

HUKUM PROPERTI



Kepemilikan tanah tidak hanya dipandang sebagai tempat tinggal, tempat bernaung, dan tempat bertanam bagi manusia tetapi telah bergeser sebagai komoditi yang dapat menghasilkan keuntungan atau dapat dikatakan tanah merupakan suatu investasi. semua ini terjadi karena sistem kapitalisme yang mulai merasuk pada sebagian besar masyarakat kita.

Dengan kebutuhan masyarakat akan perumahan yang terus meningkat, maka bisnis properti tentunya akan meningkat pesat. Seperti menurut beberapa pandangan, sektor properti diibaratkan sebagai sebuah lokomotif yang menarik ratusan gerbong dibelakangnya.

Dr. DHANISWARA K. HARJONO, SH, MH, MBA, lahir di Jakarta pada 26 Oktober 1960, berprofesi sebagai Advokat, Pengusaha dan sebagai Dosen yang mengajar di Pascasarjana UKI Jakarta. Lulus Sarjana Hukum dari UKI, Master of Business Administration dari IEU, Magister Hukum dan Doktor Ilmu Hukum dari UNPAD Bandung. Penulis juga pernah mengikuti pendidikan di University of Hawaii at Manoa, USA dan Hawaii Pacific College, USA. Saat ini berbagai jabatan di organisasi yang masih dijabat antara lain sebagai Ketua Dewan Pertimbangan KADIN DKI Jakarta, Dewan Pakar DPP MAI, Dewan Kehormatan HIPMI DKI Jakarta, Wakil Ketua Umum HIPPI dan Ketua Dewan Pakar PPHBI. Beberapa buku yang telah ditulis dan dipublikasikan adalah Pemahaman Hukum Bisnis Bagi Pengusaha, Hukum Penanaman Modal, Pembaruan Hukum Perseroan Terbatas, Aspek Hukum Perjanjian Dalam Bisnis, Hukum Pembiayaan Perumahan, Problematika Hukum Dibidang Bisnis dan Korporasi dan Hukum Perlindungan Konsumen



Dr. Dhaniswara K. Harjono, S.H., M.H., M.B.A.

HUKUM PROPERTI

Dr. Dhaniswara K. Harjono, SH, MH, MBA

HUKUM PROPERTI

HUKUM PROPERTI

Dr. Dhaniswara K. Harjono, S.H.,M.H.,M.B.A.



PUSAT PENGEMBANGAN HUKUM DAN BISNIS INDONESIA

Dhaniswara K. Harjono

Hukum Properti/Dhaniswara K. Harjono.

- Jakarta : PPHBI ,2016

x + 498 hlm : 14,5 x 20,5 cm

HUKUM PROPERTI

Penulis:

Dr. Dhaniswara K. Harjono, S.H.,M.H.,M.B.A.

Diterbitkan oleh :

PPHBI

Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia

Gedung ARVA, Lantai 2

Jl. R.P. Soeroso No. 40 Jakarta Pusat

Telp. (021) 3152090/91 Fax. (021) 3152089

Email : pphbi_hukumdanbisnis@yahoo.com

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha kuasa yang dengan kasih dan rahmatnya telah memberikan petunjuk serta membimbing penulis untuk menyelesaikan buku dengan Judul “HUKUM PROPERTI “.

Seiring dengan perkembangan jumlah penduduk di Indonesia kebutuhan akan properti pun semakin besar sehingga menjadikan perekonomian Indonesia semakin kuat dan berkembang kearah yang positif, dan mendorong investasi khususnya dalam bidang properti semakin meningkat dari tahun ke tahun.

Dalam konsep penilaiannya sendiri yang dimaksud dengan properti adalah konsep hukum yang mencakup kepentingan, hak dan manfaat yang berkaitan dengan suatu kepemilikan, yang memberikan hak kepada pemilik untuk suatu kepentingan tertentu atau sejumlah kepentingan atas apa yang dimilikinya.

Berdasarkan hal tersebut pada umumnya properti didefinisikan sebagai harta berupa tanah dan bangunan, sedangkan jika kita lihat lebih lanjut, properti sebenarnya bukan hanya harta berupa tanah dan bangunan saja, akan tetapi juga didalamnya terdapat aspek legal, hak, dan manfaat yang muncul atas kepemilikan terhadap tanah dan bangunan itu sendiri.

Penulis mencoba mempelajari dan mengembangkan keilmuan teori properti yang dipadukan dengan keilmuan praktis sehingga diharapkan pembaca dapat lebih memahami permasalahan properti indonesia secara mendalam dengan tujuan menghasilkan suatu solusi atas suatu permasalahan yang berkembang di dalam dunia properti indonesia.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih jauh dari sempurna, oleh karenanya sumbang saran serta kritik dari pembaca sangat diharapkan dan akan menjadi masukan yang positif bagi penulis.

Pada kesempatan ini pula penulis ingin mengucapkan terima kasih khususnya untuk keluarga yang telah memberikan dukungan dan pengertian yang begitu besar kepada penulis dalam proses penyusunan buku ini, juga kepada para sahabat dan rekan-rekan penulis atas masukan-masukan yang tentunya sangat berarti bagi penulis.

Jakarta,
Penulis,

Dr. Dhaniswara K. Harjono, S.H., M.H., M.B.A.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB 1 PENDAHULUAN	1
BAB 2 HUKUM PROPERTI	5
Pengertian Properti	5
Konsep Hukum Properti	11
Pengaturan Hukum Properti	12
Kepemilikan Properti.....	18
Pelaku Bisnis Properti	19
Pengembang (<i>developer</i>)	19
Kontraktor.....	21
Broker Properti	22
BAB 3 HUKUM TANAH DI INDONESIA	25
Pengertian Tanah dan Hukum Tanah	25
Pengertian Tanah	25
Pengertian Hukum Tanah	26
Hukum Tanah Nasional	29
Hukum Tanah Sebelum UUPA Bersifat Dualisme dan Pluralisme	29
Pembentukan Hukum Tanah Nasional dan UUPA.....	38
Konsepsi Hukum Tanah Nasional	46
Hukum Adat dan Hukum Tanah Nasional.....	48
Asas-Asas Dasar Hukum Tanah Nasional.....	49
Konversi Hak Atas Tanah.....	50
Sumber Hukum Tanah.....	54
BAB 4 HAK KEPEMILIKAN ATAS TANAH.....	58
Prinsip Nasionalitas Dalam Kepemilikan Tanah	58
Konsep Penguasaan Atas Tanah	59

Jenis Penguasaan Hak Atas Tanah	62
Hak Bangsa Indonesia atas Tanah	64
Hak Menguasai Negara atas Tanah	67
Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.....	73
Hak Perseorangan	76
Hak Individual yang Bersifat Perdata.....	81
Tanah Primer	81
Hak Milik.....	81
Hak Guna Usaha (HGU).....	85
Hak Guna Bangunan (HGB).....	90
Hak Pakai.....	95
Hak Tanah Sekunder	99
Hak Gadai Tanah	99
Hak Sewa (Hak Sewa Tanah).....	103
Hak Menumpang	106
Hak Pengelolaan.....	106
Tanah Wakaf.....	108

BAB 5 HAK KEPEMILIKAN RUMAH DAN HAK KEPEMILIKAN ORANG ASING DAN PEROLEHAN HAK ATAS TANAH..... 120

Hak Kepemilikan Rumah	120
Rumah : Pengertian dan Rumah Sebagai Kebutuhan Dasar.....	120
Konsep Kepemilikan Tanah dan Rumah/Bangunan.....	126
Kepemilikan Rumah	127
Ijin Mendirikan Bangunan.....	131
Hak Kepemilikan Orang Asing	137
Kepemilikan Orang Asing atas Tanah dan Rumah.....	141
Properti yang Dapat Dimiliki Orang Asing	144
Permasalahan Kepemilikan Orang Asing.....	147
Perolehan dan Peralihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan.....	149
Cara Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan	149
Jual Beli Tanah dan/atau Rumah/Bangunan.....	150
Jual Beli Menurut UUPA : Objek, Syarat, dan Tata Cara Jual Beli	157

Pemindahan Hak Tanah/Bangunan Melalui Pewarisan dan Hibah	168
Pewarisan Tanah/Bangunan	168
Hibah Tanah/Bangunan	171

BAB 6 HAK KEPEMILIKAN ATAS SATUAN RUMAH SUSUN..... 176

Pengertian, Dasar Hukum, dan Konsep Pembangunan Rumah Susun	176
Dasar Hukum.....	179
Konsep Rumah Susun.....	181
Pembangunan Rumah Susun	184
Persyaratan Administratif	191
Persyaratan Teknis.....	194
Persyaratan Ekologis	195
Pemilikan dan Penguasaan Rumah Susun	196
Pendaftaran dan Sertifikat Hak Miliki atas Satuan Rumah Susun.....	199
Pembebanan Hak atas Satuan Rumah Susun.....	204
Pengelolaan Rumah Susun	207
Perhimpunan Penghuni.....	209
Permasalahan Kepemilikan Rumah Susun	210

BAB 7 PENDAFTARAN TANAH..... 213

Pengertian dan Pengaturan Pendaftaran Tanah	213
Landasan Hukum.....	218
Objek, Asas, fungsi, dan Manfaat Pendaftaran Tanah.....	221
Objek Pendaftaran Tanah	221
Asas Pendaftaran Tanah	222
Tujuan Pendaftaran Tanah.....	224
Fungsi dan Manfaat Pendaftaran Tanah	226
Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah.....	228
Sistem Pendaftaran Tanah	230
Kegiatan Pendaftaran Tanah.....	235
Kegiatan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali.....	236
Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah	250
Sertifikat Hak atas Tanah	253
Permasalahan Pendaftaran Tanah	256

BAB 8 PENGADAAN TANAH	259
Fungsi Sosial atas Tanah	259
Pengadaan Tanah.....	263
Pengertian dan Latar Belakang Pengadaan Tanah.....	263
Prinsip Pengadaan Tanah.....	265
Pengadaan Tanah untuk Pembangunan dan Kepentingan Umum	266
Tata Cara Prosedur Pengadaan Tanah	271
Pencabutan Hak atas Tanah.....	280
Unsur, Sebab dan Syarat Pencabutan Hak atas Tanah.....	282
Prosedur Pencabutan Hak atas Tanah.....	290
Pembebasan Tanah	293
BAB 9 PENGADAAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN.....	298
Pengadaan Rumah dan Perumahan.....	298
Penyelenggaraan Pembangunan Perumahan dan Permukiman	302
Perizinan Penggunaan Lahan.....	306
BAB 10 JASA KONSTRUKSI	312
Jasa Konstruksi di Indonesia	312
Dasar Hukum.....	318
Asas dan Tujuan	321
Usaha Jasa Konstruksi : Jenis, Bentuk dan Bidang Usaha	323
Persyaratan dan Perizinan.....	330
Subjek Jasa Konstruksi	332
Pengikatan dan Kontrak Jasa Konstruksi	334
Pengikatan Jasa Konstruksi	334
Kontrak Jasa Konstruksi	346
Penyelenggaraan Pekerja Konstruksi	351
Penyelesaian Sengketa.....	368
Pajak Jasa Konstruksi	371
BAB 11 AUDIT /PENILAIAN KONSTRUKSI.....	376
Pengertian , Fungsi, Peran, dan Tujuan	376
Tujuan Penilaian Properti	378
Peran, Fungsi, dan Manfaat Penilaian Properti	380

Peranan Penilaian Properti Terhadap Perpajakan dan Perbankan	383
Konsep Penilaian Properti	385
Metode dan Pendekatan Penilaian Properti	394
Prosedur Penilaian Properti	396
BAB 12 PEMBIAYAAN PROPERTI.....	410
Pertumbuhan Industri Properti.....	410
Pembiayaan Properti.....	414
Bentuk Pembiayaan Properti	416
Kredit Kepemilikan Rumah (KPR)	416
Pembiayaan Konstruksi	420
BAB 13 ASPEK PERPAJAKAN.....	423
Perpajakan	423
Pajak Pajak Terkait Bidang Properti.....	428
Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)	430
Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB).....	433
Pajak Penghasilan (PPh) dari Pengalihan Hak atas Tanah dan Bangunan (PPh Pasal 4 ayat (2))	437
Pajak Pertambahan Nilai (PPN)	440
Pajak Penjualan Barang Mewah (PPn-BM)	443
BAB 14 SENGKETA PROPERTI DAN PENYELESAIANNYA.....	449
Penyebab Timbulnya Sengketa Pertanahan.....	449
Penyelesaian Sengketa Tanah dan Instrumen Penyelesaiannya	454
DAFTAR PUSTAKA	460
DAFTAR GAMBAR/TABEL.....	470

DAFTAR TABEL/GAMBAR

TABEL

1. Tabel Pengertian *Real Property, Real Estate dan Personal Property* ---- 8
2. Tabel Peningkatan Hak atas Kepemilikan Rumah ---- 129
3. Tabel Perbedaan Sistem Publikasi Positif dan Negatif ---- 232
4. Tabel Klasifikasi Jenis Pungutan Pajak ---- 425
5. Tabel klasifikasi Objek Pajak ---- 426

GAMBAR

1. Bagan/Diagram Penggolongan Jenis Properti ---- 9
2. Bagan Hak atas Tanah ---- 78
3. Bagan Proses Jual Beli ---- 168
4. Tata Cara Mengajukan Permohonan Hak Atas Tanah ---- 252
5. Bagan Tahapan Penilaian Aset (Properti) ---- 397

BAB 1

PENDAHULUAN

Deklarasi Rio De Jenero khususnya Pasal 25 adalah merupakan hak dasar manusia. Lebih lanjut ketentuan Pasal 28 H ayat 1 UUD 1945 menyatakan bahwa hak setiap orang untuk hidup, untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Oleh karenanya sebagai salah satu kebutuhan dasar, maka ketersediaan perumahan harus dapat dipenuhi oleh Pemerintah, yaitu adanya pembangunan perumahan yang dibarengi dengan pengadaan lingkungan perumahan dan pemukiman yang sehat¹. Dalam hal ini negara bertanggung jawab dalam menyediakan dan memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman serta keswadayaan masyarakat².

Kepemilikan tanah tidak hanya dipandang sebagai tempat tinggal, tempat bernaung, dan tempat bertanam bagi manusia tetapi telah bergeser sebagai komoditi yang dapat menghasilkan keuntungan atau dapat dikatakan, tanah merupakan suatu investasi. Semua ini terjadi karena sistem kapitalisme yang mulai merasuk pada sebagian besar masyarakat kita³.

Dengan kebutuhan masyarakat akan perumahan yang terus meningkat, maka bisnis properti tentunya akan meningkat pesat. Menurut pandangan

¹ Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis, *Kepemilikan Properti di Indonesia*, Cet. 1, Bandung : Penerbit Mandar Maju, 2013, hlm. 33.

² *Ibid.*, hlm. 35.

³ Budi Santoso, *Provit Berlipat : Investasi Tanah dan Rumah (Panduan Investasi yang Tak Pernah Mati)*, Ed. Revisi, Cet. 5, Jakarta : Alex Media Komputindo, 2013, hlm. V.

para ahli, pertumbuhan suatu negara pada umumnya dimulai dari sektor propertinya yang sedang bertumbuh naik. Hal ini karena menurut beberapa pandangan sektor properti diibaratkan sebagai sebuah lokomotif yang menarik ratusan gerbong di belakangnya.

Sektor properti berkaitan erat dengan sektor perbankan, konstruksi, arsitek sipil, perencanaan dan sektor usaha serta industri yang berkaitan dengan bidang properti, seperti : semen, besi, batubata, cat, dan lain-lain. Sehingga dapat dikatakan properti merupakan sektor yang sangat vital bagi masyarakat⁴. Bisnis properti adalah merupakan jenis bisnis yang diincar investor, karena bisnis properti selain memiliki sifat investasi yang lebih berkelanjutan (*sustainable*), juga merupakan ragam investasi yang potensial, karena harga properti yang selalu naik setiap tahunnya merupakan sebuah keuntungan bagi para investor. Akan tetapi, seiring dengan pertumbuhan bisnis properti, ternyata seiring juga dengan maraknya kasus hukum yang terjadi terkait dengan pemalsuan sertifikat, sengketa tanah, baik yang meliputi sengketa mengenai luasnya maupun letaknya.

Pelaku bisnis properti adalah pihak yang secara langsung berperan dalam praktik penyelenggaraan bisnis properti. Pelaku utama bisnis properti adalah para pengembang (*developer*), kontraktor dan broker properti.⁵ Selain ketiga pihak tersebut, bisnis properti juga didukung oleh beberapa instansi/proyek terkait lainnya. Misalnya, pada sektor swasta meliputi, pelaku industri bahan bangunan, pedagang dan pemasok bahan bangunan, industri furnitur, konsultan, notaris, arsitek, penilai, pengawas, lembaga keuangan penerbit KPR.⁶ Sedang dari pemerintah misalnya Kementerian Perumahan Rakyat, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Keuangan, Badan Pertanahan Nasional, dan Pemerintah Daerah. Kedua sektor tersebut harus bersinergi dengan baik serta didukung oleh kemauan

⁴ Anton Tan, *The Real Secret of Successful Investor and Developer*, Jakarta : Elex Media Komputindo, 2014, hlm. 1

⁵ R. Serfianto Dibyo Purnomo, Iswi Hariyani, dan Cita Yustisia Serfiyani, *Kitab Hukum Bisnis Properti : Panduan Lengkap Bisnis Properti Ditinjau Dari Aspek Hukum Bisnis*, Cet. 1, Yogyakarta : Penerbit Pustaka Yustisia, 2011, hlm. 11.

⁶ *Ibid.*

politik dan aturan hukum yang jelas dan memadai, sehingga sengketa yang timbul dapat dicegah dan diminimalisir. Sayangnya kemajuan pesat di bidang properti tidak didukung oleh regulasi, meskipun telah diundangkan Undang undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman serta Undang Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

BAB 2

HUKUM PROPERTI

A. Pengertian Properti

Istilah “properti” di Indonesia sering disalahartikan hanya dalam bentuk fisik bangunan yang tergolong mewah dan megah, yang pada umumnya dimiliki oleh masyarakat golongan menengah ke atas. Padahal, meskipun hanya sepetak kecil tanah saja sudah dapat didefinisikan sebagai “properti”. Kekeliruan ini terjadi karena istilah dan penamaan “properti” lebih sering digunakan oleh para pengembang perumahan di Indonesia untuk membangun dengan model dan jenis rumah, sehingga wajar jika muncullah konotasi bahwa properti merupakan bangunan mewah. Pengistilahan properti terhadap model bangunan mewah ini memang bertujuan untuk menanamkan kesan, citra dari bangunan, atau kompleks perumahan¹.

Properti adalah setiap fisik atau tidak yang berwujud fisik yang dimiliki seseorang atau bersama dengan sekelompok atau milik badan hukum². Kata properti berasal dari Bahasa Inggris yaitu "*property*" yang berarti sesuatu yang dapat dimiliki seseorang. Di Indonesia, istilah “properti” identik dengan *real estate*, rumah, tanah, ruko, gedung, atau gudang³. Belakangan, istilah properti bergeser dari pengertian semula menjadi lebih spesifik pada pengertian harta benda tak bergerak (tanah/bangunan).

¹ *Ibid.*, hlm. 17.

² Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis, *Kepemilikan Properti di Indonesia*, Cet. 1, Bandung : Penerbit Mandar Maju, 2013, hlm. 80.

³<http://pengusaha-property.blogspot.com/2012/08/arti-dan-definisi-property.html>, diakses hari Kamis, tanggal 2 Oktober 2014 : 23.10.

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia, properti adalah harta berupa tanah dan bangunan serta sarana dan prasarana yang merupakan bagian tak terpisahkan dari tanah dan/atau bangunan yang dimaksudkan. Berdasarkan definisi tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pengertian properti adalah hak untuk memiliki sebidang tanah dan memanfaatkan apa saja yang ada di atasnya⁴. Dalam hal ini yang dimaksud sebagai properti adalah bangunan berkonstruksi horizontal atau vertikal (bertingkat) yang digunakan untuk rumah bertempat tinggal (hunian), atau bangunan yang digunakan untuk tempat usaha dan lainnya (non-hunian)⁵. *Black's Law Dictionary* mendefinisikan properti sebagai : (1) *The right to possess, use, and enjoy a determinant thing; the right of ownership.* (2) *Any external thing over which the rights possession, use, and enjoyment are exercised.* Sedangkan menurut kamus Oxford, pengertian properti adalah hak atau kepemilikan seseorang atas suatu benda atau aset. Sedangkan pengertian aset menurut kamus Oxford adalah : 1) sesuatu yang memiliki nilai atau berguna 2) sesuatu benda yang bernilai, yang dapat dijual untuk melunasi hutang⁶.

Menurut pengertian pada umumnya, properti adalah milik, kekayaan, harta benda atau tanah milik yang bisa berupa benda bergerak ataupun benda tidak bergerak. Istilah properti juga merujuk kepada sesuatu yang biasanya dikenal sebagai entitas terkait dengan kepemilikan seseorang atau kelompok orang atau suatu hak eksklusif. Bentuk utama dari properti ini termasuk *real property* (tanah), kekayaan pribadi atau *personal property* (kepemilikan barang secara fisik) dan kekayaan intelektual⁷.

Properti selalu dibebani suatu hak, dalam hal ini properti merupakan hak seseorang untuk melakukan suatu kepentingan tertentu (*specific interest*) atas objek properti tersebut (misalnya hak milik, hak sewa, hak guna

⁴ <http://kangmoes.com/artikel-tips-trik-ide-menarik-kreatif.properti-2/pengertian-properti.html>, diakses hari Senin, tanggal 29 September 2014: 23.53 WIB.

⁵ Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis, *Op.Cit.*, hlm. 80.

⁶ Anton Tan, *The Real Secret of Successful Investor and Developer*, Jakarta : Elex Media Komputindo, 2014, hlm. 32.

⁷ Wirahadi Prasetyono, *Op.Cit.*, hlm. 11.

bangunan, dan sebagainya)⁸. Properti dapat berwujud properti riil (tanah), harta fisik milik seseorang, milik badan hukum, milik umum (negara atau publik), dan kekayaan intelektual (hak eksklusif atas kreasi, seni, penemuan, dan lain-lain). Pemilik properti berhak untuk mengkonsumsi, menjual, menyewakan, membebankan hipotek/fidusia, mengalihkan, melakukan pertukaran atau menghancurkan harta benda mereka⁹. Oleh karenanya, properti dapat dikelompokkan ke dalam beberapa kategori, yaitu properti riil (*Real Property*) dan properti personal (*Personal Property*)¹⁰ sebagai berikut :

1. Properti Riil (*Real Property*)

Real property adalah hak subjek hukum untuk memiliki/menguasai tanah dan/atau bangunan yang didirikan di atasnya. *Real Estate (real estat)* didefinisikan sebagai “*land and all improvement made both on and to land*”, atau tanah dengan segala perbaikan dan pengembangannya. Sehingga *real estate* dapat diartikan sebagai tanah dan semua benda yang menyatu di atasnya (berupa bangunan) serta yang menyatu terhadapnya (halaman, pagar, jalan, saluran, dan lain-lain yang berada di luar bangunan)¹¹.

Real Property juga didefinisikan sebagai *the interest, benefits, and rights inherent in the ownership of real estate*. Dengan kata lain, *real property* adalah kepentingan dan hak-hak yang menyangkut kepemilikan tanah, bangunan, dan perbaikan yang menyatu terhadapnya. Jadi istilah *real property* adalah istilah yang menyangkut hubungan hukum antara objek (*Real Estate*) dengan subjek.

2. Properti Personal (*Personal Property*)

⁸ Untung Supartdi, et.al., *Op.Cit.*, 1.

⁹ Makalah ke deputian Perumahan Formal, Kementerian Perumahan Rakyat, *Pokok-Pokok Pikiran Pemilikan Properti Orang Asing dan Badan Hukum Asing yang Berkedudukan di Indonesia*, disampaikan pada acara sosialisasi di Medan, 8 Juni 2010, hlm 5, dikutip oleh Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis, *Op.Cit*, hlm. 80.

¹⁰ Untung Supardi, et.al, *Op.Cit.*, hlm. 1..

¹¹ Wirahadi Prasetyono, mengutip Panangian Simanungkalit, *Cara Kaya Melalui Properti*, *Op.Cit.*, hlm. 18

Personal property meliputi segala jenis properti yang bersifat tidak permanen, baik berupa properti berwujud (*tangible property*) seperti mesin, peralatan, dan *furniture*, maupun properti yang tidak berwujud (*intangible property*), seperti *goodwill*, *merk*, *trademark*, dan sebagainya¹².

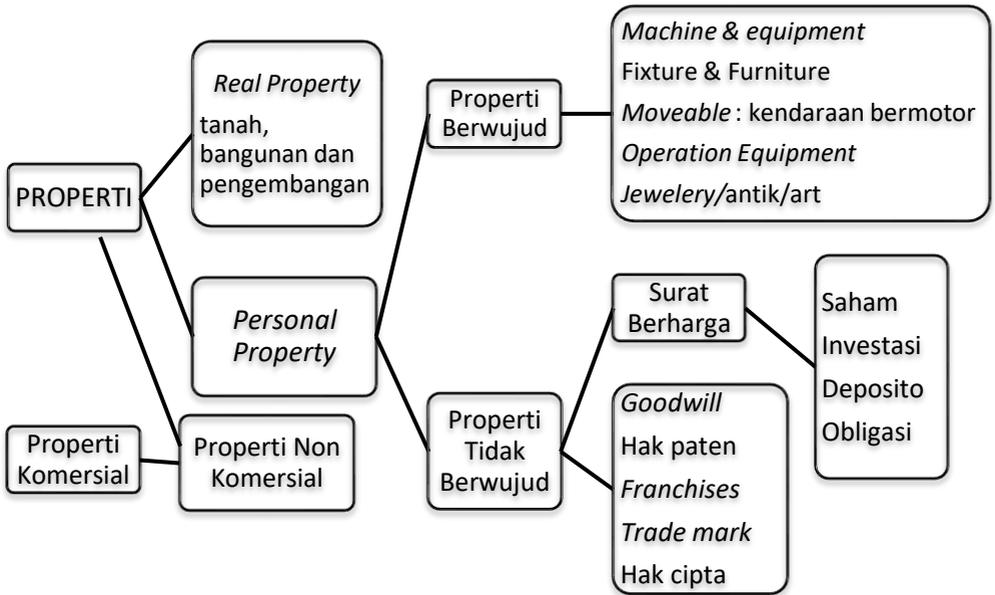
Merujuk pada pengertian *Real Estate*, *Real Property* dan *Personal Property*, maka perbedaan antara ketiganya adalah :

<i>Real Property</i>	<i>Real Estate</i>	<i>Personal Property</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Merupakan hak perorangan atau badan hukum untuk memiliki dalam arti menguasai tanah dengan suatu hak atas tanah berikut pengembangan yang melekat. - Merupakan penguasaan yuridis atas tanah yang mencakup semua hak atas tanah (hubungan hukum dengan bidang tanah tertentu), semua kepentingan (<i>interest</i>) dan manfaat (<i>benefit</i>) yang berkaitan dengan kepemilikan <i>real estate</i>. Hak <i>Real Property</i> biasanya dibuktikan dengan bukti kepemilikan (sertifikat atau surat-surat lainnya) yang terpisah dari fisik <i>real estate</i>. Oleh karena itu, 	<ul style="list-style-type: none"> - Dirumuskan sebagai tanah secara fisik dan benda yang dibangun oleh manusia yang menjadi satu kesatuan dengan tanahnya. - <i>Real Estate</i> adalah benda fisik berwujud yang dapat dilihat dan disentuh, bersama-sama dengan segala sesuatu yang didirikan pada tanah yang bersangkutan, di atas atau di bawah tanah. 	<p><i>Personal Property</i> meliputi kepemilikan pada benda berwujud atau tidak berwujud yang bukan merupakan <i>real estate</i>. Benda-benda ini tidak secara permanen menjadi satu kesatuan dengan <i>real estate</i> dan secara umum memiliki sifat dapat dipindahkan. Bentuk fisik dari <i>Personal Property</i> disebut Personaliti.</p>

¹² *Ibid.*, hlm. 18.

<i>real property</i> adalah suatu konsep non fisik (atau konsep hukum)		
--	--	--

Penggolongan jenis properti adalah sebagaimana diagram/bagan berikut¹³ :



Properti dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

1. Berdasarkan sifatnya, meliputi :
 - a. Aset Berwujud
 - *Real Property* (contoh : tanah, bangunan, sarana pelengkap);
 - *Personal Property* (contoh : mesin, furniture, kendaraan, perhiasan).

¹³ Untung Supardi, *Op.Cit.*, hlm. 2

b. Aset Tidak Berwujud

Contoh : *good will, patent, merk*, hak cipta, saham, obligasi.

2. Berdasarkan jenisnya

- *Real Property* (contoh : tanah, bangunan, sarana pelengkap);
- *Personal Property* (contoh : mesin dan peralatan, fixture dan furniture, kendaraan, perhiasan, surat berharga);
- *Business* (contoh : kegiatan komersial, industri, jasa atau investasi);
- *Financial Interest* (contoh : instrumen investasi yang dijamin aset-aset *real estate*).

Properti memiliki 7 karakteristik, yaitu¹⁴:

1. **Kompleksitas hukum.** Properti tidak dapat lepas dari masalah hukum yang kompleks (*legal complexity*). Sebab, properti terkait dengan hak yang melekat pada tanah dan bangunan serta sangat dipengaruhi oleh regulasi yang berlaku di tempat lokasi properti itu berada.
2. **Tak dapat bergerak (*immobility*).** Secara fisik, properti adalah tanah dan bangunan yang berada di atas tanah, yang memiliki keunikan karena tidak biasa bergerak dan tidak biasa dicuri. Dengan demikian, lokasi sangat menentukan strategis atau tidaknya properti tersebut. Karena properti tidak bergerak, maka faktor penggerak nilai, harga, prospek, dan masa depan properti adalah kegiatan manusia, budaya dan jumlah uang yang beredar di lokasi tersebut.
3. **Bersifat lokal.** Bentuk properti yang berupa tanah dan bangunan, membuatnya tidak bergerak dan bersifat lokal, artinya sebuah properti terikat erat dengan lokasinya. Dua lokasi yang berbeda pasti memiliki akses, fasilitas, infrastruktur, utilitas, ciri budaya, tingkat pendidikan dan gaya hidup masyarakat yang berbeda pula.
4. **Beragam.** Setiap lokasi properti sangat unik. Setiap lokasi pasti memiliki perbedaan letak, posisi, elevasi, kemiringan atau arah hadap. Ini yang membuat properti memiliki sifat beragam (*heterogenity*).

¹⁴ Anton Tan, *Op.Cit*, hlm 33-39.

Selain itu, harga suatu properti juga dipengaruhi oleh kepercayaan sekelompok orang. Sifat beragam ini melahirkan ilmu *valuation* (Inggris) atau *appraisal* (Amerika Serikat). *Valuation* adalah ilmu yang digunakan untuk menentukan harga properti.

5. **Kelangkaan (*Scarcity*)**. Kebutuhan perumahan tempat tinggal kian bertambah, namun tanah relatif tetap (*fixed*). Hal ini yang menyebabkan tanah merupakan barang yang bersifat langka (*scarce*). Kelangkaan ini menyebabkan nilai sebidang tanah akan terus meningkat. Sifat kelangkaan akan lebih terasa di pusat kota.
6. **Bertahan lama**. Sifat properti yang memiliki daya tahan tinggi (*durability*) menjadi salah satu pembeda investasi properti dengan investasi lain, seperti saham dan obligasi. Sifat tahan lama ini membuat properti menjadi instrumen investasi yang bersifat jangka panjang (*long term investment*). Faktor daya tahan ini menyebabkan investasi properti bersifat *real* (nyata) dan *solid* (berumur panjang), sehingga bisa diwariskan secara turun temurun. Secara teori, umur bangunan memang hanya 20 tahun, tapi dengan perawatan yang bagus, sebuah bangunan terkadang tidak perlu renovasi dalam jangka waktu yang lama.
7. **Tidak dapat dibagi**. Tanah tidak dapat dibeli dalam satuan-satuan kecil. Ada jumlah minimal yang harus dipenuhi agar sebuah produk properti memenuhi unsur legalitas dan standar kelayakan. Sifat properti yang sulit dibagi menjadi satuan-satuan kecil (*indivisibility*), membuat properti menjadi produk yang bernilai tinggi.

B. Konsep Hukum Properti

Properti adalah merupakan konsep hukum yang mencakup kepentingan, hak dan manfaat yang berkaitan dengan suatu kepemilikan. Properti terdiri dari atas hak kepemilikan, yang memberikan hak kepada pemilik atau suatu kepentingan tertentu (*specific interest*) atau sejumlah kepentingan atas apa yang dimilikinya. Oleh karena itu wajib diperhatikan konsep hukum dari properti, apakah merupakan benda atau bukan (*corporeal or non corporeal*), berwujud atau tidak berwujud, dapat dilihat atau tidak, yang memiliki nilai tukar atau yang dapat membentuk

kekayaan¹⁵. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka properti didefinisikan sebagai harta berupa tanah dan bangunan. Sedangkan jika dipandang dari sudut penilaian, properti sebenarnya bukan hanya harta berupa tanah dan bangunan saja, tetapi di dalamnya terdapat aspek legal, hak dan manfaat yang muncul atas kepemilikan terhadap tanah dan bangunan itu sendiri.

C. Pengaturan Hukum Properti

Sumber hukum properti sebagai harta tanah dan bangunan adalah diatur dalam Undang - Undang dan Peraturan Pelaksana lainnya, sebagai berikut:

I. Undang – Undang

- 1) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman;
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun;
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung;
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah;
- 6) Undang Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi;
- 7) Undang Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria;
- 8) Undang Undang Republik Indonesia No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- 9) Undang Undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air;
- 10) Undang Undang Republik Indonesia No. 8 Tahun 2004 tentang Jalan;

¹⁵ Konsep dan Prinsip Umum Penilaian (KPUP) Standar Penilaian hlm. 1.

- 11) Undang Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- 12) Undang Undang Republik Indonesia No. 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya;
- 13) Undang Undang Republik Indonesia No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
- 14) Undang Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- 15) Undang Undang Republik Indonesia No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan;
- 16) Undang Undang Republik Indonesia No. 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia.

II. Peraturan Pelaksana Lainnya

1. Peraturan-peraturan pelaksana UUPA seperti PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang diubah dengan PP No. 24 Tahun 1997.
2. Peraturan Pemerintah No. 80 Tahun 1999 Tentang Kawasan Siap Bangun Dan Lingkungan Siap Bangun Yang Berdiri Sendiri.
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang yang kemudian diatur dalam Peraturan :
 - a. Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah No. 534/ KPTS/ M/2001 Tentang Pedoman Penentuan Standar Pelayanan Minimal Bidang Penatan Ruang, Perumahan dan Permukiman dan Pekerjaan Umum;
 - b. Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah No. 534/KPTS/ M/2001 Tentang Pedoman Penentuan Standar Pelayanan Minimal Bidang Penataan Ruang, Perumahan dan Permukiman dan Pekerjaan Umum.
4. Sebagai Pelaksana UU No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi, maka diterbitkan peraturan pelaksana lebih lanjut, yaitu :

- a. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 28 Tahun 2000 Jo PP No. 4 Tahun 2010 tentang Usaha dan Peran Masyarakat Jasa Konstruksi;
 - b. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 29 Tahun 2000 jo PP No. 59 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi;
 - c. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 30 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Pembinaan Jasa Konstruksi;
 - d. Keputusan Menteri Permukiman Dan Prasarana Wilayah Nomor: 369/ KPTS/M/2001 tentang Pedoman Pemberian Izin Usaha Jasa Konstruksi Nasional.
5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksana UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, yang diatur lanjut dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum, yaitu :
- a. Peraturan Menteri PU No. 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Persyaratan Teknis Bangunan Gedung;
 - b. Peraturan Menteri PU No. 30 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas pada Bangunan Gedung dan Lingkungan;
 - c. Peraturan Menteri PU No. 24 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Izin Mendirikan Bangunan Gedung;
 - d. Peraturan Menteri PU No. 25 Tahun 2007 tentang Pedoman Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung;
 - e. Peraturan Menteri PU No. 26 Tahun 2007 tentang tentang Pedoman Tim Ahli Bangunan Gedung;
 - f. Peraturan Menteri PU No. 45 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pembangunan Bangunan Gedung Negara;
 - g. Peraturan Menteri PU No. 24 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemeliharaan dan Perawatan Bangunan Gedung;
 - h. Peraturan Menteri PU No. 25 Tahun 2008 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Rencana Induk Sistem Proteksi Kebakaran;
 - i. Peraturan Menteri PU No. 26 Tahun 2008 tentang Persyaratan Teknis Sistem Proteksi Kebakaran Pada Bangunan Gedung dan Lingkungan.

6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 36 Tahun 2005 jo PP No. 65 Tahun 2006 yang telah direvisi menjadi UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
7. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
8. Peraturan terkait pembiayaan :
 - a. Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Nomor : 139/KPTS/M/2002 Tentang Pengadaan Perumahan dan Permukiman dengan Dukungan Fasilitas Kredit Pemilikan Rumah Bersubsidi (KPR Bersubsidi);
 - b. Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Nomor : 20/KPTS/M/2004 Tentang Perubahan Keputusan Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah No.: 24/KPTS/M/2003 Tentang Pengadaan Perumahan dan Permukiman Dengan Dukungan Fasilitas Subsidi Perumahan;
 - c. Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor: 01/PERMEN/ M/2006 Tentang Pengadaan Perumahan Dan Permukiman Dengan Dukungan Fasilitas Subsidi Perumahan Melalui KPR/KPRS Syariah Bersubsidi;
 - d. Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor: 06/PERMEN/M/2006 Tentang Pembangunan/Perbaikan Perumahan Swadaya Melalui Kredit/ Pembiayaan Mikro Dengan Dukungan Fasilitas Subsidi Perumahan;
 - e. Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor: 04/PERMEN/ M/2007 Tentang Pengadaan Perumahan dan Permukiman Dengan dukungan Fasilitas Subsidi Perumahan Melalui KPR Syariah Bersubsidi;
 - f. Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor: 05/PERMEN/M/ 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 05/PERMEN/M/2007 Tentang Pengadaan Perumahan dan Permukiman dengan Dukungan Fasilitas Subsidi Perumahan Melalui KPRS/ KPRS Mikro Bersubsidi;

- g. Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor: 08/PERMEN/M/ 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 04/PERMEN/M/2007 Tentang Pengadaan Perumahan dan Permukiman dengan Dukungan Fasilitas Subsidi Perumahan Melalui KPR Syariah Bersubsidi;
- h. Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Perumahan dan Permukiman Dengan Dukungan Bantuan Pembiayaan Perumahan Dalam Bentuk Fasilitas Subsidi Perumahan Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah;
- i. Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 14 Tahun 2010 tentang Pengadaan Perumahan Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera dengan Dukungan Bantuan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan;
- j. Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengadaan Perumahan Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera dengan Dukungan Bantuan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan;
- k. Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 18 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan KPR Bersubsidi dan KPR Syariah Bersubsidi serta KPR Sarusuna Bersubsidi dan KPR Sarusun Syariah Bersubsidi;
- l. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 124/PMK.02/2010 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana Subsidi Perumahan Melalui Kredit Pemilikan Rumah Sederhana Sehat;
- m. Peraturan Menteri Keuangan No. 130/PMK.05/2010 Tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan dan Pertanggungjawaban Dana Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan;
- n. Peraturan Menteri Keuangan No. 185/PMK.OS/2010 tentang Tarif Layanan Badan Layanan Umum Pusat Pembiayaan Perumahan pada Kementerian Perumahan Rakyat;
- o. Peraturan terkait Pembiayaan Sekunder Perumahan :

1. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 5 Tahun 2005 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia Untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Pesero) di Bidang Pembiayaan Sekunder;
2. Peraturan Presiden No. 19 Tahun 2005 tentang Pembiayaan Sekunder Perumahan.
9. Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 14/Permen/M/2006 Tentang Penyelenggaraan Perumahan Kawasan Khusus.
10. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor : 33/M-DAG/PER/8/ 2008 Tentang Perusahaan Perantara Perdagangan Properti.
11. Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 22/PERMEN/M/2008 Tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Perumahan Rakyat Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.
12. Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor:02/PERMEN/M/2010 Tentang Rencana Strategis Kementerian Perumahan Rakyat Tahun 2010-2014.
13. Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Petunjuk Teknis Perencanaan Pembiayaan Pencapaian Standar Pelayanan Minimal Bidang Perumahan Rakyat Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.
14. Peraturan mengenai Perpajakan :
 - a. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78/PMK.03/2010 Tentang Pedoman Penghitungan Pengkreditan Pajak Masukan Bagi Pengusaha Kena Pajak yang Melakukan Penyerahan yang Terutang Pajak dan Penyerahan yang Tidak Terutang Pajak;
 - b. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 36/PMK.03/2007 Tentang Batasan Rumah Sederhana, Rumah Sangat Sederhana, Rumah Susun Sederhana, Pondok Boro, Asrama Mahasiswa dan Pelajar serta Perumahan Lainnya yang atas Penyerahannya Dibebaskan dari Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai;

- c. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 31/PMK.03/2011 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 36/PMK.03/2007 Tentang Batasan Rumah Sederhana, Rumah Sangat Sederhana, Rumah Susun Sederhana, Pondok Boro, Asrama Mahasiswa dan Pelajar, Serta Perumahan Lainnya, aang atas Penyerahannya Dibebaskan dari Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai.
15. Keputusan Gubernur Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakata Nomor 1934/2002 Tentang Ketentuan Perhitungan Nilai Kewajiban Penyediaan Bangunan Rumah Susun Murah/Sederhana yang Dikonversi dengan Dana oleh Para Pengembang Pemegang SIPPT.

D. Kepemilikan Properti

Hak kepemilikan suatu properti merupakan hak yang menjadikan sesuatu barang menjadi “kepunyaan seseorang” baik pribadi maupun kelompok. Hak tersebut menjamin si pemilik atas haknya untuk untuk melakukan segala suatu terhadap properti sesuai kehendaknya, baik untuk menggunakannya ataupun tidak menggunakannya, dan juga mengalihkan hak kepemilikannya. Beberapa filsuf menyatakan bahwa hak atas properti timbul dari norma sosial. Beberapa lainnya mengatakan bahwa hak itu timbul dari moralitas atau hukum alamiah (*natural law*).¹⁶

Hak kepemilikan properti modern mengandung suatu hak kepemilikan dan hak penguasaan yang merupakan milik dari suatu perorangan yang sah, walaupun apabila perorangan tersebut bukan merupakan bentuk orang yang sesungguhnya. Misalnya pada perusahaan, dimana perusahaan memiliki hak-hak setara dengan hak warga negara lainnya termasuk hak-hak konstitusi, dan oleh karena itulah maka perusahaan disebut badan hukum.¹⁷

Konsep hukum tanah nasional mengandung konsep sifat komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan

¹⁶ Wirahadi Prasetyono, *Op.Cit.*, hlm. 11.

¹⁷ *Ibid.*

hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung kebersamaan. Sifat tersebut ditunjukkan pada Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia merupakan kekayaan nasional.

Seperti diketahui, bahwa dalam konsep hak perdata, hak kepemilikan atas tanah merupakan hubungan hukum kepemilikan secara hakiki diakui keberadaannya, dijunjung tinggi, dihormati, dan tidak boleh diganggu gugat oleh siapapun. Hak kepemilikan atas tanah merupakan sumber kehidupan dan kehidupan bagi pemiliknya. Oleh karenanya orang yang mempunyai hak yang sah secara hukum harus mendapat perlindungan oleh negara.¹⁸

Properti biasanya digunakan dalam hubungannya dengan kesatuan hak termasuk¹⁹: 1) Kontrol atas penggunaan dari properti; 2) Hak atas segala keuntungan dari properti (misalnya “hak tambang, hak sewa); 3) Hak untuk mengalihkan atau menjual properti; 4) Suatu hak untuk memiliki secara eksklusif.

E. Pelaku Bisnis Properti

Bisnis properti adalah jenis usaha yang secara langsung dan tidak langsung. Pelaku utama dalam bisnis properti adalah meliputi pengembang (*developer*), kontraktor, dan broker properti.²⁰

1. PENGEMBANG (*developer*)²¹

Pengembang perumahan (*real estate developer*) atau biasa disingkat pengembang (*developer*) adalah orang perorang atau perusahaan yang bekerja mengembangkan suatu kawasan permukiman menjadi perumahan yang layak huni dan memiliki

¹⁸ L.B. Curzon, *LandLaw*, sevent edition, Great Britain : Pearson Education, Ltd, 1999, hlm. 8-9.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Serfianto Dibyo Purnomo, et.al., *Op.Cit.*, hlm. 11

²¹ *Ibid.*, hlm. 11-13.

nilai ekonomis sehingga dapat dijual kepada masyarakat. Pengembang (*developer*) dapat pula bekerja membangun atau mengubah perumahan atau bangunan yang sudah ada sehingga menjadi perumahan/ bangunan yang lebih baru, lebih baik, dan memiliki nilai ekonomis yang lebih tinggi.

Secara umum, pengembang dapat digolongkan menjadi 3 kategori, yaitu²² :

- a. Pengembang besar. Membangun perumahan dengan harga satuan rumah di atas Rp. 800 juta;
- b. Pengembang menengah. Membangun perumahan dengan harga per satuan antara Rp. 300 juta hingga Rp. 800 juta;
- c. Pengembang kecil. Mengkhususkan pembangunan perumahan dengan harga satuan rumah maksimal Rp. 300 juta.

Pengembang (*developer*) dapat terdiri dari orang perorangan maupun perusahaan, baik yang belum berbadan hukum (seperti CV atau firma) maupun perusahaan yang sudah berbadan hukum (seperti PT atau Koperasi²³). Mayoritas pengembang di Indonesia di Indonesia bernaung dalam 2 asosiasi perusahaan pengembang perumahan, yaitu :

- a. REI (Persatuan Perusahaan *Real Estate* Indonesia). Pengembang REI lebih berfokus pada membangun perumahan untuk kalangan Masyarakat Berpenghasilan Atas (MBA) dan Masyarakat Berpenghasilan Menengah (MBM). Namun REI juga dapat dilibatkan untuk membangun perumahan MBR yang antara lain untuk memenuhi kewajiban membangun rumah murah yang dikaitkan dengan pembangunan rumah mewah;
- b. APERSI (Asosiasi Pengembang Perumahan dan Permukiman Seluruh Indonesia). Pengembang APERSI lebih berfokus membangun perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)²⁴.

²² *Ibid.*, hlm. 12.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

2. KONTRAKTOR²⁵

Kontraktor pada dasarnya adalah pihak yang melakukan pekerjaan atas dasar kontrak kerja dengan pihak lain. Kontrak kerja tersebut dapat berupa obyek pembangunan rumah atau gedung, pembuatan jalan raya atau jembatan, pembangunan instalasi listrik, pembangunan jaringan air bersih, pembangunan taman, pembangunan lapangan golf, penyediaan jasa keamanan, dll. Untuk itu, kontraktor harus memiliki izin dan sertifikat dari lembaga yang berwenang²⁶. Kontraktor dapat digolongkan menjadi 3 jenis, yaitu²⁷:

- a. **Kontraktor Utama (*main contractor*)**²⁸. Kontraktor Utama adalah seseorang atau perusahaan yang ahli, berpengalaman dan berpengalaman dalam bidang pekerjaan konstruksi dan penanganan proyek. Kontraktor Utama inilah yang menandatangani kontrak kerja secara langsung dengan pengembang (*developer*) untuk membangun rumah, atau keperluan lain, sesuai permintaan pengembang yang disepakati dalam kontrak kerja. Untuk melaksanakan pekerjaannya, kontraktor utama dapat mengerjakan sendiri atau melimpahkan sebagian pekerjaan kepada kontraktor lain selaku sub kontraktor.
- b. **Sub Kontraktor Domestik**²⁹. Sub kontraktor domestik terdiri dari:
 1. Sub kontraktor kerja atau sub kontraktor bahan dan pekerjaan, yaitu sub kontraktor yang menyediakan semua bahan (*material proyek*) dan pekerja yang dibutuhkan dalam suatu pekerjaan sub kontrak;

²⁵ *Ibid.*, hlm. 13-15.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 13

²⁷ *Ibid.*, hlm. 13-16.

²⁸ *Ibid.*, hlm.13-14

²⁹ *Ibid.*, hlm. 14-15.

2. Sub kontraktor bahan, yaitu sub kontraktor yang menyediakan bahan-bahan (material proyek) selama jangka waktu pelaksanaan proyek. Sub kontraktor ini biasanya dipilih oleh pihak pengembang (*developer*);
 3. Sub kontraktor buruh/pekerja adalah kontraktor yang menyediakan buruh/pekerja untuk melaksanakan kerja kontrak bangunan. Pekerja atau buruh yang disediakan terdiri dari buruh yang mahir, agak mahir, dan kurang mahir.
- c. **Sub Kontraktor Non Struktur.**³⁰ Sub kontraktor non struktur merupakan sub kontraktor yang dipekerjakan oleh pengembang (*developer*) yang menjalankan pekerjaannya berdasarkan keahlian masing-masing. Sub kontraktor non struktur biasanya melakukan pekerjaan mekanikal dan elektrik serta pemasangan fasilitas bangunan, seperti pemasangan lift dan eskalator, pemasangan jaringan listrik, pemasangan pendingin ruangan (AC), pemasangan instalasi air bersih, pemasangan alat pemadam kebakaran, pembuatan taman, penyediaan jasa kebersihan, penyediaan jasa keamanan dan lain-lain
3. **BROKER PROPERTI**³¹
- Broker properti atau perantara perdagangan adalah seseorang yang memiliki keahlian khusus di bidang properti yang dibuktikan dengan sertifikat yang diterbitkan oleh lembaga sertifikasi terakreditasi. Broker properti dapat bekerja sendiri atau bekerja di bawah naungan perusahaan perantara perdagangan properti. Perusahaan perantara perdagangan properti atau perusahaan broker properti adalah badan usaha yang menjalankan kegiatan sebagai perantara jual beli, perantara sewa menyewa, penelitian dan pengkajian, pemasaran, serta konsultasi dan penyebaran informasi yang berkaitan dengan properti berdasarkan perintah pemberi tugas yang diatur dalam perjanjian tertulis.³² Saat ini kegiatan broker properti diatur dalam Peraturan

³⁰ *Ibid.*, hlm. 15

³¹ *Ibid.*, hlm. 15-17.

³² *Ibid.*, hlm. 15.

Menteri Perdagangan RI No. 33/M-DAG/PER/8/2008 tentang Perusahaan Perantara Perdagangan Properti.

BAB 3

HUKUM TANAH DI INDONESIA

A. PENGERTIAN TANAH DAN HUKUM TANAH

1. Pengertian Tanah

Istilah tanah (agraria) berasal dari beberapa bahasa. Dalam bahasa latin “*agre*” berarti tanah atau sebidang tanah. Tanah dalam bahasa kita dapat dipakai dalam berbagai arti. Dalam hukum tanah, kata sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh undang-undang¹. Tanah dalam arti sempit menurut ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUPA yaitu yang mengatur mengenai hak-hak penguasaan atas tanah².

Tanah sebagai bagian dari bumi diberikan pengertiannya dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang berbunyi :

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana 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-orang lain serta badan-badan hukum.”

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Ed. Revisi, Cet. 9, Jakarta : Djambatan, 2003, hlm. 18

² Urip Santoso *Hukum Agraria : Kajian Komprehensif*, Edisi pertama, Cetakan pertama, Jakarta : Prenada Media Group, 2012, hlm. 9.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, adalah merupakan karunia Tuhan (Pasal 1 ayat (2) jo Pasal 4 ayat (1) UUPA) yang diartikan sama dengan ruang pemanfaatannya. Sehingga hak atas tanah sebagai hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas, memiliki dimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Sedangkan ruang dalam pengertian yuridis, yang terbatas, berdimensi tiga, yaitu panjang, lebar, dan tinggi yang dipelajari dalam Hukum Penataan Ruang³. Dengan demikian yang dimaksud dengan tanah dalam Pasal di atas ialah permukaan tanah.

Fungsi tanah dalam wilayah Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama, yang selain mempunyai nilai kerohanian yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang semakin beragam dan meningkat, baik pada tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia internasional⁴.

2. Pengertian Hukum Tanah

Hukum di bidang pertanahan dikalangan Pemerintahan disebut dengan Hukum Tanah⁵. Hukum tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum yang konkret, beraspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, sehingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.⁶ Menurut Efendi Perangin, hukum tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang

³ *Ibid.*, hlm. 9-10.

⁴ Boedi Harsono (2), *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional: Dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, Jakarta : Universitas Trisakti, 2003, hlm. 3.

⁵ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 1.

⁶ *Ibid.*, hlm. 11.

mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubungan hukum yang konkret⁷.

Untuk itu, dapat disimpulkan bahwa hukum tanah adalah bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah : Hak Bangsa, Hak Menguasai dari Negara, Hak Ulayat, Hak Pengelolaan, Wakaf dan hak-hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan hak-hak atas tanah yang bersumber pada Hukum Adat masyarakat-masyarakat Hukum Adat setempat)⁸.

Objek hukum tanah merupakan penguasaan atas tanah yang dibagi menjadi dua, yaitu :

- a. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum. Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah sebagai objek dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya;
- b. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret. Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya.⁹

Dalam hukum tanah dikenal adanya asas *accessie* atau asas pelekatan, bangunan dan tanaman yang ada di atasnya dan merupakan satu kesatuan dengan tanah merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Maka hak atas tanah dengan sendirinya karena hukum, meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang di haki, kecuali apabila ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya sebagaimana ketentuan Pasal 500 dan 571 KUHPPerdata.¹⁰ Dalam hal yang

⁷ Efendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia : Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta : Rajawali, 1989, hlm. 195.

⁸ Boedi Harsono (2), *Op.Cit.*, hlm. 3.

⁹ Urip Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 11-12.

¹⁰ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 20.

demikian umumnya, bangunan dan tanaman yang ada di atasnya adalah milik tanah, akan tetapi berdasarkan Hukum Adat yang dianut oleh Hukum Tanah kita mengatur mengenai asas pemisahan horizontal (*horizontale scheidng*).¹¹ Bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari tanah. Dengan demikian kepemilikan atas tanah tidak sendirinya menjadi kepemilikan atas bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.

Secara garis besar, berdasarkan pengertian hukum tanah di atas, hukum tanah dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu :

a. Hukum Tanah Administrasi

Hukum Tanah Administrasi merupakan bagian yang sangat penting dari hukum tanah karena walaupun secara teoritis mempunyai perbedaan, tetapi secara praktis unsur Hukum Tanah Administrasi itu dapat dijumpai dalam seluruh peraturan hukum tanah.¹² Hukum Tanah Administrasi adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang memberi wewenang kepada pejabat dalam menjalankan praktek hukum negara dan mengambil tindakan dari masalah-masalah agraria yang timbul. Contoh : pendaftaran tanah, pengadaan tanah, pencabutan hak atas tanah.¹³

Ketentuan-ketentuan Hukum Tanah Administratif hampir semuanya merupakan hukum yang tertulis, tetapi jumlahnya sangat banyak, dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan tersebar tidak terkodifikasi. Ada yang berlaku untuk seluruh wilayah Hindia Belanda, ada yang hanya untuk wilayah atau daerah-daerah tertentu saja. Bahkan ada yang disediakan untuk golongan rakyat tertentu.¹⁴

b. Hukum Tanah Perdata (Keperdataan)

¹¹ *Ibid.*

¹² Arie S. Hutagalung, *Asas- Asas Hukum Agraria*, Bahan Bacaan Lengkap Perkuliahan Hukum Agraria, Edisi 2005, hlm. 3.

¹³ Urip Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 7.

¹⁴ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 69.

Hukum tanah keperdataan merupakan peraturan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang subjeknya manusia (perorangan) ataupun badan hukum.¹⁵ Hukum Tanah Perdata adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang bersumber pada hak perseorangan dan badan hukum yang memperbolehkan, mewajibkan, melarang diperlakukan perbuatan hukum yang berhubungan dengan tanah (objeknya). Contoh : jual beli, tukar menukar, hibah, hak atas tanah sebagai jaminan utang (Hak Tanggungan), pewarisan.¹⁶

B. HUKUM TANAH NASIONAL

1. Hukum Tanah Sebelum UUPA Bersifat Dualisme dan Pluralisme

Dalam politik pertanahan di Indonesia, dari segi masa berlakunya, Hukum Agraria di Indonesia dibagi menjadi 2 (dua), yaitu¹⁷ :

1. Hukum Agraria Kolonial. Hukum Agraria (hukum pertanahan) ini berlaku sebelum Indonesia merdeka bahkan berlaku sebelum diundangkannya UUPA, yaitu pada tanggal 24 September 1960. Hukum Agraria Kolonial memiliki ciri sebagaimana disebutkan dalam konsideran UUPA dibawah perkataan “menimbang” huruf b, c, dan d serta dimuat dalam Penjelasan UUPA, yaitu :
 1. Hukum Agraria yang berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan dan sebagian lagi dipengaruhi oleh, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara di dalam melaksanakan pembangunan semesta ;
 2. Hukum Agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari Hukum Adat di

¹⁵ Arie S. Hutagalung, et.al (1), *Op.Cit.*, hlm. 2.

¹⁶ Urip Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 7.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 14.

samping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas Hukum Barat;

3. Bagi rakyat asli Hukum Agraria penjajahan tidak menjamin kepastian hukum.

Beberapa ketentuan yang menunjukkan bahwa hukum dan kebijaksanaan Agraria yang berlaku sebelum Indonesia merdeka disusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi Pemerintahan Hindia Belanda.¹⁸

2. Hukum Agraria Nasional. Hukum Agraria (hukum pertanahan) ini berlaku setelah diundangkannya UUPA, yaitu tanggal 24 September 1960.

Dengan berlaku UUPA terjadi perubahan fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama hukum di bidang pertanahan, yang disebut dengan Hukum Tanah. Perubahan fundamental tersebut karena baik mengenai struktur perangkat hukumnya, mengenai konsepsi yang mendasarinya, maupun isinya, harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi kebutuhan zaman¹⁹.

Sebelum berlakunya UUPA, di Indonesia berlaku berbagai peraturan Hukum Agraria, yang tunduk pada Hukum Adat (bersumber pada hukum adat yang berkonsepsi komunalistik religius) dan peraturan tanah yang tunduk pada Hukum Belanda (bersumber pada Hukum Perdata Barat yang individualistik liberal dan hukum yang berasal dari berbagai bekas pemerintahan Swapraja, yang umumnya berkonsepsi feodal). Dengan keberadaan beberapa peraturan pertanahan tersebut terjadilah dualisme dan pluralisme hukum pertanahan. Dualisme hukum tanah itu terjadi bukan disebabkan karena para pemegang hak atas tanah berbeda hukumnya Perdatanya, melainkan karena perbedaan hukum yang berlaku terhadap tanahnya. Tanah dalam hukum Indonesia mempunyai status atau kedudukan hukum sendiri, terlepas dari status hukum subjek yang

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 13-14.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 46.

mempunyai²⁰. Adapun Hukum Agraria yang berlaku sebelum UUPA adalah :

1. Hukum Agraria/Tanah Adat

Hukum Adat mencerminkan kultur tradisional dan aspirasi mayoritas rakyatnya. Hukum Tanah Adat merupakan hukum tidak tertulis dan sejak semula berlaku pada masyarakat Indonesia sebelum datangnya bangsa-bangsa Portugis, Belanda, dan sebagainya²¹. Hukum Tanah Adat menurut BF Sihombing yang dikutip oleh Suhardi²² adalah hak pemilikan dan penguasaan sebidang tanah yang hidup dalam masyarakat adat pada masa lampau dan masa kini serta ada yang tidak mempunyai bukti-bukti secara autentik dan tertulis, kemudian ada pula yang didasarkan pada pengakuan dan tidak tertulis.

Hukum Agraria/Tanah Adat terdapat dalam Hukum Adat tentang tanah dan air (bersifat intern), yang memberikan pengaturan bagi sebagian terbesar tanah di negara. Hukum Agraria Adat diberlakukan bagi tanah-tanah yang tunduk pada Hukum Adat, misalnya tanah (hak) ulayat, tanah milik perorangan yang tunduk pada Hukum Adat. Hukum Tanah Adat merupakan keseluruhan kaedah-kaedah Hukum Agraria yang bersumber pada Hukum Adat dan berlaku terhadap tanah-tanah yang dipunyai dengan hak-hak atas tanah yang diatur oleh Hukum Adat, yang selanjutnya sering disebut tanah adat atau tanah Indonesia²³.

Hukum Adat terdiri dari 2 (dua) jenis, yaitu :

a. Hukum Tanah Adat Masa lampau

²⁰ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, 53

²¹ Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 4.

²² L. Michael Hager, *The Rule of Law in Developing Countries*, dalam BF. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*, Jakarta : Gunung Agung, 2004, hlm. 67 yang dikutip oleh Supriadi, *Op.Cit.*, hlm. 9.

²³ Urip Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 7.

Hukum Adat masa lampau adalah hak memiliki dan menguasai sebidang tanah pada zaman penjajahan Belanda dan Jepang, serta pada zaman Indonesia merdeka Tahun 1945, tanpa bukti kepemilikan secara autentik, melainkan hanya pengakuan. Adapun ciri-ciri hukum tanah adat masa lampau adalah tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai oleh seseorang dan atau sekelompok masyarakat adat yang memiliki, menguasai serta menggarap, mengerjakan secara tetap maupun berpindah-pindah sesuai dengan daerah, suku, dan budaya hukumnya, kemudian secara turun temurun masih berada di lokasi daerah tersebut, dan atau mempunyai tanda-tanda fisik berupa sawah, ladang, hutan, dan simbol-simbol berupa makam, patung, rumah-rumah adat dan bahasa daerah yang ada di Negara Republik Indonesia²⁴.

b. Hukum Tanah Adat Masa Kini

Hukum Adat Masa Kini adalah hak memiliki dan menguasai sebidang tanah pada zaman sesudah merdeka tahun 1945 sampai sekarang, dengan bukti autentik berupa girik, petuk pajak, pipil, hak *agrarrische eigendom*, milik yasan, hak atas *druwe*, atau hak atas *druwe* desa, pesini, *grant sultan*, *landerijenbezitrecht*, *altijddurente erpacht*, hak usaha atas tanah bekas partikelir, fatwa ahli waris, akta peralihan hak, dan surat segel di bawah tangan, dan bahwa ada yang memperoleh sertifikat serta surat pajak hasil bumi (*Verponding Indonesia*), dan hak-hak lainnya sesuai dengan daerah berlakunya hukum adat tersebut, serta masih diakui secara internal maupun eksternal²⁵.

Adapun ciri-ciri Tanah Hukum Adat Masa Kini adalah tanah-tanah yang dimiliki seseorang atau sekelompok masyarakat adat dan masyarakat di daerah pedesaan maupun di kawasan perkotaan, sesuai dengan daerah, suku dan budaya hukumnya, kemudian secara turun temurun berpindah tangan kepada orang lain, dan mempunyai bukti-bukti kepemilikan serta secara fisik

²⁴Supriadi, *Op.Cit.*, hlm. 10.

²⁵*Ibid.*, hlm. 10-12.

dimiliki dan dikuasai dan/atau dikuasai orang/badan hukum. Berdasarkan uraian tersebut, maka ciri Tanah Hukum Adat Masa Kini dapat diringkas, sebagai berikut : a) Ada masyarakat, Badan Hukum Pemerintah/Swasta; b) Masyarakat di daerah pedesaan atau perkotaan; c) Turun temurun atau telah berpindah tangan atau dialihkan; d) Mempunyai bukti pemilikan berupa girik, *Verponding Indonesia*, petuk, ketitir, sertifikat, fakwa waris, penetapan pengadilan, hibah, akta peralihan surat di bawah tangan, dan lain-lain; e) Menguasai secara fisik berupa masjid, kuil, gereja, candi, danau, patung, makam, sawah, ladang, hutan, rumah adat, gedung, sungai, gunung, dan lain-lain.²⁶

2. Hukum Agraria/Tanah Barat

Hukum Agraria/Hukum Tanah Barat adalah keseluruhan dari kaidah-kaidah Hukum Agraria yang bersumber pada Hukum Perdata Barat. Khususnya yang bersumber pada *Burgelijk Wetboek* (BW). Hukum Agraria ini diberlakukan atas dasar konkordansi. Misalnya, Tanah Hak *Eigendom*, Hak *Opstal*, Hak *Erfpacht*, *Rechts van Gebruik*²⁷ adalah contoh tanah-tanah dengan hak barat. Timbulnya Hukum Agraria/Tanah Barat antara lain karena banyaknya orang Belanda yang memerlukan tanah untuk perkebunan atau bangunan di luar kota dengan hak *Erfpacht* (Pasal 720 BW) serta rumah tinggal dengan Hak *Eigendom* dan Hak *Opstal*²⁸.

Tanah dengan Hak Barat dapat dikatakan hampir semuanya terdaftar pada Kantor *Overschrijvings Ambtenaar* menurut *Overschrijvings Ordonantie* S. 1834-27 dan dipetakan oleh Kantor Kadaster menurut Peraturan Kadaster. Tanah-tanah Hak Barat ini tunduk pada Hukum Tanah Barat. Artinya hak-hak dan kewajiban-kewajiban pemegang haknya, persyaratan bagi pemegang haknya, hal-hal mengenai tanah yang dihaki, serta perolehannya pembebanannya diatur menurut

²⁶*Ibid.*, hlm. 14.

²⁷ Urip Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 7.

²⁸ Ny. Arie. S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 5.

ketentuan-ketentuan Hukum Tanah Barat. Tanah-tanah barat ini jumlahnya tidak sebanyak tanah-tanah hak Indonesia (kurang lebih 200.000 bidang)²⁹.

Adapun tanah-tanah dengan hak barat adalah :

1. Hak *Eigendom* adalah hak kebendaan yang paling luas. *Hak eigendom* adalah hak untuk dengan bebas mempergunakan/menikmati suatu benda sepenuhnya dan untuk menguasai seluas-luasnya asal tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau kepentingan umum yang ditetapkan oleh instansi (kekuasaan) yang berhak menetapkannya, serta tidak mengganggu hak-hak orang lain, semua itu kecuali pencabutan *eigendom* (*onteigening*) untuk kepentingan umum dengan pembayaran layak menurut peraturan secara umum (Pasal 570 BW);
2. Hak *Erfpacht* adalah hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya kegunaan sebidang tanah milik orang lain dengan kewajiban untuk membayar setiap tahun sejumlah uang atau hasil bumi kepada pemilik tanah sebagai pengakuan atas hak *eigendom* dari pemilik itu (Pasal 720 BW);
3. Hak *Opstal* adalah suatu hak kebendaan (*zakelljk recht*) untuk mempunyai rumah-rumah, bangunan-bangunan dan tanaman di atas tanah milik orang lain (Pasal 711 BW);
4. Gubernur Jenderal berwenang untuk menyewakan tanah negara bagi kepentingan perkebunan untuk masa 20 tahun. Kebanyakan hak sewa ini kemudian diganti dengan hak *erfpacht*. Kemudian dari hak sewa ini timbul apa yang dikenal dengan hak-hak konversi di daerah-daerah Swapraja yang semula jangka waktu hak konversi ini adalah 50 tahun³⁰;
5. Hak Pakai atas tanah negara diberikan kepada gereja-gereja

²⁹ Boedi Harsono, *Op,Cit.*, hlm. 54.

³⁰Erman Rajaguguk, *Hukum Agraria : Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*. Jakarta: Chandra Pratama 1995, hlm. 17

atau badan-badan sosial untuk jangka tertentu (Pasal 821 BW)³¹;

6. Peminjaman tanah negara diatur oleh S. 1940 No. 427. Pembagian hak pinjam (sanggan), misalnya meliputi keperluan untuk rumah sakit yang mendapat subsidi³².

3. Hukum Agraria Administrasi

Hukum Tanah Administrasi adalah keseluruhan peraturan yang memberikan landasan hukum bagi penguasa atau negara untuk melaksanakan politik pertanahan dan memberikan wewenang khusus kepada penguasa untuk melakukan tindakan-tindakan di bidang pertanahan³³. Dalam UUPA, Hukum Agraria Administratif adalah Hukum Agraria yang berdasarkan tujuan dan sendi-sendi pemerintahan jajahan³⁴.

Hukum Tanah Administrasi yang berlaku sebelum UUPA tentunya adalah Hukum Tanah Administrasi ciptaan pemerintah kolonial Belanda, yang terkenal dengan nama *Agrarische Wet 1870*. Sebelumnya berlaku *Cultuur Stelsel* (sistem tanam paksa) yang juga merupakan politik pertanahan yang dilancarkan Pemerintah Hindia Belanda, dimana rakyat Indonesia dipaksa untuk menanam tanaman yang laku di pasaran Eropa. Perbedaannya, *Agrarische Wet* terbuka bagi pengusaha asing/swasta, sedangkan *cultuur Stelsel* merupakan monopoli pemerintah³⁵.

4. Hukum Agraria Swapraja

Hukum Tanah Swapraja adalah keseluruhan peraturan tentang pertanahan yang khusus yang berlaku di daerah Swapraja, seperti Kesultanan Yogyakarta, Surakarta, Cirebon dan Deli³⁶. Hukum Tanah

³¹*Ibid.*

³²*Ibid.*

³³ Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 7.

³⁴ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 33.

³⁵ Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 7.

³⁶ *Ibid.*

Swapraja bersumber pada peraturan-peraturan tentang tanah di daerah-daerah Swapraja yang memberikan pengaturan bagi tanah-tanah di wilayah daerah-daerah Swapraja yang bersangkutan³⁷. Hukum Tanah Swapraja pada dasarnya adalah Hukum Tanah Adat yang diciptakan oleh Pemerintah Swapraja dan sebagian diciptakan oleh Pemerintah Hindia Belanda.

Menurut BF. Sihombing yang dikutip oleh Suhardi³⁸, bahwa yang dimaksud dengan tanah-tanah Swapraja, yaitu dahulu yang disebut daerah raja-raja atau *Zelbestuurende landschappen*. Menurut Hukum Ketatanegaraan dahulu daerah-daerah Swapraja di bagi atas :

a) Swapraja dengan kontrak panjang (*Lange Contracten*); b) Swapraja dengan kontrak pendek (*Korte Verklaring*). Hak tanah di daerah-daerah Swapraja masih mempunyai sifat-sifat keistimewaan berhubung dengan struktur pemerintahan dan masyarakat yang sedikit atau banyak adalah lanjutan sistem feodal³⁹.

5. Hukum Agraria Antar Golongan

Dualisme Hukum Agraria juga juga menimbulkan masalah Hukum Antar Golongan. Persoalan antar golongan selain timbul karena adanya dualisme dalam Hukum Tanah, juga karena menurut hukum dan kenyataannya, tanah-tanah hak barat tidak hanya dipunyai dan dapat dipunyai oleh orang-orang dan badan-badan hukum yang tunduk pada Hukum Perdata Barat. Demikian juga tanah-tanah adat⁴⁰. Untuk itu diciptakan Hukum Antar Golongan dengan maksud untuk menyelesaikan hubungan antar golongan yang menyangkut masalah tanah berdasarkan pembagian golongan penduduk yang mana tunduk pada hukum yang berbeda atas dasar ketentuan Pasal 131 jo 163 IS. Dimana didalamnya menyatakan, a) golongan Eropa dan Timur Asing berlaku Hukum Barat; dan b) golongan Bumiputra (Indonesia Asli) berlaku Hukum Adat. Hukum Antar Golongan ini kaedah-

³⁷ Urip Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 8.

³⁸ Supriadi, *Op.Cit.*, hlm. 17 mengutip B.F. Sihombing, *Op.Cit.*, hlm. 73.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 18.

⁴⁰ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 61-63.

kaedahnya tidak dalam peraturan perundangan-undangan yang tertulis, tetapi berupa putusan-putusan pengadilan yang menjadi Yurisprudensi dan pendapat para ahli atau sarjana hukum. Namun demikian ada juga peraturan-peraturan tertulis yang diciptakan untuk mengatur hal-hal yang berhubungan dengan Hukum Tanah Antar Golongan⁴¹.

Dengan adanya lima macam Hukum Tanah tersebut sebelum berlakunya UUPA, maka dapat dikatakan Hukum Tanah di Indonesia pada saat itu bersifat pluralistik, yaitu dengan berlakunya hukum⁴²:

1. Hukum Tanah Barat yang bersumber pada Hukum Barat dan peraturan-peraturan lainnya;
2. Hukum Tanah Adat yang bersumber pada Hukum Adat;
3. Hukum Tanah Antar Golongan yang bersumber pada HATAH, yaitu Yurisprudensi dan pendapat para sarjana;
4. Hukum Tanah Administrasi yang bersumber pada Hukum Administrasi Negara;
5. Hukum Tanah Swapraja yang bersumber pada Hukum Tata Negara atau Hukum Administrasi Negara.

Kondisi dualisme dan pluralistik hukum bidang pertanahan tersebut tidak sesuai dengan cita-cita kesatuan dan juga menimbulkan masalah antar golongan. Sehingga dualisme hukum yang mengatur bidang pertanahan tersebut tidak sesuai dengan cita-cita kesatuan dan persatuan bangsa. Oleh karenanya harus ada pengaturan tunggal dan dualisme serta pluralisme hukum pertanahan harus dihapuskan. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) No. II/MPRS/1960 menyatakan⁴³,

Dualisme Hukum Agraria yang kini masih berlaku harus segera diganti dengan Undang Undang Pokok serta peraturan peraturan

⁴¹ Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 6.

⁴² *Ibid.*, hlm. 7.

⁴³ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 68.

agraria yang baru yang bersifat nasional berdasarkan Pancasila, UUS 1945, khususnya Pasal 33 serta Manifesto Politik Presiden. Dualisme dalam Hukum Agraria, yakni dengan adanya hak-hak barat di samping hak-hak adat, harus pula ditiadakan. Kita harus menuju pada Hukum Agraria Nasional dan unifikasi dari hak-hak atas tanah, agar supaya rakyat dapat menikmati manfaat tanah dan dapat mengusahakannya untuk pembangunan.

2. Pembentukan Hukum Tanah Nasional dan UUPA

Hukum tanah nasional adalah merupakan hukum tanah yang disempurnakan, yang merupakan hukum tanah Negara kesatuan RI yang mengatur hak-hak penguasaan atas semua tanah di seluruh wilayah Indonesia dengan semangat *kebangsaan, kerakyatan, kebersamaan* dan *keadilan*⁴⁴. Fungsi dan tujuan Hukum Tanah Nasional adalah karena tanah diseluruh wilayah Indonesia yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia merupakan unsur utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa Indonesia sepanjang masa, maka dengan pengaturan Hukum Tanah Nasional, tanah dapat dipergunakan bagi tercapainya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata.

Dengan adanya dualisme itu hukum pertanahan dan demi tercapainya Hukum Tanah Nasional, maka perlu dilakukan pembaharuan Hukum Tanah dengan alasan dan dasar sebagaimana dikemukakan dalam kondiderans mengingat dan Penjelasan Umum UUPA, UU No. 5 Tahun 1960, yaitu⁴⁵ :

1. Hukum Agraria yang berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan dan sebagian lagi dipengaruhi oleh, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara di dalam melaksanakan

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 31.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 32.

- pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini;
2. Karena sebagai akibat politik hukum pemerintah jajahan itu hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari Hukum Adat di samping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat, hal mana selain menimbulkan pelbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan Bangsa;
 3. Karena bagi rakyat asli Hukum Agraria penjajahan tidak menjamin kepastian hukum. Guna memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, maka hukum pertanahan memerlukan : a) Tersedianya perangkat hukum tertulis, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten; dan b) Penyelenggaraan pendaftaran pertanahan yang efektif⁴⁶.

Hukum Tanah yang baru harus bersifat Nasional, baik mengenai segi formal maupun materilnya. Mengenai segi formalnya, Hukum Tanah Nasional harus dibuat oleh Pembentuk Undang Undang Indonesia, dibuat di Indonesia dan disusun pula dalam bahasa Indonesia. Lagi pula Hukum Tanah Nasional berlaku di seluruh wilayah Indonesia dan meliputi semua tanah yang ada di wilayah Negara. UUPA telah memenuhi syarat nasional yang formal itu⁴⁷.

Dalam pembangunan dan pembentukan Hukum Agraria Nasional harus diperhatikan beberapa faktor, yaitu faktor formal, faktor material, faktor ideal, faktor agraria modern, dan faktor ideologi politik, yang dapat diuraikan sebagai berikut⁴⁸ :

- a. **Faktor Formal.** Keadaan hukum agraria di Indonesia sebelum diundangkannya UUPA merupakan keadaan peralihan, keadaan

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 69.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 162.

⁴⁸ Urip Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 39-41.

sementara waktu oleh karena peraturan-peraturan yang sekarang berlaku berdasarkan pada peraturan-peraturan peralihan yang terdapat dalam Pasal 142 Undang Undang Sementara (UUUDS) 1950, Pasal 192 Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS), dan Pasal 2 Aturan Peralihan UUD 1945, yang semuanya itu bersama-sama menentukan dalam garis besarnya bahwa peraturan-peraturan hukum yang berlaku pada zaman Hindia Belanda memegang kekuasaan, masih berlaku untuk sementara⁴⁹;

- b. **Faktor Material.** Hukum Agraria Kolonial mempunyai sifat dualisme hukum. Dualisme hukum itu dapat meliputi hukum, subjek maupun objeknya. Menurut hukumnya, yaitu disatu pihak berlaku Hukum Agraria Barat yang diatur dalam KUHPerdata maupun *Agrarische Wet*, di pihak lain berlaku Hukum Agraria Adat yang diatur dalam Hukum Adat tentang tanah masing-masing. Menurut subjeknya, Hukum Agraria Barat berlaku bagi orang-orang yang tunduk Hukum Barat, dipihak lain Hukum Agraria Adat berlaku bagi orang-orang yang tunduk pada Hukum Adat. Menurut objeknya, disatu pihak ada hak-hak atas tanah yang diperuntukkan bagi orang-orang yang tunduk pada Hukum Barat, di pihak lain ada hak-hak atas tanah yang diperuntukkan bagi orang-orang yang tunduk pada Hukum Adat. Setelah Indonesia merdeka, maka sifat dualisme hukum ini harus diganti dengan sifat unifikasi (kesatuan) hukum Agraria yang dikehendaki oleh bangsa Indonesia⁵⁰;
- c. **Faktor Ideal.** Dari faktor ideal (tujuan Negara), maka tujuan Hukum Agraria Kolonial tidak cocok dengan tujuan Negara Indonesia yang tercantum dalam alenia IV Pembukaan UUD 1945 dan tujuan penguasaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, seperti yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Hukum Agraria Kolonial dibuat dengan tujuan untuk kepentingan, keuntungan, kesejahteraan dan kemakmuran Pemerintah Hindia

⁴⁹*Ibid.*, hlm. 39

⁵⁰*Ibid.* hlm. 39-40.

Belanda, orang-orang dari golongan Belanda, Eropa, Timur Asing. Sedangkan Hukum Agraria Nasional dibuat dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia. Ketidaksesuaian ini yang mendorong bahwa Hukum Agraria Kolonial harus diganti dengan Hukum Agraria Nasional yang diarahkan pada terwujudnya fungsi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia⁵¹;

- d. **Faktor Agraria Modern.** Faktor agraria modern ini terletak pada lapangan-lapangan sebagai berikut : 1) Lapangan sosial, masalahnya adalah bagaimana hubungan antara pemilik tanah dan bukan pemilik tanah itu diatur untuk kesejahteraan rakyat; 2) Lapangan ekonomi, masalahnya adalah bagaimana penggunaan tanah itu harus diatur agar dapat memberikan hasil produksi yang optimal atau mencapai titik optimum; 3) Lapangan etika, masalahnya adalah bagaimana penggunaan tanah itu harus diatur agar selain bisa memberikan kesejahteraan pada pemiliknya, juga memberikan kesejahteraan bagi masyarakat dan bangsa; 4) Lapangan idiil/fundamental, masalahnya adalah apakah warga Negara Indonesia boleh mempunyai Hak Milik atas tanah tanpa batas luas dan jumlahnya di Indonesia⁵²;
- e. **Faktor Ideologi Politik.** Indonesia sebagai bangsa dan Negara mempunyai keterkaitan hidup dengan Negara-negara lain. Indonesia tidak dapat mempunyai kedudukan tersendiri terlepas dari keadaan dan hubungan dengan Negara-negara lain. Dalam menyusun Hukum Agraria Nasional boleh mengadopsi Hukum Agraria Negara lain sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. UUD 1945 dijadikan faktor dasar dalam pembangunan Hukum Agraria nasional⁵³.

⁵¹*Ibid.*, hlm. 39.

⁵²*Ibid.*, hlm. 40-41.

⁵³*Ibid.*, hlm. 41.

Merujuk pada faktor-faktor tadi, maka hukum tanah yang baru ini secara material tujuan, konsepsi, asas-asas, sistem dan isinya harus bersifat Nasional. Untuk itu hukum agraria/tanah yang baru itu⁵⁴ :

- a. Harus didasarkan atas hukum adat tentang tanah;
- b. Harus sederhana;
- c. Harus menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia;
- d. Harus tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama;
- e. Harus memberikan kemungkinan supaya bumi, air dan ruang angkasa dapat mencapai fungsinya dalam membangun masyarakat yang adil dan makmur;
- f. Harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia;
- g. Harus memenuhi pula keperluan rakyat Indonesia menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria;
- h. Harus mewujudkan penjelmaan daripada KeTuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial, sebagai asas kerohanian Negara dan cita-cita Bangsa seperti yang tercantum di dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945;
- i. Harus melaksanakan pula ketentuan dalam Pasal 33 Undang Undang Dasar, yang mewajibkan Negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan Bangsa di pergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, penggunaan itu bisa secara perseorangan maupun secara gotong royong.

Berdasarkan sifat-sifat material Hukum Pertanahan Nasional tersebut, pembentukan Hukum Tanah Nasional dilakukan dengan menyusun UUPA. UUPA merupakan pelaksana dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan Hukum Agraria Nasional. Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan, *bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya*

⁵⁴ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 162-163.

kemakmuran rakyat. UUPA merupakan undang-undang yang melakukan pembaharuan Hukum Agraria karena didalamnya memuat Panca Program Agraria Reform Indonesia, yang meliputi :

1. Pembaharuan Hukum Agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
2. Penghapusan hak asing dan konsensi kolonial atas tanah;
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
4. Perombakan pemilikan dan penguasaan atas tanah serta hubungan-hubungan hukum yang berhubungan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan, yang kemudian dikenal sebagai program *land reform*;
5. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya⁵⁵.

Substansi UUPA dari segi berlakunya adalah tidak memberlakukan lagi atau mencabut Hukum Agraria Kolonial dan membangun Hukum Agraria Nasional. Dengan berlakunya UUPA maka terjadilah perubahan yang fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama hukum di bidang pertanahan. Perubahan yang fundamental ini mengenai struktur perangkat hukum, konsepsi yang mendasari maupun isinya. Dengan adanya hukum Agraria Nasional, pemerintah Indonesia juga telah mengupayakan menyesuaikan hukum Agraria Kolonial dengan keadaan dan kebutuhan setelah Indonesia merdeka yang meliputi upaya: 1) Menggunakan kebijaksanaan dan tafsiran baru; 2) Menghapus hak-hak konversi; 3) Penghapusan tanah partikelir; 4) Perubahan peraturan persewaan tanah rakyat; 5) Membuat peraturan tambahan untuk mengawasi pemindahan hak atas tanah; 6) Membuat peraturan dan melakukan tindakan mengenai tanah-tanah perkebunan; 7) Kenaikan *Canon* dan *Cijn*; 8) Larangan dan penyelesaian soalpemakaian tanah tanpa izin; 9) Membuat peraturan

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 3.

perjanjian bagi hasil (tanah pertanian); 10) Peralihan tugas dan wewenang agraria⁵⁶.

Tujuan dibentuknya UUPA yang diundangkan tanggal 24 September No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria adalah untuk mengakhiri sifat dualisme Hukum Pertanahan dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana tujuan pokok UUPA yang tercantum dalam Penejelasan Umum I UUPA yang menyatakan, bahwa 3 tujuan pokok UUPA adalah :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang akan merupakan alat untuk membawa 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 kesedehanaan dalam Hukum Pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya⁵⁷.

Merujuk pada tujuan sebagaimana tercantum pada Penjelasan UUPA tersebut, Ny. Arie S. Hutagalung⁵⁸ menguraikan tujuan dari UUPA, sebagai berikut :

1. Menciptakan unifikasi Hukum Agraria dengan cara :
 - a. menyatakan tidak berlaku lagi (mencabut/menghapus) peraturan-peraturan hukum tanah yang lama seperti tersebut di atas;
 - b. Menyatakan berlakunya Hukum Tanah Nasional berdasarkan Hukum Tanah Adat yang tidak tertulis, sebagai bahan penyusunan hukum tanah nasional.
2. Menciptakan unifikasi hak-hak penguasaan tanah (hak-hak atas tanah dan hak jaminan atas tanah) melalui ketentuan koversi :

⁵⁶*Ibid.*, hlm. 32-38.

⁵⁷ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 220.

⁵⁸ Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 17-18.

- a. Tanah -tanah hak barat maupun tanah-tanah hak Indonesia sebagai hubungan konkrit, dikonversi (diubah) menjadi hak-hak atas tanah menurut UUPA secara serentak dan demi hukum (*rechtswege*), terhitung mulai tanggal 24 September 1960;
- b. Hak-hak jaminan atas tanah, yaitu hipotek dan *crediterband* (Pasal 1162 KUHPerdara Pasal 15 Stbl. 1908-542) diubah demi hukum terhitung mulai tanggal 24 September 1960, menjadi Hak Tanggungan (Pasal 51 UUPA & Pasal IV Ketentuan Konversi UUPA jo UU No. 4 Tahun 1994 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.

Dengan tujuan UUPA sebagaimana tersebut di atas, mengingat tanah di seluruh wilayah Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia yang dipergunakan bagi tercapainya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata, maka fungsi UUPA sebagai bentuk Hukum Tanah Nasional⁵⁹ adalah :

1. Menghapuskan dualisme hukum tanah yang lama dan menciptakan unifikasi dan kodifikasi Hukum Agraria (Hukum Tanah) Nasional yang didasarkan pada hukum adat. Penghapusan dualisme Hukum Tanah lama dilakukan dengan cara mencabut beberapa ketentuan lama sebagaimana yang tercantum dalam diktum memutuskan dari UUPA, yaitu :
 - a. "*Agrarische Wet*" (Staatsblad 1870 No. 55), sebagai yang termuat dalam pasal 51 "*Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie*" (Staatsblad 1925 No. 447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu;
 - b. Seluruh *Domein Verklaring*, yaitu :
 - "*Domien Verklaring*" tersebut dalam pasal 1 "*Agrarisch Besluit*" (Staatsblad 1870 No. 118);
 - "*Algemene Domien Verklaring*" tersebut dalam Staatsblad 1875 No. 119A;

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 17.

- "*Domien Verklaring* untuk Sumatera" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1874 No. 94f;
 - "*Domein Verklaring* untuk keresidenan Menado" tersebut dalam Pasal 1 dari Staatsblad 1877 No. 55;
 - "*Domien Verklaring* untuk *residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo*" tersebut dalam Pasal 1 dari Staatsblad 1888 No.58.
- c. Peraturan mengenai *Agrarische Eigendom* yang dituangkan dalam *Koninklijk Besluit* tanggal 16 April 1872 No. 29 (Staatsblad 1872 No. 117) dan peraturan pelaksanaannya;
 - d. Buku ke-II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai *hypotheek* yang masih berlaku pada mulai berlakunya Undang-undang ini;
- 2. Mengadakan unifikasi hak-hak atas tanah dan hak-hak jaminan atas tanah melalui ketentuan-ketentuan konversi (Diktum ke UUPA).
 - 3. Meletakkan landasan hukum untuk pembangunan Hukum Agraria (Tanah) Nasional, misalnya Pasal 17 UUPA mengenai *Landreform*.

3. **Konsepsi Hukum Tanah Nasional**

Hukum Tanah Nasional merupakan perangkat perundang-undangan dengan Hukum Adat sebagai sumber utamanya, yang dilengkapi dengan ketentuan-ketentuan Hukum Adat setempat mengenai hal-hal yang belum mendapat pengaturan dalam hukum yang tertulis dan lembaga-lembaga hukum lain di luar Hukum Adat, dalam memenuhi perkembangan kebutuhan nasional masa kini dan mendatang⁶⁰.

Dengan berlakunya UUPA, diputuskan bahwa “telah dipilih hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional, sebagaimana dalam konsideran dikatakan bahwa “berpendapat UUPA yang menyatakan

⁶⁰ Boedi Harsono (2), *Op.Cit.*, hlm. 39.

bahwa berhubung dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya hukum agraria nasional, yang berdasar atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

Hukum Adat merupakan sumber utama dalam Pembangunan Hukum Tanah Nasional. Ini berarti pembangunan Hukum Tanah Nasional dilandasi konsepsinya Hukum Adat yang dirumuskan dengan kata-kata : *Komunalistik religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengundang kebersamaan.* Sifat komunalistik religius komunalistik religius ditunjukkan oleh ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyatakan, *seluruh bumi, air dan ruang angkasa , termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional* ⁶¹.

Sifat komunalistik konsepsi Hukum Tanah Nasional dapat dilihat dari pernyataan, bahwa oleh karena Hukum Adat tanah ulayat merupakan tanah bersama para warga masyarakat Adat yang bersangkutan, maka dalam rangka nasionalisasi maka semua tanah dalam wilayah Indonesia adalah tanah bersama milik bangsa Indonesia. Sedangkan konsepsi religius ditunjukkan oleh pernyataan, bahwa bumi, air dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, merupakan karunia Tuhan kepada bangsa Indonesia. Suasana religius tersebut juga tampak dari konsiderans UUPA dan Pasal 5 UUPA, yaitu agar Pembuat Undang Undang dalam membangun Hukum Tanah Nasional jangan mengabaikan melainkan harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada Hukum Agama⁶².

⁶¹ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 229.

⁶² *Ibid.*, hlm. 229-230

Dengan konsepsi hukum yang komunalistik religius, memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Sifat komunalistik yang menunjukkan adanya hak bersama para anggota masyarakat hukum adat atas tanah yang disebut Hak Ulayat. Tanah Ulayat merupakan tanah kepunyaan bersama yang dianggap sebagai karunia suatu kekuatan gaib atau peninggalan nenek moyang kepada kelompok yang merupakan masyarakat hukum adat, sebagai pendukung utama bagi kehidupan dan penghidupan kelompok tersebut sepanjang masa. Disinilah tampak sifat religius unsur keagamaan hubungan hukum antara para warga masyarakat hukum adat bersama dengan tanah ulayatnya itu⁶³. Hak ulayat merupakan hak yang tertinggi dalam masyarakat hukum adat atas seluruh lingkungan tanah yang berada diwilayah masyarakat hukumnya. Pengangkatan hak ulayat pada tingkatan paling tinggi sehingga menjadi Hak Bangsa Indonesia mempunyai pengertian, bahwa seluruh tanah di wilayah Republik Indonesia adalah kepunyaan bangsa Indonesia. Namun hubungan “kepunyaan” dengan tanah di seluruh wilayah Indonesia tidaklah sama dengan hubungan pemilikan karena tetap masih diakui hak milik perorangan atas tanah yang bersumber pada hak bersama (Pasal 4 UUPA) yang mempunyai fungsi sosial (Pasal 6 UUPA)⁶⁴.

4. Hukum Adat dan Hukum Tanah Nasional

Menurut Boedi Harsono, Hukum adat yang dapat diterima sebagai hukum adat yang dimaksud dalam UUPA adalah hukum adat yang *disaneer* atau oleh Saudargo Gautama disebut *diretool*.⁶⁵ Namun setidaknya menurut A.P. Parlindungan, adalah hukum adat yang telah

⁶³ *Ibid.*, hlm. 181.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 183..

⁶⁵ A.P. Parlindungan, *Undang Undang Pokok Agraria*, Cet. Ketujuh, Bandung : Mandar Maju, 1993, hlm. 52, mengutip Saudargo Gautama (Gouw Giok Siong) (2), *Tafsiran Undang Undang Pokok Agraria*, Bandung : Penerbit Alumni, 1973.

dihilangkan sifat-sifatnya yang khusus daerah dan diberi sifat nasional⁶⁶.

Hukum adat yang dimaksud dalam UUPA adalah hukum aslinya golongan rakyat pribumi, yang merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan yang mengandung unsur-unsur nasional yang asli, yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan, yang berasaskan keseimbangan serta diliputi oleh suasana kebangsaan⁶⁷. Hukum adat dalam UUPA adalah secara formal merupakan bagian dari hukum positif Indonesia yang berlaku sebagai hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis di kalangan orang-orang Indonesia asli yang mengandung ciri-ciri nasional. Secara materil merupakan sifat kemasyarakatan yang berasaskan keseimbangan dan diliputi suasana keagamaan. Dengan pengertian yang demikian, maka yang disebut Hukum Adat tidak harus diartikan semata-mata sebagai rangkaian norma-norma hukum saja, akan tetapi meliputi juga : konsepsi (ajaran teori), asas-asas (yang merupakan perwujudan dari konsepsi, lembaga-lembaga hukum, dan sistem (tata susunan yang teratur)⁶⁸.

Berdasarkan konsepsi hukum adat sebagai sumber utama dalam pembangunan Hukum Tanah Nasional, terdapat asas-asas dalam hukum adat yang digunakan dalam Hukum Tanah Nasional, yaitu asas-asas religius (Pasal 1UUPA), asas kebangsaan (Pasal 1, 2, dan 9 UUPA), asas demokrasi (Pasal 9), asas kemasyarakatan, pemerataan, dan keadilan sosial (Pasal 6, 7, 10, 11, dan 13), asas penggunaan dan pemeliharaan tanah secara berencana (Pasal 14 dan (15), dan asas pemisahan horizontal⁶⁹.

5. Asas Asas Dasar Hukum Tanah Nasional

⁶⁶*Ibid.*, hlm. 52.

⁶⁷ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hl. 179.

⁶⁸ Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 17.

⁶⁹Supriadi, *Op. Cit.*, hlm. 54.

Asas-asas Dasar Hukum Tanah Nasional adalah sebagai berikut :

- a. Asas religiositas, yang memperhatikan unsur-unsur yang bersandar pada Hukum Agama (Konsiderans Berpendapat, pasal 1 dan 49 UUPA);
- b. Asas kebangsaan, yang mendahulukan kepentingan nasional, dengan memberi kesempatan kepada pihak asing menguasai dan menggunakan tanah untuk keperluan usahanya, yang bermanfaat bagi kemajuan dan kemakmuran bangsa dan negara (Pasal 9, 20 dan 55 UUPA);
- c. Asas demokrasi, dengan tidak mengadakan perbedaan antar gender, suku, agama, dan wilayah (Pasal 4 dan (UUPA);
- d. Asas pemerataan, pembatasan dan keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah yang tersedia (Pasal 7, 11, dan 17 UUPA);
- e. Asas kebersamaan dan kemitraan dalam penguasaan dan penggunaan tanah dengan memperdayakan golongan ekonomi lemah, terutama para petani (Pasal 11 dan 12 UUPA);
- f. Asas kepastian hukum dan keterbukaan dalam penguasaan dan penggunaan tanah serta perlindungan hukum bagi golongan ekonomi lemah terutama, para petani (Pasal 11, 13 dan 19 UUPA);
- g. Asas penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai sumber daya alam strategis seara berencana optimal, efisien dan berkelanjutan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bersama, dengan menjaga kelestarian kemampuan dan lingkungannya (Pasal 13 dan 13 UUPA);
- h. Asas kemanusiaan yang adil dan beradab dalam penyelesaian masalah-masalah pertanahan sesuai dengan sila kedua Pancasila⁷⁰.

6. Konversi Hak Atas Tanah

Dengan diundangkannya UUPA, maka hanya ada satu Hukum Tanah yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia dan hanya ada satu perangkat hak-hak perorangan atas tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA jo Pasal 53, Pasal 20 s/d 51 UUPA jo

⁷⁰ Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 27.

Pasal 57 UUPA. Ini berarti sejak berlakunya UUPA telah terjadi unifikasi hak-hak perorangan atas tanah yang dimiliki oleh orang-orang dan badan hukum berdasarkan Hukum Tanah Adat dan Hukum Tanah Barat dengan cara konversi menjadi satu hak perorangan atas tanah menurut UUPA berdasarkan ketentuan-ketentuan konversi dalam Diktum Kedua UUPA⁷¹.

Konversi Hukum Agraria adalah penyesuaian hak-hak atas tanah yang pernah tunduk dengan sistem hukum lama, yaitu hukum tanah menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Barat dan tanah-tanah yang tunduk kepada Hukum Adat untuk masuk dalam sistem hak-hak atas tanah menurut UUPA⁷².

Sejak diundangkannya UUPA, maka hapuslah dualisme Hukum Pertanahan dan terselenggarakan unifikasi dalam Hukum Pertanahan dimana hak-hak atas tanah tersebut dikonversikan menjadi salah satu hak atas tanah sebagaimana hak-hak atas tanah menurut ketentuan Pasal 16 UUPA. Dalam hal ini, hak-hak atas tanah menurut hukum agraria lama akan dikonversikan menjadi hak-hak baru menurut UUPA.

Oleh karenanya konversi adalah perubahan hak-hak atas tanah lama menjadi sesuai dengan hak-hak atas tanah menurut UUPA, yang mengakhiri dualisme Hukum Agraria, maka tujuan konversi hak-hak atas tanah adalah :

1. Menciptakan unifikasi hak-hak perorangan atas tanah terutama yang sudah merupakan suatu hubungan hukum yang konkret dengan tanah berdasarkan ketentuan Hukum Tanah yang lama, yaitu tanah-tanah Hak Barat dan tanah-tanah Hak Indonesia. Dan di pihak lain Hak Hipotek yang membebani tanah-tanah dengan

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 53.

⁷² A.P. Parlindungan, *Pedoman Pelaksana UUPA dan Tata Cara PPAT*, Bandung : Alumni, 1982, hlm. 49.

- Hak *Eigendom*, Hak *Erfpacht* Hak *Opstal* dan juga Hak *Credietverband* yang membebani tanah hak milik adat;
2. Untuk mengakhiri hak-hak asing atas tanah, yaitu tanah-tanah hak yang dikuasai dan digunakan oleh orang-orang asing dan badan-badan hukum asing. Hal ini adalah sebagai akibat berlakunya *Agrarische Wet* 1870 yang memuat politik pertanahan pemerintah jajahan Hindia Belanda berikut peraturan pelaksanaannya. Oleh karena itu untuk tanah-tanah hak Barat yang tidak dikonversi menjadi hak milik hanya akan berlangsung selama sisa jangka waktunya dan paling lama adalah 20 tahun dan bahkan ada pula yang tidak dikonversi dan dihapuskan hak Barat tersebut⁷³.

Berdasarkan ketentuan Keppres No. 32 tanggal 8 Agustus 1972 tentang Pokok Pokok Kebijakan dalam Rangka Memberi Hak Hak Baru atas Tanah Asal Konversi Hak Barat, tanah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai asal konversi Hak Barat yang jangka waktunya berakhir pada tanggal 24 September 1980 sebagaimana yang dimaksud dalam UUPA pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang langsung di kuasai oleh negara. Konversi tersebut terjadi demi hukum dan secara serentak sejak tanggal 24 September 1960. Sehingga sejak tanggal berlakunya UUPA, tidak berlaku lagi lembaga-lembaga atau hak-hak atas tanah yang diatur oleh Hukum Tanah Barat maupun Hukum Tanah Adat karena hak-hak perorangan atas tanah tersebut diubah/dikonversi menjadi salah satu hak baru berdasarkan UUPA. Sehingga oleh karena hak-hak tanah yang baru berasal dari hak atas tanah yang lama, maka sebutan bagi hak tanah yang lama harus didahului dengan sebutan “bekas”⁷⁴.

Konversi adalah perubahan hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA. Hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA diubah menjadi hak-hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA (Pasal 16

⁷³ Ny.Arie. S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 54.

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 55-57.

UUPA)⁷⁵. Konversi juga dapat diartikan dengan pengertian : perubahan status hak atas tanah menurut hukum yang lama sebelum berlakunya UUPA, yaitu hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat (BW), Hukum Adat dan daerah Swapraja menjadi hak atas tanah menurut UUPA⁷⁶.

Konversi Tanah Hak Barat⁷⁷

Jenis Haknya	Dikonversi Menjadi dan Jangka Waktunya	Keterangan
	24 September 1960	24 September 1980
HAK EIGENDOM	Hak Milik Jangka waktu : tidak terbatas	Berlangsung terus
	Hak Guna Bangunan Jangka waktu : 20 tahun	Hapus menjadi tanah negara. Diajukan permohonan baru
	Hak Pakai Jangka waktu selama diperlukan khusus untuk Perwakilan Negara Asing digunakan untuk kantor/ rumah kediaman kepala perwakilan asing tersebut	Berlangsung terus selama diperlukan
HAK OPSTAL	Hak Guna Bangunan Jangka waktu : sisa jangka waktunya, dan paling lama 20 tahun	Hapus menjadi Tanah Negara
HAK ERFPACH	Untuk Perkebunan Besar : Hak Guna Bangunan Jangka waktu : sisa jangka waktunya, dan paling lama 20 tahun	Hapus menjadi Tanah Negara Diajukan permohonan hak baru
	Untuk perumahan (di kota-	Hapus menjadi Tanah Negara

⁷⁵ *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Edisi Pertama, Cet. 2, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2011, hlm. 56

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 57.

⁷⁷ Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 56.

	kota/ tempat peristirahatan): Hak Guna Bangunan Jangka waktu : sisa jangka waktunya, dan paling lama 20 tahun	Diajukan permohonan hak baru
	Untuk pertanian kecil : Dihapuskan	Menjadi Tanah Negara dan didistribusikan kepada para petani dalam pelaksanaan Landreform
HAK GEBRUIK	Hak Pakai Jangka waktu : sisa jangka waktu dan paling lama 20 tahun	Hapus menjadi Tanah Negara Diajukan permohonan hak baru
HAK SEWA (ATAS TANAH NEGARA)	Hak Pakai Jangka waktu : sisa jangka waktu dan paling lama 20 tahun	Hapus menjadi Tanah Negara Diajukan permohonan hak baru

C. SUMBER HUKUM TANAH

Sebelum berbicara mengenai sumber Hukum Tanah, perlu diketahui mengenai ketentuan-ketentuan Hukum Tanah Nasional yang terdiri dari : a) norma hukum tertulis, yang dituangkan dalam peraturan-peraturan perundangan; dan b) norma-norma hukum tidak tertulis, berupa Hukum Adat dan Hukum Kebiasaan Baru yang bukan Hukum Adat. Merujuk pada ketentuan tersebut, maka susunan sumber hukum formal Hukum Tanah Nasional adalah berupa norma hukum yang berbentuk tertulis dan tidak tertulis, dengan jenjang hierarki, sebagai berikut :

1. Sumber hukum agraria yang tertulis, adalah:
 - a. Undang-Undang Dasar 1945, terutama Pasal 33 ayat 3;
 - b. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);

- c. Peraturan-peraturan pelaksana UUPA seperti PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang diubah dengan PP No. 24 Tahun 1997;
 - d. Peraturan-peraturan bukan pelaksana UUPA yang dikeluarkan sesudah tanggal 24 September 1960 karena suatu masalah yang perlu diatur. Misalnya Undang-Undang No. 51/Prp/1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya;
 - e. Peraturan-peraturan lama yang untuk sementara masih berlaku, sesuai dengan ketentuan pasal-pasal peralihan. Masih tetap berlakunya peraturan lama adalah bertujuan untuk mengisi kekosongan sebelum peraturan-peraturan pelaksana dibentuk. Peraturan-peraturan lama tersebut diatur dalam Pasal 56-58 UUPA. (Tujuan tetap memberlakukan ketentuan lama adalah untuk mengisi kekosongan sebelum peraturan-peraturan pelaksana dibentuk).
2. Sumber hukum agraria yang tidak tertulis, terdiri dari:
- a. Norma Hukum adat yang sudah di-*saneer* menurut ketentuan Pasal 5, 56 dan 58 UUPA. Merujuk pada ketentuan Pasal 5 UUPA, yaitu Hukum Adat yang Tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional dan Negara; berdasarkan atas persatuan bangsa; berdasarkan atas sosialisme Indonesia; berdasarkan peraturan-peraturan yang tercantum dalam UUPA dan peraturan perundangan lainnya; mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama;
 - b. Hukum kebiasaan baru termasuk yurisprudensi dan praktik administrasi⁷⁸.

Selain ketentuan norma peraturan tertulis dan norma Hukum Adat kebiasaan baru, perjanjian yang diadakan oleh para pihak yang merupakan hubungan hukum bagi hubungan konkret yang bersangkutan sebagaimana

⁷⁸Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm 267-268..

ketentuan Pasal 1338 KUHPerdara, juga merupakan sumber hukum dalam menghadapi dan menyelesaikan kasus-kasus konkret. Perjanjian sebagai sumber hukum diberlakukan dengan pembatasan, yaitu khusus di bidang Hukum Tanah, sepanjang perjanjian yang diadakan itu tidak melanggar atau bertentangan dengan ketentuan-ketentuan UUPA⁷⁹.

Secara lengkap peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan ber-sumber pada hukum tertulis adalah sebagai berikut :

1. UU No. 5 tahun 1960 (LN 1960 – 104) tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA);
2. UU No. 28 tahun 1956 (LN 1956-73) tentang Pengawasan Terhadap Pindahan Hak Atas Tanah Perkebunan;
3. UU No. 29 tahun 1956 (LN 1956-74) tentang Peraturan-Peraturan Dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan;
4. UU No. 20 tahun 1961 (LN 1961-288) tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya;
5. UU No. 38 Prp. Tahun 1960 jo No. 20, tahun 1964 (LN 1960-120) tentang Penggunaan dan Penetapan Luas Tanah Untuk Tanaman-Tanaman Tertentu;
6. UU No. 51 Prp. Tahun 1960 (LN 1960-158) tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya;
7. UU No. 4 tahun 1982 (LN 1982-12) tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup;
8. U No. 56 Prp. Tahun 1960 (LN 1960-174) tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian;
9. UU No. 7 tahun 1970 (LN 1970-41) tentang Penghapusan Pengadilan Landreform;
10. UU No 1 tahun 1967 (LN 1967-1) tentang Penanaman Modal Asing yang saat ini telah diubah dengan UU No. 25 Tahun 2007 (LN 2007-67) tentang Penanaman Modal;
11. UU No. 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 268

BAB 4

HAK KEPEMILIKAN ATAS TANAH

A. PRINSIP NASIONALITAS DALAM KEPEMILIKAN TANAH

Prinsip Nasionalitas merupakan refleksi dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara yang dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut kemudian dijabarkan lagi dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1), (2), dan (3) UUPA yang berbunyi :

- (1) *Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia;*
- (2) *Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional;*
- (3) *Hubungan antar bangsa Indonesia dan bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.*

Prinsip nasionalitas berarti bahwa bumi, air, dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari pemiliknya saja. Dengan demikian hubungan bangsa Indonesia merupakan semacam hubungan Hukum Ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang

mengenai seluruh wilayah Indonesia¹. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 tersebut, dimungkinkan warga negara Indonesia mempunyai hak atas tanah yang menunjukkan hubungan sepenuhnya dengan tanah tersebut². Hubungan sepenuhnya ini berarti adalah menguasai dan menggunakan tanah yang bersangkutan dengan hak Milik (Pasal 21 ayat (1) UUPA).

Prinsip Nasionalitas lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 9 UUPA, yaitu hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2 UUPA. Dengan berdasarkan prinsip nasionalitas tersebut terdapat pembatasan pemilikan tanah terkait dengan status kewarganegaraan. Bagi warga negara Indonesia dimungkinkan untuk diberikan dan dapat memiliki semua jenis hak atas tanah yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang disesuaikan dengan penggunaan dan pemanfaatan tanahnya. Sedangkan bagi warga negara asing dibatasi hanya pada pemilikan atas jenis hak tertentu, dalam hal ini hak atas tanah yang terbatas jangka waktu berlakunya, seperti Hak Pakai dan Hak Sewa.

Berdasarkan uraian tersebut, maka prinsip nasionalitas mengandung makna bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa yang menjadi hak bangsa Indonesia, yang merupakan hak yang abadi yang artinya selama bangsa Indonesia masih ada, maka tidak ada yang bisa memutuskan hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah airnya. Sehingga dengan prinsip ini, hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak atas tanah, dan sebaliknya bagi warga negara asing dilarang untuk mempunyai hak atas tanah.

B. KONSEP PENGUASAAN ATAS TANAH

Menurut ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya begitu pula ruang angkasa adalah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada seluruh rakyat Indonesia dan oleh karenanya itu pemanfaatan fungsi bumi air dan kekayaan alam

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*, hlm. 2.

yang terkandung di dalamnya serta ruang angkasa haruslah ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia³. Merujuk pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) tersebut, ruang lingkup dari bumi menurut Pasal 1 UUPA adalah permukaan sebagai bagian dari bumi yang disebut tanah. Tanah yang dimaksud di sini bukan mengatur tanah dalam segak aspeknya melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut penguasaan tanah. Hak penguasaan atas tanah adalah suatu hubungan hukum yang memberi wewenang untuk berbuat sesuatu kepada subjek hukum (orang/badan hukum) terhadap objek hukumnya, yaitu tanah yang dikuasainya. Tanah yang dikuasainya itu yang dalam pengertian yuridis adalah berarti penguasaan tanah, pengertiannya dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek privat dan beraspek publik⁴.

Pengertian penguasaan dan menguasai yang dipakai dalam aspek perdata dan Penguasaan dalam arti yuridis, adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihakinya, misalnya pemilik tanah menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain. Dalam penguasaan yuridis ini :

- a. Ada penguasaan yuridis, yang biarpun memberi kekuasaan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh orang lain, misalnya orang yang memiliki tanah tidak menggunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan pihak lain. Dalam hal ini tanah itu secara yuridis, tanah itu dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah;
- b. Ada penguasaan yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik, misalnya kreditor

³ Bachtiar Efendi, *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*, Edisi kedua, Bandung : Alumni, 1993, hlm. 1.

⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria : Kajian Komprehensif*, Edisi pertama, Cetakan pertama, Jakarta : Prenada Media Group, 2012, hlm. 75.

(bank) pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan (jaminan), akan tetapi secara fisik penguasaannya tetap ada pada pemegang hak atas tanah⁵.

Sedangkan penguasaan yuridis yang beraspek publik, yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.⁶ Dalam Pasal 2 UUPA terdapat tafsiran otentik dan rincian lingkup pengertian “dikuasai” dalam Pasal 33 ayat (3) UUPA. Pasal 2 UUPA menentukan bahwa, *Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 45 dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.*

Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk :

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swantara dan masyarakat-masyarakat

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Ed. Revisi, Cet. 9, Jakarta : Djambatan, 2003, hlm. 23.

⁶ Urip Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 75-76.

hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Boedi Harsono⁷ mengatakan, bahwa hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kreterium atau tolak ukur pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.

Pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum Tanah ada yang sebagai lembaga hukum dan ada pula sebagai hubungan hukum konkret.⁸ Dengan pendekatan pengertian hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum dan hubungan hukum konkret, ketentuan-ketentuan hukum yang mengaturnya dapat disusun dan dipelajari dalam suatu sistematika yang khas dan masuk akal. Dikatakan khas karena hanya dijumpai dalam Hukum Tanah. Sedangkan dikatakan masuk akal karena mudah ditangkap dan diikuti logikanya.

C. JENIS PENGUSAAN HAK ATAS TANAH

Berbagai hak penguasaan atas tanah diatur dalam UUPA. Secara jenjang hierarki hak-hak penguasaan atas tanah menurut UUPA dan Hukum Tanah Nasional adalah :

1. Hak Bangsa Indonesia, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (1), (2), dan (3) UUPA;
2. Hak Menguasai dari Negara. semata-mata beraspek publik sebagaimana yang disebut dalam Pasal 2 UUPA;
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik;

⁷ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 24.

⁸ *Ibid.*, hlm. 25.

4. Hak-hak perorangan/individual, semuanya beraspek perdata, terdiri atas :
 - a. Hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, yang disebut dalam Pasal 16 dan 53 UUPA;
 - b. Wakaf, yaitu hak milik yang sudah di wakafkan, Pasal 49 UUPA;
 - c. Hak Jaminan atas Tanah yang disebut Hak Tanggungan, dalam Pasal 25, 33, 39 dan 51 UUPA⁹;
 - d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun¹⁰.

Merujuk pada hierarki tersebut, berdasarkan kewenangannya, hak penguasaan tanah menurut UUPA dibagi menjadi¹¹ : 1) Hak penguasaan atas tanah yang mempunyai kewenangan khusus, yaitu kewenangan yang bersifat publik dan perdata; 2) Hak Bangsa Indonesia (Pasal 1 UUPA); 3) Hak Menguasai Negara (Pasal 2 UUPA); 4) Hak Ulayat pada masyarakat Hukum Adat (Pasal 3 UUPA).

Hak penguasaan atas tanah yang memberikan kewenangan yang bersifat umum, yaitu kewenangan di bidang perdata dalam penguasaan tanah sesuai dengan jenis-jenis hak atas tanah yang diberikan (Hak Perorangan Atas Tanah).

Hak perorangan terdiri dari :

1. Hak atas tanah;
2. Hak atas tanah orisinal atau Primer, yaitu hak atas tanah yang bersumber pada Hak bangsa Indonesia dan yang diberikan oleh Negara dengan cara memperolehnya melalui permohonan hak. Hak-hak tanah primer meliputi : a) Hak Milik; b) Hak Guna Bangunan; c) Hak Guna Usaha; d) Hak Pakai; e) Hak Pengelolaan;

⁹ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 24.

¹⁰ Urip Susanto, *Op.Cit.*, hlm. 77.

¹¹ Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 28-30.

3. Hak atas tanah derivatif atau sekunder, yaitu hak atas tanah yang tidak langsung bersumber kepada hak Bangsa Indonesia dan diberikan pemilik tanah dengan cara memperolehnya melalui perjanjian pemberian hak antara pemillik tanah dengan calon pemegang hak yang bersangkutan. Hak-hak tanah derivatif meliputi : a) Hak Guna Bangunan; b) Hak pakai; c) Hak Sewa; d) Hak Usaha Bagi Hasil; e) Hak Gadai; f) Hak Menumpang;
4. Hak jaminan atas tanah, yaitu hak penguasaan atas tanah yang tidak memberikan wewenang pemegangnya untuk menggunakan tanah yang dikuasainya, tetapi memberi wewenang untuk menjual lelang tanah tersebut apabila pemilik tanah tersebut wanprestasi.

Semua hak penguasaan atas tanah sebagaimana hierarki tersebut walaupun bermacam-macam, namun semua hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolok pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah. Merujuk pada hal tersebut, maka mengenai hak penguasaan atas tanah tersebut akan diuraikan dengan jelas dalam uraian berikut.

1. HAK BANGSA INDONESIA ATAS TANAH

Hak Bangsa Indonesia atas Tanah adalah merujuk pada ketentuan Pasal 1 ayat (1), (2) dan (3) UUPA yang berbunyi :

- (1) *Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia;*
- (2) *Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional;*

- (3) *Hubungan hukum antara Bangsa Indonesia dan bumi, air dan ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) Pasal ini adalah hubungan yang bersifat pribadi.*

Sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, menunjukkan adanya suatu hubungan yang bersifat abadi antara bangsa Indonesia dengan tanah di seluruh wilayah Indonesia dengan subjeknya bangsa Indonesia. Merujuk pada Penjelasan Umum UUPA yang mengatakan, *Bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau, tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan. Dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan Hak Ulayat, yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara.* Hak Bangsa adalah semacam Hak Ulayat yang dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional, hak tersebut merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi yang bersumber pada Hak Bangsa. Hak Bangsa tersebut adalah bersifat abadi yang berarti hubungan yang akan berlangsung tidak terputus-putus atau selamanya.

Hak Bangsa sebagai penguasaan hak atas tanah yang tertinggi dapat diartikan bahwa hak-hak penguasaan atas tanah yang lain secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa ataupun tidak langsung bersumber padanya atau sebagai induk penguasaan atas tanah lainnya. Hak Bangsa mengandung dua unsur, yaitu unsur kepunyaan dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya. Hak Bangsa atas tanah bersama tersebut bukan hak pemilikan dalam pengertian yuridis. Maka dalam rangka Hak Bangsa ada Hak Milik Perorangan atas tanah. Tugas kewenangan untuk

mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama tersebut pelaksanaannya dilimpahkan kepada Negara ¹².

Menurut Boedi Harsono,¹³ pokok-pokok yang terkandung dalam Hak Bangsa atas tanah adalah :

- a. Sebutan dan isinya. Hak Bangsa adalah sebutan yang diberikan oleh para Ilmuwan Hukum Tanah pada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang dimaksudkan dalam pasal 1 ayat (2) dan (3) UUPA. UUPA sendiri tidak memberikan nama yang khusus;
- b. Subjek Hak Bangsa adalah seluruh rakyat Indonesia sepanjang masa yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia, yaitu generasi-generasi terdahulu, sekarang dan generasi-generasi yang akan datang;
- c. Tanah yang dihaki. Hak Bangsa meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia. Tak ada tanah yang merupakan *res nullius*;
- d. Terciptanya Hak Bangsa. Tanah bersama adalah Karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia. Hak Bangsa sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum konkret merupakan suatu kesatuan yang terpisahkan. Hak Bangsa sebagai lembaga hukum tercipta pada saat diciptakannya hubungan hukum konkret dengan tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia;
- e. Hubungan yang bersifat abadi. Hak Bangsa merupakan hubungan hukum yang bersifat abadi. Tidak ada suatu kekuasaan yang akan memutuskan atau meniadakan hubungan hukum rakyat Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa. Maka tidak mungkin tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional tersebut dialihkan kepada pihak lain.

¹² *Ibid.*, hlm. 269-270.

¹³ *Ibid.*

Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUPA menyebutkan tanah bersama sebagai kekayaan nasional yang merupakan unsur keperdataan, yaitu hubungan kepunyaan antara Bangsa Indonesia dengan tanah bersama. Selain mempunyai hubungan keperdataan, Hak Bangsa Indonesia juga termasuk dalam Hukum Publik karena Hak Bangsa Indonesia atas tanah mengandung tugas kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dimana tugas kewenangan tersebut ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia. Hak Bangsa Indonesia atas tanah mempunyai¹⁴ :

- a. Sifat Komunalistik, artinya semua tanah yang ada di wilayah Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia;
- b. Sifat Religius, artinya seluruh tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Sifat Abadi, artinya hubungan antara bangsa Indonesia dan tanah akan berlangsung tiada terputus selama-lamanya. Selama rakyat Indonesia masih bersatu sebagai bangsa Indonesia dan selama tanah tersebut masih ada pula, dalam keadaan bagaimanapun tidak ada suatu kekuasaan yang dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

2. HAK MENGUASAI NEGARA ATAS TANAH

Negara merupakan kuasa dan petugas bangsa, dimana tugas dan kewajiban itu menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik yang tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia. Oleh karenanya penyelenggaraannya oleh Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengemban amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Pemberian kuasa tersebut sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "*bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di*

¹⁴ Urip Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 78.

dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka negara selaku organisasi kekuasaan rakyat, Negara bertindak dalam kedudukannya sebagai kuasa dan petugas Bangsa Indonesia.”

Hak Menguasai Negara atas Tanah diatur dalam Pasal 2 UUPA yang berbunyi,

- (1) *Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi seluruh rakyat;*
- (2) *Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :*
 - a. *Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, 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;*
 - c. *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.*
- (3) *Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur;*
- (4) *Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swantantara dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.*

Menurut Ny. Arie S. Hutagalung¹⁵, negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi seluruh rakyat melaksanakan tugas untuk memimpin dan mengatur kewenangan bangsa Indonesia (kewenangan publik). Melalui Hak Menguasai Negara, Negara akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan fungsi bumi, air dan ruang angkasa sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah. Negara dalam hal ini tidak menjadi pemegang hak, melainkan sebagai badan penguasa yang mempunyai hak-hak sebagai berikut : a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan dan pemeliharaan; b) Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai oleh subyek hukum tanah; c) Mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai tanah.

Hak-hak badan penguasa tersebut sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA adalah kewenangan sebagai berikut¹⁶ :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan dan pemeliharaan. Kewenangan ini meliputi :
 - a. Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, penggunaan tanah untuk berbagai keperluan (Pasal 4 UUPA jo UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang);
 - b. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya (Pasal 15 UUPA);
 - c. Mewajiban kepada pemegang hak atas tanah (pertanian) untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 UUPA);
 - d. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai oleh subyek hukum tanah. Kewenangan ini meliputi :

¹⁵ Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 28.

¹⁶ Urip Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 79-80.

- 1) Menentukan hak-hak atas tanah yang diberikan kepada warga negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing (pasal 16 UUPA);
 - 2) Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (Pasal 7 jo Pasal 17 UUPA).
2. Mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai tanah. Kewenangan ini meliputi :
- a. Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (Pasal 9 UUPA jo PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah);
 - b. Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah;
 - c. Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

Pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah dapat dilimpahkan kepada daerah-daerah Swatantra (Pemerintah Daerah) dan masyarakat Hukum Adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan tersebut dapat juga diberikan kepada badan otoritas, Perusahaan Negara dan Perusahaan Daerah dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan Hak Pengelolaan (HPL). Tujuan hak menguasai negara tersebut adalah untuk mencapai sebesar besarnya kemakmuran rakyat.

Sehingga negara dalam hal ini tidak perlu memiliki, namun cukup dengan menguasai yang berarti memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat Indonesia untuk mengatur.

Dengan hak menguasai Negara ini, negara akan dapat senantiasa mengendalikan dan mengarahkan fungsi bumi, air dan ruang angkasa sesuai dengan *policy* Pemerintah, sehubungan dengan kepentingan nasional dan dengan hak menguasai dari negara. Negara berhak dalam bidang agraria untuk ikut campur tangan dengan pengertian bahwa setiap pemegang hak atas tanah tidak berarti bahwa ia akan terlepas dari hak menguasai negara tersebut. Berdasarkan hal tersebut, maka pokok-pokok penguasaan negara atas tanah menurut Boedi Harsono¹⁷ adalah :

1. *Sebutan dan isinya.* Hak menguasai dari Negara adalah sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara Negara dan tanah Indonesia, sesuai ketentuan dalam pasal 2 ayat (2) dan (3) UPA. Kewenangan Negara dalam bidang pertanahan tersebut merupakan pelimpahan tugas Bangsa. Kewenangan tersebut bersifat publik semata Negara bertindak selaku Badan Penguasa. Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugas tersebut Negara merupakan organisasi rakyat yang tertinggi, dimana yang terlibat sebagai petugas bangsa tersebut bukan hanya Penguasa Legislatif, dan Eksekutif, tetapi penguasa Yudikatif;
2. *Pemegang Haknya.* Subjek dari hak menguasai dari Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia;
3. *Tanah yang Dihaki.* Hak menguasai dari Negara meliputi semua tanah dalam wilayah RI, baik tanah-tanah yang tidak atau belum, maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan yang oleh UUPA disebut tanah-tanah yang langsung dikuasai langsung oleh Negara (Pasal 37, 41, 43, dan 49 UUPA). Ditinjau dari segi kewenangan penguasaannya, tanah-tanah yang tercakup dalam pengertian tanah-tanah negara dapat dirinci sebagai berikut :
 - a. Tanah-tanah Wakaf, yaitu tanah milik yang sudah diwakafkan;

¹⁷ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 271-282.

- b. Tanah-tanah Hak Pengelolaan, yaitu tanah-tanah yang dikuasai dengan Hak Pengelolaan, yang merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Hak Menguasai dari Negara kepada pemegang haknya;
 - c. Tanah-tanah Hak Ulayat, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat-masyarakat Hukum Adat teritorial dengan Hak Ulayat;
 - d. Tanah-tanah Kaum, yaitu tanah bersama masyarakat-masyarakat Hukum Adat genealogis;
 - e. Tanah-tanah Kawasan Hutan, yang dikuasai oleh Departemen Kehutanan;
 - f. Tanah-tanah sisanya, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh negara, yang bukan tanah-tanah hak, bukan tanah Wakaf, bukan tanah Hak Pengelolaan, bukan tanah-tanah Hak Ulayat, bukan tanah-tanah Kaum, dan bukan tanah-tanah Kawasan Hutan. Tanah sisa ini disebut Tanah Negara yang penguasaannya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional.
4. *Terciptanya Hak Menguasai Dari Negara.* Hak menguasai dari Negara merupakan tugas kewenangan bangsa Indonesia, yang dilakukan oleh wakil-wakil bangsa Indonesia pada waktu menyusun UUD 1945 dan membentuk Negara Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. Pelimpahan tugas tersebut dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945;
 5. *Pembebanan Hak Menguasai Negara.* Hak menguasai Negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain. Akan tetapi tanah Negara dapat diberikan sesuatu hak atas tanah kepada pihak lain. Pemberian hak atas tanah Negara kepada seseorang atau badan hukum bukan berarti bahwa Negara melepaskan Hak Menguasai Negara tersebut dari tanah yang bersangkutan. Tanah tersebut tetap berada dalam penguasaan Negara. Negara tidak melepaskan kewenangannya sebagaimana yang diatur dalam pasal 2 UUPA terhadap tanah-tanah yang bersangkutan;
 6. *Pelimpahan pelaksanaan kepada pihak lain.* Hak menguasai dari Negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, tetapi pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dan

- masyarakat-masyarakat Hukum Adat, sepanjang hal ini diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, sebagai tugas pembantuan, bukan otonomi;
7. Hak Pengelolaan. Selain kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat Hukum Adat, pelimpahan sebagian kewenangan Negara dapat juga dialihkan kepada apa yang disebut Badan-Badan Otorita, Perusahaan-Perusahaan Negara dan Perusahaan-Perusahaan Daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu yang disebut Hak Pengelolaan;
 8. Hak Menguasai Dari Negara Tidak Akan Hapus. Hak menguasai dari Negara sebagai pelimpahan Hak Bangsa, tidak akan hapus, selama Negara Republik Indonesia masih ada sebagai Negara yang merdeka dan berdaulat.

3. HAK ULAYAT MASYARAKAT HUKUM ADAT

Hak Ulayat dalam pengertian hukum merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat Hukum Adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan ulayatnya, sebagai *lebensraum* para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, yang ada dalam wilayah tersebut. Wewenang dan kewajiban tersebut timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun antara masyarakat Hukum Adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan¹⁸. Hak Ulayat dalam lingkungan masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi.

Mengenai Hak Ulayat termaktub dalam Pasal 3 UUPA yang mengisyaratkan adanya pengakuan Hak Ulayat sebagai hak penguasaan yang tertinggi atas tanah yang merupakan wilayah suatu masyarakat Hukum Adat. Ketentuan Pasal 3 UUPA berbunyi, “dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2, pelaksanaan Hak Ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat-masyarakat Hukum

¹⁸ Boedi Harsono (2), *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Cet. Kedua, Jakarta : Penerbit Trisakti, 2003, hlm. 57.

Adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasar atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.” Berdasarkan ketentuan tersebut, Hak Ulayat diakui dengan ketentuan : a) Sepanjang menurut kenyataannya masih ada; dan b) Pelaksanaannya tidak bertentangan dengan pembangunan nasional¹⁹.

Pemegang Hak Ulayat adalah masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan, terdiri atas orang-orang yang merupakanarganya. Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesatuan tempat tinggal atau atas dasar kesamaan keturunan. Menurut Boedi Harsono²⁰, pokok-pokok ketentuan mengenai Hak Ulayat adalah sebagai berikut :

- a. Sebutan dan isinya. Hak ulayat adalah nama yang diberikan para ahli hukum pada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara masyarakat-masyarakat Hukum Adat dengan tanah dalam wilayahnya, yang disebut tanah ulayat. Hak Ulayat mengandung 2 (dua) unsur, yaitu unsur kepunyaan yang termasuk bidang Hukum Perdata dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan bersama, yang termasuk bidang Hukum Publik. Tugas kewenangan Hukum Publik pelaksanaannya dilimpahkan kepada Kepala Adat sendiri atau bersama-sama dengan para Tetua Adat masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan;
- b. Pemegang Hak. Pemegang Hak Ulayat adalah masyarakat Hukum Adat. Ada yang teritorial, karena paraarganya bertempat tinggal di wilayah yang sama. Ada pula gelealogik yang paraarganya terikat oleh pertalian darah, seperti suku dan kaum;

¹⁹ Ny. Arie S Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 29.

²⁰ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 283-284.

- c. Tanah yang dihaki. Yang menjadi objek Hak Ulayat adalah semua tanah dalam wilayah masyarakat teritorial yang bersangkutan;
- d. Terciptanya Hak Ulayat. Hak Ulayat sebagai hukum konkret, pada asal mulanya diciptakan oleh nenek moyang atau sesuatu kekuatan gaib pada waktu meninggalkan atau menganugrahkan tanah yang bersangkutan kepada orang-orang yang merupakan kelompok tertentu. Bagi masyarakat Hukum Adat tertentu, Hak Ulayat bisa tercipta karena pemisahan dari masyarakat Hukum Adat induknya, menjadi masyarakat Hukum Adat baru yang mandiri, dengan sebagian wilayah induknya sebagai tanah ulayatnya.

Hak Ulayat dalam Hukum Tanah Nasional. Hak Ulayat diakui eksistensinya bagi suatu masyarakat Hukum Adat tertentu sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Unsur yang menentukan bahwa Hak Ulayat masyarakat Hukum Adat dinyatakan masih ada, tidak ada ketentuannya baik dalam UUPA maupun dalam Penjelasannya. Menurut Boedi Harsono²¹, terdapat 3 unsur yang menentukan bahwa Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat masih ada, yaitu : 1) masih adanya suatu kelompok orang-orang yang merupakan warga suatu masyarakat Hukum Adat tertentu; 2) masih adanya tanah yang merupakan wilayah masyarakat Hukum Adat tersebut, yang disadari sebagai kepunyaan bersama para warga masyarakat Hukum Adat itu sebagai *lebensraumnya*. Selain itu eksistensi Hak Ulayat masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan juga diketahui dari kenyataan masih adanya; 3) Kepala Adat dan Para Tetua Adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warganya, melakukan kegiatan sehari-hari, sebagai pengemban tugas kewenangan masyarakat Hukum Adatnya, mengelola, mengatur peruntukkan, penguasaan dan penggunaan tanah bersama.

²¹ *Ibid.*, hlm. 192

4. HAK PERSEORANGAN

Hak perseorangan memberikan hak atas tanah dan hak atas tanah wakaf. Sehingga hak atas tanah termasuk salah satu hak perseorangan. Hak perseorangan adalah hak penguasaan atas tanah yang memberikan wewenang bagi subjeknya untuk menggunakan tanah yang dikuasainya. Sehingga hak perseorangan merupakan hak yang memberikan kewenangan untuk memakai dalam arti menguasai, menggunakan, dan/atau mengambil manfaat tertentu dari suatu bidang tanah tertentu berupa hak atas tanah dan hak atas tanah wakaf²².

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakainya. Kata menggunakan mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, misalnya rumah, toko, hotel, kantor, pabrik. Kata mengambil manfaat mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan. Wewenang yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanahnya menurut Soedikno Mertokusumo yang dikutip oleh Urip Santoso²³ adalah dibagi 2 (dua), yaitu :

1. Wewenang umum.
Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan hukum yang lebih tinggi;
2. Wewenang khusus.

²² Boedi Harsono (2), *Op.Cit.*, hlm. 43.

²³ Urip Santoso (2), *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Ed. 1, Cet. 2, Jakarta : Kencana, 2011, hlm. 49.

Wewenang yang bersifat khusus, yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanah.

Hak atas tanah dapat diperoleh oleh seseorang atau badan hukum dengan cara-cara, sebagai berikut²⁴ :

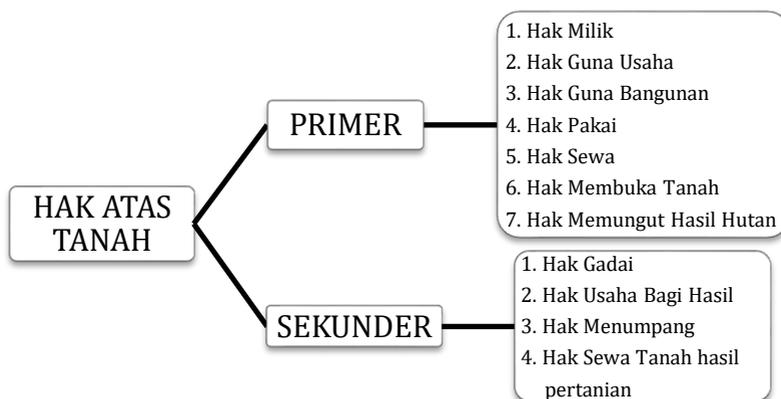
1. Hak atas tanah diperoleh secara original. Yaitu bahwa hak atas tanah diperoleh oleh seseorang atau badan hukum untuk pertama kalinya. Macam-macam hak tanah ini adalah :
 - a. Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai yang terjadi atas tanah negara;
 - b. Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan;
 - c. Hak Milik yang diperoleh dari perubahan Hak Guna Bangunan;
 - d. Hak Guna Bangunan yang diperoleh dari perubahan Hak Milik;
 - e. Hak Milik yang terjadi menurut Hukum Adat;
 - f. Hak Milik yang terjadi atas tanah yang berasal dari eks tanah milik adat.

2. Hak atas tanah diperoleh secara derivatif. Yaitu hak atas tanah yang diperoleh seseorang atau badan hukum secara turunan dari hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai pihak lain. Macam-macam hak atas tanah ini adalah :
 - a. Seseorang atau badan hukum membeli tanah hak pihak lain;
 - b. Seseorang atau badan hukum mendapatkan hibah tanah hak pihak lain;
 - c. Seseorang atau badan hukum melakukan tukar menukar tanah hak dengan pihak lain;
 - d. Seseorang mendapat warisan berupa hak dari orang tuanya;
 - e. Seseorang atau badan memperoleh tanah hak melalui lelang.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 53-54.

Sedangkan dalam peraturan perundang-undangan bidang pertanahan, terjadinya hak atas tanah adalah menurut 4 cara²⁵, yaitu :

- a. Hak atas tanah terjadi menurut Hukum Adat, yaitu tanah Hak Milik;
- b. Hak atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah, yaitu hak atas tanah yang tanahnya semula berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Hak tanah ini terjadi melalui permohonan hak atas Tanah Negara;
- c. Hak atas tanah terjadi karena ketentuan undang-undang, yaitu hak atas tanah yang terjadi karena undang-undang yang menciptakannya. Hak atas tanah ini terjadi karena ketentuan konversi dalam UUPA;
- d. Hak atas tanah yang terjadi karena pemberian hak.



Pihak-pihak yang dapat memiliki atau menguasai tanah yang merupakan subjek hak atas tanah adalah²⁶ :

²⁵ *Ibid.*, hlm. 54-57.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 59-60.

1. Perseorangan : a) perseorangan atau sekelompok orang secara bersama-sama warga negara Indonesia; dan b) orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
2. Badan Hukum :
 - a. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, misalnya, Departemen, Pemerintah Daerah, Perseroan Terbatas, dan Yayasan;
 - b. Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, misalnya bank asing yang membuka kantor perwakilan di Indonesia;
 - c. Badan Hukum Privat, misalnya Perseroan Terbatas, Yayasan;
 - d. Badan Hukum Publik, misalnya Departemen, Pemerintah Daerah.
3. Hak-hak atas tanah menurut ketentuan pasal 4 ayat (1) dan (2) UUPA,
 - (1) *Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai 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-orang lain serta badan-badan hukum;*
 - (2) *Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.*

Hak-hak atas tanah sebagaimana ketentuan Pasal 4 UUPAS tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam pasal 16 UUPA yang berbunyi:

- (1) *Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah: 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;*
- (2) *Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dalam undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.*

Mengenai hak-hak yang bersifat sementara diatur dalam Pasal 53 UUPA:

- (1) *Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat;*
- (2) *Ketentuan dalam pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini.*

Berdasarkan uraian ketentuan Pasal 4 jo Pasal 16 jo Pasal 53 UUPA tersebut, maka hak-hak atas tanah dapat dibedakan menjadi hak atas tanah yang bersifat primer dan hak atas tanah yang bersifat sekunder. Hak tanah primer adalah hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara langsung oleh seorang atau badan hukum yang mempunyai waktu lama dan dapat dipindahtanggankan kepada orang lain atau ahli warisnya. Hak-hak atas tanah primer tersebut adalah : a) Hak Milik atas tanah (HM); b) Hak Guna Usaha (HGU); c) Hak Guna Bangunan (HGB); dan d) Hak Pakai (HP). Sedangkan hak sekunder adalah hak-hak tanah yang bersifat sementara sebagaimana ketentuan pasal 53 ayat (1) UUPA. Disebut bersifat sementara karena hak-hak tersebut dinikmati dalam waktu terbatas, lagi pula hak-hak itu dimiliki oleh orang lain²⁷. Hak Sekunder atau Derivatif merupakan hak atas tanah yang timbul dan/atau dibebankan di atas hak atas tanah yang sudah ada. Hak ini bisa timbul karena perjanjian antara pemilik tanah sebagai pemegang hak primer dan calon pemegang hak sekunder.

²⁷ Supriadi, *Op.Cit.*, hlm. 64.

Yang termasuk hak-hak atas tanah sekunder itu adalah :

1. Hak sekunder yang ditumpangkan di atas hak lain yang memiliki derajat yang lebih tinggi, misalnya : a) HGB/HGU/Hak Pakai di atas tanah Hak Milik; b) HGB/HGU/Hak Pakai di atas tanah Hak Pengelolaan; c) HMSRS (Hak Milik Satuan Rumah Susun) di atas tanah Hak Milik/HGB/Hak Pakai/Hak Pengelolaan;
2. Hak Sewa di atas tanah Hak Milik/HGB/HGU/Hak Pengelolaan atas Tanah Negara;
3. Hak Sewa atas Tanah Pertanian;
4. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan;
5. Hak Usaha Bagi Hasil;
6. Hak Menumpang (Hak Numpang Karang);
7. Hak Jaminan atas tanah, yang terdiri dari : gadai dan Hak Tanggungan.²⁸

Dari hak menguasai negara, negara memberikan berbagai jenis hak atas tanah kepada masyarakat, yang terdiri dari :

- 1) Hak Individual yang bersifat perdata;
- 2) Hak Pengelolaan;
- 3) Tanah Wakaf²⁹.

I. HAK INDIVIDUAL YANG BERSIFAT PERDATA

TANAH PRIMER :

1. HAK MILIK

Hak Milik diatur dalam aturan hukum berupa³⁰ :

²⁸ Irma Devita Purnamasari, *Op.Cit.*, hlm. 8.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 9.

³⁰Ny. Arie S. Hutagalung *Op.Cit.*, hlm. 30.

1. Dalam UUPA. Ketentuan dalam UUPA hanya ketentuan pokoknya, yaitu meliputi : a) Pasal 20 s/d 27 UUPA, dan Pasal 50 ayat (1) dan Pasal 56 UUPA; dan b) Ketentuan Konversi Pasal I, II, dan VII UUPA.
2. Di Luar UUPA. Merupakan ketentuan lebih lanjut dari UUPA mengenai Hak Milik yang meliputi : a) UU No. 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian; b) PP No. 24 pengganti PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah; c) Peraturan menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan; c) PP No. 28 tentang Perwakafan Hak Milik; d) UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf; e) UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun yang merubah UU No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun; f) Peraturan menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara yang menggantikan PMDN No. 6/1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah jo Keppres No. 26/1988 tentang Badan Pertanahan Nasional; g) UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Berserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan memberi kewenangan untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan selama waktu tidak terbatas, sepanjang tidak ada larangan untuk itu dengan mengingat fungsi sosial atas tanah. Dalam hal ini UUPA memberikan sifat dari Hak Milik tersebut, sehingga disebut terkuat, terpenuh, dibanding dengan hak atas tanah-tanah lain selain hak perorangan, seperti HGU, HGB dan HP. Maka Hak Milik tersebut adalah Hak Milik atas tanah, yaitu hak atau kewenangan yang diberikan oleh hukum kepada

pemiliknya di atas tanah untuk mengambil kenikmatan dan menggunakannya, sepanjang fungsi sosial tidak dilanggar³¹.

Di atas tanah Hak Milik dapat dibebani oleh hak-hak sekunder yang lebih rendah, seperti Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai dan Hak Sewa. Sifat dan ciri-ciri Hak Milik adalah bahwa Hak Milik tergolong hak yang wajib didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dapat beralih kepada ahli waris, dapat dialihkan, dapat diwakafkan, turun temurun, dapat dilepaskan, dapat dijadikan induk hak-hak lain, dapat dijadikan jaminan utang dengan Hak Tanggungan,³² dan Hak Milik tidak terbatas jangka waktunya.

Merujuk pada asas nasionalitas atas tanah yang dianut Bangsa Indonesia, yang diperbolehkan memegang Hak Milik atas sebidang tanah hanyalah warga Negara Indonesia. Sesuai pasal 21 UUPA, Hak Milik atas tanah dapat dipunyai oleh perseorangan warga Negara Indonesia (tetapi tidak dapat dimiliki oleh warga negara asing) dan badan hukum yang didirikan di Indonesia maupun yang di luar negeri yang ditunjuk oleh Pemerintah sebagaimana ketentuan pasal 21 UUPA³³. Badan hukum dapat mempunyai Hak Milik sebagaimana di atur dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum.

Oleh karenanya hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memiliki tanah berstatus Hak Milik, apabila terjadi sesuatu peristiwa yang mengakibatkan tanah berstatus Hak Milik beralih kepada bukan Warga Negara Indonesia, baik sebagian maupun seluruhnya, dalam kurun waktu 1 tahun harus dialihkan kepada Warga Negara Indonesia yang lain. Peralihan tersebut bisa terjadi karena :

³¹ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Op.Cit.*, hlm. 19.

³² *Ibid.*

³³ Maria S.W. Sumardjono dan Martin Samosir, *Hukum Pertanahan Dalam Berbagai Aspek*, Medan : Penerbit Bina Media, 2000, hlm. 51.

- 1) Pewarisan, artinya tanah yang semula dimiliki oleh Warga Negara Indonesia diwariskan kepada salah satu ahli waris yang berstatus Warga Negara Asing;
- 2) Pindah warga negara, artinya semula dia adalah Warga Negara Indonesia, kemudian pindah menjadi Warga Negara Asing;
- 3) Perkawinan dengan orang asing. Walaupun tidak beralih menjadi Warga Negara Asing, karena dia tidak membuat perjanjian pranikah, maka separuh hartanya (termasuk tanah tersebut) menjadi milik asing³⁴.

Merujuk pada ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan (4) UUPA, bagi pemilik tanah yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik atas tanah, maka dalam 1 (satu) tahun harus melepaskan atau mengalihkan Hak Milik atas tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila hal ini tidak dilakukan, maka tanahnya hapus karena hukum dan tanahnya kembali kepada dan menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh Negara.

Mengenai Peralihan Hak Milik yang diatur dalam asal 20 ayat (2) UUPA dan dapat dibagi 2 (dua), yaitu :

1. Beralih, artinya berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan suatu peristiwa hukum. Dengan meninggalnya pemilik tanah, maka Hak Milik secara hukum berpindah. Beralihnya Hak Milik yang telah bersertifikat harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat;
2. Dialihkan/pemindahan hak, artinya berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu perbuatan hukum, seperti jual beli, tukar menukar, hibah, penyertaan (pemasukan) dalam modal perusahaan, lelang³⁵. Beralihnya Hak Milik atas tanah harus dibuktikan dengan akta yang dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

³⁴ Irma Devita Purnamasari, *Kiat-Kiat Cerdas, Mudah, dan Bijak Mengatasi Masalah : Hukum Pertanahan*, Cet. 2, Bandung : Kaifa, 2011, hlm. 3-4.

³⁵ Urip Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 94.

kecuali lelang yang dibuktikan dengan Berita Acara Lelang/Risalah Lelang. Perpindahan Hak Milik atas tanah ini harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan untuk dicatat dalam Buku Tanah dan dilakukan perubahan nama dalam Sertifikat dari pemilik tanah yang lama kepada pemilik tanah yang baru sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 37 sampai dengan Pasal 40 PP No. 24 Tahun 1997 jo Pasal 97 sampai dengan Pasal 106 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.³⁶ Menurut pasal 27 UUPA, Hak Milik hapus karena : 1) Tanahnya jatuh kepada Negara, yaitu karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18 UUPA, karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, karena ditelantarkan, dan karena ketentuan pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2); dan 2) Tanahnya musnah.

2. HAK GUNA USAHA (HGU)

Mengenai Hak Guna Usaha diatur dalam aturan hukum berupa³⁷ :

- 1) UUPA. Yaitu dalam Pasal 28 s/d 34, Pasal 50 j 52, Pasal 51, dan 52 UUPA dan Ketentuan Konversi Pasal II, IV, dan VII;
- 2) Di Luar UUPA, yaitu tercantum dalam : a) UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal menggantikan UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing; b) UU No.4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan dengan Tanah; c) PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah Negara, khususnya Pasal 2 s/d 18; d) PP N. 24 Tahun 1997 pengganti PP N. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah; e) Keppres No. 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru atas Tanah Asal Konversi Hak Barat; f) Keppres No. 34 Tahun 1992 tentang

³⁶*Ibid.*, hlm. 93-94..

³⁷Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 33-34.

Pemanfaatan Tanah HGU Untuk Usaha Patungan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing; g) PMNA/Ka BPN No. 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi yang menggantikan PMNA/BPN No. 2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal; h) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara yang menggantikan PMDN No.6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah jo Keppres No. 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Menurut Pasal 28 ayat (1) UUPA, HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu tertentu, guna usaha perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan dan ketentuan PP No. 40 Tahun 1996 ditambahkan guna perusahaan perkebunan. Dalam hal ini HGU merupakan hak yang diberikan oleh negara untuk mengolah/mengusahakan tanah tertentu dengan luas minimal 5 hektare. Hak ini merupakan hak yang khusus untuk mengusahakan tanah yang bukan miliknya sendiri guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Bedanya dengan Hak Pakai ialah :

- a. Bahwa HGU ini hanya dapat diberikan untuk keperluan perusahaan pertanian, perikanan, dan peternakan dan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektare;
- b. HGU dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain dan dapat dibebani dengan Hak Tanggungan;
- c. HGU pun tidak dapat diberikan kepada orang-orang asing, sedang kepada badan-badan hukum yang bermodal asing hanya mungkin dengan pembatasan yang disebutkan dalam Pasal 55 UUPA³⁸.

³⁸ Badriyah Harun, *Solusi Sengketa Tanah dan Bangunan*, Cet. 1, Yogyakarta : Penerbit Pustaka Yustisia, 2013, hlm. 23-24.

Merujuk bahwa HGU yang mempunyai jangka waktu tertentu, ketentuan Pasal 28 ayat (2) UUPA jo Pasal 8 PP No. 40 Tahun 1996 menyatakan bahwa HGU merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu paling lama 25 s/d 35 tahun. Jangka waktu tersebut tergantung sifat dari perusahaannya dan dapat diperpanjang lagi sampai 25 tahun. Jangka waktu tersebut dapat diperinci sebagai berikut³⁹ : 1) Tanaman keras : 35 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun lagi; dan 2) Tanaman muda : 25 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun lagi. Setelah jangka waktu dan perpanjangan tersebut berakhir, pemegang hak dapat mengajukan pembaharuan HGU di atas tanah yang sama. Mengenai jangka waktu tersebut, khusus untuk penanam modal baik penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing, menurut ketentuan Undang Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, bisa langsung diberikan selama 95 tahun, dengan cara diberikan dan langsung diperpanjang di muka selama 60 tahun, serta dapat diperbaharui selama 35 tahun.

Untuk memperoleh perpanjangan jangka waktu HGU, maka harus memenuhi syarat permohonan perpanjangan dan pembaharuan HGU, yang meliputi : 1) Tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut; 2) Syarat-syarat pemberian hak tersebut masih dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak; 3) Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang HGU; 4) Diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu HGU tersebut⁴⁰.

Menurut Pasal 5 PP No. 40 tahun 1996, luas maksimum dan minimum yang dapat diberikan HGU adalah : a) Luas minimum tanah yang dapat diberikan dengan HGU adalah lima hektar; b) Luas maksimum tanah yang dapat diberikan dengan HGU kepada perorangan adalah dua puluh lima hektar; c) Luas maksimum tanah yang dapat diberikan dengan HGU kepada badan hukum ditetapkan oleh Menteri dengan

³⁹Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 34-35,

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 34-35.

memperhatikan pertimbangan dari pejabat yang berwenang dibidang usaha yang bersangkutan, dengan mengingat luas yang diperlukan untuk pelaksanaan suatu satuan usaha yang paling berdaya guna di bidang yang bersangkutan.

Seperti halnya Hak milik, yang dapat memiliki HGU menurut Pasal 30 ayat (1) UUPA jo Pasal 2 PP No. 40 Tahun 1996 adalah : Warga Negara Indonesia (WNI), dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Dalam rangka PMA, maka untuk meningkatkan penanaman modal asing dalam sektor perkebunan ditetapkan berdasarkan Keppres No. 23/1980, bahwa HGU dapat langsung diberikan kepada perusahaan PMA yang berbentuk perusahaan patungan yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Sifat dan ciri HGU menurut Ny. Arie S. Hutagalung adalah⁴¹ : 1) Tergolong hak yang wajib di daftarkan menurut PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah; 2) Dapat beralih kepada ahli waris; 3) Dapat dialihkan; 4) Jangka waktunya terbatas; 5) Dapat dilepaskan oleh pemegang HGU sehingga menjadi tanah negara; 6) Dapat dijadikan jaminan hutang dengan Hak Tanggungan.

Hak dan kewajiban pemegang HGU menurut Pasal 12 dan 14 PP No. 40 Tahun 1996 adalah :

- **Kewajiban pemegang HGU**

1. Membayar uang pemasukan kepada Negara;
2. Melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan dan/atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
3. Mengusahakan sendiri tanah HGU dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis;

⁴¹*Ibid.*, hlm.33.

4. Membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan areal HGU;
 5. Memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 6. Menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan HGU;
 7. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan HGU kepada Negara sesudah HGU tersebut hapus;
 8. Menyerahkan sertifikat HGU yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.
- **Hak pemegang HGU**
1. Menguasai dan mempergunakan tanahnya untuk melaksanakan usaha di bidang pertanian, perikanan dan atau peternakan;
 2. Penguasaan dan penggunaan sumber air dan sumber daya alam lainnya di atas tanah HGU untuk mendukung pelaksanaan usaha di bidang pertanian, perikanan, dan atau peternakan.

Menurut pasal 16 PP No. 40 Tahun 1996, Peralihan HGU terjadi karena jual beli, tukar menukar, penyertaan dalam modal, hibah, dan pewarisan. Peralihan tersebut harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan. Peralihan karena jual beli, kecuali melalui lelang, tukar menukar, penyertaan dalam modal dan hibah dilakukan dengan akta PPAT. Sedangkan jual beli melalui lelang dibuktikan dengan Berita Acara Lelang, dan peralihan karena pewarisan dibuktikan dengan surat wasiat atau surat keterangan waris yang dibuat oleh instansi yang berwenang.

Mengenai terjadinya HGU menurut Pasal 6 PP No. 40 Tahun 1996 yang diatur lebih lanjut dalam Keputusan Presiden adalah : a) Jika asal tanahnya adalah tanah Negara, maka terjadinya adalah melalui

permohonan hak; dan b) Jika berasal dari tanah yang telah dikuasai dengan hak tertentu, terlebih dahulu harus melakukan pelepasan hak tersebut dengan diikuti permohonan hak. Bila di atas tanah yang akan diberikan HGU itu terdapat tanaman dan/atau bangunan milik pihak lain dengan alas hak yang sah, pemegang hak baru harus membayar ganti rugi⁴².

Menurut ketentuan Pasal 34 UUPA jo pasal 17 PP No. 40 tahun 1996, HGU hapus karena : jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir kerana satu syaratnya tidak terpenuhi, dilepaskan oleh Pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, dicabut untuk kepentingan umum, tanahnya ditelantarkan, tanahnya musnah, terpenuhinya ketentuan Pasal 30 ayat (2), yaitu tidak mempunyai syarat sebagai subjek HGU dan dalam jangka waktu 1 tahun melepaskan haknya kepada orang lain.

3. HAK GUNA BANGUNAN (HGB)

Dasar hukum HGB diatur dalam ketentuan hukum berupa ketentuan dalam⁴³:

1. Dalam UUPA, yaitu : a) Pasal 35 s/d 40 UUPA, Pasal 50 jo 52, Pasal 55 UUPA; b) Ketentuan Konversi Pasal 1 ayat (3) dan (4), Pasal II, Pasal V, dan Pasal VII (1);
2. Di Luar UUPA, yaitu : a) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah; b) UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang menggantikan UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing; c) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang menggantikan PMDN No. 5 tahun 1973 tentang Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah; d) PMDN No. 2 Tahun 1984 tentang Penyediaan dan Pemberian

⁴²*Ibid.*

⁴³*Ibid.*, hlm. 37.

Hak Atas Tanah untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan dengan Fasilitas KPR dari Bank Tabungan Negara; e) PMNA/Ka BPN No. 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi yang menggantikan PMNA/Ka BPN No. 2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal; f) PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah Negara; g) UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

Hak Guna Bangunan yang disingkat HGB, menurut Pasal 35 UUPA, adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. HGB ini merupakan hak yang diberikan oleh negara untuk dapat mendirikan bangunan di atas tanah-tanah yang dikuasai oleh negara untuk waktu tertentu.

Merujuk pada ketentuan Keputusan Menteri Agraria /Kepala BPN No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Tinggal, tanah yang berstatus HGB atau Hak Pakai dan digunakan sebagai rumah tinggal dapat diajukan permohonan peningkatan statusnya menjadi Hak Milik. Sedangkan jika penggunaannya sebagai tempat usaha (berupa ruko atau kantor), pengguna tetap hanya boleh memegang HGB⁴⁴.

Menurut Pasal 36 UUPA Jo Pasal 21 PP No. 40 Tahun 1996, subjek HGB adalah : 1) warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia; dan 2) berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia); serta 3) perusahaan PMA yang memerlukan tanah untuk keperluan *emplasemen*, bangunan pabrik (menurut Keppres No. 34 Tahun 1992 tentang Pemanfaatan HGU

⁴⁴ Irma Devita Purnamasari, *Op.Cit.*, hlm. 8.

dan HGB untuk Usaha Patungan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing).

Ketentuan Pasal 37 UUPA menegaskan HGB terjadi pada tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain dan selanjutnya Pasal 21 PP No.40 tahun 1996 menegaskan tanah yang dapat diberikan dengan HGB adalah tanah Negara, tanah Hak Pengelolaan atau tanah Hak Milik. Menurut ketentuan Pasal 37 UUPA, terjadinya HGB adalah :

1. HGB atas tanah Negara. HGB ini terjadi dengan keputusan pemberian hak yang diterbitkan oleh BPN berdasarkan Pasal 4, Pasal 9 Dan Pasal 14 Permen Agraria / kepala BPN No.3 tahun 1999 dan prosedur terjadinya HGB ini diatur dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 48 Permen agraria/Kepala BPN No.9 tahun 1999;
2. HGB atas tanah hak pengelolaan. HGB ini terjadi dengan keputusan pemberian hak usul pemegang hak pengelolaan yang diterbitkan oleh BPN berdasarkan pasal 4, Permen Agraria/Kepala BPN No.3 tahun 1999 dan prosedur terjadinya HGB ini diatur dalam Permen Agraria/Kepala BPN No.9 tahun 1999;
3. HGB atas tanah Hak Milik. HGB ini terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh PPAT.

Seperti halnya HGU, HGB juga dibatasi waktunya sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 26 sampai dengan Pasal 29 PP No. 40 tahun 1996.

1. *HGB Atas Tanah Negara.* HGB ini berjangka waktu untuk pertama kali 30 tahun dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun;
2. *HGB Atas Tanah Hak Pengelolaan.* HGB ini berjangka waktu untuk pertama kali 30 tahun dapat diperpanjang untuk jangka

- waktu paling lama 20 tahun dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun;
3. *HGB Atas Tanah Hak Milik*. HGB ini berjangka waktu paling lama 30 tahun, tidak dapat diperpanjang jangka waktu. Namun atas kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang HGB dapat diperbaharui dengan pemberian HGB yang baru dengan akta yang dibuat PPAT dan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan kabupaten /kota setempat.

Hak dan kewajiban pemegang HGB menurut Pasal 30 dan Pasal 31 PP No. 40 Tahun 1996 adalah :

- **Kewajiban Pemegang HGB :**
 1. Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
 2. Menggunakan tanah sesuai dengan dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya;
 3. Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga lingkungan hidup;
 4. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan HGB kepada Negara, pemegang hak pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah HGB dihapus;
 5. Menyerahkan HGB yang telah dihapus kepada Kepala Kantor Pertanahan;
 6. membagi jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung oleh tanah HGB tersebut.

- **Hak Pemegang HGB :** 1) menguasai dan mempergunakan tanah selama waktu tertentu; 2) mendirikan dan mempunyai bangunan untuk keperluan pribadi atau usahanya; 3) mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain; 4) membebani dengan Hak Tanggungan.

Hapusnya HGB menurut Pasal 40 UUPA jo Pasal 35 PP No. 40 tahun 1996 adalah karena: a) jangka waktunya berakhir; b) dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena suatu syarat tidak dipenuhi; c) dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir; d) dicabut untuk kepentingan umum; e) ditelantarkan; f) tanahnya musnah; g) ketentuan dalam pasal 36 ayat (2).

Faktor-faktor penyebab hapusnya HGB adalah: a) berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangan atau dalam perjanjian pemberiannya; b) dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang hak pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir; c) dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir; d) HGBnya dicabut; e) ditelantarkan; f) tanahnya musnah; g) pemegang HGB tidak memenuhi syarat sebagai pemegang HGB, yaitu :

1. Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan dalam HGB;
2. Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian HGB antara pemegang HGB dengan pemilik tanah atau perjanjian penggunaan tanah hak pengelolaan;
3. Putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

Akibat Hapusnya HGB menurut Pasal 36 PP No.40 Tahun 1996, adalah : 1) hapusnya HGB atas tanah Negara mengakibatkan tanah menjadi tanah Negara; 2) hapusnya HGB atas tanah hak pengelolaan mengakibatkan tanahnya kembali kepada pemegang hak pengelolaan; dan 3) hapusnya HGB atas tanah Hak Milik mengakibatkan tanahnya kembali kedalam penguasaan pemilik tanah.

Menurut Pasal 37 dan 38 PP No 40 Tahun 1996, konsekuensi Pemegang HGB atas hapusnya HGB adalah :

- a. Bekas pemegang hak wajib membongkar bangunan-bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanahnya kepada negara dalam keadaan kosong selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun sejak hapusnya HGB;
- b. Apabila bangunan, tanaman, dan benda-benda tersebut di atas diperlukan, maka kepada pemegang baik pemegang HGB diberikan ganti rugi yang bentuk dan jumlahnya diatur lebih lanjut dengan keputusan presiden;
- c. Pembongkaran bangunan dan benda-benda di atas tanah HGB dilaksanakan atas biaya bekas pemegang HGB;
- d. Jika bekas pemegang HGB lalai dalam memenuhi kewajiban tersebut, maka bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah bekas HGB dibongkar oleh pemerintah atas biaya pemegang HGB;
- e. Apabila HGB atas tanah Hak Pengelolaan atau atas tanah Hak Milik hapus, maka bekas pemegang HGB wajib menyerahkan tanahnya kepada pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik dan memenuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau perjanjian HGB atas tanah Hak Milik.

4. HAK PAKAI

Hak Pakai diatur dalam ketentuan hukum yang terdapat pada⁴⁵ :

1. Dalam UUPA, yaitu ketentuan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d UUPA, Pasal 41 s/d 43 UUPA, Pasal 49 ayat (1) UUPA, Pasal 50 ayat (2) jo Pasal 52 UUPA;
2. Di Luar UUPA, yaitu : a) UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal menggantikan UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing; b) UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Berkaitan Dengan Tanah; c) PP No. 40 Tahun 1996 tentang

⁴⁵Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 40.

HGU, HGB dan Hak pakai Atas Tanah Negara; d) PP No. 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia; e) Pasal 1 PMA No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Atas Tanah dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan selanjutnya; f) PMA No. 1 Tahun 1996 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan; g) Peraturan Menteri Agraria/Ka BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA, Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan / atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberian haknya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah. Semua jenis tersebut selama tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka Hak Pakai terdiri dari 2 (dua) macam,⁴⁶ yaitu :

1. Hak Pakai atas tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara dan tidak memiliki nilai ekonomis, yaitu Hak Pakai atas tanah negara bagi instansi-instansi Pemerintah, seperti TNI, departemen, non-departemen, lembaga tinggi negara, organisasi-organisasi internasional, dan kantor-kantor perwakilan negara-negara lain (kedutaan besar/konsulat). Penggunaan Hak pakai yang tidak memiliki nilai ekonomis tidak dibatasi oleh jangka waktu tertentu dan dapat digunakan sepanjang masih diperlukan;
2. Hak Pakai atas tanah negara yang memiliki nilai ekonomis. Yang dimaksud memiliki nilai ekonomis adalah bisa diperjualbelikan atau dialihkan kepada orang/pihak lainnya.

⁴⁶ Irma Devita Purnamasari, *Op.Cit.*, hlm. 7.

Menurut Pasal 42 UUPA dan Pasal 39 PP No. 40/1996), subjek Hak Pakai adalah : 1) Warga Negara Indonesia; 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; 3) Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen dan Pemerintah Daerah; 4) Badan-badan keagamaan dan sosial; 5) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia; 6) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia; dan 7) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.

Menurut Pasal 41 ayat (1) PP No. 40 Tahun 1996, Asal atau obyek Hak Pakai adalah : a) Tanah Negara; b) Tanah Hak Pengelolaan; dan c) Tanah Hak Milik. Hak Pakai menurut Pasal 41 ayat (1) PP No. 40 Tahun 1996 dapat terjadi karena : a) Penetapan Pemerintah (tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan); b) Perjanjian pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh PPAT; c) Undang-undang, ketentuan tentang Konversi. Sesuai ketentuan, kepemilikan Hak Pakai lebih mudah daripada HGB dan HGU. Untuk Hak Pakai ini bisa diberikan kepada Warga Negara Indonesia dan orang asing yang tinggal di Indonesia⁴⁷.

Hak Pakai seperti halnya HGU dan HGB dibatasi jangka waktunya. Jangka waktu Hak Pakai berbeda-beda sesuai dengan asal tanahnya sebagaimana ketentuan Pasal 45 s/d 49 PP No. 40/1996, yaitu :

1. Hak Pakai atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 25 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dan dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. Khusus Hak Pakai yang dipunyai oleh Departemen, Lembaga Non Departemen, Pemerintah Daerah, badan-badan keagamaan dan sosial, perwakilan negara asing, dan perwakilan badan internasional diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu;

⁴⁷ Mudakir Iskandar, *Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Sumber Konflik Pertanahan*, Cet. Pertama, Jakarta : Lentera Ilmu Cendikia, 2014, hlm. 21

2. Hak Pakai atas tanah Hak Milik berjangka waktu paling lama 25 tahun, tidak ada perpanjangan waktu. Namun, atas kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang Hak Pakai dapat diperbarui dengan pemberian Hak Pakai baru dengan akta yang dibuat oleh PPAT dan wajib didaftarkan pada kantor BPN setempat.

Pemegang Hak Pakai memiliki hak dan kewajiban. Adapun Kewajiban pemegang Hak Pakai menurut Pasal 50 dan Pasal 51 PP No. 40/1996 adalah : 1) Membayar uang pemasukan kepada negara, perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau Hak Milik; 2) Menggunakan tanah sesuai peruntukannya sesuai keputusan pemberian haknya, perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau Hak Milik; 3) Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup; 4) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Pakai kepada negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah Hak Pakai hapus; 5) Menyerahkan sertifikat Hak Pakai yang telah hapus kepada kepala Kantor Pertanahan; 6) Memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung oleh tanah Hak Pakai.

Sedangkan hak pemegang Hak Pakai menurut ketentuan Pasal 52 PP No. 40 Tahun 1996, adalah : 1) Menguasai dan mempergunakan tanah selama waktu tertentu untuk keperluan pribadi atau usahanya; 2) Memindahkan hak tersebut kepada pihak lain; 3) Membebani dengan Hak Tanggungan; 4) Menguasai dan menggunakan tanah untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.

Hak Pakai mempunyai sifat dan ciri-ciri sebagai berikut⁴⁸ : 1) Tergolong hak yang wajib didaftarkan menurut PP No. 24/1997; 2) Dapat diwariskan; 3) Dapat dialihkan, seperti jual beli, hibah, tukar-

⁴⁸ Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 41.

menukar, lelang, penyertaan modal; 4) Dapat dilepaskan untuk kepentingan sosial; 5) Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan; 6) Haknya mempunyai jangka waktu tertentu; 7) Dapat berinduk pada hak atas tanah yang lain; 8) Peruntukannya terbatas.

Menurut Pasal 55 PP No. 40/1996, hapusnya Hak Pakai karena :

1. Jangka waktunya berakhir;
2. Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktu berakhir, karena;
3. Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan dalam Hak Pakai;
4. Tidak terpenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian hak antara pemegang Hak Pakai dengan pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik;
5. Putusan pengadilan yang berkekuatan tetap;
6. Dilepaskan secara suka rela oleh pemegang haknya;
7. Dicabut untuk kepentingan umum;
8. Ditelantarkan;
9. Tanahnya musnah;
10. Pemegang Hak pakai tidak memenuhi syarat sebagai subyek pemegang Hak Pakai.

HAK TANAH SEKUNDER :

1. HAK GADAI TANAH

Mengenai Hak Gadai diatur dalam ketentuan hukum : a) Pasal 53 UUPA; dan b) UU No. 56/Prp/1960. UUPA tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan Hak Gadai. Menurut Boedi Harsono, Gadai tanah adalah hubungan hukum seseorang dengan tanah kepunyaan orang lain, yang telah menerima uang gadai

daripadanya. Selama uang gadai belum dikembalikan, tanah tersebut dikuasai oleh pemegang gadai. Selama itu hasil tanah seluruhnya menjadi hak pemegang gadai, Pengembalian uang gadai atau yang lazim disebut penebusan tergantung pada kemauan dan kemampuan pemilik tanah yang menggadaikan, banyak gadai yang berlangsung bertahun-tahun bahkan sampai puluhan tahun karena pemilik tanah belum mampu melakukan penebusan.⁴⁹

Dalam hal Gadai (Gadai Tanah) terdapat dua pihak, yaitu pihak pemilik tanah pertanian tersebut pemberi gadai dan pihak yang menyerahkan uang kepada pemberi gadai disebut penerima (pemegang) gadai. Pada umumnya, pemberi gadai berasal dari golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah, Sebaliknya penerima (pemegang) gadai berasal dari golongan masyarakat yang mampu (kaya).⁵⁰

Hak Gadai (Gadai Tanah) pertanian bagi masyarakat Indonesia khususnya petani bukanlah hal yang baru. Semula lembaga ini diatur/tunduk pada hukum adat tentang tanah dan pada umumnya dibuat tidak tertulis. Kenyataan ini selaras dengan sistem dan cara berfikir hukum adat yang sifatnya sangat sederhana. Hak Gadai (Gadai Tanah) dalam hukum adat harus dilakukan dihadapan kepala desa/kepala adat selaku kepala masyarakat. Dalam praktiknya, Hak Gadai (Gadai Tanah) pada umumnya dilakukan tanpa sepengetahuan kepala desa/kepala adat. Hak Gadai (Gadai Tanah) hanya dilakukan oleh pemilik tanah dan pihak yang memberikan uang gadai, dan dilakukan tidak tertulis.

Jangka waktu Hak Gadai (Gadai Tanah) dapat dibagi menjadi dua, yaitu⁵¹:

⁴⁹ Urip Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 135.

⁵⁰*Ibid.*

⁵¹*Ibid.*, hlm. 137.

1. Hak Gadai (Gadai Tanah) yang lamanya tidak ditentukan. Dalam hal Hak Gadai (Gadai Tanah) tidak ditentukan lamanya, maka pemilik tanah pertanian tidak boleh melakukan penebusan sewaktu-waktu. Penebusan baru dapat dilakukan apabila pemegang gadai minimal telah melakukan satu kali masa panen. Hal ini disebabkan karena Hak Gadai (Gadai Tanah) merupakan perjanjian penggarapan tanah bukan perjanjian pinjam-meminjam uang;
2. Gadai Tanah yang lamanya ditentukan. Dalam Hak Gadai (Gadai Tanah) ini, pemilik tanah baru dapat menebus tanahnya kalau jangka waktu yang diperjanjikan dalam Hak Gadai (Gadai Tanah) berakhir. Kalau jangka waktu tersebut sudah berakhir dan pemilik tanah tidak dapat menebus tanahnya, maka tidak dapat dikatakan bahwa ia melakukan wanprestasi sehingga pemegang gadai bisa menjual lelang tanah yang digadaikan tersebut. Apabila batas waktu yang telah ditentukan pemilik tanah tidak dapat menebusnya, maka pemegang gadai tidak dapat memaksa pemilik tanah untuk menebus tanahnya, dan kalau pemegang gadai tetap tetap memaksa menjual lelang tanah yang digadaikan tersebut, maka pemilik tanah dapat menggugat pemegang gadai kecuali pemilik tanah dapat mengizinkan menjual tanah yang digadaikan. Hak Gadai (Gadai Tanah) menurut hukum adat mengandung ciri-ciri, sebagai berikut : Hak menebus tidak mungkin kadaluarsa, pemegang gadai selalu berhak untuk mengulanggadaikan tanahnya, pemegang gadai tidak boleh menuntut supaya tanahnya segera ditebus, dan tanah yang digadaikan tidak bisa secara otomatis menjadi milik pemegang gadai bila tidak ditebus⁵² .

Menurut Boedi Harsono, sifat-sifat dan ciri-ciri Hak Gadai (Gadai Tanah)⁵³, adalah sebagai berikut :

1. Hak Gadai (Gadai Tanah) jangka waktunya terbatas, artinya pada suatu waktu akan hapus. Hak Gadai (Gadai Tanah) berakhir kalau

⁵²*Ibid.*, hlm. 137.

⁵³*ibid.*, hlm. 138-139.

dilakukan penebusan oleh yang menggadaikan. Penebusan kembali tanah yang digadaikan tergantung pada kemauan dan kemampuan pemiliknya, artinya ia tidak dapat dipaksa untuk menebusnya. Hak untuk menebus itu tidak hilang karena lampaunya waktu atau meninggalnya si pemilik tanah. Jika pemilik tanah meninggal dunia hak untuk untuk menebus beralih kepada ahli warisnya;

2. Hak Gadai (Gadai Tanah) tidak berakhir dengan meninggalnya pemegang gadai. Jika pemegang gadai meninggal dunia, maka hak tersebut berpindah kepada ahli warisnya;
3. Hak Gadai (Gadai Tanah) dapat dibebani dengan hak-hak tanah yang lain. Pemegang gadai berwenang untuk menyewakan atau membagikan tanahnya kepada pihak lain. Pihak lain itu bias pihak ketiga, tetapi bias juga pemilik tanah sendiri. Pemegang gadai bahkan berwenang juga untuk menggadaikan tanahnya itu kepada pihak ketiga tanpa perlu meminta izin atau memberitahukannya kepada pemilik tanah (menganak-gadaikan atau *Onderverpanden*). Perbuatan ini tidak mengakibatkan terputusnya hubungan gadai dengan pemilik tanah. Dengan demikian, tanah yang bersangkutan terikat pada hubungan gadai;
4. Hak Gadai (Gadai Tanah) dengan persetujuan pemilik tanahnya dapat “dialihkan” kepada pihak ketiga, dalam arti bahwa hubungan gadai yang semula menjadi putus dan digantikan dengan hubungan gadai yang baru antara pemilik dan pihak ketiga itu (memindahkan gadai atau *doorverpanden*);
5. Hak Gadai (Gadai Tanah) tidak menjadi hapus jika hak atas tanahnya dialihkan kepada pihak lain;
6. Selama Hak Gadai (Gadai Tanah) nya berlangsung maka atas persetujuan kedua belah pihak uang gadainya dapat ditambah (mendalami gadai);
7. Sebagai lembaga, Hak Gadai (Gadai Tanah) pada waktunya akan dihapus.

2. HAK SEWA (HAK SEWA TANAH)

Dasar hukum mengenai Hak Sewa diatur dalam UUPA khususnya Pasal 16 ayat (1), 44, 45, 52 ayat(2) UUPA.

Hak Sewa adalah hak yang memberi wewenang untuk menggunakan tanah milik pihak lain dengan kewajiban membayar uang sewa pada tiap-tiap waktu tertentu. Hak Sewa tanah ini dalam masyarakat Adat dikenal istilah “jual tahunan”. Artinya jual tahunan, pemilik tanah menjual tanah dengan jangka waktu hitungan tahunan yang biasanya pada hitungan tahun pendek sesuai dengan konsensus para pihak. Bahkan jual tahunan ini ada juga yang menggunakan kurun waktu musim tanam sampai musim panen dihitung satu musim. Batas waktu jual tahunan, pada prinsipnya akan ditentukan kesepakatan oleh para pihak yang berkepentingan. Praktek sewa semacam ini banyak terjadi di Indonesia⁵⁴.

Pengertian hak sewa tanah disebutkan dalam Pasal 44 UUPA yang berbunyi,

- (1) Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa;
- (2) Pembayaran uang sewa dapat dilakukan : a) satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu; b) sebelum atau sesudahnya tanahnya dipergunakan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, hak sewa merupakan hak yang memberi wewenang untuk menggunakan tanah milik pihak lain dengan kewajiban membayar uang sewa pada tiap-tiap waktu tertentu. Mengenai Hak Sewa Tanah Pertanian, UUPA tidak memberikan pengertian. Hak Sewa Tanah Pertanian adalah suatu perbuatan hukum dalam bentuk penyerahan penguasaan tanah pertanian oleh pemilik

⁵⁴ Mudakir Iskandar, *Op. Cit.*, hlm. 29-30.

tanah pertanian kepada pihak lain (penyewa) dalam jangka waktu tertentu dan sejumlah uang atau bentuk lain sebagai dana yang ditetapkan atas dasar kesepakatan para pihak⁵⁵.

Hak Sewa Tanah Pertanian bisa terjadi dalam bentuk perjanjian yang tidak tertulis atau tertulis yang memuat unsur-unsur para pihak, objek, uang sewa, jangka waktu hak dan kewajiban bagi pemilik tanah pertanian dan penyewa. Dalam Hak Sewa Tanah Pertanian, pada awalnya mengarah pada unsur tolong menolong, yaitu penyewa menyerahkan sejumlah uang atau bentuk lain sebagai sewa untuk memenuhi keinginan pemilik tanah pertanian yang membutuhkan sejumlah uang atau bentuk lain untuk kebutuhan hidupnya⁵⁶.

Menurut Pasal 45 UUP, subyek hak sewa adalah : 1) Warga Negara Indonesia; 2) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia; 3) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; 4) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Dalam Hak Sewa, yang menjadi objek Hak Sewa adalah Hak atas tanah dan bukan bangunan. Hak atas Tanah yang dapat disewakan kepada pihak lain adalah Hak Milik. Mengenai jangka waktu sewa, UUPA tidak memberikan pengaturan secara tegas. Dalam hal ini jangka waktu Hak Sewa diserahkan kepada kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang Hak Sewa. Sehingga jangka waktu sewa tergantung pada perjanjiannya, dengan memperhatikan ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Syarat utama sewa menyewa tanah adalah kesepakatan para pihak, dan kesepakatan ini dianggap sah selama tidak ada unsur pelanggaran hukum, seperti ketertiban umum, kesusilaan, pemerasan. Kesepakatan para pihak penyewa dan yang menyewakan merupakan produk hukum yang dianggap sah, selama persyaratan dan prosedur tidak bertentangan dengan hukum⁵⁷.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 31.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

Pada dasarnya pemegang Hak Sewa tidak diperbolehkan mengalihkan hak sewanya kepada pihak lain tanpa seizin dari pemilik tanah. Pelanggaran terhadap larangan ini dapat berakibat terputusnya hubungan sewa-menyewa antara pemilik tanah dan pemegang Hak Sewa.

Hak Sewa mempunyai sifat dan ciri-ciri sebagai berikut :

1. Bersifat pribadi, dalam arti tidak dapat dialihkan tanpa seizin pemiliknya.; mengingat perjanjian awalnya antara penyewa dengan pemilik tanah, maka bila akan dialihkan oleh penyewa harus seizin pemilik tanah;
2. Dapat diperjanjikan, hubungan sewa putus bila penyewa meninggal dunia. Sehingga sewa menyewa tidak dapat diwariskan. Pada prinsip sewa menyewa termasuk hukum perjanjian, sehingga apa yang telah disepakati dalam perjanjian para pihak dianggap sah dan dianggap produk hukum;
3. Tidak terputus bila Hak Milik dialihkan pemilik kepada pihak lain;
4. Tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, seperti Hipotik;
5. Dapat dilepaskan, artinya pemegang Hak Sewa dapat melepas sendiri hak sewanya;
6. Tidak perlu didaftarkan, cukup dengan perjanjian yang dituangkan di atas akta otentik atau akta di bawah tangan. Akta otentik artinya dibuatkan akta di Notaris. Sedangkan akta bawah tangan adalah akta yang dibuat para pihak, yang sesuai dengan peraturan yang berlaku dan dibubuhi materai secukupnya⁵⁸;
7. Tujuan penggunaannya sementara, artinya jangka waktu terbatas. Sedangkan Hak Sewa hapus karena jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena pemegang Hak Sewa tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Sewa,

⁵⁸ *Ibid.* Hlm. 32.

dilepaskan oleh pemegang Hak Sewa sebelum jangka waktu berakhir, Hak Milik atas tanahnya dicabut untuk kepentingan umum atau karena musnahnya tanah.

3. HAK MENUMPANG⁵⁹

Hak menumpang diatur dalam ketentuan Pasal 53 UUPA, sebagai hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati rumah di atas tanah pekarangan orang lain. Hak menumpang ini sebenarnya sejenis dengan hak pakai, akan tetapi pada hak menumpang memiliki konstruksi hubungan hukum yang lemah, mudah diputuskan oleh pemilik tanah pekarangan karena dalam hak menumpang ini tidak dikenakan bayaran (gratis). Hak Menumpang memiliki sifat dan ciri – ciri sebagai berikut : a) Haknya sangat lemah; b) Tidak ada pembayaran sewa; c) Sewaktu-waktu jika pemilik tanah memerlukan tanahnya, hak tersebut hapus; d) Turun temurun; dan e) Tidak dapat dialihkan. Oleh karenanya jangka waktu penguasaan Hak Menumpang adalah tergantung si pemilik tanah atau tidak ditentukan.

Adapun pihak – pihak yang dapat memperoleh Hak Menumpang adalah Warga Negara Indonesia. Sedangkan Hak Menumpang terjadi karena : a) perjanjian (izin pemilikan tanah); dan b) konversi. Sedangkan hapusnya Hak Menumpang karena : a) Pengakhiran hubungan; b) Tukon tali “pesangon” yang diberikan pemilik kepada yang menumpang yang terkena pengosongan; c) Dicabut untuk kepentingan umum; d) Dilepaskan oleh pemiliknya; dan e) Tanahnya musnah.

II. HAK PENGELOLAAN⁶⁰

Hak Pengelolaan merupakan bagian dari Hak Menguasai Negara. Sehingga Hak Pengelolaan bukan merupakan salah satu jenis Hak atas

⁵⁹Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 49-50.

⁶⁰*Ibid.*, hlm. 43-44.

Tanah. Yang mana didasari pada ketentuan – ketentuan sebagai berikut :

1. Dalam UUPA. Tidak dituliskan dengan tegas, hanya disinggung dalam Penjelasan Umum Bagian A II (2);
2. Di Luar UUPA, yaitu terdapat pada : a) Peraturan Pemerintah No. 8/1953; b) PMA No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Atas Tanah dan ketentuan-ketentuan tentang kebijaksanaan selanjutnya; b) PMDN No. 5 Tahun/1974; c) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan; d) UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang menggantikan UU No. 1 Tahun 1967; e) PMDN No. 3 Tahun 1987.

Hak Pengelolaan merupakan hak istimewa yang diberikan oleh negara kepada instansi-instansi tertentu untuk dikelola dan diambil manfaat atasnya. Hak Pengelolaan adalah hak atas tanah yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk :

- a. Merencanakan peruntukkan dan penggunaan tanahnya;
- b. Menggunakan tanah untuk keperluan sendiri;
- c. Menyerahkan bagian dari tanahnya kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang telah ditentukan bagi pemegang hak tersebut yang meliputi segi peruntukkan, segi penggunaan, segi jangka waktu dan segi keuangan. Setelah jangka waktu hak atas hak pengelolaan yang diberikan kepada pihak ketiga itu berakhir maka tanah tersebut kembali lagi ke dalam penguasaan sepenuhnya pemegang hak pengelolaan dalam keadaan bebas dari hak-hak yang membebaninya.

Oleh karena Hak Pengelolaan bukan merupakan hak atas tanah, maka di atas Hak Pengelolaan dapat dibebankan hak-hak lain yang bersifat primer (kecuali Hak Milik) dan hak-hak yang bersifat sekunder. Sifat dan ciri dari Hak Pengelolaan adalah : a) Tergolong hak yang wajib

didaftarkan menurut PMA No. 1 Tahun 1966; b) Tidak dapat dipindahtangankan; c) Tidak dapat dijadikan jaminan utang; d) Mempunyai segi-segi perdata dan segi-segi publik; e) Lembaga dan instansi Pemerintah.

Adapun yang dapat menjadi subjek Hak Pengelolaan adalah badan hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia yang seluruh modalnya dimiliki oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah yang bergerak dalam kegiatan usaha sejenis dengan industri dan pelabuhan. Hak Pengelolaan dapat terjadi karena Penetapan Pemerintah atau diberikan selama tanah tersebut dipergunakan. Sedangkan mengenai luas tanah Hak Pengelolaan tidak dibatasi dan berdasarkan kebutuhan. Selanjutnya, Hak Pengelolaan dapat hapus karena : a) Dilepaskan oleh pemegang haknya; b) Dicabut untuk kepentingan umum; c) Ditelantarkan; atau d) Tanahnya musnah.

III. TANAH WAKAF

Wakaf merupakan suatu lembaga keagamaan yang dapat dipergunakan sebagai salah satu sarana guna pengembangan kehidupan beragama. Lembaga perwakafan dikenal dalam ajaran Hukum Islam, ternyata wakaf sudah merupakan bagian dalam Hukum Adat Indonesia. Hal ini karena lembaga Wakaf berasal dari suatu kebiasaan dalam pergaulan kehidupan masyarakat Indonesia. Hal ini sebagaimana diwujudkan pada Putusan Mahkamah Agung RI No. 163 K/Sip/ 1963 tertanggal 22 Mei 1963 (Chidir Ali, 1979 : 263-279)⁶¹.

Menurut Boedi Harsono, Wakaf merupakan perbuatan suci, mulia dan terpuji yang dilakukan oleh seseorang/badan hukum dengan memisahkan dari sebagian harta kekayaannya yang berupa tanah hak milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk wakaf

⁶¹ Rachmadi Usman, *Hukum Perwakafan Indonesia*, Ed. 1, Cet.1, Jakarta : Sinar Grafika, 2013, hlm. 77.

sosial⁶². Wakaf merupakan pranata hukum Islam, sebagai salah satu cara peralihan dan perolehan hak atas tanah, yang juga diperhatikan dalam UUPA dan dianggap penting sehingga diperlukan pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Hal ini karena Perwakafan tanah dan tanah Wakaf di Indonesia adalah termasuk dalam bidang hukum agraria. Ketentuan Pasal 49 UUPA menegaskan hal ini. Pasal 49 UUPA tersebut berbunyi,

- (1) *Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial;*
- (2) *Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung;*
- (3) *Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Ketentuan Pasal 49 UUPA tersebut dipertegas dengan Penjelasan Pasal 49 yang berbunyi, *untuk menghilangkan keragu-raguan dan kesangsian, maka pasal ini memberikan ketegasan, bahwa soal-soal yang bersangkutan dengan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, dalam hukum agraria yang baru akan mendapat perhatian.*

Berdasarkan ketentuan Pasal 49 UUPA tersebut, maka diterbitkanlah Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tanggal 17 Mei 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Dengan Peraturan Pemerintah ini telah terjadi pembaharuan di bidang Perwakafan Tanah. Ketentuan PP No. 28 Tahun 1977 mengatur mengenai Perwakafan Tanah, sedangkan mengenai Lembaga Wakaf itu sendiri telah diterbitkan Undang Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

⁶² Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 348.

Dengan lahirnya PP No. 28 Tahun 1977, lembaga wakaf yang merupakan lembaga keagamaan Islam kemudian direseplir ke dalam Hukum Adat dan sekarang telah diformalisasikan dalam sistem hukum pertanahan nasional menjadi kelembagaan keagrariaan, selanjutnya mengarah sebagai embrio lembaga perwakafan nasional melalui transplantasi hukum.⁶³

Sebagai lembaga yang masuk dalam kerangka Hukum Pertanahan, lembaga Wakaf Tanah diatur dalam beberapa peraturan Perundang-undangan,

1. Pasal 49 ayat (3) UUPA;
2. PP No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Hak Milik;
3. PMDN No. 6 Tahun 1977 tentang Pendaftaran Perwakafan Tanah Hak Milik;
4. Permen Agraria No. 1 Tahun 1978 tentang Pelaksanaan PP No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Hak Milik;
5. Peraturan Menteri Agama No. 1 Tahun 1978 tentang Peraturan Pelaksana Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Hak Milik;
6. Instruksi Bersama Menteri Agama & Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1978 tentang Peraturan Pelaksana PP No. 28 Tahun 1977;
7. Peraturan Dirjen Bimas Islam No. Kep/D/75/1978;
8. Surat Kepala BPN No. 630.1-2782 tanggal 27 Agustus 1991 tentang Pelaksanaan Persertifikatan Tanah Wakaf⁶⁴;
9. Keputusan Bersama Menteri Agama RI dan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 422 Tahun 2004 dan No. 3/SKB/BPN/2004 tentang Sertifikasi Tanah Wakaf;
10. UU No.41 Tahun 2004 tentang Wakaf;
11. Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2006 tentang Pelaksana UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

⁶³Rachmadi Usman, *Op.Cit.*, hlm. 79.

⁶⁴Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 50-51.

Mengenai Wakaf ini, baik PP No. 28 Tahun 1977 maupun UU No. 41 Tahun 2004 memberikan definisi sendiri-sendiri. Wakaf menurut Pasal 1 ayat (1) PP No. 28 Tahun 1977, Wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam. Sedangkan pengertian Wakaf menurut Pasal 1 ayat (1) UU No. 41 Tahun 2004 adalah perbuatan hukum *wakif* untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingan-kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.

Pengertian-pengertian terkait Wakaf yang dijabarkan baik dalam PP No. 28 Tahun 1977 maupun dalam UU No. 41 Tahun 2004 (UU No. 41/2004 jo PP No. 42 Tahun 2006) adalah sebagai berikut :

- a. Wakif menurut Pasal 1 ayat (2) PP No. 28/1977 adalah orang atau orang-orang ataupun badan hukum yang mewakafkan tanah miliknya;
- b. Ikrar menurut Pasal 1 ayat (3) PP No. 28/1977 adalah pernyataan kehendak dari wakif untuk mewakafkan tanah miliknya;
- c. Nadzir menurut Pasal 1 ayat (4) PP No. 28/1977 adalah kelompok orang atau badan hukum yang disertai tugas pemeliharaan dan pengurusan benda wakaf;
- d. Akta Ikrar Wakaf yang selanjutnya disingkat AIW menurut Pasal 1 ayat (6) UU No. 41/2004 jo PP No.42/2006 adalah bukti pernyataan kehendak wakif untuk mewakafkan harta benda miliknya untuk dikelola Nadzir sesuai dengan peruntukan harta benda wakif yang dituangkan dalam bentuk akta;
- e. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf yang selanjutnya disingkat PPAIW menurut pasal 1 ayat (8) UU No. 41/2004 jo PP No.42/2006 adalah pejabat berwenang yang ditetapkan oleh Menteri untuk membuat Akta Ikrar Wakaf.

Fungsi dari Wakaf yang diatur dalam PP No. 28 Tahun 1977 maupun UU No. 41 Tahun 2004 adalah diuraikan secara berbeda. Fungsi dari Wakaf menurut Pasal 2 PP No. 28 Tahun 1977 adalah mengekalkan manfaat benda wakaf sesuai dengan tujuan wakaf. Sedangkan fungsi wakaf menurut ketentuan Pasal 5 UU No. 41 tahun 2004, yaitu bahwa wakaf berfungsi mewujudkan potensi dan manfaat ekonomis harta benda wakaf untuk kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Tujuan Wakaf yang dimaksud oleh fungsi Wakaf tersebut adalah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 UU No. 41 Tahun 2004 ,yaitu bertujuan memanfaatkan harta benda wakaf sesuai dengan fungsinya.

Untuk terjadinya Wakaf Tanah Hak Milik menurut PP No. 28 Tahun 1977, harus memenuhi 4 rukun atau unsur Wakaf. Keempat unsur Wakaf tersebut adalah : 1) Adanya orang berwakaf (wakif) sebagai subjek hukum wakaf tanah hak milik; 2) Adanya benda-benda yang diwakafkan (*mauquf*), yaitu tanah hak milik; 3) Adanya penerima wakaf (sebagai subjek wakaf) (*Nadzir*); 4) Adanya *aqad* atau *lafadz* atau pernyataan penyerahan wakaf dari tangan wakif kepada orang atau tempat berwakaf.⁶⁵ Sedangkan unsur Wakaf menurut ketentuan Pasal 6 UU No. 41 Tahun 2004 adalah 1) Wakif; 2) Nadzir; 3) harta benda wakaf; 4) Ikrar Wakaf; 5) peruntukan harta benda wakaf; dan 6) jangka waktu wakaf.

Pihak-pihak yang menjadi subjek Wakaf adalah Orang yang dapat mewakafkan tanah atau yang dapat menjadi Wakif menurut Pasal 3 ayat (1) PP No. 28 Tahun 1977, yaitu :

1. Badan-badan hukum Indonesia;
2. Orang atau orang-orang, yang telah memenuhi syarat-syarat : a) Telah dewasa; b) Sehat akalnya; c) Oleh hukum tidak terhalang untuk melakukan perbuatan hukum; d) Atas kehendak sendiri; e) Tanpa paksaan dari pihak-pihak lain; f) Memperhatian peraturan-peraturan perundang-undang yang berlaku.

⁶⁵ Rachmadi Usman, *Op. Cit.*, hlm. 80.

Wakif menurut ketentuan Pasal 7 jo 8 UU No. 41 Tahun 2004 adalah:

1. Perseorangan yang memenuhi persyaratan : a) dewasa; b) berakal sehat; c) tidak terhalang melakukan perbuatan hukum; d) pemilik sah harta benda wakaf;
2. Organisasi. Wakif organisasi hanya dapat melakukan wakaf apabila memenuhi ketentuan organisasi untuk mewakafkan harta benda milik organisasi sesuai dengan anggaran dasar organisasi yang bersangkutan;
3. Badan hukum Wakif badan hukum hanya dapat melakukan wakaf apabila memenuhi ketentuan badan hukum untuk mewakafkan harta benda milik badan hukum sesuai dengan anggaran dasar badan hukum yang bersangkutan.

Yang menjadi objek wakaf adalah Tanah Wakaf, yaitu hak atas tanah yang semula merupakan hak primer, yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai atau tanah bekas Hak Milik Adat (yang dikenal dengan istilah tanah Girik) yang kemudian di wakafkan atau diserahkan oleh pemiliknya kepada badan keagamaan atau badan sosial lainnya untuk dikelola. Peralihan status dari hak atas tanah primer menjadi tanah wakaf menyebabkan tanah yang sudah dialihkan tersebut tidak memiliki nilai ekonomis lagi. Artinya, sudah tidak bisa diperjualbelikan kepada pihak lain.⁶⁶

Menurut pasal 4 PP No. 28 Tahun 1977, yang menjadi objek Wakaf atau tanah yang dapat diwakafkan adalah harus merupakan tanah hak milik atau tanah milik yang bebas dari segala pembebanan, ikatan, sitaan, dan perkara. Dalam UUPA Hak Milik mempunyai sifat yang penuh dan bulat yang berbeda dengan hak-hak tanah yang lainnya yang mempunyai jangka waktu yang terbatas, sehingga pemegangnya tidak mempunyai hak dan kewenangan seperti halnya pemegang hak milik. Sehingga hak-hak tanah yang jangka waktunya terbatas tidak

⁶⁶ Irma Devita Purnamasari, *Op.Cit.*, hlm. 10.

dapat diwakafkan karena perwakafan adalah bersifat selama-lamanya (abadi). Dengan dijadikannya tanah hak Milik suatu wakaf, maka Hak Milik yang bersangkutan menjadi hapus tetapi tanahnya tidak menjadi tanah negara, melainkan memperoleh status yang khusus sebagai Tanah Wakaf.⁶⁷

Undang Undang No. 41 Tahun 2004 jo PP No. 42/2006 menyebutkan objek Wakaf adalah mencakup :

1. Benda tak bergerak menurut Pasal 16, 17 dan 18 PP No. 42/2006 meliputi :
 - a. Hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan baik yang sudah maupun yang belum terdaftar. Hak atas tanah yang dapat diwakafkan tersebut meliputi :
 1. Hak milik atas tanah baik yang sudah atau yang belum terdaftar;
 2. Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, atau Hak Pakai di atas tanah Negara;
 3. Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas hak pengelolaan atau hak milik; wajib mendapat izin tertulis pemegang hak pengelolaan atau hak milik. Dalam hal ini apabila wakaf dimaksudkan untuk selamanya, maka diperlukan pelepasan hak dari pemegang hak pengelolaan atau hak milik;
 4. Hak milik atas satuan rumah susun.

Hak atas tanah yang diwakafkan tersebut wajib dimiliki atau dikuasai oleh Wakif secara sah bebas dari segala sitaan, perkara, sengketa, dan tidak dijaminakan. Benda wakaf tidak bergerak berupa tanah hanya dapat diwakafkan untuk jangka waktu selama-lamanya, kecuali wakaf hak atas tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas hak pengelolaan

⁶⁷Rachmadi Usman, *Op.Cit.*, hlm. 83.

atau hak milik. Benda wakaf tidak bergerak berupa tanah tersebut dapat diwakafkan beserta bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, terhadap hak atas tanah yang diperoleh dari instansi pemerintah, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, dan pemerintah desa atau sebutan lain yang setingkat dengan itu wajib mendapat izin dari pejabat yang berwenang sesuai Peraturan Perundang-undangan.

- b. Bangunan atau bagian bangunan yang berdiri di atas tanah sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
 - c. Tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
 - d. Hak milik atas satuan rumah susun sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - e. Benda tidak bergerak lain sesuai ketentuan prinsip syariah dan peraturan perundang-undangan.
2. Benda bergerak menurut ketentuan Pasal 19, 20, dan 21 PP No. 42/2006 adalah meliputi :
- a. Benda bergerak dimaksud adalah benda yang digolongkan sebagai benda bergerak karena sifatnya yang dapat berpindah atau dipindahkan atau karena ketetapan undang-undang, yaitu meliputi : 1) kapal; 2) pesawat terbang; 3) kendaraan bermotor; 4) mesin atau peralatan industri yang tidak tertancap pada bangunan; 5) logam dan batu mulia; dan/atau 6) benda lain yang tergolong sebagai benda bergerak karena sifatnya dan memiliki jangka waktu panjang;
 - b. Benda bergerak yang dapat dihabiskan karena pemakaian tidak dapat diwakafkan kecuali air dan bahan bakar minyak yang persediaannya berkelanjutan;
 - c. Benda bergerak yang tidak dapat dihabiskan karena pemakaian dapat diwakafkan dengan memperhatikan ketentuan prinsip syariah, meliputi :

- 1) Surat berharga berupa : saham, surat utang Negara, obligasi pada umumnya, dan/atau surat berharga lainnya yang dapat dinilai dengan uang;
 - 2) Hak Atas Kekayaan Intelektual (HAKI) berupa : hak cipta, hak merek, hak paten, hak disain industry, hak rahasia dagang; hak sirkuit terpadu, hak perlindungan varietas tanaman, dan atau hak lainnya;
 - 3) Hak atas benda bergerak lainnya berupa hak sewa, hak pakai, dan hak pakai hasil atas benda bergerak atau perikatan, tuntutan atas jumlah uang yang dapat ditagih atas benda bergerak.
3. Benda bergerak berupa uang menurut Pasal 22 PP No. 42/2006. Uang yang dapat diwakafkan adalah uang dalam mata uang rupiah. Apabila uang yang diwakafkan adalah masih dalam mata uang asing, maka harus dikonversikan terlebih dahulu ke dalam rupiah.

Tata cara wakaf adalah meliputi : 1) Diperlukan ikrar; 2) Ditujukan kepada Nadzir; 3) Dihadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW); 4) Disaksikan 2 orang saksi; 5) Harus dibuat secara tertulis; 6) Harus didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat dalam jangka waktu maksimum 3 bulan setelah ikrar; 7) Segala penyimpangan harus mendapat persetujuan dari Menteri Agama.⁶⁸

Menurut ketentuan PP No. 28 Tahun 1977, pelaksanaan wakaf tanah harus dilakukan secara tertulis dan tidak dapat dilakukan secara ikrar lisan saja. Tujuannya adalah untuk memperoleh bukti yang otentik yang dapat dipergunakan untuk pelbagai persoalan seperti untuk bahan pendaftaran pada kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota dan untuk keperluan penyelesaian sengketa yang mungkin timbul dikemudian hari tentang tanah yang diwakafkan.⁶⁹

⁶⁸Ny. Arie S. Hutagalung , *Op.Cit.*, hlm. 51. Lihat juga ketentuan Pasal 5 PP No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Hak Milik, LN. No. 38 Tahun 1977, TLN. No. 3107.

⁶⁹Rachmadi Usman, *Op.Cit.*, hlm. 87.

Dalam pelaksanaan ikrar wakaf harus terdapat saksi ikrar wakaf yang harus memenuhi persyaratan : dewasa, sehat akalnya, dan oleh hukum tidak terhalang untuk melakukan perbuatan hukum. Sebelum melaksanakan ikrar wakaf, Wakif harus membawa serta menyerahkan kepada Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf surat- surat⁷⁰ :

- a. Sertifikat hak milik atau tanda bukti pemilikan tanah lainnya, seperti ketitir tanah, petuk, girik dan sebagainya;
- b. Surat keterangan Kepala Desa yang diperkuat oleh Camat setempat yang menerangkan kebenaran pemilikan tanah dan tidak tersangkut suatu sengketa;
- c. Surat keterangan pendaftaran tanah;
- d. Izin dari Bupati/Walikota cq Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional setempat.

Terhadap tanah Wakaf wajib untuk di daftarkan sebagaimana diatur dalam PP No. 28 Tahun 1977 jo Peraturan Menteri dalam Negeri No. 6 Tahun 1977 tentang Tata Cara Pendaftaran Mengenai Perwakafan Tanah Milik. Setelah Akta Ikrar Wakaf dilaksanakan, maka Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf atas nama Nadzir yang bersangkutan diharuskan mengajukan permohonan kepada Bupati/Walikota cq Kantor Badan Pertanahan Nasional setempat untuk mendaftarkan perwakafan tanah milik menurut ketentuan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Permohonan pendaftaran tanah yang diwakafkan tersebut harus disampaikan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak dibuatnya Akta Ikrar Wakaf dengan menyerahkan : 1) Sertifikat tanah yang bersangkutan; 2) Akta Ikrar Wakaf yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Ikrar wakaf; 3) Surat pengesahan dari Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat mengenai Nadzir yang bersangkutan.⁷¹

Sedangkan untuk tanah yang belum bersertifikat, pencatatan dilakukan setelah untuk tanah tersebut dibuatkan sertifikatnya. Menurut Pasal 4

⁷⁰*Ibid.*, hlm. 89.

⁷¹*Ibid.*, hlm. 91.

Peraturan menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1977, permohonan pendaftaran perwakafan tanah-tanah yang belum terdaftar di Kantor Pertanahan setempat atau belum ada sertifikatnya, dilakukan bersama-sama dengan permohonan pendaftaran haknya kepada Kantor Pertanahan setempat menurut ketentuan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 pengganti Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dengan menyerahkan :

- 1) Surat permohonan konversi/penegasan hak atas tanah;
- 2) Surat-surat bukti pemilikan tanahnya serta surat-surat keterangan lainnya yang diperlukan sehubungan dengan permohonan konversi dan pendaftaran hak atas tanahnya;
- 3) Akta Ikrar Wakaf yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf setempat; dan
- 4) Surat pengesahan dari Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat mengenai Nadzir yang bersangkutan.

BAB 5

HAK KEPEMILIKAN RUMAH DAN HAK KEPEMILIKAN ORANG ASING DAN PEROLEHAN HAK ATAS TANAH/ RUMAH

A. HAK KEPEMILIKAN RUMAH

1. Rumah : Pengertian dan Rumah sebagai Kebutuhan Dasar

Menurut Pasal 1 angka (7) UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman, rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian rumah adalah bangunan untuk rumah tinggal. Sedangkan perumahan menurut UU No. 1 Tahun 2011 adalah sekelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal yang dilengkapi sarana dan prasarana lingkungan.

Rumah merupakan suatu bangunan yang dijadikan tempat tinggal manusia selama jangka waktu tertentu, yang berfungsi untuk melindungi kita dari panasnya matahari, hujan dan angin. Rumah juga salah satu tempat di mana kita menjalankan segala aktivitas seperti makan, tidur, belajar, berkumpul dengan keluarga dan lain-lain. Sebagian besar manusia juga memandang rumah dalam fungsinya sebagai pemenuhan kebutuhan sosial budayanya dalam masyarakat. Saat ini rumah merupakan produk properti yang tergolong *residensial* (tempat hunian).

Selain ditinjau secara umum, pengertian rumah dapat juga ditinjau secara fisik dan psikologis. Yaitu :

1. Secara Fisik. Dari segi fisik rumah berarti suatu bangunan tempat kembali dari segala aktivitas di luar rumah dan tempat untuk beristirahat;
2. Secara Psikologis. Ditinjau dari segi psikologis rumah berarti suatu tempat untuk tinggal dan beristirahat setelah melakukan segala aktivitas diluar rumah, secara tentram, damai, menyenangkan bagi penghuninya. Jadi dalam hal ini lebih mengutamakan situasi dan suasana daripada kondisi dan keadaan fisik rumah itu sendiri.

Dalam pengertian di atas, rumah merupakan salah satu dari tiga kebutuhan dasar manusia yang paling penting dibanding dua kebutuhan pokok lainnya, yakni pangan dan sandang.¹ Kebutuhan dasar manusia dalam menjalani kehidupan minimal adalah ketersediaan pangan, papan dan sandang. Pemenuhan atas kebutuhan dasar itu dalam sesuai Pasal 25 Deklarasi Hak Asasi Manusia, yang berarti terpenuhi kebutuhan pangan, pakaian, perumahan, perawatan medis dan pelayanan sosial yang diperlukan.² Ketentuan Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa hak setiap orang untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Sebagai kebutuhan dasar yang terpenting, maka kebutuhan akan rumah dapat dibedakan bermacam-macam, yaitu : 1) Kebutuhan rumah berdasarkan kepercayaan; 2) Kebutuhan rumah berdasarkan pekerjaan; 3) Kebutuhan rumah berdasarkan jumlah keluarga dan keamanan; 4) Kebutuhan rumah berdasarkan tingkat ekonomi.³

¹ Wirahadi Prasetyono, *Cara Mudah Mengurus Surat Tanah dan Rumah (Buku Terlengkap) : Taktik Investasi Properti, Pengakuan KPR, dan Tips Berbagai Masalah Properti*, Cet. Pertama, Yogyakarta : Flashbooks, 2013, hlm. 159.

² Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis, *Kepemilikan Properti di Indonesia*, Cet. 1, Bandung : Penerbit Mandar Maju, 2013, hlm. 33.

³ *Ibid.*, hlm. 160-162.

Pengertian rumah dalam rumusan asas ataupun rumusan tujuan penataan perumahan dan permukiman sebagaimana diinginkan Undang Undang Perumahan dan Permukiman adalah merujuk pada bangunan gedung dengan fungsi hunian—bisa berupa bangunan rumah tinggal biasa ataupun satuan rumah susun (yang berada dalam suatu bangunan gedung rumah susun). Bangunan gedung secara umum adalah bangunan gedung sebagaimana UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.⁴ Pasal 1 angka 1 UU No. 28 Tahun 2002 menyebutkan, Bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.

Rumah sebagai bangunan gedung dengan fungsi hunian menurut Pasal 5 ayat (2) UU No. 28 Tahun 2009 dikatakan, bangunan gedung fungsi hunian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi bangunan untuk bangunan untuk rumah tinggal, rumah tinggal deret, rumah susun dan rumah tinggal sementara.

Rumah yang pada hakekatnya merupakan kebutuhan dasar (*basic needs*) manusia; selain sandang dan pangan, juga pendidikan dan kesehatan; pemenuhan maupun penyediaannya harus diupayakan penyediaan perumahan lengkap dengan sarana dan prasarana permukimannya dan tidak sekedar terpenuhi secara kuantitatif tetapi juga harus terpenuhi secara kualitatif, yaitu terpenuhinya mutu dan kualitas rumah sebagai hunian karena berkaitan langsung dengan harkat dan martabat manusia selaku pemakai.

Rumah maupun perumahan merupakan kebutuhan dasar manusia yang harus dipenuhi. Sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (1) jo Pasal 50 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman menyatakan “ Pasal 5 ayat (1), negara bertanggung jawab atas

⁴ Herman Hermit, *Komentar Atas Undang Undang Perumahan dan Permukiman (UU No. 4 Tahun 1992)*, Cet. Kesatu, Bandung : Mandar Maju, 2009, hlm. 34.

penyelenggaraan perumahan...” jo “Pasal 50 ayat (1), setiap orang berhak untuk bertempat tinggal atau menghuni rumah”. Hak menempati rumah tersebut dapat berupa hak milik, dengan sewa atau bukan dengan sewa.⁵

Berdasarkan ketentuan tersebut maka setiap warga negara Indonesia mempunyai hak untuk menempati dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur sebagaimana ketentuan Pasal 19 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2011. Sedangkan rumah yang layak maksudnya adalah rumah yang memenuhi persyaratan keselamatan bangunan dan kecukupan minimum luas bangunan serta kesehatan penghuninya, yang mampu dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Sedangkan lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur adalah lingkungan yang memenuhi persyaratan tata ruang, kesesuaian hak atas tanah dan rumah, dan tersedianya prasarana, sarana dan utilitas umum yang memenuhi persyaratan baku mutu lingkungan.⁶

Rumah yang sehat adalah rumah yang memenuhi syarat kesehatan dan standar kenyamanan, dengan ciri-ciri sebagai berikut : a) Ventilasi alami yang baik; b) Penerangan yang cukup; c) Suhu ruangan yang nyaman; d) Sanitasi yang memadai; e) Kebisingan suara dengan tingkat yang dapat ditoleransi; f) Bebas dari hama, seperti tikus dan serangga.⁷

Untuk memenuhi persyaratan ketersediaan rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur, maka harus dilakukan perencanaan perumahan guna memenuhi kebutuhan rumah sebagaimana ketentuan Pasal 23 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2011. Rumah yang layak huni adalah rumah yang memenuhi persyaratan keselamatan bangunan, dan kecukupan minimum luas serta kesehatan penghuni.

Perencanaan Perumahan menurut Pasal 23 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2011 mencakup rumah sederhana, rumah menengah, dan/atau rumah mewah. Perencanaan perumahan menurut Pasal 23 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2011

⁵ *Ibid.*, hlm. 41.

⁶ Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis, *Op.Cit.*, hlm. 42.

⁷ Wirahadi Prasetyono, *Op.Cit.*, hlm. 163.

terdiri dari a) perencanaan dan perancangan rumah; dan b) perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan. Perencanaan dan perancangan perumahan menurut Pasal 24 UU No. 1 Tahun 2011 dilakukan untuk : 1) menciptakan rumah yang layak huni; 2) mendukung upaya pemenuhan kebutuhan rumah oleh masyarakat dan pemerintah; 3) meningkatkan tata bangunan dan lingkungan yang terstruktur.

Menurut ketentuan Pasal 21 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2011, jenis rumah dibedakan berdasarkan pelaku pembangunan dan penghunian, yang meliputi :

1. Rumah komersial, yaitu rumah yang diselenggarakan dengan tujuan mendapatkan keuntungan, sesuai kebutuhan masyarakat;
2. Rumah umum, yaitu rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), dengan mendapatkan kemudahan dan/atau bantuan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah;
3. Rumah swadaya, yaitu rumah yang dibangun atas prakarsa dan upaya masyarakat, baik secara sendiri maupun berkelompok, dapat memperoleh bantuan dan kemudahan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah;
4. Rumah khusus, yaitu rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus dan disediakan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah;
5. Rumah negara, yaitu rumah yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri, disediakan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah.

Bentuk rumah dibedakan berdasarkan hubungan atau keterikatan antar bangunan. Bentuk rumah berdasarkan kriteria tersebut sebagaimana ketentuan Pasal 22 UU No. 1 Tahun 2011 meliputi :

- 1) Rumah tunggal, adalah rumah yang mempunyai kavling sendiri dan salah satu dinding bangunan tidak dibangun tepas pada batas kavling;

- 2) Rumah deret, adalah rumah beberapa rumah yang satu atau lebih dari sisi bangunan menyatu dengan sisi satu atau lebih bangunan lain atau rumah lain, tetapi masing-masing mempunyai kaveling sendiri;
- 3) Rumah susun, adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal, dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian, yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Luas lantai rumah tunggal dan rumah deret memiliki ukuran paling sedikit 36 (tiga puluh enam) meter persegi. Pembangunan rumah tunggal, rumah deret dan/atau rumah susun menurut Pasal 43 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2011 dapat dilakukan di atas tanah : a) Hak Milik; b) Hak Guna Bangunan, baik di atas Tanah Negara maupun di atas Hak Pengelolaan; atau c) Hak Pakai di atas Tanah Negara.

Mengenai pemberian Hak Milik untuk rumah tinggal terdapat ketentuan⁸ :

- a. Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan seseorang Warga Negara Indonesia yang luasnya 600 m² atau kurang, atas permohonan yang bersangkutan dihapus dan diberikan kembali kepada bekas pemegang haknya dengan Hak Milik;
- b. Tanah hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan perseorangan Warga Negara Indonesia yang luasnya 600 m² atau kurang yang sudah habis jangka waktunya dan masih dipunyai oleh bekas pemegang hak tersebut, atas permohonan yang bersangkutan diberikan Hak Milik kepada bekas pemegang hak.

⁸ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Edisi. 1, Cet. Keenam, Jakarta : Sinar Grafika, 2014 hlm. 67.

2. Konsep Kepemilikan Tanah dan Rumah/Bangunan

Di dalam Hukum Tanah Nasional dikenal beberapa asas yang paling mendasar terkait pengaturan bumi dan bangunan yang ada di Indonesia. Salah satu asas tersebut adalah asas pemisahan horizontal. Menurut Boedi Harsono,⁹ dalam Hukum Tanah negara-negara yang apa yang disebut asas *accessie* atau asas perlekatan, bangunan dan tanaman yang ada di atas dan merupakan satu kesatuan dengan tanah, merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Maka hak atas tanah dengan sendirinya karena hukum meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya sebagaimana diatur dalam Pasal 500 dan 571 KUHPerduta. Berdasarkan hal tersebut, perbuatan hukum mengenai tanah dengan sendirinya karena hukum meliputi juga tanaman dan bangunan yang ada di atasnya.

Pada umumnya memang bangunan yang ada di atas tanah adalah milik pemilik tanah. Namun oleh karena Hukum Tanah Nasional menganut asas pemisahan horisontal. Bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari tanah, maka hak atas tanah tidak sendirinya termasuk tanaman dan bangunan.

Asas pemisahan horizontal adalah asas yang memisahkan kepemilikan antara tanah dan benda-benda yang terdapat di atasnya, seperti bangunan, pohon, taman, situs, hasil karya misalnya candi, patung, gapura, relief, yang berbeda hak penggunaannya dengan pemilik tanahnya.¹⁰ Asas ini tercantum dalam Pasal 44 ayat (1) UUPA yang berbunyi, *(1) seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.*

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Ed. Revisi, Cet. 9, Jakarta : Djambatan, 2003, hlm. 20.

¹⁰ Badriyah Harun, *Solusi Sengketa Tanah dan Bangunan*, Cet. 1, Yogyakarta : Penerbit Pustaka Yustisia, 2013, hlm. 9.

Sehingga sesuai dengan asas tersebut bangunan maupun tanaman yang ada di atas tanah bukan merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Sehingga hak atas tanah tidak serta merta meliputi pemilikan atas bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Namun bisa saja perbuatan hukum atas tanah meliputi pula bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Namun yang demikian harus memenuhi syarat tertentu, yaitu¹¹ :

- (1) *Bangunan dan tanaman tersebut secara fisik merupakan satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan, artinya bangunan yang berfondasi dan tanaman yang merupakan tanaman keras;*
- (2) *Bangunan dan tanaman tersebut milik yang mempunyai tanah;*
- (3) *Maksud demikian secara tegas disebutkan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan.*

Pelaksanaan asas pemisahan horizontal ini memungkinkan timbulnya sengketa. Misalnya tanah yang sedang dieksekusi. Eksekusi karena pemilik tanah tersebut memiliki sengketa utang-piutang yang kemudian atas tanah tersebut diikat dengan Hak Tanggungan. Sedangkan di atas tanah tersebut terdapat bangunan sekolah atau rumah sakit yang sedang beroperasi dan menjadi kepentingan hajat hidup orang banyak sehingga tidak mungkin dihentikan aktivitasnya.¹²

3. **Kepemilikan Rumah**

Menurut ketentuan UUPA dan UU No. 56 Prp 1960, di atur bahwa pemilikan tanah berikut rumah oleh warga negara Indonesia dapat diberikan dengan status hak atas tanah tertentu, baik Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 43 UU No. 1 Tahun 2011, bangunan untuk rumah tinggal, rumah deret, dan/atau rumah susun dapat dilakukan di atas tanah : a) Hak Milik; b) Hak Guna Bangunan baik di atas Tanah Negara maupun di atas tanah Hak Pengelolaan ; c) Hak Pakai di atas Tanah Negara.

¹¹ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 266.

¹² Badriyah Harun, *Op.Cit.*, hlm. 11.

Menurut UU No. 1 Tahun 2011, jika disebutkan kepemilikan rumah maka ini berarti adalah pemilikan rumah berikut hak atas tanahnya. Dengan demikian, pemberian status hak atas tanah atas pemilikan rumah secara hukum mencakup pemilikan rumah berikut tanahnya. Walaupun dimungkinkan juga pemilikan tanah oleh seseorang pemilik rumah oleh orang lain.¹³

Kemudian sesuai ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah tinggal, maka khusus bangunan rumah tempat tinggal perorangan Warga Negara Indonesia, dengan mengingat rumah tempat tinggal tersebut merupakan hak asasi manusia atau kebutuhan primer manusia sesudah pangan, karena itu untuk menjamin kelangsungan hak atas tanah tempat rumah tinggal tersebut berdiri, maka atas tanah yang berdiri bangunan rumah tempat tinggal tersebut dapat diberikan dengan status Hak Milik, atau apabila masih bertatus Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dapat ditingkatkan haknya menjadi Hak Milik, sementara untuk tempat usaha tetap diberikan dengan Hak Guna Bangunan.¹⁴

Pemberian status Hak Milik atas pemilikan rumah tinggal adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemiliknya, agar dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah dan rumah yang bersangkutan. Pemberian kepastian hukum tersebut dilakukan melalui pendaftaran tanah dengan penerbitan sertifikat tanah yang disesuaikan dengan jenis hak atas tanah yang dikuasainya dan khusus untuk rumah tinggal diberikan Sertifikat Hak Milik berdasarkan ketentuan UUPA jo PP No. 24 Tahun 1997 jo Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 jo Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999.

¹³ Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis, *Op.Cit.*, hlm. 93.

¹⁴ *Ibid.*

Terhadap pemberian hak kepemilikan atas rumah dimungkinkan dilakukan peningkatan hak atas kepemilikan rumah, sebagai berikut :¹⁵

Rumah tinggal	Rumah Sederhana (RS) dan Rumah Sangat Sederhana (RSS)	Rumah golongan III
Khusus untuk tanah rumah tinggal dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik.	<ul style="list-style-type: none"> - Khusus untuk tanah RS dan RS dengan Hak Guna Bangunan di atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik; - Tanah Hak Guna Bangunan di atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang habis masa berlakunya dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik. 	Terhadap tanah rumah yang dibeli pegawai Negeri/Pensiunan dapat diberikan Hak Milik.
Kriteria luas tanah yang dapat ditingkatkan haknya adalah rumah tinggal Kriteria : dengan luas tanah 600 m ² atau kurang termasuk Hak Guna Bangunan dan Hak pakai yang telah habis jangka waktunya.	<p>Kriteria :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Harga perolehan tanah dan rumah atau NJOPBB tidak lebih dari Rp. 30.000.000; 2. Luas tanahnya tidak lebih dari 200 m²; 3. Di atasnya telah dibangun rumah dalam rangka pembangunan perumahan massal atau komplek perumahan. <p>- Berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/</p>	<p>Kriteria :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tanah rumah yang akan ditingkatkan haknya menjadi Hak Milik telah dilunasi harganya apabila berstatus Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai; 2. Masih atas nama pegawai negeri yang bersangkutan atau ahli warisnya

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 95-102

➤ *BAB 5 : Hak Kepemilikan Rumah dan Hak Kepemilikan Orang Asing dan Perolehan atas Tanah/Rumah*

	<p>Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 15 Tahun 1997, untuk luas di daerah perkotaan tidak lebih dari 200 m² dan tidak lebih dari 400 m² untuk di luar daerah perkotaan.</p> <p>- Berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1998, syarat luas tanah tidak menjadi persyaratan lagi.</p>	
<p>Dasar Hukumnya : Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 1998</p>	<p>Dasar Hukum : Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1997 tanggal 2 Juli 1997 tentang Pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah sangat sederhana dan rumah sederhana jo No. 15 Tahun 1997 tanggal 22 Oktober 1997 (Perubahan) jo No. 1 Tahun 1998 tanggal 22 Januari 1998.</p>	<p>Dasar hukum : Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah.</p>
<p>Permohonan tertulis diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota dengan dilengkapi dengan :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fotokopi IMB atau Surat Keterangan dari Kepala Desa/ 	<p>Permohonan tertulis diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan. Untuk Hak Guna Bangunan dengan disertai :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sertifikat Hak Guna Bangunan yang dimohonkan untuk diubah menjadi Hak Milik; 	<p>Permohonan tertulis diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan dengan melampirkan :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk tanah yang berdiri rumah golongan III, berupa

<p>Lurah yang menyatakan tanah yang dimohonkan adalah untuk rumah tinggal;</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Fotokopi SPPT PBB terakhir; 3. Bukti identitas pemohon; 4. Pernyataan pemohon bahwa Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang dipunya-nya tidak lebih dari 5 bidang dan luasnya tidak lebih dari 5.000 m². 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Akta Jual Beli perolehan tanah dan rumah; 3. SPPT PBB tahun terakhir apabila pernah diterbitkan; 4. Surat Persetujuan dari pemegang Hak Tanggungan apabila tanah dibebani Hak Tanggungan. <p>Berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 15 Tahun 1997, persyaratan SPPT PBB tidak perlu dicantumkan lagi.</p> <p>Untuk Hak Pengelolaan disertai dengan :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Akta Jual Beli Rumah; 2. Penyerahan penggunaan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan; 3. Biaya Rp. 50.000. 	<p>: a) Surat tanda bukti pelu-nasan harga rumah Negara dan tanahnya; b) Surat Keputusan Departemen Pekerjaan Umum bahwa rumah yang bersangkutan sudah menjadi milik pemohon; c) bukti identitas pemohon.</p> <p>2. Untuk tanah lainnya, berupa : a) surat bukti pelunasan harga tanah-nya; b) surat pelepasan hak atas tanah dari lembaga Pemerintah yang bersangkutan kepada pemohon; c) bukti identitas diri.</p>
---	---	--

4. Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)

Ijin mendirikan bangunan atau dikenal dengan IMB adalah perizinan yang diberikan oleh Kepala Daerah kepada pemilik bangunan untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi dan/atau merawat bangunan sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku. Sebagai landasan hukum IMB adalah:

- a) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4247);

- b) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
- c) Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang Undang No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung;
- d) Peraturan Menteri dalam Negeri No. 32 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Izin Mendirikan Bangunan (Berita Negara No. 276 Tahun 2010).

Menurut Pasal 1 ayat (5) Permendagri No. 32 Tahun 2010, Izin mendirikan bangunan, yang selanjutnya disingkat IMB, adalah perizinan yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada pemohon untuk membangun baru, rehabilitasi/ renovasi, dan/atau memugar dalam rangka melestarikan bangunan sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku. Dengan IMB ini, maka memberikan legalitas suatu bangunan yang direncanakan sesuai tata ruang yang telah ditentukan.

Yang dimaksud Pemohon dalam definisi tersebut menurut Pasal 1 ayat (6) Permendagri No. 32 Tahun 2010 adalah badan hukum atau usaha, kelompok orang, dan lembaga atau organisasi yang mengajukan permohonan izin mendirikan bangunan kepada pemerintah daerah, dan untuk bangunan gedung fungsi khusus kepada Pemerintah. Sedangkan pemilik bangunan adalah setiap orang, badan hukum atau usaha, kelompok orang, dan lembaga atau organisasi yang menurut hukum sah sebagai pemilik bangunan (Pasal 1 ayat (7) Permendagri No. 32 Tahun 2010). IMB merupakan persyaratan untuk pembangunan gedung sebagaimana ketentuan Pasal 14 ayat (1) PP No. 36 Tahun 2005 yang menyatakan, setiap orang yang akan mendirikan bangunan gedung wajib memiliki Izin Mendirikan Bangunan. Berdasarkan Pasal 2 Permendagri No. 32 Tahun 2010, pemberian IMB diselenggarakan berdasarkan prinsip :

- a. Prosedur yang sederhana, mudah, dan aplikatif;
- b. Pelayanan yang cepat, terjangkau, dan tepat waktu;
- c. Keterbukaan informasi bagi masyarakat dan dunia usaha; dan

- d. Aspek rencana tata ruang, kepastian status hukum pertanahan, keamanan dan keselamatan, serta kenyamanan.

Bangunan yang telah ber IMB memiliki kelebihan dibandingkan dengan bangunan yang belum/tidak memiliki IMB, yakni a) bangunan memiliki nilai jual tinggi; b) jaminan kredit bank; c) peningkatan status tanah; d) informasi peruntukan dan rencana jalan. Oleh karenanya IMB sebagaimana ketentuan Pasal 3 Permendagri No. 32 Tahun 2010 memberikan manfaat tidak saja bagi pemilik bangunan tapi juga bagi pemerintah. Adapun manfaat tersebut adalah :

- 1) Manfaat IMB bagi Bupati/Walikota, yaitu untuk :
 - a. Pengawasan, pengendalian, dan penertiban bangunan;
 - b. Mewujudkan tertib penyelenggaraan bangunan yang menjamin keandalan bangunan dari segi keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan;
 - c. Mewujudkan bangunan yang fungsional sesuai dengan tata bangunan dan serasi dengan lingkungannya; dan
 - d. syarat penerbitan sertifikasi laik fungsi bangunan.

- 2) Manfaat IMB bagi Pemilik bangunan adalah untuk :
 - a. Pengajuan sertifikat laik jaminan fungsi bangunan; dan
 - b. Memperoleh pelayanan utilitas umum seperti pemasangan/ penambahan jaringan listrik, air minum, hydrant, telepon, dan gas.

Bangunan yang harus memiliki IMB adalah meliputi bangunan gedung dan bukan bangunan gedung, dimana permohonan untuk mendapatkan IMB tersebut dimintakan baik untuk pembangunan baru, merehabilitasi/renovasi, atau pelestarian/pemugaran (Pasal 6 ayat (2) dan (3) Permendagri No. 32 Tahun 2010). Berdasarkan Pasal 7 Permendagri No. 32 Tahun 2010, bangunan gedung dimaksud adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai :

- 1) Hunian, yaitu yang terdiri atas bangunan gedung hunian rumah tinggal sederhana dan rumah tinggal tidak sederhana;
- 2) Keagamaan, yang terdiri atas mesjid/mushola, gereja, vihara, klenteng, pura, dan bangunan pelengkap keagamaan;
- 3) Usaha, yang terdiri atas perkantoran komersial, pasar modern, ruko, rukan, mal/supermarket, hotel, restoran, dan lain-lain sejenisnya;
- 4) Sosial dan budaya, yang terdiri atas bangunan olahraga, bangunan pemakaman, bangunan kesenian/kebudayaan, bangunan pasar tradisional, bangunan terminal/halte bus, bangunan pendidikan, bangunan kesehatan, kantor pemerintahan, bangunan panti jompo, panti asuhan, dan lain-lain sejenisnya;
- 5) Ganda/campuran, yang terdiri atas hotel, apartemen, mal/*shopping center*, *sport hall*, dan/atau hiburan.

Sedangkan yang termasuk bukan bangunan gedung, menurut Pasal 8 terdiri :

- 1) Pelataran untuk parkir, lapangan tenis, lapangan basket, lapangan golf, dan lain-lain sejenisnya;
- 2) Pondasi, pondasi tangki, dan lain-lain sejenisnya;
- 3) Pagar tembok/besi dan tanggul/turap, dan lain-lain sejenisnya;
- 4) *Septic tank*/bak penampungan bekas air kotor, dan lain-lain sejenisnya;
- 5) Sumur resapan, dan lain-lain sejenisnya;
- 6) Teras tidak beratap atau tempat pencucian, dan lain-lain sejenisnya;
- 7) Dinding penahan tanah, dan lain-lain sejenisnya;
- 8) Jembatan penyeberangan orang, jembatan jalan perumahan, dan lain-lain sejenisnya;
- 9) Penanaman tangki, landasan tangki, bangunan pengolahan air, gardu listrik, gardu telepon, menara, tiang listrik/telepon, dan lain-lain sejenisnya;
- 10) Kolam renang, kolam ikan air deras, dan lain-lain sejenisnya; dan
- 11) Gapura, patung, bangunan reklame, monumen, dan lain-lain sejenisnya.

Untuk memperoleh IMB, pemohon harus mengajukan permohonan kepada Bupati atau Walikota dengan memenuhi persyaratan dan tata cara sebagaimana ketentuan diatur dalam pasal 9 sampai dengan 12 Permendagri No. 32 Tahun 2010, sebagai berikut :

- 1) Mengajukan permohonan kepada Bupati/Walikota dengan melengkapi persyaratan dokumen administrasi dan rencana teknis, yang terdiri dari :
 - a. Persyaratan dokumen administrasi adalah meliputi : 1) tanda bukti status kepemilikan hak atas tanah atau perjanjian pemanfaatan tanah; 2) data kondisi/situasi tanah (letak/lokasi dan topografi); 3) data pemilik bangunan; 4) surat pernyataan bahwa tanah tidak dalam status sengketa; 5) surat pemberitahuan pajak terhutang bumi dan bangunan (SPPT-PBB) tahun berkenaan; dan 6) dokumen analisis mengenai dampak dan gangguan terhadap lingkungan, atau upaya pemantauan lingkungan (UPL)/upaya pengelolaan lingkungan (UKL) bagi yang terkena kewajiban;
 - b. Persyaratan dokumen teknis meliputi : 1) gambar rencana/arsitektur bangunan; 2) gambar sistem struktur; 3) gambar sistem utilitas; 4) perhitungan struktur dan/atau bentang struktur bangunan disertai hasil penyelidikan tanah bagi bangunan 2 (dua) lantai atau lebih; 5) perhitungan utilitas bagi bangunan gedung bukan hunian rumah tinggal; dan 6) data penyedia jasa perencanaan.
- 2) Bupati/Walikota memeriksa kelengkapan dokumen administrasi dan dokumen rencana teknis dan selanjutnya terhadap dokumen-dokumen tersebut dilakukan penilaian/ evaluasi untuk dijadikan bahan persetujuan pemberian IMB;
- 3) Selanjutnya berdasarkan bahan persetujuan tersebut, Bupati/Walikota menetapkan retribusi IMB;
- 4) Penilaian/evaluasi dokumen dan penetapan retribusi IMB dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja. Sedangkan Penilaian/evaluasi dokumen dan penetapan retribusi IMB untuk bangunan yang pemanfaatannya membutuhkan pengelolaan khusus dan/atau memiliki

kompleksitas tertentu yang dapat menimbulkan dampak terhadap masyarakat dan lingkungan paling lambat 14 (empat belas) hari kerja;

- 5) Pemohon membayar retribusi IMB berdasarkan penetapan ke kas daerah;
- 6) Pemohon menyerahkan tanda bukti pembayaran retribusi IMB tersebut kepada Bupati/Walikota;
- 7) Selanjutnya Bupati/Walikota menerbitkan permohonan IMB paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak tanda bukti pembayaran retribusi IMB diterima.

Pembangunan bangunan yang telah memiliki IMB harus sesuai dengan persyaratan teknis yang meliputi :

- a. Fungsi bangunan gedung yang dapat dibangun pada lokasi bersangkutan;
- b. Ketinggian maksimum bangunan gedung yang diizinkan;
- c. Koefisien tapak *basement* (KTB) yang diizinkan, apabila membangun di bawah permukaan tanah;
- d. Garis sempadan dan jarak bebas minimum bangunan gedung yang diizinkan;
- e. koefisien dasar bangunan (KDB) maksimum yang diizinkan;
- f. koefisien lantai bangunan (KLB) maksimum yang diizinkan;
- g. koefisien daerah hijau (KDH) minimum yang diwajibkan;
- h. ketinggian bangunan maksimum yang diizinkan;
- i. jaringan utilitas kota; dan
- j. keterangan lainnya yang terkait (Pasal 13 Permendagri No. 32 Tahun 2010).

Terhadap pemilik yang melanggar persyaratan teknis tersebut akan dikenakan sanksi peringatan tertulis sebanyak 3 (tiga) kali berturut-turut dengan selang waktu masing-masing 7 (tujuh) hari kalender (Pasal 14). Terhadap Pemilik bangunan yang tidak mengindahkan sampai dengan peringatan tertulis ketiga dan tetap tidak melakukan perbaikan atas pelanggaran, dikenakan sanksi pembatasan kegiatan pembangunan. Pengenaan sanksi pembatasan kegiatan pembangunan dilaksanakan paling

lama 14 (empat belas) hari kalender terhitung sejak peringatan tertulis ketiga diterima.

Pemilik bangunan yang dikenakan sanksi pembatasan kegiatan pembangunan wajib melakukan perbaikan atas pelanggaran. Bagi Pemilik bangunan yang tidak mengindahkan sanksi pembatasan kegiatan pembangunan dikenakan sanksi berupa penghentian sementara pembangunan dan pembekuan IMB dan terhadap pemilik bangunan yang telah dikenakan sanksi penghentian sementara tersebut wajib melakukan perbaikan atas pelanggaran dalam waktu 14 (empat belas) hari kalender terhitung sejak tanggal pengenaan sanksi. Pemilik bangunan yang tetap tidak mengindahkan sanksi penghentian sementara pembangunan dan pembekuan IMB dikenakan sanksi berupa penghentian tetap pembangunan, pencabutan IMB, dan surat perintah pembongkaran bangunan.

B. HAK KEPEMILIKAN ORANG ASING

1. Pengertian

Keberadaan warga Negara asing/WNA (atau orang asing) di Indonesia makin lama makin meningkat, banyak perusahaan asing menjalankan usahanya di Indonesia yang membutuhkan tempat tinggal. Orang asing adalah orang asing yang memiliki dan memelihara kepentingan ekonomi di Indonesia dengan melaksanakan investasi untuk memiliki rumah tempat tinggal atau hunian di Indonesia.¹⁶

Sebenarnya, pengertian orang asing sangat erat kaitannya dengan masalah kewarganegaraan Republik Indonesia. Keterkaitan dengan masalah kewarganegaraan ini akan tampak jika dilihat dari ketentuan Pasal 7 Undang Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI yang menyatakan, *“setiap orang yang bukan warganegara Indonesia*

¹⁶ Handy Samot, *Rangkuman Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 7 Tahun 1996 Tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing*. Hukum Properti.

diperlakukan sebagai orang asing.” Berdasarkan ketentuan tersebut, orang asing adalah setiap orang yang bukan warga negara Republik Indonesia.¹⁷

Apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 4 UU No. 12 Tahun 2006, yang menyebutkan mengenai ketentuan atau kriteria seorang Warga Negara Republik Indonesia, maka apabila seseorang tidak memenuhi kriteria ketentuan Pasal 4 UU No. 12 Tahun 2006, maka orang tersebut dikategorikan sebagai orang asing. Ketentuan Pasal 4 UU No. 12 Tahun 2006 menentukan, bahwa warga Negara Indonesia adalah :

- (1) Setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau berdasarkan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum undang-undang ini berlaku sudah menjadi Warga Negara Indonesia;
- (2) Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia;
- (3) Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Indonesia dan ibu Warga Negara Asing;
- (4) Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga Negara Asing dan ibu Warga Negara Indonesia;
- (5) Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia, tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asal ayahnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut;
- (6) Anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya Warga Negara Indonesia;
- (7) Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari ibu seorang Warga Negara Indonesia;
- (8) Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara asing yang diakui oleh seorang ayah Warga Negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin;

¹⁷ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Op.Cit.* hlm. 74.

- (9) Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya;
- (10) Anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui;
- (11) Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya;
- (12) Anak yang dilahirkan di luar wilayah negara Republik Indonesia dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan;
- (13) Anak dari seorang ayah atau ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya, kemudian ayah dan ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan setia.

Kebijakan mengenai orang-orang dan badan-badan asing dibidang pertanahan di gariskan dan diatur antara lain dalam¹⁸ :

1. Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945;
2. Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);
3. Undang Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;
4. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai;
5. Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Tempat Hunian Bagi Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia;
6. Keputusan Presiden No. 34 Tahun 1992 tentang Pemanfaatan Tanah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan untuk Usaha Patungan dalam Rangka Penanaman Modal Asing.

Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (2) PP No. 41 Tahun 1996, yang dimaksud dengan orang asing yang berkedudukan di Indonesia adalah

¹⁸ Adrian Sutedi, *Hukum Rumah Susun & Apartemen*, Cet. Pertama, Jakarta Sinar Grafika, November 2010, hlm. 260.

orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberi manfaat bagi pembangunan nasional. Penjelasan pasal tersebut menyatakan, bahwa orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberikan manfaat bagi pembangunan nasional dimaksudkan bahwa pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian bagi orang asing tersebut tidak boleh dilihat semata-mata dari kepentingan orang asing yang bersangkutan, tetapi lebih dari itu kehadirannya di Indonesia harus memberikan manfaat atau kontribusi terhadap pembangunan nasional.

Pengertian orang asing yang berkedudukan di Indonesia menurut Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 110-2871 tanggal 8 Oktober 1996 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh orang asing, yaitu orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberi manfaat bagi pembangunan nasional, yaitu memiliki dan memelihara kepentingan ekonomi di Indonesia.

Berdasarkan kepentingan ekonomis tersebut, klasifikasi status orang asing yang dapat memiliki rumah tinggal atau hunian di Indonesia adalah :

- a) Orang asing penduduk, yaitu orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia secara menetap (penduduk Indonesia), yang ditandai dengan adanya bukti izin keimigrasian berupa Kartu Izin Tinggal Tetap;
- b) Orang asing yang pemegang Izin Tinggal Terbatas, yang ditandai dengan adanya bukti izin keimigrasian yang berupa Kartu Izin Tinggal Terbatas;
- c) Orang asing pemegang izin kunjungan singkat, yaitu orang asing yang berada di Indonesia dengan izin keimigrasian berupa izin kunjungan berbentuk tanda yang ditetapkan dalam paspor yang dimiliki oleh orang asing yang bersangkutan.

2. Kepemilikan Orang Asing Atas Tanah dan Rumah

Indonesia memiliki kebijakan dan aturan yang berkaitan dengan kepemilikan tanah dan kebendaan. Amanat UUD 1945 menentukan bahwa *seluruh tanah di wilayah Negara Republik Indonesia adalah kepunyaan bangsa Indonesia yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia Untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia*.¹⁹ Merujuk pada amanat UUD 1945 tersebut, maka setiap warga Negara Indonesia diperbolehkan menguasai dan menggunakan tanah kepunyaan bersama tersebut dengan hak apapun yang disediakan oleh Hukum Tanah, kecuali yang secara tegas tidak dimungkinkan oleh peraturan yang bersangkutan.

Hal ini sesuai dengan asas yang tercantum dalam Pasal 9 Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Undang Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), yang menyatakan, "*hanya warga Negara Indonesia yang mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2 jo ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUPA yang menyatakan, hanya warga Negara Indonesia dapat mempunyai Hak Milik*. Dengan demikian berarti hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memiliki tanah dan/atau rumah/bangunan ataupun Hak Milik.

Sehingga kepemilikan warga asing atas tanah dan/atau rumah/bangunan adalah dibatasi dan diatur dengan sangat hati-hati. Hal ini karena sesuai amanat UUD 1945, kesejahteraan bagi Warga Indonesia harus lebih diutamakan dari warga asing. Bisa dibayangkan kalau pihak asing diberikan kesempatan dan kemudahan untuk memiliki tanah dan/atau rumah/bangunan di Indonesia, maka rakyat Indonesia akan tidak mampu membeli properti karena harga yang tinggi akibat investasi asing.

Pada dasarnya kebijakan terhadap kepemilikan orang asing adalah selain demi kepentingan nasional dan melindungi kepemilikan bangsa, tetapi juga

¹⁹ Arie S. Hutagalung (2), *Kondominium : Permasalahannya*, Edisi Revisi, Cet.1, Jakarta : Badan Penerbit Universitas Indonesia, 2007, hlm. 88.

karena keberadaan orang/warga asing tersebut di Indonesia hanyalah sementara. Sehingga untuk tempat tinggal, dapat menyewa dari warga negara Indonesia, atau dimungkinkan membangun rumah dia atas Tanah Negara dengan Hak Pakai atau dapat juga dengan sewa bangunan atau Hak Pakai sebagaimana ketentuan Pasal 41 dan pasal 44 UUPA).

Kesempatan asing untuk menguasai dan menggunakan tanah hanya diberikan kepada badan hukum baik badan hukum Indonesia maupun badan hukum asing jika secara tegas diatur dan dimungkinkan oleh undang-undang ataupun peraturan yang terkait sebagaimana ketentuan Pasal 30 dan 30C UUPA yang menentukan bahwa, hanya badan hukum Indonesia yang didirikan dengan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia yang boleh menjadi pemegang Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha. Sedangkan badan hukum asing dan warga negara asing hanya dapat memiliki hak yang ditentukan dalam Pasal 42, 45, dan 55 UUPA.

Merujuk pada ketentuan tersebut dan ketentuan Pasal 9 UUPA, dimana Warga Negara Indonesia dapat menguasai dan menggunakan tanah dengan Hak Milik, maka tentunya warga asing tidak dapat menguasai dan menggunakan tanah dengan Hak Milik. Namun demikian menurut Pasal 21 ayat (3), 30 ayat (2) dan Pasal 36 ayat (2) UUPA, dalam keadaan sangat khusus orang asing boleh menguasai dan menggunakan tanah dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan, yaitu bagi warga Negara Indonesia yang berganti kewarganegaraan dan orang asing yang memperolehnya karena pewarisan *ab intestato*. Akan tetapi kepemilikan asing tersebut hanya untuk 1 (satu) tahun. Dalam hal ini orang asing hanya boleh memiliki tanah dengan status Hak Pakai atas tanah Negara yang berjangka waktu 25 tahun dan dapat diperpanjang maksimal 25 tahun (Pasal 42 UUPA).

Ketentuan Pasal 1 PP No. 41 Tahun 1996 menyatakan, bahwa *orang asing yang berkedudukan di Indonesia yang dapat memiliki sebuah hunian adalah orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberikan manfaat bagi pembangunan nasional*. Orang asing tersebut dapat memiliki tempat tinggal atau hunian atas satuan rumah susun di atas Tanah Negara dengan

Hak Pakai berdasarkan perjanjian sebagaimana ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia yang berbunyi, “*Orang asing dapat memiliki tempat tinggal atau hunian atau rumah susun yang dibangun diatas tanah Negara dengan menggunakan status tanah hak pakai berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah.*”

Dengan demikian, pada prinsipnya orang asing yang berkedudukan di Indonesia diperkenankan memiliki satu rumah tempat tinggal, bisa berupa rumah atau yang berupa rumah yang berdiri sendiri atau satuan rumah susun (sarusun) yang dibangun di atas tanah hak pakai. Namun demikian, orang asing memang tidak mudah untuk mendapatkan hak atas tanah di Indonesia. Untuk mendapatkan hak atas tanah, harus diperhatikan syarat-syarat sebagai berikut :

1. Menurut Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), hanya warga Negara Indonesia (WNI) yang dapat memegang hak milik atas tanah;²⁰
2. Orang asing dapat menghuni atau menempati rumah dengan hak sewa atau hak pakai. Demikian diatur dalam UU No. 1/2011.²¹ Perlu dicatat bahwa hukum pertanahan di Indonesia menganut asas pemisahan horizontal yang memungkinkan pemisahan antara kepemilikan tanah dengan kepemilikan benda-benda di atas atau di bawah permukaan tanah. Sebagai akibatnya, hapusnya hak atas tanah tidak berakibat hapusnya hak atas benda-benda yang melekat di atas atau di bawah tanah tersebut;
3. Hak pakai tersebut di atas dapat diberikan di atas tanah Negara, tanah hak pengelolaan atau tanah hak milik;²²

²⁰ Indonesia, *Undang Undang tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, L.N. No. 104, TLN. No. 1125, Pasal 21 ayat (1).

²¹ Indonesia, *Undang Undang tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman*, UU No. 1 Tahun 2011, LN No. 7, TLN No. 5188, Pasal 52.

²² Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai*, PP No. 40 Tahun 1996, Pasal 41.

4. Adapun bagi orang asing, rumah atau tempat tinggal yang dapat dimiliki adalah rumah yang berdiri sendiri yang dibangun di atas tanah hak pakai atas tanah Negara atau di atas tanah yang dikuasai berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah, atau satuan rumah susun yang dibangun di atas bidang tanah hak pakai atas tanah Negara;²³
5. Jangka waktu hak pakai tersebut menurut UUPA adalah selama 25 tahun dan dapat diperpanjang untuk 25 tahun;²⁴
6. Secara berbeda, untuk hak pakai di atas tanah hak milik, perpanjangan dapat diberikan untuk jangka waktu 25 tahun dan dibuat dalam perjanjian terpisah antara orang asing dengan pemegang hak milik. Selain itu dipersyaratkan pula bahwa orang asing tersebut berdomisili di Indonesia;²⁵
7. Apabila orang asing pemegang hak pakai tersebut tidak lagi berdomisili di Indonesia, maka ia harus melepaskan atau mengalihkan hak atas rumah atau tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat.²⁶

3. Properti yang Dapat dimiliki Orang Asing

Ketentuan hukum yang berlaku menentukan, kriteria rumah atau tempat tinggal oleh orang asing sebagaimana ketentuan Pasal 2 PP No. 41 Tahun 1999 adalah :

1. Rumah yang berdiri sendiri yang dibangun di atas bidang tanah : a) Hak Pakai atas Tanah Negara; b) Yang dikuasai berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah;

²³ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang tentang Pemilikan Rumah tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia*, PP No. 41 Tahun 1996, Pasal 2.

²⁴ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan hak Pakai*, *Op.Cit.*, Pasal 45.

²⁵ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang tentang Pemilikan Rumah tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia*, *Op.Cit.*, Pasal 5 ayat (2).

²⁶*Ibid.*, Pasal 6 ayat (1).

2. Satuan Rumah Susun yang dibangun di atas bidang tanah Hak Pakai atas Tanah Negara.

Ketentuan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 7 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing menjelaskan lebih lanjut bahwa rumah yang dapat dibangun atau dibeli dan satuan rumah susun yang dapat dibeli oleh orang asing adalah rumah atau satuan rumah susun yang tidak termasuk klasifikasi rumah sederhana atau rumah sangat sederhana.

Menurut Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 7 Tahun 1996, cara orang asing memperoleh kepemilikan properti berupa rumah atau satuan rumah susun tersebut²⁷ adalah :

1. Membeli atau membangun rumah di atas tanah dengan Hak Pakai atas tanah Negara atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
2. Membeli satuan rumah susun yang dibangun di atas tanah Hak Pakai atas tanah Negara;
3. Membeli atau membangun rumah di atas tanah Hak Milik atau Hak Sewa untuk Bangunan atas dasar perjanjian tertulis dengan pemilik hak atas tanah yang bersangkutan;
4. Rumah yang dapat dibangun atau dibeli dan satuan rumah susun yang dapat dibeli oleh orang asing dengan hak atas tanah adalah rumah atau satuan rumah susun yang tidak termasuk dalam klasifikasi rumah sederhana atau rumah sangat sederhana.

Mengenai cara perolehan tersebut, Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 110-2871 tanggal 8 Oktober 1996 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1996 menjelaskan lebih lanjut. Bahwa pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing, dapat dilakukan melalui perbuatan-perbuatan hukum, sebagai berikut :

²⁷ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahin Lubis, *Op.Cit.*, hlm. 87-88.

1. Orang asing dapat membeli hak Pakai atas Tanah Negara atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik dari pemegang Hak Pakai yang bersangkutan beserta rumah yang ada di atasnya atau membeli Hak Pakai atas Tanah Negara atau tanah Hak Pakai dan kemudian membangun rumah di atasnya. Pembelian Hak Pakai dilakukan sesuai ketentuan yang berlaku, yaitu dengan Akta PPAT dan kemudian di daftarkan pada Kantor Pertanahan. Demikian juga syarat membangun rumah harus mengikuti ketentuan yang berlaku, misalnya mengenai Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Bila dicermati makna yang terkandung dalam ketentuan tersebut di atas terlihat bahwa terhadap orang asing diberikan kemungkinan untuk melakukan 2 (dua) macam pilihan perbuatan, yaitu : a) Membeli hak atas tanah beserta rumah yang ada di atasnya; dan b) Membeli hak atas tanah dan membangun rumah tinggal atau hunian di atasnya;
2. Orang asing dapat memperoleh Hak Pakai atas tanah Hak Milik (Pasal 2 ayat (1) huruf a) atau Hak Sewa untuk Bangunan atau persetujuan penggunaan tanah dalam bentuk lain dari pemegang Hak Milik (Pasal 2 ayat (1) huruf c) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tersebut dan memperoleh atau membangun rumah di atasnya. Prosedur pemberian Hak Pakai, Hak Sewa untuk bangunan atau persetujuan penggunaan dalam bentuk lain wajib mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain pemilik Hak Pakai atas Tanah Negara, orang asing pun dapat pula memiliki Hak Pakai atas tanah Hak Milik berdasarkan atas persetujuan dengan pemegang Hak Milik tersebut. Kepemilikan Hak Pakai atas tanah Hak Milik tersebut sudah barang tentu melekat adanya hak untuk membangun rumah tinggal atau hunian di atasnya;
3. Dalam hal rumah hunian atau tempat tinggal yang akan dipunyai oleh orang asing berbentuk satuan Rumah Susun, maka orang asing yang bersangkutan harus membeli Hak Milik atas satuan Rumah Susun yang dibangun di atas tanah Negara (Pasal 2 ayat (1) huruf b).

4. Permasalahan Kepemilikan Orang Asing

Penyelundupan hukum sering terjadi dalam kepemilikan properti di Indonesia oleh orang asing. Hal ini terlihat, walaupun terdapat berbagai varian dalam perjanjian berkenaan dengan penguasaan tanah oleh orang asing, tetapi secara garis besar perjanjian yang ditempuh pada umumnya adalah sebagai berikut²⁸ :

- 1) Perjanjian Induk yang terdiri dari Perjanjian Kepemilikan Tanah (*Land Agreement*) dan Surat Kuasa. Dalam perjanjian ini, pihak WNI mengakui bahwa tanah Hak Milik yang terdaftar atas namanya bukan miliknya tetapi milik orang asing yang telah menyediakan dana untuk pembelian tanah Hak Milik beserta bangunan. Selanjutnya pihak WNI memberi kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada pihak asing untuk melakukan segala tindakan hukum terhadap tanah Hak Milik dan bangunan. Hal yang sama diterapkan juga untuk kepemilikan rumah susun atau apartemen ataupun ruko dan gudang;
- 2) Perjanjian Opsi. Pihak WNI memberikan opsi untuk membeli tanah Hak Milik dan bangunan kepada pihak orang asing karena dana untuk pembelian tanah Hak Milik dan bangunan itu disediakan pihak orang asing;
- 3) Perjanjian Sewa Menyewa (*Lease Agreement*). Pada prinsipnya dalam perjanjian ini diatur tentang jangka waktu sewa berikut opsi untuk memperpanjangnya beserta hak dan kewajiban pihak yang menyewakan (WNI) dan penyewa (orang asing);
- 4) Kuasa Menjual (*Power of Attorney to Sell*). Kuasa untuk Menjual berisi pemberian kuasa dengan hak substitusi dari pihak WNI (pemberi kuasa) kepada pihak orang asing (penerima kuasa) untuk melakukan perbuatan hukum menjual atau memindahkan tanah Hak Milik dan bangunan termasuk rumah susun atau apartemen;
- 5) Hibah Wasiat dan Surat Pernyataan Ahli Waris. Hibah Wasiat, pihak WNI menghibahkan tanah Hak Milik dan bangunan atas namanya

²⁸ Purbandari, *Laporan Hasil Penelitian : Tinjauan Hukum Atas Kepemilikan Rumah Susun Bagi Orang Asing di Indonesia Dalam rangka Globalisasi Dunia*, Fakultas Hukum Universitas Tantular, 2009, hlm. 45-45.

kepada pihak orang asing. Sedangkan dalam hal Surat Pernyataan Ahli waris, istri pihak WNI dan anaknya menyatakan bahwa walaupun tanah Hak Milik dan bangunan terdaftar atas nama suaminya, tetapi suaminya bukanlah pemilik sebenarnya atas tanah Hak Milik dan bangunan tersebut.

Contoh penyelundupan hukum kepemilikan properti tersebut, antara lain adalah :

- 1) Pada kenyataannya banyak orang asing membeli ruko, apartemen, gudang, dan sebagainya melalui perikatan jual beli sehingga status tanahnya tidak terdaftar;
- 2) Sejak tahun 2002 sampai dengan 2009, pemilikan tanah oleh orang asing di Batam yang didaftarkan berjumlah 27 bidang terdiri dari 5 bidang Hak Pakai yang diproses melalui perubahan hak (dari HGB menjadi Hak Pakai) dan 22 bidang melalui proses Hak Pakai;
- 3) Meningkatnya kepemilikan tanah dan properti oleh orang asing di Bali terutama sejak dimulainya berbagai proyek kepemilikan hostel, *townhouse*, dan *service apartemen* mulai tahun 2007 yang mengundang investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia;
- 4) Meningkatnya kepemilikan rumah dan apartemen di daerah Jakarta Selatan oleh orang asing terutama dari Korea dan Jepang dengan menggunakan perikatan jual beli, kawin kontrak atau pun perjanjian di bawah tangan.²⁹

Ketentuan PP No. 41 Tahun 1996 tentang Rumah Susun menentukan, apabila orang asing tersebut sudah tidak lagi berkedudukan di Indonesia, maka dalam jangka waktu paling lama 1 tahun ia sudah harus melepaskan atau mengalihkan hak atas rumahnya kepada orang lain yang memenuhi syarat. Namun kemudian menjadi permasalahan apabila setelah lewat 1 tahun setelah orang asing itu tidak lagi berkedudukan di Indonesia, ia belum juga mengalihkan hak miliknya atas rumah tersebut. Dalam hal yang demikian, maka penyelesaian yang harus dilakukan adalah :

²⁹ *Ibid.*, hlm. 43-44.

- a) Apabila rumah milik orang asing tersebut dibangun di atas Hak Pakai atas Tanah Negara, maka rumah itu beserta tanahnya dikuasai negara untuk dilelang;
- b) Apabila rumah itu dibangun di atas tanah berdasarkan perjanjian, maka rumah tersebut menjadi milik pemegang hak atas tanah atau persil yang bersangkutan.³⁰

C. PEROLEHAN DAN PERALIHAN HAK ATAS TANAH DAN/ATAU BANGUNAN

1. Cara Perolehan Hak Atas Tanah/Bangunan

Perolehan hak atas tanah dapat terjadi karena pemindahan hak atas tanah, pelepasan hak atau pembebasan tanah, dan pencabutan hak atas tanah. Pemindahan hak atas tanah dilakukan jika yang memerlukan tanah memenuhi syarat sebagai pemegang hak dan pemilik tanah bersedia untuk melepaskan haknya secara sukarela. Apabila yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat akan terkena sanksi ketat. Pemindahan hak atas tanah dapat terjadi karena jual beli, tukar menukar, dan hibah tanah.

Pelepasan hak adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah. Pelepasan hak atas tanah dapat digunakan untuk memperoleh tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta. Pengadaan tanah diatur dan ketentuan hukum Perpres No. 36 jo Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres No. 65 Tahun 2006.

Selanjutnya pencabutan hak atas tanah adalah pengambilan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh Negara secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanah hapus tanpa yang bersangkutan melakukan suatu

³⁰ A. Ridwan Halim, *Hukum Pemukiman, Perumahan dan Rumah Susun : Suatu Himpunan Tanya Jawab Praktisi*, Puncak Karma, 2001, hlm. 52-53.

pelanggaran atau lalai dalam memenuhi kewajiban umum. Ketentuan hukum yang mendasar pencabutan hak atas tanah adalah, Pasal 18 UUPA dan UU No. 20 Tahun 1962 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di atasnya.³¹

Tanah adalah benda tetap. Pindahan hak atas tanah harus dilakukan dengan alat bukti otentik. Artinya peralihan haknya tidak boleh dilakukan di bawah tangan. Perolehan/ pindahan hak atas tanah dan/atau bangunan bisa dilakukan dengan cara : jual beli, hibah, tukar menukar, Inbreng (pemasukan ke dalam suatu perusahaan), peralihan hak melalui penggantian debitor (oper kredit dari bank), peralihan hak melalui pewarisan, peralihan hak melalui cara pembagian hak bersama.³² Ketentuan Pasal 26 ayat (1) UUPA menyebutkan yang dimaksudkan dengan pindahan Hak Milik adalah jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan lain yang dimaksudkan dengan pindahan Hak Milik.

2. Jual Beli Tanah Dan/Atau Rumah/Bangunan

a. Pengertian

Jual beli merupakan proses pindahan hak milik berupa barang atau harta kepada pihak lain dengan menggunakan sebagai alat tukarnya, yang didalamnya mencakup kesepakatan antara dua pihak, yaitu penjual dan pembeli. Penjual adalah orang atau sekelompok orang yang mengeluarkan barang untuk diperdagangkan, sedangkan pembeli adalah orang atau sekelompok orang yang berusaha menjadikan barang atau harta miliknya dengan cara membayar kepada pihak penjual. Jual beli secara etimologi artinya menukar harta dengan harta. Sedangkan secara terminologis artinya transaksi penukaran selain dengan fasilitas dan kenikmatan.

³¹ Maria S.W. Sumardjono dan Martin Samosir, *Hukum Pertanahan dalam Berbagai Aspek*, Medan : Penerbit Bina Media, 2000, hlm. 24.

³² Irma Devita Purnamasari, *Op.Cit.*, hlm. 13.

Jual beli tanah sebagai suatu lembaga hukum, tidak secara tegas dan terperinci diatur dalam UUPA. Bahkan sampai saat ini belum ada peraturan yang mengatur khusus mengenai pelaksanaan jual beli. Dan bila merujuk bahwa Hukum Tanah Nasional kita adalah Hukum Adat yang di saneer yang telah dihilangkan cacat-cacatnya/telah disempurnakan, maka pengertian jual beli tanah dan bangunan adalah pengertian jual beli menurut Hukum Adat.³³

Pengertian jual beli tanah khususnya untuk tanah Hak Milik dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu menurut Hukum Barat yang tertuang dalam KUHPerduta dan menurut Hukum Adat, sebagai berikut :

1) Jual tanah menurut KUHPerduta

Jual beli menurut ketentuan Pasal 1457 KUHPerduta adalah suatu persetujuan, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah diperjanjikan. Perjanjian tersebut dianggap telah terjadi antara kedua belah, seketika setelah orang-orang ini mencapai kata sepakat tentang kebendaan tersebut meskipun kebendaan itu belum diserahkan maupun kebendaan itu belum dibayar, demikian ketentuan 1458 KUHPerduta menyatakan. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 1459 KUHPerduta, Hak Milik atas benda yang dijual tidaklah berpindah kepada si pembeli selama penyerahannya belum dilakukan menurut Pasal 612, 613, dan 616 KUHPerduta.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam KUHPerduta tersebut, maka jual beli kesepakatan antara kedua belah pihak mengenai barang dan harga, dimana dengan jual beli tidak secara seketika terjadinya peralihan kepemilikan namun memerlukan perbuatan hukum penyerahan (*levering*) dari penjual kepada pembeli.

³³ Adrian Sutedi (2), *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Ed. 1, Cet. 6, Jakarta : Sinar Grafika, 2014, hlm. 71.

Menurut Yahya Harahap, yang dimaksud jual beli adalah suatu persetujuan yang mengikat pihak penjual dengan berjanji menyerahkan sesuatu barang/benda (*zaak*) dan pihak yang lain bertindak sebagai pembeli mengikatkan diri dengan berjanji akan membayar harganya.³⁴

Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja mengatakan bahwa dalam jual beli senantiasa terdapat dua sisi hukum perdata, yaitu hukum kebendaan dan hukum perikatan. Di sisi hukum kebendaan, jual beli melahirkan hak bagi kedua belah pihak atas tagihan yang berupa penyerahan kebendaan pada satu pihak dan pembayaran harga jual pada pihak lainnya. Sedangkan dari sisi hukum perikatan, jual beli merupakan satu bentuk perjanjian yang melahirkan kewajiban dalam bentuk penyerahan kebendaan yang dijual oleh penjual dan penyerahan uang oleh pembeli kepada penjual. Akan tetapi KUHPperdata hanya melihat jual beli dari sisi Hukum Perikatan saja, yaitu dalam bentuk kewajiban dalam lapangan harta kekayaan dari masing-masing pihak secara timbal balik satu terhadap lainnya dan karena itu pula maka jual beli dimasukkan dalam Buku Ketiga tentang Perikatan.³⁵

Salah satu sifat penting dari dari Jual Beli menurut KUHPperdata adalah bahwa perjanjian jual beli sifatnya hanya obligatoris saja, artinya jual beli belum memindahkan hak milik. Ia baru memberikan hak dan meletakkan kewajiban pada kedua belah pihak yaitu memberikan kepada si pembeli hak untuk menuntut diteruskannya hak milik atas barang yang dijual³⁶ sebagaimana ketentuan Pasal 1459 KUHPperdata tersebut di atas. Sehingga dalam hal ini barang belum berpindah kepada pembeli selama penyerahan belum dilakukan.

³⁴ Yahya Harahap, *Segi Hukum Perjanjian*, cetakan Kedua, Bandung : Alumni, 1986, hlm. 181.

³⁵ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Jual Beli*, Jakarta : PT. Raja Grafindo, 2003, hlm. 7.

³⁶ Subekti, *Aneka Perjanjian*, i Bnadung : PT. Citra Aditya Bakti, 1995, hlm. 54.

2) Jual beli menurut Hukum Adat

Jual beli tanah dan/bangunan, merupakan proses peralihan hak yang sudah ada sejak zaman dahulu dan diatur dalam hukum adat dengan menggunakan prinsip dasar, yaitu terang dan tunai. Terang artinya jual beli tersebut harus dilakukan di hadapan pejabat umum yang berwenang. Pejabat yang berwenang tersebut bisa Kepala Adat (untuk tanah-tanah adat, Camat (selaku PPAT di daerah yang belum PPAT-nya) atau PPAT yang juga Notaris. Sedangkan Tunai artinya harga jual belinya harus dibayarkan secara tunai (lunas). Jadi apabila harga belum lunas, belum dapat dilakukan proses jual beli. Dewasa ini, yang diberi wewenang melaksanakan jual beli adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang terdiri dari :

- a. PPAT yang merupakan pejabat umum dan biasanya juga berprofesi sebagai Notaris;
- b. PPAT Sementara, yaitu pejabat pemerintah yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT. Biasanya PPAT ini adalah Camat yang ditunjuk oleh BPN;
- c. PPAT Khusus adalah pejabat BPN yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat Akta PPAT tertentu, khusus dalam rangka pelaksanaan program atau tugas pemerintah tertentu. Biasanya mereka pensiunan pegawai BPN dan berwenang untuk membuat akta peralihan hak atas tanah-tanah tertentu, seperti tanah perkebunan.³⁷

Jual beli menurut Hukum Adat adalah suatu perbuatan berupa penyerahan benda yang bersangkutan untuk selama-lamanya dari penjual kepada pembeli, dan pada saat yang sama dilakukan pembayaran oleh pembeli kepada penjual. Jadi dalam Hukum Adat jual beli tersebut bersifat tunai, meskipun pembayaran baru dilakukan sebagian, maka menurut hukum dianggap telah

³⁷ Irma Devita Purnamasari, *Op.Cit.*, hlm. 16-17.

dibayar penuh dan sisanya dianggap sebagai utang piutang yang tidak ada hubungannya dengan jual beli itu. Dalam jual beli ini yang dipentingkan atau diperlukan adalah adanya penyerahan hak atas tanah yang menjadi objek dari transaksi jual beli hak atas tanah oleh penjual kepada pembeli. Jadi pengertian tersebut adalah jual beli adalah konkret dan nyata, yang mana sebelum adanya penyerahan hak atas tanah atau pembayaran harga, maka atransaksi jual beli hak atas tanah dianggap belum pernah terjadi atau belum sah.³⁸

Berbeda dengan jual beli dalam Hukum Perdata, jual beli dalam Hukum Adat tidak bersifat obligatoir karena jual beli tanah dalam Hukum Adat merupakan perbuatan hukum pemindahan hak dengan pembayaran tunai, yang harganya disetujui bersama dibayar penuh pada saat jual beli yang bersangkutan dan pada saat itulah hak milik beralih. Dalam hukum adat tidak ada penyerahan yuridis sebagai pemenuhan kewajiban dari penjual, karena apa yang disebut jual beli tanah adalah penyerahan hak tanah yang dijual kepada pembeli dan pada saat yang bersamaan pembeli membayar harga yang telah disetujui bersama.³⁹ Sehingga jual beli tanah dalam pengertian Hukum Adat ini termasuk dalam Hukum Tanah.

Dalam Hukum Adat, jual beli tanah dimasukkan dalam Hukum Benda, khususnya Hukum Benda tetap atau Hukum Tanah, tidak dalam Hukum Perikatan, khususnya Hukum Perjanjian, hal ini karena :

- a. Jual beli tanah menurut Hukum Adat bukan merupakan suatu perjanjian, sehingga tidak mewajibkan para pihak untuk melaksanakan jual beli tersebut;
- b. Jual beli tanah dalam Hukum Adat tidak menimbulkan hak dan kewajiban. Yang ada hanya pemindahan hak dan

³⁸ Wirahadi Prasetyono, *Op.Cit.*, hlm. 49.

³⁹ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm, 29.

kewajiban atas tanah. Jadi apabila pembeli baru membayar harga tanah sebagian dan tidak membayar sisanya maka penjual tidak dapat menuntut atas dasar terjadinya jual beli tanah tersebut.⁴⁰

Transaksi jual beli tanah dalam Hukum Adat mempunyai 3 muatan, yaitu .⁴¹

1. Pemindehan hak atas tanah atas dasar pembayaran tunai sedemikian rupa dengan hak untuk mendapatkan tanahnya kembali setelah membayar sejumlah uang yang pernah di bayarnya. Antara lain menggadai, menjual gade, adil sende, ngejual akad atau gede, adil sende, ngejual atau gade;
2. Pemindehan hak atas tanah atas dasar pembayaran tunai tanpa hak untuk membeli kembali, jadi menjual lepas untuk selama-lamanya. Antara lain *adol plass*, turun temurun, menjual jaja;
3. Pemindehan hak atas tanah atas dasar pembayaran dengan perjanjian bahwa setelah beberapa tahun panen dan tanpa tindakan hukum tertentu tanah akan kembali (menjual tahunan, adil oyodan).⁴²

Bentuk-bentuk pemindehan Hak Milik menurut sistem Hukum Adat adalah sebagai berikut :

1. Yang mengakibatkan pemindehan Hak Milik untuk selama-lamanya⁴³:
Bentuk pemindehan Hak Milik untuk selama-lamanya adalah Jual Lepas yaitu : proses pemindehan hak atas tanah yang bersifat terang dan tunai, dimana semua ikatan antara bekas penjual dengan tanahnya menjadi lepas sama sekali. Pada

⁴⁰ Adrian Sutedi (2), *Op. Cit.*, hlm. 72.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 73-74.

⁴² *Ibid.* Hlm. 74.

⁴³ *Ibid.*

jual lepas biasanya pembeli memberikan panjer yang merupakan tanda jadi. Dengan panjer, perjanjian pokok belum terlaksana tapi hanya dengan panjer semata. Dengan adanya panjer, konsekuensinya manakala jual beli tidak terjadi dilaksanakan akan ada dua kemungkinan, yaitu bila yang ingkar si calon pembeli maka panjer tersebut menetap pada si calon penjual. Namun bila keingkaran itu ada pada pihak si calon penjual, maka ia harus mengembalikan panjernya pada si calon pembeli, adakalanya bahkan dua kali lipat nilainya dari panjer semula. Fungsi dari panjer dalam jual lepas adalah :

- a. Pembicaraan yang mengandung janji saja tidak mengakibatkan suatu kewajiban. Tetapi adakalanya janji lisan yang diikuti dengan pembayaran sesuatu (uang/benda) dapat menimbulkan suatu kewajiban, namun hanya ikatan moral untuk berbuat sesuatu, misalnya untuk menjual atau untuk membeli;
 - b. Tanpa panjer, orang tidak merasa terikat. Sebaliknya dengan panjer orang merasa mempunyai ikatan moral untuk melaksanakan apa yang ditentukan dalam janji tadi;
 - c. Perjanjian pokok (jual beli) belum terlaksana hanya dengan pemberian panjer. Setelah tidak digunakan hak ingkar oleh para pihak, jual beli baru dapat dilaksanakan.
2. Yang mengakibatkan pemindahan Hak Milik yang bersifat sementara :⁴⁴
- a. Jual gadai. Merupakan suatu perbuatan pemindahan hak secara sementara atas tanah kepada pihak lain yang dilakukan secara terang dan tunai sedemikian rupa, sehingga pihak yang melakukan pemindahan hak

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 75-76

mempunyai hak untuk menebus kembali tanah tersebut. Dengan penerimaan tersebut, si pembeli gadai (penerima gadai) berhak :

- 1) Menikmati manfaat yang melekat pada Hak Milik;
 - 2) Mengopergadaikan atau menggadaikan kembali di bawah harga tanah tersebut kepada orang lain jika sangat membutuhkan uang, karena ia tidak dapat memaksa pembeli gadai untuk menebus tanahnya;
 - 3) Mengadakan perjanjian bagi hasil/paruh hasil/maro dan jenisnya. Transaksi ini biasanya disertai perjanjian tambahan seperti : a) kalau tidak ditebus dalam masa yang diperjanjikan, maka tanah menjadi milik yang membeli gadai; b) tanah tidak boleh ditebus sebelum satu, dua atau beberapa tahun dalam tangan pembeli gadai.
- b. **Jual tahunan.** Merupakan suatu perilaku hukum yang berisi penyerahan hak atas bidang tanah tertentu kepada subjek hukum lain, dengan menerima sejumlah uang tertentu dengan ketentuan bahwa sesudah jangka tertentu, maka tanah tersebut akan kembali dengan sendirinya tanpa melalui perilaku hukum tertentu. Dalam hal ini terjadi peralihan hak atas tanah yang bersifat sementara waktu. Kewenangan yang diperoleh si pembeli tahunan adalah mengolah tanah, menanami, dan memetik hasilnya, dan berbuat dengan tanah itu seakan-akan miliknya sendiri dalam jangka waktu yang diperjanjikan. Transaksi ini di luar Jawa tidak begitu dikenal.

b. Jual Beli Menurut UUPA : Objek, Syarat, dan Tata Cara Jual Beli

Seperti telah diuraikan di atas, bahwa apa yang dimaksud dengan jual beli tidak diterangkan dalam UUPA. Hanya Pasal 26 UUPA yang

menyebutkan mengenai jual beli namun tidak menguraikan apa yang dimaksud dengan jual beli, yang berbunyi :

- (1) *Jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan Hak Milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah;*
- (2) *Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan langsung atau tidak langsung memindahkan Hak Milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.*

Pada pasal-pasal lainnya hanya menyebutkan dengan istilah dialihkan yang diartikan, menunjukkan suatu perbuatan hukum yang disengaja untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain melalui jual beli, hibah, tukar menukar, dan hibah wasiat. Sehingga pemindahan hak atas tanah tersebut salah satunya adalah dengan cara jual beli.⁴⁵

Merujuk pada ketentuan Pasal 5 UUPA yang menyatakan bahwa Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah Hukum Adat. Sehingga Hukum Adat menjadi konsepsi Hukum Tanah Nasional. Hukum Adat ini adalah Hukum Adat yang sudah *di saneer* yang dihilangkan cacat-cacatnya atau Hukum Adat yang telah disempurnakan atau Hukum Adat yang telah dihilangkan sifat kedaerahannya dan diberi sifat Nasional.⁴⁶

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 76.

⁴⁶ *Ibid.*

Menurut Hukum Adat, jual beli adalah pemindahan hak yang sifatnya tunai, riil dan terang. Sifat tunai berarti penyerahan dan pembayaran dilakukan pada saat yang sama. Sifat riil berarti bahwa dengan mengucapkan kata-kata dengan mulut saja belumlah terjadi jual beli. Sifat terang berarti jual beli dilakukan menurut peraturan tertulis yang berlaku.

Sejak berlakunya PP No. 10 Tahun 1961 jo PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, jual beli dilakukan oleh para pihak di hadapan PPAT yang bertugas membuat Aktanya. Dengan dilakukannya jual beli di hadapan PPAT, dipenuhi syarat terang. Dengan Akta jual beli yang ditandatangani para pihak membuktikan telah terjadi pemindahan hak dari penjual kepada pembelinya dengan disertai pembayaran harganya, telah memenuhi syarat tunai dan menunjukkan bahwa secara nyata atau riil perbuatan hukum jual beli yang bersangkutan telah dilaksanakan. Karena perbuatan hukum yang dilakukan merupakan perbuatan hukum pemindahan hak, maka akta tersebut membuktikan bahwa penerima hak (pembeli) sudah menjadi pemegang hak baru.⁴⁷

Transaksi jual beli tanah/bangunan objeknya adalah barang dan harga yang berarti berhadapan dengan uang. Merujuk pada Pasal 1457 KUHPerdara, istilah harga adalah diartikan dengan alat pembayaran yang sah yaitu berupa sejumlah uang. Sedangkan barang yang menjadi objek jual beli tanah dan/atau bangunan adalah hak atas tanah dan/atau bangunan.⁴⁸

Bila mengingat bahwa sesuai dengan pasal 9 UUPA, bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat memiliki hak atas bumi, air dan ruang angkasa, maka sebelum dilakukan transaksi jual beli atas tanah harus diteliti terlebih dahulu mengenai macam hak atas tanah tersebut yang akan menjadi objek transaksi jual beli. Hak-hak atas tanah dimaksud adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 77.

⁴⁸ Wirahadi Prasetyono, *Op.Cit.*, hlm. 52.

dan Hak Pakai. Dalam hal ini untuk tanah yang telah memiliki sertifikat, maka hak atas tanahnya dapat diketahui dengan pasti dan juga dapat diketahui letak dan batas-batasnya sebagaimana yang tercantum dalam Surat Ukur atau Gambar Situasi yang terdapat dalam Sertifikat hak atas tanah. Sedangkan untuk tanah yang kepemilikannya didasarkan pada Hukum Adat, apabila tidak diketahui hak yang disandangnya, maka dapat diketahui dari penegasan konversi dari Badan Pertanahan Nasional (Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya) yang bersangkutan.

Selain itu juga harus dipastikan ada tidaknya bangunan atau tanaman yang ada di atasnya mengingat adanya asas pemisahan horizontal yang menegaskan bahwa hak atas tanah yang menjadi objek transaksi terpisah atau terlepas dari bangunan atau tanaman yang ada di atasnya. Sehingga berdasarkan asas ini, kepemilikan hak atas tanah tidak dengan sendirinya harus membawa kepemilikan atas bangunan atau tanaman yang ada di atas bidang tanah tersebut. Mengenai hal ini, KUHPerdara tidak mengenal asas pemisahan horizontal, namun dalam hal transaksi jual beli hak atas tanah biasanya menganggap bahwa suatu benda yang tertancap di atas sebidang tanah merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Akan tetapi sebenarnya, transaksi jual beli hak atas tanah sebenarnya hanya mencakup jual beli atas tanah saja. Jadi terhadap tanaman dan bangunannya, penjual harus memindahkannya atau tetap dibiarkan dalam arti bangunan dan tanaman sengaja dijual kepada pembeli sebagai kesatuan.⁴⁹

Bahwa dalam jual beli tanah harus memenuhi syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara, yaitu :⁵⁰

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya. Syarat kesepakatan ini artinya, bahwa subjek hukum yang melakukan transaksi harus ada dan membuat kesepakatan antara pemilik dengan calon

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 53.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 57-58.

- penerima barang, yang dalam jual beli tanah hal milik tersebut harus ada penjual dan pembeli;
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan. Syarat kecakapan artinya, bahwa pihak-pihak yang bertransaksi harus cakap dalam melakukan perbuatan hukum, yang mana kecakapan bertindak dalam hukum merupakan kemampuan seseorang untuk membuat suatu perjanjian, sehingga perikatan yang diperbuatnya menjadi sah menurut hukum;
 3. Suatu hal tertentu. Artinya bahwa harus adanya objek hukum yang pasti, yaitu sertifikat tanah Hak atas tanah;
 4. Suatu sebab yang halal. Adalah materi perjanjian haruslah perbuatan yang tidak dilarang oleh hukum, melanggar ketertiban umum dan kesusilaan.

Selain syarat sebagaimana ketentuan Pasal 1320 KUHPerdata tersebut, untuk transaksi jual beli atas tanah harus dilakukan di hadapan pejabat yang berwenang yaitu PPAT, maka transaksi jual beli tersebut juga harus memenuhi baik syarat formil maupun syarat materiil.

1. Syarat materiil yang merupakan syarat yang menentukan sahnya jual beli tanah tersebut, yaitu :⁵¹
 - a. Pembeli berhak membeli tanah yang bersangkutan
Pembeli sebagai penerima hak harus memenuhi syarat untuk memiliki tanah yang akan dibelinya. Untuk menentukan berhak atau tidaknya si pembeli memperoleh hak atas tanah yang dibelinya tergantung pada hak apa yang ada pada tanah tersebut, apakah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, atau Hak pakai. Pasal 21 UUPA menentukan, hanya warga negara Indonesia tunggal dan badan-badan hukum yang ditetapkan pemerintah. Sehingga menurut Pasal 26 (2) UUPA, jika pembeli mempunyai kewarganegaraan asing disamping kewarganegaraan Indonesianya atau kepada badan hukum yang tidak dikecualikan oleh pemerintah, maka jual

⁵¹ Adrian Sutedi (2), *Op. Cit.*, hlm. 77-78

- beli tersebut batal karena hukum dan tanah jatuh pada Negara.
- b. Penjual berhak menjual tanah yang bersangkutan
Yang berhak menjual sebidang tanah adalah si pemegang yang sah atas tanah tersebut yang disebut pemilik. Kalau pemilik sebidang tanah hanya satu orang, maka ia berhak menjual sendiri tanah itu. Akan tetapi bila pemilik tanah adalah dua orang maka yang berhak menjual tanah itu ialah kedua orang itu secara bersama-sama. Tidak boleh seorang saja yang bertindak sebagai penjual.
 - c. Tanah hak yang bersangkutan boleh diperjualbelikan dan tidak sedang dalam sengketa. Mengenai tanah apa yang bisa diperjualbelikan telah ditentukan dalam UUPA, yaitu tanah Hak Milik (Pasal 20), Hak Guna Usaha (Pasal 28), Hak Guna Bangunan (Pasal 35), Hak Pakai (Pasal 41).

Jika salah satu syarat materiil tidak terpenuhi, dalam arti penjual bukan merupakan orang yang berhak atas tanah yang dijualnya atau pembeli tidak memenuhi syarat untuk menjadi pemilik hak atas tanah, atau tanah yang diperjualbelikan sedang dalam sengketa atau merupakan tanah yang tidak boleh diperjualbelikan, maka jual beli tanah itu adalah tidak sah. Jual beli tanah yang dilakukan oleh yang tidak berhak adalah batal demi hukum. Atau sejak semula hukum menganggap tidak pernah terjadi jual beli.⁵²

2. Syarat formil⁵³

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) akan membuat akta jual belinya setelah semua persyaratan materiil terpenuhi. Hal ini sesuai ketentuan PP No. 24 Tahun 1997 yang menyatakan Akta Jual Beli harus dibuat oleh PPAT. PPAT adalah pejabat umum yang diangkat oleh Kepala BPN yang mempunyai kewenangan untuk membuat Akta Jual Beli. Jual beli yang dilakukan tanpa di

⁵²*Ibid.*, hlm. 78.

⁵³*Ibid.*, hlm. 78-80

hadapan PPAT tetap sah karena UUPA berlandaskan pada Hukum Adat sebagaimana ketentuan Pasal 5 UUPA, dimana dalam Hukum Adat sistem yang dipakai adalah sistem yang konkret/kontan/ nyata/riil. Namun untuk mewujudkan adanya kepastian hukum dalam setiap peralihan hak atas tanah, PP No. 24 Tahun 1997 sebagai peraturan pelaksana dari UUPA telah menentukan bahwa setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan di hadapan PPAT.⁵⁴

Sebelum akta jual beli dibuat maka disyaratkan bagi para pihak untuk menyerahkan surat-surat yang diperlukan kepada PPAT, yaitu :

- a. Jika tanahnya sudah bersertifikat : sertifikat tanahnya yang asli dan tanda bukti biaya pendaftarannya;
- b. Jika tanahnya belum bersertifikat : surat keterangan bahwa tanah tersebut belum bersertifikat, surat-surat tanah yang ada yang memerlukan penguatan oleh Kepala Desa atau Camat, dilengkapi dengan surat-surat yang membuktikan identitas penjual dan pembelinya yang diperlukan untuk persertifikatan tanahnya setelah selesai dilakukan jual beli.⁵⁵

Setelah akta dibuat, selambat-lambatnya 7 hari sejak akta tersebut di tandatangani, PPAT menyerahkan akta tersebut kepada kantor pendaftaran tanah untuk pendaftaran pemindahan haknya (Pasal 40 PP No. 24 Tahun 1997). Akta PPAT berfungsi alat pembuktian mengenai benar sudah dilakukan jual beli. Hal ini sesuai dengan sistem pendaftaran tanah, dimana pendaftaran jual beli hanya dapat dibuktikan dengan akta PPAT. Jual beli tanpa akta PPAT tidak akan dapat memperoleh sertifikat, biarpun jual belinya sah menurut hukum.⁵⁶

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 78, mengutip Bachtiar Effendi, *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*, Bandung : Alumni, 1993, hlm. 23.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 78-79.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 79

Selanjutnya terkait tata cara jual beli tanah, maka langkah yang harus ditempuh untuk transaksi jual beli tanah setelah terjadi kesepakatan antara penjual dan pembeli, yaitu :

1. Akta Jual Beli (AJB). Untuk melakukan jual beli tanah, penjual dan pembeli harus datang ke kantor Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) untuk membuat Akta Jual Beli tanah.⁵⁷
2. Melengkapi persyaratan AJB
Dalam proses jual beli terdapat data-data yang harus dilengkapi untuk proses jual beli tersebut, dimana data tersebut merupakan data standar yang diminta oleh PPAT, yang meliputi :⁵⁸
 1. Data tanah, meliputi :
 - a. PBB asli lima tahun terakhir berikut Surat Tanda Terima Setoran (Bukti bayarnya);
 - b. Sertifikat asli tanah;
 - c. Asli Izin Mendirikan Bangunan (IMB);
 - d. Bukti pembayaran rekening listrik, telepon, air (bila ada);
 - e. Jika masih dibebani Hak Tanggungan (Hipotek) harus dilampirkan pula Sertifikat Hak Tanggungan asli atas tanah dan bangunan dimaksud, yang dilengkapi dengan surat lunas dan asli surat roya dari bank yang bersangkutan;
 - f. Khusus apartemen atau rumah susun, untuk peralihannya biasanya harus menyertakan Surat Persetujuan dari Ketua Perhimpunan Penghuni.
 2. Data penjual dan pembeli
 - a. Untuk perseorangan
 - Fotocopy KTP suami/istri penjual dan pembeli
 - Fotocopy Kartu Keluarga dan Akta Nikah
 - Fotocopy NPWP penjual dan pembeli

⁵⁷ Wirahadi Prasetyono, *Op.Cit.*, hlm. 59-60.

⁵⁸ Irma Devita Purnamasari, *Op.Cit.*, hlm. 17-19.

- b. Untuk perusahaan
- Fotokopy KTP Direksi dan Komisaris yang mewakili
 - Fotokopy Anggaran Dasar lengkap berikut pengesahannya dari Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI.
 - Rapat Umum Pemegang Saham PT untuk menjual (kalau yang dijual/dialihkan merupakan sebagian besar dari aset PT) atau Surat Pernyataan (kalau yang dialihkan hanya merupakan sebagian kecil dari seluruh aset PT) kepada Direksi.

Data yang diperlukan dan harus ada untuk proses jual beli dan balik nama perseorangan adalah ⁵⁹:

- a) PBB asli lima tahun terakhir berikut Surat Tanda Terima Setoran (bukti pembayaran);
- b) Sertifikat asli tanah;
- c) Fotokopy KTP suami/istri penjual dan pembeli;
- d) Fotokopy Kartu Keluarga dan Akta Nikah penjual dan pembeli.

Untuk jual beli yang dilakukan oleh ahli waris, maka data yang diperlukan adalah meliputi⁶⁰ :

- a) Surat Keterangan Waris;
- b) Fotokopy KTP seluruh ahli waris;
- c) Fotokopy Kartu Keluarga dan Akta Nikah dari para ahli waris yang sudah menikah;
- d) Foto copy NPWP ahli waris (salah satu saja);
- e) Bukti pembayaran Bea Perolehan Hal atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) Waris atau yang dikenal dengan istilah Pajak Waris.

3. Proses pembuatan Akta Jual Beli atas Tanah di Kantor PPAT⁶¹

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 20.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 21.

- 1) Persiapan pembuatan Akta Jual Beli
 - a. Sebelum membuat akta jual beli, PPAT melakukan pemeriksaan mengenai keaslian sertifikat ke Kantor Pertanahan;
 - b. Penjual harus membayar Pajak Penghasilan (PPh) apabila harga jual tanah di atas enam puluh juta rupiah. Pembayaran dilakukan di Bank/Kantor Pos;
 - c. Calon pembeli dapat membuat pernyataan bahwa dengan membeli tanah tersebut ia tidak menjadi pemegang hak atas tanah yang melebihi ketentuan batas luas maksimum;
 - d. Surat pernyataan dari penjual bahwa tanah yang ia miliki tidak dalam sengketa;
 - e. PPAT menolak pembuatan akta jual beli apabila tanah yang akan dijual sedang dalam sengketa.

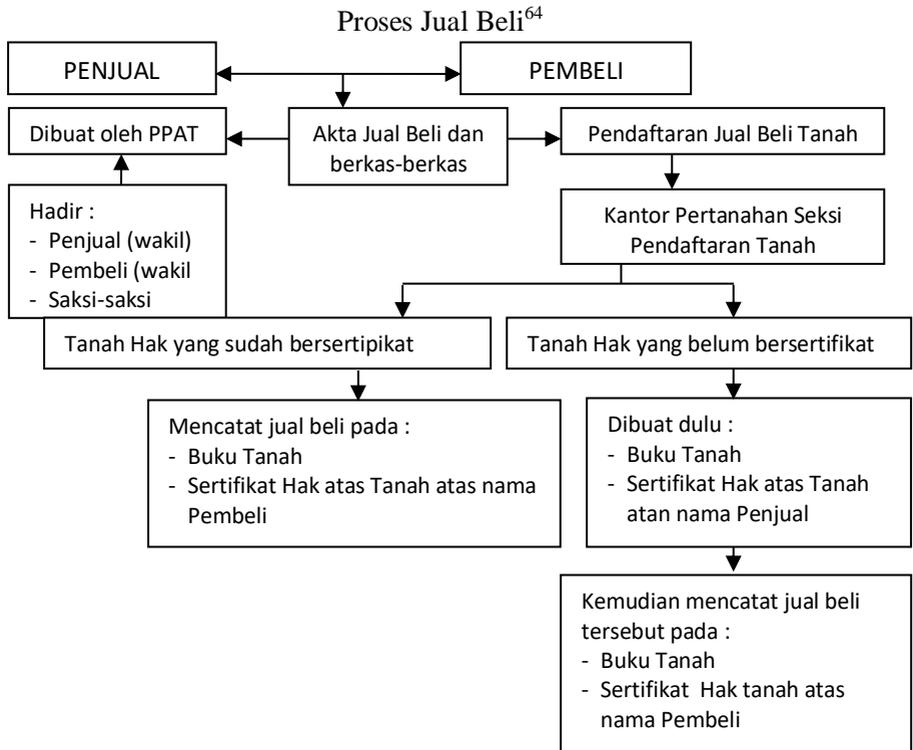
- 2) Pembuatan Akta Jual Beli
 - a. Pembuatan akta harus dihadiri oleh penjual dan calon pembeli, atau orang yang diberi kuasa dengan surat kuasa tertulis;
 - b. Pembuatan akta harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua orang saksi;
 - c. Pejabat pembuat akta tanah membacakan akta dan menjelaskan mengenai isi dan maksud pembuatan akta;
 - d. Bila isi akta telah disetujui oleh penjual dan calon pembeli, maka akta ditandatangani oleh penjual, calon pembeli, saksi-saksi dan pejabat pembuat akta tanah;
 - e. Akta dibuat dua lembar asli, satu lembar disimpan di Kantor PPAT dan satu lembar lainnya disampaikan ke Kantor Pertanahan untuk keperluan pendaftaran (balik nama);
 - f. Kepada penjual dan pembeli, masing-masing diberikan salinannya.

⁶¹ Wirahadi Prasetyono, *Op. Cit.*, hlm. 60-61.

4. Perbuatan setelah pembuatan Akta Jual Beli⁶²
 - a) Setelah selesai pembuatan Akta Jual Beli, PPAT kemudian menyerahkan berkas akta jual beli ke Kantor Pertanahan untuk keperluan balik nama sertifikat;
 - b) Penyerahan harus dilaksanakan selambat-lambatnya tujuh haru kerja sejak akta tersebut ditandatangani.
5. Berkas yang harus diserahkan⁶³
 - 1) Surat permohonan balik nama yang ditandatangani oleh pembeli;
 - 2) Akta jual beli PPAT;
 - 3) Sertifikat hak atas tanah;
 - 4) KTP pembeli dan penjual;
 - 5) Bukti pelunasan pembayaran Pajak Penghasilan (PPh);
 - 6) Bukti pelunasan pembayaran bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.
6. Proses pengurusan di Kantor Pertanahan
 - 1) Setelah berkas disampaikan ke Kantor Pertanahan, Kantor Pertanahan akan memberikan tanda bukti penerimaan permohonan balik nama kepada PPAT. Selanjutnya oleh PPAT tanda bukti penerimaan ini diserahkan kepada pembeli;
 - 2) Nama pemegang hak lama (penjual) di dalam buku tanah dan sertifikat dicoret dengan tinta hitam dan diparaf oleh kepala kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk;
 - 3) Nama pemegang hak yang baru (pembeli) ditulis pada halaman dan kolom yang ada pada buku tanah dan sertifikat dengan dibubuhi tanggal pencatatan dan ditandatangani oleh Kepala Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk;
 - 4) Dalam waktu 14 (empat belas) hari pembeli sudah dapat mengambil sertifikat yang sudah atas nama pembeli di Kantor Pertanahan;

⁶² *Ibid.*, hlm. 61.

⁶³ *Ibid.*, hlm. 61-62.



3. Pemindahan Hak Tanah/Bangunan Melalui Pewarisan dan Hibah

a. Pewarisan Tanah/Bangunan

Sesuai ketentuan Pasal 26 UUPA, perolehan hak atas tanah dapat juga terjadi karena pewarisan.⁶⁵Pewarisan merupakan cara lain peralihan

⁶⁴ Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 73.

hak atas tanah. Pewarisan terjadi baik karena pewaris meninggal dunia maupun karena sengaja di wariskan semasa hidupnya. Pewarisan secara garis besar ada 2 macam, yaitu pewarisan menurut undang-undang (*ab intesto*) dan pewarisan menurut wasaiat (*ab testamento*). Pewarisan hak atas tanah merupakan kekhususan, artinya ada ketentuan tersendiri mengenai hal tersebut yang tidak menyangkut pewarisan benda lainnya. Berdasarkan ketentuan PP No. 24 Tahun 1997, pewarisan hak atas tanah harus didaftarkan. Tenggang waktu pendaftaran adalah 6 bulan sejak tanggal meninggalnya Pewaris Tenggang waktu ini dapat diperpanjang oleh pejabat yang bersangkutan berdasarkan pertimbangan khusus. Pencatatan dilakukan atas dasar bukti kematian pemilik dan penetapan ahli warisnya. Peralihan hak atas tanah karena pewarisan ini harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT. Peralihan tersebut harus di daftarkan.⁶⁶

Ketentuan mengenai peralihan tanah karena pewarisan menurut Pasal 42 PP No. 24 Tahun 1997 adalah⁶⁷ :

1. Untuk peralihan hak karena pewarisan mengenai bidang tanah hak yang sudah terdaftar, wajib diserahkan oleh yang menerima hak atas tanah sebagai warisan kepada Kantor Pertanahan : sertifikat yang bersangkutan, surat kematian orang yang namanya tercatat sebagai pemegang haknya dengan surat tanda bukti sebagai ahli waris. Peralihan hak karena pewarisan terjadi karena hukum pada saat yang bersangkutan meninggal dunia. Dalam arti bahwa sejak itu para ahli waris menjadi pemegang hak yang baru. Mengenai siapa yang menjadi ahli warisnya diatur dalam hukum perdata. Pendaftaran peralihan hak karena pewarisan juga diwajibkan dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada ahli waris dan demi ketertiban tata usaha pendaftaran tanah. Surat tanda bukti sebagai ahli waris dapat berupa Akta

⁶⁵ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, hlm. 101.

⁶⁶ Maria S.W. Sumardjono dan Martin Samosir, *Op.Cit.*, hlm. 25-26.

⁶⁷ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, hlm. 103-104.

Keterangan Hak Waris, atau Surat penetapan Ahli Waris atau Surat Keterangan Ahli Waris;

2. Jika bidang tanah yang merupakan warisan belum di daftar, wajib diserahkan dokumen-dokumen surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan yang bersangkutan menguasai tanah, dan surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah tersebut belum bersertifikat dari Kantor Pertanahan, atau surat keterangan kepala desa/ Lurah jika lokasi tanahnya jauh dari kedudukan kantor Pertanahan dari pemegang hak yang bersangkutan. Dokumen yang membuktikan adanya hak atas tanah pada pewarisan diperlukan karena pendaftaran peralihan hak ini baru dapat dilakukan setelah pendaftaran untuk pertama kali atas nama pewaris;
3. Jika penerima waris terdiri dari satu orang, pendaftaran peralihan hak tersebut dilakukan kepada orang tersebut berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris;
4. Jika penerima waris lebih dari satu orang dan waktu peralihan hak tersebut didaftarkan disertai dengan akta pembagian waris yang memuat keterangan bahwa hak atas tanah jatuh kepada seorang penerima warisan tertentu, pendaftaran hak milik atas tanah dilakukan kepada penerima warisan yang bersangkutan berdasarkan suatu tanda bukti sebagai ahli waris dan akta pembagian waris tersebut. Dalam hal akta pembagian waris yang dibuat sesuai ketentuan yang berlaku, dan harta waris jatuh pada seorang penerima warisan tertentu, pendaftaran peralihan haknya dapat langsung dilakukan tanpa alat bukti peralihan hak lain, misalnya akta PPAT;
5. Warisan berupa hak atas tanah yang menurut akta pembagian waris harus dibagi bersama antara beberapa penerima warisan atau waktu didaftarkan belum ada akta pembagian warisnya, didaftar peralihan haknya kepada penerima waris yang berhak

sebagai hak bersama mereka berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris dan/atau pembagian waris tersebut.

Dalam proses jual beli tanah/bangunan, status kepemilikan harus dialihkan dari ahli waris yang sah atau balik nama dari pemilik ke ahli waris. Balik nama hak atas tanah berdasarkan warisan merupakan balik nama dari pemegang hak yang telah meninggal dunia kepada ahli warisnya, yang oleh ahli waris dimohonkan balik namanya kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat atas sertifikat tersebut. Syarat untuk mengurus balik nama peralihan hak ini adalah dengan melampirkan dokumen-dokumen, sebagai berikut : a) Surat permohonan; b) Sertifikat hak atas tanah; c) Surat keterangan kematian atau akta kematian; d) Surat keterangan ahli waris; e) Fotokopy KTP para ahli waris; f) Fotokopy SPPT-PBB tahun berjalan; dan g) Bukti BPHTB terutang. Setelah seluruh syarat dilengkapi, pemohon kemudian menyampaikannya kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat melalui loker penerimaan dan selanjutnya sertifikat tersebut akan di proses balik namanya ke atas nama ahli waris.⁶⁸

b. Hibah Tanah/Bangunan

Hibah tanah merupakan pemberian seseorang kepada orang lain dengan tidak ada penggantian apapun dan dilakukan secara sukarela, tanpa ada kontraprestasi dari pihak penerima pemberian, dan pemberian itu dilangsungkan pada saat si pemberi masih hidup. Mengenai hibah diatur dalam Pasal 1666 KUHPdata. Dalam hibah, pemindahan hak terjadi seketika dan langsung sebagai penyisihan sebagian dari harta kekayaan seseorang yang diberikan secara cuma-cuma semasa ia hidup kepada orang yang biasanya mempunyai hubungan kekerabatan.⁶⁹

⁶⁸ Wirahadi Prasetyono, *Op.Cit.*, i hlm. 64-65.

⁶⁹ Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 69.

Menurut PP No. 24 Tahun 1997, setiap pemberian hibah tanah harus dilakukan dengan akta PPAT. Perolehan hak atas tanah karena hibah harus dilakukan pendaftaran haknya di kantor Pertanahan setempat sebagai bentuk pengamanan hibah tanah.⁷⁰

Menurut Pasal 1688 KUHPerdara, suatu hibah tidak dapat ditarik kembali atau dihapuskan karenanya, melainkan dalam hal-hal sebagai berikut :

- a. Karena tidak dipenuhi syarat-syarat dengan mana penghibahan telah dilakukan;
- b. Jika penerima hibah telah bersalah melakukan atau membantu melakukan kejahatan yang bertujuan mengambil jiwa si penghibah atau suatu kejahatan lain terhadap si penghibah;
- c. Jika ia menolak memberikan tunjangan nafkah kepada si penghibah setelah orang ini jatuh miskin.⁷¹

Syarat dari hibah adalah sebagai berikut :⁷²

1. Dilakukan dengan akta notaris (Pasal 1687 KUHPerdara) untuk barang bergerak, dan dengan akta PPAT (Pasal 37 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997) untuk tanah dan bangunan;
2. Merupakan pemberian secara cuma-cuma (gratis/tanpa bayaran). Penerima hibah tidak menerima tambahan keuntungan dan karenanya seharusnya hibah tidak dikenai pajak. Namun dalam UU Perpajakan ditentukan bahwa yang bebas dari PPh hanyalah untuk hibah dari orang tua ke anak dan dari anak ke orang tua;
3. Diberikan pada saat pemberi hibah masih hidup. Jika pemberi hibah telah meninggal dunia, bentuknya adalah hibah wasiat;
4. Pemberi hibah adalah orang yang cakap bertindak menurut hukum, artinya pemberi hibah bukan seorang yang masih di bawah umur atau tidak sedang dalam pengampunan;

⁷⁰ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, hlm. 99-100.

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 100.

⁷² Irma Devita Purnamasari, *Op.Cit.*, hlm. 58-59.

5. Yang dapat dihibahkan adalah barang bergerak dan barang tidak bergerak;
6. Pemberian hibah hanyalah untuk barang-barang yang sudah ada;
7. Penerima hibah sudah ada (dalam hal ini lahir atau sudah dibenihkan) pada saat pemberian hibah tersebut dilakukan (pasal 1679 KUHPerdara);
8. Pemberian hibah bersifat final dan tidak dapat ditarik kembali (pasal 1666 KUHPerdara).

Terdapat larangan dalam memberikan hibah, yaitu :⁷³

1. Hibah yang dilakukan antara suami istri, kecuali sebelumnya sudah dibuat perjanjian pranikah mengenai pemisahan harta dalam pernikahan. Hal ini karena pada dasarnya antara suami istri terdapat percampuran harta (Pasal 1678 KUHPerdara);
2. Hibah dengan suatu perjanjian bahwa pemberi hibah tetap berhak untuk sewaktu-waktu menjual sendiri barang yang dihibahkan. Sanksinya adalah hibah tersebut adalah batal demi hukum (Pasal 1668 KUHPerdara);
3. Jika dalam akta hibah dinyatakan bahwa dengan menerima hibah tersebut, penerima hibah juga berkewajiban melunasi utang-utang selain selain dari yang sudah dinyatakan dalam akta hibah di maksud (Pasal 1670 KUHPerdara);
4. Pemberian hibah dalam surat di bawah tangan. Jika pemberian hibah dilakukan dengan surat di bawah tangan, hibah tersebut baru berlaku jika sudah dibuat suatu akta penegasan hibah di hadapan Notaris/PPAT yang berwenang.

Prosedur teknis pelaksanaan hibah atas tanah dan bangunan adalah, sebagai berikut :⁷⁴

⁷³ *Ibid.*, hlm. 60.

⁷⁴ *Ibid.*, hl. 65-66.

1. Data tanah
 - a. PBB asli 5 tahun terakhir berikut Surat Tanda Terima Setoran (bukti bayarnya);
 - b. Sertifikat Tanah asli;
 - c. Izin Mendirikan Bangunan (IMB);
 - d. Bukti pembayaran rekening listrik, telepon dan air (bila ada);
 - e. Jika masih dibebani Hak Tanggungan (Hipotik), harus dilampirkan pula Sertifikat Hak Tanggungan asli atas tanah dan bangunan dimaksud, yang dilengkapi dengan Surat Lunas dan surat Roya asli dari bank yang bersangkutan.
 - f. Khusus apartemen atau rumah susun, untuk peralihannya biasanya harus menyertakan Surat Persetujuan dari Ketua Perhimpunan Penghuni.
2. Data pemberi dan penerima dan pemberi hibah
 - a. Fotokopy KTP suami/istri pemberi dan penerima hibah;
 - b. Fotokopy Kartu Keluarga dan Akta nikah pemberi dan penerima hibah;
 - c. Fotokopi akta kelahiran penerima hibah (jika pemberian hibah dalam garis keturunan dalam garis lurus ke atas dan ke bawah 1 derajat).

Setelah data lengkap lanjutkan dengan proses :⁷⁵

1. Pengecekan terhadap keaslian sertifikat hak atas tanah tersebut pada Kantor Pertanahan setempat;
2. Pengurusan Surat Keterangan Bebas Pajak Penghasilan (SKB PPh) untuk hibah dalam garis keturunan lurus ke atas dan ke bawah 1 derajat. Pengurusan ini dilakukan dengan cara mengajukan surat permohonan ke kantor pelayanan pajak setempat;
3. Setelah mendapat SKB PPh, penerima hibah harus melunasi PBHTB (pajak penerimaan tanah dan bangunan).

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 66.

BAB 6

HAK KEPEMILIKAN ATAS SATUAN RUMAH SUSUN

A. PENGERTIAN, DASAR HUKUM, DAN KONSEP PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN

1. Pengertian

Kebutuhan akan perumahan semakin meningkat sementara ketersediaan lahan sangatlah terbatas, terutama di daerah perkotaan. Padahal dalam pembangunan perumahan dan permukiman, aspek ketersediaan tanah merupakan hal yang penting. Tidak menjadi permasalahan dalam pembangunan perumahan baik dengan konstruksi vertikal maupun horizontal sepanjang ketersediaan tanah mencukupi. Akan tetapi kondisi ketersediaan tanah saat ini sangatlah terbatas dan sempit. Sementara pertumbuhan penduduk dan kebutuhan perumahan terus meningkat.

Oleh karenanya penyediaan perumahan yang layak huni khususnya bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) sebagai kebutuhan dasar dilakukan dengan pembangunan perumahan dengan konstruksi vertikal/bersusun/flat, yaitu dengan pembangunan rumah susun. Pembangunan rumah susun khususnya bagi MBR didasarkan pada fakta tingginya harga lahan atau tanah dipertanian dan rendahnya daya beli MBR. MBR dapat membeli unit rumah susun secara angsuran sesuai dengan kemampuannya, sementara Pemerintah memberikan fasilitas tertentu agar harga jual unit satuan rumah susun terjangkau oleh MBR.¹

¹ Serfianto Dibyo Purnomo, Iswi Hariyani, dan Cita Yustisia Serfiyani, *Kitab Hukum Bisnis Properti : Panduan Lengkap Bisnis Properti Ditinjau Dari Aspek Hukum Bisnis*, Cet. 1, Yogyakarta : Penerbit Pustaka Yustisia, 2011, hlm. 177.

Merujuk pada uraian di atas, latar belakang dibangunnya rumah susun adalah untuk menjamin dan mengusahakan rakyat banyak agar dapat memiliki tempat tinggal, di saat makin sedikitnya tanah yang dapat digunakan untuk membangun rumah secara horisontal, aspek ekonomi dalam arti kebutuhan akan tempat tinggal/rumah untuk rakyat kebanyakan yang digunakan sebagai tempat hunian menjadi dapat terpenuhi, yaitu pembangunan perumahan dan pemukiman dalam bentuk rumah susun yang lengkap, seimbang, dan serasi dengan lingkungannya.

Secara definitif, rumah susun memiliki beberapa pengertian, yaitu : 1) Hak memiliki sesuatu; 2) segala sesuatu yang bisa dimiliki; 3) tanah dan bangunan. Rumah susun adalah merujuk pada pengertian ketiga dan sering disebut dengan *real* rumah susun/apartemen.²

Rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal dan vertikal yang terbagi dalam satuan-satuan yang masing-masing jelas batas-batasnya, ukuran dan luasnya dan dapat dimiliki secara terpisah. Selain satuan-satuan yang penggunaannya terpisah, ada bagian-bagian bersama dan benda-benda serta tanah bersama yang di atasnya didirikan rumah susun, yang karena sifat dan fungsinya harus digunakan dan dinikmati bersama dan tidak dapat dimiliki secara perseorangan.³

Rumah susun yang pengaturannya saat ini diatur dalam Undang Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, dalam Pasal 1 ayat (1) dikatakan, rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Hak Milik atas rumah susun bukan hak atas tanah, tetapi berkaitan dengan tanah, dimana Hak milik atas rumah susun bersifat perseorangan dan

² Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, hlm. 8.

³ Serfianto Dibyo Purnomo, Iswi Hariyani, dan Cita Yustisia Serfiyani, *Op.Cit.*, hlm. 178.

terpisah. Hak milik atas satuan rumah susun meliputi juga hak pemilikan bersama atas apa yang disebut bagian bersama, tanah bersama dan benda bersama semua merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Dengan demikian dalam sistem Rumah Susun terdapat 2 elemen pokok dalam sistem pemilikannya⁴, yaitu : 1) Pemilikan yang bersifat perorangan yang dapat dinikmati secara terpisah; 2) Pemilikan bersama yang tidak dapat dimiliki secara perorangan tetapi dimiliki bersama dan dinikmati bersama.

Pemilikan perseorangan objeknya berupa satuan rumah susun, yaitu ruang yang tujuan peruntukkan utamanya digunakan secara terpisah yang mempunyai sarana perhubungan ke jalan umum. Sedangkan pemilikan bersama objeknya, yaitu :

1. Menurut Pasal 1 ayat (5) UU No. 20 Tahun 2011, Bagian bersama adalah bagian rumah susun yang dimiliki secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama dalam kesatuan fungsi dengan satuan-satuan rumah susun. Yang termasuk bagian bersama, seperti lift, tangga, lorong, pondasi atap bangunan, ruang untuk umum dan sebagainya;
2. Menurut Pasal 1 ayat (6) UU No. 20 Tahun 2011, Benda bersama adalah benda yang bukan merupakan bagian rumah susun melainkan bagian yang dimiliki bersama secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama. Yang termasuk benda bersama seperti, bangunan tempat ibadah, lapangan parkir, lapangan olah raga, pertamanan, tempat bermain anak, dll. Benda dan bangunan tersebut merupakan milik bersama yang tidak terpisah dari semua pemilik satuan rumah susun;
3. Menurut Pasal 1 ayat (4) UU No. 20 Tahun 2011, Tanah bersama adalah sebidang tanah hak atau tanah sewa untuk bangunan yang digunakan atas dasar hak bersama secara tidak terpisah yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin mendirikan bangunan. Tanah tersebut bukan milik pemilik satuan rumah susun yang ada di lantai dasar tetapi merupakan

⁴ Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 110.

bagian bersama yang merupakan hak bersama semua pemilik satuan rumah susun.

2. Dasar Hukum

Pengaturan mengenai rumah susun di Indonesia pertama kali diatur dalam Undang Undang No. 16 Tahun 1985 tanggal 31 Desember 1985, LNRI 1985 No. 75, TBN No. 3318. Kemudian dalam perkembangannya, dengan diundangkannya Undang Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan kawasan Permukiman, LNRI 2011 No. 7, TBN No. 5188 perlu dilakukan perubahan atas UU No. 16 Tahun 1985 tersebut dengan berdasarkan pada ketentuan Pasal 46 UU No. 1 Tahun 2011 yang menetapkan, “ketentuan mengenai rumah susun diatur tersendiri dengan undang-undang”.

Dan selanjutnya perubahan tersebut juga mengingat tuntutan pembangunan, perkembangan kebutuhan setiap orang untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal yang terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan partisipasi masyarakat serta tanggung jawab dan kewajiban Negara dalam penyelenggaraan rumah susun, maka Undang Undang No. 16 Tahun 1985 tidak memadai lagi dan perlu penyempurnaan. Untuk itu kemudian DPR RI membuat dan mengesahkan Undang Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, LN Tahun 2011 No. 108, TBN No. 5252, yang ditetapkan tanggal 10 November 2011.

Menurut Penjelasan Umum Alenia keempat, Undang Undang No. 20 Tahun 2011 merupakan dasar hukum yang tegas dalam penyelenggaraan rumah susun dengan berdasarkan asas kesejahteraan, keadilan dan pemerataan, kenasionalan, keterjangkauan dan kemudahan, keefisienan dan manfaat, kemandirian dan kebersamaan, kemitraan, keserasian dan keseimbangan, keterpaduan, kesehatan, kelestarian dan berkelanjutan, keselamatan, kenyamanan dan kemudahan serta keamanan, ketertiban dan keteraturan. Sehingga Undang Undang Rumah Susun No. 20 Tahun 2011 ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum pada penyelenggaraan rumah susun.

Dengan berlakunya UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, maka UU No. 16 Tahun 1985 dinyatakan tidak berlaku lagi sebagaimana ketentuan Penutup pada Bab XIX Pasal 118 yang berbunyi:

- a. *Undang Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Indonesia Tahun 1985 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3318) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku;*
- b. *Semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan pelaksana yang baru berdasarkan undang-undang ini.*

Merujuk pada ketentuan tersebut, maka landasan hukum, dasar hukum dan aturan Hukum Rumah Susun adalah meliputi :

1. Undang Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman;
2. Undang Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun;
3. Peraturan Pemerintah RI No. 4 tahun 1988 tentang Rumah Susun diundangkan pada tanggal 26 April 1988;
4. Peraturan Kepala BPN nomor 2 tahun 1989 tentang Bentuk dan Tata Cara Pengisian serta Pendaftaran Akta Pemisahan Rumah Susun ditetapkan pada tanggal 27 Maret 1989;
5. Peraturan Kepala BPN nomor 4 tahun 1989 tentang Bentuk dan Tata Cara Pembuatan Buku Tanah Serta Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun ditetapkan pada tanggal 27 Maret 1989;
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 tahun 1992 tentang Penyusunan Peraturan Daerah tentang Rusun ditetapkan pada tanggal 17 Maret 1992;
7. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 60/PRT/1992 tentang Persyaratan Teknis Tentang Pembangunan Rusun ditetapkan pada tanggal 27 Mei 1992;

8. Surat keputusan MENPERA Nomor 17/KPTS/1994 tanggal 17 Nopember 1994 tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Satuan Rusun;
9. Keputusan Menpera nomor 06/KPTS/BKPUN/1995 tanggal 26 Juni 1995 tentang Pedoman Pembuatan Akta Pendirian, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Penghuni Rusun.

3. Konsep Rumah Susun

Konstruksi rumah susun dengan Hak Bersama ini bila merujuk pada lembaga hukum yang ada dalam Hukum Adat, kita mengenal Hak ulayat yang didalamnya mengenai adanya hak bersama, dimana dalam hak bersama tersebut terdapat atau lahir hak-hak individu dan pengelolanya adalah persekutuan masyarakat Hukum Adat. Sehingga dapat dikatakan Rumah Susun didasarkan pada norma-norma yang ada pada Hukum Adat.

Dengan adanya kepemilikan bersama, maka Rumah susun merupakan konsep pembangunan perumahan yang dapat dihuni bersama di dalam suatu gedung bertingkat, dimana satuan-satuannya dapat dimiliki secara terpisah yang dibangun secara horizontal maupun vertikal. Konsep perumahan demikian mempergunakan system *condominium*.⁵ Sebuah kondominium atau kondo adalah bentuk hak guna perumahan dimana bagian tertentu *real estate* (umumnya kamar kamar Apartemen) dimiliki secara pribadi sementara penggunaan dan akses ke fasilitas serta lorong, sistem pemanas, elevator, eksterior berada di bawah hukum yang dihubungkan dengan kepemilikan pribadi dan dikontrol oleh asosiasi pemilik yang menggambarkan kepemilikan seluruh bagian. Sebutan ini menggantikan kata “Apartemen” yang merujuk pada kepemilikan sendiri.⁶

Kondominium adalah menunjuk kepada bangunan-bangunan yang terdiri atas bagian-bagian yang masing-masing merupakan suatu kesatuan yang dapat digunakan atau dihuni secara terpisah. Sedangkan apartemen adalah bagian-bagian yang merupakan kesatuan dan dapat digunakan atau dihuni

⁵Arie S. Hutagalung (2), *Kondominium : Permasalahannya*, Edisi Revisi, Cet.1, Jakarta : Badan Penerbit Universitas Indonesia, 2007, hlm. 3.

⁶ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, hlm. 138.

secara terpisah itu. Istilah Apartemen, dalam bahasa Belanda disebut *Appartement*, atau bahasa Inggris *Apartement*, bahasa Perancis *Appartement* adalah bagian dari tempat kediaman/ tinggal berupa kamar, ruang/bilik yang juga disebut *kamer* atau *vertrek* oleh orang Belanda.⁷

Kepemilikan atas satuan rumah susun dikenal dengan konsep kepemilikan *Strata Title*. *Strata Title* adalah terminologi Barat populer tentang suatu kepemilikan terhadap sebagian ruang dalam suatu gedung bertingkat seperti apartemen atau rumah susun. *Strata Title* merupakan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dimana sebagai pemegang hak, seseorang berhak pula atas sebagian (*proporsi*) bagian bersama, benda bersama maupun tanah bersama. Hak (kepemilikan) atas bagian bersama, benda bersama maupun tanah bersama tidak menunjuk kepada bagian atau lokasi tertentu, tetapi dalam bentuk proporsi atau prosentase kepemilikan.⁸ *Strata Title* sebagai hak milik atas satuan rumah susun diberikan kepada pemilik unit Apartemen agar kepemilikannya dilindungi di mata hukum. Dengan *Strata Title* yang terdaftar dalam dalam bentuk Sertifikat hak Milik atas satuan rumah susun tentunya pemiliknya dapat memanfaatkan untuk keperluan lain.

Konsep dasar yang melandasi Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dalam UU Rumah Susun adalah teori tentang kepemilikan suatu benda. Menurut hukum, suatu benda/benda dapat dimiliki oleh seseorang, dua orang atau bahkan lebih yang dikenal dengan pemilikan bersama. Pada pemilikan bersama atas suatu benda/bangunan, pada pokoknya dikenal 2 (dua) bentuk pemilikan, yaitu⁹:

1. Pemilikan bersama terikat (*gebondenmede eigendom*). Pada pemilikan ini dasar utama ikatannya adalah ikatan hukum yang terlebih dahulu ada di antara para pemilik benda bersamanya, misalnya harta bersama dan harta peninggalan. Pada ikatan ini, para

⁷*Ibid.*, hlm 275-276.

⁸ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, hlm. 142.

⁹ Arie S. Hutagalung (2), *Op.Cit.*, hlm. 9-10.

pemilikan bersama tidak dapat bebas memindahkan haknya kepada orang lain tanpa persetujuan *mede eigenaar* pihak lainnya;

2. Pemilikan bersama bebas (*vrije mede eigendom*). Pada kepemilikan ini antara pemilik bersama tidak terdapat ikatan hukum terlebih dahulu, selain hak bersama sebagai pemilik dari suatu benda. Disini ada kehendak untuk bersama-sama untuk menjadi pemilik atas suatu benda untuk digunakan bersama.

Hak Milik atas rumah susun bukan hak atas tanah, tetapi berkaitan dengan tanah. Hak milik atas rumah susun bersifat perseorangan dan terpisah. Hak milik atas satuan rumah susun meliputi juga hak pemilikan bersama atas apa yang disebut bagian bersama, tanah bersama dan benda bersama semua merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Mengenai kepemilikan atas satuan rumah susun dipertegas dalam ketentuan Pasal 46 UU No. 20 Tahun 2011 yang menyatakan: “Hak kepemilikan atas sarusun merupakan hak milik atas sarusun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama tersebut dihitung berdasarkan atas NPP. “

Konsep kepemilikan antara hak milik pada rumah biasa (*landed house*) berbeda dengan *Strata Title*, yaitu bahwa apabila seseorang membeli rumah biasa pada perumahan (*landed house*), kepemilikannya biasanya berupa Hak Milik dengan Sertifikat Hak Milik (SHM). Kepemilikan SHM berdasarkan UUPA sangat kuat dan bersifat selamanya yang kepemilikannya meliputi bangunan di atas tanah, tanah di halaman rumah, tanah yang berada di bawahnya serta apa yang ada di atas bangunan. Adapun apabila seseorang membeli Apartemen atau satuan rumah susun, maka sertifikat miliknya bukan SHM seperti rumah biasa namun konsep kepemilikannya *Strata Title*. Kepemilikan *Strata Title* atas Apartemen atau rumah susun hanya atas bangunan unit Apartemen/rumah susun tersebut saja dan tidak termasuk atas seluruh bangunan Apartemen yang di luar unit

yang seseorang beli, tidak termasuk tanah di dalam lingkungan Apartemen dan apa yang ada di bawahnya serta apa yang ada di atasnya.¹⁰

B. PEMBANGUNAN RUMAH SUSUN

Arah kebijaksanaan umum pembangunan perumahan, yaitu :

- a) Memenuhi kebutuhan perumahan yang layak dalam lingkungan yang sehat, secara adil dan merata, serta mampu mencerminkan kehidupan masyarakat yang berkepribadian Indonesia.
- b) Mewujudkan pemukiman yang serasi dan seimbang, sesuai dengan pola tata ruang kota dan tata daerah serta tata guna tanah yang berdaya guna dan berhasil guna.¹¹

Sesuai arah kebijakan pembangunan rumah susun tersebut, menurut penjelasan Umum alinea kelima UU No. 20 Tahun 2011, penyelenggaraan rumah susun bertujuan untuk menjamin terwujudnya rumah susun yang layak huni dan terjangkau, meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan ruang, mengurangi luasan dan mencegah timbulnya perumahan dan permukiman kumuh, mengarahkan pengembangan kawasan perkotaan, memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi, memberdayakan para pemangku kepentingan, serta memberikan kepastian hukum dalam penyediaan penghunian, pengelolaan, dan kepemilikan rumah susun. Lebih lanjut dengan merujuk pada penjelasan umum tersebut, Ketentuan Pasal 3 UU No. 20/2011 menyebutkan, penyelenggaraan rumah susun bertujuan untuk :

- a. Menjamin terwujudnya rumah susun yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan serta menciptakan permukiman yang terpadu guna membangun ketahanan ekonomi, sosial, dan budaya;
- b. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan ruang dan tanah, serta menyediakan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan dalam

¹⁰ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, hlm. 146.

¹¹ Serfianto Dibyo Purnomo, Iswi Hariyani, dan Cita Yustisia Serfiyani, *Op.Cit.*, hlm. 179.

menciptakan kawasan permukiman yang lengkap serta serasi dan seimbang dengan memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan;

- c. Mengurangi luasan dan mencegah timbulnya perumahan dan permukiman kumuh;
- d. Mengarahkan pengembangan kawasan perkotaan yang serasi, seimbang, efisien, dan produktif;
- e. Memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi yang menunjang kehidupan penghuni dan masyarakat dengan tetap mengutamakan tujuan pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman yang layak, terutama bagi MBR;
- f. Memberdayakan para pemangku kepentingan di bidang pembangunan rumah susun;
- g. Menjamin terpenuhinya kebutuhan rumah susun yang layak dan terjangkau, terutama bagi MBR dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan dalam suatu sistem tata kelola perumahan dan permukiman yang terpadu; dan
- h. Memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, penghunian, pengelolaan, dan kepemilikan rumah susun.

Merujuk pada tujuan penyelenggaraan rumah susun tersebut, Ny. Arie S. Hutagalung¹² menyimpulkan tujuan pembangunan rumah susun adalah :
a) Untuk pemenuhan perumahan yang layak dalam lingkungan yang sehat;
b) Untuk mewujudkan permukiman yang serasi, selaras, seimbang; c) Untuk meremajakan daerah-daerah kumuh; d) Mengoptimalkan sumber daya tanah perkotaan; e) Untuk mendorong permukiman yang berkepadatan tinggi. Penyelenggaraan rumah susun dilaksanakan berdasarkan asas-asas sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 jo Penjelasan Pasal 2 UU No. 20 Tahun 2011, yaitu :

1. Asas kesejahteraan, yaitu kondisi terpenuhinya kebutuhan rumah susun yang layak bagi masyarakat agar mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya;

¹² Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 110.

2. Asas keadilan dan pemerataan, yaitu memberikan hasil pembangunan di bidang rumah susun agar dapat dinikmati secara proporsional dan merata bagi seluruh rakyat;
3. Asas kenasionalan, yaitu memberikan landasan agar kepemilikan satuan rumah susun dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan nasional;
4. Asas keterjangkauan dan kemudahan, yaitu memberikan landasan agar hasil pembangunan rumah susun dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, serta mendorong terciptanya iklim kondusif dengan memberikan kemudahan bagi MBR;
5. Asas keefisienan dan kemanfaatan, yaitu memberikan landasan penyelenggaraan rumah susun yang dilakukan dengan memaksimalkan potensi sumber daya tanah, teknologi rancang bangun, dan industri bahan bangunan yang sehat serta memberikan kemanfaatan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat;
6. Asas kemandirian dan kebersamaan, yaitu memberikan landasan penyelenggaraan rumah susun bertumpu pada prakarsa, swadaya, dan peran serta masyarakat sehingga mampu membangun kepercayaan, kemampuan, dan kekuatan sendiri serta terciptanya kerja sama antar pemangku kepentingan;
7. Asas kemitraan, yaitu memberikan landasan agar penyelenggaraan rumah susun dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan pelaku usaha dan masyarakat dengan prinsip saling mendukung;
8. Asas keserasian dan keseimbangan, yaitu memberikan landasan agar penyelenggaraan rumah susun dilakukan dengan mewujudkan keserasian dan keseimbangan pola pemanfaatan ruang;
9. Asas keterpaduan, yaitu memberikan landasan agar rumah susun diselenggarakan secara terpadu dalam hal kebijakan dalam perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pengendalian;
10. Asas kesehatan, yaitu memberikan landasan agar pembangunan rumah susun memenuhi standar rumah sehat, syarat kesehatan lingkungan, dan perilaku hidup sehat;
11. Asas kelestarian dan keberlanjutan, yaitu memberikan landasan agar rumah susun diselenggarakan dengan menjaga keseimbangan

lingkungan hidup dan menyesuaikan dengan kebutuhan yang terus meningkat sejalan dengan laju pertumbuhan penduduk dan keterbatasan lahan;

12. Asas keselamatan, kenyamanan, dan kemudahan, yaitu memberikan landasan agar bangunan rumah susun memenuhi persyaratan keselamatan, yaitu kemampuan bangunan rumah susun mendukung beban muatan, pengamanan bahaya kebakaran, dan bahaya petir; persyaratan kenyamanan ruang dan gerak antar ruang, pengkondisian udara, pandangan, getaran, dan kebisingan; serta persyaratan kemudahan hubungan ke, dari, dan di dalam bangunan, kelengkapan prasarana, dan sarana rumah susun termasuk fasilitas dan aksesibilitas bagi penyandang cacat dan lanjut usia;
13. Asas keamanan, ketertiban, dan keteraturan, yaitu memberikan landasan agar pengelolaan dan pemanfaatan rumah susun dapat menjamin bangunan, lingkungan, dan penghuni dari segala gangguan dan ancaman keamanan; ketertiban dalam melaksanakan kehidupan bertempat tinggal dan kehidupan sosialnya; serta keteraturan dalam pemenuhan ketentuan administratif.

Pelaksanaan pembangunan rumah susun dilakukan dengan perencanaan pembangunan rumah susun yang pelaksanaannya diperlukan peran Pemerintah/ Negara. Perencana pembangunan rumah susun meliputi : a) penetapan penyediaan jumlah dan jenis rumah susun; b) penetapan zonasi pembangunan rumah susun; c) penetapan lokasi pembangunan rumah susun (Pasal 13 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2011). Menurut Pasal 14 UU No. 20 Tahun 2011, pelaksanaan perencana pembangunan tersebut dilaksanakan berdasarkan : 1) Kepadatan bangunan; 2) Jumlah dan kepadatan penduduk; 3) Rencana rinci tata ruang; 4) Layanan prasarana, sarana, dan utilitas umum; 5) Layanan moda transportasi; 6) Alternatif pengembangan konsep pemanfaatan rumah susun; 7) Layanan informasi dan komunikasi; 8) Konsep hunian berimbang; 9) Analisis potensi kebutuhan rumah susun.

Rumah susun menurut Pasal 17 UU No. 20 Tahun 2011 hanya dapat dibangun di atas tanah a) Hak Milik; b) Hak Guna Bangunan atau Hak

Pakai atas Tanah Negara, dan c) Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan. Menurut Pasal 22 ayat (3) UU No. 20 Tahun 2011, dalam hal pembangunan rumah susun dilakukan di atas tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan, maka pelaku pembangunan wajib menyelesaikan status Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, menurut ketentuan Pasal 18 UU No. 20 Tahun 2011, untuk rumah susun umum dan/atau rumah susun khusus dapat dibangun dengan :

- a. Pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah, yang dilakukan dengan cara sewa atau kerjasama pemanfaatan, dengan catatan tanahnya harus telah diterbitkan sertifikat hak atas tanahnya;
- b. Pendayagunaan tanah wakaf. Hanya dapat dilakukan untuk pembangunan rumah susun umum, yang dilaksanakan dengan cara sewa atau kerjasama pemanfaatan sesuai dengan ikrar wakaf yang pelaksanaannya dengan cara prinsip syariah. Namun apabila pendayagunaan tanah wakaf tersebut tidak sesuai dengan ikrar wakaf, dapat dilakukan pengubahan peruntukan setelah memperoleh persetujuan dan/atau izin tertulis Badan Wakaf Indonesia.¹³

Menurut ketentuan Pasal 21 UU No. 20 Tahun 2011, pemanfaatan dan pendayagunaan tanah untuk pembangunan rumah susun harus dilakukan dengan perjanjian tertulis di hadapan pejabat yang berwenang yang dicatatkan dalam Kantor Pertanahan, dalam hal ini dicatat dalam Buku Tanah dan pada Sertifikat hak atas tanah dengan jangka waktu sewa atas tanah diberikan selama 60 tahun dan penetapan tarif sewa atas tanah dilakukan oleh Pemerintah untuk menjamin keterjangkauan harga jual sarusun umum bagi MBR. Perjanjian tertulis tersebut sekurang-kurangnya memuat : a) Hak dan kewajiban penyewa dan pemilik tanah; b) Jangka waktu sewa atas tanah; c) Kepastian pemilik tanah untuk mendapatkan pengembalian tanah pada akhir masa perjanjian sewa; d) Jaminan

¹³ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahin Lubis, *Op.Cit.*, hlm. 61.

penyewa terhadap tanah yang dikembalikan tidak terdapat permasalahan fisik, administrasi dan hukum.¹⁴

Merujuk pada tanah apa yang di atasnya dapat dibangun rumah susun, pada dasarnya tergantung pada status hukum penyelenggara pembangunan rumah susun dan kepada siapa satuan rumah susun tersebut akan dijual. Terhadap penyediaan tanah untuk pembangunan rumah susun, menurut Pasal 22 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2011 dapat dilakukan melalui : a) Pemberian hak atas tanah terhadap tanah yang langsung dikuasai negara; b) Konsolidasi tanah oleh pemilik tanah; c) Peralihan atau pelepasan hak atas tanah oleh pemegang hak atas tanah; d) Pemanfaatan barang milik negara atau barang milik daerah berupa tanah; e) Pendayagunaan tanah wakaf; f) Pendayagunaan sebagian tanah negara bekas tanah terlantar; dan/atau g) Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Menurut Pasal 1 dan 13 ayat (2) jo Pasal 15 dan pasal 16 UU No. 20 Tahun 2011, rumah susun dapat dibedakan menjadi :

- a. Rumah susun umum. Adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Pembangunan umum merupakan tanggung jawab pemerintah, dapat dilaksanakan oleh setiap orang dengan mendapatkan kemudahan dan/atau bantuan pemerintah, juga dapat dilaksanakan oleh lembaga nirlaba dan badan usaha;
- b. Rumah susun khusus. Adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus. Pembangunan rumah susun khusus merupakan tanggung jawab pemerintah dan dapat dilaksanakan oleh lembaga nirlaba dan badan usaha;
- c. Rumah susun negara. Adalah rumah susun yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal hunian, sarana pembinaan keluarga, serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 61-62.

Pembangunan rumah susun negara merupakan tanggung jawab pemerintah;

- d. Rumah susun komersial. Adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk mendapat keuntungan. Pembangunan rumah susun komersial dapat dilaksanakan oleh setiap orang, namun pelaku pembangunannya wajib menyediakan rumah susun umum sekurang-kurangnya 20 % (dua puluh persen) dari total luas lantai rumah susun komersial yang dibangun, dengan ketentuan kewajiban tersebut dapat dilakukan di luar lokasi kawasan rumah susun komersial pada kabupaten/ kota yang sama.

Dalam pembangunan rumah susun, pelaku yang terlibat dan berkepentingan adalah :

- 1) Pengembang/*developer*, yakni seseorang atau perusahaan yang mengharapkan keuntungan dengan kegiatan pengembang rumah susun/apartemen;
- 2) Pengguna (*user*), seseorang atau perusahaan yang memperoleh keuntungan dengan memanfaatkan atau memiliki rumah susun/apartemen;
- 3) Investor, yaitu seseorang atau perusahaan yang mengharapkan keuntungan dari modal yang ditanamkan untuk berinvestasi rumah susun/apartemen;
- 4) Spekulator, yakni seseorang atau perusahaan yang memperoleh keuntungan dari spekulasi penempatan modal dalam investasi rumah susun/apartemen.¹⁵

Berdasarkan Pasal 25 UU No. 20 Tahun 2011, dalam membangun rumah susun, pelaku pembangunan wajib memisahkan rumah susun atas sarusun, bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Pemisahan tersebut untuk memberikan kejelasan atas : a) batas sarusun yang dapat digunakan secara terpisah untuk setiap pemilik; b) batas dan uraian atas bagian bersama dan benda bersama yang menjadi hak setiap sarusun; dan c) batas

¹⁵ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, hlm. 9.

dan uraian tanah bersama dan besarnya bagian yang menjadi hak setiap sarusun.

Pemisahan rumah susun menurut ketentuan Pasal 26 UU No. 20 Tahun 2011 wajib dituangkan dalam bentuk gambar dan uraian. Gambar dan uraian tersebut menjadi dasar untuk menetapkan NPP, SHM sarusun atau SKBG sarusun, dan perjanjian pengikatan jual beli. Gambar dan uraian tersebut dibuat sebelum pelaksanaan pembangunan rumah susun yang dituangkan dalam bentuk akta pemisahan yang disahkan oleh Bupati/Walikota. Khusus untuk Provinsi DKI Jakarta, akta pemisahan disahkan oleh Gubernur. NPP (Nilai Perbandingan Proporsional) adalah angka yang menunjukkan perbandingan antara sarusun terhadap hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama yang dihitung berdasarkan nilai sarusun yang bersangkutan terhadap jumlah nilai rumah susun secara keseluruhan pada waktu pelaku pembangunan pertama kali memperhitungkan biaya pembangunannya secara keseluruhan untuk menentukan harga jualnya. Sedangkan SKBG (Sertifikat Kepemilikan Bangunan Gedung) Sarusun adalah tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas barang milik negara/daerah berupa tanah atau tanah wakaf dengan cara sewa.

Untuk melakukan pembangunan rumah susun, menurut Pasal 24 UU No. 20 Tahun 2011 harus memenuhi persyaratan administratif, persyaratan teknis dan persyaratan ekologis.

a. **Persyaratan Administratif**

Dalam melakukan pembangunan rumah susun, menurut Pasal 28 UU No. 20 Tahun 2011, pelaku pembangunan harus memenuhi persyaratan administratif. Persyaratan administratif adalah perizinan yang diperlukan sebagai syarat untuk melakukan pembangunan rumah susun. Persyaratan administratif tersebut adalah meliputi : 1) status hak atas tanah; dan 2) Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

Menurut Pasal 29 ayat (1), (2), (3), dan (4) UU No. 20/2011, Pelaku pembangunan harus membangun rumah susun dan lingkungannya sesuai dengan rencana fungsi dan pemanfaatannya. Rencana fungsi

dan pemanfaatan harus mendapatkan izin dari bupati/walikota. Khusus untuk Provinsi DKI Jakarta, rencana fungsi dan pemanfaatan harus mendapatkan izin Gubernur. Permohonan izin rencana fungsi dan pemanfaatan rumah susun diajukan oleh pelaku pembangunan dengan melampirkan persyaratan sebagai berikut :

1. Sertifikat hak atas tanah;
2. Surat keterangan rencana kabupaten/kota;
3. Gambar rencana tapak;
4. Gambar rencana arsitektur yang memuat denah, tampak, dan potongan rumah susun yang menunjukkan dengan jelas batasan secara vertikal dan horizontal dari sarusun;
5. Gambar rencana struktur beserta perhitungannya;
6. Gambar rencana yang menunjukkan dengan jelas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama; dan
7. Gambar rencana utilitas umum dan instalasi beserta perlengkapannya.

Dalam hal rumah susun dibangun di atas tanah sewa, pelaku pembangunan harus melampirkan perjanjian tertulis pemanfaatan dan pendayagunaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1). Setelah mendapatkan izin rencana fungsi dan pemanfaatan rumah susun, menurut Pasal 30 UU No. 20 Tahun 2011, Pelaku pembangunan wajib meminta pengesahan dari pemerintah daerah tentang pertelaan yang menunjukkan batas yang jelas dari setiap sarusun, bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama beserta uraian NPP. Dan apabila pelaku pembangunan bermaksud mengubah rencana fungsi dan pemanfaatan rumah susun, menurut Pasal 31 UU No. 20/2011, maka pelaku usaha harus mendapatkan izin dari Bupati/Walikota. Khusus untuk Provinsi DKI Jakarta, pengubahan rencana fungsi dan pemanfaatan rumah susun harus mendapatkan izin dari Gubernur. Pengubahan rencana fungsi dan pemanfaatan rumah susun tersebut tidak boleh mengurangi fungsi bagian bersama, benda bersama, dan fungsi hunian. Dalam hal pengubahan rencana fungsi dan pemanfaatan rumah susun mengakibatkan pengubahan NPP,

pertelaannya harus mendapatkan pengesahan kembali dari Bupati/Walikota. Khusus Provinsi DKI Jakarta perubahan rencana fungsi dan pemanfaatan rumah susun mendapatkan pengesahan dari Gubernur. Terhadap pengajuan izin perubahan tersebut, pelaku pembangunan akan dikenakan retribusi. Untuk mendapatkan izin perubahan tersebut menurut Pasal 31 ayat (6) UU No. 20 Tahun 2011, pelaku pembangunan harus mengajukan alasan dan usulan perubahan dengan melampirkan: a) gambar rencana tapak beserta pengubahannya; b) gambar rencana arsitektur beserta pengubahannya; c) gambar rencana struktur dan penghitungannya beserta pengubahannya; d) gambar rencana yang menunjukkan dengan jelas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama beserta pengubahannya; e) gambar rencana utilitas umum dan instalasi serta perlengkapannya beserta pengubahannya.

Menurut Pasal 34 UU No. 20/2011, Pembangunan rumah susun dilaksanakan berdasarkan perhitungan dan penetapan koefisien lantai bangunan dan koefisien dasar bangunan yang disesuaikan dengan kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan yang mengacu pada rencana tata ruang wilayah. Ketentuan mengenai koefisien lantai bangunan dan koefisien dasar bangunan dikecualikan dalam hal terdapat pembatasan ketinggian bangunan yang berhubungan dengan ketentuan keamanan dan keselamatan operasional penerbangan; dan/atau kearifan lokal. Koefisien lantai bangunan adalah perbandingan antara luas keseluruhan lantai bangunan gedung dan luas persil/kaveling/blok peruntukan. Sedangkan koefisien dasar bangunan adalah perbandingan antara luas lantai dasar bangunan gedung dan luas persil/kaveling/blok peruntukan (Penjelasan Pasal 34 ayat (1) UU No. 20/2011).

Perhitungan dan penetapan koefisien lantai bangunan dan koefisien dasar bangunan, termasuk ketinggian bangunan gedung pada suatu lokasi sesuai dengan ketentuan tata ruang yang diatur oleh pemerintah daerah melalui rencana tata bangunan dan lingkungan sesuai dengan

peraturan perundang-undangan (Penjelasan Pasal 34 ayat (1) UU No. 20/201).

b. **Persyaratan Teknis**

Persyaratan teknis adalah persyaratan yang berkaitan dengan struktur bangunan, keamanan dan keselamatan bangunan, kesehatan lingkungan, kenyamanan dan lain-lain yang berhubungan dengan rancang bangun, termasuk kelengkapan prasarana dan fasilitas lingkungan. Persyaratan teknis pembangunan rumah susun menurut Pasal 35 UU No. 20 Tahun 2011 terdiri atas :

- 1) Tata bangunan yang meliputi persyaratan peruntukan lokasi serta intensitas dan arsitektur bangunan. Menurut Penjelasan Pasal 35 huruf a UU No 20 Tahun 2011, peruntukan lokasi adalah ketentuan tentang jenis fungsi atau kombinasi fungsi bangunan rumah susun yang boleh dibangun pada lokasi atau kawasan tertentu. Sedangkan yang dimaksud dengan intensitas bangunan adalah ketentuan teknis tentang kepadatan dan ketinggian bangunan rumah susun yang dipersyaratkan pada lokasi atau kawasan tertentu yang meliputi koefisien dasar bangunan, koefisien lantai bangunan, dan jumlah lantai bangunan;
- 2) Keandalan bangunan yang meliputi persyaratan keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan. Penjelasan Pasal 35 huruf b UU No. 20 Tahun 2011 memberikan penjelasan sebagai berikut :
 - Persyaratan keselamatan adalah kemampuan bangunan rumah susun untuk mendukung beban muatan serta untuk mencegah dan menanggulangi bahaya kebakaran dan bahaya petir;
 - Persyaratan kesehatan meliputi sistem penghawaan, pencahayaan, sanitasi, dan penggunaan bahan bangunan;
 - Persyaratan kenyamanan meliputi kenyamanan ruang gerak dan hubungan antar ruang, kondisi udara dalam ruang, pandangan, serta terhadap pengaruh tingkat getaran dan tingkat kebisingan;

- Persyaratan kemudahan meliputi kemudahan hubungan ke, dari, dan di dalam bangunan rumah susun serta sarana dan prasarana dalam pemanfaatan bangunan rumah susun.

c. **Persyaratan Ekologis**

Persyaratan ekologis adalah persyaratan yang memenuhi analisis dampak lingkungan dalam hal pembangunan rumah susun. Persyaratan ekologis yang harus dipenuhi dalam pembangunan rumah susun menurut Pasal 37 UU No. 20 Tahun 2011 adalah mencakup keserasian dan keseimbangan fungsi lingkungan. Yang dimaksud dengan “keserasian dan keseimbangan fungsi lingkungan” adalah keserasian antara lingkungan buatan, lingkungan alam dan sosial budaya, termasuk nilai-nilai budaya bangsa yang perlu dilestarikan. Sedangkan Pembangunan rumah susun yang menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan menurut Pasal 38 UU No. 20 Tahun 2011 harus dilengkapi persyaratan analisis dampak lingkungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Pasal 39 UU No. 20 Tahun 2011, Pelaku pembangunan wajib mengajukan permohonan sertifikat laik fungsi kepada bupati/walikota. Khusus untuk Provinsi DKI Jakarta, permohonan sertifikat laik fungsi diajukan kepada Gubernur setelah menyelesaikan seluruh atau sebagian pembangunan rumah susun sepanjang tidak bertentangan dengan IMB. Setelah melakukan pemeriksaan kelaikan fungsi bangunan rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, Pemerintah daerah akan menerbitkan sertifikat laik fungsi. Yang dimaksud dengan “laik fungsi” adalah berfungsinya seluruh atau sebagian bangunan rumah susun yang dapat menjamin dipenuhinya persyaratan tata bangunan dan keandalan bangunan rumah susun sesuai dengan fungsi yang ditetapkan dalam IMB.

Dalam melakukan pembangunan rumah susun, menurut ketentuan Pasal 40 UU No. 20 Tahun 2011, Pelaku pembangunan wajib melengkapi lingkungan rumah susun dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum yang harus memenuhi standar pelayanan minimal dengan mempertimbangkan :

a) kemudahan dan keserasian hubungan dalam kegiatan sehari-hari; b) pengamanan jika terjadi hal-hal yang membahayakan; dan c) struktur, ukuran, dan kekuatan sesuai dengan fungsi dan penggunaannya.

Terhadap pemasaran satuan rumah susun, menurut Pasal 42 UU No. 20 Tahun 2011, Pelaku pembangunan dapat melakukan pemasaran sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan, dengan ketentuan bahwa pelaku pembangunan sekurang-kurangnya harus memiliki: a) kepastian peruntukan ruang; b) kepastian hak atas tanah; c) kepastian status penguasaan rumah susun; d) perizinan pembangunan rumah susun; dan e) jaminan atas pembangunan rumah susun dari lembaga penjamin.

Proses jual beli sarusun sebelum pembangunan rumah susun selesai tersebut, menurut Pasal 43 UU No. 20 Tahun 2011 dapat dilakukan melalui Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) yang dibuat di hadapan Notaris. setelah memenuhi persyaratan kepastian atas: a) status kepemilikan tanah; b) kepemilikan IMB; c) ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum; d) keterbangunan paling sedikit 20% (dua puluh persen); dan e) hal yang diperjanjikan. Dalam hal pemasaran dilakukan sebelum pembangunan rumah susun, maka segala sesuatu yang dijanjikan oleh pelaku pembangunan dan/atau agen pemasaran mengikat sebagai perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) bagi para pihak.

Sedangkan untuk proses jual beli yang dilakukan setelah pembangunan rumah susun selesai dibangun, menurut Pasal 44 UU No. 20 Tahun 2011, maka proses jual beli dilakukan melalui akta jual beli (AJB). Dalam hal ini, Pembangunan rumah susun dinyatakan selesai apabila telah diterbitkan: a) Sertifikat Laik Fungsi; dan b) SHM sarusun atau SKBG sarusun.

C. PEMILIKAN DAN PENGUASAAN RUMAH SUSUN

Penguasaan atas satuan rumah susun menurut Pasal 45 UU No. 20 Tahun 2011 dapat dilakukan dengan cara: a) Penguasaan satuan rumah susun umum dapat dilakukan dengan cara dimiliki atau disewa; b) Penguasaan sarusun pada rumah susun khusus dapat dilakukan dengan cara pinjam-

pakai atau sewa; c) Penguasaan terhadap satuan rumah susun pada rumah susun negara dapat dilakukan dengan cara pinjam-pakai, sewa, atau sewa-beli; d) Penguasaan terhadap sarusun pada rumah susun komersial dapat dilakukan dengan cara dimiliki atau disewa.

Penguasaan satuan rumah susun dengan cara sewa pada rumah susun umum maupun rumah susun komersil dilakukan dengan perjanjian tertulis yang dibuat di hadapan pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang harus didaftarkan pada Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Sarusun (PPPSRS) yang merupakan badan hukum yang beranggotakan para pemilik atau penghuni sarusun PPPSRS. Sedangkan tata cara pinjam pakai atau sewa untuk rumah susun khusus diatur dalam Peraturan Pemerintah. Untuk tata cara pelaksanaan pinjam pakai, sewa atau sewa beli pada rumah susun negara dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak kepemilikan atas sarusun merupakan hak milik atas sarusun yang bersifat perseorangan yang terpisah. Hak Milik atas satuan rumah susun juga meliputi hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan. Hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama tersebut, dihitung berdasarkan atas NPP sebagaimana ketentuan Pasal 46 UU No. 20 Tahun 2011.

Hak milik atas satuan rumah susun meliputi hak atas bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama yang semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan, yang menimbulkan hak, kewajiban dan tanggung jawab bagi pemiliknya. Kesemuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dan dijilid dalam satu dokumen yang merupakan alat bukti hak milik atas satuan rumah susun yang dimilikinya.

Yang dapat memiliki satuan rumah susun adalah subjek hukum yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah karena seperti dikatakan di atas, pemilikan rumah susun juga termasuk hak bersama atas

tanah bersama. Menurut UUPA, Hak Milik hanya dapat dimiliki perorangan warga negara Indonesia atau badan hukum sebagaimana disebutkan dalam PP No. 38 Tahun 1965. Hak Guna Bangunan hanya dapat dimiliki oleh perorangan warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Sedangkan Hak Pakai dapat dipunyai oleh orang asing dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.¹⁶ Oleh karenanya dengan sendirinya yang dapat membeli dan memiliki rumah susun adalah mereka yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah.

Seperti dikatakan di atas, jual beli satuan rumah susun dilakukan dengan Akta Jual Beli di hadapan Notaris/Pejabat Pembuatan Akta Tanah (PPAT) yang wilayah kerjanya meliputi tempat letak rumah susun yang bersangkutan. Setelah itu dilakukan pemindahan Hak Milik atas satuan rumah susun, maka dilakukan pendaftaran di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, yaitu dilakukan pencatatan dalam Buku Tanah dan Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Kepemilikan satuan rumah susun dapat dialihkan kepada pihak lain. Menurut Pasal 54 UU No. 20 Tahun 2011, untuk satuan rumah susun umum, pemiliknya dapat mengalihkan kepemilikan satuan rumah susun kepada pihak lain dalam hal : a) Pewarisan, yaitu peralihan hak yang terjadi karena hukum dengan meninggalnya pewaris; b) Perikatan kepemilikan rumah susun setelah jangka waktu 20 tahun; atau c) Pindah tempat tinggal yang dibuktikan dengan surat keterangan pindah dari yang berwenang. Pindah tempat tinggal antara lain karena pindah domisili, mengalami perubahan taraf hidup, lokasi pekerjaan pindah, dan terkena pemutusan hubungan kerja.

Terhadap pengalihan karena kepemilikan rumah susun setelah 20 tahun atau karena pindah tempat tinggal hanya dapat dilakukan kepada badan pelaksana. Yang dimaksud dengan pengalihan tersebut adalah pengalihan pemilikan dan dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT untuk

¹⁶ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, hlm. 211.

Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan oleh Notaris untuk Serifikat Kepemilikan Bangunan Gedung.

D. PENDAFTARAN DAN SERTIFIKAT HAK MILIK ATAS SATUAN RUMAH SUSUN

Sebagai tanda bukti kepemilikan satuan rumah susun menurut pasal 47 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2011 di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai di atas Tanah Negara, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas tanah Hak Pengelolaan adalah Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (SHMSRS). Sertifikat hak milik atas satuan rumah susun menurut ketentuan Pasal 1 ayat (11) UU No. 20 Tahun 2011 adalah : tanda bukti kepemilikan atas satuan rumah susun di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas Tanah Negara, serta Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas tanah Hak Pengelolaan.

Kepemilikan atas dasar SHMSRS berbeda dengan kepemilikan Hak Milik pada rumah biasa (*landed house*) yang kepemilikannya biasanya berupa Hak Milik dengan Sertifikat Hak Milik (SHM), dimana kepemilikan dengan Hak Milik tersebut sangat kuat dan bersifat selamanya dan kepemilikannya meliputi bangunan di atas tanah, tanah di halaman rumah, tanah yang berada di bawahnya serta apa yang ada di atas bangunan. Sedangkan kepemilikan satuan rumah susun diberikan dengan Sertifikat Hak Milik berdasarkan konsep kepemilikannya *Strata Title* atas satuan susun tersebut, tidak termasuk tanah di dalam lingkungan satuan rumah susun, apa yang ada di bawahnya serta apa yang ada di atasnya.

Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun diterbitkan bagi setiap orang yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA. Kepada pemilik satuan rumah susun diterbitkan bukti kepemilikan yang kuat berupa Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat yang terdiri atas :

- a. Salinan Buku Tanah Dan Surat Ukur Atas Hak Tanah Bersama Sesuai Dengan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan;
- b. Gambar Denah Lantai Pada Tingkat Rumah Susun Bersangkutan Yang Menunjukkan Sarusun Yang Dimiliki; dan
- c. Pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama bagi yang bersangkutan.

Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dinyatakan lahir sejak didaftarkan akta pemisahan dengan dibuatnya buku tanah atas setiap satuan rumah susun yang bersangkutan. Tujuan penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun adalah untuk menjamin adanya kepastian hukum dan kepastian hak atas kepemilikan satuan rumah susun.¹⁷ Pendaftaran Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, prosedurnya ditetapkan dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan dengan kepastian mengenai aturan dasar hukum pelayanan, kepastian persyaratan kelengkapan permohonan, biaya pelayanan dan kepastian mengenai penyelesaian. Pendaftaran Hak Milik atas Satuan Rumah Susun terdiri dari pendaftaran pertama kali dan pendaftaran yang berkesinambungan karena adanya perubahan data pendaftaran tanahnya.¹⁸

- a. Pelayanan Pendaftaran Hak Milik Atas satuan Rumah Susun pertama kali¹⁹
 1. Dasar Hukum terdiri dari : a) UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA); b) UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun; c) Peraturan Pemerintah No. 4 tahun 1988; d) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 (Peraturan Pendaftaran Tanah); e) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997; f) Surat Edaran Kepala BPN No. 600-1900 tanggal 31 Juli 2003.
 2. Persyaratan, berupa :
 - a. Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditandatangani pemohon atau kuasanya di atas meterai cukup yang memuat :

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 213.

¹⁸ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Op.Cit.*, hlm. 107-111.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 107-108

- 1) Identitas diri; 2) Luas dan letak bangunan yang dimohon; 3) Pernyataan tanah tidak sengketa.
 - b. Surat Kuasa apabila dikuasakan;
 - c. Fotocopi identitas Pemohon (KTP, KK) dan kuasa apabila dikuasakan, yang telah dicocokkan aslinya oleh petugas loket;
 - d. Sertifikat Hak Atas Tanah yang merupakan tanah bersama (asli);
 - e. Proposal pembangunan rumah susun;
 - f. Izin layak Huni;
 - g. *Advis Planning*;
 - h. Akta pemisahan yang dibuat oleh penyelenggara pembangunan rumah susun, dengan lampiran gambar dan uraian pertelaan dalam arah vertical maupun horizontal serta anilai perbandingan proporsionalnya yang disahkan oleh pejabat yang berwenang (Gubernur untuk DKI Jakarta atau Bupati/ Walikota/madya).
3. Biaya Pelayanan. Sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah tentang jenis dan tariff atas jenis penerimaan Negara bukan pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional RI (PP No. 13 Tahun 2010).
 4. Waktu penyelesaian : a) 30 hari untuk jumlah tidak lebih dari 200 unit; b) 60 hari untuk jumlah lebih dari 200 unit sampai dengan 500 unit; 3) 90 hari untuk jumlah lebih dari 500 unit.
- b. Pelayanan pemeliharaan data pendaftaran tanah²⁰
- Kegiatan pelayanan pendaftaran pemeliharaan data atau disebut juga pendaftaran yang berkesinambungan (derivatif) tersebut, meliputi peralihan hak atas tanah dan satuan rumah susun (karena perbuatan hukumnya dikuatkan dengan Akta PPAT seperti jual beli, hibah, tukar menukar, imbreng, pembagian hak bersama) dan pemindahan hak (karena perbuatan hukum atau peristiwa hukumnya dikuatkan dengan surat/akta yang dibuat oleh bukan PPAT seperti surat keterangan waris dan pembagian warisan, akta wasiat notariil, risalah lelang).

²⁰ *Ibid.*, hlm. 108-109.

1. Dasar Hukum terdiri dari : a) UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA); b) UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun; c) UU No. 21 Tahun 2007 jo UU No. 20 Tahun 2000 (sekarang UU No. 28 Tahun 2009); d) Peraturan Pemerintah No. 4 tahun 1988; e) PP No. 48 Tahun 1994 jo PP No. 79 Tahun 1996 (sekarang UU No. 30 Tahun 2008); f) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 (Peraturan Pendaftaran Tanah); g) PP No. 37 Tahun 1998; g) PP No. 13 Tahun 2010; h) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997; i) Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2006; j) Surat Edaran Kepala BPN No. 600-1900 tanggal 31 Juli 2003; k) Surat Edaran Kepala BPN Ri No. 1219-340.3.D.II tanggal 28 April 2009.
2. Persyaratan terdiri dari :
 - a. Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditandatangani pemohon atau kuasanya di atas meterai cukup yang memuat :
 - 1) Identitas diri;
 - 2) Luas dan letak bangunan yang dimohon;
 - 3) Pernyataan tanah tidak sengketa;
 - 4) Pernyataan tanah dikuasai secara fisik;
 - b. Surat Kuasa apabila dikuasakan;
 - c. Fotocopi identitas Pemohon (KTP, KK) dan kuasa apabila dikuasakan, yang telah dicocokkan aslinya oleh petugas loket;
 - d. Fotocopi Akta Pendirian dan Pengesahan Badan Hukum yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket;
 - e. Sertifikat Hak Atas Tanah yang merupakan tanah atau Sertifikat Hak Milik Satuan Rumah Susun (yang telah disesuaikan dengan data yang ada di Kantor Pertanahan (cek bersih);
 - f. Akta perbuatan hukum peralihan hak (Akta PPAT) atau surat bukti pemindahan hak (selain akta PPAT);
 - g. Fotocopi KTP dari para pihak penjual-pembeli dan/atau kuasanya;
 - h. Izin pemindahan hak apabila dalam sertifikat /surat keputusan pemberian haknya dicantumkan tanda yang menyatakan bahwa hak tersebut hanya boleh dipindahtangankan jika telah diperoleh izin dari instansi yang berwenang;

- i. Fotocopi SPPT PBB Tahun berjalan yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket, penyerahan bukti SSB (PBHTB) dan bukti bayar uang pemasukan (pada saat pendaftaran hak).
 3. Biaya Pelayanan. Sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah tentang jenis dan tariff atas jenis penerimaan Negara bukan pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional RI (saat ini Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2010).
 4. Waktu penyelesaian : 5 hari.
- c. Pelayanan Perpanjangan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun²¹
- Pelayanan perpanjangan Hak Milik Satuan Rumah Susun tersebut maksudnya pelayanan pendaftaran tanah yang dilakukan karena berakhirnya hak atas tanah yang menjadi dasar/alas dari Hak Milik Satuan Rumah Susun tersebut yang merupakan hak atas tanah bersama. Apabila hak atas tanah bersama berstatus Hak Guna Bangunan, maka dengan berakhirnya jangka waktu berlaku hak tersebut, maka ikut berakhir pula jangka waktu berlaku Hak Milik Satuan Rumah Susun, maka untuk itu perlu dilakukan permohonan perpanjangan jangka waktu berlaku haknya, dengan prosedur sebagai berikut :
1. Dasar hukum terdiri dari : a) UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA); b) UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun; c) Peraturan Pemerintah No. 4 tahun 1988; d) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 (Peraturan Pendaftaran Tanah); e) PP No. 13 Tahun 2010; f) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997; g) Surat Edaran Kepala BPN No. 600-1900 tanggal 31 Juli 2003.
 2. Persyaratan terdiri dari :
 - a. Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditandatangani pemohon atau kuasanya di atas meterai cukup yang memuat :
 - 1) Identitas diri;
 - 2) Luas dan letak bangunan yang dimohon;
 - 3) Pernyataan tanah tidak sengketa;
 - b. Surat Kuasa apabila dikuasakan;

²¹ *Ibid.*, hlm. 110-111.

- c. Fotocopi identitas Pemohon (KTP, KK) dan kuasa apabila dikuasakan, yang telah dicocokkan aslinya oleh petugas loket;
 - d. Sertifikat Hak asli HGB (ada di Kantor Pertanahan yang bersangkutan);
 - e. Sertifikat asli Hak Milik Satuan Rumah Susun;
 - f. Fotocopi SPPT PBB Tahun berjalan yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket.
3. Biaya pelayanan. Sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah tentang jenis dan tariff atas jenis penerimaan Negara bukan pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional RI (saat ini Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2010).
 4. Waktu penyelesaian:
 - a. Perpanjangan HBG : 1) 30 hari untuk luasan tidak lebih dari 2.000 m²; 2) 49 hari untuk luasan lebih dari 2000 m² sampai dengan 150.000 m².; 3) 89 hari untuk jumlah dari 150.000 m²;
 - b. Pencatatan perpanjangan Hak Milik Satuan Rumah Susun : 1) 20 hari untuk jumlah tidak lebih dari 200 unit; 2) 40 hari untuk jumlah 201 sampai dengan 500 unit; 3) 90 hari untuk jumlah lebih dari 500 unit.
 5. Keterangan
 - a. Jangka waktu perpanjangan Hak Milik Satuan Rumah Susun meliputi jangka waktu perpanjangan HGB sebagai tanah bersama dan pencatatan perpanjangan pada buku tanah dan Sertifikat Hak Milik Satuan Rumah Susun;
 - b. Catatan : jangka waktu tidak termasuk waktu yang diperlukan untuk pengiriman berkas/dokumen dari kantah ke Kanwil dan BPN RI maupun sebaliknya.

E. PEMBEBANAN HAK ATAS SATUAN RUMAH SUSUN

Ketentuan Pasal 47 ayat (5) UU No. 20/2011 mengatakan, “Sertifikat Hak Milik Satuan Rumah Susun dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Ketentuan yang menyatakan Sertifikat Hak Milik Atas Satuan

Rumah Susun dapat dijadikan dibebani atau dijadikan jaminan utang sebelumnya juga diatur dalam Pasal 12 ayat (1) UU No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun yang berbunyi, Rumah susun berikutan tanah tempat bangunan itu berdiri serta benda lainnya yang merupakan satu kesatuan dengan tanah tersebut dapat dijadikan jaminan hutang dengan :

a) Dibebani hipotik, jika tanahnya tanah hak milik atau hak guna bangunan; b) Dibebani fidusia, jika tanahnya tanah hak pakai atas tanah Negara.

Perubahan ketentuan bahwa terhadap rumah susun dapat dibebankan jaminan Hak Tanggungan dan bukannya fidusia maupun hipotek, adalah karena dengan terbitnya Undang Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah (UUHT). Berdasarkan ketentuan tersebut, maka satuan rumah susun dapat dijadikan jaminan utang atau jaminan kredit dengan dibebani Hak Tanggungan. Bahwa dalam hal ini yang menjadi objek jaminan kredit dan diikat dengan Hak Tanggungan adalah bukan tanahnya tetapi hak milik atas satuan rumah susunnya beserta bagian bersama, benda bersama sebesar bagian pemilik hak milik atas satuan rumah susun. Ketentuan ini sejalan dengan UUHT, sebagai implementasi dan Pasal 51 UUPA. Pasal 27 UUHT menyebutkan bahwa “Ketentuan UUHT ini berlaku terhadap pembebanan hak jaminan atas Rumah Susun dan HMSRS”. Sehingga dapat dijadikannya rumah susun/HMSRS sebagai jaminan kredit diatur secara *limitative* dalam UUHT.

Dengan berlakunya ketentuan UUHT tersebut, maka terhadap Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (HMSRS) dapat dibebani dengan fidusia tidaklah berlaku lagi. Sehingga dalam UU No. 20 Tahun 2011, Pasal 47 ayat (5), tanpa membedakan status tanah, HMSRS dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Hal ini karena berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU Hak Tanggungan menegaskan bahwa Hak Pakai atas Tanah Negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftarkan dan menurut sifatnya dapat dipindahtanggankan dapat juga dibebankan Hak Tanggungan dan lebih lanjut dalam UU No. 42 tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia (UU Fidusia) yang mengatur lembaga fidusia

dalam Pasal 3 ayat (a) UU Fidusia menyatakan bahwa UU ini tidak berlaku terhadap Hak Tanggungan yang berkaitan dengan tanah dan bangunan, sepanjang peraturan per undang-undangan yang berlaku menentukan jaminan atas benda-benda tersebut wajib didaftarkan. Oleh karenanya berdasarkan ketentuan Pasal 27 UUHT, maka :

1. Setelah berlakunya UUHT, Rumah Susun tidak lagi dimungkinkan dijamin dengan Hipotik dan Fidusia, karena yang menjadi objek jaminan dengan Hipotik dan Fidusia di dalam UURS telah menjadi objek jaminan yang dalam dibebani dengan HT oleh UUHT;
2. Hak Atas Tanah dalam Rumah Susun tidak dapat dibebankan dengan Hak Tanggungan, karena itu adalah tanah bersama yang merupakan milik kolektif, dia dimungkinkan untuk dijamin dengan Hak Tanggungan hanya oleh Developer pada saat membangun rumah susun tersebut, tapi kalau sudah berdiri rumah susunya tidak mungkin lagi dapat dibebani dengan Hak Tanggungan, yang mungkin hanyalah Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun karena itulah yang merupakan kepemilikan seseorang yang merupakan benda-benda yang berdiri di atas tanah bersama.

Dengan merujuk pada ketentuan UUHT dan UU Jaminan Fidusia, maka pembebanan rumah susun sebagai jaminan kredit adalah diikat dengan Hak Tanggungan, dimana yang menjadi objek Hak Tanggungan bukanlah tanahnya namun hak milik atas satuan rumah susunnya yang oleh karenanya selain satuan rumah susun yang bersangkutan juga bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama sebesar bagian pemilik hak milik atas satuan rumah susun.²²

Hak Tanggungan juga dapat dibebankan atas tanah beserta rumah susun yang akan dibangun sebagai jaminan pelunasan kredit, yang dimaksudkan untuk membiayai pelaksanaan pembangunan rumah susun yang telah direncanakan di atas tanah yang bersangkutan, dan yang pemberian kreditnya dilakukan secara bertahap sesuai dengan pelaksanaan pembangunan rumah susun tersebut. Disamping itu untuk meningkatkan

²² Arie S. Hutagalung (2), *Op.Cit.* hlm. 70.

kemampuan pembangunan rumah susun, kepada penyelenggara pembangunan perumahan dapat diberikan kredit konstruksi dengan pembebanan Hak Tanggungan atas tanah beserta gedung yang masih akan dibangun, yang pagu kreditnya telah disetujui dan dapat dibayarkan secara bertahap sesuai dengan nilai dan hasil perkembangan pembangunan tersebut.²³

F. PENGELOLAAN RUMAH SUSUN

Pengelolaan rumah susun menurut Pasal 56 UU No. 20/2011 meliputi kegiatan operasional, pemeliharaan, dan perawatan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama yang dilakukan/dilaksanakan oleh pengelola yang berbadan hukum, kecuali rumah susun umum sewa, rumah susun khusus, dan rumah susun negara. Badan pengelola yang merupakan badan hukum tersebut harus mendaftarkan dan mendapatkan izin usaha dari bupati/walikota. Khusus untuk Provinsi DKI Jakarta, badan hukum harus mendaftarkan dan mendapatkan izin usaha dari Gubernur. Menurut Penjelasan Pasal 56 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2011, yang dimaksud dengan “pemeliharaan” adalah kegiatan menjaga keandalan bangunan gedung beserta prasarana dan sarananya agar selalu laik fungsi. Sedangkan yang dimaksud dengan “perawatan” adalah kegiatan memperbaiki dan/atau mengganti bagian bangunan gedung, komponen, bahan bangunan, dan/atau prasarana dan sarana agar bangunan gedung tetap laik fungsi.

Menurut Pasal 59 UU No. 20/2011, Pelaku pembangunan yang membangun rumah susun umum milik dan rumah susun komersial dalam masa transisi sebelum terbentuknya PPPSRS wajib mengelola rumah susun. Masa transisi adalah masa ketika sarusun belum seluruhnya terjual. Masa transisi ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun sejak penyerahan pertama kali sarusun kepada pemilik. Pelaku pembangunan dalam pengelolaan rumah susun dapat bekerja sama dengan pengelola. Besarnya biaya pengelolaan rumah susun pada masa transisi ditanggung oleh pelaku pembangunan dan pemilik sarusun berdasarkan NPP setiap sarusun. Penunjukan badan pengelola dilakukan dengan :

²³ Serfianto Dibyo Purnomo, Iswi Hariyani, dan Cita Yustisia Serfiyani, *Op.Cit.*, hlm. 189.

- a. Pengurus perhimpunan penghuni dapat menunjuk badan pengelola yang berstatus badan hukum dan profesional yang sesuai tingkat kebutuhannya yang bertugas menyelenggarakan pengelolaan rumah susun;
- b. Jika badan pengelola yang ditunjuk tersebut tidak dapat menjalankan tugasnya secara profesional dapat mengganti badan pengelola tersebut dan menunjuk badan pengelola lain yang lebih profesional;
- c. Dalam hal jumlah satuan-satuan rumah susun masih dapat ditangani sendiri, perhimpunan penghuni, perhimpunan penghuni dapat membentuk badan pengelola yang dilengkapi dengan unit organisasi, personil dan peralatan yang mampu untuk mengelola rumah susun.²⁴

Dalam menjalankan pengelolaan, pengelola berhak menerima sejumlah biaya pengelolaan. Biaya pengelolaan dibebankan kepada pemilik dan penghuni secara proporsional. Proporsional adalah biaya dan operasional dan pemeliharaan ditanggung oleh penghuni; biaya perawatan ditanggung oleh pemilik. Biaya pengelolaan rumah susun umum sewa dan rumah susun khusus milik pemerintah dapat disubsidi pemerintah. Besarnya biaya pengelolaan dihitung berdasarkan kebutuhan nyata biaya operasional, pemeliharaan, dan perawatan (Pasal 57 UU No/2011). Dalam menjalankan kewajibannya, pengelola dapat bekerja sama dengan orang perseorangan dan badan hukum. Tugas badan pengelola adalah :

1. Mengadakan pemeriksaan, pemeliharaan, kebersihan, dan perbaikan rumah susun dan lingkungannya pada bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama;
2. Mengawasi ketertiban dan keamanan penghuni serta penggunaan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama sesuai dengan peruntukannya;
3. Memberikan laporan secara berkala kepada pengurus perhimpunan penghuni sekurang-kurangnya setiap 3 (tiga) bulan;

²⁴ Arie S. Hutagalung (2), *Konominium : Permasalahannya*, Edisi Revisi, Cet. 1, Jakarta : Badan Penerbit Universitas Indonesia., hlm. 84.

4. Mempertanggungjawabkan kepada pengurus perhimpunan penghuni tentang penyelenggaraan pengelolaan.²⁵

G. PERHIMPUNAN PENGHUNI

Menurut Pasal 1 ayat (21) UU No. 20/2011, *Perhimpunan pemilik dan penghuni sarusun yang selanjutnya disebut PPPSRS adalah badan hukum yang beranggotakan para pemilik atau penghuni sarusun*. Berdasarkan definisi tersebut, Perhimpunan penghuni diberi bentuk badan hukum yang susunan organisasi, hak dan kewajibannya diatur dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangganya sehingga dapat bertindak ke luar dan ke dalam atas nama perhimpunan penghuni dan dengan wewenang yang dimilikinya dapat mewujudkan ketertiban dan ketentraman dalam lingkungan rumah susun.²⁶ Maksud dan tujuan perhimpunan adalah :

1. Untuk mencapai pemanfaatan dan pemakaian rumah susun khusus bagi keperluan satuan rumah susun;
2. Untuk membina, mengatur, serta mengurus kepentingan bersama diantara penghuni satuan rumah susun dengan menerapkan keseimbangan kepentingan penghuni agar dapat tercapai ketertiban, dan keselarasan kehidupan bertetangga sesuai dengan jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia, khususnya dalam mengelola bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama;
3. Untuk menjaga dan saling melengkapi kebutuhan penghuni dalam menggunakan bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama;
4. Untuk menjamin kelestarian penggunaan fungsi hak bersama (bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama) diantara penghuni;
5. Untuk membina terciptanya kegotongroyongan dalam kehidupan lingkungan diantara penghuni satuan rumah susun.²⁷

²⁵*Ibid.*

²⁶*Ibid.*, hlm. 76.

²⁷*Ibid.*

Anggota dari perhimpunan penghuni adalah pemilik, pemakai, atau penyewa atau yang menyewa beli atau yang memanfaatkan satuan rumah susun yang kesemuanya adalah penghuni satuan rumah susun.

H. PERMASALAHAN KEPEMILIKAN RUMAH SUSUN

Dalam perkembangannya ternyata banyak rumah susun yang dibangun oleh pemerintah tidak dihuni oleh orang-orang tepat, sehingga menimbulkan dampak yang signifikan terhadap fungsi kota secara keseluruhan. Masalah-masalah lain yang terkait dalam Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun adalah meliputi :²⁸

1. Masalah teknis, yang meliputi : a) Mahalnya harga tanah di pusat kota yang berdekatan dengan tempat kerja dan berusaha, sehingga harga jual rusunawa masih mahal walaupun disubsidi; b) Tidak tersedianya lift bangunan sampai berlantai 5; c) Belum semua bangunan disediakan ramp bagi penyandang cacat;
2. Masalah sosial budaya. Tinggal di rumah susun merupakan budaya yang relatif baru bagi masyarakat, sehingga kegiatan sehari-hari dilakukan seperti tinggal di rumah biasa dan terbawa ke rumah susun;
3. Masalah ekonomi. Akibat penghuni rata-rata berpendidikan rendah dan berpenghasilan rendah, sehingga dalam penghunian timbul permasalahan kriminalitas antara sesama penghuni, kecemburuan secara ekonomi antar penghuni, terlambatnya membayar sewa, listrik dan iuran lainnya, kurangnya insentif perpajakan kepada penghuni, pengelola maupun pengembangnya;
4. Masalah hukum, meliputi : a) Hak dan kewajiban penghuni dan pengelola tidak terperinci secara jelas berikut sanksi yang akan diterapkan apabila terjadi pelanggaran; b) Rendahnya disiplin para penghuni dalam mematuhi segala kewajiban; c) Lemahnya penegakan hukum terhadap semua pelanggaran yang dilakukan;
5. Masalah administrasi, meliputi : a) Lemahnya pengelolaan dalam mengadministrasikan penghuni, baik yang masuk maupun keluar; b)

²⁸ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, hlm. 220-223.

Rendahnya kesadaran para penghuni dalam melaporkan dan mencatat segala kegiatan keluar-masuk penghuni, jumlah dan kegiatannya kepada pengelola.

BAB 7

PENDAFTARAN TANAH

A. PENGERTIAN DAN PENGATURAN PENDAFTARAN TANAH

1. Pengertian

Pendaftaran tanah merupakan pelaksanaan ketentuan Pasal 19 UUPA yang telah diundangkan pada tanggal 24 September 1960. Pendaftaran tanah dilakukan untuk menjamin kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah yang menurut ayat (3) Pasal 19 UUPA, pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi dan kemungkinan penyelenggaraannya, yaitu dalam bidang personel dan peralatannya.¹

Pendaftaran tanah merupakan salah satu cara mewujudkan kepastian hukum di bidang pertanahan selain tersedianya Hukum Tanah Tertulis. Kepastian hukum ini bertujuan untuk menimbulkan rasa aman dan mantap. Timbulnya rasa mantap apabila ada kepastian hukum mengenai hukumnya : a) tertulis (kodifikasi); b) sederhana dalam arti mudah dimengerti oleh siapa-siapa; c) konsisten dalam pelaksanaan/ penerapannya.² Sedangkan timbulnya rasa aman apabila :

1. Ada kepastian mengenai tanah yang dihaki;

¹ Badriyah Harun, *Solusi Sengketa Tanah*, Cet. 1, Yogyakarta : Penerbit Pustaka Yustitia, 2013, hlm. 33-34.

² Ny. Arie S. Hutagalung, *Asas-Asas Hukum Agraria*, Bahan Bacaan Lengkap Perkuliahan Hukum Agraria, Edisi 2005, hlm. 80.

- a. Dari segi yuridis : status tanahnya, siapa yang punya (subjek), hak-hak pihak ketiga yang membebaninya, dan perbuatan hukum/peristiwa hukum yang menyangkut penguasaan tanah;
 - b. Dari segi fisik : letak, batas dan luas tanah.
2. Adanya perlindungan hukum untuk mencegah gangguan dari penguasa dan/atau sesama warga masyarakat.³

Pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *Rechts Cadester/Legal Cadester*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.⁴

Pemberian kepastian hukum atas tanah tersebut dapat terwujud melalui upaya yang berupa :

1. Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap, dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya;
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditor, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.⁵

Pendaftaran tanah atau dalam literatur sering disebut *land record* atau juga *cadastral* merupakan bagian dari masalah keagrariaan. Menurut A.P. Parlindungan adalah bahwa pendaftaran tanah berasal dari kata *cadaster*

³ *Ibid.*

⁴ Urip Santoso (2) *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Ed. 1, Cet. 2, Jakarta : Kencana, 2011, hlm, 12

⁵ *Ibid.*, hlm. 2.

(bahasa Belanda *kadaster*), suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain atas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa latin *capistratum*” yang berarti *suatu register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*capitatio Terrens*). Dalam arti yang tegas, *cadestre* adalah *record* pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *cadestre* merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari tersebut dan juga sebagai *continuous recording* (rekaman yang berkeseinambungan) dari hak atas tanah.⁶

Menurut Ny. Arie S. Hutagalung⁷, ada beberapa istilah yang dipergunakan sehubungan dengan pencacatan tanah, yaitu :

1. ***Rechtskadaster***. Pendaftaran tanah yang diselenggarakan dengan tujuan untuk menjamin kepastian hukum atau kepastian hak, disebut *rechtskadaster*. Dari *rechtskadaster* dapat diketahui asal usul tanah, jenis haknya, siapa empunya, letak, luas, dan batas-batasnya. Data-data ini dikumpulkan dalam daftar-daftar yang sudah tersedia untuk disajikan bagi umum yang berkepentingan. Kegiatan *rechtskadaster* meliputi : a) Pengukuran dan pemetaan (teknis kadaster), b) Pembukuan hak (kegiatan di bidang yuridis), c) Pemberian tanda bukti hak;
2. ***Fiscaal Kadaster***. Berbeda dengan *rechtskadaster* yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum, maka *Fiscaal Kadaster* bertujuan hanya untuk memungut pajak tanah, walaupun disini juga dilakukan pendaftaran tanah. Sebelum UUPA, *Fiscaal Kadaster* dilakukan baik terhadap tanah Hak Indonesia maupun tanah Hak Barat. Penyelenggaraan *Fiscaal Kadaster* untuk keperluan pemungutan pajak hasil bumi ini (*landrente*) pada tanah-tanah Hak Milik Adat yang ada di desa-desa diberi tanda pelunasan yang disebut petuk, pipil, girik atau ketitir, yang dalam istilah pajak sekarang dinamakan Kohir.

⁶ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung : Mandar Maju, 1999, hlm. 18-19.

⁷ Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 81-82.

Adapun pendaftaran tanah untuk keperluan pemungutan pajak atas tanah-tanah Hak Milik Adat yang ada dikota-kota besar disebut *Verponding Indonesia* (Stb. 1923 : 425 jo Stb. 1931 : 168). Jadi tanda-tanda bukti yang dikeluarkan oleh *Fiscaal Kadaster* itu bukanlah sebagai tanda bukti hak tanah, melainkan hanya sebagai tanda bukti pembayaran pajak. *Fiscaal Kadaster* yang ditujukan untuk tanah-tanah Hak Barat disebut *Verponding Eropa* yang sejak tahun 1965 sudah tidak ada lagi. Setelah UUPA, *Fiscaal Kadaster* tetap dikenal, yang sejak tahun 1970 disebut IPEDA, yang hanya tujuannya saja yang berbeda dimana penarikan pajak tanah tidak lagi didasarkan pada status tanah melainkan pemanfaatannya;

3. **Sensus Tanah.** Sensus tanah diselenggarakan bersamaan dengan pendaftaran tanah, tetapi khusus hanya untuk mengumpulkan data tanah tertentu yang kemudian disusun statistiknya untuk dipakai oleh pemerintah dalam rangka pembangunan. Penyelenggaraan sensus tanah ini biasanya satu kali dalam lima tahun.

Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997.

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak hak tertentu yang membebaninya.

Berdasarkan pengertian menurut PP No. 24 Tahun 1997 tersebut, maka pendaftaran tanah adalah merupakan rangkaian kegiatan yang terdiri dari :

- a) Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik bidang tanah tertentu;
- b) Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data yuridis tertentu;
- c) Penerbitan surat tanda bukti haknya; dan
- d) Pencatatan perubahan-perubahan pada data fisik dan data yuridis yang terjadi kemudian.

Merujuk pada uraian pengertian di atas, maka unsur-unsur dari pendaftaran tanah adalah sebagai berikut⁸ :

1. Adanya rangkaian kegiatan. Kegiatan pendaftaran tanah terdiri atas a) kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, bentuk kegiatannya adalah pengumpulan dan pengolahan data fisik; pembuktian hak dan pembuktiannya; penerbitan sertifikat; penyajian data fisik dan data yuridis dan penyimpanan daftar umum dan dokumen, dan b) kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, bentuk kegiatannya adalah pendaftaran peralihan dan pembebanan hak; dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya. Kegiatan pendaftaran ini menghasilkan dua macam data, yaitu data fisik dan data yuridis. Data fisik adalah data keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya;
2. Dilakukan oleh Pemerintah. Instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), sedangkan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya;
3. Secara terus menerus, berkesinambungan. Dalam hal ini data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu terpelihara dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti hak berupa sertifikat. Dalam kegiatan pendaftaran telah terjadi peralihan hak, pembebanan hak, perpanjangan jangka waktu hak atas tanah, pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah; pembagian hak bersama; hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun; peralihan dan hapusnya Hak Tanggungan; perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan; dan perubahan

⁸ Urip Santoso (2), *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Ed. 1, Cet. 2, Jakarta : Kencana, 2011, hlm. 14-16.

- nama pemegang hak harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat sesuai dengan keadaan yang terakhir;
4. Secara teratur. Semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai karena hasilnya merupakan data bukti menurut hukum;
 5. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun. Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, tanah Wakaf, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan dan Tanah Negara;
 6. Pemberian surat tanda bukti hak. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa Sertifikat atas bidang tanah yang sudah haknya dan Sertifikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun;
 7. Hak-hak tertentu yang membebaniya. Dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, atau tanah Hak Milik atas tanah dibebani Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

2. Landasan Hukum

Mengenai Pendaftaran tanah UUPA memberikan landasan hukumnya pada pasal 19 UUPA, dimana ketentuan Pasal 19 UUPA mengamanatkan untuk dilakukan pendaftaran tanah yang pengaturannya lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Ketentuan Pasal 19 UUPA berbunyi :

- (1) *Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah;*
- (2) *Pendaftaran tanah tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :*
 - a. *Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;*
 - b. *Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;*

- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi dan kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria;
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Merujuk pada ketentuan pasal 19 UUPA tersebut, maka diterbitkanlah Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian PP No. 10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku dan diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang disahkan pada tanggal 8 Juli 1997, yang efektif berlaku sejak tanggal 8 Oktober 1997, yang dalam Pasal 65 PP No. 24 Tahun 1997 menyatakan, “dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan tidak berlaku lagi”.

Kedua Peraturan pemerintah tersebut merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechts kadaster* yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tersebut berupa Buku Tanah dan Surat Ukur. Sertifikat hak atas tanah tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (1) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA.⁹ Diterbitkannya PP No. 24 Tahun 1997 menurut Maria S.W Sumardjono,¹⁰ dilatarbelakangi kesadaran akan

⁹ Adrian Sutedi (2), *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Ed. 1, Cet. 6, Jakarta : Sinar Grafika, 2014, hlm. 112.

¹⁰ Maria S.W. Sumardjono, *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Pendaftaran Tanah*, makalah Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak Pajak yang Terkait : Suatu Proses Sosialisasi dan Tantangannya, kerjasama Fakultas

semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan yang semakin memerlukan dukungan kepastian hukum di bidang pertanahan. Secara normatif, kepastian hukum itu memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya.

Mengenai latarbelakang dilakukan perubahan atas PP No. 10 Tahun 1961 menjadi PP No. 24 Tahun 1997 disebutkan dalam konsideran menimbang PP No. 24 Tahun 1997, yaitu :

- a. Bahwa peningkatan pembangunan nasional yang berkelanjutan memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan;
- b. Bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ditugaskan kepada pemerintah, merupakan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum yang dimaksudkan;
- c. Bahwa Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dipandang tidak dapat lagi sepenuhnya mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata pada pembangunan nasional, sehingga perlu dilakukan penyempurnaan.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 telah menyempurnakan substansi PP No. 10 Tahun 1961 yang meliputi penyempurnaan mengenai :

1. Pengertian pendaftaran tanah;
2. Asas-asas dan tujuan penyelenggaraan pendaftaran tanah, disamping untuk memberikan kepastian hukum, juga dimaksudkan untuk menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan;

3. Prosedur pengumpulan data penguasaan tanah dipertegas , dipersingkat dan disederhanakan. Guna menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan dan pemilikan tanah, faktor kepastian letak dan batas setiap bidang tanah tidak dapat diabaikan. Dari pengalaman masa lalu cukup banyak sengketa tanah yang timbul sebagai akibat letak dan batas bidang-bidang tanah tidak benar;
4. Untuk mempercepat pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang harus di daftar dimungkinkan menggunakan teknologi modern, seperti *Global Positioning System* (GPS) dan komputerisasi pengolahan dan penyimpanan data;
5. Dimungkinkan pembukuan bidang-bidang tanah yang data fisik dan/atau data yuridisnya belum lengkap atau masih disengketakan;
6. Penegasan mengenai sejauh mana kekuatan pembuktian sertifikat sebagai tanda bukti hak;
7. Pokok-pokok tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah.¹¹

Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 dilaksanakan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang diubah dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 8 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

B. OBJEK, ASAS, FUNGSI DAN MANFAAT PENDAFTARAN TANAH

1. Objek Pendaftaran Tanah

Terkait objek pendaftaran tanah, dari PP No. 24 Tahun 1997 dapat diketahui pemberian hak-hak atas tanah yang berlainan, yang menunjukkan eksistensi hak-hak atas tanah yang bermacam-macam tersebut merupakan

¹¹ Urip Santoso (2), *Op.Cit.*, hlm. 7-8.

objek pendaftaran tanah. Hak-hak atas tanah yang dimaksud adalah : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Satuan Rumah Susun dan Tanah Negara, Hak Tanggungan. Objek-objek hak atas tanah tersebut di bukukan dalam Buku Tanah dan diterbitkan Sertifikat sebagai tanda bukti haknya, kecuali Tanah Negara yang hanya dibukukan dalam daftar tanah dan tidak diterbitkan sertifikat.

Objek pendaftaran tanah tersebut bila dikaitkan dengan sistem pendaftaran tanah (*registration of titles*) bukan sistem pendaftaran akta (*registration of deed*). Sistem pendaftaran hak tampak dengan adanya Buku Tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang di daftar. Sedangkan dalam pendaftaran akta, yang didaftar bukan haknya, melainkan justru aktanya yang didaftar, yaitu dokumen-dokumen yang membuktikan diciptakannya hak yang bersangkutan dan dilakukannya perbuatan-perbuatan hukum mengenai hak tersebut kemudian. Pendaftaran tanah menurut UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997 menganut sistem pendaftaran hak bukan pendaftaran akta.¹²

2. Asas Pendaftaran Tanah

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Maksud dari asas-asas tersebut menurut Penjelasan Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997 adalah sebagai berikut :

- a. Sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah;
- b. Asas Aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa Pendaftaran Tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya

¹² *Ibid.*, hlm. 31-32.

dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri;

- c. Asas Terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan;
- d. Asas Mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari;
- e. Asas Terbuka menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh Asas ;
- f. Keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Mengenai asas pendaftaran tanah, Soedikno Mertokusumo¹³ menyebutkan terdapat 2 macam asas pendaftaran tanah, yaitu :

- a. Asas *specialiteit*. Artinya pelaksana pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yaitu memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak dan batas-batas tanah;
- b. Asas *openbaarheid* (asas publisitas). Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihatnya.

¹³ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta : Karunika- Universitas Terbuka, 1988, hlm. 99.

Berdasarkan asas ini, setiap orang berhak mengetahui data yuridis tentang subjek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, termasuk mengajukan keberatan sebelum sertifikat diterbitkan, sertifikat yang hilang atau sertifikat yang rusak.

3. Tujuan Pendaftaran Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah mempunyai tujuan untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Hal ini dilakukan bagi pemegang agar dengan mudah dapat membuktikan bahwa dialah yang berhak atas suatu bidang tanah tertentu, melalui pemberian Sertifikat Hak atas tanah. Kepastian hukum yang menjadi tujuan dari pendaftaran tanah tersebut adalah meliputi : 1) Kepastian hukum mengenai orang/badan yang menjadi pemegang hak (subjek hak); kepastian mengenai lokasi, batas serta luas suatu bidang tanah hak (objek hak) dan kepastian hukum mengenai haknya; 2) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan; 3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah baru dapat memberikan kepastian hukum apabila memenuhi syarat sebagai berikut : 1) Peta-peta kadastral dapat dipakai rekonstruksi di lapangan, dan digambarkan batas yang sah menurut hukum; 2) Daftar ukur membuktikan pemegang hak terdaftar di dalamnya sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum; 3) Setiap hak dan peralihannya harus di daftar.¹⁴

Menurut Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997, tujuan pendaftaran tanah adalah :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Jaminan kepastian hukum tersebut meliputi :

¹⁴ Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 83.

1. Kepastian status hak yang didaftar. Artinya pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan, Hak Milik Satuan Rumah Susun, Tanah Wakaf;
 2. Kepastian subjek hak. Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya, apakah perseorangan (warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia), sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum (badan hukum privat atau badan hukum publik);
 3. Kepastian objek hak. Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas tanah, dan ukuran (luas) tanah.¹⁵
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Menurut Penjelasan Pasal 3 PP No. 24/1997, tujuan pendaftaran tanah sebagaimana tercantum pada huruf (a) tersebut merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang ditentukan oleh Pasal 19 UUPA yang pada pokoknya memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah. Pendaftaran Tanah juga dimaksudkan untuk menciptakan suatu pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam melakukan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Oleh karena itu terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan.

¹⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria : Kajian Komprehensif*, Edisi Pertama, Cet. Pertama, Jakarta : Prenada Media Group, 2012, hlm. 293.

Mengenai tujuan pendaftaran tanah sebagaimana ketentuan Pasal 3 PP No. 24/1997 tersebut, maka Pasal 4 PP No. 24/1997 menjelaskan lebih lanjut bahwa :

- a. Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, maka kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan Sertifikat hak atas tanah;
- b. Untuk melaksanakan fungsi informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar, maka data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum;
- c. Untuk mencapai tertib administrasi pertanahan, maka setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

Merujuk pada tujuannya, maka pendaftaran tanah dapat dikatakan sebagai berikut :¹⁶

- a. *Fiscal Cadastre*, yaitu pendaftaran tanah dalam rangka pemungutan pajak. Contoh : Pajak Bumi atau *landrate verponding Indonesia*, IPEDA, PBB;
- b. *Legal Cadastrei* atau *rechts kadaster*, yaitu pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah.

4. Fungsi dan Manfaat Pendaftaran Tanah

Mengenai fungsi dari pendaftaran tanah, dapat dilihat dari :

- a. Dalam rangka permohonan hak dan pembebanan Hak Tanggungan, fungsi pendaftaran tanah adalah : 1) Sebagai syarat

¹⁶ Aartje Tehupeiory, *Pentingnya Pendaftaran Tanah*, Cet. 1, Jakarta : Raihasa Sukses, 2012, hlm. 11.

- konstitutif lahirnya suatu hak atau Hak Tanggungan atau syarat yang harus dipenuhi untuk lahirnya hak; 2) Sebagai keperluan pembuktian, sebab nama pemegang hak atau Hak Tanggungan akan dicatat pada buku tanah dan atau Sertifikat Hak Tanggungan untuk memperkuat dan memperluas bukti;
- b. Dalam rangka untuk jual beli dan pemindahan hak lainnya
 1. Untuk memperkuat pembuktian, sebab pemindahan hak tersebut dicatat pada buku tanah dan sertifikat hak dicantumkan siapa pemegang haknya sekarang;
 2. Memperluas pembuktian, karena dengan pendaftaran tanah jual belinya dapat diketahui oleh umum atau siapa saja yang berkepentingan.

Dalam fungsi tersebut, maka pendaftaran tanah akan memberi manfaat bagi pihak-pihak, sebagai berikut¹⁷ :

- a. Manfaat bagi pemegang hak : 1) Memberikan rasa aman; 2) Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya; 3) Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak; 4) Harga tanah dapat menjadi lebih tinggi; 5) Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan; 6) Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru;
- b. Manfaat bagi pemerintah : 1) Akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan; 2) Dapat memperlancar kegiatan pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan; 3) Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan, misalnya sengketa batas-batas tanah, pendudukan tanah secara liar;
- c. Manfaat bagi calon pembeli atau kreditor. Bagi calon pembeli atau kreditor dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang jelas mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan menjadi objek perbuatan hukum mengenai tanah.

¹⁷ Urip Santoso, *Op. Cit.*, hlm. 295.

C. PENYELENGGARAAN PENDAFTARAN TANAH

Pendaftaran tanah di diseluruh wilayah RI akan diselenggarakan oleh Pemerintah dan bukan oleh swasta, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang secara operasional instansi penyelenggaranya adalah Kantor Pertanahan Seksi Pendaftaran Tanah yang terdapat di setiap daerah Kabupaten/Kota. Seksi pendaftaran tanah tersebut melaksanakan kegiatannya di wilayah Kabupaten/ Kotamadya.

Pemberian kewenangan penyelenggaraan pendaftaran kepada Pemerintah adalah sesuai dengan ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA, namun tidak disebutkan instansi mana yang menanganinya. Dalam Ketentuan Pasal 5 PP No. 24 Tahun 1997 menyebutkan dengan tegas instansi yang menyelenggarakan pendaftaran tanah. Ketentuan Pasal 5 PP No. 24 Tahun 1997 tersebut menyatakan, “Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional”.

Badan Pertanahan Nasional, pada mulanya diatur dengan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional kemudian ditambah dengan Keputusan Presiden No. 154 Tahun 1999 tentang Badan Pertanahan Nasional dan kemudian diubah dengan Keputusan Presiden No. 95 Tahun 2000 dan terakhir diubah dengan Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (Perpres No. 10/2006).¹⁸ Berdasarkan pasal 2 Perpres No. 10/2006, “*Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.*” Dalam melaksanakan tugas pemerintahan dibidang pertanahan tersebut, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi :

1. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
2. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
3. Koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
4. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
5. Penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;

¹⁸ Urip Santoso (2), *Op.Cit.*, hlm. 23-24.

6. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
7. Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
8. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;
9. Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan departemen keuangan;
10. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
11. Kerja sama dengan lembaga-lembaga lain;
12. Penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
13. Pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
14. Pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
15. Pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
16. Penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
17. Pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
18. Pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;
19. Pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
20. Pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
21. Fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁹

Kewenangan yang diberikan kepada Badan Pertanahan Nasional tersebut dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan sebagaimana ketentuan Pasal 6 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 menegaskan, bahwa “(1) Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan

¹⁹ Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Badan Pertanahan Nasional*, Perpres No. 10 Tahun 2006, Pasal 3.

Pemerintah ini atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada Pejabat lain”. Sehingga dalam hal ini berbagai hal mengenai pendaftaran tanah dilakukan oleh Kantor Pertanahan dengan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan melaksanakan kegiatan tertentu.

Bahwa pejabat lain yang membantu penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut PP No. 24 Tahun 1997 adalah²⁰ :

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Peran PPAT dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hak pembuatan akta pemindahan hak dan akta pemberian Hak Tanggungan atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun;
2. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW). Peran PPAIW dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pembuatan Akta Ikrar tanah Hak Milik;
3. Pejabat dari Kantor Lelang. Peran pejabat dari Kantor Lelang dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal Pembuatan Berita Acara Lelang atas hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun;
4. Panitia Ajudikasi. Dalam pendaftaran tanah sistematis, Kepala kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi. Penunjukan ini dimaksudkan agar tugas-tugas rutin Kepala Kantor Pertanahan tidak terganggu mengingat kegiatan pendaftaran sistematis bersifat massal dan besar-besaran. Penunjukan Panitia Ajudikasi adalah didasarkan pada Pasal 8 PP No. 24 Tahun 1997. Peran Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah adalah dalam pendaftaran tanah secara sistematis dari awal hingga penandatanganan Sertifikat Hak dilakuka oleh Panitia Ajudikasi.

D. SISTEM PENDAFTARAN TANAH

Fungsi sertifikat hak tanah adalah sebagai tanda bukti hak, yang diatur dalam ketentuan UUPA Pasal 19 ayat (2) huruf c yang menyatakan,

²⁰ Urip Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 298.

“sertifikat hak atas tanah adalah alat pembuktian yang kuat”, dan Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA jo Pasal 32 ayat (1) PP No. 24/1997. Dalam sistem pendaftaran negatif cara pengumpulan data adalah dengan pendaftaran “*deeds*” atau perbuatan hukumnya. Sistem pendaftaran negatif ini berlaku di negara-negara Eropa Kontinental seperti Belanda dan Indonesia. Indonesia sebelum berlakunya UUPA, pendaftaran tanah Barat merupakan *registration of deeds* (yang didaftar adalah perbuatan hukumnya) berdasarkan *overschrijvingsordonantie* S. 1834 : 27, dengan sistem yang dipakai adalah sistem negatif dan praktek pelaksanaannya sangat teliti. Setelah berlakunya UUPA, sistem pendaftaran hak atas tanah berdasarkan ketentuan Pendaftaran Tanah PP No. 10 Tahun 1961 yang diubah dengan PP No. 24 Tahun 1997, Indonesia menganut sistem negatif dengan *tendens* positif, dimana unsur positif di atur dalam Pasal 32a ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 yang berbunyi :

“Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya Sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.”

Asas negatif yang dianut dewasa ini dalam Hukum Agraria Nasional adalah "memberikan perlindungan terhadap pemilik yang berhak". Berbeda dengan asas positif yang memberikan perlindungan pada pemilik yang "terdaftar" (tercantum dalam buku tanah). Jadi bukannya sertifikat yang menentukan hak suatu pihak atau seseorang atas tanah, melainkan hubungan hukum antara pihak/orang dengan tanah. Kekuatan sertifikat itu ditopang oleh hubungan hukum dimaksud. Stelsel negatif yang dianut oleh PP No. 24 Tahun 1997 mempunyai aspek positif, oleh karena bergerak adanya suatu publikasi yang memancing orang yang lebih berhak untuk

menyanggahnya, sehingga obyektivitas dari hak ini akan mengarah kepada kesempurnaan. Ada cara untuk meningkatkan stelsel negatif itu menjadi positif, yaitu dengan mengajukannya ke sidang Pengadilan Negeri, sehingga memancing orang untuk membantahnya walaupun ada. Pada Stelsel Positif, ada Pejabat yang khusus bertanggung jawab untuk tiap kali memeriksa pada setiap pendaftaran pada daftar-daftar yang ada.

Perbedaan Sistem Publikasi Positif Dan Negatif²¹

SISTEM NEGATIF	SISTEM POSITIF
Dilihat Dari Proses Pembuktian Tanda Bukti	
<p>Pejabat pelaksana bersikap pasif dan yang dicari adalah kebenaran formil :</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Instansi penyelenggara cukup menerima keterangan hak yang daftar sebagaimana adanya, tanpa penelitian secara mendalam; b. Bilamana terjadi kesalahan dalam pencatatan, berdasarkan putusan hakim dapat diperbaiki oleh petugas penyelenggara pendaftaran tanah. Dengan demikian, orang yang berhak tetap terlindungi (kekurangan). 	<p>Pejabat pelaksana bersikap aktif dan yang dicari adalah kebenaran materil :</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Instansi penyelenggara tidak cuma menerima begitu saja keterangan tentang hak ataupun status tanah yang terdaftar, tetapi akan meneliti satu persatu secara secara cermat dan mendalam. b. Seandainya terjadi kekeliruan, maka walaupun ada keputusan hakim, keterangan dalam tanda bukti hak tetap tidak adapat diubah. Pihak yang dirugikan akan memperoleh ganti rugi dari pemerintah sejumlah harga tanah yang diambil dari premi asuransi tanah tersebut karena pemerintah yang bertanggung jawab atas kesalahan petugasnya. Dengan demikian, orang yang tadinya berhak bisa menjadi tidak berhak

²¹Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit* hlm. 88.

	(kekurangan).
SISTEM NEGATIF	SISTEM POSITIF
Dilihat Dari Kekurangan Pembuktian Tanda Bukti Yang Dihasilkan	
Hanya memberi perlindungan terhadap pemegang haknya saja (yang berhak) : a. Berlaku asas <i>nemo plus juris</i> bahwa orang yang tidak dapat bertindak melebihi kewenangan yang ada padanya, siapa yang namanya tercantum dalam tanda bukti hak tersebut, maka dialah pemegang haknya; b. Orang lain boleh percaya, boleh tidak percaya atas keterangan yang ada.	Memberi perlindungan yang mutlak, baik terhadap pemegang haknya maupun terhadap pihak ketiga, karena keterangan yang tercantum dalam tanda bukti hak tidak dapat diubah. Hasil pendaftaran ini memberikan alat pembuktian yang mutlak sifatnya dan tidak dapat diganggu gugat.

Terhadap penerapan sistem positif dan sistem negatif, masing-masing memiliki kekurangan dan kelebihan.²²

1. Kelebihan dan kelemahan sistem positif

- a. Kelebihan : 1) Adanya kepastian hukum bagi pemegang sertifikat; 2) Adanya peran aktif pejabat kadaster; dan 3) Mekanisme penerbitan sertifikat dapat dengan mudah diketahui publik.
- b. Kelemahan : 1) Pemilik tanah yang sesungguhnya akan kehilangan haknya karena tanah tersebut telah ada sertifikat atas nama pihak lain yang tidak dapat diubah lagi; 2) Peranan aktif pejabat kadaster memerlukan waktu dan prasarana yang mahal; 3) Wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang pengadilan

²² Aartje Tehupeior, *Op.Cit.*, hlm. 30-31.

administrasi. dan prasarana yang mahal; 4) Wewenang pengadilan diletakkan dalam wewenang pengadilan administrasi.

2. Kelebihan dan kelemahan sistem negatif

- a. Kelebihan : 1) Pemegang hak sesungguhnya terlindungi dari pihak lain yang tidak berhak atas tanahnya; 2) Adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum penerbitan sertifikat; dan 3) Tidak ada batasan waktu bagi pemilik tanah sesungguhnya untuk menuntut haknya yang telah disertifikatkan pihak lain.
- b. Kelemahan : 1) Tidak ada kepastian atas keabsahan sertifikat karena setiap saat dapat/mungkin saja digugat dan dibatalkan jika terbukti tidak sah penerbitannya; 2) Peranan pejabat pendaftaran tanah/kadaster yang pasif tidak mendukung ke arah akurasi dan kebenaran data yang tercantum dalam sertifikat; dan 3) Mekanisme kerja pejabat kadaster yang demikian (kurang transparan) kurang dapat dipahami masyarakat awam.

Dalam praktik, kedua sistem tersebut tidak pernah dipergunakan secara murni. Menurut UUPA, sistem yang digunakan adalah sistem campuran. Dalam hal ini pada dasarnya sistem negatif yang digunakan, tetapi diberi karakteristik positif yang dapat dijumpai pada pasal-pasal berikut²³ :

1. Pasal 19 (1) UUPA yang menyebutkan, *bahwa pendaftaran tanah meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.* Kata “kuat” yang digunakan menjelaskan kekuatan alat bukti yang dihasilkan oleh kegiatan pendaftaran tanah. Hal ini jelas bahwa sistem publikasi dalam pendaftaran tanah digunakan sistem positif, karena jika digunakan sistem positif, alat bukti yang dihasilkan akan diberi sifat mutlak. Sebaliknya dengan menyatakan alat bukti tersebut sebagai alat bukti yang kuat maka bukan sistem negatif murni yang digunakan. Dan juga dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA secara tegas disebutkan bahwa

²³ *Ibid.*, hlm. 31-33.

pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Pemerintah untuk menjamin kepastian hukum;

2. Pasal 23, 32, dan 38 UUPA menyatakan, bahwa pendaftaran merupakan alat pembuktian yang kuat untuk peristiwa hukum dan perbuatan hukum tertentu mengenai tanah;
3. Dalam PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian direvisi dengan PP No. 24 Tahun 1997, yang memuat ketentuan-ketentuan untuk meyakinkan kebenaran hak yang akan didaftar, demi memperoleh kepastian hukum;
4. PP No. 10 Tahun 1961 dan PP No. 24 Tahun 1997 menggunakan sistem pendaftaran hak. Untuk pertama kali hak didaftar dan dicatat kemudian dalam buku tanah setelah diadakan penelitian mengenai kebenaran data yang diajukan, kemudian diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti hak.

Merujuk pada pasal-pasal tersebut, maka sistem pendaftaran yang dianut Indonesia adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif, dimana sistem pendaftarannya menggunakan sistem pendaftaran hak. Kelemahan sistem ini di atasi dengan menggunakan lembaga *rechtsverwerking* sebagaimana tertuang dalam PP No. 24 Tahun 1997 Pasal 32 ayat (1) yang menyatakan, *sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis, sepanjang data fisik data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.*²⁴

E. KEGIATAN PENDAFTARAN TANAH

Dalam rangka pendaftaran tanah, diterapkan kegiatan pendaftaran tanah yang harus diatur rinci yang meliputi : kegiatan Pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*) yang menurut ketentuan Pasal 19 ayat (2) UUPA meliputi kegiatan : a) Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah; b) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; c) Pemberian surat-surat

²⁴ *Ibid.*, hlm. 32-33.

tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Kegiatan pendaftaran tanah tersebut akan diuraikan sebagai berikut :

1. Kegiatan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali

Kegiatan pelaksanaan pendaftaran untuk pertama kali meliputi kegiatan²⁵ : a) Pengumpulan dan pengolahan data fisik; b) Pembuktian hak dan pembukuannya; c) Penerbitan sertifikat; d) Penyajian data fisik dan data yuridis e) Penyimpanan daftar umum dan dokumen. Kegiatan pendaftaran pertama kali tersebut dapat diuraikan sebagai berikut²⁶ :

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan di atasnya.²⁷ Kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik meliputi : 1) Pembuatan pet dasar pendaftaran; 2) Penetapan batas-batas bidang tanah; 3) Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran; 4) Pembuatan daftar ukur; 5) Pembuatan surat ukur²⁸;
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya. Menurut Ny. Arie S. Hutagalung, tiap-tiap hak yang didaftar, dibuatkan buku tanah. Hal ini karena sistem yang digunakan adalah *grondboek Stelsel*, yaitu sistem untuk mencatat hal-hal yang berkaitan dengan segi yuridis. Buku tanah adalah berupa isian yang memuat keterangan sejak lahirnya hal sampai berakhirnya hak. Hak yang harus didaftar tersebut adalah hak-hak dalam arti luas yaitu hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkrit yang meliputi : Hak atas tanah yang terdiri dari hak primer, hak sekunder, hak milik satuan rumah susun dan hak wakaf dan hak jaminan atas tanah yang berupa Hak Tanggungan. Bahwa data yang terdapat dalam Buku Tanah

²⁵ *Ibid.*, hlm. 35.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 35-39

²⁷ *Ibid.*, hlm. 35.

²⁸ Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 84.

adalah meliputi : 1) Segi fisik : letak tanah, batas-batas tanah, dan luas tanah; 2) Segi yuridis, yaitu: status tanahnya, subjeknya, hak-hak pihak ketiga yang membebaninya, dan kalau terjadi peristiwa hukum, wajib di daftarkan.²⁹

Kegiatan pembuktian hak dan pembukuan adalah meliputi :³⁰

1. Pembuktian hak baru.

a. Hak-hak tanah baru harus dibuktikan dengan :

- 1) Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau tanah Hak Pengelolaan;
- 2) Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang Hak Milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah Hak Milik.

b. Hak Pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian Hak Pengelolaan oleh pejabat yang berwenang;

c. Tanah Wakaf dibuktikan dengan Akta Ikrar Wakaf;

d. Hak Milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan;

e. Pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian Hak Tanggungan.

2. Pembuktian hak lama. Untuk keperluan pembuktian hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama, dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut. Bukti-bukti tersebut berupa bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup mendaftar hak, pemegang hak, hak-hak pihak lain yang membebaninya.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 84-85.

³⁰ Aartje Tehupeiorj, *Op.Cit.*, hlm. 36-37.

3. Pembukuan hak. Pembukuan hak dilakukan berdasarkan alat bukti dan berita acara pengesahan.

Untuk mengetahui keterangan mengenai segi fisik dan yuridis tanah yang tersedia adalah sebagai berikut³¹ :

TANAH HAK YANG SUDAH DIDAFTAR	TANAH HAK YANG BELUM DIDAFTAR
Sertifikat Hak atas tanah yang memuat data yuridis dan data fisik atas bidang tanah yang bersangkutan.	Bagian tanah-tanah bekas hak Indonesia antara lain bekas Hak Milik Adat, yang dianggap sebagai tanda buktinya (sebelum UUPA) ialah : Petuk Pajak : - Pajak hasil bumi/ <i>landrete</i> (bagi Hak Milik Adat di desa-desa, disebut dengan istilah Girik, ketitir, atau Pipil; - Verponding Indonesia (bagi Hak Milik Adat di kota-kota besar). Tanda bukti pembayaran pajak tersebut sekarang disebut tanda bukti pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan.

c. Penerbitan sertifikat

Penerbitan sertifikat adalah merupakan pemberian tanda bukti hak sebagai kegiatan *rechtskadaster*. Tanda bukti hak yang diberikan kepada pemegangnya adalah Sertifikat. Adapun jenis-jenis sertifikat adalah³² :

³¹ *Ibid.*, hlm.64.

³² Ny.Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 86.

- 1) Sertifikat Hak atas Tanah terdiri dari salinan Buku Tanah dan Surat Ukur yang asli dijahit menjadi satu dan diberi sampul. Buku Tanah yang asli digunakan untuk arsip di Kantor Pertanahan seksi Pendaftaran Tanah, sedangkan salinannya diberikan kepada pemegang haknya. Kalau terjadi pencatatan pada Buku Tanah, maka pencatatan selalu dilakukan bersama-sama, baik yang ada pada arsip di Kantor Pendaftaran tanah maupun yang ada pada salinan di tangan pemegang hak. Surat Ukur tidak bisa disalin atau di fotocopy karena berwarna yang menunjukkan kode tertentu;
 - 2) Sertifikat Sementara (Hak atas Tanah) terdiri dari salinan Buku Tanah dan Gambar Situasi. Sertifikat Sementara belum lengkap karena belum dibuatkan Surat Ukurnya. Dalam Sertifikat hak tanah dibuktikan secara yuridis dan fisik. Tapi dalam Sertifikat Sementara hanya dibuktikan segi yuridisnya saja. Namun keduanya adalah tanda bukti hak, hanya saja Sertifikat Sementara belum dilengkapi dengan Surat Ukur. Sejak berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 Sertifikat Sementara sebagai tanda bukti hak sudah tidak berlaku, dimana berdasarkan Pasal 22 PP No. 24 Tahun 1997 tidak ada lagi Gambar Situasi. Setiap tanah yang didaftar langsung dibuatkan surat ukur;
 - 3) Serifikat Hak Tanggungan terdiri dari salinan Buku Tanah Hak Tanggungan dan Akta Pemberian Hak Tanggungan. Nomor Sertifikat Hak Tanggungan menurut urutan yang dibuat oleh Kantor Pertanahan seksi Pendaftaran setempat;
 - 4) Sertifikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, terdiri dari salinan Buku Tanah, Surat Ukur dan Gambar Denah Satuan Rumah Susun.
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis.³³
Dalam hal ini Kantor Pertanahan menyelenggarakan tata usaha pendaftaran tanah dalam Daftar Umum yang terdiri dari :

³³ Aartje tahupeiory, *Op. Cit.*, 2012, hlm. 38-39.

- 1) Peta pendaftaran, yaitu peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan;
 - 2) Daftar tanah, yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran;
 - 3) Surat ukur, yaitu dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian;
 - 4) Daftar nama, yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan sesuatu hak, hak atas tanah atau Hak Pengelolaan dan mengenai pemilikan Hak Milik atas satuan Rumah Susun oleh perseorangan atau badan hukum.
- c. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.³⁴
Dokumen yang merupakan alat pembuktian (warkah) di simpan di Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau ditempat lain yang ditetapkan oleh Menteri sebagai bagian yang terpisahkan dari daftar umum.

Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui Pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis, yang dapat dijelaskan dan diuraikan, sebagai berikut :

1) Pendaftaran tanah secara sistematis

Menurut Pasal 1 ayat (10) PP No. 24 Tahun 1997, Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian dari wilayah desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diatur dalam ketentuan Pasal 8 jo Pasal 13 sampai dengan Pasal 31 PP No. 24 Tahun 1997 dan Pasal 46 sampai dengan Pasal 72 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang

³⁴ *Ibid.*, hlm. 39.

Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistemetik, berdasarkan inisiatifnya dibagi menjadi 2, yaitu³⁵ :

1. Pendaftaran tanah secara sistematik dalam rangka program pemerintah. Pendaftaran sistematik ini dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional;
2. Pendaftaran tanah secara sistematik dengan swadaya masyarakat. Pendaftaran sistematik ini dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.

Pendaftaran tanah secara sistematik dilaksanakan melalui ajudikasi, yaitu Panitia Ajudikasi. Panitia Ajudikasi mempunyai tugas dan wewenang³⁶:

1. Menyiapkan rencana kerja ajudikasi secara terperinci;
2. Mengumpulkan data fisik dan dokumen asli data yuridis semua bidang tanah yang ada di wilayah yang bersangkutan serta memberikan tanda penerimaan dokumen kepada pemegang hak atau kuasanya;
3. Menyelidiki riwayat tanah dan menilai kebenaran alat bukti pemilikan atau penguasaan tanah;
4. Mengumumkan data fisik dan data yuridis yang sudah dikumpulkan;
5. Membantu menyelesaikan ketidaksepakatan atau sengketa antara pihak-pihak yang bersangkutan mengenai data yang diumumkan.;
6. Mengesahkan hasil pengumuman data fisik dan dasar yuridis yang akan dijadikan dasar pembukuan hak atau pengusulan pemberian hak;
7. Menerima uang pembayaran, mengumpulkan dan memelihara setiap kuitansi pembayaran dan penerimaan

³⁵ Urip Santoso, *Op.Cit.* hlm. 138.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 140.

uang yang dibayarkan oleh mereka yang berkepentingan sesuai dengan ketentuan yang berlaku;

8. Menyampaikan laporan secara periodik dan menyerahkan hasil kegiatan Panitia Ajudikasi kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota;
9. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan secara khusus kepadanya, yang berhubungan dengan pendaftaran tanah secara sistematis di lokasi yang bersangkutan.

Prosedur pendaftaran tanah secara sistematis menurut PP No. 24 Tahun 1997 adalah sebagai berikut ³⁷:

- a. Adanya rencana kerja (Pasal 13 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997). Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria;
- b. Pembentukan Panitia Ajudikasi (Pasal 8 PP No. 24 Tahun 1997);
- c. Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran (Pasal 15 jo Pasal 16 PP No. 14 Tahun 1997). Kegiatan pendaftaran sistematis dimulai dengan pembuatan peta dasar pendaftaran. Untuk pembuatan peta dasar pendaftaran, BPN menyelenggarakan pemasangan, pengukuran, pemetaan, dan pemeliharaan titik-titik dasar teknik nasional di setiap Kabupaten/Kota. Pengukuran untuk pembuatan peta dasar pendaftaran diikatkan dengan titik-titik dasar teknik nasional sebagai kerangka dasarnya. Peta dasar pendaftaran menjadi dasar untuk pembuatan peta pendaftaran;
- d. Penetapan bidang-bidang tanah (Pasal 17 sampai dengan Pasal 19 PP No. 24 Tahun 1997). Untuk memperoleh data fisis yang diperlukan bagi pendaftaran tanah, bidang-bidang tanah yang akan dipetakan diukur, setelah ditetapkan letaknya, batas-batasnya dan menurut keperluannya ditempatkan tanda-tanda batas disetiap sudut bidang tanah yang bersangkutan. Dalam menetapkan batas-batas bidang

³⁷ *Ibid.*, hlm. 144-150.

tanah, panitia Ajudikasi memperhatikan batas-batas bidang tanah yang telah terdaftar dan surat ukur atau gambar situasi yang bersangkutan;

- e. Pembuatan peta dasar pendaftaran (Pasal 20 PP No. 24 Tahun 1997). Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran;
- f. Pembuatan daftar tanah (pasal 21 PP No. 24 Tahun 1997). Bidang atau bidang-bidang tanah-tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran dibukukan dalam daftar tanah;
- g. Pembuatan surat ukur (Pasal 22 PP No. 24 Tahun 1997). Bagi bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya;
- h. Pengumpulan dan penelitian data yuridis (Pasal 24 dan Pasal 25 PP No. 24 Tahun 1997). Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Dalam hal tidak ada tersedia secara lengkap alat-alat pembuktiannya, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya dengan syarat :
 1. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
 2. Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman tidak dipermasalahkan oleh masyarakat

hukum adat atau desa/ kelurahan yang bersangkutan atau pihak lain.³⁸

- i. Pengumuman hasil penelitian data yuridis dan hasil pengukuran (pasal 26 dan Pasal 27 PP No. 24 Tahun 1997). Hasil pengumuman dan penelitian data yuridis beserta peta bidang atau bidang-bidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran diumumkan selama 30 hari untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan. Pengumuman dilakukan di Kantor Panitia Ajudifikasi dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan serta ditempat lain yang dianggap perlu;
- j. Pengesahan hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis (Pasal 28 PP No. 24 Tahun 1997). Setelah jangka waktu pengumuman berakhir (lewat 30 hari), data fisik dan data yuridis yang diumumkan tersebut oleh Panitia Ajudifikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis disahkan dalam Berita Acara. Jika setelah berakhirnya jangka waktu pengumuman masih ada kekurangan data fisik dan/atau data yuridis yang bersangkutan atau masih ada keberatan yang belum diselesaikan, pengesahan dilakukan dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap dan/atau keberatan yang belum diselesaikan;
- k. Pembukuan hak (Pasal 29 PP No. 24 Tahun 1997). Hak atas tanah didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data fisik dan data yuridis bidang tanah yang bersangkutan, dan sepanjang ada surat ukurnya dicata pula pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah terdaftar;
- l. Penerbitan Sertifikat (Pasal 31 PP No. 24 Tahun 1997). Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang

³⁸ *Ibid.*, hlm. 147.

telah terdaftar dalam buku tanah. Sertifikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat, ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

2) Pendaftaran tanah secara sporadik

Menurut Pasal 1 ayat (11) PP No. 24 Tahun 1997, Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual dan massal. Sehingga dalam pendaftaran hak secara sporadik, dilakukan berdasarkan inisiatif pemilik tanah secara perorangan atau secara bersama-sama (massal).³⁹ Pengaturan mengenai pendaftaran hak secara sporadik diatur dalam Pasal 1 ayat (1) jo Pasal 13 sampai dengan Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997, dan Pasal 73 sampai dengan Pasal 93 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

Dalam rangka pendaftaran tanah, tugas pelaksana pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh PP No. 24 Tahun 1997 atau peraturan perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain. Dalam pendaftaran tanah secara periodik, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh pejabat lain, yaitu :⁴⁰

- a. Panitia A. Peran Panitia A dalam pendaftaran tanah secara sporadik adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota melaksanakan penelitian data yuridis dan penetapan batas-batas tanah yang dimohonkan untuk didaftar (disertifikatkan);
- b. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Peran PPAT dalam pendaftaran sporadik adalah membantu Kepala Kantor

³⁹Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 84.

⁴⁰ Urip Santoso (2), *Op.Cit.*, hlm. 173-174.

Pertanahan Kabupaten/Kota dalam membuat akta jual beli tanah yang belum terdaftar apabila perolehan tanahnya dilakukan melalui jual beli. Akta jual beli ini menjadi salah satu dokumen yang harus dilengkapi oleh pemohon dalam pendaftaran tanah secara periodik;

- c. Kepala Desa/Kepala Kelurahan. Peran Kepala Desa/Kepala Kelurahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, berupa pembuatan Surat Kutipan Letter C (pengganti petuk), riwayat tanah, menandatangani penguasaan fisik sporadik, menandatangani berita acara pengukuran tanah, sebagai anggota Panitia A meneliti kebenaran data yuridis, menandatangani telah berakhirnya masa pengumuman data fisik dan data yuridis, membuat surat keterangan sebagai ahli waris dan menandatangani apabila pemohon pendaftaran tanah secara sporadik adalah warga negara Indonesia dari golongan Bumiputera;
- d. Kepala Kecamatan. Peran Kepala Kecamatan sebagai PPAT sementara dalam pendaftaran tanah secara sporadik dalam membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam membuat Akta Jual Beli tanah yang belum terdaftar apabila perolehan tanahnya dilakukan melalui jual beli. Peran lain adalah menandatangani Surat Keterangan sebagai ahli waris apabila pemohon pendaftaran tanah secara sporadik adalah warga negara Indonesia dari golongan Bumiputera.

Prosedur pendaftaran tanah secara sporadik menurut PP No. 24 Tahun 1997 adalah sebagai berikut⁴¹ :

- a. Pendaftaran secara sporadik dilakukan atas permintaan pihak yang berkepentingan (Pasal 13 ayat (4) PP No. 24 Tahun 1997). Pihak yang berkepentingan menurut Pasal 13 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 adalah pihak yang berhak atas bidang tanah yang bersangkutan atau kuasanya. Sedangkan menurut

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 175-183.

Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997, yang dimaksud pihak yang berkepentingan adalah pemegang hak dan pihak atau pihak-pihak lain yang mempunyai kepentingan mengenai bidang tanah. Pendaftaran tanah secara sporadik dapat dilakukan secara individual (perseorangan) atau massal (kolektif) dari pemegang hak atau bidang tanah atau kuasanya;

- b. Pembuatan peta dasar pendaftaran (Pasal 15 dan Pasal 16 PP No. 24 Tahun 1997). Untuk keperluan pembuatan peta dasar pendaftaran, BPN menyelenggarakan pemasangan, pengukuran, pemetaan, dan pemeliharaan titik-titik dasar teknik nasional di setiap Kabupaten/Kota. Peta dasar menjadi dasar untuk pembuatan peta pendaftaran;
- c. Penetapan batas bidang tanah (Pasal 17 sampai dengan Pasal 19 PP No. 24 Tahun 1997). Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan bagi pendaftaran tanah, bidang-bidang tanah yang akan dipetakan diukur, setelah ditetapkan letaknya, batas-batasnya dan menurut keperluannya ditempatkan tanda-tanda batas di setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan. Penetapan batas bidang tanah diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan. Penetapan tanda-tanda batas termasuk pemeliharannya wajib dilakukan oleh pemegang hak tanah yang bersangkutan. Dalam menetapkan batas-batas bidang tanah, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat memperhatikan batas bidang atau bidang-bidang tanah yang telah terdaftar dan surat ukur atau gambar situasi yang bersangkutan;
- d. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran (Pasal 20 PP No. 24 Tahun 1997). Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran. Jika dalam wilayah pendaftaran tanah secara sporadik belum ada peta dasar pendaftaran, dapat digunakan peta lain, sepanjang peta tersebut memenuhi syarat untuk

pembuatan peta pendaftaran. Jika dalam wilayah dimaksud belum tersedia peta dasar pendaftaran maupun peta lainnya, pembuatan peta dasar pendaftaran dilakukan dengan pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang bersangkutan;

- e. Pembuatan daftar tanah (Pasal 21 PP No. 24 Tahun 1997). Bidang atau bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran dibukukan dalam daftar tanah;
- f. Pembuatan surat ukur (Pasal 22 PP No. 24 Tahun 1997). Bagi bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya. Untuk wilayah-wilayah pendaftaran tanah secara sporadik yang belum tersedia peta pendaftaran, surat ukur dibuat dari hasil pengukuran bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya;
- g. Pembuktian hak baru (pasal 23 PP No. 24 Tahun 1997).
 - 1) Hak-hak tanah baru harus dibuktikan dengan :
 - a. Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau tanah Hak Pengelolaan;
 - b. Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang Hak Milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah Hak Milik.
 - 2) Hak Pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian Hak Pengelolaan oleh pejabat yang berwenang;
 - 3) Tanah Wakaf dibuktikan dengan Akta Ikrar Wakaf;
 - 4) Hak Milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan;
 - 5) Pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian Hak Tanggungan.

- h. Pembuktian hak lama (Pasal 24 dan Pasal 25 PP No. 24 Tahun 1997). Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Dalam hal tidak ada tersedia secara lengkap alat-alat pembuktiannya, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya dengan syarat :
1. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
 2. Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan atau pihak lain.⁴²
- i. Pengumuman hasil penelitian data yuridis dan hasil pengukuran (Pasal 25 dan Pasal 27 PP No. 24 Tahun 1997). Hasil pengumpulan dan penelitian data yuridis beserta peta bidang atau bidang-bidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran diumumkan selama 60 hari untuk memberikan kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan;
- j. Pengesahan hasil pengumuman penelitian data fisik dan data yuridis (Pasal 28 PP No. 24 Tahun 1997). Setelah jangka waktu pengumuman berakhir, data fisik dan data yuridis yang diumumkan tersebut oleh Kepala Kantor Pertanahan

⁴² *Ibid.*, hlm. 147.

- Kabupaten/Kota setempat disahkan dengan suatu berita acara;
- k. Pembukuan hak (Pasal 29 dan Pasal 30 PP No. 24 Tahun 1997). Hak atas tanah didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data fisik dan data yuridis bidang tanah yang bersangkutan, dan sepanjang ada surat ukurnya dicata pula pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah terdaftar;
 - l. Penerbitan Sertifikat (Pasal 31 PP No. 24 Tahun 1997). Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah terdaftar dalam buku tanah. Sertifikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat, ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

2. **Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah**

Setiap perubahan mengenai hak, subjek, dan tanahnya harus didaftarkan dan kemudian dicatat dalam buku tanah, yang aslinya di simpan di Kantor Pertanahan seksi Pendaftaran Tanah. Sedangkan salinannya dipegang oleh pemegang hak itu sendiri. Terhadap perubahan-perubahan yang terjadi harus dilakukan pemeliharaan dan pendaftaran data. Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.⁴³

⁴³ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah...*, *Op.Cit.*, Pasal 1 ayat (12).

Perubahan yang dimaksud adalah meliputi :

- a. Perubahan mengenai haknya, misalnya atas tanah di bebani Hak Tanggungan;
- b. Perubahan mengenai subjeknya, bisa terjadi karena perbuatan hukum pemindahan hak dari satu subjek yang satu kepada subjek yang lain, misalnya melalui jual beli, tukar menukar, dll;
- c. Perubahan mengenai tanahnya, biasanya terjadi karena ada pemisahan tanah / pemecahan tanah. Perubahan yang seperti ini dapat mengakibatkan pembuatan buku tanah yang baru, sertifikat bahkan surat ukur.⁴⁴

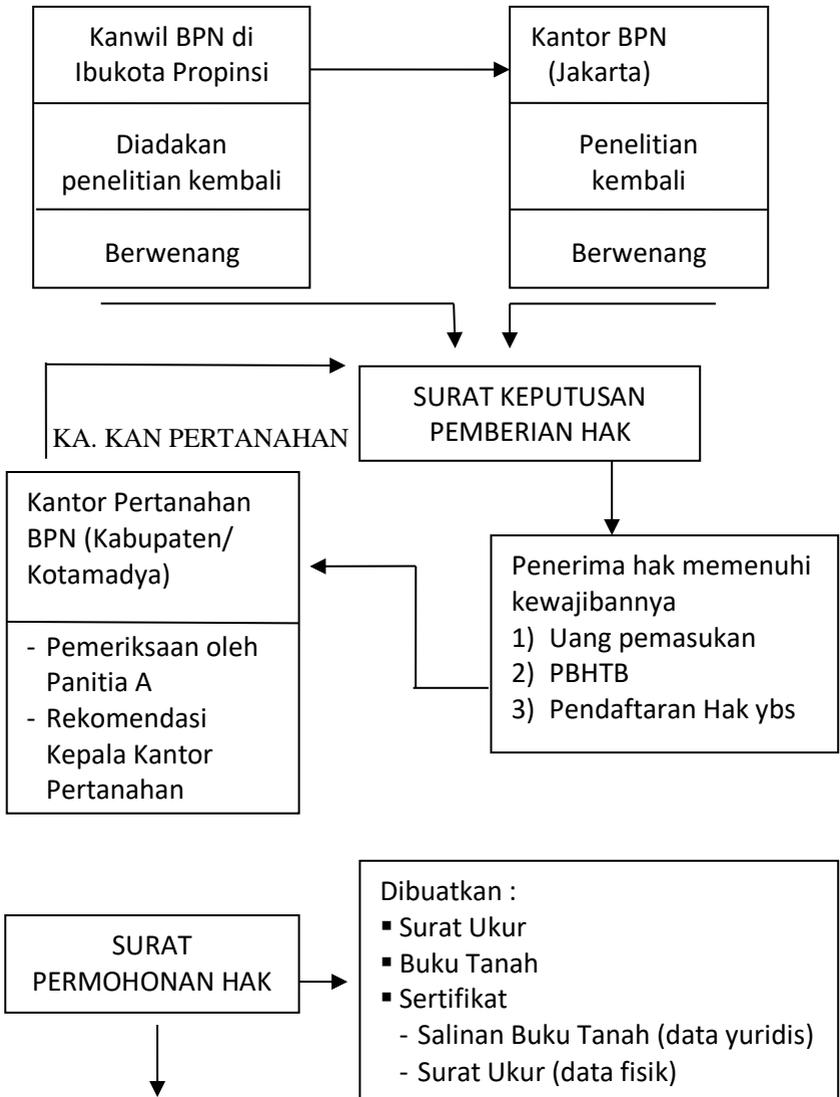
Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah menurut PP No. 24/1997 adalah terdiri dari :⁴⁵

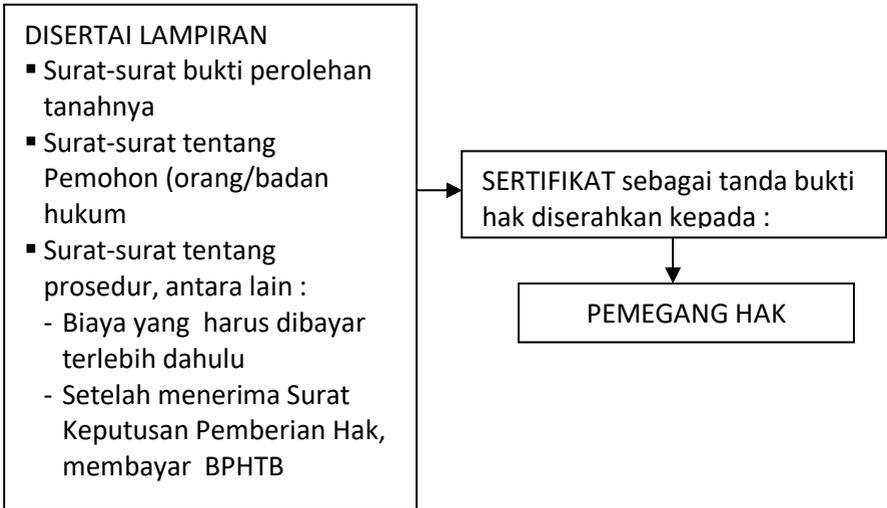
- a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak, yang meliputi : 1) Pemindahan hak; 2) Pemindahan hak dengan lelang; 3) Peralihan hak karena pewarisan; 4) Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi; 5) Pembebanan hak; 6) Penolakan pendaftaran peralihan dan pembebanan hak;
- b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah, yang meliputi : 1) Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah; 2) Pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah; 3) Pembagian hak bersama; 4) Hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun; 5) Peralihan dan hapusnya Hak Tanggungan; 6) Perubahan nama.

⁴⁴Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 93.

⁴⁵ Urip Santoso (2), *Op.Cit.*, hlm. 33-34.

Tata Cara Mengajukan Permohonan Hak Atas Tanah





F. SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH

Tujuan dari pendaftaran tanah sebagaimana ketentuan Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dapat dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk memberikan kepastian hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah. Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA menyebutkan salah satu pendaftaran tanah adalah meliputi : “pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Surat tanda bukti hak tersebut adalah Sertifikat hak atas tanah.

Menurut Pasal 1 ayat (20) PP No. 24/1997, sertifikat tanah adalah tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun Dan Hak Tanggungan. Sertifikat tanah diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data

fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Data fisik dan data yuridis yang termuat dalam sertifikat sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Dengan demikian sertifikat tanah merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.⁴⁶

Sertifikat hak terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur yang asli dijahit menjadi satu dan diberi sampul. Buku tanah yang asli digunakan untuk arsip di Kantor Pertanahan Seksi Pendaftaran Tanah, sedangkan salinannya diberikan kepada pemegang haknya. Kalau terjadi pencatatan pada buku tanah, maka pencatatan itu selalu dilakukan bersama-sama, baik yang ada pada arsip di Kantor Pendaftaran Tanah maupun yang ada pada salinan di tangan pemegang hak. Surat Ukur tidak bisa disalin atau difotocopy, karena berwarna yang menunjukkan kode tertentu.⁴⁷

Maksud diterbitkan sertifikat adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang didaftar dalam buku tanah, karena fungsi utama dari sertifikat adalah sebagai alat bukti hak atas tanah/hak tanggungan. Sertifikat ditegaskan oleh peraturan perundangan sebagai alat bukti yang kuat. Kuat dalam arti selama tidak ada alat bukti lain yang membuktikan ketidakbenarannya, maka keterangan yang ada dalam sertifikat harus dianggap benar dengan tidak perlu bukti tambahan.⁴⁸ Yang dibuktikan oleh sertifikat hak atas tanah adalah : jenis hak atas tanah, pemegang hak, keterangan fisik tentang tanah, beban di atas tanah, peristiwa hukum yang terjadi dengan tanah.⁴⁹

⁴⁶ Aartje Tehupeior, *Op.Cit.*, hlm. 37-38.

⁴⁷ Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 92.

⁴⁸ Efendi Parangin, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Ed. 1. Cet. 1, Jakarta : Rajawali, 1986, hlm. 1.

⁴⁹*Ibid.*, hlm. 3.

Sertifikat hak atas tanah dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya, dimana pejabat yang menandatangani sertifikat tersebut adalah⁵⁰ :

- a. Dalam pendaftaran tanah secara sistemtik, sertifikat ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota;
- b. Dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat individual (perorangan), sertifikat ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota;
- c. Dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang bersifat massal, sertifikat ditandatangani oleh Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sebagai bukti bahwa yang bersangkutan sebagai pemegang hak atas tanah sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam Buku Tanah. Oleh karena, sertifikat adalah merupakan bukti hak atas tanah, maka pihak yang dapat menerima penyerahan sertifikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, adalah :⁵¹

- a. Untuk hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang dipunyai oleh satu orang, sertifikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya;
- b. Untuk tanah wakaf, sertifikat diserahkan kepada Nadzirnya atau pihak lain yang dikuasakan olehnya;
- c. Dalam hal pemegang hak sudah meninggal, sertifikat diserahkan kepada ahli warisnya atau salah seorang waris dengan persetujuan para ahli waris yang lain;

⁵⁰ Urip Santoso (2), *Op.Cit.*, hlm. 42-43.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 43.

- d. Untuk hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun kepunyaan bersama beberapa orang atau badan hukum diterbitkan satu sertifikat, yang diterimakan kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain;
- e. Untuk Hak Tanggungan, sertifikat diterimakan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.⁵²

Sifat pembuktian dari sertifikat sebagai tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997, adalah :

1. Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.
2. Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan Sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

G. PERMASALAHAN PENDAFTARAN TANAH

Banyak permasalahan yang timbul di bidang pendaftaran tanah. Permasalahan tersebut adalah Sertifikat palsu, aspal, dobel.⁵³ Permasalahan ini banyak dijumpai di kalangan masyarakat.

1) Sertifikat palsu

⁵²*Ibid.*

⁵³ Mahkamah Agung RI, *Masalah Pertanahan*, 1998, hlm. 111- 114.

Sertifikat tanah sebagai tanda bukti mengenai kepemilikan atas tanah yang kuat. Di masyarakat sering terjadi pemalsuan yang dilakukan dengan tujuan memperoleh keuntungan secara sebesar-besarnya secara spekulatif, misalnya untuk memperoleh panjar dalam transaksi tanah, untuk jaminan perbankan, dll;

2) Sertifikat aspal

Sertifikat aspal terjadi ketika terdapat penerbitan sertifikat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang ternyata surat-surat bukti sebagai alas/dasar penerbitan sertifikat tidak benar atau dipalsukan. Dalam penerbitan sertifikat dilakukan melalui proses yang memerlukan peran serta dari beberapa instansi lain yang terkait dalam penerbitan surat-surat keterangan yang diperlukan sebagai alas hak, seperti surat keterangan Kepala Desa, keterangan warisan, segel jual beli. Surat-surat ini tidak luput dari pemalsuan, daluarsa, bahkan ada kalanya tidak benar atau fiktif. Sertifikat yang demikian harus dibatalkan yang dilakukan melalui proses pengadilan. Termasuk katagori sertifikat aspal, apabila sertifikat yang diterbitkan ternyata didasari atas bukti-bukti surat keterangan atau dokumen yang kurang/tidak lengkap atau sering dipakai istilah sertifikat cacat hukum;

3) Sertifikat dobel

Kasus ini terjadi ketika sebidang tanah oleh kantor Pertanahan diterbitkan lebih dari satu sertifikat, sehingga mengakibatkan ada pemilikan bidang tanah hak yang saling bertindihan seluruhnya atau sebagian. Hal ini terjadi sebagai akibat kesalahan penunjukan batas tanah oleh pemohon/pemilik sendiri sewaktu petugas Kantor Pertanahan melakukan pengukuran atas permohonan yang bersangkutan, disamping kesalahan kesalahan dari Kantor Pertanahan yang tidak secara cermat membukukan dan memasukkan dalam peta dasar. Bisa saja batas yang ditunjukkan oleh pemohon/pemilik secara sengaja/tidak sengaja adalah keliru, sehingga Surat Ukur/Gambar Situasinya menggambarkan keadaan batas-batas yang bukan sebenarnya.

BAB 8

PENGADAAN TANAH

A. FUNGSI SOSIAL ATAS TANAH

Tanah dalam wilayah Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama, yang selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat Indonesia yang makin beragam dan meningkat, baik pada tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia Internasional.¹ Tiada harta kekayaan yang lebih berfungsi dari tanah yang dimiliki manusia. Karena tidak ada kegiatan manusia yang dapat terlaksana terlepas sama sekali dari tanah. Tanah memiliki fungsi :

a) Tanah di kota yang dipergunakan sebagai wadah adalah meliputi hak-hak primer atas tanah yang terdiri dari : Hak Milik (untuk perumahan dan usaha), Hak Guna Bangunan (untuk kantor, tempat usaha, pabrik atau industri), Hak Pakai, Hak Pengelolaan (khusus untuk instansi pemerintah) dan tanah dengan Hak sekunder yang terdiri dari : Hak Sewa, Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan. b) Sedangkan tanah sebagai faktor produksi yang berada di desa adalah meliputi tanah dengan Hak primer yang terdiri dari Hak Milik (untuk sawah dan kebun), Hak Guna Usaha (untuk perkebunan, peternakan, dan perikanan), Hak Pakai, dan tanah dengan hak sekunder yang terdiri dari Hak Sewa, Hak Pakai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Gadai, Hak menumpang².

¹ Boedi Harsono (2), *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional: dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Edisi Revisi, Cetakan kedua, Jakarta : Universitas Trisakti, 2003, hlm. 3.

² Ny. Arie S. Hutagalung, *Asas- Asas Hukum Agraria*, Bahan Bacaan Lengkap Perkuliahan Hukum Agraria, Edisi 2005., hlm. 59.

Semua hak atas tanah tersebut dibagi habis sesuai dengan fungsinya demi kemakmuran dan kesejahteraan umat manusia/rakyat. Kepemilikan hak atas tanah memberikan manfaat dan kegunaan dalam berbagai aspek kehidupan kepada pemiliknya, baik dalam aspek ekonomi, aspek sosial termasuk dalam hubungannya dengan pembangunan. Dari aspek ekonomi, tanah dapat dimanfaatkan untuk pertanian, perkebunan, perkantoran, tempat usaha, dapat dijadikan agunan (Hak Tanggungan), disewakan, dikontrakkan. Dari segi sosial, tanah dapat dimanfaatkan untuk kepentingan keagamaan dan sejenisnya.³

Berdasarkan uraian tersebut, maka hak-hak tanah tersebut diperuntukkan bagi keperluan perorangan, keperluan perusahaan, dan keperluan khusus, yaitu⁴ :

1. Keperluan perorangan. Tanah yang diberikan kepada perorangan adalah hak milik, dimana kalau tanah tersebut untuk pertanian, maka ada pembatasan luasnya menurut Pasal 17 UUPA yang diatur dalam peraturan pelaksanaannya UU No 56/Prp/1960 tentang Landreform. Sedangkan untuk perumahan belum ada pembatasannya sebagaimana ketentuan Pasal 12 UU No 56/Prp/1960;
2. Keperluan perusahaan. Hak yang diberikan untuk usaha adalah :
 - Hak Guna Usaha dengan jangka waktu 35 tahun dapat diperpanjang 15 tahun;
 - Hak Guna Bangunan dengan jangka waktu 30 tahun dan dapat diperpanjang 10 tahun;
 - Hak Pakai dengan jangka waktu 25 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun;
 - Hak Pengelolaan.
3. Keperluan khusus. Hak-hak untuk keperluan khusus ada bermacam-macam:
 - a. Untuk instansi Pemerintah adalah dengan Hak Pakai yang digunakan untuk Departemen, Jawatan, instansi-instansi lainnya

³ Adrian Sutedi (2), *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Ed. 1, Cet. 6, Jakarta : Sinar Grafika, 2014, hlm. 9.

⁴ Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 60-61.

- di kota atau untuk membangun kantor kepala desa di desa. Hak Pakai ini dimaksudkan untuk keperluan membangun kantor bagi kegiatan sehari-hari. Sedangkan untuk proyek-proyek, hak yang diberikan adalah Hak Pengelolaan, misalnya untuk proyek lapangan terbang. Baik Hak Pakai maupun Hak Pengelolaan, jangka waktunya tidak dibatasi, tetapi selama digunakan;
- b. Untuk perusahaan-perusahaan yang didirikan oleh Negara dengan Hak Pengelolaan (bagi *industrial estate*, *bonded ware house*) yang diberikan misalnya kepada Perum/Persero, Perjan, Perusahaan Daerah. Sedangkan untuk perusahaan perkebunan Negara diberikan dengan Hak Guna Usaha;
 - c. Untuk kegiatan keagamaan dengan hak yang diberikan adalah Hak Pakai dengan jangka waktu tidak terbatas;
 - d. Untuk perwakilan Negara asing dengan hak yang diberikan Hak Pakai cuma-cuma dengan jangka waktu tidak terbatas yang diberikan untuk kantor kedutaan dan/atau rumah kediaman kepala perwakilan asing.

Tanah yang dapat dimiliki oleh manusia merupakan harta kekayaan yang terkait sejak seseorang lahir sampai meninggal dunia dan dikubur. Tanah yang dimiliki seseorang memberikan hak dan wewenang hak kepada pemegangnya, yang menurut Sudikno Mertokusumo, meliputi wewenang umum dan wewenang khusus. Wewenang umum, yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi, air, dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Sedangkan wewenang khusus adalah wewenang pemegang hak atas tanah untuk menggunakan tanah sesuai dengan macam hak atas tanah.⁵

Walaupun undang-undang memberikan hak sepenuhnya kepada pemegang hak atas tanah untuk menggunakan tanahnya sebagaimana ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPA, harus diingat bahwa tanah juga dapat dimanfaatkan oleh

⁵ Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta : Karunika-Universitas Terbuka, 1988., hlm. 4, 45.

orang lain. Seseorang dapat memanfaatkan tanah seperti berjalan, bepergian tanpa harus memegang hak atas tanah. Pemakaian yang demikian dimungkinkan terjadi karena fungsi sosial dari tanah, yaitu dapat dimanfaatkan oleh orang lain dalam kehidupan sosial atau kehidupan bersama.⁶ Dengan fungsi sosial hak atas tanah, maka setiap hak atas tanah dapat dimanfaatkan oleh orang lain kalau dibutuhkan, bukan hanya oleh pemiliknya sendiri.⁷

Tanah memiliki fungsi sosial tercantum dalam ketentuan Pasal 6 UUPA menyatakan, “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.” Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, artinya bahwa hak atas tanah di samping memberikan wewenang kepada pemegang haknya (yang empunya hak) untuk menggunakan tanah juga membebaskan kewajiban-kewajiban tertentu. Seseorang tidak dibenarkan mempergunakan atau tidak mempergunakan hak miliknya (atas tanah) semata hanya untuk kepentingan pribadinya, apalagi jika hal itu dapat merugikan kepentingan masyarakat dan negara. Penggunaan tanah itu harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaannya yang mempunyainya maupun bagi masyarakat dan negara. Namun demikian bukan berarti kepentingan perseorangan diabaikan dan tersingkir oleh kepentingan masyarakat. Dalam hal ini kepentingan masyarakat dan perseorangan harus saling mengimbangi.

Fungsi sosial atas tanah juga memungkinkan hak milik atas tanah menjadi hapus apabila kepentingan umum menghendakinya, sebagaimana ketentuan Pasal 18 UUPA. Sehingga apabila kepentingan umum menghendaki diambilnya hak atas tanah, maka pemegang hak harus melepaskannya atau menyerahkan hak atas tanah dengan memperoleh ganti rugi melalui mekanisme pencabutan hak atas tanah.⁸ Selanjutnya, dengan fungsi sosial hak atas tanah, pemegang hak atas tanah tidak boleh menelantarkannya karena dapat dapat mengakibatkan hapusnya atau batalnya hak yang

⁶ Maria S.W. Sumardjono dan Martin Samosir, *Hukum Pertanahan Dalam Berbagai Aspek*, Medan : Penerbit Bina Media, 2000, hlm. 60.

⁷*Ibid.*, hlm. 60-61.

⁸ Urip Santoso (2), *Op.Cit.*, hlm. 58.

bersangkutan sebagaimana Penjelasan Pasal 27 UUPA yang berbunyi, *Tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya.*

B. PENGADAAN TANAH

1. Pengertian dan Latar Belakang Pengadaan Tanah

Kebutuhan tanah yang cukup sangat diperlukan untuk pelaksanaan pembangunan nasional, khususnya pembangunan berbagai fasilitas kepentingan umum. Peningkatan pembangunan untuk kepentingan umum tentunya memerlukan pengadaan tanah, dimana untuk pengadaan tersebut perlu dilakukan secara cepat dan transparan yang tentunya dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Penghormatan ini mengingat penguasaan atas tanah merupakan kepemilikan yang memberikan kekuasaan seseorang atas hak tanah. Oleh karenanya pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan cara yang seimbang dan dipayakan dilakukan dengan menempuh usaha secara musyawarah.

Berdasarkan uraian tersebut, maka dalam pengadaan tanah harus memperhatikan : a) pelaksanaan pengadaan atas tanah harus dilakukan dengan sebaik-baiknya; b) dilaksanakan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia; c) prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah; diusahakan dengan cara seimbang; d) dilaksanakan dengan prinsip musyawarah pada tahap pertama.⁹

Istilah pengadaan tanah adalah pengganti dari istilah pembebasan tanah yang mendapat respon negatif ditengah masyarakat sehubungan dengan banyaknya permasalahan yang ditimbulkan dalam pelaksanaannya di lapangan. Pembebasan tanah ialah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat pada pemegang hak (penguasaan tanah) dengan cara memberikan ganti rugi. Ganti rugi yang dibebaskan berupa : tanah-tanah

⁹ Supriadi, *Hukum Agraria*, Cet. Keempat, Jakarta : Sinar Grafika, 2010, hlm. 75.

yang telah mempunyai sesuatu hak berdasarkan UUPA, tanah-tanah Hukum Adat.

Pengadaan tanah merupakan setiap kegiatan mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Pengertian pengadaan tanah menurut Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Sedangkan pengertian pengadaan tanah menurut ketentuan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 jo Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Dengan demikian pengertian pengadaan tanah tersebut berbeda dengan pengertian pencabutan dan pembebasan tanah yang tersirat adanya tindakan khusus dari pihak pemerintah secara sepihak maupun tindakan swasta yang difasilitasi oleh Pemerintah, juga ada perbedaan mengenai objek yang akan diberikan ganti rugi yang termasuk di dalamnya bangunan, tanaman dan benda-benda yang ada di atasnya. Sedangkan persamaan antara pengadaan tanah, pencabutan hak atas tanah dan pembebasan tanah adalah terletak pada ketentuan pemberian ganti rugi kepada pemilik/pemegang hak yang tanahnya akan diambil dalam kegiatan tersebut.¹⁰

Pengadaan tanah merupakan suatu kebijakan yang berkaitan dengan pengadaan tanah demi kepentingan umum. Dalam arti bahwa tanah yang telah diambil dari warga masyarakat diperuntukan benar-benar untuk kepentingan pembangunan karena esensi yang ada di dalamnya adalah masyarakat telah melepaskan haknya tersebut sebagaimana ketentuan Pasal 2 PP No. 65 Tahun 2006 jo PP No. 36 Tahun 2005 yang menyatakan, (1) *pengadaan*

¹⁰ Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis, *Kepemilikan Properti di Indonesia*, Cet. 1, Bandung : Penerbit Mandar Maju, 2013, hlm. 57.

tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. (2) pengadaan tanah selain bagi pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pengadaan tanah sebagai landasan hukumnya diatur dalam :

- 1) Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- 2) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- 3) Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

2. Prinsip Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah yang berarti telah mengambil tanah dari masyarakat yang peruntukannya untuk kepentingan pembangunan. Sehingga pengadaan tanah yang menurut Pasal 2 ayat (1) Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 jo Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah yang merupakan perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat antara pemegang hak dan tanahnya melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat dengan cara memberikan ganti rugi kepada pemegang haknya, hingga tanah yang bersangkutan berubah statusnya menjadi tanah negara.

Dengan pelepasan hak tersebut, maka prinsip pengadaan tanah adalah :

- 1) Prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah dan kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dan prosedurnya dengan mengutamakan musyawarah secara langsung.

- 2) Pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan dengan cepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah.
- 3) Dilakukan dengan prinsip kepastian hukum.

Pengadaan tanah dalam pelaksanaannya harus mempertimbangkan beberapa hal, yakni : a) Peran tanah dalam kehidupan manusia; b) Prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah; c) Prinsip kepastian hukum; d) Pelaksanaannya dengan cara cepat dan transparan; dan e) Musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah.¹¹

3. Pengadaan Tanah untuk Pembangunan dan Kepentingan Umum

Dalam memenuhi kebutuhan tanah untuk pembangunan, pada dasarnya apabila pengusaha ataupun kalangan bisnis memerlukan tanah untuk keperluan apapun, maka cara untuk memperoleh tanah yang diperlukan, harus melalui jalan musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah hingga dicapai suatu kata sepakat antara kedua belah pihak.¹²

Pengadaan tanah menurut ketentuan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006, adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Pengadaan tanah tersebut dilakukan karena pembangunan demi kepentingan umum memerlukan tanah guna pemenuhan pembangunan yang harus dilakukan dengan cara cepat. Pembangunan nasional meliputi berbagai aspek kehidupan baik pembangunan yang dilakukan pemerintah maupun swasta membutuhkan tanah yang kebutuhannya terus meningkat sementara di lain pihak penyediaan tanah untuk pemenuhan kebutuhan tersebut kurang dan tidak memadai.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 55.

¹² Ny. Arie S. Hutagalung (2), *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta : LPHI, 2005, hlm. 152.

Prinsip pemerintah dalam pemanfaatan tanah adalah kemakmuran rakyat dengan meletakkan kepentingan nasional di atas kepentingan individu. Akan tetapi bukan berarti menghilangkan kepentingan individu sebagaimana pemanfaatan fungsi sosial atas tanah. Oleh karena dalam pengadaan tanah untuk keperluan pembangunan tersebut, tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006.

Kepentingan umum yang menjadi dasar pengadaan tanah menurut Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 jo Pasal 65 Tahun 2006, Pasal 1 ayat (5) adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Pengertian kepentingan umum itu dari definisi tersebut, adalah kepentingan yang memenuhi lima unsur, yaitu : a) Adanya kepentingan seluruh lapisan masyarakat; b) Dilakukan dan dimiliki oleh Pemerintah; c) Tidak digunakan untuk mencari keuntungan; d) Masuk dalam daftar kegiatan yang telah ditentukan; e) Perencanaan dan pelaksanaannya sesuai dengan RUTRW.

Sedangkan bidang usaha yang masuk dalam pengertian kepentingan umum menurut Pasal 5 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 adalah : a) Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi; b) Waduk, bendungan, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya; c) Rumah sakit umum, dan pusat kesehatan masyarakat; d) Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal; e) Peribadatan; f) Pendidikan atau sekolah; g) Pasar umum; h) Fasilitas pemakaman umum; i) Fasilitas keselamatan umum; j) Pos dan telekomunikasi; k) Sarana olah raga; l) Stasiun penyiaran radio, televisi, dan sarana pendukungnya; m) Kantor Pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa Bangsa, dan/atau lembaga lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa Bangsa; n) Fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya; o) Lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan; p) Rumah susun sederhana; q) Tempat pembuangan sampah; r) Cagar alam

dan cagar budaya; s) Pertamanan; t) Panti sosial; u) Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Akan tetapi bidang usaha yang termasuk pembangunan dalam pengertian kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tersebut di persempit menjadi hanya 7 bidang usaha dalam Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 yang merupakan perubahan dari Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005. Bidang-bidang usaha tersebut adalah : a) Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi; b) Waduk, bendungan, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya; c) Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal; d) Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana; e) Tempat pembuangan sampah; f) Cagar alam dan cagar budaya; g) Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum yang dilakukan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, dan cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.¹³

Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah menurut ketentuan Pasal 1 ayat (6) UU No. 36 Tahun 2005, adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Pelepasan hak atas tanah dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006, pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut hanya dapat dilakukan

¹³ Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005*, Pasal 2.

dengan pelepasan hak atas tanah. Ketentuan ini berbeda dimana apabila merujuk pada Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005, Pasal 2 disebutkan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan cara : a) Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; atau b) pencabutan hak atas tanah. Dari ketentuan tersebut artinya cara-cara pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum yang sebelumnya ada beberapa cara , maka dengan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006, cara yang dapat digunakan untuk pengadaan tanah demi kepentingan umum adalah dengan pelepasan hak atas tanah.

Pelepasan hak atas tanah dilakukan bilamana subjek yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah yang diperlukan sehingga tidak dapat diperoleh dengan jual beli dan pemegang hak atas tanah bersedia untuk melepaskan hak atas tanahnya. Pelepasan hak atas tanah wajib dilakukan dengan surat pernyataan pelepasan hak yang ditandatangani oleh pemegang hak diketahui oleh pejabat yang berwenang. Bahwa pada pelepasan hak tersebut dilakukan oleh pemegang hak atas tanah dengan sukarela.

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang luasnya lebih dari 1 Ha, dilaksanakan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah, untuk wilayah kabupaten/ kotamadya dibentuk oleh Bupati/Walikota, sedangkan untuk propinsi daerah ibukota Jakarta dibentuk oleh Gubernur. Sedangkan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 ha, dapat dilakukan langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak.

Merujuk pada ketentuan Pasal 4 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2006, pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah, yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila berdasarkan pada Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan lebih dahulu. Bagi daerah yang belum menetapkan

Rencan Tata Ruang, pengadaan tanah dilaksanakan berdasarkan pada Perencanaan Ruang Wilayah atau kota yang telah ada.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah. Menurut Pasal 1 ayat (9) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005, Panitia Pengadaan Tanah adalah panitia yang dibentuk untuk membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Panitia Pengadaan Tanah tersebut diangkat oleh Pemerintah, yaitu : a) Pengadaan tanah di wilayah kabupaten, dilaksanakan oleh Panitia pengadaan tanah kabupaten/kota yang dibentuk oleh Bupati/Walikota; b) Panitia Pengadaan tanah Propinsi DKI Jakarta dibentuk oleh Gubernur; c) Pengadaan tanah yang terletak di dua wilayah kabupaten/kota atau lebih dilakukan oleh Panitia Pengadaan tanah yang dibentuk oleh Menteri dalam Negeri yang terdiri atas unsur pemerintah dan unsur pemerintah daerah.

Keanggotaan dari Panitia Pengadaan tanah, menurut Pasal 6 ayat (5) Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 adalah terdiri atas unsur perangkat perangkat daerah terkait dan unsur Badan Pertanahan Nasional, yang dalam Pasal 14 Peraturan Kepala Badan Pertanahan No. 3 Tahun 2007, terdiri dari :

- a. Panitia pengadaan tanah Kabupaten/Kota paling banyak 9 (sembilan) orang, yang terdiri dari :
 - 1) Sekretaris Daerah sebagai Ketua merangkap anggota;
 - 2) Pejabat dari unsur perangkat daerah setingkat eselon II, sebagai wakil ketua merangkap anggota;
 - 3) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota atau pejabat yang ditunjuk, sebagai sekretaris merangkap anggota;
 - 4) Kepala Dinas/Kantor/Kabupaten/Kota yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota.
- b. Untuk tingkat propinsi dan pusat, susunan panitia pengadaan tanah tersebut juga sama dengan yang berlaku di kabupaten/kota dengan penyesuaian tingkat/ eselonisasi jabatannya.

Tugas Panitia Pengadaan Tanah menurut ketentuan Pasal 7 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 adalah :

- 1) Mengadakan penelitian dan investasi atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
- 2) Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan, dan dokumen yang mendukungnya;
- 3) Menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
- 4) Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/atau pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut dalam bentuk konsultasi publik baik melalui tatap muka, media cetak maupun media elektronik agar dapat diketahui oleh seluruh masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/atau pemegang hak atas tanah;
- 5) Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi;
- 6) Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atas tanah;
- 7) Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;
- 8) Mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada pihak yang berkompeten.

4. **Tata Cara dan Prosedur Pengadaan Tanah**

Menurut Pasal 2 Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006, cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, yang dilakukan dengan tahapan dan prosedur sebagai berikut :

a) **Perencanaan.**¹⁴

Menurut Pasal 2 dan 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 3 Tahun 2007 dalam rangka perencanaan untuk memperoleh tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, Instansi pemerintah yang membutuhkan tanah menyusun proposal rencana pembangunan paling lambat 1 (satu) tahun sebelumnya yang kemudian mengajukan permohonan izin lokasi kepada Bupati/Walikota melalui Kepala Kantor Pertanahan setempat. Proposal tersebut menguraikan : 1) maksud dan tujuan pembangunan; 2) letak dan lokasi pembangunan; 3) luas tanah yang diperlukan; 4) sumber pendanaan; 5) analisis kelayakan lingkungan perencanaan pembangunan, termasuk dampak pembangunan berikut upaya pencegahan pengendaliannya. Penyusunan proposal tidak diperlukan jika, pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut adalah untuk pembangunan fasilitas keselamatan dan penanganan bencana yang bersifat mendesak.

b) **Penetapan Lokasi**¹⁵

1. Berdasarkan pasal 4 s/d 13 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007, instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah DKI dengan tembusan disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten /kota setempat.
2. Setelah menerima permohonan, Bupati/walikota atau Gubernur untuk wilayah DKI melakukan pengkajian sesuai rencana pembangunan dan aspek : a) tata ruang; b) penatagunaan tanah; c) sosial ekonomi; d) lingkungan; e) penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah, yang didasarkan atas rekomendasi instansi terkait dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
3. Berdasarkan rekomendasi tersebut, Bupati/Walikota atau Gubernur menerbitkan keputusan penetapan lokasi. Keputusan

¹⁴ Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis, *Op.Cit.*, hlm. 67-68.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 68-69.

tersebut berlaku juga sebagai izin perolehan tanah bagi instansi pemerintah yang memerlukan tanah Dengan jangka waktu :

- a) 1 (satu) tahun, bagi tanah seluas sampai dengan 25 Hektar;
- b) 2 (dua) tahun, bagi tanah seluas 25 s/d 50 hektar;
- c) 3 (tiga) tahun, bagi tanah seluas lebih dari 50 hektar.

Dengan ketentuan dapat diperpanjang paling lama 1 (tahun) apabila perolehan tanah paling sedikit 75 % dari rencana pembangunan.

4. Instansi pemerintah yang memerlukan tanah, dalam waktu paling lama 14 hari wajib mempublikasikan rencana pelaksanaan pembangunan kepada masyarakat dengan cara sosialisasi langsung dan tidak langsung, dengan menggunakan media cetak, media elektronik atau media lainnya.

c) **Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah**

Panitia Pengadaan Tanah adalah panitia yang dibentuk untuk membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Panitia Pengadaan Tanah tersebut diangkat oleh Pemerintah, yaitu :

1. Pengadaan tanah di wilayah kabupaten, dilaksanakan oleh Panitia pengadaan tanah kabupaten/kota yang dibentuk oleh Bupati/Walikota;
2. Panitia Pengadaan Tanah Propinsi DKI Jakarta dibentuk oleh Gubernur;
3. Pengadaan tanah yang terletak di dua wilayah kabupaten/kota atau lebih dilakukan oleh Panitia Pengadaan tanah yang dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri yang terdiri atas unsur pemerintah dan unsur pemerintah daerah.

d) **Penyuluhan**¹⁶

Menurut Pasal 19 Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2007, Panitia Pengadaan Tanah melaksanakan penyuluhan, dan bila penyuluhan diterima, jika tidak diterima, maka Panitia mengadakan penyuluhan kembali, dengan acuan :

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 70.

- a. Tetap tidak diterima oleh 75 % dari pemilik tanah, sedangkan lokasi dapat dipindahkan, diajukan alternatif lokasi lain;
- b. Tetap tidak diterima oleh masyarakat, sedangkan lokasinya tidak dapat dipindahkan ke lokasi lain, maka Panitia Pengadaan Tanah mengusulkan kepada Bupati/Walikota untuk melakukan pencabutan hak atas tanah sesuai UU No. 20 Tahun 1961.

Hasil penyuluhan dituangkan dalam Berita Acara Hasil Penyuluhan.

e) **Identifikasi Dan Inventerisasi**¹⁷

Panitia Pengadaan Tanah melakukan inventarisasi atas penguasaan, penggunaan, dan pemilikan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, yang meliputi kegiatan : a) penunjukan batas; b) pengukuran; c) pemetaan; d) penetapan batas; e) pendataan penggunaan dan pemanfaatan tanah; f) pendataan status tanah; g) pendataan, penguasaan dan pemilikan tanah, pendataan bukti-bukti penguasaan dan pemilikan tanah.

Hasil pelaksanaan identifikasi dan inventarisasi dituangkan dalam bentuk Peta Bidang Tanah dan juga daftar yang memuat keterangan subjek dan objek tanah. Kemudian diumumkan di Kantor Desa/Kelurahan, Kantor Pertanahan dan melalui website selama 7 hari dan/atau media massa paling sedikit 2 kali penerbitan guna memberikan kesempatan bagi pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan.

f) **Penunjukan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah**

Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah menurut Pasal 1 ayat (12) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 adalah lembaga/tim yang profesional dan independen untuk menentukan nilai/harga tanah yang akan digunakan sebagai dasar guna mencapai kesepakatan atas jumlah/besarnya ganti rugi. Menurut Pasal 15 ayat (2) Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006, lembaga/tim penilai harga tanah

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 70-71.

ditetapkan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur bagi propensi DKI. Keanggotaan lembaga Tim Penilai Harga Tanah terdiri dari :

- a. Unsur instansi pemerintah yang membidangi bangunan dan/atau tanaman;
- b. Unsur instansi pemerintah pusat yang membidangi pertanahan nasional;
- c. Unsur instansi Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan;
- d. Ahli atau orang yang berpengalaman sebagai penilai harga tanah;
- e. Akademisi yang mampu menilai harga tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- f. Apabila diperlukan dapat ditambah unsur Lembaga Swadaya Masyarakat.

g) **Penilaian**¹⁸

Berdasarkan ketentuan Pasal 27 s/d 30 Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2007, Penilaian harga tanah dilakukan oleh Lembaga/Tim Penilai harga tanah dengan didasarkan pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atau nilai nyata sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan dan dapat berpedoman pada variabel-variabel : a) lokasi dan letak tanah; b) status tanah; c) peruntukkan tanah; d) kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada; e) sarana dan prasarana yang tersedia; dan f) faktor lain yang mempengaruhi harga tanah.

h) **Musyawarah**

Pengadaan tanah menurut ketentuan Pasal 8 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 dilakukan dengan musyawarah dalam rangka memperoleh kesepakatan mengenai : a) pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut; b) bentuk dan besarnya ganti rugi. Musyawarah menurut Pasal 1 ayat (10) Peraturan Presiden tersebut adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 73.

mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.

Proses musyawarah menurut ketentuan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 jo Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 adalah sebagai berikut :

1. Musyawarah dilakukan dalam rangka a) pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut; b) bentuk dan besarnya ganti rugi (Pasal 8 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005);
2. Musyawarah dipimpin oleh Panitia Pengadaan Tanah (Pasal 9 ayat (4) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005);
3. Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan Panitia Pengadaan tanah dan instansi Pemerintah/Pemerintah Daerah yang memerlukan tanah (Pasal 9 ayat (1) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005);
4. Dalam hal jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, maka musyawarah dilaksanakan oleh Panitia Pengadaan Tanah dan instansi pemerintah/Pemerintah Daerah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk diantara para pemegang hak atas tanah dan sekaligus bertindak sebagai kuasa mereka. Penunjukan kuasa atau wakil dari para pemegang hak atas tanah dilakukan secara tertulis bermeterai cukup yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah atau surat penunjukan/kuasa yang dibuat di hadapan pejabat yang berwenang (Pasal 9 ayat (2) dan (3) Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005);
5. Dalam hal kegiatan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dialihkan atau dipindahkan secara teknis tata ruang ke tempat atau lokasi lain, maka musyawarah dilakukan paling lambat 120

hari kalender terhitung sejak tanggal undangan pertama. Apabila setelah dilakukan musyawarah tidak tercapai kesepakatan, Panitia Pengadaan Tanah menetapkan besarnya ganti rugi berupa uang dan menitipkan ganti rugi pada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan (*consignatie*). Demikian juga apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi, maka Panitia menitipkan uang ganti rugi kepada Pengadilan Negeri (10 Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006);

6. Apabila dalam musyawarah telah di capai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dengan instansi pemerintah/pemerintah daerah yang memerlukan tanah, maka Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi sesuai dengan kesepakatan tersebut (pasal 11 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005);
7. Hasil musyawarah yang dibuat oleh Panitia Pengadaan Tanah dituangkan dalam Berita Acara yang ditandatangani oleh seluruh anggota Panitia, instansi pemerintah/pemerintah daerah yang memerlukan tanah dan pemilik hak atas tanah.

i) **Keputusan Panitia Pengadaan Tanah**

Berdasarkan Berita Acara hasil musyawarah, Panitia Pengadaan Tanah menerbitkan keputusan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi dan Daftar Nominatif Pembayaran Ganti Rugi sebagaimana ketentuan Pasal 11 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005. Daftar Nominatif harus memuat nama pemilik, hak yang dilepaskan atau diserahkan, luas tanah/bangunan, jumlah tanaman, bentuk dan besarnya ganti rugi yang diterima, bentuk dan besarnya ganti rugi yang dititipkan, tandatangan pemilik dan pimpinan proyek dari instansi pemerintah/pemerintah daerah yang memerlukan tanah serta Panitia Pengadaan Tanah sebagai saksi. Keputusan tersebut oleh Panitia Pengadaan Tanah disampaikan kepada Bupati/walikota atau Gubernur dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.¹⁹

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 79.

j) **Pembayaran Ganti Rugi dan/atau Penitipan Ganti Rugi**

Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah (Pasal 1 ayat 11 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005).

Ganti rugi pengadaan tanah menurut ketentuan Pasal 12 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 diberikan untuk : a) hak atas tanah; b) bangunan; c) tanaman; d) benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Sedangkan bentuk ganti rugi menurut Pasal 13 Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 adalah dapat berupa : a) uang; dan/atau b) tanah pengganti; dan atau c) pemukiman kembali; dan/atau d) gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian a, b dan c tersebut; e) bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Sedangkan penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan Hak Ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat (Pasal 14 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005).

Dasar perhitungan ganti rugi menurut ketentuan Pasal 15 Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 adalah didasarkan atas :

- 1) Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh Panitia Pengadaan Tanah;
- 2) Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;
- 3) Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Ganti rugi tersebut menurut ketentuan pasal 16 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 , diserahkan kepada : 1) Pemegang hak atas tanah atau

yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan; 2) Nadzir bagi tanah wakaf. Sedangkan dalam hal tanah, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedang satu atau beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang pemegang hak atas tanah tidak dapat ditentukan, maka ganti rugi yang menjadi hak orang yang tidak dapat ditemukan tersebut, dititipkan di Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.

k) **Pelepasan Hak**²⁰

Pelepasan hak atas tanah hanya diatur dalam Pasal 49 s/d 52 Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2007 yang menentukan, bahwa bersamaan dengan pembayaran dan penerimaan ganti rugi dalam bentuk uang :

- a. Instansi pemerintah yang memerlukan tanah membuat tanda terima pembayaran ganti rugi;
- b. Yang berhak atas ganti rugi membuat surat pernyataan pelepasan/ penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- c. Panitia pengadaan tanah membuat Berita Acara pembayaran ganti rugi dan pelepasan hak atas tanah atau penyerahan tanah.

Dalam hal ganti rugi dalam bentuk selain uang, maka apabila yang berhak atas ganti rugi telah menandatangani kesepakatan, dilanjutkan dengan penandatanganan surat pernyataan pelepasan/ penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dan/atau bangunan dan atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah untuk kepentingan instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Pada saat membuat surat pernyataan pelepasan /penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah, yang berhak atas ganti rugi wajib menyerahkan dokumen asli kepada Panitia Pengadaan Tanah, berupa :

²⁰ *Ibid.*, hlm. 91-93

- 1) Sertifikat hak atas tanah dan/atau dokumen asli pemilikan dan penguasaan tanah;
- 2) Akta-akta perbuatan hukum lainnya yang berkaitan dengan tanah yang bersangkutan;
- 3) Akta-akta lain yang berhubungan dengan tanah yang bersangkutan;
- 4) Surat pernyataan yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah setempat atau yang setingkat dengan itu yang menyatakan bahwa tanah tersebut adalah benar kepunyaan yang bersangkutan.

Jika dokumen asli dari dokumen itu tidak ada atau hilang, pihak yang berhak atas ganti rugi wajib melampirkan :

- 1) Surat Keterangan dari Kepolisian setempat;
- 2) Berita Acara Sumpah yang dibuat di hadapan Kepala Kantor Pertanahan, bagi tanah yang sudah terdaftar;
- 3) Surat pernyataan yang menyatakan bahwa tanah tersebut adalah kepunyaannya dan tidak dalam keadaan sengketa yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah setempat atau yang setingkat dengan itu.

C. **PENCABUTAN HAK ATAS TANAH**

1. **Pengertian**

Pencabutan hak atas tanah merupakan sarana yang disediakan oleh Pemerintah untuk mengambil hak atas tanah warga negara demi kepentingan umum. Lembaga pencabutan hak atas tanah didasarkan pada ketentuan Pasal 18 UUPA yang menyatakan, *untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.* Menurut Penjelasan Pasal 18 UUPA ini, ketentuan pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah, dimana pencabutan dimungkinkan tetapi diikat dengan syarat-syarat, yaitu :

1. Pencabutan hak tidak boleh dilakukan tanpa sebab yang dibenarkan, harus ada keadaan yang mendesak yang memaksa negara melakukan hal tersebut, yakni adanya tuntutan dari tugas negara dalam mensejahterakan rakyatnya melalui pemenuhan kebutuhan yang bersifat publik atau untuk kepentingan umum, dengan demikian terdapat kepentingan yang lebih tinggi dari semua lapisan masyarakat yang harus dipenuhi dari sekedar mempertahankan kepentingan pribadi dari warga negara;
2. Pencabutan hak harus diikuti dengan pemberian ganti kerugian kepada warga yang dicabut haknya. Hal ini tentunya sebagai pengakuan akan hak atas tanah sebagai hak pribadi dari warga negara, karena sebelumnya negara jugalah yang telah menetapkan hak itu kepada warga pemegang hak atas tanah itu, baik melalui pemberian hak maupun pengakuan hak;
3. Pencabutan hak harus dilakukan menurut cara yang diatur dengan undang-undang. Jadi sekalipun ada keadaan yang mendesak demi kepentingan umum, dalam pelaksanaannya tidak boleh dilakukan sewenang-wenang. Dipastikan lebih dahulu yang mencabutan hak ini sesungguhnya dilakukan dengan tata cara yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang, tidak boleh hanya sekedar aturan yang dibuat secara sepihak oleh penguasa dengan peraturan di bawah undang-undang.²¹

Pencabutan hak atas tanah diatur dalam Undang Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Hak Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya, kemudian dikenal dengan istilah pembebasan tanah dalam Peraturan Menteri dalam Negeri No. 15 Tahun 1975. Selanjutnya diganti dengan istilah baru dengan pengadaan tanah berdasarkan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 jo Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Bagi Kepentingan Umum jo Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005.

²¹ Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis, *Op.Cit.*, hlm. 21-22.

Pencabutan hak, yaitu pengambilan tanah kepunyaan pihak lain oleh Pemerintah secara paksa untuk keperluan penyelenggaraan kepentingan umum dengan pemberian ganti rugi yang layak kepada yang mempunyai tanah. Pencabutan hak adalah perbuatan hukum sepihak dari Pemerintah.²² Pencabutan hak atas tanah merupakan salah satu pemutusan hubungan hukum antara subjek hak dengan objek tanahnya, dimana pemutusan hubungan hukum tersebut dilakukan oleh penguasa secara sepihak dan secara paksa serta dengan pemberian kompensasi. Pencabutan hak biasa disebut juga nasionalisasi.²³ Pencabutan hak atas tanah merupakan tindakan khusus dari pihak pemerintah secara sepihak maupun tindakan pihak swasta yang difasilitasi oleh pemerintah.

Pencabutan hak atas tanah ini mengakibatkan putusanya hubungan hukum antara subjek dan objek haknya dan sekaligus mengakibatkan hapusnya hak atas tanah tersebut dan statusnya menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara, selanjutnya negaralah yang berperan sebagai pihak yang menguasai langsung atas tanah dimaksud dan negara juga yang akan melakukan pengaturan kembali terhadap hak atas tanah tersebut.²⁴ Dalam pencabutan hak atas tanah, sebelum Presiden mengeluarkan keputusan pencabutan hak atas tanah, terlebih dahulu harus ada proses permohonan yang diajukan oleh pihak yang berkepentingan sebagaimana ketentuan Pasal 2 UU No. 20 Tahun 1961.

2. Unsur, Sebab dan Syarat Pencabutan Hak Atas Tanah

Pencabutan hak atas tanah adalah hapusnya hubungan hukum antara tanah dengan pemegang haknya yang dilakukan secara paksa demi memenuhi kepentingan umum, dengan pemberian ganti kerugian yang layak. Merujuk pada definisi tersebut maka dapat disimpulkan bahwa dalam pencabutan hak atas tanah :

²² Ny. Arie S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 78.

²³ Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis., *Op.Cit.*, hlm. 1.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 1-2.

- a. Harus ada penghapusan hubungan hukum antara tanah dengan pemegang haknya. Wujud konkrit dari penghapusan hak adalah hilangnya hak dan kewajiban atas tanah;
- b. Penghapusan tersebut dilakukan secara paksa. Pencabutan adalah perbuatan yang sepihak, dan dipaksakan tanpa perlu menunggu kesepakatan;
- c. Pencabutan dilakukan demi pemenuhan kepentingan umum;
- d. Ada ganti kerugian yang layak. Ganti kerugian dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, berlandaskan pada 3 (tiga) hal, yaitu: 1) Ada panitia pencabutan hak atas tanah yang dibentuk oleh eksekutif; 2) Ganti rugi yang layak meliputi harga tanah dan benda-benda yang ada di atasnya; 3) Harus ada pemukiman pengganti (Pemukti).

Bahwa dalam rangka mencapai tujuan negara menciptakan masyarakat adil dan makmur, dimana pembangunan merupakan dasar program pemerintah dalam mencapai tujuan tersebut, seringkali memerlukan tanah sebagai faktor utama dalam pembangunan, seperti pembuatan jalan raya, pelabuhan-pelabuhan, bangunan-bangunan untuk industri, pertambangan, perumahan dan kesehatan dan lain-lain demi kepentingan masyarakat. Untuk keperluan tersebut, Negara yang dalam hal ini pemerintah perlu untuk melakukan pengadaan tanah. Keperluan pemerintah ini menuntut adanya penguasaan sejumlah areal tanah yang akan diperlukan untuk membangun berbagai proyek dengan cara pembebasan tanah dan/atau pencabutan hak atas tanah, pengambilan tanah-tanah penduduk melalui pengusuran, dsb. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka Pencabutan hak atas tanah disebabkan oleh adanya kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa dan negara juga kepentingan bersama rakyat dan kepentingan pembangunan. Pencabutan hak atas tanah dilakukan berdasarkan syarat-syarat, sebagai berikut²⁵ :

- a. Tanah benar-benar diperlukan benar-benar untuk kepentingan umum;
- b. Merupakan upaya terakhir untuk menguasai tanah yang diperlukan dan hanya digunakan dalam keadaan memaksa;
- c. Harus ada ganti rugi yang layak;

²⁵ Ny. Arie.S. Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm. 78.

- d. Harus dilaksanakan berdasarkan Keputusan Presiden;
- e. Bila ganti rugi yang tidak memuaskan harus banding ke Pengadilan Tinggi.

Bagi pemegang hak atas tanah yang tanahnya dicabut hak atas tanahnya memperoleh jaminan :²⁶

- a. Jaminan pemberian ganti rugi yang layak. Bila tidak memuaskan dapat banding ke Pengadilan Tinggi;
- b. Jaminan ganti rugi harus dilakukan secara tunai dan dibayarkan langsung kepada yang berhak;
- c. Jaminan penampungan bagi mereka yang perlu pindah;
- d. Yang berhak atas ganti kerugian bukan hanya mereka yang haknya dicabut, tetapi jika ada orang-orang yang menggarap tanah atau menempati rumah yang bersangkutan;
- e. Jika tanah yang dicabut haknya itu kemudian tidak dipergunakan sesuai rencana peruntukannya, maka mereka yang semula berhak atas tanahnya diberi prioritas untuk mendapatkan kembali.

Berdasarkan uraian di atas, maka dengan merujuk pada ketentuan Pasal 18 UUPA, pencabutan hak atas tanah memiliki unsur-unsur yang harus ada sehingga pencabutan hak atas tanah seseorang dapat dilaksanakan. Unsur-unsur tersebut adalah dapat sebagai berikut :

a. Adanya kepentingan umum.

Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara. Apabila dipertentangkan hak-hak perorangan atas tanah dengan hak lain, maka hak masyarakat dan hak negara-lah yang diutamakan. Dengan perkataan lain, hak seseorang atas tanah harus mengalah demi memenuhi hak-hak masyarakat dan negara (kepentingan umum).

Mengenai kriteria kepentingan umum, ketentuan Pasal 18 UUPA dan Pasal 1 UU No. 20 Tahun 1961 dengan tegas menyatakan kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat. Pasal 14 UUPA secara implisit terdapat beberapa

²⁶ *Ibid.*, hlm. 79.

kepentingan termasuk di dalamnya kepentingan umum dengan menyebut adanya instruksi kepada Pemerintah untuk membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah untuk : 1) Keperluan negara; 2) Keperluan peribadatan; 3) Keperluan pusat-pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, dan lain-lain kesejahteraan; 4) Keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, dan perikanan; 5) Keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi, dan pertambangan. Keperluan tersebut disebut dengan kepentingan hidup rakyat dan negara, artinya keperluan-keperluan tersebut tersirat sebagai kepentingan umum atau kepentingan pembangunan.²⁷

Kepentingan umum menurut ketentuan penjelasan angka 4 huruf (b) UU No. 20 Tahun 1961, sebagai berikut :

“(b) umumnya pencabutan hak diadakan untuk keperluan usaha-usaha Negara (Pemerintah Pusat dan Daerah), karena menurut Pasal 18 Undang Undang Pokok Agraria, hal itu hanya dapat dilakukan untuk kepentingan umum. Tetapi biarpun demikian, ketentuan-ketentuan Rancangan Undang Undang ini tidak menutup kemungkinan untuk, sebagai perkecualian mengadakan pula pencabutan hak guna pelaksanaan usaha-usaha swasta, asal usaha itu benar-benar untuk kepentingan umum dan tidak mungkin diperoleh tanah yang diperlukan melalui persetujuan dengan yang empunya. Sudah barang tentu usaha swasta tersebut rencananya harus disetujui pemerintah dan sesuai dengan pola pembangunan nasional semesta berencana. Contoh daripada kepentingan umum itu misalnya pembuatan jalan raya, pelabuhan, pembangunan untuk industri dan pertambangan, perumahan dan kesehatan rakyat serta lain-lain usaha dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional semesta berencana. Jika untuk menyelesaikan suatu soal pemakaian tanah tanpa hak oleh rakyat, pemerintah memandang perlu untuk menguasai sebagian tanah kepunyaan pemiliknya, maka jika pemilik itu tidak bersedia menyerahkan tanah yang bersangkutan atas dasar

²⁷ Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis., *Op.Cit.*, hlm. 24.

musyawarah, soal tersebut dapat dianggap sebagai suatu kepentingan umum untuk mana dapat dilakukan pencabutan hak.”

Berdasarkan uraian ketentuan tersebut, baik dalam UUPA maupun UU No. 20 Tahun 1961, kepentingan umum adalah :

- 1) Kepentingan bangsa dan negara (Pemerintah Pusat dan Daerah);
- 2) Kepentingan bersama rakyat;
- 3) Kepentingan pembangunan. Mencakup pembangunan jalan raya, pelabuhan, bangunan untuk industri, perumahan dan kesehatan rakyat, peribadatan, pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, pengembangan produksi pertanian, peternakan, dan perikanan, industri, transmigrasi, dan pertambangan.²⁸

Menurut Pasal 1 Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973, suatu kegiatan mempunyai sifat kepentingan umum apabila menyangkut : a) Kepentingan bangsa dan negara; dan/atau b) Kepentingan masyarakat luas; dan/atau c) Kepentingan rakyat banyak/bersama; dan/atau d) Kepentingan pembangunan.

Pihak yang berhak mengklaim sebagai pihak yang paling berkepentingan yang membutuhkan tanah untuk kepentingan umum, sehingga dapat dilakukan pencabutan hak seseorang atas permintaannya, menurut Pasal 3 Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 tentang Pedoman Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya adalah :

- 1) Instansi Pemerintah/badan-badan Pemerintah, dengan ketentuan kegiatan/ proyeknya masuk dalam rencana pembangunan atau rencana yang bersifat untuk umum;
- 2) Usaha-usaha swasta, dengan ketentuan rencana proyeknya harus disetujui oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai rencana pembangunan yang telah ada.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 24-25.

Kegiatan-kegiatan yang ditetapkan sebagai bidang pembangunan yang masuk kategori kepentingan umum adalah : pertahanan, pekerjaan umum, perlengkapan umum, jasa umum, keagamaan, ilmu pengetahuan dan seni budaya, kesehatan, olahraga, keselamatan umum terhadap bencana, kesejahteraan sosial, makam/kuburan, pariwisata dan rekreasi, dan usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.²⁹

Terhadap kepentingan umum tersebut, Pasal 5 Peraturan Presiden no. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyatakan, pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah Pusat dan Daerah adalah meliputi :

- a. Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b. Waduk, bendungan, irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- c. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta, dan terminal;
- d. Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
- e. Tempat pembuangan sampah;
- f. Cagar alam dan cagar budaya;
- g. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

b. Pemberian ganti rugi yang layak.

Terhadap pencabutan hak atas tanah atas dasar kepentingan umum, tidak dilakukan secara serta merta oleh pemerintah tanpa kompensasi. Apabila hak-hak seseorang terpaksa dicabut untuk kepentingan umum, maka dipersyaratkan untuk diberi ganti rugi kepada pemegang haknya. Dan pada saat penetapan hak tersebut oleh Negara/Pemerintah, warga negara sebagai pemohon hak atas tanah dipersyaratkan terlebih dahulu untuk menunjukkan bukti perolehan

²⁹ Supriadi, *Op.Cit.*, hlm. 73.

tanahnya, juga membayar biaya-biaya tertentu baik berupa biaya administrasi maupun kewajiban perpajakan.

Menurut Pasal 6 UU No. 20 Tahun 1961, dalam keadaan sangat mendesak yang memerlukan penguasaan tanah dan/atau benda yang bersangkutan dengan segera, atas permintaan yang berkepentingan Kepala Inspeksi Agraria menyampaikan permintaan untuk melakukan pencabutan hak tersebut kepada Menteri Agraria, tanpa disertai taksiran ganti kerugian Panitia Penaksir dan kalau perlu juga dengan tidak menunggu diterimanya Pertimbangan Kepala Daerah. Dalam hal ini Menteri Agraria dapat mengeluarkan Surat Keputusan yang memberi perkenan kepada yang berkepentingan untuk menguasai tanah dan/atau benda yang bersangkutan. Keputusan penguasaan akan diikuti dengan Keputusan Presiden mengenai dikabulkannya atau tidak permintaan untuk melakukan pencabutan hak itu.

Yang harus diperhatikan dalam pemberian kompensasi dari pencabutan hak atas tanah adalah :

- 1) Harus layak. Mengenai pengertian layak maka dapat saja disebut layak itu dengan harga wajar atau titik tengah dari harga pasar dengan harga dalam tagihan pajak (NJOP). Bahwa orang yang dicabut haknya tidak berada dalam keadaan lebih miskin ataupun menjadi lebih miskin kelak karena uang ganti pembayaran rugi itu telah habis dikonsumsi, minimal ia harus dapat dalam situasi ekonomi yang sekurang-kurangnya sama seperti sebelum dicabut haknya, syukur kalau keadaannya lebih baik³⁰;
- 2) Bentuk ganti kerugian.³¹ Menurut Penjelasan UU No. 20 Tahun 1961, pemberian ganti rugi yang layak dapat dilakukan dengan berbagai alternatif yakni :
 - a) Diberikan ganti kerugian berupa uang yang didasarkan atas nilai yang nyata/sebenarnya dari tanah yang bersangkutan; atau

³⁰ Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis., *Op.Cit.*, hlm. 28-29

³¹ *Ibid.*, hlm. 29.

- b) Diberikan ganti kerugian berupa tempat tinggal atau tanah garapan lainnya; atau
 - c) Diberikan ganti kerugian berupa uang dan fasilitas-fasilitas tertentu, misalnya transmigrasi.
- 3) Dilakukan oleh Panitia Penaksir.³² Panitia penaksir ditetapkan oleh Menteri Agraria sebagaimana ketentuan Pasal 3 ayat (1) huruf b UU No. 20 Tahun 1961. Panitia Penaksir bertugas untuk melakukan penaksiran tentang ganti kerugian mengenai tanah dan/atau benda-benda yang haknya akan dicabut. Panitia Penaksir menurut Penjelasan Pasal 4 UU No. 20 Tahun 1961 anggota-anggotanya akan terdiri pejabat-pejabat yang ahli, misalnya dari Jawatan Pendaftaran Tanah, Pajak, Pekerjaan Umum dan lain sebagainya. Demikian juga akan duduk sebagai anggota seorang anggota dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- Dalam melakukan penaksiran ganti rugi, Panitia Penaksir, harus :
- a. wajib mendengar pendapat golongan-golongan rakyat yang bersangkutan. Misalnya di dalam menaksir harga tanah pertanian harus didengar pendapat wakil-wakil golongan kerja tani (Pasal 4 UU No. 20 Tahun 1961);
 - b. Menaksir secara objektif dengan tidak merugikan kedua belah pihak (Pasal 5 ayat (1) Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973);
 - c. Menggunakan norma-norma yaitu memperhatikan pedoman yang ada dan yang lazim dipergunakan dalam mengadakan penaksiran harga/ganti rugi tanah yang berlaku di daerah yang bersangkutan (Pasal 5 ayat (1) dan (2) Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973);
 - d. Memperhatikan harga-harga penjualan tanah/ bangunan/ tanaman di sekitarnya yang terjadi dalam tahun yang sedang berjalan (Pasal 5 ayat (1) Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973).
- 4) Cara pembayaran.³³ Berdasarkan Pasal 6 Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973, pembayaran ganti rugi harus dibayar secara tunai

³² *Ibid.*, hlm. 30-31.

³³ *Ibid.*, hlm. 31.

dan dibayarkan langsung oleh Pemerintah/instansi yang berkepentingan kepada pemilik tanah yang berhak. Ini berarti tidak diperkenankan dilakukan pembayaran melalui perantara atau kuasanya.

c. Menurut cara yang diatur UU.

Berdasarkan unsur ini, tidak dapat dilakukan pencabutan secara sewenang-wenang oleh penguasa sekalipun ada keadaan yang mendesak demi kepentingan umum. Harus diperhatikan bahwa pencabutan harus dilakukan dengan tata cara yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang, tidak boleh hanya sekedar aturan yang dibuat secara sepihak oleh penguasa.³⁴

3. Prosedur Pencabutan Hak atas Tanah

Mengenai prosedur pencabutan hak atas tanah menurut UU No. 20 Tahun 1961 dapat dibagi dua, yaitu :

1) Acara biasa.

Menurut acara biasa, tanah baru dapat dikuasai setelah dilakukan pembayaran ganti rugi dan dikeluarkannya Surat Keputusan Pencabutan hak dari Presiden. Prosedur pencabutan hak yang bersifat umum yang didasarkan pada ketentuan Pasal 2 , 3 dan 8 UU No. 20 Tahun 1961 adalah :³⁵

- a. Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan melalui Kepala Inspeksi Agraria disertai alasan-alasannya keterangan tanah termasuk didalamnya nama yang berhak, luas dan jenis haknya serta adanya rencana penampungan warga yang ada di atasnya;
- b. Diminta pertimbangan kepada Kepala Daerah yang bersangkutan tentang permohonan tersebut dan rencana penampungannya,

³⁴ *Ibid.*, hlm. 31.

³⁵ *Ibid.*, hlm.34-35.

- kecuali dalam keadaan yang benar-benar mendesak, pertimbangan, pertimbangan tersebut dapat diabaikan;
- c. Dibentuk Panitia Penaksir untuk menghitung dan menetapkan ganti kerugian;
 - d. Diminta rekomendasi dari Menteri Agraria/BPN, Menteri Kehakiman (Menteri Hukum dan HAM) dan Menteri yang bersangkutan;
 - e. Berkas permohonan diteruskan ke Presiden untuk diterbitkan keputusan keputusan pencabutan haknya;
 - f. Keputusan tentang pencabutan hak ini dimuat dalam Berita Acara Negara dan isinya juga dimuat dalam surat kabar serta diberitahukan kepada yang bersangkutan;
 - g. Apabila pihak yang dicabut haknya tidak menerima penetapan besarnya ganti rugi yang ditetapkan Panitia Penaksir, dapat mengajukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi 1 (satu) bulan sejak keputusan Presiden di terbitkan. Dalam hal upaya banding ini, pihak yang dicabut haknya tidak dapat mengajukan tidak dapat mengajukan gugatan dengan menyatakan tidak bersedia haknya dicabut, tetapi dibatasi dalam hal penentuan besarnya ganti rugi yang ditawarkan pemerintah dan pihak Pengadilan Tinggi pun hanya akan menetapkan apakah tetap pada jumlah yang ditawarkan Pemerintah atau menaikkan jumlah uang ganti rugi tersebut.

2) Acara khusus.

Penguasaan dan penggunaan tanah dapat segera dilakukan atas dasar ijin Menteri Dalam Negeri tanpa menunggu Surat Keputusan Pencabutan hak dari Presiden. Apabila dalam keadaan sangat mendesak yang memerlukan penguasaan tanah dengan segera dan tidak dimungkinkan lagi untuk meminta pertimbangan dari instansi/Menteri lain dalam pasal 6 UU No. 20 Tahun 1961 dimungkinkan untuk melakukan pencabutan hak dengan menyimpang dari ketentuan Pasal 2 dan 3 UU No. 20 Tahun 1961. Yang dimaksud dengan keadaan mendesak adalah apabila kepentingan umum menghendaknya yang ditandai dengan adanya :

- 1) Penyediaan tanah diperlukan dalam keadaan sangat mendesak; dimana penundaan pelaksanaannya dapat menimbulkan bencana alam yang mengancam keselamatan umum;
- 2) Penyediaan tanah tersebut sangat diperlukan dalam suatu kegiatan pembangunan oleh pemerintah dan/atau daerah maupun masyarakat luas pelaksanaannya dianggap tidak dapat ditunda-tunda lagi.

Prosedur dan tata cara pencabutan acara khusus adalah sebagai berikut :

1. Kepala Inspeksi Agraria atas permintaan pihak yang berkepentingan menyampaikan permintaan untuk melakukan pencabutan hak kepada Menteri Agraria (BPN) tanpa disertai taksiran ganti kerugian dan bila perlu dengan tidak menunggu pertimbangan Kepala Daerah (Pasal 6 ayat (1) UU No. 20 Tahun 1961).
2. Setelah menerima permintaan tersebut, Menteri Agraria (BPN) mengeluarkan Surat Keputusan yang memberi perkenan kepada yang berkepentingan untuk menguasai tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan (Pasal 6 ayat (2) UU No. 20 Tahun 1961).
3. Keputusan itu diikuti dengan Keputusan Presiden mengenai dikabulkan atau ditolaknya permintaan untuk melakukan pencabutan hak (Pasal 6 ayat (2) UU No. 20 Tahun 1961).
4. Surat Keputusan Pencabutan hak dari Presiden diumumkan dalam Berita Negara RI dan turunannya disampaikan kepada yang berhak atas tanah dan/atau benda-benda yang haknya dicabut. Isinya juga diumumkan dalam Surat Kabar. Pengumuman tersebut ditanggung oleh yang berkepentingan (Pasal 7 UU No. 20 Tahun 1961).

Keberatan terhadap ganti rugi dapat dilakukan dengan syarat-syarat, sebagai berikut: Apabila pihak yang berhak atas tanah tidak bersedia menerima ganti rugi karena jumlahnya dianggap tidak layak, maka

dapat minta banding ke Pengadilan Tinggi yang daerah hukumnya meliputi tempat letak tanah dan/atau bangunan agar pengadilan yang menentukan jumlah ganti rugi. Pengadilan Tinggi memutus dalam tingkat pertama dan terakhir.

D. PEMEBEBASAN TANAH

Tidak ada satu pasal pun dalam UUPA yang secara khusus mengatur masalah pembebasan tanah. Mengenai pembebasan tanah diatur tersebar pada beberapa pasal dalam UUPA, yaitu Pasal 27, 34, dan 40 UUPA yang menyebutkan, hak atas tanah hapus apabila tanahnya dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya. Istilah pembebasan tanah muncul seiring dengan terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah (Permendagri No. 15 Tahun 1975). Dengan terbitnya peraturan ini sekaligus mencabut ketentuan dari *Bijblad* No. 113272 jo No. 12476.³⁶

Menurut Pasal 1 ayat (1) Permendagri No. 15 Tahun 1975, Pembebasan tanah ialah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi. Dengan pembebasan tanah adalah hapusnya hubungan hukum antara tanah dengan pemegang haknya yang dilakukan secara musyawarah mufakat, demi pemenuhan kepentingan umum dengan pemberian ganti rugi yang layak. Pembebasan hak atas tanah harus memenuhi 4 (empat) unsur, yaitu: a) Ada suatu tindakan yang menghapus hubungan hukum antara tanah dengan pemiliknya; b) Ada musyawarah dan mufakat dalam pengambilan keputusan; Artinya pembuatan pembebasan tanah tidak boleh dipaksakan; c) Harus ada kepentingan umum; d) Harus ada ganti rugi yang layak.

Menurut Pasal 1 ayat (5) Permendagri No. 15 Tahun 1975, Tanah-tanah yang dibebaskan dengan mendapatkan ganti rugi dapat berupa: a) tanah-tanah yang telah mempunyai sesuatu hak berdasarkan Undang-Undang No. 5 tahun 1960; b) tanah-tanah dari masyarakat hukum adat.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 41.

Dalam rangka pembebasan hak atas tanah, dibentuk Panitia Pembebasan Hak atas Tanah. Menurut Pasal 1 ayat (2) Permendagri No. 15 Tahun 1975, Panitia Pembebasan Tanah adalah suatu Panitia yang bertugas melakukan pemeriksaan/ penelitian dan penetapan ganti rugi dalam rangka pembebasan sesuatu hak atas tanah dengan atau tanpa bangunan/tanaman tumbuh di atasnya, yang pembentukannya ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah untuk masing-masing Kabupaten/ Kotamadya dalam suatu wilayah Propinsi yang bersangkutan.

Panitia Pembebasan Tanah menurut Pasal Permendagri No. 15 Tahun 1975 Pasal 2, memiliki susunan yang terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut :

- 1) Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya sebagai Ketua merangkap anggota;
- 2) Seorang pejabat dari Kantor Pemerintah Daerah Tingkat II yang ditunjuk oleh Bupati/ Walikota Kepala Daerah yang bersangkutan sebagai anggota;
- 3) Kepala Kantor IPEDA/IREDA atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota;
- 4) Seorang pejabat yang ditunjuk oleh instansi yang memerlukan tanah tersebut sebagai anggota;
- 5) Kepala Dinas Pekerjaan Umum Daerah Tingkat II atau pejabat yang ditunjuknya apabila mengenai tanah bangunan dan/atau Kepala Dinas Pertanian Daerah Tingkat II atau pejabat yang ditunjuknya jika mengenai tanah pertanian sebagai anggota;
- 6) Kepala Kecamatan yang bersangkutan sebagai anggota;
- 7) Kepala Desa atau yang dipersamakan dengan itu sebagai anggota;
- 8) Seorang pejabat dari Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya yang ditunjuk oleh Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan sebagai sekretaris bukan anggota.

Tugas Panitia (pembebasan hak atas tanah) menurut Pasal 3 Permendagri No. 15 Tahun 1975 adalah :

- 1) Mengadakan inventarisasi serta penelitian setempat terhadap keadaan tanahnya, tanam tumbuh dan bangunan-bangunan;
- 2) Mengadakan perundingan dengan para pemegang hak atas tanah dan bangunan/tanaman;
- 3) Menaksir besarnya ganti rugi yang akan dibayarkan kepada yang berhak;
- 4) Membuat berita acara pembebasan tanah disertai fatwa/pertimbangannya;
- 5) Menyaksikan pelaksanaan pembayaran ganti rugi kepada yang berhak atas tanah bangunan/tanaman tersebut.

Untuk dapat melaksanakan pembebasan hak atas tanah, maka harus melalui prosedur yang telah ditetapkan. Prosedur pembebasan hak atas tanah menurut ketentuan Pasal 5 s/d 10 Kemendagri No. 15 Tahun 1975 adalah sebagai berikut : ³⁷

- a. Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan kepada Gubernur disertai keterangan mengenai status tanahnya, gambar situasi, maksud dan tujuan dan penggunaan selanjutnya serta kesediaan untuk membayar ganti rugi. Bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah dan/atau fasilitas lain.
- b. Gubernur akan meneruskan permohonan tersebut kepada Panitia dan Panitia akan mengadakan penaksiran penetapan atas besarnya ganti rugi dengan mengadakan musyawarah dengan pemilik/pemegang hak atas tanah/bangunan/ tanaman berdasarkan harga umum setempat;
- c. Panitia dalam menentukan ganti rugi diharapkan agar terdapat kata sepakat dengan seluruh anggota panitia dan jika terdapat perbedaan taksiran maka dipergunakan dengan harga rata-rata taksiran masing-masing. Selanjutnya Panitia menyampaikan kesimpulan tersebut kepada instansi yang memerlukan tanah dan pemilik/pemegang hak;
- d. Pemilik/pemegang hak memberitahukan persetujuan atau penolakannya atas besarnya ganti rugi disertai dengan alasan. Jika terjadi penolakan oleh pemilik/pemegang hak, maka Panitia dapat

³⁷ *Ibid.*, hlm. 47-48

bertahan dengan keputusannya atau meneruskannya kepada Gubernur dengan pertimbangan yang akan mengukuhkan keputusan Panitia atau mencari jalan tengah, dan Gubernur akan menyampaikan keputusannya kepada Panitia dan pihak yang bersangkutan;

- e. Dalam hal tercapai kesepakatan mengenai ganti rugi, maka dilakukan pembayaran sekaligus penyerahan/pelepasan haknya yang disaksikan oleh minimal 4 (empat) orang anggota Panitia, diantaranya Kepala Kecamatan atau Kepala Desa yang bersangkutan dan dibuatkan dalam Daftar secara kolektif;
- f. Instansi yang telah membebaskan tanah diharuskan mengajukan permohonan sesuai hak atas tanah kepada instansi yang berwenang.

BAB 9

PENGADAAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN

A. PENGADAAN RUMAH DAN PERUMAHAN

Rumah, merupakan salah satu kebutuhan (dasar) manusia yang tidak akan pernah selesai. Bahkan pengadaan papan/perumahan saja tidak cukup, karena setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan kebutuhan dasar manusia, dan yang mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif.

Rumah tersebut tidak sekedar rumah semata, tapi rumah yang berada dalam lingkungan perumahan dan permukiman yang merupakan lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung peri kehidupan dan penghidupan yang terencana, menyeluruh, terpadu dan berkelanjutan. Pemenuhan kebutuhan rumah dan perumahan harus dibarengi dengan adanya lingkungan perumahan dan permukiman yang layak, sehat, aman, serasi, dan teratur yang penting untuk meningkatkan harkat dan martabat kehidupan warga negara dan keluarganya.

Masyarakat harus dapat bertempat tinggal dan menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis. Oleh karenanya sebagai kebutuhan dasar manusia, idealnya rumah harus dimiliki oleh setiap keluarga, terutama bagi masyarakat yang

berpenghasilan rendah dan bagi masyarakat yang tinggal di daerah padat penduduk di perkotaan.¹ Ketentuan Pasal 50 UU No. 1 Tahun 2011 menegaskan bahwa setiap orang berhak untuk bertempat tinggal atau menghuni rumah. Hak menghuni rumah tersebut dapat berupa hak milik, sewa, atau bukan dengan cara sewa. Sebagai kebutuhan dasar yang terpenting, maka kebutuhan akan rumah dapat dibedakan bermacam-macam, yaitu : a) kebutuhan rumah berdasarkan kepercayaan; b) kebutuhan rumah berdasarkan pekerjaan; c) kebutuhan rumah berdasarkan jumlah keluarga dan keamanan; d) kebutuhan rumah berdasarkan tingkat ekonomi.²

Negara bertanggung jawab dalam menyediakan dan memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat. Yang untuk itu dilakukan dengan melalui penyelenggaraan perumahan dan permukiman serta keswadayaan masyarakat. Pemerintah harus memberikan hak dan kesempatan yang seluas-luasnya bagi masyarakat. Untuk itu, mengingat semakin langkanya tanah saat ini karena digunakan untuk berbagai keperluan, maka mengingat efisiensinya maka dalam kaitannya dengan pengadaan perumahan, pembangunan perumahan dilakukan secara vertikal atau dikenal dengan rumah bertingkat atau rumah susun yang peruntukannya tidak hanya untuk golongan menengah ke bawah, tapi juga dibangun rumah mewah dan fasilitas-fasilitas khusus yang diharapkan dapat memecahkan permasalahan dari segi hukumnya.³

Pasal 19 UU No. 1 tahun 2011, mengatur bahwa terhadap pengadaan, pembangunan atau penyelenggaraan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat, dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau setiap orang yang menjamin hak

¹ Indonesia, *Undang Undang tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman*, UU No. 1 Tahun 2011, LN No. 7, TLN No. 5188, Penjelasan Umum alinia kedua.

² Wirahadi Prasetyono, *Cara Mudah Mengurus Surat Tanah dan Rumah (Buku Terlengkap) : Taktik Investasi Properti, Pengakuan KPR, dan Tips Berbagai Masalah Properti*, Cet. Pertama, Yogyakarta : Flashbooks, 2013, hlm. 160-162.

³ *Ibid.*, hlm. 35.

setiap warga negara untuk menempati, menikmati dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur.

Namun demikian, dalam konteks yuridis, penyediaan perumahan oleh negara dan pemilikannya oleh warga negara tidaklah cukup memadai karena masih harus diberikan jaminan kepastian hukum atas pemilikan rumah tersebut. Oleh karenanya, untuk memberikan jaminan kepastian kepemilikan rumah, maka pembangunan perumahan harus dilakukan di atas tanah yang dimilikinya dan dikukuhkan dengan hak-hak atas tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk itu pengadaan tanah untuk perumahan perlu ditangani secara nasional dengan campur tangan dari pemerintah dalam pengelolaan dan pengendaliannya disertai dengan penerbitan peraturan perundangan yang mengatur pengadaan perumahan dan permukiman, sehingga perumahan dan permukiman layak dihuni oleh warga negara dan keluarganya yang memungkinkan untuk dapat meningkatkan kualitas hidupnya.⁴

Campur tangan pemerintah dilakukan dengan penyelenggaraan perumahan dan permukiman disertai dengan pembinaan oleh pemerintah yang dilakukan Menteri, Gubernur dan bupati/walikota. Pembinaan yang dilakukan meliputi perencanaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan, yang dalam kaitannya dengan kepemilikan tanah difokuskan pada pengaturan mengenai a) penyediaan tanah; b) pembangunan; c) pemanfaatan; pemeliharaan; d) pendanaan dan pembiayaan.

Untuk pengadaan perumahan dan memenuhi kebutuhan rumah, pemerintah melakukan perencanaan perumahan yang terdiri dari : a) perencanaan dan perancangan rumah; b) perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan. Perencanaan dan perancangan rumah dilakukan untuk : a) Menciptakan rumah yang layak huni; b) Mendukung upaya pemenuhan kebutuhan rumah oleh masyarakat dan pemerintah; c) Meningkatkan tata bangunan dan lingkungan yang terstruktur.

⁴ Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis, *Kepemilikan Properti di Indonesia*, Cet. 1, Bandung : Penerbit Mandar Maju, 2013, hlm. 34-35.

Hasil perencanaan dan perancangan rumah yang dilakukan oleh seseorang yang memiliki keahlian di bidang perencanaan dan perancangan rumah yang dibutuhkan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, harus memenuhi persyaratan teknis, administratif, tata ruang, dan ekologis.

Dalam pengadaan perumahan, pemerintah wajib memenuhi kebutuhan rumah bagi MBR. Untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi MBR tersebut, Pemerintah dan/ atau pemerintah daerah wajib memberikan kemudahan pembangunan dan perolehan rumah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dan berkelanjutan. Kemudahan dan/atau bantuan pembangunan dan perolehan rumah bagi MBR dapat berupa: a) subsidi perolehan rumah; b) stimulan rumah swadaya; c) insentif perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan; d) perizinan; e) asuransi dan penjaminan; f) penyediaan tanah; g) sertifikasi tanah; dan/atau h) prasarana, sarana, dan utilitas umum. Pemberian kemudahan dituangkan dalam akta perjanjian kredit atau pembiayaan untuk perolehan rumah bagi MBR (Pasal 54 UU No. 1 Tahun 2011).

Orang perseorangan yang memiliki rumah umum dengan kemudahan yang diberikan Pemerintah atau pemerintah daerah hanya dapat menyewakan dan/atau mengalihkan kepemilikannya atas rumah kepada pihak lain, dalam hal: a) pewarisan; b) penghunian setelah jangka waktu paling sedikit 5 (lima) tahun; atau c) pindah tempat tinggal karena tingkat sosial ekonomi yang lebih baik. Dalam hal dilakukan pengalihan kepemilikan sebagaimana huruf b dan huruf c, pengalihannya wajib dilaksanakan oleh lembaga yang ditunjuk atau dibentuk oleh Pemerintah atau pemerintah daerah dalam bidang perumahan dan permukiman (Pasal 55 UU No. 1 Tahun 2011).

Jika pemilik meninggalkan rumah secara terus-menerus dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun tanpa memenuhi kewajiban berdasarkan perjanjian, Pemerintah atau pemerintah daerah berwenang mengambil alih kepemilikan rumah tersebut. Rumah yang telah diambil alih oleh Pemerintah atau pemerintah daerah wajib didistribusikan kembali kepada MBR.

B. PENYELENGGARAAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN

Pembangunan perumahan adalah meliputi, a) pembangunan rumah dan prasarana, sarana, dan utilitas umum; dan/atau b) peningkatan kualitas perumahan. Pembangunan perumahan dan permukiman dilakukan oleh penyelenggara pembangunan perumahan, yang dilakukan dengan tujuan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 dan Penjelasan UU No. 1 Tahun 2011, yaitu :

- a. Memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman. Maksud dari “kepastian hukum” adalah jaminan hukum bagi setiap orang untuk bertempat tinggal secara layak, baik yang bersifat milik maupun bukan milik melalui cara sewa dan cara bukan sewa. Jaminan hukum antara lain meliputi kesesuaian peruntukan dalam tata ruang, legalitas tanah, perizinan, dan kondisi kelayakan rumah sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- b. Mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan, terutama bagi MBR. Maksud dari “penataan dan pengembangan wilayah” adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan, dan pengendalian yang dilakukan untuk menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antar daerah, antara pusat dan daerah, antar sektor, dan antar pemangku kepentingan, sebagai bagian utama dari pengembangan perkotaan dan perdesaan yang dapat mengarahkan persebaran penduduk dan mengurangi ketidakseimbangan pembangunan antar wilayah serta ketidaksinambungan pemanfaatan ruang;
- c. Meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan, baik di kawasan perkotaan maupun kawasan perdesaan. Maksud dari “daya guna dan hasil guna sumber daya alam” adalah kemampuan untuk meningkatkan segala potensi dan sumber

daya alam tanpa mengganggu keseimbangan dan kelestarian fungsi lingkungan dalam rangka menjamin terwujudnya penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang berkualitas di lingkungan hunian perkotaan dan lingkungan hunian pedesaan;

- d. Memberdayakan para pemangku kepentingan bidang pembangunan perumahan dan kawasan permukiman. Maksud dari “memberdayakan para pemangku kepentingan” adalah upaya meningkatkan peran masyarakat dengan memobilisasi potensi dan sumber daya secara proporsional untuk mewujudkan perumahan dan kawasan permukiman yang madani. Para pemangku kepentingan antara lain meliputi masyarakat, swasta, lembaga keuangan, Pemerintah dan pemerintah daerah;
- e. Menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, dan budaya; dan
- f. Menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan. Rumah yang layak huni dan terjangkau adalah rumah yang memenuhi persyaratan keselamatan bangunan dan kecukupan minimum luas bangunan serta kesehatan penghuninya, yang mampu dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Sedangkan “lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan” adalah lingkungan yang memenuhi persyaratan tata ruang, kesesuaian hak atas tanah dan rumah, dan tersedianya prasarana, sarana, dan utilitas umum yang memenuhi persyaratan baku mutu lingkungan.

Berdasarkan tujuan tersebut, penyelenggaraan pembangunan rumah dan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat. Penyelenggaraan perumahan adalah meliputi : a) perencanaan perumahan; b) pembangunan perumahan; c) pemanfaatan perumahan; dan d) pengendalian perumahan. Perumahan tersebut mencakup rumah atau perumahan beserta prasarana, sarana, dan utilitas umum (Pasal 19 dan 20 UU No. 1 Tahun 2011).

Pembangunan perumahan dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dan atau setiap orang untuk menjamin hak setiap warga negara memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur. Pemerintah pusat, pemerintah daerah baik pemerintah Kabupaten maupun Kotamadya memiliki tugas dan kewajiban berbeda dalam penyelenggaraan dan pembangunan perumahan. Pembangunan perumahan dilakukan dengan mengembangkan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta mengembangkan industri bahan bangunan yang mengutamakan pemanfaatan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal yang aman bagi kesehatan. Industri bahan bangunan tersebut wajib memenuhi Standar Nasional Indonesia (SNI).⁵

Dalam hal ini Pemerintah daerah wajib memberikan kemudahan perizinan bagi badan hukum yang mengajukan rencana pembangunan perumahan untuk MBR. Pemberian kemudahan perizinan bagi badan hukum yang mengajukan rencana pembangunan perumahan untuk MBR dimaksudkan untuk mendorong iklim berusaha bagi badan hukum di bidang perumahan dan permukiman sekaligus dalam upaya mewujudkan pemenuhan kebutuhan perumahan bagi MBR. Dalam hal ini Pemerintah daerah berwenang mencabut izin pembangunan perumahan terhadap badan hukum yang tidak memenuhi kewajibannya (Pasal 33 dan Penjelasan Pasal 33 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2011).

Badan hukum yang melakukan pembangunan perumahan wajib mewujudkan perumahan dengan hunian berimbang. Pembangunan perumahan skala besar yang dilakukan oleh badan hukum wajib mewujudkan hunian berimbang dalam satu hamparan. Kewajiban tersebut dikecualikan untuk badan hukum yang membangun perumahan yang seluruhnya ditujukan untuk pemenuhan kebutuhan rumah umum. Dalam hal ini Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dapat memberikan insentif kepada badan hukum untuk mendorong pembangunan perumahan dengan hunian berimbang (Pasal 34 UU No. 1 Tahun 2011).

⁵ Serfianto Dibyo Purnomo, Iswi Hariyani, dan Cita Yustisia Serfiyani, *Kitab Hukum Bisnis Properti : Panduan Lengkap Bisnis Properti Ditinjau Dari Aspek Hukum Bisnis*, Cet. 1, Yogyakarta : Penerbit Pustaka Yustisia, 2011, hlm.. 215.

Pembangunan perumahan skala besar dengan hunian berimbang meliputi rumah sederhana, rumah menengah, dan rumah mewah. perumahan skala besar adalah perumahan yang direncanakan secara menyeluruh dan terpadu yang pelaksanaannya dilakukan secara bertahap. Sedangkan hunian berimbang adalah perumahan atau lingkungan hunian yang dibangun secara berimbang antara rumah sederhana, rumah menengah, dan rumah mewah. Pembangunan perumahan dengan hunian berimbang tidak dalam satu hamparan, pembangunan rumah umum harus dilaksanakan dalam satu daerah kabupaten/kota. Pembangunan rumah umum tersebut harus mempunyai akses menuju pusat pelayanan atau tempat kerja. Dalam hal ini, pembangunan perumahan dengan hunian berimbang yang tidak dalam satu hamparan tersebut harus dilakukan oleh badan hukum yang sama (Pasal 35 dan 36 UU No. 1 Tahun 2011).

Sedangkan rumah sebagai bagian dari perumahan secara satu kesatuan, pembangunannya adalah meliputi pembangunan rumah tunggal, rumah deret, dan/atau rumah susun. Pembangunan rumah dan perumahan harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, dimana pembangunan rumah tersebut dikembangkan berdasarkan tipologi, ekologi, budaya, dinamika ekonomi pada tiap daerah, serta mempertimbangkan faktor keselamatan dan keamanan, yang dapat dilakukan oleh setiap orang, Pemerintah, dan/atau pemerintah daerah. Menurut penjelasan Pasal 38 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2011, yang dimaksud dengan :

- a) Tipologi adalah klasifikasi rumah yang berupa rumah tapak atau rumah susun berdasarkan bentuk permukaan tanah, tempat rumah berdiri meliputi rumah di atas tanah keras, rumah di atas tanah lunak, rumah di garis pantai/pasang surut, rumah di atas air/terapung (menetap), rumah di atas air/terapung (berpindah-pindah).
- b) Ekologi adalah persyaratan yang berkaitan dengan keserasian dan keseimbangan, baik antara lingkungan buatan dengan lingkungan alam maupun dengan lingkungan sosial budaya, termasuk nilai-nilai budaya bangsa yang perlu dilestarikan.

- c) Budaya adalah klasifikasi rumah berdasarkan hasil akal budi/adat istiadat manusia yang diwujudkan dalam bentuk dan arsitektural dan kelengkapan ruangan rumah.
- d) Dinamika ekonomi adalah kondisi permintaan masyarakat dari berbagai selera yang dipengaruhi oleh tingkat keterjangkauan dan kebutuhan rumah.

Pemerintah dan/atau pemerintah daerah bertanggung jawab dalam pembangunan rumah umum, rumah khusus, dan rumah negara. Pembangunan rumah khusus dan rumah negara tersebut dibiayai melalui anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Rumah khusus dan rumah negara tersebut menjadi barang milik negara/daerah dikelola sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Pasal 40 UU No 1 Tahun 2011, dalam melaksanakan tanggung jawab membangun rumah umum, rumah khusus dan rumah negara, Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menugasi dan/atau membentuk lembaga atau badan yang menangani pembangunan perumahan dan permukiman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lembaga atau badan tersebut bertanggung jawab: a) membangun rumah umum, rumah khusus, dan rumah negara; b) menyediakan tanah bagi perumahan; dan c) melakukan koordinasi dalam proses perizinan dan pemastian kelayakan hunian.

Pembangunan rumah negara dilakukan untuk mewujudkan ketertiban penyediaan, penghunian, pengelolaan, serta pengalihan status dan hak atas rumah yang dimiliki Negara yang diselenggarakan berdasarkan pada tipe dan kelas bangunan serta pangkat dan golongan pegawai negeri di atas tanah yang sudah jelas status haknya.

C. PERIZINAN PENGGUNAAN LAHAN

Menggunakan lahan berarti penggunaan ruang. Ruang menurut ketentuan Pasal 1 UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang adalah wadah

yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan mahluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya. Sedangkan tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak.

Oleh karena penggunaan lahan berarti penggunaan ruang, maka untuk menciptakan kelestarian alam diperlukan perencanaan tata ruang. Menurut Pasal 13 UU No. 24 Tahun 1992, perencanaan tata ruang dilakukan melalui proses dan prosedur penyusunan serta penetapan perencanaan tata ruang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perencanaan tata ruang mencakup perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang yang meliputi tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, tata guna sumber daya alam lainnya. Dan dalam hal ini masyarakat sebagai pengguna tata ruang dan tata penggunaan tanah mempunyai hak dan kewajiban.⁶ Dalam penataan ruang, setiap orang berhak untuk: a) mengetahui rencana tata ruang; b) menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang; c) memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang; d) mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya; e) mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang; dan f) mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan/atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

Sedangkan dalam pemanfaatan ruang, setiap orang berkewajiban:

- a) Menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
- b) Memanfaatkan ruang sesuai izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang;

⁶ Mudakir Iskandar, *Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan Sumber Konflik Pertanahan*, Cet. Pertama, Jakarta : Lentera Ilmu Cendikia, 2014, hlm. 74-75.

- c) Mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang;
- d) Memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.⁷

Penggunaan tanah pada prinsipnya harus sesuai dengan perencanaan Negara yang disebut Rencana Ruang Tata Wilayah (RTRW) yang bertujuan untuk menghindari penggunaan tanah yang tumpang tindih.⁸ Dalam pemanfaatan ruang, setiap orang wajib memiliki izin pemanfaatan ruang dan wajib melaksanakan setiap ketentuan perizinan dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang. Izin pemanfaatan ruang diberikan kepada calon pengguna ruang yang akan melakukan kegiatan pemanfaatan ruang pada suatu kawasan/zona tertentu berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Pemberian Izin Pemanfaatan Ruang disertai persyaratan teknis dan persyaratan administratif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah ketentuan tentang perizinan yang diterbitkan oleh masing-masing sektor dan/atau Instansi yang berwenang, misalnya ketentuan Izin Lokasi untuk kegiatan pembangunan perumahan skala besar harus sesuai UU 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Oleh karenanya untuk pembangunan rumah, perumahan dan/atau permukiman, sebelum memperoleh IMB, *developer* harus mengantongi izin penggunaan lahan atau izin lokasi, yaitu berupa Surat Persetujuan Prinsip Pembebasan Lahan (SP3L) yang apabila di luar DKI Jakarta SP3L disebut Izin Lokasi/izin lingkungan.⁹ Izin ini harus diperoleh karena penggunaan lahan adalah bertujuan untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Ini berarti, bahwa setiap orang tidak dapat seenaknya sendiri

⁷ <http://bisnisproperty.net/dokumen-properti-yang-terkait-tata-ruang>, diakses hari Sabtu tanggal 20 Desember 2014 : 22.24 WIB.

⁸ Mudakir Iskandar, *Op.Cit.*, hlm. 75.

⁹ Anton Tan, *The Real Secret of Successful Investor and Developer*, Jakarta : Elex Media Komputindo, 2014, hlm. 96.

memanfaatkan ruang tanpa mengindahkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang telah ditetapkan oleh pemerintah, atau memanfaatkan ruang tanpa izin dari pemerintah melalui pejabat yang berwenang. Hal itulah antara lain yang dijadikan dasar pemikiran perlunya regulasi Surat Izin Penggunaan dan Pemanfaatan Ruang atau dinamakan juga Surat Izin Peruntukan dan Penggunaan Tanah (SIPPT). Izin semacam itu bukan bagian dari kewenangan Kantor Pertanahan melainkan kewenangan Pemerintah Daerah melalui Dinas Tata Ruang/Tata Kota.¹⁰ Izin pemanfaatan ruang diberikan untuk: a) menjamin pemanfaatan ruang sesuai rencana tata ruang, peraturan zonasi, dan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang; b) mencegah dampak negatif pemanfaatan ruang; dan c) melindungi kepentingan umum dan masyarakat luas. Izin Pemanfaatan Ruang tersebut berupa: Izin Prinsip, Izin lokasi, Izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah, Izin Mendirikan Bangunan; dan Izin lain berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Izin Prinsip adalah surat izin yang diberikan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah untuk menyatakan suatu kegiatan secara prinsip diperkenankan untuk diselenggarakan atau beroperasi. Izin Prinsip merupakan pertimbangan pemanfaatan lahan berdasarkan aspek teknis, politis, dan sosial budaya sebagai dasar dalam pemberian Izin Lokasi. Izin Prinsip tersebut dapat berupa Surat Penunjukan Penggunaan Lahan (SPPL). Izin Lokasi adalah izin yang diberikan kepada pemohon untuk memperoleh ruang yang diperlukan dalam rangka melakukan aktivitasnya. Izin Lokasi merupakan dasar untuk melakukan pembebasan lahan dalam rangka pemanfaatan ruang. Izin Lokasi diberikan berdasarkan Izin Prinsip apabila berdasarkan peraturan daerah yang berlaku memang diperlukan Izin Prinsip. Izin Prinsip dan Izin Lokasi diberikan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten/kota. Izin Prinsip belum dapat dijadikan dasar pelaksanaan kegiatan pemanfaatan ruang karena masih harus diikuti adanya Izin Lokasi. Izin Lokasi diperlukan untuk pemanfaatan ruang lebih dari 1 (satu) hektar untuk kegiatan bukan pertanian dan lebih dari 25 (dua puluh lima) hektar untuk kegiatan pertanian. Setelah ada Izin

¹⁰ Mudakir Iskandar, *Op.Cit.*, hlm. 79. Liat juga <http://bisnisproperty.net/dokumen-properti-yang-terkait-tata-ruang>, *Op.Cit.*

Lokasi maka dapat diberikan Surat Izin Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah atau disebut juga Surat Izin Peruntukan dan Penggunaan Tanah atau SIPPT. SIPPT inilah yang kemudian dijadikan dasar untuk mengajukan permohonan Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

Di Provinsi DKI Jakarta dikenal adanya izin pemanfaatan ruang bernama Surat Izin Penunjukan dan Penggunaan Tanah (SIPPT). SIPPT di DKI Jakarta wajib dimiliki perorangan atau pengembang (*developer*) yang hendak mengembangkan tanah dengan luas lebih dari 5.000 m² (lima ribu meter persegi). Permohonan SIPPT di DKI Jakarta diajukan melalui Badan Pertimbangan Urusan Tanah (BPUT). Permohonan izin yang disetujui akan mendapatkan SIPPT yang dikeluarkan oleh Gubernur DKI Jakarta. Penerbitan SIPPT melibatkan lintas instansi karena kajiannya meliputi berbagai aspek. Manfaat memiliki SIPPT di DKI Jakarta adalah untuk kelengkapan persyaratan memperoleh Surat Keterangan.

Syarat yang harus dilengkapi dengan :

- 1) Anggaran Dasar Lembaga & Surat Keputusan;
- 2) SKDP;
- 3) NPWP & SKT;
- 4) TDP;
- 5) KTP/Passpor Direktur Utama;
- 6) NPWP Direktur Utama;
- 7) Akta Jual Beli;
- 8) Foto Lokasi / foto pabrik;
- 9) Surat Kuasa Pengurusan SIPPT;
- 10) Rekomendasi BPN (info pengurusan sekitar 2-3 bulan sejak permohonan diajukan lengkap dengan seluruh persyaratannya);
- 11) Akta pernyataan dari notaris bahwa pemegang SIPPT harus memenuhi seluruh ketentuan SK SIPPT yang akan diterbitkan;
- 12) Untuk perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) diperlukan seluruh dokumen yang diterbitkan BKPM (Izin Prinsip dan lainnya).¹¹

¹¹ *Ibid.*

BAB 10

USAHA JASA KONSTRUKSI

A. JASA KONSTRUKSI

1. Jasa Konstruksi di Indonesia

Bila melihat pembangunan fisik di Indonesia dalam bentuk gedung bertingkat, pusat perbelanjaan, pusat listrik, bendungan, jalan raya dan jembatan, lapangan terbang, maka akan terlihat keindahan bangunan tersebut. ¹ Untuk pembangunan semua itu tentunya diperlukan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan yang dilakukan oleh konsultan perencana, pelaksana pekerjaan dan konsultan pengawas yang kesemuanya ²adalah pelaku jasa konstruksi.

Jasa konstruksi tidak dapat sepenuhnya didefinisikan dengan jasa karena sifat produknya yang berwujud, tidak seperti jasa lainnya, seperti jasa perbankan, jasa akuntansi dan jenis jasa lain. Jasa secara tradisional didefinisikan sebagai aktivitas dimana tidak memproduksi secara permanen suatu material barang. Sehingga jasa merupakan barang tak berwujud berupa aktivitas yang memiliki nilai sehingga bisa ditransaksikan. Sedangkan konstruksi adalah sebagai pihak-pihak yang terlibat dalam proses konstruksi dan sampai batas tertentu, termasuk pemasok yang menyediakan sumber daya dalam industri konstruksi tersebut.

¹ Nazarkhan Yasin, *Kontrak Konstruksi di Indonesia*, Edisi kedua, Cet. Pertama, Jakarta : Gramedia, 2014, hlm. 1.

Industri jasa konstruksi dapat dikelompokkan ke dalam suatu sektor ekonomi yang merencanakan, mendesain, melakukan konstruksi, merubah, melakukan pemeliharaan, melakukan perbaikan, dan melakukan penghancuran bangunan alam semua bentuk pekerjaan teknik sipil, mekanikal, rancang bangun struktur elektrik dan pekerjaan sejenis lainnya. Menurut Undang Undang No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi, Jasa konstruksi adalah layanan jasa konstruksi perencanaan pekerjaan konstruksi, layanan jasa pelaksanaan pekerjaan konstruksi, dan layanan jasa konsultasi pengawasan pekerjaan konstruksi.³ Secara umum, industri konstruksi sesuai dengan jenis dan tipe bangunan yang dihasilkan dapat dibagi menjadi empat tipe (Hampin dan Woodhead, 1998) :⁴

- 1) *Heavy Engineering Construction* (dam, terowongan, jalan dan jembatan, bandar udara, pelabuhan, dan lain-lain);
- 2) *Building Construction* (konstruksi gedung secara umum seperti sekolah, kantor pemerintah, tempat rekreasi, dan lain-lain);
- 3) *Houses Construction* (konstruksi perumahan, seperti rumah tinggal, apartemen, dan lain-lain);
- 4) *Industrial Construction* (konstruksi pabrik, pusat tenaga listrik, dan lain-lain).

Jasa konstruksi merupakan salah satu kegiatan dalam bidang ekonomi sosial dan budaya yang mempunyai peranan penting dalam pencapaian berbagai sasaran guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional.⁵ Pembangunan nasional bertujuan mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual. Jasa konstruksi mempunyai peranan penting dan strategis, mengingat jasa konstruksi menghasilkan produk akhir berupa bangunan atau bentuk fisik lainnya, baik yang berupa prasarana maupun sarana yang berfungsi mendukung pertumbuhan dan

³ Indonesia, *Undang Undang tentang Jasa Konstruksi*, U.U. No. 18 Tahun 1999, L.N. No. 54 Tahun 1999, TLN No. 3833, , Pasal 1 ayat (1).

⁴ Joseph Purwono, *Perpajakan Jasa Konstruksi dan Implementasinya*, Cet. 1, Yogyakarta : Penerbit Gava Media, 2012, hlm. 8.

⁵ Indonesia, *Undang Undang tentang Jasa Konstruksi, Op.Cit.*, konsideran Menimbang nomor 1.

perkembangan berbagai bidang, terutama bidang ekonomi, sosial dan budaya untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945. Jasa konstruksi juga berperan mendukung tumbuh dan berkembangnya berbagai industri barang dan jasa yang diperlukan dalam penyelenggaraan pekerjaan konstruksi.⁶ Pekerjaan konstruksi adalah keseluruhan atau sebagian rangkaian kegiatan perencanaan dan/atau pelaksanaan beserta pengawasan yang mencakup pekerjaan arsitektural, sipil, mekanikal, elektrikal, dan tata lingkungan masing-masing beserta kelengkapannya untuk mewujudkan suatu bangunan atau bentuk fisik lainnya.⁷ Pekerjaan yang tercakup dalam pekerjaan konstruksi tersebut dapat diuraikan sebagai berikut sebagaimana dijabarkan dalam Penjelasan Pasal 1 ayat (2) UU No. 18 Tahun 1999 sebagai berikut :

- a) Pekerjaan arsitektural mencakup antara lain: pengolahan bentuk dan masa bangunan berdasarkan fungsi serta persyaratan yang diperlukan setiap pekerjaan konstruksi;
- b) Pekerjaan sipil mencakup antara lain: pembangunan pelabuhan, bandar udara, jalan kereta api, pengamanan pantai, saluran irigasi/kanal, bendungan, terowongan, gedung, jalan dan jembatan, reklamasi rawa, pekerjaan pemasangan perpipaan, pekerjaan pemboran, dan pembukaan lahan;
- c) Pekerjaan mekanikal dan elektrikal merupakan pekerjaan pemasangan produk-produk rekayasa industri;
- d) Pekerjaan mekanikal mencakup antara lain pemasangan turbin, pendirian dan pemasangan instalasi pabrik, kelengkapan instalasi bangunan, pekerjaan pemasangan perpipaan air , .minyak, dan gas;
- e) Pekerjaan elektrikal mencakup antara lain: pembangunan jaringan transmisi dan distribusi kelistrikan, pemasangan instalasi kelistrikan, telekomunikasi beserta kelengkapannya;
- f) Pekerjaan tata lingkungan mencakup antara lain: pekerjaan pengolahan dan penataan akhir bangunan maupun lingkungannya.

⁶ *Ibid.*, Penjelasan Umum pertama.

⁷ *Ibid.*, Pasal 1 ayat (2).

Pekerjaan konstruksi tersebut adalah untuk mewujudkan suatu bangunan atau bentuk fisik lainnya. Bangunan merupakan wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukan baik yang ada di atas, di bawah tanah dan/atau air. Dalam pengertian menyatu dengan tempat kedudukan terkandung makna bahwa proses penyatuannya dilakukan melalui penyelenggaraan pekerjaan konstruksi. Pengertian menyatu dengan tempat kedudukan tersebut dalam pelaksanaannya perlu memperhatikan adanya asas pemisahan horisontal dalam pemilikan hak atas tanah terhadap bangunan yang ada di atasnya, sebagaimana asas hukum yang dianut dalam undang-undang mengenai agraria. Selain bangunan, hasil pekerjaan konstruksi ini dapat juga dalam bentuk fisik lain, antara lain: dokumen, gambar rencana, gambar teknis, tata ruang dalam (*interior*), dan tata ruang luar (*exterior*), atau penghancuran bangunan (*demolition*).

Keberadaan jasa konstruksi diharapkan semakin mampu mengembangkan perannya dalam pembangunan nasional melalui peningkatan keandalan yang didukung oleh struktur usaha yang kokoh dan mampu mewujudkan hasil pekerjaan konstruksi yang berkualitas. Di Indonesia, perusahaan yang bergerak di bidang jasa konstruksi secara keseluruhan puluhan ribu jumlahnya, pada umumnya tergabung dalam asosiasi-asosiasi perusahaan jasa konstruksi. Tetapi ada pula yang tidak menjadi anggota suatu asosiasi. Jumlah asosiasi yang bergerak di bidang jasa konstruksi di luar GAPENSI (Gabungan Pelaksana Konstruksi Nasional Seluruh Indonesia) tercatat ada 28 asosiasi (yang telah terakreditasi oleh Lembaga Pengembang Jasa Konstruksi/LPJK), 60 % diantara perusahaan jasa konstruksi bergabung dalam GAPENSI, sedang yang lain bergabung dalam asosiasi GAPENRI, AKI, dan lain-lain. Perusahaan yang tergabung dalam GAPENSI adalah perusahaan yang bergerak di bidang pekerjaan arsitektur, sipil, mekanikal, elektrik, tata lingkungan dan bidang lainnya yang sesuai dengan perkembangan.⁸

⁸ Joseph Purwono, *Op.Cit.*, hlm. 2.

Dalam bisnis properti, peran pelaku usaha jasa konstruksi sangatlah vital, sebab di tangan mereka mutu pembangunan perumahan dipertaruhkan.⁹ Hal ini terlihat dari meningkatnya Anggaran Belanja Negara di sektor pekerjaan konstruksi dari tahun ke tahun yang dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum. Menurut Hillebrant (1985), Industri jasa konstruksi adalah industri yang mencakup semua pihak yang terkait dengan proses konstruksi termasuk tenaga profesi, pelaksana konstruksi, dan juga para pemasok yang bersama-sama memenuhi kebutuhan pelaku dalam industri.¹⁰

Pelaku Usaha Jasa Konstruksi adalah penyedia jasa konstruksi, yaitu perseorangan atau badan yang kegiatan usahanya menyediakan layanan jasa konstruksi. Dewasa ini jasa konstruksi merupakan bidang usaha yang banyak diminati oleh anggota masyarakat di berbagai tingkatan sebagaimana terlihat dari semakin besarnya jumlah perusahaan yang bergerak di bidang usaha jasa konstruksi. Akan tetapi kondisi ini tidak dibarengi dengan peningkatan kualifikasi kinerjanya yang tercermin pada kenyataan bahwa produk, ketepatan waktu pelaksanaan, dan efisiensi pemanfaatan sumber daya manusia, modal, dan teknologi dalam penyelenggaraan jasa konstruksi sebagaimana diharapkan.

Bahwa disisi lain kesadaran masyarakat akan manfaat akan arti penting jasa konstruksi masih belum ditumbuh-kembangkan agar mampu mendukung terwujudnya penyelenggaraan pekerjaan konstruksi secara optimal. Kondisi jasa konstruksi tersebut disebabkan oleh 2 (dua) faktor, yaitu :

a. Faktor internal, yakni :

- 1) Pada umumnya jasa konstruksi nasional masih mempunyai kelemahan dalam manajemen, penguasaan teknologi, dan permodalan,serta keterbatasan tenaga ahli dan tenaga trampil;

⁹ Serfianto Dibyo Purnomo, Iswi Hariyani, dan Cita Yustisia Serfiyani, *Kitab Hukum Bisnis Properti : Panduan Lengkap Bisnis Properti Ditinjau Dari Aspek Hukum Bisnis*, Cet. 1, Yogyakarta : Penerbit Pustaka Yustisia, 2011, hlm. 61.

¹⁰ Joseph Purwono, *Op.Cit.*, hlm. 7.

- 2) Struktur usaha jasa konstruksi nasional belum tentu secara utuh dan kokoh yang tercermin dalam kenyataan belum terwujudnya kemitraan yang sinergis antar penyedia jasa dalam berbagai klasifikasi dan/atau klasifikasi.
- b. Faktor eksternal, yakni :
- 1) Kekurangsetaraan hubungan kerja antara pengguna jasa dan penyedia jasa;
 - 2) Belum mantapnya dukungan berbagai sektor secara langsung maupun tidak langsung yang mempengaruhi kinerja dan keandalan jasa konstruksi nasional, antara lain akses kepada permodalan, pengembangan profesi keahlian dan profesi keterampilan, ketersediaan bahan dan komponen bangunan yang standar;
 - 3) Belum tertatanya pembinaan jasa konstruksi secara nasional masih bersifat parsial dan sektoral.¹¹

Mengingat usaha jasa konstruksi belum berkembang sesuai dengan yang diharapkan, maka untuk peningkatan kemampuan jasa konstruksi nasional memerlukan iklim usaha yang kondusif, yaitu¹² :

- a. Terbentuknya kepranataan usaha, meliputi :
- 1) Persyaratan usaha yang mengatur klasifikasi dan kualifikasi perusahaan jasa konstruksi;
 - 2) Standard klasifikasi dan kualifikasi keahlian dan keterampilan yang mengatur bidang dan tingkat kemampuan orang perseorangan yang bekerja pada perusahaan jasa konstruksi ataupun yang melakukan usaha orang perseorangan;
 - 3) Tanggung jawab profesional yakni penegasan atas tanggung jawab terhadap hasil pekerjaannya;
 - 4) Terwujudnya perlindungan bagi pekerja konstruksi yang meliputi: kesehatan dan keselamatan kerja, serta jaminan sosial;
 - 5) Terselenggaranya proses pengikatan yang terbuka dan adil, yang dilandasi oleh persaingan yang sehat;

¹¹ Indonesia, *Undang Undang tentang Jasa Konstruksi, Op.Cit.*, Penjelasan Umum ketiga.

¹² *Ibid.*, Penjelasan Umum kelima.

- 6) Pemenuhan kontrak kerja konstruksi yang dilandasi prinsip kesetaraan kedudukan antar pihak dalam hak dan kewajiban dalam suasana hubungan kerja yang bersifat terbuka, timbal balik, dan sinergis yang memungkinkan para pihak untuk mendudukkan diri pada fungsi masing-masing secara konsisten.
- b. Dukungan pengembangan usaha, meliputi :
 - 1) Tersedianya permodalan termasuk pertanggung jawaban yang sesuai dengan karakteristik usaha jasa konstruksi;
 - 2) Terpenuhinya ketentuan tentang jaminan mutu;
 - 3) Berfungsinya asosiasi perusahaan dan asosiasi profesi dalam memenuhi kepentingan anggotanya termasuk memperjuangkan ketentuan imbalan jasa yang adil.
- c. Berkembangnya partisipasi masyarakat, yakni timbulnya kesadaran masyarakat akan mendorong terwujudnya tertib jasa konstruksi serta mampu untuk mengaktualisasikan hak dan kewajibannya;
- d. Terselenggaranya pengaturan, pemberdayaan, dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau masyarakat jasa konstruksi bagi para pihak dalam penyelenggaraan pekerjaan pekerjaan konstruksi agar mampu memenuhi berbagai ketentuan yang dipersyaratkan ataupun kewajiban-kewajiban yang diperjanjikan;
- e. Perlunya masyarakat jasa konstruksi dengan unsur asosiasi profesi perusahaan dan asosiasi profesi membentuk lembaga untuk pengembangan jasa konstruksi.

2. Dasar Hukum

Peran pelaku usaha jasa konstruksi sangatlah penting, maka untuk mengembangkan jasa konstruksi sesuai yang diharapkan diperlukan pengaturan jasa konstruksi yang terencana, terpadu, dan menyeluruh dalam bentuk undang-undang sebagai landasan hukumnya. Jasa konstruksi diatur dalam undang undang, yaitu Undang Undang No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi dengan undang undang ini, maka semua penyelenggaraan jasa konstruksi di Indonesia oleh pengguna jasa dan penyedia jasa , baik nasional maupun asing, wajib mematuhi seluruh ketentuan yang tercantum

dalam undang-undang Jasa Konstruksi. Tujuan UU Jasa Konstruksi adalah :

- 1) Memberikan arah pertumbuhan dan perkembangan jasa konstruksi untuk mewujudkan struktur usaha yang kokoh, andal, berdaya saing tinggi, dan hasil pekerjaan konstruksi yang berkualitas;
- 2) Mewujudkan penyelenggaraan jasa konstruksi yang menjamin : a) Kesetaraan kedudukan antara pengguna jasa dan penyedia jasa dalam hal hak dan kewajiban; b) Dipenuhi ketentuan yang berlaku; dan c) Mewujudkan peran masyarakat di bidang jasa konstruksi.

Undang Undang Jasa Konstruksi tersebut kemudian dijabarkan dalam peraturan pelaksana sebagai regulasi Jasa Konstruksi, yaitu :

1. Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2000 tentang Usaha dan Peran Masyarakat Jasa Konstruksi;
2. Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi;
3. Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Pembinaan Jasa Konstruksi;
4. Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2000 tentang Usaha dan Peran Masyarakat Jasa Konstruksi;
5. Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2010 tentang Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi;
6. Peraturan Pemerintah No. 92 Tahun 2010 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2000 tentang Usaha dan Peran Masyarakat Jasa Konstruksi;
7. Keputusan Presiden RI No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah berikut Perubahannya;
8. Keputusan Menteri Kimpraswil No. 339/Kpts/M/2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengadaan Jasa Konstruksi oleh Instansi Pemerintah;

9. Surat Edaran Menteri PU No. 08/SE/M/2006 perihal Pengadaan Jasa Konstruksi untuk Instansi Pemerintah Tahun Anggaran 2006;
10. Peraturan Menteri PU No. 50/Prt/1991 tentang Perizinan Perwakilan Perusahaan Jasa Konstruksi Asing;
11. Keputusan Menteri Kimpraswil No. 257/KPts/M/2004 tentang Standar dan Pedoman Pengadaan Jasa Konstruksi;
12. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.601/476/SJ Perihal Penyelenggaraan Jasa Konstruksi Daerah;
13. Surat Edaran Menteri Pekerjaan Umum No. LK.01.06-Mn/467 Perihal Pemberlakuan Sertifikat Badan Usaha Dalam Proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah T.A. 2007;
14. Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 69/Kpts/M/2001/10 Juli 2001 tentang Pedoman Pemberian Perizinan Usaha Jasa Konstruksi;
15. Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 339/Kpts/M/2003/31 Desember 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengadaan Jasa Konstruksi oleh Instansi Pemerintah;
16. Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 257/Kpts/M/2004/29 April 2004 tentang Standar dan Pedoman Pengadaan Jasa Konstruksi;
17. Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 349/Kpts/M/2004/23 September 2004 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kontrak Jasa Pelaksanaan Konstruksi (Pemborongan);
18. Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor : Per.05/1996 tentang Sistem Manajemen Keselamatan dan Kesehatan Kerja;
19. Surat Edaran No. 262/SE/KK/2009 tentang Tata Cara Penyampaian Sanggahan, Sanggahan Banding, dan Pengaduan;
20. Surat Edaran No. 272/SE/KK/2009 tentang Tata Cara Pemberian Sanksi Bagi Penyedia Jasa;
21. Peraturan Menteri No. 04/Prt/M/2001 tentang Pedoman Persyaratan Pemberian Ijin Usaha Jasa Konstruksi Nasional;
22. Peraturan Menteri No : 05/Prt/M/2011 tentang Pedoman Persyaratan Pemberian Ijin Perwakilan Badan Usaha Jasa Konstruksi Asing.

Dikatakan dalam Penjelasan Umum nomor 10 UU No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi bahwa Undang Undang Jasa Konstruksi menjadi landasan untuk menyesuaikan ketentuan yang tercantum dalam peraturan

perundang-undangan lain yang terkait yang tidak sesuai. Undang undang ini mempunyai hubungan komplementaris dengan peraturan perundang-undangan lainnya antara lain :

- 1) Undang-undang yang mengatur tentang keselamatan kerja;
- 2) Undang-undang yang mengatur tentang wajib daftar perusahaan;
- 3) Undang-undang yang mengatur tentang perindustrian;
- 4) Undang-undang yang mengatur tentang ketenagalistrikan;
- 5) Undang-undang yang mengatur tentang kamar dagang dan industri; .
- 6) Undang-undang yang mengatur tentang kesehatan kerja;
- 7) Undang-undang yang mengatur tentang usaha perasuransian;
- 8) Undang-undang yang mengatur tentang jaminan sosial tenaga kerja;
- 9) Undang-undang yang mengatur tentang perseroan terbatas;
- 10) Undang-undang yang mengatur tentang usaha kecil;
- 11) Undang-undang yang mengatur tentang hak cipta;
- 12) Undang-undang yang mengatur tentang paten;
- 13) Undang-undang yang mengatur tentang merek;
- 14) Undang-undang yang mengatur tentang pengelolaan lingkungan hidup;
- 15) Undang-undang yang mengatur tentang ketenagakerjaan;
- 16) Undang-undang yang mengatur tentang perbankan;
- 17) Undang-undang yang mengatur tentang perlindungan konsumen;
- 18) Undang-undang yang mengatur tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat;
- 19) Undang-undang yang mengatur tentang arbitrase dan alternatif pilihan penyelesaian sengketa;
- 20) Undang-undang yang mengatur tentang penataan ruang.

3. Asas Dan Tujuan

Pengaturan jasa konstruksi berlandaskan pada asas kejujuran dan keadilan, manfaat, keserasian, keseimbangan, kemandirian, keterbukaan, kemitraan, keamanan dan keselamatan demi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara, sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 2 UU No. 18 Tahun 1999.

Asas-asas tersebut akan di uraikan satu persatu sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 2, yaitu :

- a) Asas Kejujuran dan Keadilan. Asas Kejujuran dan Keadilan mengandung pengertian kesadaran akan fungsinya dalam penyelenggaraan tertib jasa konstruksi serta bertanggung jawab memenuhi berbagai kewajiban guna memperoleh haknya;
- b) Asas Manfaat. Asas Manfaat mengandung pengertian bahwa segala kegiatan jasa konstruksi harus dilaksanakan berlandaskan pada prinsip-prinsip profesionalitas dalam kemampuan dan tanggung jawab, efisiensi dan efektifitas yang dapat menjamin terwujudnya nilai tambah yang optimal bagi para pihak dalam penyelenggaraan jasa konstruksi dan bagi kepentingan nasional;
- c) Asas Keserasian. Asas Keserasian mengandung pengertian harmoni dalam interaksi antara pengguna jasa dan penyedia jasa dalam penyelenggaraan pekerjaan konstruksi yang berwawasan lingkungan untuk menghasilkan produk yang berkualitas dan bermanfaat tinggi;
- d) Asas Keseimbangan. Asas Keseimbangan mengandung pengertian bahwa penyelenggaraan pekerjaan konstruksi harus berlandaskan pada prinsip yang menjamin terwujudnya keseimbangan antara kemampuan penyedia jasa dan beban kerjanya. Pengguna jasa dalam menetapkan penyedia jasa wajib mematuhi asas ini, untuk menjamin terpilihnya penyedia jasa yang paling sesuai, dan di sisi lain dapat memberikan peluang pemerataan yang proporsional dalam kesempatan kerja pada penyedia jasa;
- e) Asas Kemandirian. Asas Kemandirian mengandung pengertian tumbuh dan berkembangnya daya saing jasa konstruksi nasional;
- f) Asas Keterbukaan. Asas Keterbukaan mengandung pengertian ketersediaan informasi yang dapat diakses sehingga memberikan peluang bagi para pihak, terwujudnya transparansi dalam penyelenggaraan pekerjaan konstruksi yang memungkinkan para pihak dapat melaksanakan kewajiban secara optimal dan kepastian akan hak dan untuk memperolehnya serta memungkinkan adanya koreksi sehingga dapat dihindari adanya berbagai kekurangan dan penyimpangan;

- g) Asas Kemitraan. Asas Kemitraan mengandung pengertian hubungan kerja para pihak yang harmonis, terbuka, bersifat timbal balik, dan sinergis;
- h) Asas Keamanan dan Keselamatan. Asas Keamanan dan Keselamatan mengandung pengertian terpenuhinya tertib penyelenggaraan jasa konstruksi, keamanan lingkungan dan keselamatan kerja, serta pemanfaatan hasil pekerjaan konstruksi dengan tetap memperhatikan kepentingan umum.

Menurut ketentuan Pasal 3 UU No. 18 Tahun 1999, pengaturan jasa konstruksi bertujuan untuk :

- 1) Memberikan arah pertumbuhan dan perkembangan jasa konstruksi untuk mewujudkan struktur usaha yang kokoh, andal, berdaya saing tinggi, dan hasil pekerjaan konstruksi yang berkualitas;
- 2) mewujudkan tertib penyelenggaraan pekerjaan konstruksi yang menjamin kesetaraan kedudukan antara pengguna jasa dan penyedia jasa dalam hak dan kewajiban, serta meningkatkan kepatuhan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 3) mewujudkan peningkatan peran masyarakat di bidang jasa konstruksi.

B. USAHA JASA KONSTRUKSI : JENIS, BENTUK DAN BIDANG USAHA

Usaha Jasa konstruksi merupakan usaha yang mempunyai karakteristik tertentu dan unik, dimana memiliki batasan-batasan (*constrain*) yang harus dipenuhi, yaitu : 1) Waktu berkaitan dengan periode pelaksanaan proyek; 2) Biaya berhubungan dengan anggaran proyek; 3) Mutu berkaitan dengan spesifikasi ; dan 4) Keselamatan dan kesehatan kerja bagi pekerja dan masyarakat di sekitar proyek. Selain itu, melibatkan banyak pihak yang memiliki disiplin ilmu yang beragam dan pekerja yang tanpa ketrampilan (*non skill*).¹³

¹³ Andi Asnudin, *Potensi Bisnis Usaha Jasa Konstruksi*, Jurnal SMARTek, Vol. 6 No. 4, Nopember 2008, hlm. 228.

Industri jasa konstruksi memiliki karakteristik sebagai kegiatan jasa yang besar, merupakan pekerjaan yang memiliki hubungan dalam berbagai sektor ekonomi, ukuran yang besar dibutuhkan peran pemerintah, jangka waktu pengerjaan yang lama, struktur industri konstruksi heterogen karena terdapat berbagai macam kegiatan konstruksi, dan suatu industri dapat masuk ke salah satu jenis pekerjaan jasa konstruksi tanpa harus mengerjakan seluruh proyek konstruksi. Kegiatan jasa konstruksi memiliki karakteristik, sebagai berikut¹⁴ :

- 1) Ukuran kegiatan jasa yang besar;
- 2) Masing-masing sektor ekonomi, dimana industri terhubung memiliki perangkat khusus yang mengatur aktivitas, prospek, masalah, dan batasan;
- 3) Periode yang sebenarnya dibutuhkan untuk menjalankan kegiatan di sektor konstruksi maupun kinerja yang buruk dalam sektor konstruksi memiliki hubungan dan masalah yang kompleks terhadap sektor ekonomi begitu juga sebaliknya;
- 4) Beberapa pihak, yaitu individu maupun publik atau keduanya yang terlibat dalam berbagai aspek dalam kegiatan konstruksi, dan sering mengalami kesulitan untuk melakukan koordinasi atas aktivitas mereka dan membangun kebijakan yang komprehensif dalam kegiatan konstruksi;
- 5) Dalam sektor konstruksi pemerintah bertindak sebagai klien;
- 6) Biaya tinggi;
- 7) Karakteristik permintaan akan produksi konstruksi;
- 8) Ketahanan produk;
- 9) Karakteristik dalam pekerjaan konstruksit;
- 10) Teknologi. Dalam sektor konstruksi, teknologi yang digunakan relatif sederhana;
- 11) Organisasi, yaitu dalam suatu proyek sejumlah tenaga ahli yang berasal dari perusahaan yang berbeda sering digunakan sebagai sub kontraktor dalam suatu proyek konstruksi;

¹⁴ George Ofori, *The Construction Industry : Aspect of its Economocs and Managemen*, Kent Ridge Singapore : Singapore University, 1990, hlm. 58.

- 12) Jangka waktu. Konstruksi dalam prosesnya melalui beberapa tahapan kerja sampai pada titik pekerjaan penyelesaian, masing-masing dari tahap kerja tersebut memerlukan waktu yang tergantung pada jenis pekerjaan dan tingkat kesulitan serta faktor lainnya yang mempengaruhi cepat atau lambatnya satu tahapan pekerjaan diselesaikan;
- 13) Struktur. Struktur dalam industri konstruksi dihasilkan secara langsung dari permintaan akan jasa kegiatan konstruksi, perbedaan jenis dari proyek yang akan dilaksanakan dan adanya kesempatan untuk masuk ke dalam industri konstruksi yang relatif mudah.

Pendirian suatu badan usaha jasa konstruksi adalah dengan tujuan melakukan kegiatan bisnis di bidang jasa konstruksi dengan harapan dapat memperoleh keuntungan. Usaha jasa konstruksi mencakup jenis usaha, bentuk usaha dan bidang usaha jasa konstruksi, yang masing-masing dilaksanakan oleh perencana konstruksi, pelaksana konstruksi, dan pengawas konstruksi.

Mengenai jenis, bentuk dan bidang usaha jasa konstruksi diatur lebih lanjut dalam PP No. 28 Tahun 2000 jo PP No. 4 Tahun 2010 yang merupakan salah satu peraturan pelaksana dari UU No. 18 Tahun 1999. Jenis usaha jasa konstruksi menurut Pasal 4 UU No. 18 Tahun 1999 jo Pasal 4 PP No. 4 Tahun 2010 terdiri dari :

1) **Usaha Perencanaan Konstruksi.**

Usaha perencanaan konstruksi memberikan layanan jasa perencanaan dalam pekerjaan konstruksi yang meliputi rangkaian kegiatan atau bagian-bagian dari kegiatan mulai dari studi pengembangan sampai dengan penyusunan dokumen kontrak kerja konstruksi (ayat 2 UU No. 18 Tahun 1999). Pekerjaan perencana konstruksi dapat dilakukan dalam satu paket kegiatan, mulai dari studi pengembangana sampai dengan penyusunan dokumen kontrak kerja konstruksi atau perbagian dari kegiatan. Studi pengembangan tersebut mencakup studi insepson, studi fisibilitas, dan penyusunan kerangka usulan.¹⁵

¹⁵ Serfianto Dibyo Purnomo, Iswi Hariyani, dan Cita Yustisia Serfiyani, *Op.Cit.*, hlm. 69.

Usaha jasa perencanaan pekerjaan konstruksi memberikan layanan jasa konsultasi perencanaan yang meliputi bidang pekerjaan arsitektural, sipil, mekanikal, elektrikal dan atau tata lingkungan. Ruang lingkup layanan jasa perencanaan pekerjaan konstruksi terdiri dari : a) survei; b) perencanaan umum, studi makro, dan studi mikro; c) studi kelayakan proyek, industri, dan produksi; d) perencanaan teknik, operasi, dan pemeliharaan; e) penelitian.

2) Usaha Pelaksanaan Konstruksi.

Usaha pelaksanaan konstruksi memberikan layanan jasa pelaksanaan dalam pekerjaan konstruksi yang meliputi rangkaian kegiatan atau bagian-bagian dari kegiatan mulai dari penyiapan lapangan sampai dengan penyerahan akhir hasil pekerjaan konstruksi (ayat 3). Pekerjaan pelaksana konstruksi dapat diadakan dalam satu paket kegiatan mulai dari menyiapkan lapangan sampai dengan hasil akhir pekerjaan atau perbagian kegiatan.¹⁶ Usaha jasa pelaksanaan pekerjaan konstruksi memberikan jasa pelaksanaan yang meliputi bidang pekerjaan arsitektural, sipil, mekanikal, elektrikal, dan atau tata lingkungan.

3) Usaha Pengawasan Konstruksi.

Usaha pengawasan konstruksi memberikan layanan jasa pengawasan baik keseluruhan maupun sebagian pekerjaan pelaksanaan konstruksi mulai dari penyiapan lapangan sampai dengan penyerahan akhir hasil konstruksi. Usaha pengawasan pekerjaan konstruksi memberikan jasa pengawasan yang meliputi bidang pekerjaan arsitektural, sipil, mekanikal, elektrikal, dan atau tata lingkungan. Lingkup jasa pengawasan pekerjaan konstruksi terdiri dari : a) pengawasan pelaksanaan pekerjaan konstruksi; b) pengawasan keyakinan mutu dan ketepatan waktu dalam proses pekerjaan dan hasil pekerjaan konstruksi (Pasal 5 ayat 2 PP No. 4 Tahun 2010).

Menurut Pasal 5 ayat (2a), (3) PP No. 4 Tahun 2010, Layanan jasa perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan konstruksi dapat dilakukan

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 70.

secara terintegrasi. Kegiatan yang dapat dilakukan secara terintegrasi tersebut terdiri atas : a) rancang bangun (*design and build*); b) perencanaan, pengadaan, dan pelaksanaan terima jadi (*engineering, procurement, and construction*); c) penyelenggaraan pekerjaan terima jadi (*turn-key project*); dan/atau d) penyelenggaraan pekerjaan berbasis kinerja (*performance based*).

Pengembangan layanan jasa perencanaan dan atau pengawasan lainnya dapat mencakup antara lain jasa: a) manajemen proyek; b) manajemen konstruksi; dan c) penilaian kualitas, kuantitas, dan biaya pekerjaan. Layanan jasa konstruksi yang dilaksanakan secara terintegrasi tersebut hanya dapat dilakukan oleh badan usaha yang berbadan hukum.

Bidang usaha jasa perencanaan dan pengawasan konstruksi terdiri atas bidang usaha yang bersifat umum dan spesialis. Sedangkan bidang usaha jasa pelaksana konstruksi, terdiri atas bidang usaha yang bersifat umum, spesialis, dan keterampilan tertentu. Bidang usaha jasa konstruksi yang bersifat umum tersebut harus memenuhi kriteria mampu mengerjakan bangunan konstruksi atau bentuk fisik lain, mulai dari penyiapan lahan sampai dengan penyerahan akhir atau berfungsinya bangunan konstruksi. Sedangkan bidang usaha jasa konstruksi yang bersifat spesialis harus memenuhi kriteria mampu mengerjakan bagian tertentu dari bangunan konstruksi atau bentuk fisik lain. Dan bidang usaha jasa konstruksi yang bersifat keterampilan tertentu harus memenuhi kriteria mampu mengerjakan subbagian pekerjaan konstruksi dari bagian tertentu bangunan konstruksi dengan menggunakan teknologi sederhana (Pasal 7 PP No. 4 Tahun 2010).

Jasa atau layanan jasa konstruksi yang tercakup dalam pekerjaan konstruksi diklasifikasikan berdasarkan bidangnya, yaitu¹⁷ :

- 1) Bidang Arsitektur, yang mencakup : perumahan, bangunan pergudangan dan industri, bangunan komersial, fasilitas olah raga dan rekreasi, pertamanan;

¹⁷ Andi Asnudin, *Op.Cit.*, hlm 229.

- 2) Bidang Sipil, yang meliputi jala dan jembatan, terowongan. Pelabuhan/ dermaga, drainase, bendung/bendungan, irigasi;
- 3) Bidang Mekanikal, dengan cakupan : instalasi AC dan ventilasi udara, perpipaan air, instalasi lift dan escalator, pertambangan dan manufaktur, instalasi thermal, konstruksi alat angkut, konstruksi perpipaan minyak, fasilitas produksi, penyimpanan minyak dan gas, jasa penyediaan alat konstruksi;
- 4) Bidang Elektrikal meliputi : pembangkit tenaga listrik, jaringan transmisi tenaga, jaringan distribusi tenaga listrik, jaringan distribusi telekomunikasi, instalasi kontrol, instalasi listrik;
- 5) Bidang Tata Lingkungan mencakup : perpipaan air, minyak dan gas jarak jauh, perpipaan gas dan air lokal/perkotaan, pengolahan air bersih, pekerjaan pengeboran air tanah.

Bentuk usaha dalam kegiatan jasa konstruksi meliputi usaha orang perseorangan dan badan usaha baik badan usaha nasional maupun asing. Badan usaha nasional dapat berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum. Bentuk usaha yang dilakukan oleh orang perseorangan selaku pelaksana konstruksi hanya dapat melaksanakan pekerjaan konstruksi yang berisiko kecil, yang berteknologi sederhana, dan yang berbiaya kecil. Sedangkan bentuk usaha yang dilakukan oleh orang perseorangan selaku perencana konstruksi atau pengawas konstruksi hanya dapat melaksanakan pekerjaan sesuai dengan bidang keahliannya. Pembatasan pekerjaan yang boleh dilakukan oleh orang perseorangan dimaksudkan untuk memberikan perlindungan terhadap para pihak maupun masyarakat atas risiko pekerjaan konstruksi. Bagi badan usaha yang berbentuk perseroan terbatas atau badan usaha asing yang dipersamakan dapat melakukan pekerjaan konstruksi yang berisiko besar dan/atau yang berteknologi tinggi dan/atau yang berbiaya besar.

Berdasarkan Pasal 8 jo 8A PP No. 4 Tahun 2010, badan usaha jasa konstruksi yang memberikan layanan jasa konstruksi harus memiliki sertifikat sesuai klasifikasi dan kualifikasi usaha, sebagai berikut :

- 1) Klasifikasi untuk bidang usaha jasa perencanaan dan jasa pengawasan konstruksi meliputi: a) arsitektur; b) rekayasa (*engineering*); c) penataan ruang; dan d) jasa konsultansi lainnya.
- 2) Klasifikasi untuk bidang usaha jasa pelaksanaan konstruksi meliputi: a) bangunan gedung; b) bangunan sipil; c) instalasi mekanikal dan elektrik; dan d) jasa pelaksanaan lainnya.

Setiap klasifikasi bidang usaha jasa perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dapat dibagi menjadi beberapa sub klasifikasi bidang usaha jasa konstruksi, dimana setiap sub klasifikasi bidang usaha jasa konstruksi, dapat meliputi satu atau gabungan dari beberapa pekerjaan konstruksi. Kualifikasi bidang usaha perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan jasa konstruksi tersebut meliputi : kualifikasi usaha besar, kualifikasi usaha menengah, dan kualifikasi usaha kecil. Setiap kualifikasi usaha tersebut dapat dibagi menjadi beberapa subkualifikasi usaha jasa konstruksi.

Bagi orang perseorangan yang memberikan layanan jasa konstruksi atau orang perseorangan yang dipekerjakan oleh badan usaha yang memberikan layanan jasa konstruksi harus memiliki sertifikat sesuai klasifikasi dan kualifikasi. Klasifikasi meliputi: arsitektur, sipil, mekanikal, elektrik, tata lingkungan, dan manajemen pelaksanaan. Sedangkan kualifikasi meliputi: 1) tenaga ahli, yang terdiri atas sub kualifikasi: muda; madya; dan utama; 2) tenaga terampil yang terdiri atas sub kualifikasi : kelas tiga, kelas dua dan kelas satu.

Dalam hal sertifikasi untuk bidang usaha instalasi mekanikal dan elektrik dan orang perseorangan untuk klasifikasi elektrik harus berkoordinasi dengan instansi yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang ketenagalistrikan. Usaha orang perseorangan dan/atau badan usaha jasa konsultansi perencanaan dan/atau jasa konsultansi pengawasan konstruksi hanya dapat melakukan layanan jasa perencanaan dan layanan jasa pengawasan pekerjaan konstruksi sesuai dengan sertifikat yang dimiliki. Usaha orang perseorangan selaku pelaksana konstruksi hanya dapat melaksanakan pekerjaan

konstruksi yang berisiko kecil, berteknologi sederhana, dan dengan biaya kecil. Badan usaha jasa pelaksana konstruksi yang bukan berbadan hukum hanya dapat mengerjakan pekerjaan konstruksi yang berisiko kecil sampai sedang, berteknologi sederhana sampai madya, dengan biaya kecil sampai sedang. Untuk pekerjaan konstruksi yang berisiko tinggi dan atau yang berteknologi tinggi dan atau yang berbiaya besar hanya dapat dilakukan oleh badan usaha yang berbentuk perseroan terbatas atau badan usaha asing yang dipersamakan.

C. PERSYARATAN DAN PERIZINAN USAHA JASA KONSTRUKSI

Perencana konstruksi, pelaksana konstruksi dan pengawas konstruksi yang berbentuk badan usaha harus a) memenuhi ketentuan tentang perizinan usaha di bidang jasa konstruksi; dan b) memiliki sertifikat, klasifikasi, dan kualifikasi perusahaan jasa konstruksi. Fungsi perizinan yang mempunyai fungsi publik, dimaksudkan untuk melindungi masyarakat dalam usaha dan/atau pekerjaan konstruksi (Pasal 8 jo Penjelasan Pasal 8 UU No. 18 Tahun 1999).

Standar klasifikasi dan kualifikasi keahlian kerja adalah pengakuan tingkat keahlian kerja setiap badan usaha baik nasional maupun asing yang bekerja di bidang usaha jasa konstruksi. Pengakuan tersebut diperoleh melalui ujian yang dilakukan oleh badan/lembaga yang ditugasi untuk untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut. Proses untuk mendapat pengakuan tersebut dilakukan melalui kegiatan registrasi, yang meliputi klasifikasi, kualifikasi, dan sertifikasi. Dengan demikian hanya badan usaha yang memiliki sertifikat tersebut yang diizinkan untuk bekerja di bidang usaha jasa konstruksi. Penyelenggara jasa konstruksi berskala kecil pada dasarnya melibatkan penggunaan jasa dan penyedia jasa orang perseorangan atau usaha kecil.

Untuk tertib penyelenggaraan jasa konstruksi ketentuan yang menyangkut keteknikan misalnya sertifikasi tenaga ahli harus tetap dipenuhi secara

bertahap tergantung kondisi setempat. Namun ketentuan perikatan dapat disederhanakan dan pemilihan penyedia jasa dapat dilakukan dengan cara pemilihan langsung atau petunjuk langsung mengenai pengikatan para pihak sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 17 UU No. 18 Tahun 1999.

Mengenai persyaratan keahlian dan ketrampilan, ketentuan Pasal 9 UU No. 18 Tahun 1999 menentukan sebagai berikut :

- a) Perencana konstruksi dan pengawas konstruksi orang perseorangan harus memiliki sertifikat keahlian;
- b) Pelaksana konstruksi orang perseorangan harus memiliki sertifikat ketrampilan kerja dan sertifikat keahlian kerja;
- c) Bagi orang perseorangan yang dipekerjakan oleh badan usaha sebagai perencana konstruksi atau pengawas konstruksi atau tenaga tertentu dalam badan usaha pelaksana konstruksi harus memiliki sertifikat keahlian;
- d) Untuk tenaga kerja yang melaksanakan pekerjaan keteknikan yang bekerja pada pelaksana konstruksi harus memiliki sertifikat ketrampilan dan keahlian kerja.

Standar klasifikasi dan kualifikasi keterampilan kerja dan keahlian kerja adalah pengakuan tingkat keterampilan kerja dan keahlian kerja setiap orang yang bekerja di bidang usaha jasa konstruksi ataupun yang bekerja orang perseorangan. Pengakuan tersebut diperoleh melalui ujian yang dilakukan oleh badan/lembaga yang ditugasi untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut. Proses untuk mendapatkan pengakuan tersebut dilakukan melalui kegiatan registrasi yang meliputi : klasifikasi, kualifikasi dan sertifikasi. Dengan demikian hanya orang perseorangan yang memiliki sertifikat tersebut yang diizinkan untuk bekerja di bidang usaha jasa konstruksi. Standardisasi klasifikasi dan kualifikasi keterampilan dan keahlian kerja bertujuan untuk terwujudnya standar produktivitas kerja dan mutu hasil kerja dengan memperhatikan standard imbal jasa, serta kode etik profesi untuk mendorong tumbuh dan berkembangnya tanggung jawab profesional. Pelaksanaan ketentuan sertifikasi khususnya bagi tenaga kerja yang melaksanakan kerja, dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan

kondisi tenaga kerja konstruksi nasional dan tingkat kemampuan upaya pemberdayaannya.

Terkait dengan perizinan jasa konstruksi, ketentuan Pasal 10 UU No. 18 Tahun 1999 menyatakan, bahwa ketentuan mengenai penyelenggaraan perizinan usaha, klasifikasi usaha, kualifikasi usaha, sertifikasi ketrampilan, dan sertifikasi keahlian kerja diatur lebih lanjut dalam PP No. 28 Tahun 2000 jo PP No. 4 Tahun 2010. Ketentuan perizinan menurut Pasal 14 PP No. 28 Tahun 2000 adalah, badan usaha nasional yang menyelenggarakan usaha jasa konstruksi wajib memiliki izin usaha yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah di tempat domisilinya. Izin usaha tersebut berlaku untuk melaksanakan kegiatan usaha jasa konstruksi di seluruh wilayah RI yang diberikan kepada badan usaha nasional yang telah memenuhi persyaratan :

- a) Memiliki tanda registrasi badan usaha yang dikeluarkan oleh lembaga. Lembaga adalah organisasi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi, yang bertujuan untuk mengembangkan kegiatan jasa konstruksi nasional;
- b) Melengkapi ketentuan yang dipersyaratkan oleh peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan kegiatan usaha.

Sedangkan kepada badan usaha asing yang menyelenggarakan usaha jasa konstruksi wajib memiliki izin usaha yang diberikan oleh pemerintah dengan persyaratan, sebagai berikut : 1) Memiliki tanda registrasi badan usaha yang dikeluarkan oleh Lembaga; 2) Memiliki kantor perwakilan di Indonesia; 3) Memberikan laporan kegiatan tahunan bagi perpanjangan; 4) Memenuhi ketentuan yang dipersyaratkan oleh peraturan perundang-undangan.

D. SUBJEK JASA KONSTRUKSI

Para pihak dalam pekerjaan konstruksi menurut Pasal 14 UU No. 18 Tahun 1999 adalah terdiri atas pengguna jasa dan penyedia jasa. Pengguna Jasa adalah perseorangan atau badan sebagai pemberi tugas atau

pemilik pekerjaan/proyek yang memerlukan layanan jasa konstruksi. Sedangkan penyedia jasa konstruksi adalah orang perorangan atau badan yang kegiatan usahanya menyediakan layanan jasa konstruksi.

Pengguna jasa dapat menunjuk wakil untuk melaksanakan kepentingan dalam pekerjaan konstruksi. Yang dimaksud wakil menurut Penjelasan Pasal 15 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1999 adalah orang perorangan yang diberi kuasa secara hukum untuk bertindak mewakili kepentingan pengguna jasa secara penuh dan terbatas dalam hubungannya dengan penyedia jasa. Penunjukan wakil tersebut tidak melepaskan tanggung jawab pengguna atas semua kewajiban dalam pekerjaan konstruksi yang harus dipenuhi kepada penyedia jasa.

Dalam hal ini pengguna jasa harus memiliki kemampuan membayar biaya pekerjaan konstruksi yang didukung dengan dokumen pembuktian dari lembaga perbankan dan/atau lembaga keuangan bukan bank. Bukti kemampuan membayar tersebut dapat diwujudkan dalam bentuk lain yang disepakati dengan mempertimbangkan lokasi, tingkat kompleksitas, besaran biaya, dan/atau fungsi bangunan yang dituangkan dalam perjanjian tertulis antara pengguna jasa dan penyedia jasa. Jika pengguna jasa adalah Pemerintah, pembuktian kemampuan untuk membayar diwujudkan dalam dokumen tentang ketersediaan anggaran (Pasal 15 ayat (2,), (3), dan (4) UU No. 18 Tahun 1999).

Penyedia jasa yang menyediakan jasa layanan konstruksi terdiri dari :

- a. Perencana konstruksi, yaitu penyedia jasa orang perseorangan atau badan usaha yang dinyatakan ahli yang profesional di bidang perencanaan jasa konstruksi yang mampu mewujudkan pekerjaan dalam bentuk dokumen perencanaan bangunan atau bentuk fisik lainnya;
- b. Pelaksana konstruksi, yaitu penyedia jasa orang perseorangan atau badan usaha yang dinyatakan ahli yang profesional di bidang pelaksanaan jasa konstruksi yang mampu menyelenggarakan

kegiatannya untuk mewujudkan suatu hasil perencanaan menjadi menjadi bentuk bangunan atau bentuk fisik lainnya;

- c. Pengawas konstruksi, yaitu penyedia jasa orang perseorangan atau badan usaha yang dinyatakan ahli yang profesional di bidang pengawasan jasa konstruksi yang mampu melaksanakan pekerjaan konstruksi sampai selesai dan diserahkan.

Pelayanan jasa yang dilakukan oleh tiap-tiap penyedia jasa secara terpisah dalam pekerjaan konstruksi. Namun layanan jasa perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dapat dilakukan secara terintegrasi dengan memperhatikan besaran pekerjaan atau biaya, penggunaan teknologi canggih, serta risiko besar bagi para pihak ataupun kepentingan umum dalam satu pekerjaan konstruksi, seperti pembangunan kilang minyak, pembangkit tenaga listrik, dan reaktor nuklir. Penggabungan ketiga fungsi tersebut dikenal antara lain dalam model penggabungan, perencanaan, pengadaan, dan pembangunan (*engineering, procurement, and construction*) serta model penggabungan perencanaan dan pembangunan (*design and build*) dengan tetap menjamin terwujudnya efisiensi (Pasal 16 ayat (2) dan (3) jo Penjelasan UU No. 18 Tahun 1999).

Badan usaha jasa konstruksi dan orang perorangan yang melakukan jasa konstruksi yang dalam hal ini merupakan penyedia jasa, menurut ketentuan pasal 11 UU No. 18 Tahun 1999 bertanggung jawab terhadap hasil kerjanya yang dilandasi prinsip-prinsip keahlian sesuai keilmuan, kepatuhan dan kejujuran intelektual dalam menjalankan profesinya dengan tetap mengutamakan kepentingan umum.

E. PENGIKATAN DAN KONTRAK JASA KONSTRUKSI

1. Pengikatan Jasa Konstruksi

Pengikatan merupakan suatu proses yang ditempuh oleh pengguna jasa dan penyedia jasa pada kedudukan yang sejajar dalam mencapai suatu kesepakatan untuk melaksanakan pekerjaan jasa konstruksi. Dalam tiap tahapan proses ditetapkan hak dan kewajiban masing-masing pihak yang adil dan serasi yang disertai dengan sanksi. Dalam hal ini pengikatan kerja

jasa konstruksi dilakukan berdasarkan prinsip persaingan yang sehat melalui pemilihan penyedia jasa dengan cara pelelangan umum atau terbatas (Pasal 17 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1999). Prinsip persaingan yang sehat mengandung pengertian :

- a. Diakui kedudukan yang sejajar antara pengguna jasa dan penyedia jasa;
- b. Terpenuhinya ketentuan asas keterbukaan dalam proses pemilihan dan penetapan;
- c. Adanya peluang keikutsertaan dalam setiap tahapan persaingan yang sehat, bagi penyedia jasa sesuai dengan kemampuan dan ketentuan yang dipersyaratkan;
- d. Keseluruhan pengertian tentang prinsip persaingan yang sehat tersebut dalam huruf a, b, dan c dituangkan dalam dokumen yang jelas, lengkap, dan diketahui dengan baik oleh semua pihak serta bersifat mengikat.

Dengan pemilihan atas dasar prinsip persaingan yang sehat, maka pengguna jasa mendapatkan penyedia jasa yang andal dan mempunyai kemampuan untuk menghasilkan rencana konstruksi maupun bangunan yang berkualitas sesauai dengan jangka waktu dan biaya yang ditetapkan. Di sisi lain merupakan upaya untuk menciptakan iklim usaha yang mendukung tumbuh dan berkembangnya penyedia jasa yang semakin berkualitas dan mampu bersaing.

Pengguna jasa dilarang memberikan pekerjaan kepada penyedia jasa yang terafiliasi untuk mengerjakan satu pekerjaan konstruksi pada lokasi dan dalam kurun yang sama tanpa melalui pelelangan umum maupun pelelangan terbatas. Yang dimaksud dengan perusahaan terafiliasi adalah perusahaan yang saham mayoritasnya dimiliki oleh satu perusahaan induk. Pemberian pekerjaan kepada penyedia jasa yang terafiliasi dengan pengguna jasa tersebut dapat dibenarkan apabila pemilihannya didasarkan pada proses pelelangan (Pasal 20 dan Penjelasan Pasal 20 UU No. 18 Tahun 1999).

Cara penetapan penyedia jasa konstruksi dapat dilakukan dengan cara pelelangan umum, pelelangan terbatas, dalam keadaan tertentu dilakukan dengan pemilihan langsung dan penunjukan langsung. Keadaan tertentu tersebut antara lain : a) Penanganan darurat untuk keamanan dan keselamatan masyarakat; b) Pekerjaan yang kompleks yang hanya dapat dilaksanakan oleh penyedia jasa yang sangat terbatas atau hanya dapat dilakukan oleh pemegang hak; c) Pekerjaan yang perlu di rahasiakan, yang menyangkut keamanan dan keselamatan negara; d) Pekerjaan yang berskala kecil.

Mengenai tata cara penetapan penyedia jasa konstruksi diatur lebih lanjut dalam PP No 29 Tahun 2000 yang diubah dengan dengan PP No. 59 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi

I) Pelelangan Umum

Pelelangan umum menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) PP No. 29 Tahun 2000 jo PP No. 59 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi adalah pelelangan yang dilakukan secara terbuka dan diumumkan secara luas melalui media elektronik dan/atau media cetak. Dalam pelelangan umum, setiap penyedia jasa yang memenuhi kualifikasi yang diminta dapat mengikutinya. Sehingga cara pelelangan umum ini berlaku untuk semua pekerjaan perencanaan dan pengawasan konstruksi.

1. Pemilihan Perencana dan Pengawas Konstruksi

Pemilihan perencana dan pengawas konstruksi tersebut dilakukan dengan syarat : a) diumumkan secara luas melalui media elektronik dan/atau media cetak; b) peserta yang berbentuk badan usaha atau usaha orang perseorangan harus sudah diregistrasi pada Lembaga; dan c) tenaga ahli dan tenaga terampil yang dipekerjakan oleh badan usaha atau usaha orang perseorangan harus bersertifikat yang dikeluarkan oleh Lembaga. Tata cara pemilihan perencana konstruksi dan pengawas konstruksi menurut Pasal 4 PP No. 29 Tahun 2000 jo PP No. 59 Tahun 2010 paling sedikit memenuhi tahapan sebagai berikut :

1) Pengumuman; 2) Pendaftaran untuk mengikuti pelelangan; 3) Penjelasan; 4) Pemasukan penawaran; 5) Evaluasi penawaran (pemilihan cara evaluasi penawarannya ditetapkan oleh pengguna jasa); 6) Penetapan calon pemenang dilakukan berdasarkan penilaian kualitas, gabungan kualitas dan harga, harga tetap, atau harga terendah; 7) Pengumuman 8) Calon pemenang; 9) Masa sanggah; dan 10) Penetapan pemenang.

2. **Pemilihan Pelaksana Konstruksi**

Mengenai pemilihan pelaksana konstruksi diatur menurut Pasal 9 PP No. 29 Tahun 2000 jo PP No. 59 Tahun 2010. Pemilihan pelaksana konstruksi dengan cara pelelangan umum berlaku untuk semua pekerjaan pelaksanaan konstruksi. Pemilihan pelaksana konstruksi dilakukan dengan syarat: a) diumumkan secara luas melalui media elektronik dan/atau media cetak; b) dilakukan penilaian kualifikasi baik prakualifikasi maupun pasca kualifikasi; c) peserta yang berbentuk badan usaha harus sudah diregistrasi pada Lembaga; d) tenaga ahli dan tenaga terampil yang dipekerjakan oleh badan usaha atau usaha orang perseorangan harus bersertifikat yang dikeluarkan oleh Lembaga. Tata cara pelelangan umum paling sedikit memenuhi tahapan : a) pengumuman; b) pendaftaran untuk mengikuti pelelangan; c) penjelasan; d) pemasukan penawaran; e) evaluasi penawaran; f) penetapan calon pemenang berdasarkan harga terendah terevaluasi diantara penawaran yang telah memenuhi persyaratan administrasi dan teknis serta tanggap terhadap dokumen pelelangan; g) pengumuman calon pemenang; h) masa sanggah; dan i) penetapan pemenang.

II) **Pelelangan Terbatas**

Pelelangan terbatas hanya boleh diikuti oleh penyedia jasa yang dinyatakan telah lulus prakualifikasi. Pelelangan terbatas adalah pelelangan untuk pekerjaan tertentu yang diyakini jumlah penyedia jasanya terbatas dan dinyatakan telah lulus prakualifikasi, yang diumumkan secara luas melalui media elektronik dan/ atau media

cetak (Pasal 1 ayat (2) PP No. 29 Tahun 2000 jo PP No. 59 Tahun 2010).

1. Pemilihan Perencana dan Pengawas Konstruksi

Pemilihan perencana konstruksi dan pengawas konstruksi dengan cara pelelangan terbatas menurut Pasal 6 ayat (1) PP No. 29 Tahun 2000 jo PP No. 59 Tahun 2010 dilakukan untuk pekerjaan yang : a) mempunyai risiko tinggi; dan atau b) mempunyai teknologi tinggi.

Pemilihan perencana konstruksi dan pengawas konstruksi tersebut dilakukan dengan syarat :

- a) Diumumkan secara luas melalui media elektronik dan/atau media cetak;
- b) Jumlah penyedia jasa yang tersedia terbatas;
- c) Melalui proses prakualifikasi untuk menetapkan daftar pendek peserta pelelangan. Dengan kriteria daftar pendek sebagai berikut : 1) pengalaman perusahaan untuk pekerjaan sejenis; 2) kualifikasi tenaga ahli yang dimiliki;
- d) Peserta yang berbentuk badan usaha atau usaha orang perseorangan harus sudah diregistrasi pada Lembaga;
- e) Tenaga ahli dan tenaga terampil yang dipekerjakan oleh badan usaha atau usaha orang perseorangan harus bersertifikat yang dikeluarkan oleh Lembaga.

Tata cara pemilihan perencana konstruksi dan pengawas konstruksi paling sedikit memenuhi tahapan :

- a) Pengumuman prakualifikasi;
- b) Pemasukan dokumen prakualifikasi;
- c) Evaluasi prakualifikasi dan menetapkan daftar pendek;
- d) Undangan kepada peserta yang masuk dalam daftar pendek;
- e) Penjelasan;
- f) Pemasukan penawaran;

- g) Evaluasi penawaran (pemilihan cara evaluasi penawarannya ditetapkan oleh pengguna jasa);
- h) Penetapan calon pemenang dilakukan berdasarkan penilaian kualitas, gabungan kualitas dan harga, harga tetap, atau harga terendah;
- i) Pengumuman calon pemenang;
- j) Masa sanggah; dan
- k) Penetapan pemenang.

2. **Pemilihan Pelaksana Konstruksi**

Pemilihan pelaksana konstruksi dengan cara lelang terbatas diatur dalam Pasal 10 PP No. 29 Tahun 2000 jo Pasal 59 Tahun 2010. Pemilihan pelaksana konstruksi dengan cara pelelangan terbatas berlaku untuk pekerjaan dengan ketentuan: a) mempunyai risiko tinggi; dan b) menggunakan teknologi tinggi. Pemilihan pelaksana konstruksi tersebut dilakukan dengan syarat: 1) diumumkan secara luas melalui media elektronik dan/atau media cetak; 2) jumlah penyedia jasa terbatas; 3) melalui proses prakualifikasi; 4) peserta pelelangan yang berbentuk badan usaha harus sudah diregistrasi pada Lembaga; dan 5) tenaga ahli dan tenaga terampil yang dipekerjakan oleh badan usaha atau usaha orang perseorangan harus bersertifikat yang dikeluarkan oleh Lembaga.

Tata cara pelelangan terbatas paling sedikit memenuhi tahapan: a) pengumuman untuk prakualifikasi; b) pemasukan dokumen prakualifikasi; c) evaluasi prakualifikasi; d) undangan berdasarkan hasil prakualifikasi; e) penjelasan; f) pemasukan penawaran; g) evaluasi penawaran; h) penetapan calon pemenang berdasarkan harga terendah terevaluasi diantara penawaran yang telah memenuhi persyaratan administrasi dan teknis serta tanggap terhadap dokumen pelelangan; i) pengumuman calon pemenang; j) masa sanggah; dan k) penetapan pemenang.

III) **Pemilihan langsung**

Pemilihan langsung adalah pengadaan jasa konstruksi tanpa melalui pelelangan umum atau pelelangan terbatas, yang dilakukan dengan

membandingkan sekurang-kurangnya 3 (tiga) penawar dari penyedia jasa dan dapat dilakukan negosiasi, baik dari segi teknis maupun harga, sehingga diperoleh harga yang wajar dan secara teknis dapat dipertanggungjawabkan (Pasal 1 ayat (3) PP No. 29 Tahun 2000 jo PP No. 59 Tahun 2010).

1. Pemilihan Perencana dan Pengawas Produksi

Mengenai pemilihan langsung perencana dan pengawas konstruksi diatur dalam Pasal 7 PP No. 29 Tahun 2000 jo PP No. 59 Tahun 2010 Pemilihan perencana konstruksi dan pengawas konstruksi dengan cara pemilihan langsung hanya berlaku untuk keadaan tertentu, yaitu :

- a. Penanganan darurat untuk keamanan dan keselamatan masyarakat yang masih memungkinkan untuk mengadakan pemilihan langsung;
- b. Pekerjaan yang kompleks yang hanya dapat dilaksanakan oleh penyedia jasa yang sangat terbatas jumlahnya, dengan ketentuan pekerjaan hanya dapat dilakukan dengan teknologi baru dan penyedia jasa yang mampu mengaplikasikannya sangat terbatas;
- c. Pekerjaan yang perlu dirahasiakan, yang menyangkut keamanan dan keselamatan Negara yang ditetapkan oleh Presiden; dan atau
- d. Pekerjaan yang berskala kecil dengan ketentuan: 1) untuk kepentingan pelayanan umum; 2) mempunyai risiko kecil; 3) menggunakan teknologi sederhana; dan atau 4) dilaksanakan penyedia jasa usaha orang perseorangan dan badan usaha kecil.

Pemilihan perencana konstruksi dan pengawas konstruksi dilakukan dengan syarat: a) mengundang sekurang-kurangnya 3 (tiga) penawar; b) memilih dari beberapa penawar; c) peserta yang berbentuk badan usaha atau usaha orang perseorangan harus sudah diregistrasi pada Lembaga; dan d) tenaga terampil dan ahli

yang dipekerjakan oleh badan usaha atau usaha orang perseorangan harus bersertifikat yang dikeluarkan oleh Lembaga. Tata cara pemilihan langsung paling sedikit memenuhi tahapan: a) undangan; b) penjelasan; c) pemasukan penawaran; d) evaluasi penawaran dilakukan berdasarkan penilaian kualitas, gabungan kualitas dan harga, harga tetap, atau harga terendah (pemilihan cara evaluasi penawarannya ditetapkan oleh pengguna jasa); e) klarifikasi dan negosiasi setelah ditentukan peringkatnya; dan f) penetapan pemenang.

2. **Pemilihan Pelaksana Konstruksi**

Pemilihan pelaksana konstruksi dengan cara pemilihan langsung diatur dalam Pasal 11 PP No. 29 Tahun 2000 jo PP No. 59 Tahun 2010. Pemilihan pelaksana konstruksi dengan cara pemilihan langsung berlaku untuk keadaan tertentu, yaitu :

- 1) Penanganan darurat untuk keamanan dan keselamatan masyarakat yang masih memungkinkan untuk mengadakan proses pemilihan langsung;
- 2) Pekerjaan yang kompleks yang hanya dapat dilaksanakan dengan teknologi baru dan penyedia jasa yang mampu mengaplikasikannya sangat terbatas;
- 3) Pekerjaan yang perlu dirahasiakan, yang menyangkut keamanan dan keselamatan Negara yang ditetapkan oleh Presiden; dan atau
- 4) Pekerjaan yang berskala kecil dengan ketentuan: a) untuk kepentingan pelayanan umum; b) mempunyai risiko kecil; c) menggunakan teknologi sederhana; dan atau d) dilaksanakan oleh penyedia jasa usaha orang perseorangan atau badan usaha kecil.

Pemilihan pelaksana konstruksi dilakukan dengan syarat: a) diundang sekurang-kurangnya 3 (tiga) penawar; b) pemasukan dan pembukaan dokumen penawaran tidak perlu pada waktu yang bersamaan; c) peserta yang berbentuk badan usaha harus sudah

diregistrasi pada Lembaga; dan d) tenaga ahli dan tenaga terampil yang dipekerjakan oleh badan usaha atau usaha orang perseorangan harus bersertifikat yang dikeluarkan oleh Lembaga; Tata cara pemilihan pelaksana konstruksi paling sedikit memenuhi tahapan: a) undangan; b) penjelasan; c) pemasukan penawaran; d) evaluasi penawaran; e) dapat dilakukan negosiasi setelah ditentukan f) peringkatnya; dan g) penetapan pemenang.

IV) Penunjukan langsung

Penunjukan langsung adalah pengadaan jasa konstruksi yang dilakukan tanpa melalui pelelangan umum, pelelangan terbatas, atau pemilihan langsung yang dilakukan hanya terhadap 1 (satu) penyedia jasa dengan cara melakukan negosiasi, baik dari segi teknis maupun harga, sehingga diperoleh harga yang wajar dan secara teknis dapat dipertanggungjawabkan (Pasal 1 ayat (4) PP No. 29 Tahun 2000 jo PP No. 59 Tahun 2010).

1. Pemilihan Perencana dan Pengawas Konstruksi

Mengenai penunjukan langsung perencana dan pengawas jasa konstruksi diatur dalam Pasal 7 PP No. 29 Tahun 2000 jo PP No. 59 Tahun 2010. Pemilihan perencana konstruksi dan pengawas konstruksi dengan cara penunjukan langsung berlaku untuk :

- a. Keadaan tertentu, yaitu :
 - 1) Penanganan darurat untuk keamanan dan keselamatan masyarakat yang pelaksanaan pekerjaannya tidak dapat ditunda atau harus dilakukan dengan segera;
 - 2) Pekerjaan yang kompleks yang hanya dapat dilaksanakan oleh penyedia jasa yang sangat terbatas jumlahnya, dengan ketentuan pekerjaan hanya dapat dikerjakan dengan teknologi baru dan penyedia jasa yang mampu mengaplikasikannya hanya satu-satunya;
 - 3) Pekerjaan yang perlu dirahasiakan yang menyangkut keamanan dan keselamatan Negara yang ditetapkan oleh Presiden;

- 4) Pekerjaan yang berskala kecil dengan ketentuan: a. untuk keperluan sendiri/pribadi; b. mempunyai risiko kecil; c. menggunakan teknologi sederhana; dan atau d. dilaksanakan oleh penyedia jasa usaha orang perseorangan dan badan usaha kecil;
 - 5) Pekerjaan lanjutan yang secara teknis merupakan kesatuan konstruksi yang sifat pertanggungjawabannya terhadap kegagalan bangunan tidak dapat dipecah-pecah dari pekerjaan yang sudah dilaksanakan sebelumnya; atau
- b. Pekerjaan yang hanya dilakukan oleh pemegang hak cipta atau pihak lain yang telah mendapat lisensi.

Pemilihan perencana konstruksi dan pengawas konstruksi dilakukan dengan syarat: a) penyedia jasa yang berbentuk badan usaha harus sudah diregistrasi pada Lembaga; b) tenaga terampil dan ahli yang dipekerjakan oleh badan usaha atau usaha orang perseorangan harus bersertifikat yang dikeluarkan oleh Lembaga; atau c) penyedia jasa yang bersangkutan merupakan pemegang hak cipta atau pihak lain yang telah mendapat lisensi.

Tata cara pemilihan perencana konstruksi dan pengawas konstruksi paling sedikit memenuhi tahapan: a) undangan; b) penjelasan; c) pemasukan penawaran; d) negosiasi; dan e) penetapan pemenang.

2. **Pemilihan Pelaksana Konstruksi**

Mengenai pemilihan pelaksana konstruksi diatur menurut ketentuan Pasal 12 PP No. 29 Tahun 2000 jo PP No. 59 Tahun 2010. Penunjukan langsung pelaksana konstruksi berlaku untuk :

- a. Keadaan tertentu, yaitu:
 - 1) Penanganan darurat untuk keamanan dan keselamatan masyarakat yang pelaksanaan pekerjaannya tidak dapat ditunda/harus dilakukan segera;
 - 2) Pekerjaan yang kompleks yang hanya dapat dilaksanakan dengan penggunaan teknologi baru dan

- penyedia jasa yang mampu mengaplikasikannya hanya satu-satunya;
- 3) Pekerjaan yang perlu dirahasiakan yang menyangkut keamanan dan keselamatan Negara yang ditetapkan oleh Presiden;
 - 4) pekerjaan yang berskala kecil dengan ketentuan: a) untuk keperluan sendiri; b) mempunyai risiko kecil; c) menggunakan teknologi sederhana; dan atau d) dilaksanakan oleh penyedia jasa usaha orang perseorangan dan badan usaha kecil, dan atau
 - 5) Pekerjaan lanjutan yang secara teknis merupakan kesatuan konstruksi yang sifat pertanggungjawabannya terhadap kegagalan bangunan tidak dapat dipecah-pecah dari pekerjaan yang sudah dilaksanakan sebelumnya; atau
- b. Pekerjaan yang hanya dapat dilakukan oleh pemegang hak paten atau pihak lain yang telah mendapat izin.

Penunjukan langsung pelaksana konstruksi dilakukan dengan syarat: a) peserta yang berbentuk badan usaha dan usaha orang perseorangan harus sudah diregistrasi pada Lembaga; b) tenaga ahli dan atau tenaga terampil yang dipekerjakan oleh badan usaha dan usaha orang perseorangan harus bersertifikat yang dikeluarkan oleh Lembaga; dan c) penyedia jasa yang bersangkutan merupakan pemegang hak paten atau pihak lain yang telah mendapat lisensi. Tata cara penunjukan langsung pelaksana konstruksi paling sedikit memenuhi tahapan: a) undangan; b) penjelasan; c) pemasukan penawaran; d) negosiasi; dan e) penetapan penyedia jasa.

Ketentuan mengenai cara pemilihan penyedia jasa , kewajiban dan pembatalan tersebut juga berlaku dalam pengikatan antara penyedia jasa dengan sub penyedia jasa. Pemilihan penyedia jasa harus mempertimbangkan kesesuaian bidang, keseimbangan

antara kemampuan dan beban kerja serta kinerja penyedia jasa. Pada dasarnya sub penyedia adalah penyedia jasa.

Pertimbangan antar kesesuaian bidang serta kinerja penyedia jasa dimaksudkan agar penyedia jasa yang terpilih betul-betul memiliki kualifikasi dan klasifikasi sebagaimana yang diminta serta memiliki kemampuan nyata untuk melaksanakan pekerjaan. Pemilihan penyedia jasa hanya boleh diikuti oleh penyedia jasa yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dan Pasal 9 UU No. 18 Tahun 1999. Persyaratan tersebut adalah :

- a. Memenuhi ketentuan tentang perizinan usaha di bidang jasa konstruksi;
- b. Memiliki sertifikat, klasifikasi dan kualifikasi perusahaan jasa konstruksi, yaitu :
 - 1) Perencana konstruksi dan pengawas konstruksi orang perorangan harus memiliki sertifikat keahlian;
 - 2) Pelaksana konstruksi orang perseorangan harus memiliki sertifikat ketrampilan kerja dan sertifikat keahlian kerja;
 - 3) Orang perseorangan yang dipekerjakan oleh badan usaha sebagai perencana konstruksi atau pengawas konstruksi atau tenaga tertentu dalam badan usaha pelaksana konstruksi harus memiliki sertifikat keahlian;
 - 4) Tenaga kerja yang melaksanakan pekerjaan keteknikan yang bekerja pada pelaksana konstruksi harus memiliki sertifikat ketrampilan dan keahlian kerja.

Badan usaha yang dimiliki oleh satu kelompok yang sama atau berada pada pengurusan yang sama tidak boleh mengikuti pelelangan untuk satu pekerjaan konstruksi secara bersamaan. Pengguna jasa memiliki kewajiban dalam pengikatan yang menurut Pasal 18 UU No. 18 Tahun 1999 mencakup : a) Menerbitkan dokumen tentang pemilihan penyedia jasa yang memuat ketentuan-ketentuan secara lengkap, jelas, dan benar serta dapat dipahami; dan b) Menetapkan penyedia jasa secara tertulis sebagai hasil pelaksanaan pemilihan.

Dalam pengikatan, penyedia jasa wajib menyusun dokumen penawaran berdasarkan prinsip keahlian untuk disampaikan kepada pengguna jasa. Yang dimaksud dengan prinsip keahlian dalam menyusun dokumen penawaran adalah dengan mengindahkan prinsip profesionalisme, kesesuaian, dan pemenuhan ketentuan sebagaimana tersebut dalam dokumen pemilihan dan doklumen tersebut dapat dipertanggungjawabkan (Pasal 18 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 8 ayat (2) UU No. 18 Tahun 1999). Dokumen-dokumen tersebut bersifat mengikat bagi kedua pihak dan salah satu pihak tidak dapat mengubah dokumen tersebut secara sepihak sampai dengan penandatanganan kontrak kerja konstruksi. Yang dimaksud mengikat adalah bahwa materi yang tercantum dalam dokumen penawaran yang disampaikan penyedia jasa, atau dokumen pilihan yang diterbitkan oleh pengguna jasa tidak diperkenankan diubah secara sepihak sejak penyampaian dokumen penawaran sampai dengan penetapan tertulis (Pasal 18 ayat (3) dan Penjelasan Pasal 18 ayat (3) UU No. 18 Tahun 1999).

Pengguna jasa dan penyedia jasa wajib menindaklanjuti penetapan tertulis sebagai hasil pelaksanaan pemilihan dengan suatu kontrak kerja konstruksi untuk menjamin terpenuhinya dan kewajiban para pihak yang secara adil dan seimbang serta dilandasi dengan itikad baik dalam penyelenggaraan pekerjaan konstruksi.

2. **Kontrak Jasa Konstruksi**

Kontrak dalam suatu kegiatan jasa konstruksi menjadi dasar dilaksanakannya kegiatan konstruksi mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan juga pengawasan konstruksi. Kontrak konstruksi adalah suatu kontrak yang dinegosiasikan secara khusus untuk konstruksi suatu aset atau suatu kombinasi aset yang berhubungan erat satu sama lain atau saling tergantung dalam rancangan, teknologi, fungsi atau tujuan atau penggunaan pokok (PSAK No. 34). Menurut Pasal 1 ayat (5) UU No. 18 Tahun 1999, kontrak kerja konstruksi adalah keseluruhan dokumen yang mengatur hubungan hukum antara pengguna jasa dan penyedia jasa dalam penyelenggaraan pekerjaan konstruksi.

Kontrak kerja konstruksi dibuat sebagai tindak lanjut penetapan tertulis sebagai hasil pelaksanaan pemilihan penyedia jasa, yang hubungan hukumnya tersebut kemudian dituangkan dalam kontrak kerja konstruksi yang sekurang-kurangnya harus memuat dan mencakup uraian mengenai (Pasal 21 UU No. 18 Tahun 1999 dan Penjaslannya) :

- a. Para pihak, yang memuat secara jelas identitas para pihak. Identitas para pihak adalah meliputi nama, alamat, kewarganegaraan, wewenang menandatangani dan domisili;
- b. Rumusan pekerjaan, yang memuat uraian yang jelas dan rinci tentang lingkup kerja, nilai pekerjaan, dan batasan waktu pelaksanaan:
 - Lingkup kerja tersebut meliputi :
 - 1) Volume pekerjaan, yakni besaran pekerjaan yang harus dilaksanakan termasuk volume pekerjaan tambah atau kurang. Dalam mengadakan perubahan volume pekerjaan, perlu ditetapkan besaran perubahan volume yang tidak memerlukan persetujuan para pihak terlebih dahulu. Bagi pekerjaan perencanaan dan pengawasan, lingkup pekerjaan dapat berupa laporan hasil pekerjaan konstruksi yang wajib dipertanggung-jawabkan yang merupakan hasil kemajuan pekerjaan yang dituangkan dalam bentuk dokumen tertulis;
 - 2) Persyaratan administrasi, yakni prosedur yang harus dipenuhi oleh para pihak dalam mengadakan interaksi;
 - 3) Persyaratan teknik, yakni ketentuan keteknikan yang wajib dipenuhi oleh penyedia jasa;
 - 4) Pertanggung-jawaban atau jaminan yang merupakan bentuk perlindungan antara lain untuk pelaksanaan pekerjaan, penerimaan uang muka, kecelakaan bagi tenaga kerja dan masyarakat. Perlindungan tersebut dapat berupa antara lain asuransi atau jumlah yang diterbitkan oleh pihak bank atau lembaga bukan bank;

- 5) Laporan hasil pekerjaan konstruksi, yakni hasil kemajuan pekerjaan yang dituangkan dalam bentuk dokumen tertulis.
 - Nilai pekerjaan yakni jumlah besaran biaya yang akan diterima oleh penyedia jasa untuk pelaksanaan keseluruhan lingkup pekerjaan.
 - Batasan waktu pelaksanaan adalah jangka waktu untuk menyelesaikan keseluruhan lingkup pekerjaan termasuk masa pemeliharaan.
- c. Masa pertanggungan dan/atau pemeliharaan, yang memuat tentang jangka waktu pertanggungan dan/atau pemeliharaan yang menjadi tanggung jawab penyedia jasa;
- d. Tenaga ahli, yang memuat ketentuan tentang jumlah, klasifikasi dan kualifikasi tenaga ahli untuk melaksanakan pekerjaan konstruksi;
- e. Hak dan kewajiban, yang memuat hak pengguna jasa untuk memperoleh hasil pekerjaan konstruksi serta kewajibannya untuk memenuhi ketentuan yang diperjanjikan serta hak penyedia jasa untuk memperoleh informasi dan imbalan jasa serta kewajibannya melaksanakan pekerjaan konstruksi.

Yang dimaksud dengan informasi adalah dokumen yang lengkap dan benar yang harus disediakan oleh pengguna jasa bagi penyedia jasa agar dapat melakukan pekerjaan sesuai dengan tugas dan kewajibannya. Dokumen tersebut antara lain meliputi izin mendirikan bangunan dan dokumen penyerahan penggunaan lapangan untuk bangunan beserta fasilitasnya;
- f. Cara pembayaran, yang memuat ketentuan tentang kewajiban pengguna jasa dalam melakukan pembayaran hasil pekerjaan konstruksi. Pembayaran tersebut dapat dilaksanakan secara berkala atau atas dasar atas persentase tingkat kemajuan pelaksanaan pekerjaan, atau cara pembayaran yang dilakukan secara sekaligus setelah proyek selesai;
- g. Cidera janji, yang memuat ketentuan tentang tanggung jawab dalam hal salah satu pihak tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana diperjanjikan;

- Cidera janji adalah suatu keadaan apabila salah satu pihak dalam kontrak kerja konstruksi : 1) tidak melakukan apa yang diperjanjikan; dan/atau 2) melaksanakan apa yang diperjanjikan, tetapi tidak sesuai dengan yang diperjanjikan; dan/atau 3) melakukan apa yang diperjanjikan , tetapi terlambat; dan/atau 4) melakukan suatu yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukannya.
 - Yang dimaksud dengan tanggung jawab, antara lain berupa pemberian kompensasi, penggantian biaya dan atau perpanjangan waktu, perbaikan atau pelaksanaan ulang hasil pekerjaan yang tidak sesuai dengan apa yang diperjanjikan, atau pemberian ganti rugi.
- h. Penyelesaian perselisihan, yang memuat ketentuan tentang tata cara penyelesaian perselisihan akibat ketidaksepakatan. Penyelesaian perselisihan memuat ketentuan tentang tata cara penyelesaian perselisihan yang berakibat, antara lain oleh ketidaksepakatan dalam hal pengertian, penafsiran atau pelaksanaan berbagai ketentuan dalam kontrak kerja konstruksi serta ketentuan tentang tempat dan cara penyelesaian. Penyelesaian perselisihan ditempuh melalui antara lain musyawarah, mediasi, arbitrase, ataupun pengadilan;
- i. Pemutusan kontrak kerja konstruksi, yang memuat ketentuan tentang pemutusan kontrak kerja konstruksi yang timbul akibat tidak dapat dipenuhinya kewajiban salah satu pihak;
- j. Keadaan memaksa (*force majeure*), yang memuat ketentuan tentang kejadian yang timbul di luar kemauan dan kemampuan para pihak, yang menimbulkan kerugian bagi salah satu pihak. Keadaan memaksa mencakup : 1) keadaan yang memaksa yang bersifat mutlak (absolut) yakni bahwa para pihak tidak mungkin melaksanakan hak dan kewajibannya; 2) keadaan memaksa yang bersifat tidak mutlak (relatif), yakni bahwa para pihak masih dimungkinkan untuk melaksanakan hak dan kewajibannya. Risiko yang diakibatkan oleh keadaan memaksa dapat diperjanjikan oleh para pihak, antara lain melalui lembaga pertanggungan (asuransi);

- k. Kegagalan bangunan, yang memuat ketentuan tentang kewajiban penyedia jasa dan/atau pengguna jasa atas kegagalan bangunan;
- l. Perlindungan pekerja, yang memuat ketentuan tentang kewajiban para pihak dalam pelaksanaan keselamatan dan kesehatan kerja serta jaminan sosial. Perlindungan pekerja disesuaikan dengan ketentuan undang-undang keselamatan dan kesehatan kerja, serta undang-undang mengenai jaminan sosial tenaga kerja;
- m. Aspek lingkungan, yang memuat kewajiban para pihak dalam pemenuhan ketentuan tentang lingkungan. Aspek lingkungan mengikuti ketentuan undang-undang mengenai pengelolaan lingkungan hidup.

Kontrak kerja konstruksi untuk pekerjaan perencanaan harus memuat ketentuan tentang hak atas kekayaan intelektual. Kekayaan intelektual adalah hasil inovasi perencanaan konstruksi dalam suatu pelaksanaan kontrak kerja konstruksi baik bentuk hasil akhir perencanaan dan/atau bagian-bagiannya yang kepemilikannya dapat diperjanjikan. Penggunaan hak atas kekayaan intelektual yang sudah dipatenkan, harus dilindungi sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Kontrak kerja konstruksi juga dapat memuat kesepakatan para pihak tentang pemberian insentif. Insentif adalah penghargaan yang diberikan kepada penyedia jasa atas prestasinya, antara lain kemampuan menyelesaikan pekerjaan lebih awal dari pada yang diperjanjikan dengan tetap menjaga mutu sesuai dengan yang dipersyaratkan. Insentif tersebut dapat berupa uang ataupun bentuk lain.

Kontrak kerja konstruksi untuk kegiatan pelaksanaan dalam pekerjaan konstruksi, dapat memuat ketentuan tentang sub penyedia jasa serta pemasok bahan dan atau komponen bangunan dan atau peralatan yang harus memenuhi standar yang berlaku.

Kontrak kerja konstruksi dibuat dalam bahasa Indonesia dan dalam hal kontrak kerja konstruksi dengan pihak asing, maka dapat dibuat dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris. Isi kontrak kerja konstruksi yang tersebut berlaku juga dalam kontrak kerja konstruksi antara penyedia jasa dengan sub penyedia jasa.

Demikian juga ketentuan mengenai kontrak kerja konstruksi mengenai hak atas kekayaan intelektual, pemberian insentif, dan mengenai pemasok dan/ atau komponen bahan bangunan dan / atau peralatan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah No. 29 Tahun 2000 jo PP No. 59 Tahun 2010.

F. PENYELENGGARAAN PEKERJAAN KONSTRUKSI

Ketentuan penyelenggaraan pekerjaan konstruksi diatur dalam Pasal 23 dan 24 UU No. 18 Tahun 1999 dan diatur lebih lanjut dalam PP No. 29 Tahun 2000 jo PP No. 59 Tahun 2010.

Berdasarkan Pasal 23 ayat (1) UU No 18 Tahun 1999, penyelenggaraan pekerjaan konstruksi meliputi tahap perencanaan dan tahap pelaksanaan beserta pengawasannya yang masing-masing tahap dilaksanakan melalui kegiatan penyiapan, pengerjaan, dan pengakhiran. Dalam hal ini penyelenggaraan pekerjaan konstruksi wajib di mulai dengan tahap perencanaan yang diikuti dengan tahap pelaksanaan beserta pengawasannya yang masing-masing tahap dilaksanakan melalui kegiatan penyiapan, pengerjaan, dan pengakhiran. Mengenai kegiatan penyiapan, pengerjaan dan pengakhiran, dijabarkan dalam Penjelasan Pasal 23 ayat (1) UU No. 18 Tahun 1999, yaitu :

- 1) Penyiapan yaitu kegiatan awal penyelenggaraan pekerjaan konstruksi untuk memenuhi berbagai persyaratan yang diperlukan dalam memulai pekerjaan perencanaan atau pelaksanaan fisik dan pengawasan;
- 2) Pengerjaan, yaitu : a) Dalam tahap perencanaan, merupakan serangkaian kegiatan yang menghasilkan berbagai laporan tentang tingkat kelayakan rencana umum/induk, dan rencana teknis; b) Dalam

tahap pelaksanaan, merupakan serangkaian kegiatan pelaksanaan fisik beserta pengawasan yang menghasilkan bangunan;

- 3) Pengakhiran, yaitu kegiatan untuk menyelesaikan penyelenggaraan pekerjaan konstruksi, a) Dalam tahap perencanaan, dengan disetujui laporan akhir dan dilaksanakan pembayaran akhir; b) Dalam tahap pelaksanaan dan pengawasan, dengan dilakukannya penyerahan akhir bangunan dan dilaksanakan pembayaran akhir.

Tahapan dalam penyelenggaraan pekerjaan konstruksi adalah perencanaan yang meliputi prastudi kelayakan, studi kelayakan, perencanaan umum, dan perencanaan teknik, serta pelaksanaan beserta pengawasan yang meliputi pengawasan fisik, pengawasan uji coba, dan penyerahan bangunan. Mengenai tahap perencanaan, pelaksanaan dan tahap pengawasan ketentuan Penjelasan Pasal 24 PP No 29 Tahun 2000 menentukan bahwa kegiatan penyiapan, pengerjaan, dan pengakhiran dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pekerjaan konstruksi melibatkan interaksi dan/atau hubungan antara pengguna jasa dan penyedia jasa yang antara lain, meliputi :

1. Tahap perencanaan

- a. Dalam kegiatan penyiapan, pengguna jasa :

- 1) Menyerahkan dokumen-dokumen dan atau fasilitas yang diperlukan oleh perencana konstruksi untuk dapat memulai pekerjaannya dan bertanggung jawab atas kebenaran/ketepatan isi dokumen dan atau fasilitas dimaksud, termasuk kelengkapannya dan tepat waktu dalam penyerahannya;
- 2) Menetapkan wakil pengguna jasa untuk penyelenggaraan pekerjaan;
- 3) Memberi keputusan terhadap usul perencana konstruksi mengenai wakil perencana konstruksi dan rencana kerja;
- 4) Wajib membayar uang muka atas jaminan uang muka yang diserahkan oleh perencana konstruksi (dalam hal diperjanjikan);

- 5) Memberhentikan dan atau meminta ganti tenaga perencana konstruksi yang tidak sesuai keahliannya atau tidak memadai kinerjanya atau berperilaku di luar kepatutan;
 - 6) Mencairkan jaminan uang muka, apabila perencana konstruksi tidak melunasi pengembalian uang muka dan dalam hal terjadi pemutusan kontrak kerja konstruksi sepihak karena kesalahan perencana konstruksi, maka sisa uang muka yang belum dilunasi dapat diperhitungkan sebagai bagian dari ganti rugi yang harus dibayar oleh pengguna jasa kepada perencana konstruksi serta pengguna jasa wajib mengembalikan jaminan uang muka;
 - 7) Mencairkan jaminan pelaksanaan apabila perencana konstruksi tidak mampu menyelesaikan pekerjaannya/ kewajibannya (dalam hal diperjanjikan adanya jaminan pelaksanaan).
- b. Dalam kegiatan penyiapan perencana konstruksi: 1) Memberi pendapat atas dokumen yang diserahkan oleh pengguna jasa; 2) Mengajukan usulan wakil perencana konstruksi beserta kewenangannya untuk mendapat persetujuan pengguna jasa; 3) Bertanggung jawab atas rencana kerja yang telah disetujui pengguna jasa; 4) Menyerahkan jaminan uang muka dan jaminan pelaksanaan (dalam hal diperjanjikan) dan atau jaminan pertanggungungan terhadap kegagalan pekerjaan konstruksi dan atau kegagalan bangunan, dalam bentuk polis asuransi sesuai yang diperjanjikan; 5) mendapat ganti rugi atas : a) Ketidakbenaran dan ketidaktepatan isi dokumen dan atau fasilitas beserta kelengkapannya dan ketidaktepatan waktu penyerahan dari pengguna jasa yang mengakibatkan kerugian pada perencana konstruksi; b) Keterlambatan pengguna jasa dalam memberi keputusan terhadap usulan wakil perencana konstruksi dan usulan rencana kerja dari perencana konstruksi yang mengakibatkan kerugian pada perencana konstruksi; c) Keterlambatan pembayaran uang muka (apabila diperjanjikan).

- c. Dalam kegiatan pengerjaan, pengguna jasa :
- 1) Bertanggung jawab atas segala konsekuensi yang timbul akibat perintah perubahan yang diberikan kepada perencana konstruksi;
 - 2) Memberi keputusan terhadap usulan perubahan dari perencana konstruksi dalam batasan waktu yang diperjanjikan;
 - 3) Melakukan pembayaran untuk prestasi pekerjaan perencana konstruksi atas dasar kesepakatan cara pembayaran dan jadwal pembayaran;
 - 4) Dapat memerintahkan perubahan pekerjaan;
 - 5) Dapat menahan sebagian pembayaran prestasi pekerjaan sebagai uang retensi untuk jaminan mutu hasil pekerjaan perencana konstruksi;
 - 6) Mendapat kompensasi sesuai persyaratan jaminan pertanggungjawaban terhadap kegagalan pekerjaan konstruksi apabila terjadi kegagalan pekerjaan konstruksi karena kesalahan perencana konstruksi.
- d. Dalam kegiatan pengerjaan, perencana konstruksi :
- 1) Melaksanakan setiap tahapan kegiatan pelaksanaan pekerjaan sesuai rencana kerja yang sudah disetujui pengguna jasa;
 - 2) Menyampaikan laporan pelaksanaan tahapan kegiatan dan hasilnya untuk mendapat persetujuan pengguna jasa;
 - 3) Bertanggung jawab atas kebenaran hasil pekerjaannya;
 - 4) Memberi pendapat atas perintah perubahan dari pengguna jasa dan menerima atas segala konsekuensinya apabila perencana konstruksi tidak memberi pendapat;
 - 5) Bertanggung jawab terhadap kegagalan pekerjaan konstruksi sampai penyerahan hasil akhir pekerjaan;
 - 6) Mendapat ganti rugi : a) Apabila pengguna jasa mengubah keputusannya yang dapat mengakibatkan kerugian pada perencana konstruksi; b) apabila terjadi pengurangan volume pekerjaan yang dapat mengakibatkan kerugian pada perencana konstruksi; c) apabila pengguna jasa terlambat

- memberi keputusan yang mengakibatkan kerugian pada perencanaan konstruksi; d) akibat keterlambatan pembayaran (apabila diperjanjikan);
- 7) Dapat mengusulkan perubahan metode dan atau tahapan kegiatan pekerjaan;
 - 8) Menahan hasil bagian pekerjaan yang belum dibayar.
- e. Dalam kegiatan pengakhiran, pengguna jasa:
- 1) Memberi keputusan atas hasil akhir pekerjaan dalam batasan waktu yang diperjanjikan;
 - 2) Dalam hal diperjanjikan wajib memberi insentif apabila perencanaan konstruksi menyelesaikan pekerjaan lebih cepat dari waktu yang diperjanjikan;
 - 3) Melakukan pembayaran akhir untuk seluruh sisa pembayaran yang menjadi kewajiban pengguna jasa, termasuk pelepasan uang retensi, atas dasar kesepakatan cara pembayaran dan jadwal pembayaran;
 - 4) Mengembalikan jaminan pelaksanaan dan atau jaminan pertanggungjawaban terhadap kegagalan pekerjaan konstruksi apabila pengguna jasa menerima hasil akhir pekerjaan;
 - 5) Melepaskan jaminan pertanggungjawaban terhadap kegagalan bangunan pada akhir masa tanggungan;
 - 6) Mengenaikan denda keterlambatan apabila perencanaan konstruksi terlambat menyelesaikan hasil akhir pekerjaan;
 - 7) Mempergunakan uang retensi untuk memperbaiki hasil akhir pekerjaan apabila perencanaan konstruksi tidak melakukan perbaikan sesuai yang diminta pengguna jasa;
 - 8) Mendapat kompensasi sesuai ketentuan jaminan pertanggungjawaban terhadap kegagalan bangunan apabila terjadi kegagalan bangunan selama masa pertanggungjawaban karena kesalahan perencanaan konstruksi.
- f. Dalam kegiatan pengakhiran, perencanaan konstruksi:
- 1) Menyampaikan hasil akhir pekerjaan untuk mendapat persetujuan pengguna jasa;

- 2) Menyimpan dokumen yang berkaitan dengan proses pengerjaan sampai selesainya masa tanggungan;
 - 3) Bertanggung jawab terhadap kegagalan bangunan yang menjadi tanggung jawabnya selama masa tanggungan;
 - 4) Mendapat ganti rugi : a) Apabila pengguna jasa terlambat memberi keputusan terhadap hasil akhir pekerjaan yang dapat mengakibatkan kerugian pada perencana konstruksi; b) Akibat keterlambatan pembayaran akhir (apabila diperjanjikan); c) Apabila pengguna jasa menahan-nahan atau terlambat mengembalikan jaminan pelaksanaan dan atau jaminan pertanggungan pekerjaan konstruksi dan atau jaminan terhadap kegagalan bangunan yang mengakibatkan kerugian pada perencana konstruksi;
 - 5) Menahan hasil akhir pekerjaan yang belum dibayar;
 - 6) Mendapat insentif apabila menyelesaikan pekerjaan lebih cepat dari waktu yang diperjanjikan (dalam hal diperjanjikan).
2. Tahap pelaksanaan beserta pengawasan
- a. Dalam kegiatan penyiapan, pengguna jasa :
 - 1) Menyerahkan lapangan beserta fasilitasnya dan atau dokumen untuk menunjang pelaksanaan pekerjaan yang diperlukan oleh pelaksana konstruksi dan pengawas konstruksi untuk memulai pekerjaannya;
 - 2) Bertanggung jawab atas kebenaran, ketepatan dan kelengkapan lapangan, fasilitas, dan isi dokumen, termasuk tepat waktu dalam penyerahannya;
 - 3) Menetapkan wakilnya dan atau pengawas konstruksi disertai dengan batasan kewenangannya;
 - 4) Memberi keputusan terhadap usulan penanggung jawab pelaksana pekerjaan dari pelaksana konstruksi dan atau wakil pengawas konstruksi dari pengawas konstruksi;
 - 5) Memberi keputusan terhadap usul rencana kerja dari pelaksana konstruksi dan atau pengawas konstruksi;

- 6) Memberikan tanggapan atas pendapat pelaksana konstruksi dan atau pengawas konstruksi terhadap dokumen perencanaan;
- 7) Membayar uang muka atas jaminan uang muka yang diserahkan oleh pelaksana konstruksi dan atau pengawas konstruksi (dalam hal diperjanjikan);
- 8) Memberi kepastian kepada pelaksana konstruksi atas ketepatan jumlah, mutu, dan waktu penyerahan bahan dan atau komponen bangunan dan atau peralatan konstruksi yang menjadi tanggung jawabnya (dalam hal diperjanjikan);
- 9) Menyetujui atau tidak menyetujui usulan penanggung jawab pelaksana pekerjaan yang diajukan oleh pelaksana konstruksi dan atau pengawas konstruksi;
- 10) Memberhentikan dan atau meminta ganti tenaga pelaksana konstruksi dan atau pengawas konstruksi yang tidak sesuai keahliannya atau tidak memadai kinerjanya atau berperilaku tidak pantas;
- 11) Menyetujui atau tidak menyetujui atau mengubah atau meminta ganti usulan rencana kerja yang diajukan pelaksana konstruksi dan atau pengawas konstruksi;
- 12) Mencairkan jaminan uang muka apabila pelaksana konstruksi dan atau pengawas konstruksi tidak melunasi pengembalian uang muka dan dalam hal terjadi pemutusan kontrak kerja konstruksi sepihak karena kesalahan penyedia jasa, maka sisa uang muka yang belum dilunasi dapat diperhitungkan sebagai bagian dari ganti rugi yang harus dibayar oleh pengguna jasa kepada pelaksana konstruksi dan atau pengawas konstruksi serta pengguna jasa mengembalikan jaminan uang muka;
- 13) Mencairkan jaminan pelaksanaan dan memiliki uangnya apabila pelaksana konstruksi tidak mampu menyelesaikan kewajibannya;
- 14) Menolak dan atau memberhentikan dan atau meminta ganti sub penyedia jasa atau pemasok bahan dan atau komponen bangunan dan atau peralatan;

- 15) Melakukan intervensi terhadap hubungan antara pelaksana konstruksi dengan sub penyedia jasa/pemasok dalam hal pembayaran dari pelaksana konstruksi kepada sub penyedia jasa/pemasok terlambat karena adanya itikad tidak baik dari pelaksana konstruksi;
 - 16) Berhubungan langsung dengan sub pelaksana konstruksi/pemasok apabila dipandang perlu untuk terpenuhinya pemasok pelaksanaan pekerjaan;
 - 17) Melakukan pemutusan kontrak kerja konstruksi apabila pelaksana konstruksi mempekerjakan sub penyedia jasa/pemasok tanpa seizin pengguna jasa.
- b. Dalam kegiatan persiapan, pelaksana konstruksi :
- 1) Mengajukan usulan penanggung jawab pelaksana pekerjaan beserta kewenangannya untuk mendapat persetujuan pengguna jasa;
 - 2) Mengajukan usulan rencana kerja pelaksanaan fisik dan rencana kerja yang menyangkut keselamatan dan kesehatan kerja untuk mendapat persetujuan pengguna jasa;
 - 3) Memberikan pendapat terhadap dokumen perencanaan;
 - 4) Menyerahkan jaminan uang muka dalam hal diperjanjikan, jaminan pelaksanaan dan jaminan pertanggungan terhadap kegagalan pekerjaan konstruksi dalam bentuk polis asuransi sesuai yang diperjanjikan pada kontrak kerja konstruksi;
 - 5) Mengajukan usulan sub penyedia jasa atau pemasok bahan dan atau komponen bangunan dan atau peralatan yang tidak tercantum dalam kontrak kerja konstruksi;
 - 6) Mendapat ganti rugi :
 - a) Apabila pengguna jasa terlambat menyerahkan lapangan dan atau fasilitas, atau fasilitasnya tidak lengkap yang dapat mengakibatkan kerugian pada pelaksana konstruksi;
 - b) Apabila pengguna jasa terlambat menyerahkan dokumen atau atas ketidakbenaran isi dokumen yang dapat mengakibatkan kerugian pada pelaksana konstruksi;

- c) Apabila pengguna jasa terlambat menetapkan wakilnya atau terlambat menetapkan pengawas konstruksi yang dapat mengakibatkan kerugian pada pelaksana konstruksi;
 - d) Apabila pengguna jasa terlambat memberi keputusan terhadap usulan penanggung jawab pelaksana pekerjaan dari pelaksana konstruksi yang dapat mengakibatkan kerugian pada pelaksana konstruksi;
 - e) Apabila pengguna jasa terlambat memberi keputusan terhadap usulan rencana kerja dari pelaksana konstruksi yang dapat mengakibatkan kerugian pada pelaksana konstruksi;
 - f) Apabila pengguna jasa mengubah dan mengganti rencana kerja yang dapat mengakibatkan kerugian pada pelaksana konstruksi;
 - g) Akibat pengguna jasa terlambat membayar uang muka;
 - h) Apabila pengguna jasa terlambat dan atau tidak dapat memberi kepastian atas ketepatan jumlah, mutu, dan waktu penyerahan bahan dan atau komponen bangunan dan atau peralatan yang menjadi tanggung jawabnya, yang dapat mengakibatkan kerugian pada pelaksana konstruksi;
 - i) Apabila pengguna jasa terlambat memberi keputusan usulan sub penyedia jasa dan atau pemasok yang dapat mengakibatkan kerugian pada pelaksana konstruksi.
- c. Dalam kegiatan penyiapan, pengawas konstruksi :
- 1) Mengajukan usulan rencana kerja pengawasan untuk mendapat persetujuan pengguna jasa;
 - 2) Memberikan pendapat terhadap dokumen perencanaan;
 - 3) Mengajukan usulan wakil pengawas konstruksi beserta kewenangannya untuk mendapat persetujuan pengguna jasa;
 - 4) Menyerahkan jaminan uang muka, dalam hal diperjanjikan adanya pembayaran uang muka;
 - 5) Mendapat ganti rugi : a) Apabila pengguna jasa terlambat memberi keputusan terhadap usulan rencana kerja

pengawasan dan usulan wakil pengawas konstruksi yang dapat mengakibatkan kerugian pada pengawas konstruksi;
b) Akibat pengguna jasa terlambat membayar uang muka.

- d. Dalam kegiatan pengerjaan, pengguna jasa :
- 1) Bertanggung jawab atas segala konsekuensi yang timbul akibat perintah perubahan pekerjaan dan atau rencana kerja, baik dari pengguna jasa dan atau dari pengawas konstruksi;
 - 2) Memberi keputusan terhadap usulan perubahan pekerjaan dan atau rencana kerja dari pelaksana konstruksi;
 - 3) Memberi keputusan terhadap usulan perubahan rencana kerja pengawasan dari pengawas konstruksi;
 - 4) Menyerahkan bahan dan atau komponen bangunan dan atau peralatan yang menjadi tanggung jawabnya tepat jumlah dan sesuai jadwal yang disepakati, kepada pelaksana konstruksi (dalam hal diperjanjikan);
 - 5) Menyerahkan fasilitas kerja dan atau dokumen sesuai jadwal yang disepakati kepada pengawas konstruksi (dalam hal diperjanjikan);
 - 6) Melakukan pembayaran prestasi kerja atas permintaan pelaksana konstruksi dan atau pengawas konstruksi atas dasar kesepakatan cara pembayaran dan jadwal pembayaran;
 - 7) Memberi pendapat dan atau keputusan terhadap laporan hasil pengawasan setiap bagian kegiatan pekerjaan dan laporan akhir pengawasan;
 - 8) Bertanggung jawab atas akibat penggunaan hasil pekerjaan, baik hasil sementara yang sudah dipergunakan atau hasil akhir pekerjaan yang diserahkan untuk pertama kalinya;
 - 9) Memberi insentif apabila pelaksana konstruksi dapat menyelesaikan pekerjaan lebih cepat dari waktu yang diperjanjikan;
 - 10) Meminta perubahan pekerjaan dan atau rencana kerja pelaksanaan kepada pelaksana konstruksi atau perubahan rencana kerja pengawasan kepada pengawas konstruksi;
 - 11) Menyetujui atau tidak menyetujui usulan perubahan pekerjaan dan atau rencana kerja pelaksanaan dari pelaksana

- konstruksi atau usulan perubahan rencana pengawasan dari pengawas konstruksi;
- 12) Mendapat kompensasi sesuai persyaratan jaminan pertanggungjawaban terhadap kegagalan pekerjaan konstruksi apabila terjadi kegagalan pekerjaan konstruksi karena kesalahan pelaksana konstruksi;
 - 13) Menolak penyerahan pertama kalinya hasil akhir pekerjaan dari pelaksana konstruksi apabila hasil pekerjaan tidak sesuai dengan dokumen kontrak;
 - 14) Menahan sebagian pembayaran kepada pelaksana konstruksi sebagai uang retensi untuk jaminan mutu hasil pekerjaan sampai penyerahan akhir hasil pekerjaan;
 - 15) Mengenaikan denda keterlambatan apabila pelaksana konstruksi terlambat menyerahkan hasil akhir pekerjaan.
- e. Dalam kegiatan pengerjaan, pelaksana konstruksi :
- 1) Meminta izin untuk melaksanakan setiap bagian kegiatan pekerjaan kepada pengguna jasa dan atau pengawas konstruksi;
 - 2) Melaksanakan setiap bagian kegiatan pekerjaan sesuai rencana kerja yang telah disetujui pengguna jasa dan atau pengawas konstruksi;
 - 3) Bertanggung jawab terhadap kegagalan pekerjaan konstruksi sampai penyerahan akhir hasil akhir pekerjaan dari pelaksana konstruksi;
 - 4) Menyampaikan laporan pelaksanaan bagian kegiatan pekerjaan dan hasilnya untuk mendapat persetujuan pengguna jasa dan atau pengawas konstruksi;
 - 5) Menjaga dan memelihara bagian kegiatan pekerjaan yang telah mendapat persetujuan pengguna jasa dan atau pengawas konstruksi sampai adanya penyerahan pertama pekerjaan;
 - 6) Memberi pendapat terhadap permintaan perubahan pekerjaan dari pengguna jasa dan atau pengawas konstruksi;

- 7) Menerima segala konsekuensinya apabila tidak memberi pendapat terhadap permintaan perubahan pekerjaan dari pengguna jasa dan atau pengawas konstruksi;
- 8) Bertanggung jawab atas segala konsekuensinya apabila mengajukan usul perubahan pekerjaan dan atau rencana kerja;
- 9) Menyerahkan untuk pertama kalinya hasil akhir pekerjaan untuk mendapat persetujuan pengguna jasa;
- 10) Menyerahkan jaminan atas mutu hasil pekerjaan sebagai pengganti atas penerimaan uang rentensi, setelah diterimanya penyerahan pertama hasil akhir pekerjaan oleh pengguna jasa (dalam hal diperjanjikan);
- 11) Berhak mendapat ganti rugi :
 - a) Apabila pengguna jasa dan atau pengawas konstruksi menunda-nunda atau terlambat memberi keputusan terhadap usulan pengguna jasa, yang dapat mengakibatkan kerugian pada pelaksana konstruksi;
 - b) Apabila ketidakhadiran wakil pengguna jasa atau pengawas konstruksi mengakibatkan kerugian pada pelaksana konstruksi;
 - c) Apabila pengguna jasa dan atau pengawas konstruksi menunda-nunda atau menghambat atau terlambat menerima hasil bagian kegiatan pekerjaan yang dapat mengakibatkan kerugian pada pelaksana konstruksi;
 - d) Apabila terjadi perubahan secara mendasar akibat permintaan perubahan pekerjaan dari pengguna jasa;
 - e) Apabila pengguna jasa terlambat dan atau tidak tepat jumlah atau sama sekali tidak memenuhi kewajibannya untuk menyerahkan bahan dan atau komponen bangunan dan atau peralatan yang dapat mengakibatkan kerugian pada pelaksana konstruksi;
 - f) Akibat keterlambatan pembayaran (apabila diperjanjikan);
 - g) Apabila pengguna jasa menunda-nunda atau menghambat atau terlambat menerima penyerahan

- pertama kalinya hasil akhir pekerjaan yang dapat mengakibatkan kerugian pada pelaksana konstruksi;
- h) Apabila pengguna jasa terlambat menyerahkan kembali jaminan pelaksanaan dan atau jaminan pertanggungan terhadap kegagalan pekerjaan konstruksi yang dapat mengakibatkan kerugian pada pelaksana konstruksi.
- 12) Mendapat insentif apabila dapat menyelesaikan pekerjaan lebih cepat (dalam hal diperjanjikan);
 - 13) Menyetujui atau tidak menyetujui permintaan perubahan pekerjaan dan atau rencana kerja dari pengguna jasa dan atau pengawas konstruksi;
 - 14) Mengajukan usul perubahan pekerjaan dan rencana kerja.
- f. Dalam kegiatan pengerjaan, pengawas konstruksi :
- 1) Memberi keputusan terhadap usulan untuk melaksanakan bagian kegiatan pekerjaan dari pelaksana konstruksi;
 - 2) Memberi pendapat terhadap permintaan perubahan pekerjaan dan atau rencana kerja pelaksanaan dari pengguna jasa;
 - 3) Memberi pendapat kepada pengguna jasa atau memberi keputusan berdasar kewenangan dari pengguna jasa, terhadap usulan perubahan pekerjaan dan atau rencana kerja pelaksanaan dari pelaksana konstruksi;
 - 4) Memberi laporan hasil pengawasan setiap bagian kegiatan pekerjaan dan laporan akhir pengawasan untuk mendapat persetujuan pengguna jasa;
 - 5) Memberi pendapat kepada pengguna jasa terhadap usulan penyerahan pertama kalinya hasil akhir pekerjaan dari pelaksana konstruksi;
 - 6) Dapat menolak menerima hasil bagian kegiatan pekerjaan yang dilaksanakan tanpa mendapat izin terlebih dahulu dari pengawas konstruksi;
 - 7) Dapat menolak menerima hasil bagian kegiatan pekerjaan yang tidak memenuhi ketentuan kontrak kerja konstruksi dan atau rencana kerja yang telah disetujui pengguna jasa dan atau pengawas konstruksi;

- 8) Mengajukan usul perubahan rencana kerja pengawasan;
 - 9) Mendapat ganti rugi : a) Apabila pengguna jasa terlambat memberi keputusan terhadap laporan akhir pengawasan dari pengawas konstruksi yang dapat mengakibatkan kerugian pada pengawas konstruksi; b) Apabila pengguna jasa terlambat dan atau tidak lengkap dan atau tidak akurat atau sama sekali tidak memenuhi kewajibannya untuk menyerahkan fasilitas dan atau dokumen yang dapat mengakibatkan kerugian pada pengawas konstruksi; c) Akibat keterlambatan pembayaran (apabila diperjanjikan);
 - 10) Mendapat insentif apabila hasil akhir pekerjaan dapat diselesaikan lebih cepat (apabila diperjanjikan).
- g. Dalam kegiatan pengakhiran, pengguna konstruksi :
- 1) Menyelesaikan klaim dari pelaksana konstruksi yang sudah diterima pengguna jasa selambat-lambatnya sebelum penyerahan kedua kalinya hasil pekerjaan;
 - 2) Melakukan pembayaran akhir, termasuk membayar seluruh uang retensi (apabila uang retensi belum dibayarkan), setelah menerima penyerahan kedua kalinya hasil akhir pekerjaan dan atau setelah seluruh klaim dari pelaksana konstruksi;
 - 3) Melakukan pembayaran akhir kepada pengawas konstruksi setelah menerima laporan akhir hasil pengawasan;
 - 4) Mengembalikan jaminan atas mutu hasil pekerjaan setelah menerima penyerahan kedua kalinya hasil akhir pekerjaan dari pelaksanaan konstruksi (dalam hal diperjanjikan);
 - 5) Melepaskan jaminan pertanggungungan terhadap jaminan kegagalan pekerjaan konstruksi setelah menerima penyerahan kedua kalinya hasil akhir pelaksanaan pekerjaan konstruksi;
 - 6) Melepaskan jaminan pertanggungungan terhadap kegagalan bangunan pada akhir masa pertanggungungan;
 - 7) Dapat menolak penyerahan kedua kalinya hasil akhir pekerjaan dari pelaksana konstruksi apabila hasil pekerjaan tidak sesuai dengan dokumen kontrak;

- 8) Menggunakan uang retensi atau dalam hal diperjanjikan adanya jaminan atas mutu pekerjaan, menyita dan mencairkan jaminan untuk membiayai pemeliharaan hasil akhir pekerjaan apabila pelaksana konstruksi tidak melaksanakan kewajibannya sesuai ketentuan kontrak kerja konstruksi selama masa jaminan atas mutu hasil pekerjaan;
 - 9) Mendapat kompensasi sesuai ketentuan jaminan pertanggungjawaban terhadap kegagalan bangunan apabila terjadi kegagalan bangunan selama masa pertanggungjawaban akibat kesalahan pelaksana konstruksi.
- h. Dalam kegiatan pengakhiran, pelaksana konstruksi :
- 1) Melakukan pemeliharaan/penjaga mutu terhadap terhadap hasil akhir pekerjaan selama masa jaminan atas mutu hasil pekerjaan;
 - 2) Menyerahkan untuk kedua kalinya hasil akhir pekerjaan disertai dokumen kelengkapannya setelah selesai masa pemeliharaan untuk mendapat persetujuan dari pengguna jasa;
 - 3) Menyimpan dokumen yang berkaitan dengan proses pelaksanaan konstruksi sampai selesainya masa pertanggungjawaban;
 - 4) Mendapat ganti rugi apabila pengguna jasa menunda atau menghambat atau terlambat menerima penyerahan kedua kalinya hasil akhir pekerjaan yang dapat mengakibatkan kerugian pada pelaksanaan konstruksi;
 - 5) Mendapat ganti rugi apabila pengguna jasa menahan atau terlambat mengembalikan jaminan atas mutu hasil pekerjaan dan atau jaminan pertanggungjawaban terhadap kegagalan bangunan yang dapat mengakibatkan kerugian pada pelaksanaan konstruksi.
- i. Dalam kegiatan pengakhiran, pengawas konstruksi :
- 1) Memberikan pendapat kepada pengguna jasa terhadap usulan penyerahan kedua kalinya hasil akhir pekerjaan dari pelaksana konstruksi;
 - 2) Menyerahkan laporan akhir hasil pengawasan beserta dokumen yang berkaitan dengan proses pengawasan

konstruksi kepada pengguna jasa; 3) Mendapat ganti rugi akibat keterlambatan pembayaran akhir (apabila diperjanjikan).

Penyelenggaraan pekerjaan konstruksi wajib memenuhi ketentuan tentang keteknikan, keamanan, keselamatan dan kesehatan kerja, perlindungan tenaga kerja, serta tata lingkungan setempat untuk menjamin terwujudnya tertib penyelenggaraan pekerjaan konstruksi. Ketentuan tentang keteknikan menurut Penjelasan Pasal 23 ayat (2) UU No. 18 Tahun 1999 meliputi : standar konstruksi bangunan, standar mutu hasil pekerjaan, standar mutu bahan dan/atau komponen bangunan, dan standar mutu peralatan. Sedangkan ketentuan mengenai ketenagakerjaan meliputi : persyaratan standar keahlian dan ketrampilan yang meliputi bidang atau tingkat keahlian serta ketrampilan yang diperlukan dalam pelaksanaan pekerjaan konstruksi.

Para pihak dalam melaksanakan pekerjaan konstruksi harus memenuhi kewajiban yang dipersyaratkan untuk menjamin berlangsungnya tertib penyelenggaraan pekerjaan konstruksi. Kewajiban para pihak tersebut dalam penyelenggaraan pekerjaan konstruksi menurut Penjelasan Pasal 23 ayat (3) UU No 18 Tahun 1999, meliputi :

- a. Dalam kegiatan penyiapan.
 - 1) Pengguna jasa, antara lain : a) Menyerahkan dokumen lapangan untuk pelaksanaan konstruksi, dan fasilitas sebagaimana ditentukan dalam kontrak kerja konstruksi; b) Membayar uang muka atas penyerahan jaminan uang muka dari penyedia jasa apabila diperjanjikan;
 - 2) Penyedia jasa, antara lain : a) Menyampaikan usul rencana kerja dan tanggungjawab pekerjaan untuk mendapatkan persetujuan pengguna jasa; b) Memberikan jaminan uang muka kepada pengguna jasa apabila diperjanjikan; c) Mengusulkan calon sub penyedia jasa dan pemasok untuk mendapatkan persetujuan pengguna jasa apabila diperjanjikan.

- b. Dalam kegiatan pengerjaan.
 - 1) Pengguna jasa, antara lain : memenuhi tanggung jawabnya sesuai dengan kontrak dan menanggung semua risiko atas ketidakbenaran permintaan, ketetapan yang dimintanya/ ditetapkannya yang tertuang dalam kontrak kerja;
 - 2) Penyedia jasa, antara lain : mempelajari, meneliti kontrak kerja, dan melaksanakan sepenuhnya semua materi kontrak kerja baik teknik dan administrasi, dan menanggung segala risiko akibat/kelalaiannya;

- c. Dalam kegiatan pengakhiran.
 - 1) Pengguna jasa, antara lain : memenuhi tanggung jawabnya sesuai kontrak kerja kepada penyedia jasa yang telah berhasil mengakhiri dan melaksanakan serah terima akhir secara teknis dan administrasi kepada pengguna jasa sesuai kontrak kerja;
 - 2) Penyedia jasa, antara lain : meneliti secara sekasama keseluruhan pekerjaan yang dilaksanakan serta menyelesaikannya dengan baik sebelum mengajukan serah terima akhir kepada pengguna jasa.

Dalam penyelenggaraan pekerjaan konstruksi, penyedia jasa dapat menggunakan sub penyedia jasa yang mempunyai keahlian khusus sesuai dengan masing-masing tahapan pekerjaan konstruksi. Mengikutsertakan sub penyedia jasa dibatasi oleh adanya tuntutan pekerjaan yang memerlukan keahlian khusus dan ditempatkan melalui mekanisme sub kontrak, dengan tidak mengurangi tanggung jawab penyedia jasa terhadap seluruh hasil pekerjaan. Bagian pekerjaan yang akan dilaksanakan sub penyedia jasa harus mendapat persetujuan pengguna jasa. Pengikutsertaan sub penyedia jasa bertujuan memberikan peluang bagi sub penyedia jasa yang mempunyai keahlian spesifik melalui mekanisme keterkaitan dengan penyedia jasa.

Penyedia jasa pekerjaan konstruksi wajib memenuhi hak - hak sub penyedia jasa sebagaimana tercantum dalam kontrak kerja konstruksi antara penyedia jasa dan sub penyedia jasa, antara lain hak untuk

menerima pembayaran secara tepat waktu dan tepat jumlah yang harus dijamin oleh penyedia jasa. Dalam hal ini pengguna jasa mempunyai kewajiban untuk memantau pelaksanaan pemenuhan hak sub penyedia jasa oleh penyedia jasa (Pasal 24 ayat (1) dan (4) UU No. 18 Tahun 1999).

G. PENYELESAIAN SENGKETA

Penyelesaian sengketa jasa konstruksi menurut Pasal 36 UU No. 18 Tahun 1999 dapat dilakukan melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa. Ketentuan ini dimaksudkan untuk melindungi hak keperdataan para pihak yang bersengketa. Akan tetapi, penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak berlaku terhadap tindak pidana dalam penyelenggaraan pekerjaan konstruksi sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Dalam hal ini jika dipilih upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa. Hal ini untuk mencegah terjadinya putusan yang berbeda mengenai suatu sengketa jasa konstruksi untuk menjamin kepastian hukum. Penyelesaian sengketa jasa konstruksi di luar pengadilan dapat ditempuh untuk masalah-masalah yang timbul dalam kegiatan pengikatan dan penyelenggaraan pekerjaan konstruksi, serta dalam hal terjadi kegagalan bangunan. Dengan demikian dalam penyelenggaraan pekerjaan konstruksi mungkin saja terjadi sengketa jasa konstruksi.

Seperti dikatakan, bahwa penyelesaian sengketa dapat dilakukan di luar pengadilan. Sehingga dalam penyelesaian sengketa jasa konstruksi dapat menggunakan jasa pihak ketiga sepanjang hal tersebut disepakati oleh para pihak, dimana pihak ketiga tersebut dibentuk oleh Pemerintah dan/atau masyarakat jasa konstruksi. Jasa pihak ketiga dimaksud antara lain : arbitrase, baik berupa lembaga atau ad-hoc yang bersifat nasional, internasional, mediasi, konsiliasi atau penilai ahli. Sehingga sejalan dengan ketentuan tentang kontrak kerja konstruksi, para pihak yang telah

menyetujui bahwa sengketa di antara mereka dapat diselesaikan dengan menggunakan jasa pihak ketiga sesuai dengan ketentuan yang berlaku tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa. Penunjukan pihak ketiga tersebut dapat dilakukan setelah sesuatu sengketa terjadi, yaitu dengan menyepakatinya untuk mencantumkannya dalam kontrak kerja konstruksi. Dalam hal penunjukan pihak ketiga dilakukan setelah sengketa terjadi, maka hal itu harus disepakati dalam suatu akta tertulis yang ditandatangani para pihak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Penjelasan Pasal 37 ayat (2) UU No. 18 Tahun 1999).

Mengenai penyelesaian sengketa ini, PP No. 29 Tahun 2000 yang merupakan peraturan pelaksana dari UU No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi mengatur ketentuan mengenai penyelesaian sengketa jasa konstruksi di luar pengadilan. Pasal 49 sampai dengan 54 menyebutkan dan mengatur mengenai penyelesaian sengketa dalam penyelenggaraan jasa konstruksi di luar pengadilan dapat dilakukan dengan cara :

- 1) Melalui pihak ketiga, yaitu a) Mediasi yang ditunjuk oleh para pihak atau oleh Lembaga Arbitrase Dan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa; atau b) Konsiliasi. Penyelesaian sengketa secara mediasi atau konsiliasi tersebut dapat dibantu penilai ahli untuk memberikan pertimbangan profesional aspek tertentu sesuai kebutuhan. Yang dimaksud penilai ahli adalah penilai ahli di bidang konstruksi. Penilai ahli terdiri dari orang perseorangan, atau kelompok orang atau badan usaha yang disepakati para pihak, yang bersifat independen dan mampu memberikan penilaian secara obyektif dan profesional.
- 2) Arbitrase melalui lembaga Arbitrase Atau Arbitrase Ad-Hoc.
 - a. Penyelesaian dengan mediasi. Penyelesaian sengketa dengan menggunakan jasa mediasi dilakukan dengan bantuan satu orang mediator. Mediator ditunjuk berdasarkan kesepakatan para pihak yang bersengketa. Mediator tersebut harus mempunyai sertifikat keahlian yang ditetapkan oleh Lembaga. Apabila diperlukan, mediator dapat minta bantuan penilai ahli. Dalam hal ini, Mediator bertindak sebagai fasilitator yaitu hanya membimbing

- para pihak yang bersengketa untuk mengatur pertemuan dan mencapai suatu kesepakatan, yang akan dituangkan dalam suatu kesepakatan tertulis;
- b. Penyelesaian dengan konsiliasi. Penyelesaian sengketa dengan menggunakan jasa konsiliasi dilakukan dengan bantuan seorang konsiliator. Konsiliator ditunjuk berdasarkan kesepakatan para pihak yang bersengketa. Konsiliator tersebut harus mempunyai sertifikat keahlian yang ditetapkan oleh Lembaga. Konsiliator menyusun dan merumuskan upaya penyelesaian untuk ditawarkan kepada para pihak. Jika rumusan tersebut disetujui oleh para pihak, maka solusi yang dibuat konsiliator menjadi rumusan pemecahan masalah. Rumusan pemecahan masalah tersebut dituangkan dalam suatu kesepakatan tertulis. Kesepakatan tertulis dalam penyelesaian sengketa melalui alternatif penyelesaian sengketa baik dengan mediasi maupun konsiliasi yang ditandatangani oleh kedua belah pihak bersifat final dan mengikat para pihak untuk dilaksanakan dengan itikad baik;
 - c. Arbit Penyelesaian sengketa dengan menggunakan jasa arbitrase dilakukan dengan melalui arbitrase sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Putusan arbitrase bersifat final dan mengikat.

Mengenai tata cara penyelesaian sengketa melalui mediasi, konsiliasi, dan arbitrase dilakukan berdasarkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelesaian sengketa melalui alternatif penyelesaian sengketa, UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Masyarakat yang dirugikan akibat pekerjaan konstruksi juga dapat menuntut melalui mekanisme gugatan masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 39 sampai dengan 40 UU No. 18 Tahun 1999. Dalam hal ini bahwa masyarakat yang dirugikan akibat penyelenggaraan pekerjaan konstruksi berhak mengajukan gugatan ke pengadilan secara: a) orang perseorangan; b) kelompok orang dengan pemberian kuasa; c) kelompok orang tidak dengan kuasa melalui gugatan perwakilan. Hak mengajukan

gugatan perwakilan adalah hak kelompok masyarakat untuk bertindak mewakili masyarakat dalam jumlah besar yang dirugikan atas dasar kesamaan permasalahan, faktor hukum dan ketentuan yang ditimbulkan karena kerugian atau gangguan sebagai akibat kegiatan penyelenggaraan pekerjaan konstruksi (Penjelasan Pasal 38 UU No. 18 Tahun 1999). Jika diketahui bahwa masyarakat menderita sebagai akibat penyelenggaraan pekerjaan konstruksi sedemikian rupa sehingga mempengaruhi peri kehidupan pokok masyarakat, Pemerintah wajib berpihak pada dan dapat bertindak untuk kepentingan masyarakat.

Gugatan masyarakat tersebut adalah tuntutan untuk melakukan tindakan tertentu dan/atau tuntutan berupa biaya atau pengeluaran nyata, dengan tidak menutup kemungkinan tuntutan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tata cara pengajuan gugatan masyarakat tersebut diajukan oleh orang perseorangan, kelompok orang, atau lembaga kemasyarakatan dengan mengacu kepada Hukum Acara Perdata. Bahwa khusus gugatan perwakilan yang diajukan oleh masyarakat tidak dapat berupa tuntutan ganti rugi, melainkan hanya terbatas gugatan lain, yaitu :

- a. Memohon kepada pengadilan agar salah satu pihak dalam penyelenggaraan pekerjaan konstruksi untuk melakukan tindakan hukum tertentu yang berkaitan dengan kewajiban , dan/atau tujuan dari kontrak kerja konstruksi;
- b. Menyatakan seseorang (salah satu pihak) telah melakukan perbuatan melanggar hukum karena melanggar kesepakatan yang telah ditetapkan bersama dalam kontrak kerja konstruksi;
- c. Memerintahkan seseorang (salah satu pihak) yang melakukan usaha/kegiatan jasa konstruksi untuk membuat atau memperbaiki atau mengadakan penyelamatan bagi para pekerja jasa konstruksi.

H. PAJAK JASA KONSTRUKSI

Jasa Konstruksi yang diatur dalam UU No. 18 Tahun 1999 jo PP No. 28 Tahun 2000 jo PP No. 29 Tahun 2000 adalah layanan jasa konsultasi perencanaan pekerjaan konstruksi, layanan jasa pelaksanaan pekerjaan konstruksi, dan layanan jasa konsultasi pengawasan konstruksi. Jasa

konstruksi melakukan pekerjaan konstruksi, yaitu keseluruhan atau sebagian rangkaian kegiatan perencanaan dan/atau pelaksanaan beserta pengawasan yang mencakup pekerjaan arsitektural, sipil, mekanikal, elektrikal, dan tata lingkungan masing-masing beserta kelengkapannya, untuk mewujudkan suatu bangunan atau bentuk fisik lain. Yang dimaksud jasa konstruksi berdasarkan ketentuan Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi No. 11 (a) dan 12 (a) Tahun 2008 dibedakan menjadi 4 (empat) jenis jasa konstruksi, yaitu 1) Jasa Perencanaan Konstruksi; 2) Jasa Pengawas Konstruksi; 3) Jasa Pelaksana Konstruksi; dan 4) Jasa Perencanaan, Pelaksanaan dan Pengawasan yang dilakukan secara terintegrasi.

Jasa konstruksi dalam perannya sebagai pembayar pajak memiliki andil yang tidak kecil berdasarkan Pasal 23 UU PP No. 36 Tahun 2008 yang berlaku sejak tanggal 1 Januari 2009, atas imbalan sehubungan dengan jasa konstruksi dipotong pajak oleh pihak yang wajib membayar kan 2 % dari jumlah bruto dan bersifat final. Selain ketentuan UU Pajak Penghasilan No. 36 Tahun 2008 , pajak penghasilan atas penghasilan jasa konstruksi yang berlaku di Indonesia adalah pajak sebagaimana ketentuan PP No. 51 Tahun 2008 jo PP No. 40 Tahun 2009 tentang perubahan atas PP No. 51 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan atas penghasilan dari Usaha Jasa Konstruksi berikut peraturan pelaksanaan di bawahnya.¹⁸

Secara umum, perpajakan yang berlaku bagi perusahaan jasa konstruksi dilihat dari jenis pajak yang terutang, tidaklah jauh berbeda dengan wajib pajak badan lainnya. Wajib pajak badan perusahaan jasa konstruksi terutang Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan Barang Mewah. Yang berbeda dengan perusahaan jasa lainnya hanyalah tarif dan tata cara pembayarannya.¹⁹ Dalam hal ini hanya akan diuraikan mengenai Pajak Penghasilan Usaha Jasa Konstruksi.

Subjek PPH Jasa konstruksi adalah semua Wajib pajak yang telah memiliki NPWP baik perorangan maupun badan hukum yang melayani pekerjaan

¹⁸ Joseph Purwono, *Op.Cit.*, hlm. 8-9.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 12.

perencanaan, pengawasan dan pelaksanaan konstruksi baik secara terintegrasi maupun tidak. Sedangkan objek PPh final Jasa Konstruksi berdasarkan UU No.36 Tahun 2008 jo PP No. 51 Tahun 2008 jo PP NO. 40 Tahun 2009 dibedakan dalam empat jenis pekerjaan yaitu : 1) Jasa Perencanaan dan Pengawasan Jasa Konstruksi; 2) Jasa Pelaksanaan Jasa Konstruksi; 3) Jasa Perencanaan dan Pengawasan Jasa Konstruksi; 4) Jasa Konstruksi Terintegrasi (EPC).²⁰

Mengenai tarif pajak jasa Konstruksi berdasarkan PP No. 51 Tahun 2008 jo PP No. 40 Tahun 2009 tentang Pajak Penghasilan a atas Penghasilan dari Usaha Jasa Konstruksi. Berdasarkan Pasal 2 PP No. 51 Tahun 2008, pajak penghasilan jasa konstruksi dikenakan PPh yang bersifat final. Tarif Pph Jasa Konstruksi menurut Pasal 3 PP No. 51 Tahun 2008 adalah sebagai berikut :

- 1) Tarif PPh Jasa Konstruksi :
 - a. 2 % untuk pelaksanaan konstruksi yang dilakukan oleh penyedia jasa yang memiliki kualifikasi usaha kecil;
 - b. 4 % untuk pelaksanaan konstruksi yang dilakukan oleh penyedia jasa yang tidak memiliki kualifikasi usaha;
 - c. 3 % untuk pelaksanaan konstruksi yang dilakukan oleh penyedia jasa selain penyedia jasa yang dimaksud dalam huruf a dan b;
 - d. 4 % untuk perencanaan jasa konstruksi atau pengawasan konstruksi yang dilakukan oleh penyedia jasa yang memiliki kualitas usaha; dan
 - e. 6 % untuk perencanaan konstruksi atau pengawasan konstruksi yang dilakukan penyedia jasa yang tidak memiliki kualifikasi usaha.
- 2) Dalam hal penyedia jasa adalah bentuk usaha tetap (BUT), tarif Pph tersebut di atas tidak termasuk PPh atas sisa laba bentuk BUT setelah PPh yang bersifat final.

Berdasarkan Pasal 6 UU No. 17 Tahun 2000 jo UU No. 36 Tahun 2008, biaya-biaya yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto, yaitu : biaya

²⁰ *Ibid.*, hlm. 13.

yang secara langsung atau tidak langsung berkaitan dengan kegiatan usaha, antara lain: a) biaya pembelian bahan; b) biaya berkenaan dengan pekerjaan atau jasa termasuk upah, gaji, honorarium, bonus, gratifikasi, dan tunjangan yang diberikan dalam bentuk uang; c) bunga, sewa, dan royalti; d) biaya perjalanan; e) biaya pengolahan limbah; f) premi asuransi; g) biaya promosi dan penjualan yang diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan; h) biaya administrasi; dan i) pajak kecuali Pajak Penghasilan.

Mengenai penghitungan PPh terutang jasa konstruksi adalah sebagai berikut :

- 1) Penghasilan kena pajak sebagai dasar pengenaan tarif bagi wajib pajak dalam negeri dalam satu tahun pajak, dihitung dengan cara mengurangkan dari penghasilan sebagaimana dimaksud Pasal 4 ayat (1) dengan pengurangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) dan (2), Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 9 ayat (1) huruf c, d, e dan g (Pasal 16 ayat (1) UU No. 36 Tahun 2008);
- 2) Tarif pajak diterapkan atas penghasilan kena pajak bagi wajib pajak dalam negeri dan bentuk usaha tetap menurut ayat (1) butir b adalah 28 % dan menurut ayat (2) tarif tersebut menjadi 25 % dan mulai berlaku sejak tahun pajak 2010 (Pasal 17 UU No. 36 Tahun 2008);
- 3) Terhadap kontrak yang ditandatangani sejak tanggal 1 Agustus 2008, pengenaan PPh dilakukan berdasarkan ketentuan PP No. 51 Tahun 2008 dan atas kerugian jasa konstruksi yang masih tersisa sampai dengan tahun pajak 2008 hanya dapat dikompensasikan sampai dengan tahun pajak 2008;
- 4) Atas penghasilan yang diterima dan diperoleh wajib pajak dalam negeri dan BUT yang memenuhi kualifikasi berdasarkan sertifikat yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang (LPJK) dikenakan pajak yang bersifat final dengan tarif pajak sesuai Pasal 3 PP No. 51 Tahun 2008 (Pasal 10 PP No. 51 Tahun 2008).

BAB 11

AUDIT / PENILAIAN PROPERTI

A. PENGERTIAN, FUNGSI , PERAN DAN TUJUAN

1. Pengertian

Dalam suatu audit properti, properti adalah merupakan objek dari penilaian. Pengertian properti menurut “*common law*” atau hukum Anglo Saxon dari Inggris disebutkan bahwa properti artinya pemilikan atau hak untuk memiliki sesuatu benda, atau segala benda yang dapat dimiliki.¹ Dari aspek hukum, properti sering diartikan sebagai konsep hukum yang mencakup kepentingan, hak dan keuntungan yang berkaitan dengan suatu kepemilikan. Properti selalu dibebani suatu hak, dalam hal ini hak seseorang untuk melakukan suatu kepentingan tertentu (*specific interest*) atas properti tersebut (misalnya hak sewa, hak guna bangunan. dan sebagainya). Secara umum properti dikategorikan menjadi :

1. Properti riil (*real property*), yaitu hak perorangan atau badan untuk memiliki/ menguasai tanah dan/atau bangunan yang didirikan di atasnya. Dalam praktek *real property* sering diistilahkan dengan *real estate*.
2. Properti personal (*personal property*), yaitu meliputi segala jenis properti yang bersifat tidak permanen, baik berupa properti berwujud (*tangible property*) seperti mesin, peralatan, dan furniture maupun

¹ Peranan Penilaian Properti dalam Otonomi Daerah, <https://arulmtp.wordpress.com/2008/11/27/>, diakses hari Kamis, tanggal 11 Desember 2014 : 23.05.

properti yang tidak berwujud (*intangible property*) seperti *goodwill*, *merk*, *trademark*, dan sebagainya.²

Penilaian adalah gabungan antara ilmu pengetahuan dan seni (*science and art*) dalam mengestimasi nilai suatu kepentingan yang terdapat dalam suatu properti bagi tujuan tertentu dan pada waktu yang telah ditetapkan serta dengan mempertimbangkan segala karakteristik yang ada pada properti tersebut termasuk jenis-jenis investasi yang ada di pasaran. Menurut SPI 2007, penilaian didefinisikan sebagai suatu proses pekerjaan seorang penilai dalam memberikan opini tertulis mengenai nilai ekonomi tertentu. Dari definisi tersebut, penilaian aset diartikan sebagai proses penilaian seorang penilai dalam memberikan suatu opini nilai suatu aset baik berwujud maupun tidak berwujud, berdasarkan hasil analisa terhadap fakta-fakta yang objektif dan relevan dengan menggunakan metode dan prinsip-prinsip penilaian yang berlaku pada saat tertentu.

Penilaian properti adalah suatu proses perhitungan secara matematika dan kajian karakteristik dalam memberikan suatu estimasi dan pendapatan atas nilai ekonomis suatu properti baik berwujud maupun tidak berwujud, berdasarkan hasil analisa terhadap fakta-fakta yang obyektif dan relevan dengan menggunakan metode dan prinsip-prinsip penilaian yang berlaku. Sehingga penilaian properti merupakan prakiraan manfaat ekonomi atas barang yang dinilai pada suatu ukuran waktu tertentu dengan definisi nilai yang tertentu pula. Nilai disini bisa berwujud mata uang dan bisa juga dalam wujud nilai tukar. Nilai adalah kekuatan/daya tukar suatu barang terhadap barang lain yang dapat diwujudkan dalam bentuk mata uang. Dalam perkembangannya istilah “nilai” ini menyatu dalam istilah yang lebih spesifik, seperti nilai pasar (*market value*), nilai guna (*use value*), nilai tukar (*value exchange*). Di bidang penilaian properti, istilah yang dipakai adalah Nilai Pasar (*market value*). Sebagai contoh nilai suatu properti (misalnya rumah), apabila seseorang sudah senang terhadap keberadaan rumah tersebut, bisa jadi akan menukarkan dengan 2 buah

² Untung Supardi, Heri Basuki dan Muhammad Lutfi Amirun Mukminim, *Penilaian & Properti : Tinjauan Konsep, Prosedur Teknik*, Jakarta : Penerbit Mitra Wacana Media, hlm. 1-2.

mobil dengan merek tertentu, atau pada orang lain bisa menjadi senilai dengan 3 mobil dengan merek sejenis dengan orang yang sebelumnya.³

2. Tujuan Penilaian Properti

Penilaian merupakan suatu kegiatan atau proses untuk menghasilkan opini nilai. Oleh karenanya tujuan penilaian menjadi sangat penting untuk diketahui. Hal ini karena tujuan yang berbeda, maka akan memerlukan macam dan metode penilaian yang berbeda. Tujuan penilaian properti secara umum adalah untuk tujuan penjualan, penilaian untuk tujuan pembelian, penilaian untuk tujuan sewa, penilaian untuk tujuan mendapatkan pinjaman, penilaian untuk tujuan asuransi, penilaian untuk tujuan penggabungan perusahaan (merger), penilaian untuk tujuan go publik, penilaian untuk tujuan yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah dan undang-undang, seperti : 1) Pajak Bumi dan Bangunan; 2) Pembebasan Tanah; 3) Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, 4) dll.⁴

Beberapa tujuan penilaian dan faktor yang perlu dipertimbangkan dapat diuraikan sebagai berikut :⁵

- 1) Penentuan nilai pasar terbuka (*open market value*). Nilai pasar terbuka dimaksud adalah harga terbaik yang didapat dari sebuah kepentingan properti melalui perjanjian individu (*private treaty*) pada tanggal penilaian dengan asumsi : a) Penjual, pembeli yang sanggup, berkeelayakan, dan rela; b) Ada waktu yang cukup untuk melihat dan berunding (negosiasi) penjualan dengan mempertimbangkan jenis dan karakteristik properti; c) Nilai tidak berubah dalam jangka waktu tersebut; d) Ada waktu yang cukup dan tidak ada batasan untuk

³ Bambang Sujono, *Penilaian Aset Dalam Sektor Properti*, Modul Vol 11 No. 1 Januari 2011, hlm. 37-38.

⁴ *Ibid.*, hlm. 38.

⁵ Untung Supardi, Heri Basuki dan Muhammad Lutfi Amirun Mukminim, *Op.Cit.*, hlm. 19-22

- memperlihatkan properti pada pasar; e) Tidak mempertimbangkan tawaran tambahan atau tawaran istimewa dari pembeli;
- 2) Penilaian untuk tujuan penjualan. Untuk melakukan penjualan, penilai harus mengidentifikasi : a) semua calon pembeli yang ada di pasaran pada waktu tertentu; b) alternatif properti yang ada di pasaran ;3) memperkirakan harga yang didapat dari persaingan di antara calon-calon pembeli; 4) mengidentifikasi keuntungan atau kerugian seandainya dilakukan perbaikan atau renovasi sebelum ditawarkan di pasaran untuk mendapatkan harga terbaik;
 - 3) Penilaian untuk tujuan pembelian. Penilaian untuk tujuan pembelian berlawanan dengan penilaian untuk tujuan penjualan, dimana penilai sebagai wakil dari pihak pembeli perlu menganalisis serta mengidentifikasi properti yang akan dibeli, mengestimasi harga dan mempertimbangkan keuntungan/kerugian dari pembelian tersebut;
 - 4) Penilaian untuk tujuan penyewaan. Dalam hal ini penyewa dapat diminta oleh pemilik untuk mengurus penyewaan propertinya ataupun oleh penyewa atau sub penyewa untuk menentukan besarnya nilai ke atas hak yang dimiliki dari penyewaan properti tersebut dalam tempo waktu yang disetujui;
 - 5) Penilaian untuk jaminan mendapat pinjaman. Dalam hal ini penilai perlu mempertimbangkan nilai jika properti tersebut terpaksa dijual, yaitu di lelang (*auction*);
 - 6) Penilaian untuk tujuan asuransi. Dalam penilaian untuk tujuan asuransi, penilaian adalah berdasarkan prinsip *indemnity*, *reinstatement* dan *replacement*. Nilai berdasarkan prinsip *indemnity*, nilai properti yang diasuransikan adalah nilai seperti pada waktu sebelum musibah terjadi. Nilai berdasarkan prinsip *reinstatement*, nilai properti yang diasuransikan adalah nilai penggantian baru dari properti tersebut dengan fungsi, ukuran, dan desain yang sama tanpa memperhatikan apakah bangunan itu baru atau sudah berumur. Sedangkan prinsip *replacement* atau penggantian digunakan untuk bangunan kuno yang material bangunannya tidak tersedia di pasaran atau pemerintah menghendaki perubahan lain untuk lebih disesuaikan dengan kebijakan perencanaan kota;

- 7) Penilaian untuk tujuan penggabungan usaha (*merger*). Sebelum proses penggabungan, perlu diadakan penilaian terhadap aset yang dimiliki oleh masing-masing perusahaan, terutama untuk aset tetap (*fix asset*) perlu peran penilai properti untuk menentukan nilai modal dari tiap-tiap aset tersebut;
- 8) Penilaian untuk tujuan *Go Public*. Sebelum perusahaan *Go public* perlu dilakukan penilaian untuk menentukan apakah perusahaan itu sehat atau tidak. Salah satu penilaian yang dilakukan adalah terhadap aset yang dimiliki, dimana diperlukan peran penilai mengestimasi aset tetap perusahaan yang akan *go public* tersebut;
- 9) Penilaian yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah dan undang-undang. Penilaian ini didasarkan kepentingan Pemerintah untuk pengenaan pajak, suatu objek pajak akan dinilai, dimana nilai tersebut dijadikan dasar pengenaan pajak. Kepentingan pemerintah lainnya adalah untuk pembebasan tanah, dimana penilaian dilakukan untuk penentuan besarnya ganti rugi kepada masyarakat yang tanahnya dibebaskan.

3. Peran, fungsi, dan Manfaat Penilaian Properti

Penilaian properti saat ini sangat memegang peranan yang cukup signifikan. Dalam manajemen aset baik negara, daerah maupun swasta, penilaian properti adalah tahapan yang memegang peran penting, karena tanpa adanya penilaian properti, maka properti tersebut kurang dapat dioptimalkan. Alur manajemen aset tersebut terbagi menjadi: 1) inventarisasi, yang berfungsi untuk mengetahui dengan jelas kondisi dan nilai aset/properti/harta kekayaan; 2) legal audit yang berfungsi untuk memberikan kepastian hukum sehubungan dengan penguasaan aset; dan 3) penilaian yang bertujuan untuk menetapkan potensi ekonomi dari aset tersebut; 4) optimalisasi aset yang bertujuan untuk mengoptimalkan potensi fisik, lokasi, nilai jumlah/ volume legal dan ekonomi yang dimiliki aset tersebut; dan 5) pengawasan dan pengendalian yang bertujuan untuk

mencapai transparansi dan akuntabilitas pemanfaatan atau pengelolaan nilai aset tersebut (Siregar, 2004).⁶

Dalam perekonomian yang sangat maju saat ini, penilaian properti memiliki berbagai fungsi, yakni digunakan dalam menentukan nilai ganti rugi akibat pembebasan tanah rakyat untuk kepentingan pemerintah/umum, menentukan nilai ganti rugi untuk kepentingan akutansi, menentukan Nilai Jual Objek Pajak dalam kaitannya dengan penghitungan Pajak Bumi dan Bangunan dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (PBHTB), mengetahui berapakah kekayaan atau aset negara untuk menentukan kemampuan membayar utang, menentukan nilai aset yang merupakan jaminan atau agunan, digunakan untuk menyusun neraca.⁷

Dalam era otonomi daerah, penilaian properti mempunyai manfaat yang sangat besar. Manfaat yang diperoleh dari penetapan nilai properti adalah bahwasannya daerah-daerah mempunyai data base (pangkalan data) properti atau harta kekayaan daerah yang dapat digunakan : 1) Sebagai dasar menyusun data awal neraca daerah; 2) Sebagai landasan jika diperlukan penerbitan obligasi daerah (*muciple bonds*); 3) Sebagai landasan untuk optimalisasi harta kekayaan baik secara sendiri maupun kerjasama dengan investor; dan 4) Sebagai landasan penyusunan Sistem Informasi Aset Daerah. Menurut Suharno (2002), penilaian aset (properti) secara tidak langsung dapat digunakan untuk :

- 1) Mengetahui modal dasar daerah dalam usaha privatisasi;
- 2) Mengetahui nilai jaminan untuk memperoleh pinjaman;
- 3) Mengetahui nilai penyertaan (saham) dalam melakukan suatu kerjasama usaha dengan pihak swasta;
- 4) Memberi informasi kemampuan nilai ekonomi properti di suatu daerah untuk mengundang investor;
- 5) Mengetahui nilai dalam rangka penerbitan obligasi daerah;
- 6) Mengetahui nilai aset untuk kepentingan tukar guling (*ruilslag*);

⁶ Arief Hadianto, *Peranan Penilai Properti Dalam Perekonomian*, <http://ahadianto008.blogspot.com> 2009/01/, diakses hari Kamis tanggal 11 Desember 2014 : 23.59.WIB, hlm. 1
⁷*Ibid.*, hlm. 2

- 7) Mengetahui dasar nilai dalam pembebasan tanah, pembelian tanah, dan lain-lain.

Mengenai penggunaan dan manfaat penilaian aset (properti) dapat dijelaskan sebagai berikut ⁸:

- 1) Jaminan bank. Fungsi utama perbankan merupakan lembaga intermediasi antara pihak yang kelebihan dana dengan pihak yang memerlukan dana, dimana dalam menyalurkan kreditnya perbankan memerlukan jaminan yang dapat berupa jaminan pokok (semua aset yang terkait dengan proyek) dan jaminan tambahan. Untuk mengetahui nilai jaminan tersebut, diperlukan penilaian atas jaminan yang disebut dengan penilaian aset (properti).
- 2) Restrukturisasi. Dalam restrukturisasi perlu dilakukan :
 - a. Pemetaan portofolio, untuk mengetahui bagaimana kemampuan masing-masing aset dalam memberikan nilai tambah bagi perusahaan, apakah ada idle aset atau aset yang kurang produktif dan tak perlu dipertahankan karena tak sejalan dengan strategi perusahaan;
 - b. Dilakukan pemetaan SBU, yang masing-masing dinilai berdasarkan beberapa karakter, yaitu a) daur hidup; b) bagian pasar; c) pertumbuhan arus kas. Kemudian masing-masing SBU dievaluasi apakah masih sejalan dengan strategi perusahaan;
 - c. Penilaian aset SBU. Dilakukan dengan melibatkan penilai publik untuk mendapatkan nilai aset SBU yang wajar;
 - d. Pembinaan portofolio dan SBU. Setelah penilai tersebut, aset dan SBU yang tersisa hanya yang benar-benar sesuai dengan strategi perusahaan. Namun kualitas aset dan SBU perlu dievaluasi agar beroperasi secara optimal.
- 3) Go publik. Salah satu cara perusahaan memperoleh dana dalam membiayai kegiatan operasionalnya adalah dengan go publik. Go publik adalah menjual sebagian sahamnya kepada publik dan

⁸ KJPP, *Penilaian Aset*, <http://www.kjpptrisanti.com.>, diakses hari Minggu, 14 Desember 2014 : 12.53 WIB, hlm. 2.

mencatatkan sahamnya di bursa. Perusahaan yang akan melakukan go publik disebut Emiten.

- 4) Jual/beli. Dalam melakukan penilaian maupun penjualan aset (properti), perlu dilakukan penilaian aset untuk mengetahui nilai aset (properti) tersebut.

B. PERANAN PENILAIAN PROPERTI TERHADAP PERPAJAKAN DAN PERBANKAN

Merujuk pada fungsi tersebut, penilaian properti memiliki peran dan arti penting dan nilai dari suatu properti/aset/harta kekayaan bagi pemerintah daerah maupun pihak swasta. Penilaian properti sangat berperan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Peran dari penilaian properti dapat dikelompokkan menjadi 3 yang masing-masing tidak berdiri sendiri tetapi saling terkait antara satu peran dengan peran yang lain. Peran tersebut adalah: 1) Peran dalam penyelenggaraan pemerintah pusat dan daerah; 2) Peran dalam perpajakan; dan 3) Peran berkaitan dengan perbankan.⁹ Dalam hal ini akan diuraikan lebih lanjut mengenai peran penilaian properti dalam kegiatan perbankan dan peran penilaian properti dalam kegiatan perpajakan.

- 1) Peran penilaian properti dalam kegiatan perbankan¹⁰

Dalam proses pemberian kredit perbankan yang sumber dananya antara lain berasal dari dana masyarakat, bank selain harus memperhatikan aspek kelayakan usaha sebagai jaminan utama pembayaran kembali kredit yang telah diberikan kepada debitur juga harus memperhatikan agunan sebagai jaminan tambahan. Hal ini terjadi karena agunan tersebut merupakan sumber pelunasan, apabila pada suatu saat tertentu fasilitas tersebut tidak diselesaikan dari usaha debitur yang dibiayai. Oleh karena itu dalam prinsip dasar penilaian kredit antara lain dikenal “5 C Principle”, faktor jaminan (*collateral*) juga merupakan salah satu faktor yang penting.

⁹ Arief Hadianto, *Op.Cit.*, hlm. 2.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 5-6.

Untuk menjamin bahwa nilai jaminan tersebut pada saat dilakukan eksekusi dapat mencukupi untuk pelunasan kewajiban debitur, maka perlu dilakukan penilaian atas jaminan yang akan diserahkan kepada bank. Dalam dunia perbankan secara umum dikenal 2 kategori penilai, yaitu penilai intern dan independen (I Supomo, 2002). Penilai intern memiliki kewenangan dan bertugas untuk melakukan pekerjaan penilaian. Penilai independen merupakan penilai eksternal yang bebas ikatan yang pada saat ini atau di kemudian hari tidak memiliki kepentingan finansial yang berhubungan dengan obyek properti selain jasa penilai. Fungsi utama kedua penilai tersebut pada prinsipnya adalah memberikan opini secara tertulis mengenai nilai ekonomi jaminan/agunan pada saat tertentu. Dengan semakin berkembangnya dunia perbankan maka penilaian tidak hanya dilakukan terhadap agunan tetapi juga meliputi sebagian besar aset/properti baik yang bersifat komersial atau non komersial, berwujud (*tangible*) ataupun tidak berwujud (*intangible*) dan surat berharga.

Penilaian properti secara tepat sangat diperlukan dalam dunia perbankan. Kesalahan atau ketidakakuratan dalam menilai suatu properti akan mengakibatkan beberapa masalah dalam rangka likuidasi/lelang maupun dalam penghitungan penyisihan aktiva produktif. Dalam rangka likuidasi aset/agunan, terdapat suatu kecenderungan nilai pasarnya lebih rendah dari harga pasar yang sebenarnya. Hal ini dapat merugikan bank karena bank harus menjual/melepaskan aset tersebut dengan harga yang relatif murah, sehingga tidak akan dapat menutupi kewajiban yang ada. Dalam hal penghitungan penyisihan aktiva produktif, nilai agunan diperhitungkan sebagai faktor pengurang. Apabila nilai agunan terlalu tinggi, penghitungan penyisihan aktiva produktif menjadi lebih rendah dari yang seharusnya. Dalam kondisi demikian laba yang tercermin dalam laporan keuangan akan menjadi lebih tinggi.

2) Peran penilaian properti dalam kegiatan perpajakan¹¹

Dalam penilaian properti penentuan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) mempunyai peran penting. Obyek pajak PBB adalah tanah (bumi) dan

¹¹ *Ibid.*, hlm. 4-5.

bangunan, sedangkan penghitungan PBB adalah tarif tertentu dikalikan dengan Nilai Jual Kena Pajak. Nilai Jual Kena Pajak dihitung berdasarkan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP). Hal ini berarti bahwa besar kecilnya PBB tergantung pada penilaian terhadap obyek pajak tersebut. Penentuan NJOP yang terlalu rendah (*undervalued*) akan mengakibatkan penerimaan negara dalam bentuk PBB kecil, sebaliknya NJOP yang terlalu tinggi (*overvalued*) akan memberatkan rakyat karena akan terbebani PBB yang tidak semestinya.

Dalam kaitannya dengan penentuan BPHTB, dasar pengenaan pajak adalah nilai perolehan (harga transaksi dalam hal jual beli; nilai pasar dalam hal tukar menukar, hibah, warisan, penggabungan usaha, peleburan usaha, pemekaran usaha, hadiah, dan lain-lain). Dalam praktek yang ada, penentuan nilai tersebut tidak menunjukkan kondisi yang sesungguhnya di pasar. Contoh: Dalam transaksi jual beli tanah dan bangunan, dasar pengenaan BPHTB adalah nilai transaksi (harga beli) sesungguhnya tanah dan bangunan tersebut. Akan tetapi jika ada data yang dapat dijadikan rujukan (misalnya, NJOP properti yang ditransaksikan lebih murah daripada nilai transaksi), nilai transaksi tersebut tidak digunakan lagi dan yang digunakan dasar menentukan BPHTB adalah NJOP. Kecenderungan ini terjadi karena adanya kenyataan bahwa NJOP yang idealnya adalah nilai pasar, ternyata masih belum mewakili nilai pasar dalam arti yang luas. Artinya, NJOP dapat lebih rendah atau lebih besar dari nilai pasar yang sesungguhnya. Jika NJOP tersebut ditetapkan lebih rendah dari kenyataan yang sesungguhnya maka berapa besar pemerintah dirugikan sebagai akibat penerimaan pajak yang tidak sesuai dengan jumlah yang sebenarnya.

C. KONSEP PENILAIAN PROPERTI

Terdapat istilah biaya, harga dan nilai yang seringkali dipertukarkan dalam penggunaannya, padahal ketiganya mempunyai perbedaan yang nyata baik dalam konsep maupun dalam penerapannya. Biaya merupakan sejumlah uang yang dikeluarkan untuk memperoleh atau memproduksi barang atau jasa. Sedangkan harga adalah dapat diartikan sebagai sejumlah uang yang

diminta, ditawarkan, atau dibayar dalam sebuah transaksi untuk mendapatkan hak atas suatu barang atau jasa. Harga pada dasarnya merupakan biaya yang ditambahkan dengan faktor kepentingan pasar.¹²

Sementara itu, nilai adalah apa yang sepatutnya dibayar oleh seorang pembeli atau diterima oleh penjual dalam suatu transaksi. Nilai merupakan sejumlah uang yang sepatutnya diterima pada saat ini (*present worth*) atas berbagai manfaat atau keuntungan yang akan diperoleh pada masa yang akan datang (*future benefits*). Secara umum, nilai dan harga adalah dua hal yang berbeda, akan tetapi pada kondisi tertentu kedua hal tersebut mungkin memiliki besaran yang sama, yaitu apabila harga tersebut ditentukan dalam transaksi yang terjadi secara wajar (*fair transaction*). Suatu transaksi dianggap wajar apabila :

- a. Penjualan yang berkeelayakan dan mempunyai hak serta bersedia menjual hartanya;
- b. Pembeli yang mampu dan berkeelayakan bersedia membeli harta tersebut;
- c. Ada waktu yang cukup untuk tawar menawar;
- d. Ada waktu yang cukup untuk menunjukan harta yang dijual kepada pasar;
- e. Harga tidak berubah atau mengalami fluktuasi dalam jangka waktu tertentu;
- f. Tidak mempertimbangkan penawaran-penawaran istimewa (misalnya penawaran yang terjadi antara sanak saudara).¹³

Nilai suatu properti akan dipengaruhi atau ditentukan oleh sifat-sifat fisik dari properti itu sendiri dan faktor-faktor di luar properti yang mempunyai pengaruh atau dampak terhadap properti tersebut. Faktor-faktor dasar tersebut adalah :¹⁴

¹² Untung Supardi, Heri Basuki dan Muhammad Lutfi Amirun Mukminim, *Op.Cit.*, hlm. 3-4.

¹³ *Ibid.*, hlm. 4.

¹⁴ Bambang Sujono, *Op.Cit.*, hlm. 38.

- 1) Faktor permintaan dan penawaran, yang terdiri dari faktor kependudukan, struktur penduduk, penyebaran penduduk, perubahan cita rasa, baik untuk penduduk maupun investornya. Misalnya pada daerah yang banyak penyewanya, maka suatu ketika daerah tersebut akan berubah menjadi daerah apartemen, atau jika daerah tersebut banyak terdapat industri maka akan dimungkinkan akan dinilai sebagai daerah industri;
- 2) Faktor fisik dari properti tersebut, jenis dan kegunaan properti, sebagai contoh nilai suatu properti untuk pertanian akan mempunyai nilai jual yang berbeda dengan nilai properti untuk industri. Ukuran dan bentuk akan lebih menarik/menambah nilai jual yang mempunyai bentuk dan luas yang lebih baik dan lebih luas. Desain dan konstruksi bangunan, akan sangat mempengaruhi nilai jual suatu properti;
- 3) Faktor lokasi dan tata letaknya. Lokasi adalah merupakan faktor penentu dari nilai properti. Apabila properti mempunyai bentuk fisik yang sama tetapi menempati lokasi yang berbeda maka akan mempunyai nilai yang berbeda juga;
- 4) Faktor politik/strategi. Adanya strategi zoning dan perencanaan kota, adanya kebijakan ekonomi, sosial dan politik dari negara maka akan mempengaruhi penilaian terhadap properti pada saat penilaian.

Suatu properti akan memiliki nilai apabila memiliki 4 (empat) komponen yang menunjang terciptanya nilai properti dimaksud. Keempat komponen yang saling berinteraksi satu sama lain sesuai dengan prinsip penawaran dan permintaan (*supply and demand*) adalah : 1) Keinginan (*desire*); 2) Kegunaan (*utility*); 3) Kelangkaan (*scarcity*); 4) Dapat dialihkan (*transferability*).¹⁵ Secara umum, nilai dapat dibedakan menjadi 2 kelompok utama, yaitu¹⁶:

1. Nilai Pasar (*market value*). Nilai pasar adalah estimasi jumlah uang pada tanggal penilaian, yang dapat diperoleh dari transaksi jual beli atau hasil penukaran suatu properti, antara pembeli yang berniat

¹⁵ Untung Supardi, Heri Basuki dan Muhammad Lutfi Amirun Mukminim, *Op.Cit.*, hlm. 4-5.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 5-6.

membeli dengan penjual yang berniat menjual dalam suatu transaksi bebas ikatan, yang pemasarannya dilakukan secara layak, dimana kedua pihak masing-masing bertindak atas dasar pemahaman yang dimilikinya, kehati-hatian dan tanpa paksaan. Nilai pasar harus memenuhi unsur-unsur dari nilai pasar tersebut;

2. Nilai Manfaat (*utility value*) atau nilai kegunaan adalah nilai yang dihasilkan untuk tujuan, manfaat, atau kegunaan tertentu. Nilai semacam ini sering disebut nilai selain Pasar (*non-market value*) atau nilai subjektif (*subjective value*) karena nilai tersebut dihasilkan dari kegiatan penilaian sesuai maksud atau tujuan tertentu yang diinginkan oleh pihak yang berkepentingan atas nilai tersebut.

Berdasarkan tujuan penilaiannya, terdapat berbagai jenis nilai pasar, yaitu:¹⁷ 1) Nilai dalam penggunaan (*Value in Use*); 2) Nilai investasi (*investment Value*); 3) Nilai bisnis yang berjalan (*Going Concern Value*); 4) Nilai asuransi (*Insurable Value*); 5) Nilai Kena Pajak (*assessed, Rateable, Taxable value*); 6) Nilai Sisa (*Salvage Value*); 7) Nilai Jual Paksa (*Forced Sale Value*); 8) Nilai Khusus (*Special Value*); 9) Nilai Jaminan (*Mortgage Lending Value*).

Untuk menjamin agar tidak terjadi kerancuan antara Nilai Pasar dan Selain Nilai Pasar, maka para penilai perlu melakukan beberapa langkah dalam proses penentuan nilai, yaitu : 1) mengidentifikasi properti yang dinilai; 2) mengidentifikasi hak-hak yang berkepentingan dengan properti yang akan dinilai; 3) mengidentifikasi tujuan dan maksud penggunaan hasil penilaian; 4) menentukan jenis nilai yang diestimasi; 5) melakukan inspeksi atau peninjauan langsung atas properti yang dinilai; 6) mengungkapkan segala kondisi atau keadaan khusus yang membatasi; 7) menentukan tanggal efektif penilaian; 8) mengembangkan dan mempertimbangkan data dan keadaan yang diperlukan untuk menyelesaikan tugas; 9) menjelaskan bahwa penilaian yang dilaporkan bukan merupakan estimasi nilai pasar jika penugasan dilaksanakan atas dasar selain dari Nilai Pasar.¹⁸

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 7-9.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 9.

Standar nilai dalam penilaian aset berdasarkan Standar Penilai Indonesia (SPI 2007) adalah meliputi ¹⁹:

1. Nilai Pasar didefinisikan sebagai estimasi sejumlah uang pada tanggal penilaian, yang dapat diperoleh dari transaksi jual beli atau hasil penukaran suatu properti, antara pembeli yang berminat membeli dengan penjual yang berminat menjual, dalam suatu transaksi bebas ikatan, yang pemasarannya dilakukan secara layak, di mana kedua pihak masing-masing bertindak atas dasar pemahaman yang dimilikinya, kehati-hatian dan tanpa paksaan. (3.1. SPI 1, SPI 2007);
2. Nilai dalam Penggunaan merupakan nilai yang dimiliki oleh suatu properti tertentu bagi penggunaan tertentu untuk seorang pengguna tertentu dan oleh karena itu tidak berkaitan dengan Nilai Pasar. Nilai dalam Penggunaan ini adalah nilai yang diberikan oleh properti tertentu kepada badan usaha dimana properti tersebut merupakan bagian dari badan usaha tanpa memperdulikan penggunaan terbaik dan tertinggi dari properti tersebut atau jumlah uang yang dapat diperoleh atas penjualannya. (3.1. SPI 2, SPI 2007);
3. Nilai Investasi merupakan nilai properti untuk investor tertentu atau kelompok investor tertentu untuk tujuan investasi yang teridentifikasi. Konsep Nilai Investasi atau Manfaat Ekonomi (worth) ini mengkaitkan properti khusus dengan investor khusus, kelompok investor, atau badan usaha dengan kriteria-kriteria dan tujuan-tujuan investasi yang teridentifikasi. Nilai Investasi atau Manfaat Ekonomi suatu properti dapat lebih tinggi atau lebih rendah dari Nilai Pasar properti. Istilah Nilai Investasi atau Manfaat Ekonomi hendaknya jangan dirancukan dengan Nilai Pasar properti investasi. Walau bagaimanapun, Nilai Pasar dapat mencerminkan sejumlah penaksiran atas Nilai Investasi atau Manfaat Ekonomi secara individual, atau properti tertentu. Nilai Investasi, atau manfaat ekonomi berkaitan dengan Nilai Khusus. (3.2. SPI 2, SPI 2007);

¹⁹ KJPP, *Penilaian Aset, Op.Cit.*, hlm. 4.

4. Nilai Bisnis yang Berjalan adalah Nilai suatu bisnis secara keseluruhan. Konsep ini melibatkan penilaian terhadap suatu bisnis yang berjalan, di mana alokasi atau pembagian dari Nilai Bisnis Yang Berjalan secara keseluruhan menjadi bagian-bagian penting yang memberikan kontribusi kepada keseluruhan bisnis, tetapi tidak satu pun dari komponen tersebut membentuk dasar untuk Nilai Pasar. Oleh karena itu konsep Nilai Bisnis yang Berjalan dapat diterapkan hanya pada properti yang merupakan bagian penyertaan badan usaha atau perusahaan. (3.3. SPI 2, SPI 2007);
5. Nilai Asuransi adalah nilai properti sebagaimana yang diatur berdasarkan kondisi-kondisi yang dinyatakan di dalam kontrak atau polis asuransi dan dituangkan dalam definisi yang jelas dan terinci. (3.4. SPI 2, SPI 2007);
6. Nilai Kena Pajak adalah nilai berdasarkan definisi yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan penaksiran nilai, dan atau penentuan pajak properti. Walaupun beberapa peraturan perundang-undangan mungkin mengutip Nilai Pasar sebagai dasar penaksiran nilai, metodologi penilaian yang digunakan untuk mengestimasi nilai dapat menghasilkan nilai yang berbeda dengan Nilai Pasar sebagaimana telah didefinisikan dalam SPI 1. Oleh karena itu Nilai Kena Pajak tidak dapat dipertimbangkan sebagai Nilai Pasar sebagaimana didefinisikan dalam SPI 1 kecuali diindikasikan sebaliknya secara eksplisit. (3.5. SPI 2, SPI 2007);
7. Nilai Sisa adalah nilai suatu properti, tanpa nilai tanah, seperti jika dijual secara terpisah untuk setiap bagiannya dan tidak lagi dimanfaatkan untuk penggunaannya saat ini serta tanpa memperhatikan penyesuaian dan perbaikan khusus. Nilai tersebut dapat diberikan dengan atau tanpa memperhitungkan biaya penjualan, dan apabila memperhitungkan biaya penjualan, hasilnya dihitung dengan menggunakan konsep nilai realisasi bersih (*net realisable value*). Dalam setiap analisis, komponen-komponen yang termasuk atau tidak termasuk hendaknya diidentifikasi. (3.6. SPI 2, SPI 2007);
8. Nilai Jual Paksa adalah sejumlah uang yang mungkin diterima dari penjualan suatu properti dalam jangka waktu yang relatif pendek untuk dapat memenuhi jangka waktu pemasaran dalam definisi Nilai Pasar.

Pada beberapa situasi, Nilai Jual Paksa dapat melibatkan penjual yang tidak berminat menjual, dan pembeli yang membeli dengan mengetahui situasi yang tidak menguntungkan penjual. Istilah Nilai Likuidasi seringkali digunakan dan memiliki arti sama dengan Nilai Jual Paksa. (3.7. SPI 2, SPI 2007);

9. Nilai Khusus adalah istilah yang terkait dengan unsur luar biasa dari nilai sehingga melebihi Nilai Pasar. Nilai Khusus dapat terjadi, misalnya oleh karena kaitan fisik, fungsi, ataupun ekonomi dari properti dengan properti lainnya seperti properti yang bersambungan. Nilai khusus merupakan suatu penambahan nilai yang dapat diterapkan untuk pemilik/ pengguna tertentu atau pemilik/pengguna prospektif dari properti dan bukan pasar secara keseluruhan. Nilai khusus hanya dapat diterapkan untuk pembeli dengan kepentingan khusus. Nilai penggabungan (*marriage value*) merupakan penambahan nilai hasil penggabungan dua atau lebih hak atas properti, merepresentasikan contoh khusus dari nilai khusus. Nilai khusus dapat dikaitkan dengan elemen-elemen Nilai Bisnis yang Berjalan, dan Nilai Investasi atau Manfaat Ekonomi. Penilai harus memastikan bahwa kriteria tersebut berbeda dengan Nilai Pasar, dengan menyatakan sejelas-jelasnya Asumsi Khusus yang dibuat. (3.8. SPI 2, SPI 2007);
10. Nilai Jaminan Pinjaman merupakan nilai properti yang ditentukan oleh penilai dengan penaksiran secara berhati-hati atas marketabilitas properti di masa mendatang dengan memperhatikan aspek kesinambungan jangka panjang properti, kondisi pasar lokal dan normal, dan penggunaan saat ini serta alternatif penggunaan properti yang sesuai. Elemen-elemen yang bersifat spekulatif tidak dapat diperhitungkan dalam penilaian Nilai Jaminan Pinjaman. Nilai Jaminan Pinjaman akan didokumentasikan secara jelas dan transparan. (3.9. SPI 2, SPI 2007);

Prinsip-prinsip dasar dalam penilaian properti adalah meliputi ²⁰:

²⁰ Untung Supardi, Heri Basuki dan Muhammad Lutfi Amirun Mukminim, *Op.Cit.*, hlm. 12-19.

- 1) Prinsip Antisipasi (*Principle of Anticipation*). Nilai properti dipengaruhi oleh harapan di masa yang akan datang. Harapan dan pemilik properti tergantung kepada jenis atau tipe properti yang mereka miliki. Keuntungan atas kepemilikan properti pada dasarnya baru disadari ketika properti tersebut di jual;
- 2) Prinsip Kesimbangan (*Principle of Balance*). Salah satu dari empat faktor produksi adalah tanah (*land*), yang tergolong real estate yang merupakan benda yang unik dan tak dapat bergerak serta dipengaruhi oleh kepentingan pasar yang juga mempengaruhi benda lain yang bergerak. Tanah akan mencapai nilai tertingginya apabila keempat faktor produksi (yaitu tanah, modal, tenaga kerja dan kewirausahaan) tersedia dalam jumlah yang seimbang;
- 3) Prinsip Perubahan (*Principle of Change*). Semua properti dipengaruhi prinsip perubahan. Sama halnya dengan real estate yang dipengaruhi beberapa hal seperti gempa bumi, badai, kebakaran dan yang lainnya, demikian juga dengan bisnis real estate yang dipengaruhi oleh permintaan pasar;
- 4) Prinsip Kompetensi (*Principle of Competetition*). Menurut prinsip kompetisi, ketika penawaran atas suatu properti di pasar relatif rendah jika dibandingkan dengan permintaannya, akan menciptakan kelebihan keuntungan untuk pemilik properti yang bersangkutan;
- 5) Prinsip Kesesuaian, Progresi dan Regresi (*Principle of Conformity, Progression, dan Regression*). Secara umum, khususnya untuk daerah perumahan bagi keluarga, akan mengikuti prinsip kesesuaian di mana bangunannya akan mirip satu sama lain dari segi desain, konstruksi, umur, kondisi, dan memiliki daya tarik yang sama terhadap pasar. Ketidakesesuaian mungkin menyebabkan keuntungan atau kerugian bagi pemilik yang memiliki properti berbeda dari yang lainnya. Bahwa rumah mewah akan lebih bernilai jika berada di daerah mewah ketimbang berada di daerah perumahan sederhana;
- 6) Prinsip Kontribusi (*principle of Contribution*). Dalam penilaian untuk mencari nilai pasar, setiap pengembangan yang dilakukan pada properti baik sebagai tanah kosong maupun yang sudah ada bangunannya, hanya berharga apabila pengembangan itu dapat menambah nilai dari properti itu sendiri tanpa memperhatikan biaya

yang dikeluarkan untuk memperoleh pengembangan itu. Dengan kata lain, kontribusi dari pengembangan secara keseluruhanlah yang diperhitungkan, bukan hanya biaya pengembangannya saja;

- 7) Prinsip Penggunaan Tetap (*Principle of Consistent Use*). Prinsip ini menyatakan penggunaan tetap dari suatu properti harus dinilai dengan satu kegunaan dari keseluruhan properti. Tidak tepat apabila nilai properti di dasarkan pada penggunaan yang berbeda antara tanah dan pengembangannya. Prinsip ini penting ketika menilai properti yang mengalami masa transisi penggunaannya;
- 8) Prinsip Pengembalian yang Meningkat atau Menurun (*Principle of Increasing and Decreasing Returns*). Prinsip ini menyatakan bahwa ketika suatu tambahan secara berturut-turut dari sebuah faktor produksi terhadap faktor produksi lainnya yang sudah ada akan memberikan pengembalian yang meningkat (*increasing return*) hingga satu titik dimana pengembalian menjadi maksimum dan pengembalian tersebut akan turun jika tambahan dilakukan kembali setelah titik maksimum itu (*decreasing return*);
- 9) Prinsip penggantian (*Principle of Substitution*). Nilai pasar suatu properti cenderung ditentukan oleh biaya untuk memperoleh properti yang sejenis dan sebanding dengan mengasumsikan tidak ada hambatan yang akan dihadapi pada saat penggantian;
- 10) Prinsip Permintaan (*Principle of Supply and Demand*). Nilai pasar ditentukan oleh interaksi kekuatan permintaan dan penawaran pasar. Oleh karena itu pengaruh kekuatan-kekuatan yang ada di pasar harus dianalisis dan dievaluasi dengan cermat dalam menentukan nilai;
- 11) Prinsip Surplus Produktivitas (*Principle of Surplus Productivity*). Surplus produktivitas adalah keuntungan bersih yang tersisa setelah dikurangkan dengan biaya tenaga kerja manajemen dan modal yang telah tercukupi. Surplus produktivitas merupakan keuntungan yang didapatkan oleh tanah/lahan sebagai faktor produksi;
- 12) Prinsip Penggunaan Terbaik dan Tertinggi (*Principle of Highest and Best Use*). Prinsip ini merupakan prinsip yang utama. Prinsip ini menentukan penggunaan yang tepat dari suatu properti yang memberikan pengembalian yang paling menguntungkan. Tetapi penggunaan dari properti tersebut harus memenuhi empat kriteria,

yaitu : 1. Secara fisik memungkinkan; 2. Sah secara hukum; 3. Mampu bila ditinjau dari segi finansial; dan 4. Memberikan keuntungan yang maksimal.

D. METODE DAN PENDEKATAN PENILAIAN PROPERTI

Secara umum, terdapat 3 (tiga) cara pendekatan yang dipergunakan dalam proses penilaian suatu properti, yaitu :

1. Pendekatan Perbandingan Data Pasar

Pendekatan ini dilakukan dengan cara membandingkan objek yang dinilai dengan objek yang nilai jualnya sudah diketahui. Metode perbandingan pasar sering disebut dengan metode perbandingan harga jual (*sales comparison methode*) atau metode data perbandingan langsung (*direct market comparison method*) adalah merupakan metode penilaian yang dilakukan dengan cara membandingkan secara langsung properti yang dinilai dengan data properti yang sejenis, yaitu dengan cara penilai harus mendapat 3 (tiga) atau lebih data banding yang telah terjual atau sedang ditawarkan untuk dijual yang sejenis terhadap properti yang akan dinilai kemudian dibuat penyesuaiannya terhadap properti yang dinilai.²¹

Rumus umum :

Harga Jual Properti yang sebanding +/- penyesuaian = Indikasi Nilai dari properti.

Langkah-langkah yang diperlukan dalam metode ini adalah²² :

1. Tahap Pengumpulan data. Kumpulan data dicatat dalam buku data. Sumber-sumber data dapat dihimpun dari : a) Broker; b)

²¹ KJPP, *Penilaian Aset, Op.Cit.*, hlm. 5.

²² *Ibid.*, hlm. 5-6.

- Developer; c) Iklan, surat kabar, majalah, papan pengumuman (langsung tinjau ke lokasi); d) Arsip hasil penilaian; e) Investor;
2. Tahap Analisa data. Data yang dipergunakan harus memenuhi syarat-syarat dibawah ini, yaitu : a) Data tersebut diperoleh dari transaksi jual beli tanpa paksaan; b) Data transaksi Jual beli yang belum lama berlangsung; c) Data jual beli tersebut harus punya kesamaan dalam hal peruntukan, bentuk tanah, lokasi yang sejenis, sifat-sifat fisik & sosial, ukuran/luas, cara jual beli;
 3. Tahap Penyesuaian. Penyesuaian untuk perbedaan yang ada, berdasarkan pada waktu, lokasi dan lainnya.

2. Pendekatan Biaya

Pendekatan ini dilakukan dengan cara memperkirakan biaya-biaya yang dikeluarkan untuk membuat atau mengadakan properti yang dinilai. Dengan menggunakan Metode Kalkulasi biaya, Nilai properti (Tanah dan Bangunan) diperoleh dengan menganggap tanah sebagai tanah kosong, nilai tanah dihitung dengan menggunakan metode perbandingan data pasar (market data approach). Sedangkan nilai bangunan dihitung dengan metode kalkulasi Biaya. Nilai pasar bangunan dihitung dengan menghitung biaya reproduksi baru (RCN) bangunan pada saat penilaian dikurangi penyusutan.²³

Rumus Umum :

$$\text{Nilai Properti} = \text{Nilai Tanah} + (\text{Biaya Reproduksi Baru (RCN)-Penyusutan})$$

Langkah-langkah yang diperlukan:²⁴

- Hitung nilai tanah dengan perbandingan data pasar, dengan menganggap tanah sebagai tanah kosong dan tersedia untuk dikembangkan sesuai dengan prinsip *Highest and Best Use*;
- Hitung biaya realisasi baru dari bangunan & prasarana;

²³ *Ibid.*, hlm. 7.

²⁴ *Ibid.*,

- Hitung semua penyusutan oleh semua penyebab (fisik, fungsional dan ekonomis);
- Kurangi biaya realisasi baru dengan besarnya penyusutan akan diperoleh nilai pasar bangunan;
- Nilai pasar tanah di tambah nilai pasar bangunan sama dengan nilai properti dengan metode pendekatan biaya.

3. Pendekatan Pendapatan

Pendekatan ini dilakukan dengan cara memproyeksikan seluruh pendapatan properti tersebut dikurangi dengan biaya operasi. Pendekatan Pendapatan (*Income Approach*) berdasarkan pada pola pikir hubungan antara pendapatan dari properti dan nilai dari properti itu sendiri. Nilai dari properti tergantung pada kemampuan properti itu untuk menghasilkan keuntungan. Metode ini dikenal juga sebagai metode kapitalisasi karena pendapatan bersih yang dihasilkan oleh suatu properti dikapitalisasi menjadi nilai kini melalui perhitungan matematis yang disebut dengan kapitalisasi.²⁵

Formula yang mendasari metode ini adalah :

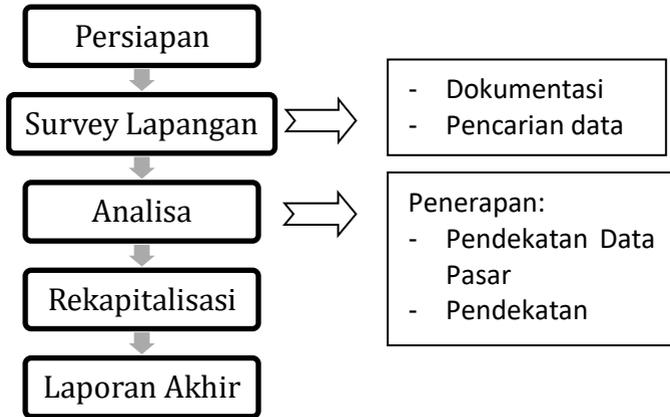
$V = I/R$ Dimana, V= Nilai, I = Pendapatan, R= tingkat bunga
--

E. PROSEDUR PENILAIAN PROPERTI

Secara umum proses penilaian properti adalah meliputi tahapan : identifikasi permasalahan, survey pendahuluan, pengumpulan dan evaluasi data, analisa pasar properti dan analisa penggunaan tertinggi dan terbaik, penerapan pendekatan penilaian, rekonsiliasi nilai dan nilai pasar properti.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 10

Tahapan Penilaian Aset (properti)²⁶



1. Identifikasi Permasalahan²⁷

Identifikasi masalah bertujuan untuk mendefinisikan secara jelas mengenai permasalahan penilaian yang meliputi :

- a. Identifikasi pemberi kerja dan pihak-pihak yang memanfaatkan hasil penilaian. Sebelum penilai memutuskan untuk menerima tugas penilaian dari klien, penilai seyogyanya mengidentifikasi terlebih dahulu siapa yang menjadi pemberi kerja dan pihak-pihak yang memanfaatkan hasil penilaian tersebut;
- b. Identifikasi pemanfaatan hasil penilaian. Penggunaan hasil penilaian merupakan salah satu hal yang harus ditegaskan dalam laporan penilaian dengan maksud : 1)

²⁶ KJPP, *Penilaian Aset, Op.Cit.*, hlm. 5.

²⁷ Untung Supardi, Heri Basuki dan Muhammad Lutfi Amirun Mukminim, *Op.Cit.*, hlm. 25-26.

membatasi penggunaan hasil penilaian untuk tujuan lain; 2) agar informasi yang disampaikan di dalam laporan penilaian dapat dimanfaatkan secara optimal oleh klien dalam pengambilan keputusan. Opini penilaian dapat dilakukan untuk beberapa tujuan, yaitu : 1) penentuan harga jual atau harga beli; 2) penentuan besaran pinjaman; 3) dasar penentuan besaran pajak terutang; 4) penentuan jangka waktu penyewaan; 5) penentuan nilai aset *real property* pada laporan keuangan; 5) dasar kompensasi; 6) dasar pengambilan keputusan lainnya;

- c. Identifikasi tujuan penilaian dan definisi nilai yang dihasilkan. Sebelum dilaksanakan kegiatan penilaian, tujuan penilaian harus ditentukan terlebih dahulu untuk mengetahui jenis nilai seperti apa yang akan dihasilkan;
- d. Penentuan tanggal penilaian. Perubahan kondisi bisnis dan pasar properti dapat mempengaruhi nilai yang dihasilkan, sehingga tanggal penilaian merupakan hal penting yang harus ditentukan mengingat faktor-faktor yang mempengaruhi nilai terus mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Tanggal penilaian umumnya ditentukan berbeda dengan tanggal peninjauan lapangan dan tanggal yang tercantum pada surat transmital. Pada umumnya penilaian dilakukan untuk menentukan opini nilai pada saat kegiatan penilaian tersebut dilakukan, akan tetapi dalam kondisi tertentu penilaian juga dapat dilakukan untuk menentukan nilai pada waktu tertentu di masa lalu;
- e. Identifikasi karakteristik properti yang dinilai. Permasalahan penilaian dapat diidentifikasi secara jelas dengan mengetahui informasi fisik mengenai karakteristik properti yang dinilai. Karakteristik tersebut antara lain meliputi : 1) lokasi dan kondisi fisik, legal dan ekonomis yang terkait dengan properti yang dinilai; 2) hak kepentingan yang melekat pada properti yang dinilai (penguasaan, hak atas tanah dan bangunan dan sebagainya; 3) item-item yang dinilai selain *real property* (misalnya

- personal property*, dan sebagainya); 4) batasan-batasan penggunaan lahan;
- f. Menentukan asumsi pembatas dan kondisi hipotetis yang mempengaruhi nilai. Asumsi pembatas merupakan serangkaian pernyataan penilai yang diinformasikan kepada klien dan para pengguna hasil penilaian mengenai beberapa batasan kondisi pelaksanaan penilaian dan penggunaan hasil penilaian. Asumsi pembatas tersebut meliputi : 1) data yang digunakan dalam laporan penelitian; 2) jenis nilai yang dihasilkan; 3) tujuan penilaian; 4) kondisi pembatas kegiatan penilai.
2. Survey Pendahuluan²⁸
- Setelah dilakukan identifikasi permasalahan, maka informasi tersebut digunakan sebagai bahan survey pendahuluan dan perencanaan kegiatan penilaian. Perencanaan penilaian bertujuan untuk : a) meminimalisasi kesalahan prosedur pelaksanaan pada masing-masing tahap; b) efisiensi sumber daya material dan non material yang digunakan pada pelaksanaan kegiatan tersebut; c) mempercepat dan memperlancar pelaksanaan kegiatan penilaian. Perencanaan penilaian meliputi :
- 1) Penentuan ruang lingkup pelaksanaan kegiatan penilaian;
 - 2) Perencanaan jumlah dan jenis informasi serta sumber daya yang diperlukan demi kelancaran pelaksanaan kegiatan penilaian;
 - 3) Estimasi waktu yang diperlukan untuk melaksanakan masing-masing tahap kegiatan penilaian tersebut;
 - 4) Penyusunan konsep laporan penilaian.
3. Pengumpulan Evaluasi Data²⁹
- Dalam tahap ini, penilai mengumpulkan data properti yang dinilai dan data lain yang mempengaruhi nilai properti tersebut. Data yang dikumpulkan terbagi menjadi 2 kelompok, yaitu :

²⁸ *Ibid.*, hlm. 26-27.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 27-29.

- a. Data Umum (*general data*). Data umum yang harus dikumpulkan penilai meliputi : kondisi sosial, ekonomi, kebijakan pemerintah, dan lingkungan yang mempengaruhi nilai dalam wilayah pemasaran tertentu, baik pada masa lalu, saat ini serta kecenderungan (*trend*) dimasa yang akan datang, misalnya data trend perubahan kuantitas dan komposisi penduduk, perubahan tingkat hunian properti sejenis, dan sebagainya;
- b. Data Khusus (*Specific data*). Data khusus dimaksud adalah data yang terkait dengan properti yang dinilai dan properti pembanding. Data yang harus dikumpulkan antara lain meliputi, data rinci mengenai legalitas, fisik, lokasional, dan finansial (biaya, pendapatan dan pengeluaran) properti yang dinilai dan properti pembanding. Selain itu juga perlu mengumpulkan data dan informasi mengenai kondisi penawaran dan permintaan yang terkait dengan posisi kompetitif properti sejenis terhadap properti yang dinilai dalam pasar properti tersebut.

4. Analisis Data³⁰

Analisis data meliputi 2 kegiatan pokok, yaitu :

- 1) Analisis Pasar Properti (*Property market Analysis*). Yang dimaksud dengan Analisis Pasar Properti adalah kegiatan untuk mempelajari kondisi pasar suatu jenis properti tertentu (USPAP, 2000). Kegiatan analisis pasar dilakukan oleh penilai dengan maksud untuk menganalisis beberapa faktor utama yang mempengaruhi penawaran dan permintaan suatu jenis properti tertentu. Terdapat 4 (empat) faktor yang mempengaruhi kondisi penawaran dan permintaan properti, yaitu : a) keinginan (*desire*); b) daya beli efektif (*effective purchasing power*; c) kegunaan (*utility*); d) kelangkaan (*scarcity*). Kegiatan analisis pasar dilakukan untuk 3 (tiga) tujuan alternatif, yaitu : a) untuk menentukan jenis penggunaan atau pasar suatu tanah kosong; b) untuk menentukan lokasi lahan yang tepat atas

³⁰ *Ibid.*, hlm. 29-30.

suatu jenis penggunaan atau pasar; c) untuk memilih salah satu alternatif investasi properti. Secara umum, proses analisis meliputi 3 (tiga) kegiatan utama, yaitu :

1. Analisis produktifitas (*productivity Analysis*);
 2. Analisis Aktivitas Pasar (*Market Activities Analysis*);
 3. Analisis Penilaian (*Appraisal Analysis*).
- 2) Analisis Penggunaan Tertinggi dan Terbaik (*Highest and Best Use Analysis*). Dalam hal ini Penilai perlu mengetahui penggunaan tertinggi dan terbaik (*highest and best use*) atas properti yang dinilai, melalui kegiatan analisis atas penggunaan yang sedang berjalan (*existing use*) dan penggunaan potensial (*potential use*) properti dimaksud. Penggunaan yang tertinggi dan terbaik suatu properti dapat terwujud apabila memenuhi 4 (empat) kriteria, sebagai berikut :
- a. Secara legal, penggunaan tersebut diijinkan oleh ketentuan yang berlaku (*legally permissible*);
 - b. Secara fisik, memungkinkan untuk dikembangkan /digunakan (*physically possible*);
 - c. Layak/menguntungkan dari aspek keuangan (*financially feasible*);
 - d. Menghasilkan manfaat/produktifitas yang maksimal (*maximally productive*).

5. Penerapan Pendekatan Penilaian.³¹

Secara garis besar, pendekatan penilaian yang lazim digunakan adalah :

- 1) Pendekatan Data Pasar. Pendekatan ini mempertimbangkan penjualan properti sejenis atau pengganti dan data pasar terkait, serta menghasilkan estimasi nilai melalui proses (objek penilaian) dibandingkan dengan transaksi properti yang sebanding, baik yang telah terjadi maupun properti

³¹ *Ibid.*, hlm. 31-33.

yang masih dalam tahap penawaran penjualan dari suatu proses jual beli;

- 2) Pendekatan Biaya. Pendekatan ini mempertimbangkan kemungkinan bahwa sebagai substitusi dari pembelian suatu properti, seseorang dapat membuat properti yang lain baik berupa replika dari properti asli atau substitusinya yang memberikan kegunaan yang sebanding. Dalam praktiknya, pendekatan ini juga melibatkan estimasi depresiasi untuk properti yang lebih tua dan/atau memiliki keusangan fungsional dimana estimasi biaya baru secara tidak wajar melampaui harga yang mungkin dibayarkan untuk properti yang dinilai;
- 3) Pendekatan Pendapatan. Pendekatan ini mempertimbangkan pendapatan dan biaya yang berhubungan dengan properti yang dinilai dan mengestimasi nilai melalui proses kapitalisasi. Kapitalisasi menghubungkan pendapatan (biasanya merupakan pendapatan bersih) dengan suatu definisi jenis nilai melalui konversi pendapatan menjadi estimasi nilai.

Untuk menentukan jenis pendekatan penilaian yang akan digunakan, penilai harus mempertimbangkan beberapa hal sebagai berikut : 1) Jenis properti yang dinilai; 2) Tujuan penilaian; 3) Ketersediaan data

6. Rekonsiliasi Nilai. Adalah suatu analisis terhadap berbagai kesimpulan nilai untuk mendapatkan suatu estimasi.³²
7. Kesimpulan Nilai dan Laporan Penilaian³³
Hasil dari seluruh proses penilaian adalah keputusan (*judgment*) tentang kesimpulan nilai yang harus dibuat oleh penilai sebagai jawaban atas tugas yang diberikan. Dalam membuat keputusan, penilai harus bersikap jujur, tidak berat sebelah dan adil. Penilai

³² *Ibid.*, hlm. 33.

³³ *Ibid.*, hlm. 33-34.

harus mampu mempertanggung-jawabkan keputusannya yang telah dibuat tersebut.

Metode dan Prosedur Penilaian Tanah Untuk Pembangunan

Tanah sebagai bagian dari properti memiliki karakteristik yang unik dibanding dengan properti lainnya. Karakteristik dari tanah adalah : 1) persediaan tanah yang relatif tetap; 2) tidak ada biaya pembuatan (*no cost of creation*); 3) karakteristik yang beranekaragam (*heterogenity*), dimana antara tanah yang satu memiliki karakteristik yang berbeda dengan tanah yang lainnya; 4) pasar tanah yang tidak nyata (*ithe absence of land market*); 5) karakteristik unik lainnya, yaitu tidak bergerak (*inmoveable*), tidak mengalami penyusutan fisik, memiliki daya tahan yang lama, dan memiliki banyak alternatif pengembangan.³⁴

Nilai dan kegunaan tanah dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut .³⁵

1. Faktor fisik dan lingkungan, yang meliputi : lokasi, bentuk, lebar depan, kedalaman, kontur/topografi, tingkat elevasi, tingkat kesuburan, iklim, jenis tanah, aksesibilitas, kondisi lingkungan di sekitarnya, dan ketersediaan fasilitas dan utilitas;
2. Faktor legalitas, yang meliputi : status hak atas tanah, peruntukan kawasan (*zoning*), dan perencanaan kawasan dan batasan lainnya;
3. Faktor sosial, yang meliputi : tingkat pertumbuhan penduduk, komposisi penduduk, budaya setempat, dan tingkat pendidikan;
4. Faktor ekonomi, yang meliputi : tingkat pendapatan masyarakat, tingkat suku bunga, dan trend pertumbuhan ekonomi dan investasi properti.

Secara umum kondisi tanah dapat dibagi menjadi 4 kategori, yaitu : 1) Tanah mentah yang belum siap dibangun; 2) Tanah matang yang sudah siap dibangun; 3) Tanah matang didirikan bangun, yang akan dikembangkan sesuai dengan penggunaan yang tertinggi dan terbaik; 4)

³⁴ *Ibid.* hlm. 115-116.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 116-117.

Tanah matang didirikan bangunan yang telah sesuai dengan penggunaan yang tertinggi dan terbaik.

Secara umum, prosedur penilaian tanah sama dengan prosedur penilaian properti lainnya, namun memiliki teknik penilaian yang bervariasi, yaitu menggunakan 7 (tujuh) variasi teknik, sebagai berikut :³⁶

1. Teknik Perbandingan Data Pasar (telah diuraikan pada Sub D atas);
2. Teknik Penyisaaan Tanah. Dalam penerapan Teknik Penyisaaan Tanah (*Land Residual Technique*), maka berlaku ketentuan sebagai berikut:
 - a) penentuan proyeksi pendapatan tahunan dari properti serta Tingkat Kapitalisasi;
 - b) penentuan proyeksi pendapatan tahunan khusus yang dihasilkan oleh tanah dengan cara mengurangi proyeksi pendapatan tahunan properti secara keseluruhan dengan proyeksi pendapatan tahunan yang dihasilkan oleh properti selain tanah (bangunan, prasarana, mesin serta peralatan lain);
 - c) properti selain tanah sebagaimana dimaksud dalam poin b) dapat berupa properti yang telah ada ataupun berupa proyeksi apabila dibangun/dikembangkan dalam hal memenuhi prinsip penggunaan terbaik dan tertinggi dari tanah;
 - d) penentuan Tingkat Kapitalisasi khusus untuk tanah; dan
 - e) mengkapitalisasikan proyeksi pendapatan tahunan dari tanah sebagaimana dimaksud dalam poin b) dengan Tingkat Kapitalisasi tanah untuk mendapatkan indikasi nilai tanah;³⁷
3. Teknik Kapitalisasi Sewa Tanah (*Ground Rent Capitalization*). Pada metode ini Nilai obyek penilaian didapatkan dengan membagi proyeksi pendapatan tahunan yang mencerminkan dan mewakili pendapatan tahunan dimasa yang akan datang dengan Tingkat Kapitalisasi tertentu. Langkah-langkah yang wajib dilakukan dalam penggunaan metode kapitalisasi langsung (*direct capitalization method*), paling kurang:
 - a) Melakukan analisis pendapatan dan pengeluaran dari obyek penilaian dan properti pembanding;
 - b) Mengestimasi pendapatan kotor potensial obyek penilaian;

³⁶ *Ibid.*, hlm. 118- 121.

³⁷ KJPP, *Op.Cit.*, hlm. 12-13.

- c) Mengestimasi tingkat kekosongan dan potensi kehilangan pendapatan (*vacancy and collection loss*) dari obyek penilaian;
 - d) Melakukan pengurangan antara total pendapatan kotor potensial dengan tingkat kekosongan dan potensi kehilangan pendapatan (*vacancy and collection loss*) untuk memperoleh pendapatan kotor efektif (*effective gross income*);
 - e) Mengestimasi total biaya operasional yang terdiri dari biaya tetap, biaya variabel dan cadangan;
 - f) Melakukan pengurangan antara pendapatan kotor efektif (*effective gross income*) dengan total biaya operasional untuk memperoleh pendapatan bersih operasi;
 - g) Menetapkan tingkat kapitalisasi; dan
 - h) mengkapitalisasikan pendapatan bersih operasi untuk mengestimasi indikasi Nilai obyek penilaian.³⁸
4. Teknik Aliran Tunai Terdiskon (*Discounted Cash Flow*). DCF atau dikenal juga dengan metode Arus Kas yang di diskonto. Dimana arus kas dapat lebih memberikan gambaran pendapatan suatu properti baik sekarang maupun yang akan datang, dengan memperhatikan data-data masa lampau. Metode DCF sangat sesuai untuk properti yang menghasilkan pendapatan dengan kondisi perekonomian yang tidak stabil. Proyeksi arus kas sangat penting dalam penilaian untuk properti yang menghasilkan pendapatan, oleh karena itu diperlukan :
- a) Prinsip antisipasi (*principle of anticipation*);
 - b) Penyesuaian seluruh data pasar;
 - c) Analisa data pasar secara cermat;
 - d) Data pasar harus akurat;
 - e) Jangka waktu proyeksi yang dapat dianggap memenuhi prediksi arus kas (umumnya 5 – 10 tahun). Tahapan pekerjaan yang dilakukan pada metode ini adalah:
- a. Melakukan analisis pendapatan dan pengeluaran dari obyek penilaian dan properti pembanding;
 - b. Mengestimasi pendapatan kotor potensial (*potential gross income*) dengan memperhatikan, paling kurang: 1) keandalan asumsi yang digunakan; 2) data historis yang digunakan; dan 3) biaya sewa dan luas area bangunan;

³⁸ KJPP, *Op.Cit.*, hlm. 11-12.

- c. Melakukan penjumlahan antara pendapatan lain-lain dan pendapatan kotor potensial setelah dikurangi tingkat kekosongan dan potensi kehilangan pendapatan (*vacancy and collection loss*) untuk memperoleh perkiraan pendapatan kotor efektif (*effective gross income*);
 - d. Menentukan biaya-biaya operasi (*operating expenses*), dengan memperhatikan, paling kurang: 1) keandalan asumsi yang digunakan; 2) data historis yang digunakan; dan 3) biaya perawatan bangunan;
 - e. Mengurangkan pendapatan kotor efektif dengan biaya-biaya operasional untuk mendapatkan pendapatan bersih operasi sebelum bunga dan pajak;
 - f. Menentukan Tingkat Diskonto;
 - g. Menentukan prosedur pendiskontoan;
 - h. Mendiskontokan pendapatan bersih operasi (*net operating income*) untuk mengestimasi indikasi Nilai obyek penilaian; dan
 - i. dalam hal terdapat *terminal value* sebagai salah satu unsur pembentuk indikasi Nilai, maka Penilai Properti dapat menggunakan tingkat kapitalisasi terminal (*terminal capitalization rate*) dalam perhitungan terminal value dengan mempertimbangkan Tingkat Kapitalisasi pada periode awal (*Initial Capitalization Rate*) yang merupakan tolok ukur untuk memastikan besaran tingkat kapitalisasi terminal (*terminal capitalization rate*).
5. Teknik Alokasi (*Allocation Technique*). Merupakan teknik penilaian tanah yang didasarkan pada prinsip keseimbangan dan prinsip kontribusi. Dalam metode ini diperkirakan besarnya kontribusi nilai tanah terhadap a total nilai properti berdasarkan pengalaman penilai dan pengamatan terhadap rata-rata rasio nilai tanah terhadap nilai nilai tanah sejenis. Metode alokasi ini sangat bermanfaat pada saat tidak tidak diperoleh data transaksi atas tanah kosong. Untuk mengurangi subjektifitas dalam penentuan rasio nilai tanah terhadap nilai properti dapat digunakan bantuan metode perbandingan data pasar dalam proses penyesuaian nilai properti pembanding dengan

dan metode biaya dalam penentuan nilai bangunan pada properti pembandingan;

6. Teknik Ekstraksi (*Extraction Technique*). Merupakan teknik penilaian tanah dengan cara mengurangkan nilai bangunan dari nilai properti untuk mendapatkan nilai kosong. Tehnik ini digunakan untuk apabila kontribusi nilai bangunan terhadap nilai properti relatif kecil dan signifikan. Nilai bangunan di estimasi menggunakan pendekatan biaya dengan tingkat depresiasi tertentu. Tanah dan bangunan yang relatif baru di atasnya lebih sesuai digunakan sebagai data pembandingan karena tingkat depresiasinya lebih mudah dihitung daripada data pembandingan yang didirikan bangunan;

Rumus : Nilai Tanah = Nilai Properti – Nilai Bangunan

7. Teknik Pengembangan Lahan (*Land Development*). Metode ini digunakan apabila tanah yang dinilai terletak di daerah yang telah berkembang, data pasar yang wajar di daerah tersebut sulit diperoleh, tetapi data harga jual tanah yang telah dikembangkan dapat diperoleh. Dalam metode ini ditentukan proyeksi pendapatan bersih yang diperoleh selama jangka waktu investasi/pengembangan lahan tersebut. Langkah standar yang dilakukan dalam penerapan metode ini adalah :
 - 1) Menentukan penggunaan tertinggi dan terbaik (berdasarkan analisis *highest and best use*);
 - 2) Menyusun hipotesis mengenai jenis, spesifikasi dan kuantitas produk (properti) yang akan dikembangkan di atas lahan tersebut;
 - 3) Menentukan jangka waktu dan biaya pengembangan/investasi;
 - 4) Memperkirakan proyeksi tingkat penjualan dan harga jual masing-masing produk;
 - 5) Menghitung pendapatan penjualan;
 - 6) Menghitung biaya operasional dan proyeksinya;
 - 7) Menentukan tingkat keuntungan/kerugian;
 - 8) Memperkirakan tingkat diskonto;

9) Mengestimasi nilai tanah mentah.³⁹

³⁹ Untung Supardi, Heri Basuki dan Muhammad Lutfi Amirun Mukminim, *Op.Cit.*, hlm. 120-121.

BAB 12

PEMBIAYAAN PROPERTI

A. PERTUMBUHAN INDUSTRI PROPERTI

Perkembangan ekonomi nasional selalu diikuti dengan peningkatan industri properti yang dapat digunakan sebagai petunjuk membaiknya atau bangkitnya kembali kegiatan ekonomi. Dengan kata lain, kegiatan di bidang properti dapat dijadikan indikator seberapa aktifnya kegiatan ekonomi secara umum yang sedang berlangsung. Namun demikian, perkembangan industri properti perlu dicermati secara hati-hati karena dapat memberikan dampak pada dua sisi yang berbeda. Di satu sisi, industri properti dapat menjadi pendorong bagi kegiatan ekonomi karena meningkatnya kegiatan di bidang properti akan mendorong naiknya beberapa kegiatan di sektor-sektor yang terkait. Dalam hal ini sektor properti memiliki efek pelipatgandaan (*multiplier effect*), yakni dengan mendorong serangkaian aktivitas sektor ekonomi.¹

Pertumbuhan pasar properti pada Tahun 2014 diyakini oleh Persatuan Perusahaan Real Estate Indonesia (REI) 10 % jika Bank Indonesia (BI) kembali menurunkan suku bunga acuan (BI Rate) pada awal tahun. REI tetap optimis kenaikan sebesar 10 % tersebut, meskipun BI pada bulan September 2014 mengeluarkan Surat Edaran BI No. 15/40/DKMP tentang Penerapan Manajemen Risiko pada Bank yang melakukan Pemberian Kredit atau Pembiayaan Pemilikan Properti, Kredit atau Pembiayaan Konsumsi Beragun Properti dan Kredit atau Pembiayaan Kendaraan Bermotor (SE), yang melakukan pengetatan terhadap : pengajuan kredit

¹ Hasan Nuryadi, *Pinjaman Properti Komersial*, Modul Minggu 13 Pengantar Real Estate, Pusat Pengembangan Bahan Ajar-UMB, hlm. 1.

pemilikan, mengatur pembayaran uang muka atau *loan to value* dan penjualan rumah dengan inden mulai dibatasi. REI yakin bisnis real estate masih prospektif. Tingkat kebutuhan dan meningkatnya daya beli masyarakat dinilai merupakan faktor yang menjaga konsistensi industri properti di Indonesia. Dalam hal ini properti tetap merupakan kebutuhan masyarakat di semua segmen dan sebagai investasi.²

Seluruh kegiatan ekonomi, baik dalam bidang jasa maupun barang pada dasarnya akan selalu membutuhkan produk properti sebagai salah satu faktor produksi. Sebagai contoh kegiatan perbankan yang memberikan jasa keuangan juga masih memerlukan adanya produk properti secara aktif sebagai tempat atau sarana untuk melakukan transaksi. Demikian juga kegiatan perdagangan dan pertanian. Dengan demikian kebutuhan akan produk properti akan terus meningkat sejalan dengan perkembangan kegiatan ekonomi. Akan tetapi perkembangan industri properti yang berlebihan dapat menimbulkan dampak negatif bagi perekonomian, yaitu terganggunya perekonomian nasional. Gangguan tersebut khususnya terjadi bila terjadi penurunan harga di sektor properti secara drastis yang mempengaruhi kondisi keuangan perbankan melalui dua aspek, yaitu terganggunya likuiditas dan nilai jaminan bank serta kinerja debitor di bidang properti.³

⁴Menurut Davis (2004) siklus properti ditentukan oleh hubungan yang dinamis antara properti komersial, kredit bank dan makro ekonomi, dimana harga properti merupakan variabel *autonomous* yang menimbulkan ekspansi kredit dibandingkan sebaliknya, dimana kredit perbankan mempengaruhi harga properti. Pertumbuhan properti di Indonesia dimulai tahun 1960an, dengan dimulainya PT. Pembangunan Djaya sebuah anak perusahaan dari Pemda DKI dengan proyek pertama pembangunan Pasar

² *Pasar Properti Diyakini Bisa Tumbuh pada 2014*, <http://beritadaerah.co.id/2013/11/20/>, diakses Selasa tanggal 16 Desember 2014 :1.35 WIB.

³ Hasan Nuryadi, *Op. Cit.*, hlm. 1.

⁴ Gantiah Wuryandani, Martinus Jony Hermanto, dan Reska Prasetya, *Perilaku Pembiayaan Properti*, 2005, www.bi.go.id, diakses hari Selasa tanggal 16 Desember 2014 : 22.50, hlm. 5-6.

Senen di jalan Gunung Sahari, yang kemudian dilanjutkan dengan pembangunan taman Impian Jaya Ancol seluas 552 Hektare yang merupakan sebuah kawasan terpadu terbesar di Asia Tenggara. Dan semenjak itulah bisnis properti di Indonesia terus menunjukkan pertumbuhan yang sangat signifikan⁵ ditambah dengan arus urbanisasi yang begitu tinggi di ibukota dan menyebabkan tingkat hunian di ibukota cukup tinggi sementara ketersediaan properti belum memadai. Untuk mengurangi beban Jakarta, didaerah-daerah penyangga yang dikenal dengan JABOTABEK – Jakarta, Bogor, Tangerang, Bekasi, pembangunan perumahan terus meningkat.

Pada periode tahun 1990-1991 bisnis sektor properti mulai mengalami kejatuhan, yang terjadi sejak dikeluarkannya kebijakan uang ketat yang diikuti dengan kenaikan suku bunga dan kenaikan harga BBM yang menyebabkan inflasi juga turun naik. Kebijakan uang ketat tersebut terjadi karena pada periode tersebut pertumbuhan likuiditas terlampaui tinggi yang mendorong pertumbuhan ekonomi tidak terkontrol. Saat itu pertumbuhan jumlah perbankan cukup tinggi yang secara otomatis meningkatkan pertumbuhan jumlah kredit yang cukup signifikan, dimana perbankan dengan mudahnya mengucurkan pinjaman ke berbagai sektor usaha yang menyebabkan pengucuran pinjaman bank tidak terarah pada sektor properti yang terutama digunakan untuk pembebasan lahan (*land bank*).⁶

Pada periode 1997-1998, krisis keuangan mulai melanda Asia Tenggara yang berimbas juga ke Indonesia, dimana jumlah utang swasta dan pemerintah melonjak tinggi, impor lebih tinggi dari daripada ekspor yang membuat rupiah terdepresiasi terhadap dollar sebagai akibat tingginya kebutuhan uang dollar untuk membayar utang impor yang telah jatuh tempo dan ditambah dengan aksi spekulasi. Krisis yang terjadi di Indonesia tersebut dipengaruhi banyak faktor. Di sisi keuangan, ekonomi, dan politik di tanah air, krisis kepercayaan terhadap pemerintah hingga krisis sosial

⁵ Anton Tan, *The Real Secret of Successful Investor and Developer*, Jakarta : Elex Media Komputindo, 2014, hlm. 12.

⁶ *Ibid.*, hlm. 12-13.

budaya.⁷ Tentunya kondisi ini berpengaruh pada industri properti. Sekitar 60 % (1.500 pengembang) telah bangkrut serta kredit macet disektor properti meningkat tajam, bahkan sebagian besar masuk ke dalam pengelolaan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).⁸ Dengan demikian gejolak dalam industri properti mempengaruhi secara langsung terhadap stabilitas perbankan.

Setelah tahun 1998 yaitu periode setelah krisis, perkembangan ekonomi yang meningkat disertai kondisi politik dan keamanan yang semakin membaik merupakan kondisi yang kondusif bagi perkembangan industri properti yang tercermin indikator makro ekonomi seperti inflasi dan suku bunga yang lebih rendah serta nilai tukar yang relatif lebih stabil dibanding pada periode krisis tahun 1998. Namun diakui pertumbuhan ekonomi tersebut relatif lebih lamban dan proses pemulihan (*recovery*) ekonomi Indonesia sejak krisis masih belum normal kembali.⁹

Setelah masa krisis, industri properti mulai pulih kembali, khususnya sejak tahun 2000 dan mengalami peningkatan pesat sejak tahun 2000 dan mengalami peningkatan pesat hingga tahun 2004.¹⁰ Secara sektoral, pertumbuhan ekonomi di sektor properti (bangunan) meningkat cukup baik dan mencapai rata-rata pertumbuhan tahunan (*year on year*) sekitar 8,17 % tahun 2004 dan menurun cukup signifikan mejadi 6,31 % di triwulan III tahun 2005. Namun secara urutan, pertumbuhan sektor properti (bangunan) tersebut masih cukup baik setelah pertumbuhan tertinggi pada sektor pengangkutan, listrik, keuangan dan perdagangan.¹¹

Perkembangan properti yang cukup signifikan khususnya terjadi pada segmen *shopping mall* (pusat perbelanjaan) yang mengalami peningkatan kapitalisasi sangat cepat khususnya sejak tahun 2003 walaupun melambat di tahun 2005. Selanjutnya segmen apartemen dan perumahan di Jabotabek

⁷ *Ibid.*, hlm. 14-15.

⁸ Hasan Nuryadi, *Op.Cit.*, hlm 2.

⁹ *Ibid.*, hlm.4.

¹⁰ *Ibid.*, 2.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 4.

mengalami peningkatan yang signifikan tahun 2003 dan 2004 yang menunjukkan bahwa daya beli masyarakat pada periode tersebut semakin meningkat. Kecenderungan menurunnya tingkat inflasi segmen properti residential serta meningkatnya ekspansi kredit konsumsi perbankan merupakan faktor penunjang meningkatnya kegiatan properti di Indonesia. Sedangkan kapitasasi properti yang lamban terjadi pada segmen perkantoran, apartemen di daerah dan perhotelan.¹²

B. PEMBIAYAAN PROPERTI

Setelah masa krisis ekonomi, jumlah bank menjadi berkurang, sehingga ditengarai terjadi perubahan pola pembiayaan dalam industri properti, dimana peran perbankan menjadi relatif berkurang. Padahal pembiayaan di sektor properti salah satu diantaranya melalui perbankan dan dapat tercermin dari statistik kredit properti perbankan. Pendanaan dan pembiayaan sektor properti terutama pembiayaan perumahan memegang peranan penting dalam ikut mensukseskan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman. Pendanaan adalah penyediaan sumber daya keuangan yang berasal APBN, APBD dan/atau sumber dana lain. Sedangkan pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau setia pengeluaran yang akan diterima kembali untuk kepentingan sektor properti khususnya dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, baik yang berasal dari dana masyarakat, tabungan perumahan maupun sumber dana lain.¹³

Dalam dunia keuangan, pembiayaan dikategorikan dalam dua kategori, yaitu pembiayaan konsumsi dan pembiayaan produktif (investasi) yang di dalamnya termasuk juga pembiayaan proyek pembangunan properti yang merupakan pembiayaan investasi. Menurut Kamus umum Bank Indonesia, pembiayaan proyek adalah pembiayaan yang dilakukan oleh bank atau lembaga keuangan untuk membiayai suatu proyek konstruksi, yang apabila

¹² Gantiah Wuryandani, Martinus Jony Hermanto, dan Reska Praseatya, *Op.Cit.*, hlm.9-10.

¹³ Serfianto Dibyo Purnomo, Iswi Hariyani, dan Cita Yustisia Serfiyani, *Kitab Hukum Bisnis Properti : Panduan Lengkap Bisnis Properti Ditinjau Dari Aspek Hukum Bisnis*, Cet. 1, Yogyakarta : Penerbit Pustaka Yustisia, 2011, hlm. 273.

proyek konstruksi tersebut berada di luar negeri, akan ditetapkan persyaratan tertentu dalam pemberian kredit tersebut; bank tersebut akan meminta jaminan bahwa pembayaran angsuran akan dilakukan sesuai dengan waktu yang ditentukan.¹⁴ Dari sisi pengembang, permasalahan yang berkaitan dengan perbankan sebagian besar adalah karena : a) Masih tingginya suku bunga kredit khususnya untuk kredit konsumsi; b) Persyaratan administrasi perbankan dianggap masih terlalu ketat; c) Nilai agunan yang diminta dianggap masih terlalu besar; d) Angsuran kredit juga dianggap masih terlalu memberatkan debitur pengembang;¹⁵

Ditinjau dari segmen properti, alokasi kredit properti perbankan terdiri dari kredit konstruksi, kredit real estate dan kredit kepemilikan rumah (KPR)/kredit kepemilikan apartemen (KPA). Pangsa terbesar ada pada KPR dan KPA yang mencapai sekitar 64 % diikuti oleh kredit konstruksi sebesar 21,8 % dan kredit real estate sebesar 10 %. Dalam membiayai segmen properti, kinerja perbankan termasuk dalam kredit properti sangat dipengaruhi oleh faktor ekonomi makro. Sumber dana perbankan dalam membiayai sektor properti sebagian besar berasal dari dana pihak ketiga perbankan, yang terdiri dari giro, tabungan dan deposito nasabah. Sehingga dana tersebut yang merupakan sumber biaya digunakan untuk pembiayaan : a) Konstruksi; b) Perolehan rumah; c) Pembangunan rumah, rumah umum atau perbaikan rumah swadaya; d) Pemeliharaan dan perbaikan rumah; e) Peningkatan kualitas perumahan dan kawasan permukiman; dan/atau f) Kepentingan lain di bidang perumahan dan kawasan permukiman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁶

Dengan dikeluarkan Surat Edaran BI No. 15/40/DKMP kepada perbankan agar tidak menyalurkan kredit inden ke unit properti yang belum diselesaikan atau dibangun, maka permintaan pembiayaan kredit konstruksi akan meningkat karena larangan pembiayaan inden akan

¹⁴ *Pembiayaan Proyek, apa sih ?*, <http://avalistsenayan.blogspot.com/>, diakses hari Seni tanggal 15 Desember 2014 : 15.14 WIB.

¹⁵ Gantiah Wuryandani, Martinus Jony Hermanto, dan Reska Praseatya, *Op.Cit.*, hlm. 65.

¹⁶ Serfianto Dibyo Purnomo, Iswi Hariyani, dan Cita Yustisia Serfiyani, *Op.Cit.*, hlm. 278.

berdampak pada pengembang terutama yang mengandalkan pendanaan dari cicilan nasabah. Masalah pembiayaan sebenarnya bukan masalah bagi pengembang karena sebagian pengembang memiliki pendanaan mandiri untuk pembangunan proyek properti, namun demikian secara alamiah pengembang membutuhkan dana untuk menyelesaikan konstruksi bangunan dan kredit konstruksi adalah salah satu pilihannya.¹⁷

Aturan pembiayaan oleh lembaga keuangan (bank) adalah meliputi :

- a. Kredit modal kerja (untuk produk properti jual, bersifat jangka pendek seperti perumahan, kondominium, trade center);
- b. Kredit investasi (untuk properti sewa, bersifat jangka panjang, seperti mal, hotel, apartemen, gedung perkantoran sewa);
- c. Kredit digunakan untuk kegiatan konstruksi dan operasional (untuk kredit investasi) dan kegiatan konstruksi (untuk kredit modal kerja);
- d. Kredit bank tidak bisa digunakan untuk pembelian tanah;
- e. Rasio pinjaman bank dan modal developer : 65% : 35 % atau 70% : 30%, dihitung dari biaya konstruksi;
- f. Umumnya terdapat gross period selama 1-2 tahun setelah konstruksi selesai, untuk menunda pembayaran pokok pinjaman.

C. BENTUK PEMBIAYAAN PROPERTI

1. Kredit Kepemilikan Rumah (KPR)

KPR atau Kredit Kepemilikan Rumah merupakan suatu fasilitas yang dapat digunakan oleh konsumen yang ingin membeli rumah. Dalam hal ini KPR merupakan produk perbankan atas pembiayaan rumah yang *ready stock* atau *indent*, pembangunan di atas kavling/lahan yang dimiliki dan renovasi rumah. KPR tidak hanya mencakup rumah tinggal, tetapi juga bisa berupa rumah toko (ruko), rumah kantor

¹⁷ Indonesia Finance Today, *Kredit Konstruksi diprediksi Naik*, <http://www.ift.co.id>, diakses hari Senin tanggal 15 Desember 2014 : 15.25.

(rukan), sampai apartemen, dan rumah susun (rusun).¹⁸ Dengan adanya KPR, maka calon konsumen hanya perlu menyediakan sejumlah uang yang akan dibayarkan oleh konsumen kepada developer sebagai uang muka dan selebihnya akan dibiayai oleh bank. Proses pembiayaan ini dilakukan oleh bank jika pembayaran uang muka atau DP yang dibayarkan kepada developer telah lunas.

Kredit kepemilikan rumah adalah salah satu dari fasilitas kredit konsumtif atau kredit konsumen atau kredit konsumen atau *loan installment*. Menurut Abdurrachman, *loan installment* adalah pinjaman dengan pembayaran kembali dengan angsuran-angsuran; suatu *loan* harus dibayar kembali dalam angsuran-angsuran selama pinjaman itu. Ini biasanya dibuktikan dengan suatu nota pembayaran angsuran atau lebih. Juga seperti yang kadang-kadang dipakai, ialah suatu *loan* yang dibuat untuk menutup suatu *installment plan purchase*.¹⁹ Sebagai kredit konsumtif, Kredit Kepemilikan Rumah biasanya disebut dengan nama *housing loan*. Pemberian fasilitas ini untuk konsumen yang memerlukan papan, digunakan untuk kepentingan pribadi²⁰, keluarga atau rumah tangga.

Keuntungan menggunakan KPR dalam membangun rumah atau membeli rumah dengan fasilitas pembiayaan KPR, adalah :

- a. Pertumbuhan harga rumah lebih cepat dari bunga bank sementara pertumbuhan rumah mengikuti pertumbuhan pertumbuhan bunga berbunga bukan bunga tetap;
- b. Memiliki penguasaan penuh atas rumah walaupun belum membayar rumah tersebut secara *full* (tidak ada tanda/plang yang menyatakan rumah masih utang);

¹⁸ Wirahadi Prasetyono, *Cara Mudah Mengurus Surat Tanah dan Rumah (Buku Terlengkap) : Taktik Investasi Properti Properti, Pengakuan KPR, dan Tips Berbagai Masalah Properti*, Cet. Pertama, Yogyakarta : Flashbooks, 2013, hlm. 250.

¹⁹ Johannes Ibrahim, *Mengupas Tuntas :Kredit Komersial dan Konsumtif Dalam Perjanjian Kredit Bank (Perspektif Hukum dan Ekonomi)*, Cet. 1, Bandung : Penerbit Mandar Maju, 2004, hlm. 226.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 229.

- c. Tingkat investasi yang rendah sehingga bisa balik modal dengan cepat;
- d. Dengan berutang di bank, tidak perlu merasa was-was rumah yang dibeli bermasalah. Biasanya pihak bank sudah memeriksa keaslian dokumen-dokumen rumah yang dibeli dan semuanya gratis;
- e. Dengan berutang dibank melalui KPR, akan terlindungi dengan asuransi baik asuransi terhadap rumah maupun asuransi jiwa;
- f. Mekanisme pembayaran KPR yang diberikan oleh bank untuk pembelian rumah adalah yang terlama dengan tingkat suku bunga yang terendah dibandingkan pinjaman lain.²¹

Terdapat 3 (tiga) jenis KPR, yaitu²² :

- 1) KPR bersubsidi. KPR ini ditujukan bagi masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah yang ingin memiliki atau merenovasi rumah. Bentuk subsidinya adalah subsidi keringanan kredit atau subsidi tambahan dana perbaikan atau pembangunan rumah. Suku bunga yang berlaku biasanya adalah suku bunga di pasar. Namun bank swasta mungkin akan menawarkan suku bunga yang sedikit berbeda;
- 2) KPR non subsidi. KPR ini diperuntukkan untuk seluruh masyarakat, dengan jenis properti yang dapat diajukan adalah rumah sederhana dan rumah susun sederhana. Subsidi diberikan dalam bentuk suku bunga bersubsidi. Ketentuan KPR ditetapkan oleh setiap bank, termasuk besaran kredit dan suku bunga yang disesuaikan dengan kebijakan setiap bank;
- 3) KPR syariah. KPR ini menggunakan prinsip *akad murabahah* (perjanjian jual beli). Properti yang diajukan dalam KPR ini adalah rumah, ruko, rukan, rumah susun, atau apartemen. Persyaratan KPR adalah meliputi²³ :

²¹ Wirahadi Prasetyono, *Op.Cit.*, hlm, 251-252.

²² *Ibid.*, hlm. 253-254.

²³ Budi Santoso, *Provit Berlipat dengan Investasi Tanah dan Rumah*, Edisi Revisi , Cet. 5, Jakarta : PT. Elex Media Komputindo, 2013, hlm. 43.

- a. Warga Negara Indonesia dan berdomisili di Indonesia;
- b. Berusia minimal antara 21, pada saat kredit berakhir maksimal berusia 55 tahun untuk pegawai dan berusia maksimal 60 tahun untuk profesional/wiraswasta;
- c. Berpenghasilan tetap;
- d. Telah bekerja sekurang-kurangnya 2 tahun;
- e. Bersedia membuka rekening di bank yang bersangkutan.

Sedangkan dokumen yang harus dipersiapkan adalah :

- a. KTP/SIM/Paspor yang masih berlaku;
- b. Kartu Keluarga;
- c. Surat Nikah/Cerai;
- d. NPWP pribadi, jika ada;
- e. Surat Keterangan perusahaan jika nasabah seorang karyawan, atau akta pendirian perusahaan dan perubahannya, SIUP/TDP dan Neraca Rugi/Laba jika nasabah adalah pengusaha;
- f. Kuitansi pembayaran uang muka rumah;
- g. Surat keterangan dari pengembang tentang tipe rumah, luas tanah dan bangunan serta harga rumah;
- h. Sertifikat jaminan (jika bukan dari pengembang);
- i. IMB dan denah bangunan;
- j. Rekening tabungan dan rekening koran (bila ada) 3 bulan terakhir.²⁴

Untuk proses KPR diperlukan beberapa biaya yang harus dipersiapkan dalam proses KPR oleh nasabah calon penerima KPR, yang meliputi biaya-biaya : a) biaya akta jual beli; b) biaya balik nama pada KPR; c) biaya jasa Notaris PPAT; d) Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTP); e) biaya akta pengakuan utang dan perjanjian kredit; f) pajak KPR.²⁵

²⁴ *Ibid.*, hlm. 44.

²⁵ Wirahadi Prasetyono, *Op.Cit.*, hlm. 258-259.

2. Pembiayaan Konstruksi

Kerjasama antara pihak bank dengan developer dalam hal pembiayaan dapat melakukan kerjasama dalam hal kredit konstruksi dan kredit inden, dimana kredit inden ditujukan kepada konsumen, sedangkan kredit konstruksi ditujukan kepada developer.²⁶

Kredit konstruksi atau biasa disebut Kredit Yasa Griya (KYG) merupakan pembiayaan dari pihak bank kepada pihak developer untuk *me-leverage* dalam hal permodalan untuk pembiayaan pembangunan. Bank memberikan kredit kepada developer berdasarkan proposal pengajuan kredit yang diajukan kepada bank, dimana RAB bangunan harus rinci setiap biaya-biaya yang dibutuhkan atau dikeluarkan serta rencana target pendapatan. Selanjutnya pihak bank akan melakukan survey dan analisis kelayakan apakah kredit konstruksi layak diberikan atau tidak. Bila layak, besaran plafond yang diberikan adalah sebesar 80 % dari RAB proyek, itupun hanya mencakup RAB sarana & prasarana dan bangunan. sedangkan biaya pembelian tanah, biaya pengurusan izin, dan operasional tidak dibiayai bank.²⁷

Dari kedua fasilitas pembiayaan tersebut, developer lebih menginginkan kredit inden dibandingkan kredit konstruksi, karena pada kredit inden bunga atas kredit menjadi beban konsumen. Sedangkan pada kredit konstruksi, pihak developer dikenakan bunga atas pinjaman kredit yang diberikan oleh bank yang tentunya mengurangi keuntungan developer. Kredit inden merupakan kredit yang dicairkan secara bertahap, pencairan KPR didasarkan progres pembangunan unit rumah tersebut. Proses untuk mencairkan KPR dinamakan akad kredit antara pihak perbankan dengan konsumen di hadapan notaris dan developer, dimana konsumen akan menyerahkan dokumen persyaratan KPR dan PPJB (Perjanjian Pengikatan Jual Beli) ke pihak bank untuk disimpan sebagai tanda bukti pembelian unit

²⁶ Anton Tan, *Op.Cit.*, hlm. 195.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 196-197.

rumah sebelum akte jual beli dibuat.²⁸ Terhadap KPR inden ini beberapa bank tidak memberikan fasilitas, sehingga developer harus memiliki permodalan sendiri yang cukup untuk pembangunan rumah yang dipasarkan.

Kelengkapan dokumen yang harus dipersiapkan dalam pengajuan kredit atau pinjaman konstruksi kepada bank, adalah :

- 1) Legalitas Pemohon, meliputi : a) Anggaran Dasar perusahaan dan pengesahan Depkumham dan NPWP; b) Struktur organisasi, copy KTP dan CV serta data group pengurus serta data group perusahaan; c) Izin usaha : SIUJK; SIUP, TDP, SITU atau perizinan lainnya;
- 2) Legalitas proyek, meliputi : a) Izin peruntukkan tanah, izin lokasi, aspek penatagunaan lahan, dll; b) *Site plan* yang telah disyahkan dan IMB; c) Bukti penguasaan lahan (Sertifikat HGB); d) Surat keterangan *peil* banjir; e) Rekomendasi Tes Kelayakan Air Bersih (rekomendasi PDAM), PLN dan AMDAL (jika diperlukan);
- 3) Data keuangan, meliputi : a) Copy transaksi rekening bank (ex giro); b) Laporan keuangan (2 tahun terakhir dan *audited* bila diperlukan); c) RAB tanah, pematangan, prasarana, sarana dan bangunan disertai dengan spesifikasinya dan proyeksi *cash flow*; d) *Feasibility Study* (untuk permohonan kredit dalam jumlah tertentu);
- 4) Data pemasaran. Berupa data nominatif calon konsumen (jumlah konsumen yang telah *booking fee*).

²⁸ *Ibid.*, hlm. 195.

BAB 13

ASPEK PERPAJAKAN

A. PERPAJAKAN

Kelancaran dan keberhasilan pembangunan negara adalah sangat bergantung pada penerimaan pajak. Pajak merupakan salah satu tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat. Pajak secara umum adalah iuran wajib yang dipungut oleh pemerintah dari masyarakat dalam hal ini wajib pajak untuk memenuhi pengeluaran rutin negara dan pembiayaan pembangunan tanpa memperoleh balaas jasa secara langsung.¹ Banyak definisi pajak yang diberikan para ahli. Menurut prof. Adriani, pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi-prestasi yang secara langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan. Sedangkan menurut Prof. Rochmat Soemitro, pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa-jasa timbal balik (kontra prestasi), yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.²

¹ Eddi Wahyudi, *Pajak Properti : Perspektif Pajak Sebagai Sarana Pendukung Pembangunan*, eddiwahyudi.com., diakses hari Minggu tanggal 14 Desember 2014 : 23.41.

² Yustinus prastowo, *Panduan Lengkap Pajak*, Cet. 1, Jakarta : Raih Asa Sukses, 2009, hlm. 7-8.

Berdasarkan UU Ketentuan Umum Perpajakan (UU KUP), pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapat imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pajak mempunyai dua fungsi, yaitu fungsi anggaran dan fungsi mengatur.³

1. Fungsi Anggaran (*budgetair*). Merupakan fungsi pembiayaan untuk pembangunan dan penyelenggaraan negara. Biasanya penerimaan pajak sebagai pelaksanaan fungsi anggaran tercermin dalam APBN.
2. Fungsi Mengatur (*regulerend*). Dalam hal ini pajak berfungsi sebagai alat kebijakan ekonomi-politik yang akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi atau tingkat konsumsi masyarakat. Sehingga fungsi pajak digunakan sebagai alat untuk mengatur atau mencapai tujuan-tujuan tertentu.

Sistem perpajakan Indonesia menganut prinsip kepastian hukum, keadilan, dan kesederhanaan. Disamping itu, bahwa sistem mengacu kepada kebijakan pokok, sebagai berikut :

- 1) Meningkatkan efisiensi pemungutan pajak dalam rangka mendukung penerimaan negara;
- 2) Meningkatkan pelayanan, kepastian hukum, dan keadilan bagi masyarakat guna meningkatkan daya saing dalam bidang penanaman modal, dengan tetap mendukung pengembangan usaha kecil dan menengah;
- 3) Menyesuaikan tuntutan perkembangan sosial ekonomi masyarakat serta perkembangan di bidang teknologi informasi;
- 4) Meningkatkan keseimbangan antara hak dan kewajiban;
- 5) Menyederhanakan prosedur administrasi perpajakan;
- 6) Meningkatkan penerapan prinsip *self assessment* secara akuntabel dan konsisten;
- 7) Mendukung iklim usaha ke arah yang lebih kondusif dan kompetitif.⁴

³ *Ibid.*, hlm. 9.

⁴ *Ibid.*, hlm. 15-16.

Pajak dapat dibedakan menjadi pajak pusat dan pajak daerah, pajak objektif dan subjektif, serta pajak langsung dan tidak langsung. Untuk itu dapat dijabarkan klasifikasi jenis pungutan pajak sebagai berikut : ⁵

No	Klasifikasi	Pembagian
1.	Lembaga yang berwenang	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pajak Pusat adalah pajak yang kewenangannya berada di pusat, seperti : PPh, PPN, dan PBB. ▪ Pajak Daerah adalah pajak yang wewenang pemungutannya berada di daerah, misalnya : pajak hiburan dan pajak restoran.
2.	Subjek-objek	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pajak Subjektif adalah pajak yang memperhatikan unsur subjektif terlebih dahulu. Misalnya PPh, yang melihat keadaan subjek/orang pribadi sebagai wajib pajak terlebih dahulu, selanjutnya dilihat keadaan objektifnya. ▪ Pajak Objektif adalah pajak yang pertama-tama memperhatikan unsur objektif terlebih dahulu, selanjutnya melihat subjeknya. Misalnya PBB, yang dikenakan pada bumi dan/atau bangunan yang memenuhi persyaratan tanpa terlebih dahulu mempertimbangkan siapa pemiliknya.
3.	Langsung-tidak langsung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pajak Langsung adalah pajak yang dipungut secara periodik (berkala), misalnya PPh yang didasarkan pada SPT (bulanan atau tahunan). ▪ Pajak Tidak Langsung adalah pajak yang dipungut jika terdapat peristiwa atau perbuatan tertentu, misalnya pembayaran PPN jika kita membeli barang tertentu.

⁵ *Ibid.*, hlm. 17.

Untuk memahami perpajakan, harus dipahami dan mengerti, siapa yang menjadi subjek pajak dan wajib pajak, objek pajak dan tarif pajak. Subjek pajak menurut Pasal 2 ayat (1) PPh adalah orang pribadi, warisan yang belum terbagi sebagai suatu kesatuan menggantikan yang berhak, badan, dan bentuk usaha tetap. Subjek pajak yang memenuhi syarat yang ditentukan oleh undang-undang yaitu terpenuhinya tatbestand (keadaan) baru menjadi wajib pajak. Sehingga subjek pajak belum tentu wajib pajak. Wajib pajak menurut Pasal 1 ayat (1) KUP adalah orang pribadi atau badan, meliputi pembayaran pajak, pemotongan pajak, dan pemungutan pajak, yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan undang-undang perpajakan.

Objek pajak adalah segala sesuatu yang menurut undang-undang dijadikan dasar atau sasaran pemungutan pajak. Contoh objek pajak adalah kendaraan, tanah dan/ atau bangunan. Menurut Pasal 4 ayat (1) UUPPh, penghasilan merupakan setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh wajib pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan wajib pajak yang bersangkutan dengan nama dan dalam bentuk apapun. Secara sistematis klasifikasi objek pajak adalah sebagai berikut :⁶

No	Klasifikasi	Uraian
1.	Pendekatan penggunaan/ pemanfaatan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Konsumsi; ▪ Menambah kekayaan.
2.	Sumber	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dari dalam dan dari luar Indonesia; Implikasinya adalah sistem perpajakan Indonesia menganut asas <i>world wide income</i>, yaitu tambahan kemampuan ekonomis dari

⁶ *Ibid.*, hlm. 29.

		manapun dikenakan pajak di Indonesia.
3.	Aliran tambahan kemampuan ekonomis	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Penghasilan dari pekerjaan dalam hubungan kerja dan pekerjaan bebas seperti gaji, honorarium, penghasilan dari praktik dokter, Notaris, akuntan, pengacara, dan sebagainya; ▪ Penghasilan dari usaha dan kegiatan; ▪ Penghasilan dari modal, yang berupa harta bergerak atau pun harta tidak bergerak seperti bunga, deviden, royalti, sewa dan keuntungan penjualan harta atau hak yang tidak dipergunakan untuk usaha; ▪ Penghasilan lain-lain seperti pembebasan utang dan hadiah.
4.	Cara pengakuan dalam akuntansi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Penghasilan yang diterima (<i>cash basis</i>), yaitu tambahan kemampuan ekonomis yang telah terealisasi; ▪ Penghasilan yang diperoleh (<i>accrual basis</i>), yaitu pada saat timbulnya hak untuk meminta pemenuhan perjanjian meskipun faktanya uang belum diterima.

Selanjutnya tarif pajak adalah tarif dasar pengenaan pajak terhadap objek pajak yang menjadi tanggungannya. Tarif pajak pada umumnya berupa persentase (%). Tarif pajak yang dikenal dibedakan menjadi tarif proporsional, progresif dan regresif. Tarif proporsional merupakan tarif pajak yang memiliki persentase tetap/sama untuk setiap jenis objek pajak. Contoh : PPN. Tarif progresif adalah tarif pajak yang persentasenya semakin besar jika objek pajak bertambah. Contoh PPh. Sedangkan tarif regresif adalah tarif pajak yang persentasenya semakin rendah jika objek pajak bertambah.⁷

⁷ Eddi Wahyudi, *Op.Cit.*

B. PAJAK PAJAK TERKAIT BIDANG PROPERTI

Jika dikelompokan jenis usaha properti real estate yang biasa dikenal adalah meliputi :

1. Real estate jenis properti perumahan, properti yang berada dalam sebuah bangunan megah yang menjulang tinggi seperti hotel. Perlu diingat karena bentuknya seperti rumah maka dapat dimiliki secara pribadi maupun disewakan;
2. Real estate jenis properti perumahan, sebuah kompleks perumahan yang dapat dihuni berbagai macam keluarga biasanya dilengkapi sarana prasarana oleh pengelola;
3. Real estate properti rukan *dan office space*, dibuat kepada pebisnis yang ingin membuka cabang perusahaan. Kawasan ini bisa dikatakan kawasan perkantoran yang bentuknya menyerupai rumah namun fungsinya sebagai kantor;
4. Real estate jenis properti ruko dan Mall, ruko untuk jenis ini biasanya sebagai hunian sekaligus umumnya perdagangan sementara mall berisi bermacam toko yang biasanya memiliki nama besar;
5. Real estate jenis properti tanah kavling, merupakan tanah yang sudah memiliki konsep pembangunan;
6. Real estate jenis properti town house, rumah dengan rancangan dan tempat yang eksekutif dan disisi kota besar, khusus untuk rumah dengan katagori lux dan mewah.

Pengelompokan tersebut masih dapat dibagi lagi per jenis, misalnya perumahan, kita mengenal katagori rumah sederhana (RS), rumah sangat sederhana (RSS) dan rumah sederhana kecil (RSK).⁸ Dalam pembelian properti baik yang dilakukan secara perorangan maupun melalui developer atau pengembang properti akan mengandung konsekuensi kewajiban perpajakan. Meskipun biasanya pajak properti telah dimasukkan ke dalam

⁸ *Sekilas Perpajakan Dalam Properti/Real Estate*, <http://allinpajak.wordpress.com//>. Diakses hari Senin, tanggal 15 Desember 2014 : 10.15 WIB.

harga jual jika membeli properti dari pengembang/developer properti. Besarnya pajak akan sangat bergantung pada jenis, luas, nilai dan lokasi properti yang akan ditransaksikan.

Dasar hukum dari pajak properti adalah meliputi :⁹

- 1) Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 1994 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan;
- 2) Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1996 tanggal 16 April 1996 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 1994 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan;
- 3) Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2008 tanggal 4 Nopember 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 1994 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan;
- 4) Peraturan Direktur Jendral Pajak No. PER-28/PJ/2009 tentang Pelaksanaan Ketentuan Peralihan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 1994 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan;
- 5) Keputusan Menteri Keuangan No. 635/KMK.04/1994 tanggal 29 Desember 1994 tentang Pelaksanaan Pembayaran dan Pemungutan Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan;
- 6) Keputusan Menteri Keuangan No. 392/KMK.04/1996 tanggal 05 Juni 1996 tentang Perubahan Keputusan Menteri Keuangan No. 635/KMK.04/1994 tentang Pelaksanaan Pembayaran dan Pemungutan Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan;
- 7) Peraturan Menteri Keuangan No. 243/KMK.03/2008 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Keuangan No. 635/KMK.04/1994 tentang Pelaksanaan Pembayaran dan Pemungutan

⁹ *Ibid.*

Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan;

- 8) SE-04/PJ.33/1996 tanggal 26 Agustus 1996 tentang Pembayaran PPh atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan;
- 9) SE-02/PJ.33/1997 tanggal 30 Juli 1997 tentang Tindak Lanjut Ketentuan Peralihan Pasal 11 APP No. 27 Tahun 1996;
- 10) SE-55/PJ.42/1999 tentang PPh WP Badan Usaha Pokoknya melakukan transaksi penjualan atas pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan;
- 11) SE-80/PJ/2009 tanggal 27 Agustus 2009 tentang Pelaksanaan PPh yang bersifat final atas penghasilan dari pengalihan atas tanah dan/atau bangunan yang diterima atau diperoleh wajib pajak yang usaha pokoknya melakukan pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan.

Bahwa aspek pajak untuk properti adalah meliputi : PBB, Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Pajak Pertambahan Nilai Barang Mewah (PPnBM), dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

1. PAJAK BUMI DAN BANGUNAN (PBB)

Pajak Bumi dan Bangunan merupakan pajak kebendaan yang melekat pada objeknya yang dipungut setiap tahun dan dikenakan kepada semua wajib pajak (pemilik properti).¹⁰ Pengaturan mengenai PBB terdapat dalam Undang-undang No 12 tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana diubah dengan Undang-undang No 12 tahun 1994 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan atau disebut UU PBB. Berdasarkan Penjelasan Pasal 3 ayat (2) UU PBB, PBB adalah pajak negara yang sebagian besar penerimaannya merupakan pendapatan daerah yang antara lain dipergunakan untuk penyediaan fasilitas yang juga dinikmati oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pada awalnya PBB merupakan pajak yang proses administrasinya dilakukan

¹⁰ *Ibid.*

oleh pemerintah pusat dan seluruh penerimaannya dibagikan ke daerah dengan proporsi tertentu. Dalam perkembangan selanjutnya, diberlakukan Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dimana seluruh proses pengelolaan PBB, khususnya sektor pedesaan dan perkotaan akan dilakukan oleh pemerintah daerah. Sehingga sebagai Pajak pemerintah pusat, sebagian besar pungutan PBB dikembalikan dan diserahkan kepada pemerintah daerah yang besarnya 80 % dari penerimaan PBB.

Pajak Bumi dan Bangunan adalah pajak yang dikenakan terhadap bumi dan bangunan.¹¹ Objek PBB adalah bumi dan/atau bangunan yang berada di seluruh wilayah Republik Indonesia. Bumi didefinisikan sebagai permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada di bawahnya. Sedangkan bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada tanah dan/atau perairan. Selain itu, pengertian bangunan juga meliputi :

- 1) Jalan lingkungan yang terletak dalam suatu kompleks bangunan seperti : hotel, pabrik, dan emplasemennya – yang merupakan satu kesatuan dengan komplek bangunan tersebut;
- 2) Jalan tol;
- 3) Kolam renang;
- 4) Pagar mewah;
- 5) Tempat olah raga;
- 6) Galangan kapal, dermaga;
- 7) Taman mewah;
- 8) Tempat penampungan/kilang minyak, air, dan gas, pipa minyak; serta
- 9) Fasilitas lain yang memberikan manfaat.¹²

Subjek PBB adalah orang atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi dan/atau memperoleh manfaat atas bumi dan/atau memiliki, menguasai, serta memperoleh manfaat atas bangunan.

¹¹ Yustinus prastowo, *Op.Cit.*, hlm. 240.

¹² *Ibid.*, hlm. 242.

sehingga yang dikenakan kewajiban membayar PBB tidak hanya orang atau badan yang mempunyai hak atas bbumi dan/atau bangunan, tetapi orang atau badan yang memperoleh manfaat atas bumi dan/atau bangunan pun dapat ditetapkan sebagai subjek PBB atau diwajibkan membayar PBB.

PBB di pungut setiap tahun dan dikenakan kepada semua wajib pajak (pemilik properti). Pembayaran PBB harus dilakukan paling lambat enam bulan setelah SPPT diterbitkan dengan denda keterlambatan sebesar 2 % per bulan hingga maksimal 24 bulan. Komponen untuk penghitungan PBB terutang adalah sebagai berikut :

- 1) Besarnya tarif PBB yang dikenakan atas objek pajak adalah sebesar 0,5 %;
- 2) Dasar pengenaan pajak, yaitu Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) berupa harga rata-rata yang diperoleh dari transaksi jual beli. NJOP ditentukan melalui perbandingan harga dengan objek pajak lain yang sejenis, nilai perolehan baru, atau NJOP pengganti;
- 3) Dasar penghitungan pajak, yaitu Nilai Jual Kena Pajak (NJKP), yang ditetapkan serendah-rendahnya 20 % dan setinggi-tingginya 100 % dari NJOP. Besarnya persentase NJKP ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dengan memperhatikan kondisi ekonomi nasional;
- 4) Besarnya pajak yang terutang dihitung dengan cara mengalikan tarif pajak dengan NJKP.¹³

Cara menghitung PBB :

- $PBB = 0,5 \% \text{ dari NJKP}$
- $NJKP = 20 \% \text{ dari NJOPKP untuk properti dengan NJOP di bawah Rp. 1 milyar dan } 40 \% \text{ untuk NJOP di atas Rp. 1 milyar.}$

¹³ *Ibid.*, hlm. 244-245.

- NJOPK = NJOP – NJOPTKP (NJOPTKP berbeda-beda disetiap daerah).

Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 362/KMK.04/1999 tentang Pemberian Pengurangan Pajak Bumi dan Bangunan, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 110/PMK.03/ 2009 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Keuangan Nomor 362/KMK.04/1999 tentang Pemberian Pengurangan Pajak Bumi dan Bangunan, besarnya insentif PBB Properti adalah berupa :

- a. NJKP (*Nilai Jual Kena Pajak*) 20% untuk NJOP (*Nilai Jual Objek Pajak*) < Rp 1 Milyar;
- b. pemberian NJOPTKP (*Nilai Jual Objek Pajak Tidak Kena Pajak*);
- c. pemberian pengurangan karena kondisi tertentu objek pajak yang ada hubungannya dengan subjek pajak dan/atau karena sebab-sebab tertentu lainnya.¹⁴

2. **BEA PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN (BPHTB)**

Bea ini dikenakan terhadap semua transaksi properti, baik properti baru maupun lama yang dibeli dari developer atau perorangan. Bea Perolehan Hak atas tanah dan Bangunan adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan.

Pengaturan mengenai BPHTB terdapat dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU BPHTB, BPHTB adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan. BPHTB tersebut

¹⁴ *Aspek Hukum Dalam Pengembangan Properti*, www.ahaproperty.blogspot.com. Diakses Minggu tangga; 14 Desember 2014 : 12.44 WIB, hlm. 2.

dikenakan kepada pembeli (Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UU BPHTB). Sehingga BPHTB akan dikenakan kepada pembeli dan dibayarkan ketika terjadi peralihan hak atau penandatanganan akta jual beli di Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Objek BPHTB adalah perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan. Hak atas tanah dan/atau bangunan adalah hak atas tanah, termasuk hak pengelolaan, beserta bangunan di atasnya, sebagaimana dimaksud dalam UUPA, UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, dan ketentuan peraturan perundangan lainnya. Yang termasuk Hak atas tanah adalah : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, dan Hak Pengelolaan. Sedangkan yang termasuk perolehan hak atas tanah adalah meliputi :¹⁵

a. Pemindahan hak, karena :

- 1) Jual beli;
- 2) Tukar menukar;
- 3) Hibah;
- 4) Hibah wasiat;
- 5) Waris;
- 6) Pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya, yakni pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan dari orang pribadi atau badan kepada perseroan terbatas atau badan hukum lainnya sebagai penyertaan modal pada perseroan terbatas atau badan hukum lainnya tersebut;
- 7) Pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan, yaitu pemindahan sebagian hak bersama atas tanah dan/atau bangunan oleh orang pribadi atau badan kepada sesama pemegang hak bersama;
- 8) Penunjukan pembeli dalam lelang, yaitu penetapan pemenang lelang oleh pejabat lelang, sebagaimana yang tercantum dalam Risalah Lelang;
- 9) Pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap, terjadi peralihan hak dari orang pribadi atau

¹⁵ Yustinus prastowo, *Op. Cit.*, hlm. 253-254.

badan hukum sebagai salah satu pihak kepada pihak yang ditentukan dalam putusan hakim tersebut;

- 10) Penggabungan usaha, yaitu penggabungan dua badan usaha atau lebih dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu badan usaha dan melikuidasi badan usaha lain yang bergabung;
- 11) Peleburan usaha, yaitu penggabungan dua atau lebih badan usaha dengan cara mendirikan badan usaha baru dan melikuidasi badan-badan usaha yang bergabung tersebut;
- 12) Pemekaran usaha, yaitu pemisahan suatu badan usaha menjadi dua badan usaha atau lebih dengan cara mendirikan badan usaha baru dan mengalihkan sebagian aktiva dan pasiva kepada badan usaha baru tersebut tanpa melikuidasi badan usaha yang lama; serta
- 13) Hadiah, yaitu suatu perbuatan berupa penyerahan hak atas tanah dan/atau bangunan yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan hukum kepada penerima hadiah.

b. Pemberian hak baru

- 1) Kelanjutan pelepasan hak, yaitu pemberian hak baru kepada orang pribadi atau badan hukum dari negara atas tanah yang berasal dari pelepasan hak; serta
- 2) Di luar pelepasan hak, yaitu pemberian hak baru atas tanah kepada orang pribadi atau badan hukum dari negara atau dari pemegang hak milik menurut peraturan perundangan yang berlaku.

Cara penghitungan dan pengenaan BPHTB adalah¹⁶ :

- Besarnya tarif pajak BPHTB adalah sebesar 5%.
- Dasar pengenaan pajak yaitu nilai perolehan objek pajak (NPOP). NPOP dalam hal :
 - 1) Jual beli adalah harga transaksi;
 - 2) Tukar menukar adalah nilai pasar objek pajak tersebut;
 - 3) Hibah adalah nilai pasar objek pajak tersebut;

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 254-255.

- 4) Pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya adalah nilai pasar objek pajak tersebut;
- 5) Pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan adalah nilai pasar objek pajak tersebut;
- 6) Penunjukan pembeli dalam lelang adalah harga transaksi yang tercantum dalam Risalah Lelang;
- 7) Peralihan hak karena pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap adalah nilai pasar objek pajak tersebut;
- 8) Pemberian hak baru atas tanah sebagai kelanjutan dari pelepasan hak adalah nilai pasar objek pajak tersebut;
- 9) Pemberian hak baru atas tanah di luar pelepasan hak adalah nilai pasar objek pajak tersebut.

Jika NPOP tidak diketahui atau lebih rendah dari NJOP digunakan dalam penggunaan PBB pada tahun terjadinya perolehan dasar pengenaan pajak maka dasar pengenaan pajak yang dipakai adalah Nilai Jual Objek Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP PBB).

- Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak (NPOP TKP)) ditetapkan secara regional, paling banyak Rp. 60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah). Jika peroleh hak karena waris atau hibah wasiat yang diterima orang pribadi – yang masih dalam hubungan keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat ke atas atau satu derajat ke bawah dengan pemberi hibah wasiat (termasuk suami/istri), NPOP TKP ditetapkan secara regional, paling banyak Rp. 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).
- Nilai Perolehan Objek Pajak Kena Pajak (NPOPKP) yaitu NPOP dikurangi NPOPTKP.

Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 561/KMK.03/2004 tentang Pemberian Pengurangan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 104/PMK.01/2005, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91/PMK.03/2006 tentang

Perubahan Kedua Atas Keputusan Menteri Keuangan Nomor 561/KMK.03/2004 tentang Pemberian Pengurangan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, insentif BPHTB properti berupa :

- a. Pemberian NPOTKP (Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak);
- b. Pemberian pengurangan karena kondisi tertentu wajib pajak yang ada hubungannya dengan objek pajak dan/atau karena sebab-sebab tertentu lainnya.¹⁷

3. PAJAK PENGHASILAN (PPh) DARI PENGALIHAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN (PPh Pasal 4 ayat 2)¹⁸

Pengaturan mengenai Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan Bangunan terdapat dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1991, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1994, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) UU Pajak Penghasilan, penghasilan yang dapat dikenakan pajak final adalah :

- a. Penghasilan berupa bunga deposito dan tabungan lainnya, bunga obligasi dan surat utang negara, dan bunga simpanan yang dibayarkan oleh koperasi kepada anggota koperasi orang pribadi;
- b. Penghasilan berupa hadiah undian;
- c. Penghasilan dari transaksi saham dan sekuritas lainnya, transaksi derivatif yang diperdagangkan di bursa, dan transaksi penjualan

¹⁷ Aspek Hukum Dalam Pengembangan Properti, www.ahaproperty.blogspot.com, *Op.Cit.*

¹⁸ Aspek Perpajakan Dalam Jual Beli Properti, www.hukumproperti.com, diakses hari Senin tanggal 15 Desember 2014 : 13.11 WIB.

- saham atau pengalihan penyertaan modal pada perusahaan pasangannya yang diterima oleh perusahaan modal ventura;
- d. Penghasilan dari transaksi pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan, usaha jasa konstruksi, usaha *real estate*, dan persewaan tanah dan/atau bangunan; dan
 - e. Penghasilan tertentu lainnya, yang diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (2) huruf d, penghasilan dari transaksi jual beli properti dikenakan pajak penghasilan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 1994 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan, jo Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1996 jo Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 1999 jo Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1994 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan, insentif pajak penghasilan atas penghasilan dari pengalihan hak atas tanah properti berupa :

- 1) Pembebasan PPh bagi orang pribadi yang mempunyai penghasilan di bawah PTKP (Penghasilan Tidak Kena Pajak) yang melakukan pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan dengan jumlah bruto pengalihan kurang dari Rp 60.000.000,00 (enam puluh juta Rupiah) dan bukan merupakan jumlah yang dipecah-pecah;
- 2) Pengenaan tarif 1% (satu persen) dari jumlah bruto nilai pengalihan atas pengalihan hak atas Rumah Sederhana dan Rumah Susun Sederhana yang dilakukan oleh Wajib Pajak yang usaha pokoknya melakukan pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan (tarif umum 5%).

Tarif PPh yang dikenakan terhadap penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan adalah sebesar 5% dari jumlah bruto

nilai pengalihan hak atas tanah atau bangunan. Tarif PPh atas Pengalihan hak atas Rumah Sederhana (RS) dan Rumah Susun Sederhana (RSS) yang dilakukan oleh wajib pajak yang usaha pokoknya melakukan pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan, adalah sebesar 1% dari jumlah bruto nilai pengalihan.

Dikecualikan dari kewajiban pembayaran atau pemungutan Pajak Penghasilan tersebut adalah :¹⁹

- 1) Orang pribadi yang mempunyai penghasilan di bawah Penghasilan Tidak Kena Pajak yang melakukan pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan dengan jumlah bruto pengalihannya kurang dari Rp. 60.000.000 (enam puluh juta rupiah) dan bukan merupakan jumlah yang dipecah-pecah;
- 2) Orang pribadi atau badan yang menerima atau memperoleh penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan kepada pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) huruf c;
- 3) Orang pribadi yang melakukan pengalihan tanah dan/atau bangunan dengan cara hibah kepada keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat, dan kepada badan keagamaan atau badan pendidikan atau badan sosial atau pengusaha kecil termasuk koperasi yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, sepanjang hibah tersebut tidak ada hubungan dengan usaha, pekerjaan, kepemilikan, atau penguasaan antara pihak-pihak yang bersangkutan;
- 4) Badan yang melakukan pengalihan tanah dan/atau bangunan dengan cara hibah kepada badan keagamaan atau badan pendidikan atau badan sosial atau pengusaha kecil termasuk koperasi yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, sepanjang hibah tersebut tidak ada hubungan dengan usaha, pekerjaan, kepemilikan, atau penguasaan antara pihak-pihak yang bersangkutan;

¹⁹ Nany Ariany, *Pajak Untuk Investasi Properti*, notanedan.worldpress.com., diakses hari Senin, tanggal 15 Desember 2014 : 13.39 WIB.

5) Pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan karena warisan.

4. PAJAK PERTAMBAHAN NILAI (PPN)²⁰

Pajak Pertambahan Nilai adalah pajak atas konsumsi barang dan jasa di Daerah Pabean yang dikenakan secara bertingkat di setiap jalur produksi dan distribusi. Pengaturan mengenai PPN terdapat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1994 jo Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2000 jo Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah.

Pajak ini dikenakan satu kali pada saat pembelian properti baru baik dari developer maupun perorangan. Tarif Pajak Pertambahan Nilai adalah 10% (sepuluh persen) dari nilai transaksi. Jika membeli properti dari developer, untuk pembayaran dan pelaporannya dilakukan melalui developer. Tetapi jika pembeli adalah perorangan, pembayaran dilakukan sendiri oleh orani setelah transaksi. Pajak ini juga dikenakan terhadap pembangunan rumah yang dilakukan sendiri oleh pribadi atau badan.²¹ Pasal 4 ayat (1) UU PPN menyatakan bahwa PPN dikenakan atas: a) penyerahan Barang Kena Pajak di dalam Daerah Pabean yang dilakukan oleh pengusaha; b) impor Barang Kena Pajak; c) penyerahan Jasa Kena Pajak di dalam Daerah Pabean yang dilakukan oleh pengusaha; d) pemanfaatan Barang Kena Pajak Tidak Berwujud dari luar Daerah Pabean di dalam Daerah Pabean; e) pemanfaatan Jasa Kena Pajak dari luar Daerah Pabean di dalam Daerah Pabean; f) ekspor Barang Kena Pajak Berwujud oleh Pengusaha Kena Pajak; g) ekspor Barang Kena Pajak Tidak Berwujud oleh Pengusaha Kena Pajak; dan h) ekspor Jasa Kena Pajak oleh Pengusaha Kena Pajak.

²⁰ *Aspek Perpajakan Dalam Jual Beli Properti, Op.Cit.*

²¹ Eddy Wahyudi, *Op.Cit.*

Pengecualian terhadap Pemungutan PPN

1) Bagi Rumah Sederhana dan Rumah Sangat Sederhana.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 36/PMK.03/ 2007 tentang Batasan Rumah Sederhana, Rumah Sangat Sederhana, Rumah Susun Sederhana, Pondok Boro, Asrama Mahasiswa dan Pelajar serta Perumahan Lainnya yang atas Penyerahannya Dibebaskan dari Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 80/PMK.03/ 2008, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 31/PMK.03/2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 36/PMK.03/2007 tentang Batasan Rumah Sederhana, Rumah Sangat Sederhana, Rumah Susun Sederhana, Pondok Boro, Asrama Mahasiswa dan Pelajar, serta Perumahan Lainnya, yang atas Penyerahannya dibebaskan dari Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai; Rumah Sederhana dan Rumah Sangat Sederhana yang dibebaskan dari pengenaan PPN adalah rumah yang perolehannya secara tunai ataupun dibiayai melalui fasilitas kredit bersubsidi maupun tidak bersubsidi, atau melalui pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, yang memenuhi ketentuan:

- a. Luas bangunan tidak melebihi 36 m² (tiga puluh enam meter persegi);
- b. Harga jual tidak melebihi Rp 70.000.000,00 (tujuh puluh juta Rupiah);
- c. Merupakan rumah pertama yang dimiliki, digunakan sendiri sebagai tempat tinggal dan tidak dipindahtangankan dalam jangka waktu 5 tahun sejak dimiliki.

2) Bagi Rumah Susun Sederhana

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 36/PMK.03/2007 tentang Batasan Rumah Sederhana, Rumah Sangat Sederhana, Rumah Susun Sederhana, Pondok

Boro, Asrama Mahasiswa dan Pelajar serta Perumahan Lainnya yang atas Penyerahannya Dibebaskan dari Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 80/PMK.03/2008, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 31/PMK.03/2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 36/PMK.03/2007 tentang Batasan Rumah Sederhana, Rumah Sangat Sederhana, Rumah Susun Sederhana, Pondok Boro, Asrama Mahasiswa dan Pelajar, serta Perumahan Lainnya, yang atas Penyerahannya dibebaskan dari Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai; Rumah Susun Sederhana yang dibebaskan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai adalah bangunan bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang dipergunakan sebagai tempat hunian yang dilengkapi dengan KM/WC dan dapur baik bersatu dengan unit hunian maupun terpisah dengan penggunaan komunal, yang perolehannya secara tunai ataupun dibiayai melalui fasilitas kredit bersubsidi maupun tidak bersubsidi, yang memenuhi ketentuan :

- a. harga jual untuk setiap hunian termasuk strata title tidak melebihi Rp 75.000.000,00 (tujuh puluh lima juta rupiah);
 - b. luas bangunan untuk setiap hunian tidak melebihi 21 m² (dua puluh satu meter persegi);
 - c. pembangunannya mengacu pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum yang mengatur mengenai Persyaratan Teknis Pembangunan Rumah Susun; dan
 - d. merupakan unit hunian pertama yang dimiliki, digunakan sendiri sebagai tempat tinggal dan tidak dipindahtangankan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak dimiliki.
- 3) Bagi Rumah Susun Sederhana Milik (Rusunami)
Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 155/KMK.03/2001 tentang Pelaksanaan Pajak Pertambahan Nilai yang dibebaskan atas Impor dan/atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu yang Bersifat Strategis, sebagaimana diubah

dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 363/KMK.03/2002, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 371/KMK.03/2003, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 11/PMK.03/2007, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 31/PMK.03/2008 tentang Perubahan Keempat atas Keputusan Menteri Keuangan Nomor 155/KMK.03/2001 tentang Pelaksanaan Pajak Pertambahan Nilai yang dibebaskan atas Impor dan/atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu yang Bersifat Strategis; Rumah Susun Sederhana Milik (RUSUNAMI) adalah bangunan bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang dipergunakan sebagai tempat hunian yang dilengkapi dengan kamar mandi/WC dan dapur, baik bersatu dengan unit hunian maupun terpisah dengan penggunaan komunal, yang perolehannya dibiayai melalui kredit kepemilikan rumah bersubsidi atau tidak bersubsidi, yang memenuhi ketentuan : a) Luas untuk setiap hunian lebih dari 21 m² dan tidak melebihi 36 m²; b) Harga jual untuk setiap hunian tidak melebihi Rp 144.000.000; c) Diperuntukkan bagi orang pribadi yang mempunyai penghasilan tidak melebihi Rp 4.500.000,- per bulan dan telah memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP); d) Pembangunannya mengacu kepada Peraturan Menteri Pekerjaan umum yang mengatur mengenai persyaratan teknis pembangunan rumah susun sederhana; dan e) Merupakan unit hunian pertama yang dimiliki, digunakan sendiri sebagai tempat tinggal dan tidak dipindahtanggankan dalam jangka waktu 5 tahun sejak dimiliki.

5. PAJAK PENJUALAN BARANG MEWAH (PPn-BM)

Pajak Penjualan atas Barang Mewah adalah pajak yang dikenakan atas konsumsi Barang Kena Pajak yang tergolong mewah di dalam Daerah Pabean. PPn-BM hanya dikenakan untuk properti yang dibeli dari developer dan memenuhi kriteria sebagai barang mewah. PPnBM tidak berlaku untuk transaksi antar perorangan. Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UU PPN, PPnBM dikenakan terhadap: a) Penyerahan Barang

Kena Pajak yang tergolong mewah yang dilakukan oleh pengusaha yang menghasilkan barang tersebut di dalam Daerah Pabean dalam kegiatan usaha atau pekerjaannya; dan b) Impor Barang Kena Pajak yang tergolong mewah.

Atas penyerahan Barang Kena Pajak yang tergolong mewah oleh produsen atau atas impor Barang Kena Pajak yang tergolong mewah, di samping dikenai Pajak Pertambahan Nilai, dikenai juga Pajak Penjualan atas Barang Mewah dengan ketentuan, a) perlu keseimbangan pembebanan pajak antara konsumen yang berpenghasilan rendah dan konsumen yang berpenghasilan tinggi; b) perlu adanya pengendalian pola konsumsi atas Barang Kena Pajak yang tergolong mewah; c) perlu adanya perlindungan terhadap produsen kecil atau tradisional; dan d) perlu untuk mengamankan penerimaan negara.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 620/PMK.03/2004 tentang Jenis Barang Kena Pajak yang Tergolong Mewah selain Kendaraan Bermotor yang dikenakan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 35/PMK.03/2008, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 137/PMK.011/2008, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.03/2009 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 620/Pmk.03/2004 tentang Jenis Barang Kena Pajak yang Tergolong Mewah selain Kendaraan Bermotor yang dikenakan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, PPnBM berupa : pembatasan pengenaan PPnBM, hanya dikenakan untuk kelompok hunian mewah seperti rumah mewah, apartemen, kondominium, *town house*, dan sejenisnya dari jenis non strata title dengan luas bangunan 350 m² atau lebih dan dari jenis strata title dengan luas bangunan 150 m² atau lebih.

Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) UU PPN, Tarif PPnBM ditetapkan paling rendah 10% (sepuluh persen) dan paling tinggi 200% (dua ratus

persen). Ekspor Barang Kena Pajak yang tergolong mewah dikenai pajak dengan tarif 0% (nol persen). Besarnya tarif PPnBM bagi kelompok hunian mewah seperti rumah mewah, apartemen, kondominium, town house, dan sejenisnya adalah sebesar 20% (dua puluh persen). PPnBM dikenakan hanya 1 (satu) kali pada waktu penyerahan Barang Kena Pajak yang tergolong mewah oleh pengusaha yang menghasilkan atau pada waktu impor Barang Kena Pajak yang tergolong mewah.

BAB 14

SENGKETA PROPERTI DAN PENYELESAIANNYA

A. PENGERTIAN

Pengertian sengketa dalam kamus Bahasa Indonesia, berarti pertentangan atau konflik. Konflik berarti adanya oposisi atau pertentangan antara orang-orang, kelompok-kelompok, atau organisasi-organisasi terhadap satu objek permasalahan. Menurut Ali Achmad¹, Sengketa adalah pertentangan antara dua pihak atau lebih yang berawal dari persepsi yang berbeda tentang suatu kepentingan atau hak milik yang dapat menimbulkan akibat hukum bagi kedua pihak. Jadi sengketa tanah adalah merupakan konflik antara beberapa pihak yang mempunyai kepentingan yang sama atas bidang-bidang tanah tertentu yang oleh karena kepentingan tersebut maka dapat menimbulkan akibat hukum. Beberapa peraturan memberikan definisi sengketa pertanahan, yaitu :

- a. Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan, selanjutnya disebut PMNA/KBPN 1/1999, sengketa tanah yaitu: Perbedaan pendapat antar pihak yang berkepentingan mengenai keabsahan suatu hak, pemberi hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah, termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya serta

¹ Ali Achmad Chomzah (1), *Seri Hukum Pertanahan III Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Jakarta: Prestasi Pustaka 2003, hlm 14

pihak yang berkepentingan yang merasa mempunyai hubungan hukum dan pihak lain yang berkepentingan terpengaruh oleh status hukum tanah tersebut;

- b. Keputusan Kepala BPN RI No. 34 Tahun 2007 tentang Teknis Penanganan dan Penyelesaian masalah Pertanahan disebutkan, sengketa pertanahan adalah² Perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara orang perorangan dan atau badan hukum (privat atau publik) mengenai status penguasaan dan atau status kepemilikan dan atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu, atau status keputusan tata usaha negara menyangkut penguasaan, pemilikan dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu;
- c. Peraturan Kepala BPN RI No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, sengketa tanah adalah Perselisihan pertanahan antara orang perorangan, badan hukum atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio politis.

Sedangkan definisi para ahli mengenai sengketa pertanahan adalah sebagai berikut :

- a. Menurut Sarjita, sengketa pertanahan adalah :“Perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa atau dirugikan pihak-pihak tersebut untuk penggunaan dan penguasaan hak atas tanahnya, yang diselesaikan melalui musyawarah atau melalui pengadilan”³;
- b. Menurut Irawan Surojo yakni: Sengketa tanah adalah merupakan konflik antara dua pihak atau lebih yang mempunyai kepentingan berbeda terhadap satu atau beberapa obyek hak atastanah yang dapat mengakibatkan akibat hukum bagi keduanya.⁴;

² Bernhard Limbong *Konflik Pertanahan*, Cet. Pertama, Jakarta : Margaretha Pustaka, 2012, hlm. 50.

³ Sarjita, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Yogyakarta : Tugujogja Pustaka, 2005, hlm. 8

⁴ Irawan Soerodjo, *Kapasitas Hukum Atas Tanah di Indonesia*, Surabaya : Arkola, 2003, hlm. 12.

- c. Menurut Edi Prajoto juga mengatakan bahwa sengketa tanah adalah merupakan konflik antara dua orang atau lebih yang sama mempunyai kepentingan atas status hak obyek tanah antara satu atau beberapa obyek tanah yang dapat mengakibatkan akibat hukum tertentu bagi para pihak.⁵

B. PENYEBAB TIMBULNYA SENGKETA PERTANAHAN

Tanah mempunyai peranan yang besar dalam dinamika pembangunan, dimana berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Inilah mengapa permasalahan/ sengketa mengenai hak milik atas tanah tidak akan pernah habis mengingat tanah mempunyai arti penting dalam kehidupan.⁶

Permasalahan pertanahan menjadi isu yang selalu muncul dan selalu aktual, yang muncul seiring dengan penambahan jumlah penduduk, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, tuntutan pembangunan, peningkatan kesadaran masyarakat tentang hukum dan hak asasi dan semakin luasnya akses berbagai pihak untuk memperoleh tanah sebagai modal. Sengketa sudah terjadi sejak zaman kemerdekaan, dimana sengketa pertanahan tersebut terjadi karena perbedaan kepentingan antara penjajah dengan kaum yang dijajah (pribumi) sehingga berimbas pada konflik hukum, yaitu dengan berlakunya dualisme pertanahan.

Saat ini, fenomena sengketa tanah yang banyak muncul ke permukaan secara intensif dan semakin kompleks, adalah karena pertentangan

⁵ Edi Prajoto, *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Oleh Peradilan Tata Usaha Negara Dan Badan Pertanahan Nasional*, Bandung : CV. Utomo, 2006, hlm. 21.

⁶ Aris Swantoro, *Berbagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, disampaikan pada *Intensive Legal Short Course PPHBI* di Five Hotel Jakarta tanggal 29-30 September 2014., slide 2.

kepentingan perorangan dan kepentingan kelompok, seperti akibat sengketa vertikal antara Pemerintah dan masyarakat, sengketa horizontal antara masyarakat dengan investor dengan BUMN, Pemerintah dengan Pemerintah, maupun antara masyarakat itu sendiri. Sebagian besar muncul sebagai akibat pembebasan tanah untuk kepentingan infrastruktur dan juga karena masalah penyerobotan tanah maupun *overlapping* tanah. Berbagai sengketa pertanahan tersebut telah mendatangkan berbagai dampak baik secara ekonomi, sosial dan lingkungan maupun korban jiwa serta luka yang mendalam.

Sengketa pertanahan merupakan bagian dari kasus pertanahan, dimana di dalam kasus pertanahan didalamnya meliputi, sengketa, konflik dan perkara pertanahan sebagaimana disebutkan dalam Keputusan Kepala BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan yang lengkapnya menyatakan, “bahwa masalah pertanahan meliputi permasalahan teknis, sengketa, konflik dan perkara pertanahan yang memerlukan pemecahan atau penyelesaian. Dalam keputusan tersebut, disebutkan pula bahwa permasalahan teknis adalah permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat dan atau Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, di pusat maupun daerah berkaitan dengan sistem perundang-undangan, administrasi pertanahan, atau mekanisme penanganan yang belum sempurna.”

Kasus-kasus pertanahan/sengketa pertanahan yang terjadi ada beberapa macam, antara lain ⁷: a) Mengenai masalah status tanah; b) Masalah kepemilikan; c) Masalah bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian hak atas tanah, dan sebagainya. Bahwa dalam hukum tanah dikenal adanya data tanah. Data tanah terdiri dari : a) data fisik , yaitu meliputi : letak tanah, batas-batas tanah, luas bidang tanah, ada atau tidak bangunan atau tanaman di atasnya ; b) data yuridis , yang meliputi : status tanah, subjek /pemegang hak atas tanah, ada / tidak hak-hak lain yang membebani hak atas itu. Terkait dengan data-data tersebut, maka hal yang

⁷ Badriyah Harun, *Solusi Sengketa Tanah dan Bangunan*, Cet. 1, Yogyakarta : Penerbit Pustaka Yustisia, 2013, hlm. 79-80.

menyebabkan timbulnya sengketa dalam perolehan hak atas tanah adalah :⁸

- 1) Masalah dari data fisik, yang sering dijumpai adalah : a) mengenai letak dan batas tanah, dimana pemegang hak tidak dapat/ragu-ragu menunjukkan dengan tepat, dikarenakan belum pernah dilakukan pengukuran dan pemetaan oleh Kantor Pertanahan setempat, jadi pemegang hak hanya berdasar dari yang tertera pada surat yang dimilikinya. b) fisik tanah tidak dikuasai secara nyata, bahkan ada yang sudah ditempati /digarap oleh pihak lain;
- 2) Masalah data yuridis, yang sering dijumpai adalah : a) status tanah yang dikuasai ada yang tanah bekas hak-hak barat yang sudah dikonversi menjadi HGB/HGU/ H Pakai yang dan sudah habis jangka waktunya namun belum diperbaharui lagi, tanah garapan, tanah HGB/H Pakai yang jangka waktunya habis dan belum diperpanjang lagi, HM/HGU/HGB yang sedang dibebani H Tanggungan. b) surat-surat tanah yang tidak lengkap, c) surat ijin yang belum ada. d) Subjek/ Pemegang haknya sudah meninggal dunia dan belum dibuatkan keterangan waris, perselisihan antara para ahli waris sendiri yang belum selesai, pemegang hak tidak diketahui keberadaannya, penggunaan nama orang lain sebagai pemegang hak (nomine);
- 3) Masalah pembayaran yang tidak sesuai dengan yang diperjanjikan mengenai waktu pelunasannya dalam pembayaran bertahan, penolakan pemberian ganti kerugian yang ditetapkan sedang dalam proses di instansi terkait.

Permasalahan sengketa pertanahan dapat dipetakan sebagai berikut⁹:

1. Menurut Prof. Dr. Maria SW Sumardjono, SH, MCL, permasalahan sengketa tanah dapat di kelompokkan menjadi 5 yaitu:
 - a. Masalah penggarapan rakyat atas tanah areal kehutanan, perkebunan, proyek perumahan yang di telantarkan dll;

⁸ Enny Koeswarni, *Bebas Sengketa Hak Atas Tanah*, disampaikan pada *Intensive Legal Short Course* PPHBI di Five Hotel Jakarta tanggal 29-30 September 2014., hlm. 4.

⁹ Aris Swantoro, *Op.Cit.*, slide 4.

- b. Masalah yang berkenaan dengan pelanggaran ketentuan tentang landreform;
 - c. Ekses-ekses dalam penyediaan tanah untuk keperluan pembangunan;
 - d. Sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah;
 - e. Masalah yang berkenaan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat.
2. Menurut Prof. Boedi Harsono, SH, sengketa tanah meliputi :
- a. Sengketa mengenai bidang tanah yang mana dimaksudkan;
 - b. Sengketa mengenai batas-batas bidang tanah;
 - c. Sengketa mengenai luas bidang tanah;
 - d. Sengketa mengenai status tanahnya : tanah negara atau tanah hak;
 - e. Sengketa mengenai pemegang haknya;
 - f. Sengketa mengenai hak yang membebaninya;
 - g. Sengketa mengenai pemindahan haknya;
 - h. Sengketa mengenai penunjuk lokasi dan penetapan luasnya untuk proyek pemerintah atau swasta;
 - i. Sengketa mengenai pelepasan/pembebasan tanah;
 - j. Sengketa mengenai pengosongan tanah;
 - k. Sengketa mengenai pemberian ganti rugi, pesangon atau imbalan lainnya;
 - l. Sengketa mengenai pembatalan haknya;
 - m. Sengketa mengenai pencabutan haknya;
 - n. Sengketa mengenai pemberian haknya;
 - o. Sengketa mengenai penertiban sertifikat;
 - p. Sengketa mengenai alat-alat pembuktian adanya hak atau perbuatan hukum yang dilakukan.

Pada dasarnya akar permasalahan timbulnya sengketa tanah di Indonesia adalah ¹⁰:

- 1) Kurang tertibnya administrasi pertanahan masa lalu;

¹⁰ Bernhard Limbong, *Op.Cit.*, hlm. 65-66.

- 2) Ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah;
- 3) Sistem publikasi pendaftaran tanah yang negatif;
- 4) Meningkatnya kebutuhan tanah, sehingga harga tanah tidak dapat dikendalikan karena mafia tanah;
- 5) Peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih, baik horizontal maupun vertical, demikian juga substansi yang diatur;
- 6) Masih banyaknya terdapat tanah terlantar;
- 7) Kurang cermat Notaris dan PPAT dalam menjalankan tugasnya;
- 8) Belum terdapat persamaan persepsi atau interpretasi para penegak hukum khususnya Hakim terhadap peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan;
- 9) Para penegak hukum belum kurang berkomitmen untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan secara konsekuen dan konsisten.

Menurut Aris Swantoro, akar permasalahan sengketa pertanahan adalah meliputi :¹¹

- a. Konflik kepentingan yang disebabkan karena adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantive (contoh: hak atas sumber daya agrarian termasuk tanah), kepentingan procedural maupun kepentingan psikologis.
- b. Konflik structural, yang disebabkan antara lain karena: pola perilaku atau interaksi yang destruktif; control pemilikan atau pembagian sumber daya yang tidak seimbang; kekuasaan dan kewenangan yang tidak seimbang; serta faktor geografis, fisik atau lingkungan yang menghambat kerjasama.
- c. Konflik nilai, disebabkan karena perbedaan kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi gagasan atau perilaku; perbedaan gaya hidup, ideology atau agama/kepercayaan.
- d. Konflik hubungan, yang disebabkan karena emosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi yang buruk atau salah; pengulangan perilaku negatif.
- e. Konflik data, yang disebabkan karena informasi yang tidak lengkap; informasi yang keliru; pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang

¹¹ Aris Swantoro, *Op.Cit.*, slide 7.

eleven; interpretasi data yang berbeda; dan perbedaan prosedur penilaian

Faktor yang menyebabkan timbulnya permasalahan sengketa tanah adalah : 1) sikap ketidakjujuran pemohon/pemilik tanah; 2) kesadaran hukum kurang; 3) ketidak profesionalan dalam menjalankan pekerjaan oleh pejabat terkait (BPN, PPAT, Notaris, Kecamatan/Kelurahan, dll; 4) keterbatasan informasi yang sah terkait tanah.¹²

C. PENYELESAIAN SENGKETA TANAH DAN INSTRUMEN PENYELESAIANNYA

Terhadap sengketa pertanahan, mengingat persoalannya sudah sedemikian meluas, maka harus dilakukan upaya pencegahan terjadinya sengketa pertanahan, yaitu dengan cara :

- 1) Penertiban administrasi pertanahan yang berkaitan dengan sumber konflik;
- 2) Tindakan proaktif untuk mencegah dan menangani potensi konflik/sengketa;
- 3) Penyuluhan hukum dan/ atau sosialisasi pertanahan;
- 4) Pembinaan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
- 5) Pemetaan tanah-tanah yang rawan konflik/sengketa, baik tanah milik Negara, milik pengusaha, maupun milik masyarakat adat.¹³

Pada dasarnya terdapat 2 (dua) cara penyelesaian sengketa pertanahan :

1. Penyelesaian di luar pengadilan. Penyelesaian konflik pertanahan di luar pengadilan dilakukan dengan cara negosiasi, musyawarah mufakat dan mediasi. Sehingga dalam hal ini penyelesaian dilakukan untuk memperoleh hasil *win-win solution*. Upaya untuk *win-win solution* itu ditentukan oleh beberapa faktor, yaitu :

¹² *Ibid.*, slide 6.

¹³ Bernhard Limbong, *Op. Cit.*, hlm. 310.

- a. Proses pendekatan yang obyektif terhadap sumber sengketa lebih dapat diterima oleh pihak-pihak yang memberikan hasil yang saling menguntungkan, dengan catatan bahwa pendekatan itu harus menitikberatkan pada kepentingan yang menjadi sumber konflik dan bukan pada posisi atau kedudukan para pihak;
 - b. Kemampuan yang seimbang dalam proses negosiasi atau musyawarah. Perbedaan kemampuan tawar menawar akan menyebabkan adanya penekanan oleh pihak yang satu terhadap yang lain.¹⁴
2. Penyelesaian melalui badan peradilan

Penyelesaian melalui peradilan adalah merupakan penyelesaian sengketa pertanahan melalui lembaga pengadilan atau yang dikenal dengan penyelesaian secara litigasi. Litigasi adalah proses dimana seorang individu atau badan membawa sengketa, kasus ke pengadilan atau pengaduan dan penyelesaian tuntutan atau penggantian atas kerusakan. Litigasi juga diartikan sebagai proses administrasi dan peradilan (*court and administrative proceeding*).

Dalam hal ini, penyelesaian sengketa tanah tidak hanya dilakukan melalui Pengadilan Negeri (PN), namun juga melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), dan tidak jarang penyelesaian sengketa tanah merambah ke wilayah hukum pidana karena dalam sengketa tersebut terkandung unsur-unsur pidana.¹⁵

Mekanisme penyelesaian konflik/sengketa pertanahan berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan adalah meliputi : pelayanan pengaduan dan informasi, pengkajian, penanganan, penyelesaian konflik pertanahan, dan bantuan hukum dan perlindungan hukum, sebagai berikut :¹⁶

¹⁴ Sumarto, *Op.Cit.*, hlm. 8-9.

¹⁵ Mudjiono, *Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Indonesia Melalui Revitalisasi Fungsi Badan Peradilan*, Jurnal Hukum No. 3 VoL.14 Juli 2007, hlm. 458, <http://journal.uui.ac.id/index.php/jurnal-fakultas-hukum/article/view/1087/1812>, diakses Sabtu, tanggal 16 Februari 2013 : 12.31 WIB.

¹⁶*Ibid.*, hlm. 10-15.

1) Pengaduan

Pelayanan pengaduan sengketa dan konflik pertanahan dilaksanakan dan dikoordinir oleh Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan (Deputi V) di BPN RI, di Kantor Wilayah BPN Provinsi dilakukan oleh Kepala Bidang PPSKP dikoordinasi oleh Kakanwil, dan di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dilakukan oleh Kepala Seksi SKP dikoordinasi oleh Kepala Kantor.

Pengaduan sengketa dan konflik pertanahan dapat diajukan secara lisan atau tertulis dan dapat disampaikan secara langsung ke Kantor Pertanahan, Kantor Wilayah BPN, dan Kantor BPN RI, atau melalui www.bpn.go.id. Khusus melalui www.bpn.go.id harus ditindaklanjuti dengan pembuatan permohonan secara tertulis.

Pengaduan paling sedikit memuat identitas pengadu, obyek yang diperselisihkan, posisi kasus (*legal standing*) dan maksud pengaduan, serta dilampiri foto copy identitas pengadu dan data dukung yang terkait dengan pengaduan.

Surat pengaduan yang telah diterima diteruskan ke satuan organisasi yang tugas dan fungsinya menangani sengketa dan konflik pertanahan. Surat pengaduan yang diterima dicatat dalam register dan didistribusikan kepada pelaksana dan/atau tim pengolah untuk mendapatkan penanganan.

2) Pengkajian Konflik Pertanahan

Pengkajian konflik dilakukan dengan melakukan pengkajian akar dan riwayat konflik untuk mengetahui faktor penyebab terjadinya dan potensi dampak dari terjadinya konflik. Pengkajian konflik pertanahan dilakukan dengan cara meneliti dan menganalisis data konflik yang terjadi. Hasil dari penelitian dan analisa data dipergunakan untuk menentukan dan merumuskan pokok permasalahan atas terjadinya konflik. Terhadap pokok permasalahan konflik dilakukan telaah hukum berdasarkan data yuridis, data fisik dan/atau data pendukung lainnya, yang hasilnya

kemudian dilakukan kajian penerapan hukum yang selanjutnya menghasilkan rekomendasi penanganan konflik.

3) Penanganan Konflik Pertanahan

Penanganan konflik pertanahan dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum atas penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, serta untuk memastikan tidak terdapat tumpang tindih pemanfaatan, tumpang tindih penggunaan, tumpang tindih penguasaan dan tumpang tindih pemilikan tanah, sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku serta bukti kepemilikan tanah bersifat tunggal untuk setiap bidang tanah yang diperselisihkan.

Penanganan konflik pertanahan dilaksanakan secara komprehensif melalui kajian akar permasalahan, pencegahan dampak konflik, dan penyelesaian konflik. Penanganan sengketa dan konflik pertanahan dilakukan dengan :

- a. Penelitian/pengolahan data pengaduan yang meliputi : penelitian kelengkapan dan keabsahan data, pencocokan data yuridis dan data fisik serta data dukung lainnya, kajian kronologi sengketa dan konflik, dan analisis aspek yuridis, fisik dan administrasi;
- b. Penelitian lapangan; meliputi penelitian keabsahan atau kesesuaian data dengan sumbernya, pencarian keterangan dari saksi-saksi terkait, peninjauan fisik tanah obyek yang disengketakan, penelitian batas tanah, gambar situasi, peta bidang, Surat Ukur, dan kegiatan lain yang diperlukan;
- c. Penyelenggaraan Gelar Kasus; tujuannya antara lain untuk menetapkan rencana penyelesaian, memilih alternatif penyelesaian dan menetapkan upaya hukum. Jenis gelar kasus terdiri dari : 1) gelar internal; 2) gelar eksternal; 3) gelar mediasi; 4) gelar istimewa;
- d. Penyusunan Risalah Pengolahan Data (RPD); merupakan dokumen resmi BPN RI yang menjadi bagian tidak terpisahkan dengan dokumen penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan, yang merupakan rangkuman hasil

penanganan kasus/sengketa dan konflik pertanahan. Risalah Pengolahan Data disusun berdasarkan komitmen terhadap kebenaran, kejujuran dan prosedur, sehingga dapat dipertanggung jawabkan secara hukum;

- e. Penyiapan Berita Acara/Surat/Keputusan;
- f. Monitoring dan evaluasi terhadap hasil penanganan sengketa.

DAFTAR PUSTAKA

A. Perundang-Undangan :

Undang Undang Dasar 1945.

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung.

Undang Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi.

Undang Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang Undang Republik Indonesia No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Undang Undang Republik Indonesia No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.

Undang Undang Republik Indonesia No. 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah.

Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan.

Kitab Undang Undang Hukum Perdata.

Peraturan Pemerintah RI No. 4 tahun 1988 tentang Rumah Susun diundangkan pada tanggal 26 April 1988.

- Peraturan Kepala BPN nomor 2 tahun 1989 tentang Bentuk dan Tata Cara Pengisian serta Pendaftaran Akta Pemisahan Rumah Susun ditetapkan pada tanggal 27 Maret 1989.
- Peraturan Kepala BPN nomor 4 tahun 1989 tentang Bentuk dan Tata Cara Pembuatan Buku Tanah Serta Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun ditetapkan pada tanggal 27 Maret 1989.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 tahun 1992 tentang Penyusunan Peraturan Daerah tentang Rusun ditetapkan pada tanggal 17 Maret 1992.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 60/PRT/1992 tentang Persyaratan Teknis Tentang Pembangunan Rusun ditetapkan pada tanggal 27 Mei 1992.
- Surat keputusan MENPERA Nomor 17/KPTS/1994 tanggal 17 Nopember 1994 tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Satuan Rusun.
- Keputusan Menpera nomor 06/KPTS/BKPUN/1995 tanggal 26 Juni 1995 tentang Pedoman Pembuatan Akta Pendirian, Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Penghuni Rusun.
- Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2000 tentang Usaha dan Peran Masyarakat Jasa Konstruksi;
- Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi;
- Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Pembinaan Jasa Konstruksi
- Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2000 tentang Usaha dan Peran Masyarakat Jasa Konstruksi
- Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2010 tentang Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi.

Peraturan Pemerintah No. 92 Tahun 2010 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2000 tentang Usaha dan Peran Masyarakat Jasa Konstruksi.

Keputusan Presiden RI No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah berikut Perubahannya.

Keputusan Menteri Kimpraswil No. 339/Kpts/M/2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengadaan Jasa Konstruksi oleh Instansi Pemerintah.

Surat Edaran Menteri PU No. 08/SE/M/2006 perihal Pengadaan Jasa Konstruksi untuk Instansi Pemerintah Tahun Anggaran 2006.

Peraturan Menteri PU No. 50/Prt/1991 tentang Perizinan Perwakilan Perusahaan Jasa Konstruksi Asing.

Keputusan Menteri Kimpraswil No. 257/KPts/M/2004 tentang Standar dan Pedoman Pengadaan Jasa Konstruksi.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.601/476/SJ Perihal Penyelenggaraan Jasa Konstruksi Daerah.

Surat Edaran Menteri Pekerjaan Umum No. LK.01.06-Mn/467 Perihal Pemberlakuan Sertifikat Badan Usaha Dalam Proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah T.A. 2007.

Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 1994 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan;

Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1996 tanggal 16 April 1996 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 1994 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan;

Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2008 tanggal 4 Nopember 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 1994 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan;

Peraturan Direktur Jendral Pajak No. PER-28/PJ/2009 tentang Pelaksanaan Ketentuan Peralihan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 1994 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan;

Keputusan Menteri Keuangan No. 635/KMK.04/1994 tanggal 29 Desember 1994 tentang Pelaksanaan Pembayaran dan Pemungutan Pajak

Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan;

Keputusan Menteri Keuangan No. 392/KMK.04/1996 tanggal 05 Juni 1996 tentang Perubahan Keputusan Menteri Keuangan No. 635/KMK.04/1994 tentang Pelaksanaan Pembayaran dan Pemungutan Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan;

Peraturan Menteri Keuangan No. 243/KMK.03/2008 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Keuangan No. 635/KMK.04/1994 tentang Pelaksanaan Pembayaran dan Pemungutan Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan;

SE-04/PJ.33/1996 tanggal 26 Agustus 1996 tentang Pembayaran PPh atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan;

SE-02/PJ.33/1997 tanggal 30 Juli 1997 tentang Tindak Lanjut Ketentuan Peralihan Pasal 11 APP No. 27 Tahun 1996;

SE-55/PJ.42/1999 tentang PPh WP Badan Usaha Pokoknya melakukan transaksi penjualan atas pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan;

SE-80/PJ/2009 tanggal 27 Agustus 2009 tentang Pelaksanaan PPh yang bersifat final atas penghasilan dari pengalihan atas tanah dan/atau bangunan yang diterima atau diperoleh wajib pajak yang usaha pokoknya melakukan pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan.

Peraturan Pemerintah No. 41 1996 tentang Pemilikan Rumah tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.

B. Buku-Buku

Adrian Sutedi, *Implikasi Hak Tanggungan Terhadap Pemberian Kredit Oleh Bank dan Penyelesaian Kredit Bermasalah*, Jakarta : BP Cipta Jaya, 2006.

_____(2), *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Ed. 1, Cet. 6, Jakarta : Sinar Grafika, 2014.

Andi Asnudin, *Potensi Bisnis Usaha Jasa Konstruksi*, Jurnal SMARTek, Vol. 6 No. 4, Nopember 2008 .

- Ali Achmad Chomzah, *Seri Hukum Pertanahan III Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Jakarta: Prestasi Pustaka 2003.
- A.P. Parlindungan, *Undang Undang Pokok Agraria*, Cet. Ketujuh, Bandung : Mandar Maju, 1993.
- _____, *Pedoman Pelaksana UUPA dan Tata Cara PPAT*, Bandung : Alumni, 1982.
- _____, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung : Mandar Maju, 1999.
- Arie S. Hutagalung, *Asas- Asas Hukum Agraria*, Bahan Bacaan Lengkap Perkuliahan Hukum Agraria, Edisi 2005.
- _____, (2), *Kondominium : Permasalahannya*, Edisi Revisi, Cet.1, Jakarta : Badan Penerbit Universitas Indonesia, 2007.
- Aris Swantoro, *Berbagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, disampaikan pada *Intensive Legal Short Course PPHBI* di Five Hotel Jakarta tanggal 29-30 September 2014.
- A. Ridwan Halim, *Hukum Pemukiman, Perumahan dan Rumah Susun : Suatu Himpunan Tanya Jawab Praktisi*, Puncak Karma, 2001.
- Aartje Tehupeiory, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Cet, 1, Jakarta : Raih Asa Sukses, 2012 .
- Bambang Sujono, *Penilaian Aset Dalam Sektor Properti*, Modul Vol 11 No. 1 Januari 2011 .
- Bachtiar Effendi, *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*, Bandung : Alumni, 1993,
- Badriyah Harun, *Solusi Sengketa Tanah*, Cet. 1, Yogyakarta : Penerbit Pustaka Yustitia, 2013 .
- Bernhard Limbong *Konflik Pertanahan*, Cet. Pertama, Jakarta : Margaretha Pustaka, 2012.
- Budi Santoso. *Provit Berlipat : Investasi Tanah dan Rumah (Panduan Investasi yang Tak Pernah Mati)*. Ed. Revisi. Cet. 5. Jakarta : Alex Media Komputindo, 2013.
- Boedi Harsono (2), *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional: Dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, Jakarta : Universitas Trisakti, 2003.
- Efendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia : Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta : Rajawali, 1989.

- _____, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Ed. 1. Cet. 1, Jakarta : Rajawali, 1986 .
- George Ofori, *The Construction Industry : Aspect of its Economocs and Managemen*, Kent Ridge Singapore : Singapore University, 1990 .
- Edi Prajoto, *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Oleh Peradilan Tata Usaha Negara Dan Badan Pertanahan Nasional*, Bandung : CV. Utomo, 2006
- Erman Rajaguguk, *Hukum Agraria : Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*. Jakarta: Chandra Pratama 1995.
- Enny Koeswarni, *Bebas Sengketa Hak Atas Tanah*, disampaikan pada *Intensive Legal Short Course PPHBI* di Five Hotel Jakarta tanggal 29-30 September 2014.
- Hendra Nurtjahjo, Fokky Fuad, *Legal Standing Kesatuan Masyarakat Hukum Adat : Dalam Perkara di Mahkamah Konstitusi*, Jakarta : Salemba Humanika, 2010.
- Herman Hermit, *Komentar Atas Undang Undang Perumahan dan Permukiman (UU No. 4 Tahun 1992)*, Cet. Kesatu, Bandung : Mandar Maju, 2009.
- Handy Samot, *Rangkuman Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 7 Tahun 1996 Tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing. Hukum Properti*.
- Hasan Nuryadi, *Pinjaman Properti Komersial*, Modul Minggu 13 Pengantar Real Estate, Pusat Pengembangan Bahan Ajar-UMB.
- Irawan Soerodjo, *Kapasitas Hukum Atas Tanah di Indonesia*, Surabaya : Arkola, 2003.
- Joseph Purwono, *Perpajakan Jasa Konstruksi dan Implementasinya*, Cet. 1, Yogyakarta : Penerbit Gava Media, 2012 .
- Johannes Ibrahim, *Mengupas Tuntas :Kredit Komersial dan Konsumtif Dalam Perjanjian Kredit Bank (Perspektif Hukum dan Ekonomi)*, Cet. 1, Bandung : Penerbit Mandar Maju, 2004 .
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Jual Beli*, Jakarta : PT. Raja Grafindo, 2003 .
- Konsep dan Prinsip Umum Penilaian (KPUP) Standar Penilaian.

- L.B. Curzon, *LandLaw*, seventh edition, Great Britain : Pearson Education, Ltd, 1999.
- Lichfield, Nathaniel and Darim-Drabkin, Haim, *Land Policy in Planning*, London : George Allen & Unwin Ltd.
- L. Michael Hager, *The Rule of Law in Developing Countries*, dalam BF. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*, Jakarta : Gunung Agung, 2004.
- Makalah ke deputian Perumahan Formal, Kementerian Perumahan Rakyat, *Pokok-Pokok Pikiran Pemilikan Properti Orang Asing dan Badan Hukum Asing yang Berkedudukan di Indonesia*, disampaikan pada acara sosialisasi di Medan, 8 Juni 2010.
- Maria S.W. Sumardjono, *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Pendaftaran Tanah*, makalah Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak Pajak yang Terkait : Suatu Proses Sosialisasi dan Tantangannya, kerjasama Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan Badan Pertanahan Nasional Yogyakarta, 13 September 1997 .
- Maria S.W. Sumardjono dan Martin Samosir, *Hukum Pertanahan dalam Berbagai Aspek*, Medan : Penerbit Bina Media, 2000.
- Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis. *Kepemilikan Properti di Indonesia*. Cet. 1,. Bandung : Penerbit Mandar Maju, 2013.
- Mudakir Iskandar, *Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan Sumber Konflik Pertanahan*, Cet. Pertama, Jakarta : Lentera Ilmu Cendikia, 2014.
- Nazarkhan Yasin, *Kontrak Konstruksi di Indonesia*, Edisi kedua, Cet. Pertama, Jakarta : Gramedia, 2014 .
- Purbandari, *Laporan Hasil Penelitian : Tinjauan Hukum Atas Kepemilikan Rumah Susun Bagi Orang Asing di Indonesia Dalam rangka Globalisasi Dunia*, Fakultas Hukum Universitas Tantular, 2009.
- Roscoe Pound, *An Introduction to The Philosophy of Law*, USA : Transaction Publishers, 1999.
- Urip Santoso *Hukum Agraria : Kajian Komprehensif*, Edisi pertama, Cetakan pertama, Jakarta : Prenada Media Group, 2012
- _____, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Ed. 1, Cet. 2, Jakarta : Kencana, 2011.

- Untung Supardi, Heri Basuki dan Muhammad Lutfi Amirun Mukminim, *Penilaian & Properti : Tinjauan Konsep, Prosedur Teknik*, Jakarta : Penerbit Mitra Wacana Media.
- Sarjita, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Yogyakarta : Tugujogja Pustaka, 2005.
- Saudargo Gautama (Gouw Giok Siong) (2), *Tafsiran Undang Undang Pokok Agraria*, Bandung : Penerbit Alumni, 1973.
- Subekti, *Aneka Perjanjian*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1995 .
- Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta : Karunika-Universitas Terbuka, 1988..
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Cet. Keempat, Jakarta : Sinar Grafika, 2010 .
- Wirahadi Prasetyono, *Cara Mudah Mengurus Surat Tanah dan Rumah (Buku Terlengkap) : Taktik Investasi Properti Properti, Pengakuan KPR, dan Tips Berbagai Masalah Properti*, Cet. Pertama, Yogyakarta : Flashbooks, 2013 .
- Yahya Harahap, *Segi Hukum Perjanjian*, cetakan Kedua, Bandung : Alumni, 1986 .

C. Internet

- KJPP, *Penilaian Aset*, <http://www.kjpptrisanti.com>., diakses hari Minggu, 14 Desember 2014 : 12.53 WIB.
- Mudjiono, *Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Indonesia Melalui Revitalisasi Fungsi Badan Peradilan*, Jurnal Hukum No. 3 VoL.14 Juli 2007, hlm. 458, <http://journal.uui.ac.id/index.php/jurnal-fakultas-hukum/article/view/1087/1812>, diakses Sabtu, tanggal 16 Februari 2013 : 12.31 WIB.
- Anan Rusnadi, *Aspek Hukum Dalam Pengembangan Properti*, diposting tanggal 29 September 2013, www.ahaproperty.blogspot.com., diakses Senin tanggal 6 Oktober 2014 : 19.42 WIB.
- Indonesia Finance Today, *Kredit Konstruksi diprediksi Naik*, <http://www.ift.co.id>, diakses hari Senin tanggal 15 Desember 2014 : 15.25 WIB.
- <http://pengusaha-property.blogspot.com/2012/08/arti-dan-definisi-property.html>, diakses hari Kamis, tanggal 2 Oktober 2014 : 23.10.

Pembiayaan Proyek, apa sih ?, <http://avalistsenayan.blogspot.com/>, diakses hari Seni tanggal 15 Desember 2014 : 15.14 WIB.

<http://kangmoes.com/artikel-tips-trik-ide-menarik-kreatif-properti-2/pengertian-properti.html>, diakses hari Senin, tanggal 29 September 2014: 23.53 WIB.

Yeni Lola, *Hukum Properti*. <Mi.scribd.com/doc/87014045>, diakses hari Senin, 6 Oktober 2014 : 19.07 WIB.

www.pesona.co.id/karir.uang/keuangan. *Menuai Laba dari Properti*, diakses senin tanggal 6 Oktober 2014 : 23.55 WIB.

<http://bisnisproperty.net/dokumen-properti-yang-terkait-tata-ruang>, diakses hari Sabtu tanggal 20 Desember 2014 : 22.24 WIB.

Peranan Penilaian Properti dalam Otonomi Daerah, <https://arulmtp.wordpress.com/2008/11/27/>, diakses hari Kamis, tanggal 11 Desember 2014 : 23.05 WIB.

Arief Hadianto, *Peranan Penilai Properti Dalam Perekonomian*, <http://ahadianto008.blogspot.com/2009/01/>, diakses hari Kamis tanggal 11 Desember 2014 : 23.59.WIB.

Gantiah Wuryandani, Martinus Jony Hermanto, dan Reska Praseatya, *Perilaku Pembiayaan Properti*, 2005, www.bi.go.id., diakses hari Selasa tanggal 16 Desember 2014 : 22.50 WIB.

Pasar Properti Diyakini Bisa Tumbuh pada 2014, <http://beritadaerah.co.id/2013/11/20>, diakses Selasa tanggal 16 Desember 2014 :1.35 WIB.