

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Tanah

Tanah adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.⁴ Dasar kepastian hukum dalam peraturan-peraturan hukum tertulis sebagai pelaksana Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, memungkinkan para pihak-pihak yang berkepentingan dengan mudah mengetahui hukum yang berlaku dan wewenang serta kewajiban yang ada atas tanah yang dipunyai. Karena kebutuhan manusia terhadap tanah dewasa ini makin meningkat. Hal ini disebabkan semakin bertambahnya jumlah penduduk, sementara disisi lain luas tanah tidak bertambah.

Tanah dalam pengertian dapat diartikan sebagai permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah adalah hak sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi, dua dengan dengan ukuran panjang dan lebar. ⁵ Pasal 1 ayat (2) jo Pasal 4 ayat (1) UUPA tanah adalah permukaan bumi dan ruang, maksudnya tanah sama dengan permukaan bumi adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa. Diartikan sama dengan ruang pada saat menggunakannya karena termasuk juga tubuh bumi dan air dibawahnya dan ruang angkasa diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam

⁴Effendi Perangin. Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum. Jakarta: Raja Grafindo. 1994. Hlm 17.

⁵ Boedi Harsono, 1994, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria. Isi dan Pelaksannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Djambatan , Jakaerta, hlm. 18

batas-batas menurut undangundang ini dan peraturan lain yang lebih tinggi. Tanah adalah suatu permukaan bumi yang berada diatas sekali. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang haknya dapat di miliki oleh setiap orang atau badan hukum.⁶

B. Hukum Pertanahan

Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat demikian bunyi pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Berdasarkan bunyi pasal 33 tersebut dapat dipahami bahwa segala tanah air Indonesia berada di bawah kekuasaan negara, dan sebagai konsekwensinya negara berkewajiban untuk mempergunakan tanah air tersebut bagi kemakmuran rakyatnya.

Tanah memang menjadi hal penting dalam kehidupan manusia, untuk itu penting diatur keberadaannya, dan negara sebagai penguasa tanah bertanggungjawab untuk membuat peraturan tentang pertanahan tersebut. maka setelah Indonesia merdeka dan situasi politik agak normal, pada tanggal 24 September 1960 disusunlah UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang kemudian dikenal dengan Undang Undang Pokok Agraria (UUPA).

UUPA sebagai turunan dari pasal 33 ayat 3 UUD 1945 mengandung asas (prinsip) bahwa semua hak atas tanah dikuasi oleh negara, dan asas bahwa hak milik atas tanah “dapat dicabut untuk kepentingan umum”. prinsip ini tertuang dalam

⁶ Supriadi, 2010, Hukum Agraria, Cetakan Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 3.

pasal 2 dan pasal 18 UUPA. Berdasarkan pasal 2 UUPA ini negara menjadi pengganti semua pihak yang mengaku sebagai penguasa tanah yang sah. Negara dalam hal ini merupakan lembaga hukum sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah sebagai lembaga pelaksana UU negara dalam proses ini bertindak sebagai pihak yang melaksanakan dan menerapkan ketentuan yang terdapat dalam pasal 2 UUPA tersebut.

Dengan demikian Menurut Syafruddin Kalo, “pemerintah menjadi pihak yang wajib dan berwenang mengatasi dan menengahi sengketa hak penguasaan atas tanah yang muncul sekaligus menjadi fasilitator bagi pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa”. Kewenangan keagrariaan ada pada pemerintah pusat namun, pada pelaksanaannya dapat dilimpahkan pada pemerintah daerah ataupun kepada persekutuan masyarakat hukum adat.

Status kepemilikan tanah sering menjadi muasal dari perselisihan di Indonesia, yang barangkali disebabkan oleh tidak adanya ketegasan penyelenggara negara mengenai kepemilikan ini. Untuk itu berikut ini akan dikemukakan mengenai teori kepemilikan/penguasaan tanah di Indonesia.

Dalam sejarah hukum pertanahan di Indonesia sejak zaman kesultanan, zaman kolonial, sampai zaman kemerdekaan, dalam prakteknya diperlakukan 3 (tiga) teori penguasaan tanah yakni teori eropa, teori adat dan teori hukum nasional. Ketiga teori ini silih berganti diterapkan di Indonesia sesuai dengan zamannya masing-masing.

1. Teori Eropa.

Teori Eropa merupakan penguasaan atas tanah berdasarkan pemikiran orang eropa. Sebagaimana diketahui, bahwa pada masa lalu wilayah nusantara pernah menjadi bahagian dari wilayah kekuasaan bangsa eropa sehingga hukum pertanahan yang diterapkan oleh penguasa eropa tersebut dipengaruhi oleh pemikiran orang eropa. Sejarah eropa telah mencatat bahwa sebelum terjadinya Revolusi Prancis, di Eropa berlaku doktrin bahwa raja adalah wakil Tuhan di bumi, sehingga pada masa itu raja-raja di eropa memiliki kekuasaan yang sangat tinggi untuk mengatur negaranya, bahkan raja dianggap berkuasa atas segala hal, raja adalah penguasa negara dan raja pula berkuasa atas tanah-tanah di negaranya.

Seiring dengan berkuasanya bangsa-bangsa eropa di Indonesia, maka pemikiran bahwa raja adalah penguasa mutlak atas tanah negara diberlakukan juga di Indonesia oleh penguasa bangsa eropa tersebut. dalam hal ini Kalo mencatat sebagai berikut: Di Eropa sebelum masa Revolusi Perancis berlaku doktrin bahwa raja adalah penguasa segala hal di negaranya dengan semboyan "*L'etat c'est Moi*" atau *Negara adalah Saya*, teori ini mencerminkan kekuasaan yang besar atas tanah. Raja dianggap sebagai wakil negara dan pemilik tanah adalah negara. Teori ini juga berlaku di Inggris dan Belanda. Indonesia sebagai negara jajahan Belanda memberlakukan teori ini di Indonesia, yang berarti bahwa semua tanah di Indonesia adalah milik raja dan dengan demikian oleh karena raja takluk kepada pemerintahan kolonial, maka semua tanah di negara jajahan dikonversi menjadi milik raja Belanda. Oleh karena itu pemerintah Kolonial menganggap semua tanah yang ada di Indonesia adalah milik penguasa kolonial. Dengan memberlakukan azas *domein*

verklaring, dengan arti bahwa semua tanah-tanah tidak dapat dibuktikan siapa pemiliknya adalah menjadi tanah negara. Atas dasar teori ini maka pemerintah kolonial dapat menyewakan tanah-tanah kepada perusahaan *onderneming* dengan skala besar.

Kebijakan pemberlakuan teori *domein verklaring* didasari atas alasan-alasan karena pemerintah Belanda menganggap raja-raja di Indonesia yang mempunyai kekuasaan hak *domein* atas tanah maka dengan sendirinya hak *domein* itu juga diambil over oleh Belanda karena Belanda memegang kedaulatan di Indonesia. Teori ini sengaja diterapkan agar pemerintah Hindia Belanda dapat memiliki tanah-tanah rakyat Indonesia yang pada waktu hampir seluruhnya masih menerapkan sistem hukum adat. Karena pemilikan atas tanah berdasarkan sistem adat tidak ada satupun yang menyamai hak *eigendom*.

Dasar hukum pemberlakuan *domein verklaring* oleh pemerintah Hindia Belanda di dasarkan kepada Agrarische Wet (staatblad 1870 nomor 118) yang terkait dengan Agrarische Wet (staatblad 1870 nomor 55). Pasal 1 Agrarische Besluit menentukan bahwa terhadap tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya akan menjadi milik negara.

Kebijakan pemerintah Belanda dalam memperlakukan teori *domein verklaring* ini sangat merugikan rakyat karena *domein* diperlakukan di atas tanah rakyat dan memungkinkan tanah-tanah hak ulayat diberikan kepada orang asing dengan hak sewa (*erfacht*). Dalam hal ini ada dua hal penting yang terkait dengan *domein verklaring*, yaitu:

- a. Hubungan antara negara dengan tanah dipersamakan dengan hubungan antara tanah dengan perseorangan yang bersifat *privaattreefhtelijk*.
- b. *Domein verklaring* tidak lebih ditujukan terhadap tanah yang tunduk pada hukum adat, mengingat dalam sistem hukum adat tidak dikenal dengan sistem pembuktian kepemilikan secara tertulis seperti yang dikenal dalam hukum barat.

Berdasarkan teori *domein verklaring*, ini maka tanah-tanah adat dianggap sebagai milik negara. Akibatnya pemerintahan negara menganggap negara berwenang untuk memberikan hak *erfpacht* kepada investor untuk mengusahai tanah-tanah adat tersebut, demikian juga para investor merasa sah untuk menguasai dan mengusahai tanah-tanah tersebut. Di sisi lain anggota masyarakat hukum adat merasa bahwa tanah-tanah tersebut masih merupakan milik mereka karena memang anggota-anggota masyarakat tersebut tidak pernah melepaskan haknya atas tanah-tanah adatnya itu.

Pemberlakuan teori *domein* ini jelas sangat merugikan rakyat pribumi (masyarakat hukum adat) karena akibat dari pemberlakuan teori tersebut maka tanah adat (ulayat) yang meskipun menurut kenyataannya masih ada dan ditaati oleh masyarakat hukum adat, tidak diakui lagi keberadaannya, karena tanah tersebut telah dikategorikan sebagai *domein* negara, yaitu tanah negara bebas (*vrij lands domein*).

2. Teori Adat

Teori pemilikan tanah berdasarkan hukum adat adalah tanah merupakan milik komunal atau persekutuan hukum (*beschikkingsrecht*). Dalam hal ini setiap

anggota persekutuan dapat mengerjakan tanah dengan jalan membuka tanah terlebih dahulu dan jika mereka mengerjakan tanah tersebut secara terus-menerus maka tanah tersebut dapat menjadi hak milik secara individual.

Tentang pemilikan tanah adat ini, Ter Haar sebagaimana dikutip oleh Kalo menjelaskan sebagai berikut:

Hukum adat memberikan hak terdahulu kepada orang yang dulu menaruh tanda pelarangannya atau mula-mula membuka tanah; bilamana ia tidak mengerjakan pekerjaan-pekerjaan penebangan dan pembakaran menurut musimnya, maka orang lain bisa mendesaknya supaya memilih: mengerjakan terus atau menyerahkan tanahnya kepadanya. Jadi tuntutan pemilikan hak milik ini lenyap sama sekali bilamana ada lain orang sesama anggota yang menginginkannya dan mendesak dia memilih satu antara kedua pilihan itu.

Menurut Wignjodipoero, hak persekutuan atas tanah ini disebut juga hak pertuanan atau hak ulayat, sementara Van Vollenhoven menyebutnya dengan istilah *bescikkingsrecht*. Lebih lanjut Wignjodipoero mengatakan bahwa “hak ulayat ini dalam bentuk dasarnya adalah suatu hak daripada persekutuan atas tanah yang didiami, sedangkan pelaksanaannya dilakukan atau oleh persekutuan itu sendiri atau oleh kepala persekutuan atas nama persekutuan.” Dalam hal ini pengertian hak ulayat disebutkan sebagai berikut:

Hak ulayat adalah hak suatu masyarakat hukum adat untuk menguasai tanah yang masih merupakan hutan belukar di dalam wilayahnya untuk kepentingan masyarakat hukum itu sendiri dengan para anggotanya atau untuk kepentingan

orang luar masyarakat hukum itu dengan membayar uang pengakuan yang disebut atau bisa disamakan dengan *recognitie*.

Sebagai tanah ulayat persekutuan hukum adat, maka pada prinsipnya hanya anggota masyarakat hukum adat (persekutuan) itu sendiri yang boleh menggarap tanah ulayat tersebut. dalam hal ini Wignjodiopero menjelaskan sebagai berikut:

Beschikkingsrechts ataupun hak ulayat ini berlaku ke luar dan ke dalam. Berlaku ke luar karena bukan warga persekutuan pada prinsipnya tidak diperbolehkan turut mengenyam/menggarap tanah yang merupakan wilayah kekuasaan persekutuan yang bersangkutan; hanya dengan seizin persekutuan serta setelah membayar pancang (uang pemasukan) dan kemudian memberikan ganti rugi, orang luar bukan warga persekutuan dapat memperoleh kesempatan untuk turut serta menggunakan tanah wilayah persekutuan.

Berlaku ke dalam karena persekutuan sebagai suatu keseluruhan yang berarti semua warga persekutuan bersama-sama sebagai suatu kesatuan, melakukan hak ulayat dimaksud dengan memetik hasil daripada tanah beserta segala tumbuh-tumbuhan dan binatang liar yang hidup atasnya.

Adapun mengenai luas wilayah tanah ulayat ini, Erman Rajagukguk sebagaimana dikutip oleh Kalo mengatakan sebagai berikut:

Semua tanah, hutan, jika perlu sampai ke puncak gunung, jika penduduk mempunyai hak baik yang nyata maupun yang secara diam-diam diakui, tanah itu bukan tanah negara. Menurut hukum adat, desa mempunyai hak untuk menguasai tanah di luar perbatasan desa, penduduk desa mempunyai hak untuk menggarap atau mencari nafkah dari hutan dengan izin kepala desa. Menurut penafsiran

Trenite, tanah tersebut milik negara, namun menurut pandangan Van Vollenhoven, Logeman dan Ter Haar tanah tersebut tidak di bawah kekuasaan negara.

Lebih jelasnya tentang hak ulayat ini, ciri-ciri hak ulayat sebagai berikut:

- a. Masyarakat hukum dan para anggota-anggotanya berhak untuk dapat mempergunakan tanah hutan belukar di dalam lingkungan wilayahnya dengan bebas, yaitu bebas untuk membuka tanah, memungut hasil, berburu, mengambil ikan menggembala ternak dan lain sebagainya.
- b. Bukan anggota masyarakat hukum dapat pula mempergunakan hak-hak tersebut hanya saja harus mendapat izin terlebih dahulu dari kepala masyarakat hukum dan membayar uang pengakuan atau *recognite* (diakui setelah memenuhi kewajibannya).
- c. Masyarakat hukum beratnggungjawab atas kejahatan-kejahatan yang terjadi dalam lingkungan wilayahnya apabila pelakunya tidak dapat dikenal.
- d. Masyarakat hukum tidak dapat menjual atau mengalihkan hak ulayat untuk selama-lamanya kepada siapa saja.
- e. Masyarakat hukum mempunyai hak campur tangan terhadap tanah-tanah yang digarap dan dimiliki oleh para anggota-anggotanya seperti dalam hal jual beli tanah dan sebagainya.

Hak milik bumi putera (*Inlands bezitrecht*) terbagi kepada dua macam yaitu:

- a. *Communaal bezitrecht* (hak milik komunal) bila hak itu ada pada masyarakat hukum.

- b. *Ervelijik individueel bezitrecht* (hak milik perorangan) bila hak milik itu ada pada anggota masyarakat hukum secara perorangan.

Berdasarkan teori ini maka hak-hak individual dan persekutuan terhadap tanah dan tetap diakui keberadannya yang mana hak itu diwariskan secara turun temurun terhadap anggota keturunan masyarakat persekutuan yang mengikatkan dirinya terhadap persekutuan adat tersebut.

3. Teori Hukum Nasional

Teori hukum nasional yang dimaksudkan disini adalah hak penguasaan tanah yang didasarkan kepada UUPA Nomor 5 Tahun 1960. Dalam hal ini Hak penguasaan tanah yang berlaku secara yuridis di Indonesia tertuang dalam pasal 2 UUPA:

- a. 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 didalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat.
- b. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :
1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. 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.

- d. Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swastantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menuntut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Dengan berlakunya UUPA maka peraturan-peraturan pertanahan yang merupakan produk pemerintahan Hindia Belanda seperti Agrarische Wet, Agrarische Besluit, dan Buku II BW yang menagtur tentang pertanahan menjadi tidak berlaku lagi, karena memang UUPA dimaksudkan sebagai pengganti dari ketentuan-ketentuan pertanahan produk pemerintah Hindia Belanda yang terkesan imprealistik, kapitalistik dan feodalistik. Tentang kelahiran UUPA dalam semangat anti imprealistik, kapitalistik dan feodalistik ini Boedi Harsono sebagaimana dikutip Liliz Nur Faizah mencatat sebagai berikut:

UUPA sendiri lahir dalam konteks “...perjuangan perombakan hukum agraria nasional berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkraman, pengaruh, dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing.

Semangat menentang strategi kapitalisme dan kolonialisme yang telah menyebabkan terjadinya “penghisapan manusia atas manusia” (*exploitation de l’homme par l’homme*) di satu sisi; dan sekaligus menentang strategi sosialisme yang dianggap “meniadakan hak-hak individual atas tanah” di sisi lain menjadi

landasan ideologis dan filosofis pembentukan UUPA. Selain itu, salah satu arti penting UUPA lainnya, bahwa hukum agraria nasional adalah berdasar hukum adat dan tidak lepas dari konteks landreform yang menjadi agenda pokok pembentukan struktur agraria saat itu.

Menurut Subekti, UUPA dimaksudkan untuk mengadakan Hukum Agraria Nasional yang berdasarkan hukum adat tentang tanah, dengan kelahiran UUPA maka tercapailah suatu keseragaman mengenai hukum tanah, sehingga tidak ada lagi hak atas tanah menurut hukum Barat disamping hak atas tanah menurut hukum adat.

Hal penting tentang penguasaan tanah dalam UUPA adalah ditegaskannya hak penguasaan negara terhadap tanah, akan tetapi kendati negara diakui sebagai penguasa atas tanah bukanlah berarti negara bisa bertindak sewenang-wenang atas seluruh tanah yang ada di negara ini. Penguasaan negara ini dibatasi oleh adanya hak individu dan hak persekutuan hukum adat terhadap tanah. Dalam hal ini Kalo menjelaskan sebagai berikut:

Kekuasaan negara terhadap tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberikan kekuasaan kepada seorang yang mempunyainya untuk menggunakan haknya. Sedangkan kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain adalah sangat luas dan penuh. Misalnya negara dapat memberikan tanah yang sedemikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukannya dan keperluannya, misalnya Hak Milik dan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai ataupun dengan

memberikan hak pengelolaan pada suatu badan penguasa. Dalam pada itu kekuasaan negara atas tanah-tanah ini pun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum sepanjang kenyataan hak ulayat itu masih ada.

Berdasarkan ulasan Kalo tersebut diatas, maka penguasaan negara atas tanah dibedakan kepada dua penguasaan yaitu penguasaan langsung dan penguasaan tidak langsung. Penguasaan langsung adalah penguasaan negara terhadap tanah yang belum dihaki perseorangan, Menurut Sunarjati Hartono tanah seperti ini disebut dengan istilah “tanah yang dikuasai langsung oleh negara” atau kemudian disebut secara singkat sebagai “tanah negara”. Adapun hak menguasai negara secara tidak langsung adalah hak menguasai negara terhadap tanah yang telah dihaki perseorangan, atau disebut dengan “tanah yang dikuasai tidak langsung oleh negara” atau “tanah negara tidak bebas”.

Kewenangan terhadap tanah yang sudah dihaki perseorangan ini pada dasarnya bersifat pasif, kecuali jika tanah itu dibiarkan tidak diurus/ditelantarkan. Sehingga negara dapat mengaturnya supaya produktif. Dengan lahirnya UUPA maka hak-hak atas tanah di Indonesia dibatasi kepada lima macam hak yaitu, hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak sewa.

C. Pengaturan Pertanahan di DIY

1. Keputusan Presiden Republik Indonesia No.33 Tahun 1984 Tentang Pemberlakuan Sepenuhnya Undang-Undang No.5 Tahun 1960 Di Propinsi DIY. Pasal 1 Keputusan Presiden tersebut lebih menegaskan bahwa UUPA

peraturan pelaksanaannya berlaku sepenuhnya di seluruh wilayah Propinsi DIY. Pasal 3 Keputusan Presiden tersebut lebih dijelaskan pemberlakuan UUPA dan peraturan pelaksanaannya diberlakukan sejak tanggal 1 April 1984.

2. Undang-Undang No.13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pasal 7 ayat (2) mengatur mengenai kewenangan DIY sebagai daerah otonom. Kewenangan tersebut meliputi:

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil gubernur.
- b. Kelembagaan pemerintah DIY.
- c. Kebudayaan
- d. Pertanahan
- e. Tata ruang

Bab X Undang-Undang No.13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mengatur masalah pertanahan di DIY yaitu:

- a. Pasal 32 ayat (1) mengatur mengenai penyelenggaraan kewenangan pertanahan di mana Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman dinyatakan sebagai badan hukum.
- b. Pasal 32 ayat (2) dan ayat (3) mengatur bahwa Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman yang merupakan badan hukum mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan maupun Kadipaten.

- c. Pasal 32 ayat (4) dijelaskan bahwa tanah Kasultanan maupun tanah Kadipaten meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh wilayah DIY.
- d. Pasal 32 ayat (5) memberikan kewenangan Kasultanan dan Kadipaten untuk mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan Kadipaten untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.
- e. Pasal 33 ayat (1) mewajibkan hak milik Kasultanan dan Kadipaten didaftarkan pada lembaga pertanahan.
- f. Pasal 33 ayat (2) mengatur mengenai pendaftaran hak milik Kasultanan dan Kadipaten dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Pasal 33 ayat (3) mengatur apabila yang melakukan pendaftaran tanah milik Kasultanan dan Kadipaten adalah pihak lain (bukan dari pihak Kasultanan maupun Kadipaten) wajib mendapat persetujuan tertulis dari pihak Kasultanan maupun Kadipaten sesuai dengan tanah hak milik tersebut.
- h. Pasal 33 ayat (4) mengatur mengenai pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan dan tanah kadipaten oleh pihak lain harus mendapat izin persetujuan dari kasultanan untuk tanah kasultanan.

D. Pengertian Hak Penguasaan Tanah

Tanah sebagai sumber daya alam merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia oleh karena itu sudah sewajarnya apabila kita

mengelola tanah dengan sebaik-baiknya agar pemanfaatannya dapat memberikan kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945.⁷

Tanah merupakan permukaan bumi yang dalam penggunaannya meliputi tubuh bumi yang ada dibawahnya serta ruang yang ada diatasnya, namun dalam penggunaannya hanya untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.⁸ Istilah “hak” selalu tidak dapat dipisahkan dengan istilah “hukum”. Didalam literatur Belanda kedua-duanya disebut dengan "recht". Akan tetapi antara hak dan hukum dapat dibedakan dengan menggunakan istilah "*Objektief recht*" dan "*Subjektief recht*". Van ApeIdoorn (1978 : 55-58) mengartikan *Objektief Recht* dengan hukum objektif, yaitu peraturan hukum yang berlaku umum. *Subjektief Recht* diartikan dengan hukum subjektif yaitu untuk menyatakan hubungan yang diatur oleh hukum obyektif, berdasarkan mana yang satu mempunyai hak, dan yang lain mempunyai kewajiban terhadap sesuatu.⁹ Hak absolute memberi wewenang bagi pemegangnya untuk berbuat atau tidak berbuat, pada dasarnya dapat dilaksanakan terhadap siapa saja.¹⁰ Dikarenakan hal tersebut, apabila seseorang memperoleh hak atas tanah, maka pada diri seseorang yang memperoleh hak atas tanah tersebut mempunyai kekuasaan untuk menguasai tanah tersebut.

⁷ Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hal 19.

⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria*, Pasal 4 ayat (2).

⁹ Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1995), hal.35.

¹⁰ *Ibid.*, hal.37

Pengertian "penguasaan" dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek privat dan beraspek publik. 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 dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain. Ada penguasaan yuridis, yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain, misalnya seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain, dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik, misalnya kreditor (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 tanah. Penguasaan yuridis dan fisik atas tanah ini dipakai dalam aspek privat. Ada penguasaan yuridis yang beraspek publik, yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.¹¹

Dalam UUPA diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah Nasional kita, yaitu :

1. Hak Bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan

¹¹ Urip Santoso., *Op.cit.*, hal.73

atas tanah yang tertinggi dalam Hukum Tanah Nasional, karena Hak Bangsa Indonesia adalah karunia dari Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia dan sekaligus merupakan sumber dari hak-hak atas tanah lainnya. Ada dua unsur yang terkandung dalam Hak Bangsa ini, yaitu unsur kepunyaan dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya;

2. Hak menguasai dari Negara yang disebut dalam Pasal 2 ayat (1), apabila ditinjau dari pengertian berdasarkan UUPA, maka Hak menguasai dari Negara memberikan kewenangan kepada Negara untuk :¹²
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
 - d. Selain kewenangan-kewenangan diatas, Hak Menguasai dari Negara ini juga memberikan kewenangan bagi Penguasa Yudikatif berupa kewenangan menyelesaikan sengketa-sengketa tanah, baik diantara rakyat sendiri maupun diantara rakyat dan pemerintah, melalui peradilan umum.¹³

¹² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, (Jakarta : Djambatan, 1999), cet.8, hal. 259

¹³ Jeane Neltje Saly, *Penelitian Hukum Pemanfaatan Hak Atas Tanah Dalam Hubungannya Dengan Usah Tani*, (Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2007), hal. 39.

3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum adat yang disebut dalam Pasal 3, yaitu tanah yang dikuasai oleh masyarakat-masyarakat hukum adat teritorial dengan Hak Ulayat;¹⁴ Pemegang hak ulayat masyarakat hokum adat pada dasarnya berkewajiban untuk:
 - a. Menggunakan haknya sebagaimana mestinya untuk meramu atau berburu dalam hutan wilayah hukurn masyarakatnya itu.
 - b. Menepati ketentuan dan kata sepakat yang telah tercapai antar- warga dalam penggunaan hak ulayat tersebut baik secara bersama- sama maupun secara pribadi atas tanah yang bersangkutan.
 - c. Menjaga dan memelihara dengan sebaik mungkin kondisi alam tempat mereka melakukan mata pencahariannya tersebut.¹⁵

4. Hak-hak perorangan/Individu, yang terdiri dari :
 - 1) Hak Atas Tanah Primer, yaitu hak atas tanah yang langsung bersumber pada Hak Bangsa :
 - a) Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6. Subyek hukum tanah hak milik adalah :
 - Pasal 9 azas kewarganegaraan dan azas persamaan.
 - Pasal 20 (1) azas umum perorangan
 - Pasal 21 (1) Warganegara Indonesia

¹⁴ Harsono, *Op cit.*, hal. 263.

¹⁵ Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, *Sendi-sendi Hukum Agraria (Jakarta : Ghalia Indonesia,1984)*, Cet.1, hal.32.

- Pasal 21 (4) Warganegara Indonesia Tunggal.

Pemegang hak milik yang bersumber dari hak milik adat pada dasarnya berkewajiban untuk:

- Menggunakan tanahnya secara semestinya menurut tujuannya.
- Menjaga agar penggunaan tanah tersebut tidak mengganggu atau merugikan kepentingan orang lain atau kepentingan umum, dan
- Memelihara tanah tersebut dengan baik sehingga tanahnya dapat berfungsi sosial, sebagaimana hal ini sudah menjadi "jiwa asli" yang melandasi Hukum Adat Indonesia.¹⁶

b) Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara selama jangka waktu tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Yang menjadi Subyek hukum dari Hak Guna Bangunan adalah Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia.

c) Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan diatas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam jangka waktu tertentu yaitu 20 tahun atau 30 tahun. Menurut Pasal 36 ayat (1) UUPA Subyek Hukum dari Hak Guna Bangunan ini adalah Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia

¹⁶ Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, *Op.cit.*,hal.32

d) Hak Pakai

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang langsung dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam Surat Keputusan Pemberian Hak atau perjanjian dengan pemiliknya yang bukan sewa menyewa atau perjanjian pengolahan.

e) Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan dapat dirumuskan sebagai suatu hak atas permukaan bumi yang disebut dengan tanah yang merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada suatu lembaga pemerintah, atau pemerintah daerah, badan hukum pemerintah, atau pemerintah daerah untuk:

1. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
2. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
3. menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh pemegang hak pengelolaan tersebut, yang meliputi segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 6 Tahun 1972 Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak

Atas Tanah, sesuai dengan peraturan penmdangan yang berlaku.¹⁷ Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 menyebutkan subjek hak pengelolaan itu pada Pasal 2, 5 dan Pasal 7 yaitu pemerintah daerah, lembaga, instansi dan atau badan, lbadan hukum (milik) pemerintah atau pemerintah daerah untuk pembangunan, dan pengembangan wilayah pemukiman, wilayah industri dan pariwisata. Dalam pada itu oleh Pasal 11 Peraturan Menleri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 disebutkan pula subjek hak pengelolaan itu adalah lembaga, mstansi pemerintah atau badan/badan hukum Indonesia yang seluruh modalnya dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah yang bergerak dalam kegiatan-kegiatan usaha sejenis dengan perusahaan industri dan pelabuhan.¹⁸

- 2) Hak Atas Tanah yang Sekunder, yaitu hak yang bersumber dari pemiliknya (diperoleh dari pemiliknya), yaitu :
- a. Hak Guna Bangunan
 - b. Hak Pakai
 - c. Hak Gadai
 - d. Hak Usaha Bagi Hasil
 - e. Hak Menumpang
 - f. Hak sewa.

¹⁷ Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, (Jakarta : Rineka Cipta , 1995), hal 57.

¹⁸ *Ibid.*, hal 66.

Atas dasar Hak Menguasai dari Negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.¹⁹ Hak- hak atas tanah yang dimaksud adalah :

a) Hak Milik

Adalah Hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, Hak Milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

b) Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, tanah mana digunakan untuk perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Hak Guna Usaha ini diberikan untuk tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan jangka waktu pemberian adalah 25 tahun, dan bagi perusahaan yang memerlukan

c) Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.

d) Hak Pakai

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut

¹⁹ Harsono., *Op.cit.*, hal. 537.

hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang.⁵⁶ Jangka waktu pemberian hak pakai tidak tentu, yaitu selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu.

e) Hak Sewa

Hak Sewa atas tanah, yaitu hak yang dimiliki oleh seseorang atau suatu badan hukum yang memberikannya hak untuk mempergunakan tanah milik orang lain dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.⁵⁷

f) Hak Membuka Tanah

Hak membuka tanah ini hanya dapat diberikan kepada Warga Negara Indonesia.

E. Warga Negara

1. Pengertian Kewarganegaraan

Pasal 1 poin 2 UU No.12 Tahun 2006 juga memberikan penjelasan mengenai kewarganegaraan “Kewarganegaraan adalah segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara.”

2. Pembagian Warga Negara

- a. Sebelum Indonesia merdeka pembagian Warga Negara berdasarkan Indische Staatstregeling (I.S.) pasal 163 ayat (1), penduduk Indonesia dibagi menjadi tiga golongan²⁰, yaitu:
 1. Golongan Eropa yaitu, Bangsa Belanda, Bukan Bangsa Belanda, tetapi orang yang asalnya dari Eropa, Bangsa Jepang, Orang-orang yang berasal dari Negara lain yang Hukum Kekeluargaannya sama dengan Hukum Keluarga Belanda (Amerika, Australia, Rusia, Afrika Selatan), Keturunan mereka yang tersebut di atas
 2. Golongan Timur Asing yaitu, Golongan Cina (Tionghoa), Golongan Timur Asing bukan Cina, Golongan Bumiputra (Indonesia) seperti, Orang-orang Indonesia asli serta keturunannya yang tidak memasuki golongan rakyat lain, Orang yang mula-mula termasuk golongan-golongan rakyat lain, lalu masuk dan menyesuaikan hidupnya dengan golongan Indonesia asli.
- b. Setelah Indonesia merdeka, pengaturan mengenai kewarganegaraan memang tidak langsung diatur secara khusus dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai kewarganegaraan baru dilakukan pada tahun 1958 dengan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958. Pengaturan mengenai kewarganegaraan tersebut terakhir kali diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan. Oleh sebab itu,

²⁰ Drs. C.S.T. Kansil:1992,hlm 2

pembagian warga Negara dalam penelitian ini menurut UU No.12 Tahun 2006 Warga Negara dibagi menjadi 2, yaitu:

1. Warga Negara Indonesia

Pasal 4 UU No.12 Tahun 2006 memberikan pengertian yang menjadi Warga Negara Indonesia (WNI) adalah:

- a. Setiap orang yang berdasarkan pertauran perundangundangan dan / atau berdasarkan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum UndangUndang ini berlaku sudah menjadi Warga Negara Indonesia.
- b. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia.
- c. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Indonesia dan ibu warga negara asing.
- d. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu Warga Negara Indonesia.
- e. 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.
- f. Anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya Warga Negara Indonesia.

- g. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari ibu Warga Negara Indonesia.
- h. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari 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 sebelum kawin.
- i. Anak yang lahir di wilayah Negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya.
- j. Anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah Negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui.
- k. Anak yang lahir di wilayah Negara Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya.

2. Warga Negara Asing (WNA)

Pasal 7 UU No.12 Tahun 2006 tidak secara langsung memberikan definisi warga negara asing. Namun peraturan pasal tersebut menjelaskan bahwa setiap orang yang bukan Warga Negara Indonesia diperlakukan sebagai warga negara asing.

3. Bumiputera atau Pribumi

Menurut C.S.T. Kansil, pribumi tidak berarti dilahirkan dan dibesarkan di Indonesia, maka dari itu orang pribumi hanyalah orang Indonesia asli. tiada orang bangsa Indonesia asli yang tidak terikat pada

salah satu kesatuan masyarakat hukum yang ada di seluruh wilayah Nusantara ini.²¹ Mereka inilah yang digolongkan sebagai Inlanders dalam pasal 163 IS semasa Hindia Belanda atau yang disebut Genzyuumin pada zaman Jepang atau orang-orang bangsa Indonesia asli dalam Pasal 26 UUD 1945 atau orang yang asli dalam daerah Negara Indonesia dalam Pasal 1a UU No.3 Tahun 1946 tentang Warganegara dan Penduduk Negara Indonesia.

a. Warga Negara Indonesia Non Pribumi

Orang-orang bangsa lain meskipun telah ratusan tahun berdiam di Nusantara tetapi karena mereka tidak terlebur ke dalam masyarakat Indonesia asli, tidak termasuk golongan Inlander. Mereka itu yang disebut dimaksud dengan orang-orang bangsa lain dalam Pasal 26 ayat (1) kalimat kedua UUD1945.

b. Pewarganegaraan

Bagi WNA maupun anak yang lahir memiliki status sebagai Warga Negara Indonesia dan warga Negara lain, misal lahir sebagai Warga Negara Indonesia dan warga Negara Timor Leste, masih dimungkinkan memperoleh status sebagai Warga Negara Indonesia. Perolehan status sebagai Warga Negara Indonesia disebut sebagai pewarganegaraan atau nasionalitas. Bab III UU No.12 Tahun 2006

²¹ <http://makalah-perkuliah.blogspot.co.id/2012/12/a.html> diunduh hari selasa, 22 mei 2017, jam 15.00

mengatur persyaratan dan tata cara memperoleh kewarganegaraan Indonesia, yaitu:

1. Pemohon telah berusia 18 tahun atau sudah menikah.
2. Pada waktu pengajuan permohonan sudah bertempat tinggal minimal 5 tahun berturut-turut atau 10 tahun tidak berturut di wilayah Indonesia.
3. Sehat jasmani dan rohani.
4. Dapat berbahasa Indonesia dan mengakui Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar Negara.
5. Tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 1 tahun atau lebih.
6. Apabila dengan memperoleh kewarganegaraan Indonesia tidak menjadi berkewarganegaraan ganda.
7. Mempunyai pekerjaan dan / atau berpenghasilan tetap
8. Membayar uang pewarganegaraan ke Kas Negara.
9. Permohonan pewarganegaraan diajukan di Indonesia oleh pemohon secara tertulis dalam bahasa Indonesia di atas kertas bermeterai cukup kepada Presiden melalui Menteri.
10. Setelah permohonannya dikabulkan, pemohon harus mengucapkan sumpah atau janji setia dihadapan pejabat yang berwenang .

F. Pengertian Ras

Menurut T.K. Oommen, ras adalah kategori fenotipe dan bisa jadi terdistribusi ke beberapa di tanah air dan menjadi bagian dari kultur yang berbeda. Terdapat beberapa untuk masing-masing ras. Suatu ras dapat menciptakan bangsa bukan karena ras itu memiliki ciri-ciri fisik, namun karena memiliki kesamaan tanah air. Sebaliknya suatu ras akan menjadi etnis apabila ia terpisah atau meninggalkan tanah airnya.²²Rasialisme adalah tindakan/praktek diskriminasi terhadap kelompok ras lain, sedangkan rasisme adalah suatu ideology yang didasarkan pada kepercayaan bahwa suatu yang dapat diamati dan dianggap diwarisi seperti warna kulit, merupakan suatu tanda perihal inferioritas yang membenarkan perlakuan diskriminasi terhadap orang yang mempunyai ciri tersebut.

²² Oommen.T.K Kewarganegaraan, Kebangsaan & Etnisitas *Mendamaikan Persaingan Identita.*:1997,hlm 99