

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Salah satu persoalan krusial yang sedang dihadapi pemerintah dan masyarakat Indonesia sekarang adalah masalah pertanahan, banyak program pemerintah dan investasi yang terhambat hanya karena soal pertanahan. Pokok persoalannya adalah berkaitan langsung dengan hak penguasaan atas tanah atau pihak yang menguasai tanah.

Masalah pertanahan di Indonesia memiliki sejarah yang sangat panjang. Pro dan kontra persoalan kepemilikan tanah muncul di sepanjang sejarah Indonesia. Pemerintah membuat suatu peraturan dan Undang-Undang pertanahan untuk mencegah dan atau mengatasi masalah dalam bidang pertanahan. Salah satu bentuk peraturannya adalah Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9/1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Pengelolaan, dan Undang-Undang pertanahan yang dimaksud adalah Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960.

Pemilikan tanah diawali dengan munduduki suatu wilayah yang oleh masyarakat Adat disebut sebagai tanah komunal (milik bersama). Khususnya di wilayah pedesan di luar Jawa, tanah ini diakui oleh hukum Adat tak tertulis baik berdasarkan hubungan keturunan maupun wilayah.

Seiring dengan perubahan pola sosial ekonomi dalam setiap masyarakat, tanah milik bersama masyarakat Adat ini secara bertahap dikuasai oleh anggota masyarakat melalui penggarapan yang bergiliran. Sistem pemilikan individual kemudian mulai dikenal di dalam sistem pemilikan komunal. Situasi ini terus berlangsung di dalam wilayah kerajaan dan kesultanan sejak abad ke lima dan berkembang seiring kedatangan kolonial Belanda pada abad ke tujuhbelas yang membawa konsep hukum pertanahan mereka.

Selama masa penjajahan Belanda, pemilikan tanah secara perorangan menyebabkan dualisme hukum pertanahan, yaitu tanah-tanah di bawah hukum Adat dan tanah-tanah yang tunduk kepada hukum Belanda. Hukum yang mengatur tentang pertanahan yang dimaksud adalah *Agrarische Wet 1870*, adalah suatu Undang-Undang yang dibuat di negeri Belanda tahun 1870. Menurut hukum pertanahan kolonial, tanah bersama milik Adat diakui keberadaannya, ini dapat dilihat dari isi Pasal 66 RR yang kemudian menjadi Pasal 51 *Indische Staatsregeling* (IS) ayat (3) pada tahun 1925, yang berbunyi :

“Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi. Tidak termasuk yang boleh disewakan adalah tanah-tanah kepunyaan orang pribumi asal pembukaan hutan, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat pengembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa.”

Pengertian penguasaan dipakai dalam arti yuridis, yaitu penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki.<sup>1</sup>

Dalam UUPA 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 atas tanah tertinggi, beraspek perdata maupun publik.
2. Hak menguasai dari Negara yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik.
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik.
4. Hak-hak perorangan/individual, semuanya beraspek perdata, terdiri atas :
  - a. Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung atau tidak langsung bersumber pada hak bangsa, yang disebut dalam Pasal 16 dan 53.
  - b. Wakaf, yaitu hak milik yang sudah diwakafkan pasal 49.
  - c. Hak Jaminan atas Tanah yang disebut “Hak Tanggungan” dalam Pasal 25, 33, 39 dan 51.<sup>2</sup>

“Mengenai hak tanggungan diatur lebih lanjut dalam *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.*”

<sup>1</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* Jakarta : Penerbit Djambatan, 2003, hlm23

<sup>2</sup> *Ibid.*, 24

Menurut Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dikatakan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara. Maksud dari pengertian bumi dalam Pasal ini salah satunya adalah tanah. Hak menguasai dari Negara atas tanah mengandung arti bahwa adanya wewenang bagi Negara sebagai organisasi kekuasaan untuk mengatur penguasaan atas tanah. Menurut Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 wewenang tersebut adalah:

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

Dengan bertambahnya jumlah penduduk dan penyebaran penduduk yang tidak seimbang, serta jumlah lapangan pekerjaan yang kurang, maka pemerintah membuat suatu program untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, salah satunya adalah dengan program transmigrasi. Program ini diselenggarakan oleh suatu badan yang berwenang yaitu Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Program transmigrasi ini dimaksudkan untuk memberdayakan masyarakat dengan cara pemindahan dan/atau kepindahan penduduk dari satu daerah untuk menetap ke daerah lain yang ditetapkan di

dalam wilayah Republik Indonesia dengan memberikan suatu lahan untuk dimanfaatkan bagi kesejahteraan.

Program ini diperkuat dengan adanya Undang-Undang yang mengatur, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1972 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Transmigrasi, diikuti dengan dikeluarkannya peraturan-peraturan pelaksanaannya, yakni :

- 1) P.P. nomor 42/1973, tentang Penyelenggaraan Transmigrasi.
- 2) Kep. Pres, nomor 26/1978 tentang Badan Koordinasi Penyelenggaraan Transmigrasi.
- 3) Kep. Pres, nomor 30/1984 tentang Koordinasi Penyelenggaraan Transmigrasi.

Serta pelbagai ketentuan lainnya, dimana kesemuanya ini ada kaitannya dengan Instruksi Presiden nomor 1/1976 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Bidang ke-Agrariaan dan Bidang Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi dan Pekerjaan Umum.<sup>3</sup>

Adanya program transmigrasi ini, berarti pemerintah membuka suatu lahan kepada transmigran. Pemberian lahan tersebut dapat dilihat dari pemberian hak milik atas tanah kepada transmigran untuk dikelola dan dimanfaatkan bagi kesejahteraan. Status hak milik yang dimaksud disini adalah tidak sama dengan yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria nomor 5 Tahun 1960, yaitu :

---

<sup>3</sup> John salidenho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Jakarta, Sinar Grafika, cetakan ketiga 1993, hlm. 226.

“hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.”

Dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 12 Tahun 1978 tentang Larangan Peminjaman Hak Milik Atas Tanah Yang Diperoleh Dari Hasil Pelaksanaan Transmigrasi, status hak milik atas tanah transmigran yang dimaksud disini terdapat suatu pembatasan, ini dapat dilihat dari Pasal 1 huruf a, yaitu :

“ dalam jangka waktu 10 tahun sejak didaftarkannya surat keputusan pemberian hak milik tersebut kepada kantor Sub Direktorat Agraria Daerah setempat, tanah tersebut dilarang untuk dialihkan haknya kepada siapapun, kecuali setelah mendapat ijin terlebih dahulu dari Bupati Kepala Daerah Tingkat II setempat.”

Dapat terlihat bahwa Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 12 Tahun 1978 membatasi pengertian hak milik dalam Undang-Undang Pokok Agraria nomor 5 Tahun 1960. Pembatasan ini bukanlah termasuk dalam kategori fungsi sosial yang terdapat dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria. Seharusnya keputusan menteri tersebut tidak bertentangan dengan Undang-Undang yang berlaku.

Dengan melihat permasalahan ini, penulis ingin mengetahui bagaimana perlindungan hukum pemegang hak milik atas tanah transmigran dan kepastian hukum atas status hak milik yang dimiliki transmigran, oleh karena itu penulis mengangkat judul **“PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK MILIK ATAS TANAH TRANSMIGRAN**

## **DITINJAU DARI KEPUTUSAN MENTERI DALAM NEGERI NO 12 TAHUN 1978”**

### **B. RUMUSAN MASALAH**

Sesuai dengan judul skripsi ini, maka masalah yang dapat penulis rumuskan adalah:

1. Bagaimana perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah transmigran?
2. Bagaimana pelaksanaan Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 12 Tahun 1978?

### **C. TUJUAN PENULISAN**

Berdasarkan pokok permasalahan diatas maka tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah transmigran dan bagaimana pelaksanaan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 1978. Mengingat pentingnya perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah transmigran, maka hal ini penting sekali untuk diteliti agar kelak transmigran dapat memanfaatkan tanah tersebut untuk kesejahteraannya.

### **D. MANFAAT PENULISAN**

Tulisan ini dibuat dengan maksud untuk menelaah perlindungan hukum pemegang hak milik atas tanah transmigran. Diharapkan pembaca

dapat mengetahui bagaimana perlindungan hukum pemegang hak milik tersebut dilaksanakan sesuai dengan keadilan, sehingga tercipta suatu kepastian hukum dan keadilan antara pihak-pihak yang terlibat.

## **E. SISTEMATIKA PENULISAN**

Penulis membagi tulisan ini dalam sistematika sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan

Mengemukakan latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penulisan, manfaat penulisan, metode penulisan dan sistematika penulisan.

Bab II : Landasan Teori

Menguraikan tentang Pengertian hak atas tanah, pengertian hak milik, tata cara pemberian hak atas tanah, tentang instansi yang berwenang untuk memberikan hak milik atas tanah, Rechtsverwerking, pengertian pendaftaran hak milik atas tanah, pengadaan tanah, sertifikat.

Bab III : Metode Penelitian

Menguraikan tentang langkah-langkah dan metode-metode yang digunakan dalam penelitian ini.

Bab IV : Pembahasan Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Milik Atas Tanah Transmigran.

Menguraikan permasalahan tentang perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah transmigran dan kompetensi Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 12 Tahun 1978 terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

#### Bab V : Kesimpulan dan Saran

Menguraikan tentang kesimpulan dari apa yang telah diuraikan dalam bab-bab terdahulu serta memberikan saran-saran sehubungan dengan masalah yang penulis bahas.

Daftar Pustaka.

Lampiran.

