

**KAJIAN KE ATAS HAK PAKAI KHUSUS TANAH
DALAM SISTEM PERUNDANGAN
PERTANAHAN NASIONAL**

ARIFIN BUR

**DOKTOR FALSAFAH
UNIVERSITI UTARA MALAYSIA
Oktober 2014**

**KAJIAN KE ATAS HAK PAKAI KHUSUS TANAH
DALAM SISTEM PERUNDANGAN
PERTANAHAN NASIONAL**

**Oleh:
ARIFIN BUR**

**Tesis Diserahkan kepada Ghazali Shafie Graduate School of
Government, University Utara Malaysia
bagi memenuhi syarat Ijazah Doktor Falsafah**

KEBENANARAN PENGGUNAAN

Tesis ini dikemukakan sebagai memenuhi keperluan pengijazahan Doktor Falsafah Kolej Undang-Undang, Kerajaan, dan Pengajian Antarabangsa, Universiti Utara Malaysia. Saya dengan ini bersetuju memberi kebenaran kepada penyelia saya atau Dekan Pascasiswazah dan Penyelidikan, Kolej Undang-Undang, Kerajaan, dan Pengajian Antarabangsa (jika tanpa kehadiran saya) membuat salinan sebahagian atau sepenuhnya tesis dalam apa jua cara bagi tujuan kerjasama. Sebarang penyalinan atau penerbitan tesis ini bagi memperoleh faedah kewangan mesti terlebih dahulu mendapat kebenaran bertulis daripada saya. Penghargaan yang sewajarnya juga hendaklah diberikan kepada Universiti Utara Malaysia untuk sebarang penggunaan bahan yang terdapat dalam tesis ini bagi tujuan ilmiah.

Permohonan untuk membuat salinan atau penggunaan bahan dalam tesis ini sama ada sepenuhnya ataupun sebahagian, hendaklah dialamatkan kepada:

Dekan Pascasiswazah dan Penyelidikan
Kolej Undang-Undang, Kerajaan, dan Pengajian Antarabangsa
Universiti Utara Malaysia
06010 UUM Sintok
Kedah Darul Aman
MALAYSIA

PERAKUAN

“Saya akui karya ini adalah hasil kerja saya sendiri kecuali nukilan dan ringkasan yang tiap-tiap satunya telah saya jelaskan sumbernya.”

Tarikh : 28 Oktober 2014

Tanda Tangan

Nama : Arifin Bur

Nombor Matrik : 91257

ABSTRAK

Pemberimilikan tanah terhadap tanah hak pakai khusus bagi keperluan perbadanan awam sepatutnya berasaskan kepada undang-undang yang berkuatkuasa iaitu Undang-Undang Pokok Agraria Nombor 5 1960 (UUPA). Konsep hak pakai diperuntukan di bawah seksyen 41, 42 dan 43 UUPA namun ia bersifat umum. Objektif kajian ini ialah untuk mengkaji sama ada konsep hak pakai khusus tanah boleh diterimapakai secara rasmi di bawah sistem perundangan pertanahan nasional Indonesia. Isu-isu mengenai dasar perundangan, sebutan nama, jangka masa, tanah sebagai objek, perbadanan sebagai subjek hak yang terangkum di bawah konsep hak pakai khusus tanah ini merupakan isu yang turut diberikan penjelasannya. Kajian ini berbentuk kualitatif dan deskriptif dengan menggunakan kaedah temubual yang dibuat dengan respondens dari pelbagai latarbelakang di Indonesia. Kaedah induktif digunakan untuk membincangkan hasil kajian yang didapati daripada data sekunder dan hasil temubual dengan responden. Hasil kajian ini mendapati undang-undang khusus yang mengatur hak pakai khusus tanah belum wujud lagi di bawah sistem perundangan tanah nasional Indonesia. Walau bagaimanapun peraturan dasar perundangan tanah yang mengatur hak pakai sedia ada sudah merangkumi konsep hak pakai khusus tanah secara substantif. Selain itu kajian ini juga mendapati ciri-ciri atau sifat-sifat seperti tanah negara sebagai objek, perbadanan awam sebagai subjek, jangka masa yang tidak ditentukan, tidak boleh dipindahmilikan dan dibebankan dengan hak tanggungan adalah menyokong sifat khusus kepada hak pakai khusus tanah ini. Kesemua ciri-ciri dan sifat-sifat ini diamalkan oleh pihak berkuasa tetapi tidak menggunakan sebutan nama hak pakai khusus sebaliknya hak pakai institusi pemerintah. Kajian ini mencadangkan undang-undang hak pakai khusus tanah dan tanahnya dijadikan sebagai aset negara untuk menambahbaikkan hak pakai khusus tanah yang masih belum wujud secara konseptual mengikut undang-undang tanah di Indonesia.

Kata Kunci: Agraria, Aset negara, Hak pakai khusus, Undang-undang, Tanah

ABSTRACT

Alienation of land to public corporation for specific land use rights must be conducted in accordance with the present law in force namely Undang-undang Pokok Agraria Nombor 5 1960 (UUPA). The concept of land rights is provided under section 41, 42 and 43 of the UUPA but are general in nature. The objective of this study is to examine whether the concept of specific land use rights can be officially applicable under the Indonesian national land law. Issues relating to legal policy, use of name, duration of time as an object, the corporation as a right of subject which are under the concept of specific land use rights have been explained. This is a qualitative and descriptive study applying the method of interview where the collection of data was made through interviews of respondents from different backgrounds in Indonesian. The inductive method is used to discuss the findings of secondary data and results of interview with the respondents. The study has indicated that a specific law governing specific land use rights does not exist in Indonesian national land law. However, land law policy regulating land rights has substantively incorporated the features of the concept of specific land use rights. This study also found that the characteristics such as national land as an object, public corporation as a subject, unspecified duration of time, incapability of transfer of land and liability rights are all supportive to the characteristics of specific land use rights in question. All of these characteristics are applied by the authorities without using the name of specific land use rights instead they use the term land rights of the government. This study proposes that the law on specific land use rights and the land therein be accepted as national assets in order to ameliorate the concept of specific land use rights which are still non-existent under the Indonesian national land law.

Keyword: Agraria, Land, Law, National asset, Specific Land Use Rights.

PENGHARGAAN

“Bismillahirrahmanirrahiim”

“Dengan nama Allah Yang Maha Pengasih dan Penyayang”

Syukur alhamdulillah kepada Allah SWT serta salawat dan salam atas junjungan Nabi Muhammad SAW. Saya panjatkan kesyukuran ke hadirat-Nya, kerana memberikan saya kesihatan, masa, dan kematangan fikiran untuk menyiapkan kajian ini dalam bentuk sebegini rupa. Jutaan terima kasih yang rasanya tidak mampu untuk membalas kembali hingga akhir hayat saya kepada penyelia saya, Assoc. Profesor Dr. Rusniah Binti Ahmad dengan kepakarannya banyak membantu saya, memberi bimbingan, teguran, dan nasihat yang begitu berguna sepanjang kajian ini dilakukan. Jutaan terima kasih saya pula kepada Assoc. Profesor. Dr. Asmah Laili Hj. Yeon sebagai Chairperson of Viva Sesion, Prof. Dr. Rohimi Shapiee sebagai External Examiner, dan Dr. Harlida Abdul Wahab sebagai Internal Examiner. Terima kasih saya juga kepada Rektor UIR Profesor Dr. Detri Karya, MSc, Dekan Fakultas Hukum UIR Profesor Dr. Syafrinaldi, SH.,MCL, dan Profesor Dr. Hasan Basri Jumin, MSc, sebagai mantan Rektor UIR, Direktur Program Pascasarjana UIR DR. Sri Wahyuni, SH., Msi, atas kerjasama yang diberikan sepanjang tempoh saya melanjutkan pengajian. Terima kasih juga saya rakamkan kepada Pemerintah Propinsi Riau atas skim bantuan zamalah bagi membantu dari segi kewangan pada awal kajian ini.

Banyak data bagi penulisan ini diperolehi dari responden. Oleh itu, jutaan terima kasih diucapkan kepada Pakar Perundangan Pertanahan Indonesia Profesor Dr. Yuliamirwati., SH.,MH. Profesor Dr. Herawan Sauni., SH., MH, dan responden lain sama ada di bawah badan eksekutif, kehakiman, mahupun lembaga agama dan

sosial yang tidak dapat saya sebutkan namanya.

Khusus buat ayahanda saya Burhan bin Majid dan bonda saya Darwisah binti Doya' yang tidak sempat menikmati kejayaan saya ini kerana telah dipanggil Allah SWT. Semoga roh mereka dicucuri rahmat Allah SWT.

Junjungan terima kasih dan setinggi-tinggi penghargaan saya tujukan khas buat isteri tercinta, Hajah Suridah binti Ahmad atas keizinan, semangat, kesabaran dan tolak ansur yang ditunjukkan menguatkan semangat saya untuk menempuh masa-masa yang sukar. Tidak ketinggalan buat anakanda kami; Aribudisunarko, ST., MH., DR. David Andrio, ST., Msi., Dodivivino, SH., dan Lola Indah Sari, SH., yang moga-moga suatu hari nanti mengikuti jejak langkah ayahanda.

Sintok, Kedah Darul Aman,
28 Oktober 2014
Penulis,

Arifin Bur
Matrik 91257

SENARAI ISI KANDUNGAN

MUKA SURAT

HALAMAN TAJUK	i
PERAKUAN KERJA TESIS / DISERTASI	iii
KEBENARAN PENGGUNAAN	v
PERAKUAN	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
PENGHARGAAN	ix
SENARAI KANDUNGAN	xi
SENARAI TATA NAMA	xviii
SENARAI STATUT	xxii
SENARAI ISTILAH	xxiv
SENARAI JADUAL	xxvi
SENARAI SINGKATAN PERKATAAN	xxvii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.0 Pengenalan	1
1.1 Pernyataan Masalah	3
1.2 Persoalan Kajian	12
1.3 Objektif Kajian	12
1.4 Kepentingan Kajian	13
1.5 Definisi Istilah	14
1.6 Kekangan Kajian	16
1.7 Penyusunan Bab	17
1.8 Rumusan	18
BAB 2 SOROTAN KARYA	19
2.0 Pengenalan	19
2.1 Perlembagaan Punca Perundangan Pertanahan Indonesia	20
2.1.1 Makna perlembagaan sebagai punca perundangan pertanahan Indonesia	20

2.1.2 Undang-undang memiliki peranan dalam Penguasaan tanah	25
2.2 Konsep Hak Penguasaan Tanah dalam Perundangan Pertanahan Indonesia	32
2.2.1 Makna perundangan pertanahan	32
2.2.2 Ciri-ciri atau sifat hak penguasaan tanah	34
2.2.3 Konsep hak penguasaan tanah	35
2.3 Hak Pakai Khusus Tanah Di Bawah Hak Penguasaan Tanah	50
2.3.1 Hak pakai khusus tanah sebagai hak awam	50
2.3.2 Sebutan nama hak pakai khusus tanah	52
2.3.3 Hak gunapakai tanah negara bagi hak pakai khusus Tanah	54
2.3.4 Perbadanan awam subjek hak pakai khusus tanah	56
2.3.5 Pelupusan dan pindah milik tanah hak pakai khusus	66
2.3.6 Tamat tempoh hak pakai khusus tanah	68
2.4 Pewartaan Tanah Hak Pakai Khusus	69
2.4.1 Pewartaan dari segi undang-undang	69
2.4.2 Pewartaan dari segi pentadbiran dan fizikal	73
2.5 Rumusan	74
BAB 3 KAEDAH KAJIAN	77
3.0 Pengenalan	77
3.1 Reka Bentuk Kajian	77
3.2 Skop Kajian	79
3.3 Populasi dan Sampel Kajian	81
3.3.1 Daerah Kota Pekanbaru	81
3.3.2 Daerah Kabupaten Siak Sri Indrapura	81
3.3.3 Populasi	82

3.4 Teknik Persampelan	84
3.5 Pembentukan Instrumen Kajian	85
3.6 Tatacara Pengumpulan Data	86
3.7 Analisis Data	92
3.8 Rumusan	95
BAB 4 DAPATAN KAJIAN	96
4.0 Pengenalan	96
4.1 Proses Menjalankan Kajian dan Kadar Perolehan Jawapan Temu bual	96
4.2 Maklumat Deskriptif Responden Kajian	97
4.3 Kewujudan Undang-Undang Hak Pakai Khusus Tanah di Indonesia	97
4.3.1 Hubung kait hak pakai khusus tanah dengan perundangan pertanahan	97
4.3.2 Peranan perundangan pertanahan ke atas hak pakai khusus tanah	99
4.3.3 Ruang hak pakai khusus tanah dalam perundangan Pertanahan	102
4.3.4 Undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai rujukan	105
4.4 Ciri-ciri atau Sifat Hak Pakai Khusus Tanah di Indonesia	107
4.4.1 Ciri-ciri atau sifat hak pakai khusus tanah dari segi hak penguasaan tanah sebagai lembaga perundangan	107
4.4.2 Ciri-ciri atau sifat hak pakai khusus tanah dari segi hak penguasaan tanah sebagai hubungan perundangan konkrit	116
4.5 Pengamalan Hak Pakai Khusus Tanah oleh Pihak Berkuasa Dalam Pentadbiran Pertanahan	120
4.5.1 Sebutan nama hak pakai khusus tanah dari segi amalan	120
4.5.2 Pemanfaatan tanah bagi hak pakai khusus tanah dari segi amalan	122
4.5.3 Cara memperolehi dan bukti hak pakai khusus tanah	124

4.5.4	Pembebanan dan pindahmilik hak pakai khusus tanah	125
4.6	Masalah Dihadapi Pihak Berkuasa Dalam Pengamalan Hak Pakai Khusus Tanah	128
4.6.1	Masalah undang-undang sebagai rujukan	128
4.6.2	Masalah pewartaan hak pakai khusus tanah	130
4.6.3	Masalah hak pakai khusus tanah dalam pelbagai kes	133
4.7	Cara Menambahbaikkan Kelemahan Hak Pakai Khusus Tanah	135
4.7.1	Cara dari segi undang-undang sebagai penanda aras	135
4.7.2	Cara mengamalkan pewartaan ke atas hak pakai khusus Tanah	137
4.8	Rumusan	139
BAB 5	PERBINCANGAN DAPATAN KAJIAN	142
5.0	Pengenalan	142
5.1	Kewujudan Undang-Undang Hak Pakai Khusus Tanah di Indonesia	142
5.1.1	Hubung kait hak pakai khusus tanah dengan perundangan pertanahan	142
5.1.2	Peranan perundangan pertanahan terhadap hak pakai khusus tanah	150
5.1.3	Ruang hak pakai khusus tanah dalam perundangan Pertanahan	156
5.1.4	Undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai rujukan	170
5.2	Ciri-ciri atau Sifat Hak Pakai Khusus Tanah di Indonesia	173
5.2.1	Ciri-ciri atau sifat hak pakai khusus tanah dari segi hak penguasaan tanah sebagai lembaga perundangan	173
5.2.2	Ciri-ciri atau sifat hak pakai khusus tanah dari segi hak penguasaan tanah sebagai hubungan perundangan konkrit	193

5.3 Pengamalan Hak Pakai Khusus Tanah oleh Pihak Berkuasa Dalam Pentadbiran Pertanahan	202
5.3.1 Sebutan nama hak pakai khusus tanah dari segi amalan	202
5.3.2 Pemanfaatan tanah hak pakai khusus tanah	204
5.3.3 Cara memperolehi dan bukti hak pakai khusus tanah	206
5.3.4 Pembebanan dan pindahmilik hak pakai khusus tanah	208
5.4 Permasalahan Dihadapi Pihak Berkuasa Dalam Pengamalan Hak Pakai Khusus Tanah	210
5.4.1 Masalah undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai Rujukan	210
5.4.2 Masalah pewartaan hak pakai khusus tanah	213
5.4.3 Masalah hak pakai khusus tanah dalam pelbagai kes	228
5.5 Cara Menambahbaikkan Kelemahan Hak Pakai Khusus Tanah	232
5.5.1 Cara mewujudkan undang-undang sebagai penanda aras	232
5.5.2 Cara mengamalkan pewartaan ke atas hak pakai khusus tanah	236
5.6 Rumusan	241
BAB 6 KESIMPULAN DAN CADANGAN	244
6.0 Pengenalan	244
6.1 Kesimpulan	244
6.1.1 Undang-undang hak pakai khusus tanah di Indonesia	244
6.1.2 Ciri-ciri atau sifat hak pakai khusus tanah di Indonesia	245
6.1.3 Pengamalan hak pakai khusus tanah dalam penyelenggaraan pentadbiran pertanahan di Indonesia	246
6.1.4 Masalah yang dihadapi dalam mengamalkan hak pakai khusus tanah	246

6.1.5 Penambahbaikan bagi hak pakai khusus tanah	247
6.2 Cadangan dan Saranan	248
6.3 Cadangan Lanjutan	257
6.4 Rumusan	259

BIBLIOGRAFI	261
--------------------	-----

LAMPIRAN

- A. Undang-Undang Nombor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar
Pokok-Pokok Agraria
- B. Borang Temu bual
 - 1. Badan Eksekutif
 - 2. Badan Kehakiman
 - 3. Badan Pertanahan Nasional (BPN)
 - 4. Pejabat Kekayaan Negara
 - 5. Pertubuhan Agama dan Sosial
 - 6. Pakar Perundangan Pertanahan

SENARAI TATANAMA

Bilangan	Tatanama		Muka surat
1.	UUD'45	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.	1, 2, 4, 5, 108, 110, 111, 147, 154, 155, 159, 160, 162, 163, 168, 170, 172, 173, 175, 176, 243, 254, 259, 264, 268.
2.	UUPA.5.1960	Undang-Undang Pokok Agraria Nombor 5 Tahun 1960.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 13, 16, 30, 35, 36, 39, 44, 47, 48, 58, 62, 65, 67, 80, 91, 92, 103, 107, 109, 113, 125, 143, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 173, 175, 176, 177, 179, 181, 182, 189, 192, 193, 197, 198, 204, 205, 206, 210, 213, 215, 216, 217, 218, 222, 229, 233, 244, 246, 252, 256, 257, 259, 261, 264, 265, 266, 299, 307.
3.	UUHT.4.1996	Undang-Undang Hak Tanggungan Nombor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.	107, 204, 205, 218, 261.
4.	UU.1.2004	Undang-Undang Nombor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.	60, 91, 197, 198, 219, 225, 235, 237, 248, 249, 251, 261, 264, 265.
5.	UU.25.2010	Undang-Undang Nombor 25 Tahun 2010 tentang Pelayanan Publik dan Badan Pelayanan Umum	224

6.	UU.2.2012	Undang-Undang Nombor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	43, 48.
7.	P.P. 8.1953	Peraturan Pemerintah Nombor 8 Tahun 1953 tentang Hak Penguasaan	1, 15, 76.
8.	P.P.38.1963	Peraturan Pemerintah Nombor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.	1, 62, 165, 242.
9.	P.P. 28.1977	Peraturan Pemerintah Nombor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.	180
10.	P.P.40.1996	Peraturan Pemerintah Nombor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.	6, 91, 92, 112, 113, 120, 121, 122, 123, 126, 136, 148, 165, 179, 180, 261, 265.
11.	P.P.24.1997	Peraturan Pemerintah Nombor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.	1, 228, 231, 233.
12.	P.P. 6.2006	Peraturan Pemerintah Nombor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.	228, 231, 233, 237.
13.	PMDN1.1977	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nombor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan dan Pendaftarannya.	109, 147, 161, 165, 170, 172, 237, 259.

14.	PMDN17.2007	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nombor 17 tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.	225
15.	PMNA.3.1999	Peraturan Menteri Negara Agraria Nombor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.	231
16.	PMNA/Kepala BPN. 9.1999	Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nombor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.	13, 130, 198, 230.
17.	PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara	282
18.	BUMN	Badan Usaha Milik Negara	60, 63, 64, 66, 197, 282.
19.	BUMD	Badan Usaha Milik Daerah	66, 197
20.	BPN	Badan Pertanahan Nasional	197, 274, 286.
21.	APBN	Anggaran Pendapatan Belanja Negara	131, 138, 198, 199, 216, 218, 225, 226, 231, 232.
22.	APBD	Anggaran Pendapatan Belanja Daerah	138, 198, 199, 216, 218, 225, 226, 231, 232.
23.	PN.PBR	Pengadilan Negeri Pekanbaru	141, 231, 240, 265, 288.
24.	PN.DUM	Pengadilan Negeri Dumai	141, 231, 240, 265, 288.
25.	KPA	Konsersium Pembaharuan Agraria	276

26.	KRHN	Komisi Reformasi Hukum Tanah Nasional	276
27.	BPK	Badan Pemeriksaan Keuangan	144, 276.
28.	Ombudsman	Suatu institusi yang ditubuhkan negara bagi mengawal pentadbiran perkhidmatan awam	35
29.	Pancasila	Dasar falsafah bangsa Indonesia	25, 26, 31, 39, 80, 107, 108, 155, 160, 162, 163, 243, 278.

SENARAI STATUT

Bilangan	Nama Statut	Muka surat
1.	Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.	1, 2, 4, 5, 108, 110, 111, 147, 154, 155, 159, 160, 162, 163, 168, 170, 172, 173, 175, 176, 243, 254, 259, 264, 268.
2.	Undang-undang Pokok Agraria Nombor 5 Tahun 1960.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 13, 16, 30, 35, 36, 39, 44, 47, 48, 58, 62, 65, 67, 80, 91, 92, 103, 107, 109, 113, 125, 143, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 173, 175, 176, 177, 179, 181, 182, 189, 192, 193, 197, 198, 204, 205, 206, 210, 213, 215, 216, 217, 218, 222, 229, 233, 244, 246, 252, 256, 257, 259, 261, 264, 265, 266, 299, 307.
3.	Undang-undang Nombor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.	107, 204, 205, 218, 261.
4.	Undang-undang Nombor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.	60, 91, 197, 198, 219, 225, 235, 237, 248, 249, 251, 261, 264, 265.
5.	Undang-undang Nombor 25 Tahun 2010 tentang Pelayanan Publik dan Badan Pelayanan Umum.	224
6.	Undang-Undang Nombor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	43, 48
7.	Peraturan Pemerintah Nombor 8 Tahun 1953 tentang Hak Penguasaan.	1, 15, 76
8.	Peraturan Pemerintah Nombor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.	1, 62, 165, 242.
9.	Peraturan Pemerintah Nombor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.	180

10.	Peraturan Pemerintah Nombor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.	6, 91, 92, 112, 113, 120, 121, 122, 123, 126, 136, 148, 165, 179, 180, 261, 265.
11.	Peraturan Pemerintah Nombor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.	1, 228, 231, 233.
12.	Peraturan Pemerintah Nombor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.	228, 231, 233, 237.
13.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nombor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan dan Pendaftarannya.	109, 147, 161, 165, 170, 172, 237, 259.
14.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nombor 17 tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.	225
15.	Peraturan Menteri Negara Agraria Nombor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.	203
16.	Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nombor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.	13, 130, 198, 230.
17.	Surat Pekeliling Badan Pertanahan Nasional Indonesia Nombor 500-1255 Tahun 1990.	87

SENARAI ISTILAH

Bilangan	Istilah	Penjelasan	Muka surat
1.	Hak Tanggungan	Hak jaminan yang dibebankan pada hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu untuk pelunasan utang tertentu.	6, 10, 53, 72, 73, 76, 116, 117, 120, 124, 126, 132, 133, 134, 148, 177, 188, 191, 204, 205, 206, 207, 208, 218, 219, 225, 245, 246, 252, 260, 261, 262, 263, 298, 301.
2.	Sijil tanah palsu	Sijil tanah yang dipalsukan oleh masyarakat sehingga tidak selari dengan yang asalnya.	5
3.	Sijil tanah asli tapi palsu	Surat-surat bukti sebagai dasar hak untuk penerbitan sijil tanah itu ternyata dipalsukan.	5
4.	Sijil tanah kembar	Satu bidang tanah diterbitkan lebih daripada satu sijil tanah yang letak tanahnya saling bertindihan seluruhnya atau sebahagian.	5
5.	Publiek rechterlijk	Hak awam/am	56, 184
6.	Privat rechterlijk	Hak perseoran/persendirian	184
7.	Domain verklaring	Milik negara	2, 173
8.	Tanah pertikelir	Tanah eigendom berupa tanah kongsi yang dikuasai secara langsung oleh tuan tanah yang digunakan untuk mengangkat kepala desa.	11
9.	Verponding	Istilah ini digunakan bagi menyebut salah satu jenis cukai tanah.	10

10.	Hak penguasaan tanah sebagai lembaga undang-undang	Hak penguasaan yang belum dihubungkan dengan tanah sebagai objek dan perseorangan atau perbadanan sebagai subjek.	81
11.	Hak penguasaan tanah sebagai lembaga hubungan perundangan konkrit	Hak penguasaan yang sudah dihubungkan dengan tanah sebagai objek dan perseorangan atau perbadanan sebagai subjek	81
12.	Tanah bengkok	Tanah bagi membantu ekonomi kepala Desa di Pulau Jawa.	76

SENARAI JADUAL

Bilangan	Nombor Jadual	Isi Jadual	Muka surat
1.	Jadual 3.1	Susunan unit dan bilangan responden	83
2.	Jadual 3.2	Susunan unit atau kumpulan responden yang ditemu bual	90, 91
3.	Jadual 4.1	Kuasa negara bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara beri ruang bagi hak pakai khusus tanah	104, 105
4.	Jadual 4.2	Pengamalan unsur-unsur hak pakai khusus tanah oleh pemerintah dari segi amalannya	127

SENARAI SINGKATAN PERKATAAN

APBD	Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan Belanja Negara
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
DPR RI	Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia
HPL	Hak Pengelolaan
KPA	Konsesium Pembaharuan Agraria
MA	Mahkamah Agung
No	Nombor
PK	Peninjauan Kembali
PMA	Peraturan Menteri Agraria
PMDN	Peraturan Menteri Dalam Negeri
PMK	Peraturan Menteri Keuangan
PMNA	Peraturan Menteri Negara Agraria
PN.BPR	Pengadilan Negeri Pekanbaru
PN.DUM	Pengadilan Negeri Dumai
PP	Peraturan Pemerintah
PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
UGM	Universitas Gajah Madah
UNPAD	Universitas Pajajaran Bandung
USU	Universitas Sumatra Utara
UU	Undang-Undang
UUD'45	Undangang- Undang Dasar 1945
UUHT	Undang-Undang Hak Tanggungan
UUPA	Undang-Undang Pokok Agraria

BAB 1

PENDAHULUAN

1.0 Pengenalan

Tanah sebagai sumber asli yang utama mempunyai tempat yang istimewa.¹ Kini tanah memiliki erti penting dalam pembangunan Indonesia untuk pelbagai keperluan.² Tanah untuk kepentingan aktiviti awam diperuntukkan bagi keperluan negara, ibadat dan keperluan tempat-tempat suci lainnya,³ seperti tanah bagi pembangunan pejabat gabenor, hospital, dan rumah tempat-tempat ibadat. Oleh itu, undang-undang adalah perlu untuk mengatur pelbagai pemanfaatan tanah bagi pembangunan selain daripada sebagai sumber rujukan yang penting.

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD'45) adalah tunggak perundangan negara Indonesia. Ia sumber utama dasar rujukan bagi undang-undang pertanahan di Indonesia. Undang-Undang Pokok Agraria Nombor 5 Tahun 1960 (UUPA.5.1960) sebagai lanjutan UUD'45 menggambarkan sistem perundangan pertanahan Indonesia bagi pindaan perundangan pertanahan lama.⁴ Ia sangat perlu dan memainkan peranan

¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* [Jakarta: Rajawali Pres, 2010], 280. Istimewa tanah ini kerana tanah bersifat tetap, tidak boleh dipindahkan, boleh menjadi langka tidak sahaja bilangan luasnya berkurang tetapi juga kerana bilangan penguasaannya bertambah yang berimpak pada perubahan penggunaan tanah. Sila lihat juga Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan* [Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008], 29. Tanah sebagai sumber asli mempunyai tempat istimewa. Ia boleh dipandang sebagai tempat semua makhluk menjalankan kehidupannya, sebagai ruang (*space*), tanah boleh diukur dengan ukuran luas serta tanah merupakan tempat di mana tersimpan semua jenis sumber asli seperti perlombongan dan air.

² Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA* [Jakarta: Renike Cipta, 1995], 7. Perkara yang sama dikemukakan lagi oleh Soni Harsono, *Hukum Pertanahan Menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan Praktek Pelaksanaannya* [Medan: Ceramah Pembukaan Seminar Nasional Hukum Agraria III, 1990], 8. Disadari tanah tidak sekadar masalah agraria yang selama ini lazimnya lebih disamakan dengan pertanian, akan tetapi memiliki cakupan lebih luas, meliputi dimensi ekonomi, sosial budaya, politik dan pertahanan keamanan negara, Mesti boleh dipahamkan bahawa tanah adalah wujud konkrit dan salah satu modal dasar pembangunan nasional.

³ Imam Soetikinjo, *Politik Agraria Nasional* [Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1985], 22. Bahawa tanah bagi keperluan am adalah untuk keperluan negara, peribadatan, pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial dan kebudayaan.

⁴ UUPA.5.1960, *Mukadimah Bahagian Memutus*, ia meletakkan satu pengakhiran kepada dualisme dalam undang-undang tanah di Indonesia iaitu Undang-undang Sivil dan perundangan adat. Secara tegas telah mencabut Agrarische Wet (S.18750-55), Domain Verklaring yang tersebut dalam Seksyen

utama dalam membentuk sistem pentadbiran dan pemegangan tanah di Indonesia.

Di dalam UUPA 5.1960 seksyen 16 memperuntukkan pelbagai jenis hak tanah. Satu daripadanya adalah hak pakai di samping hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan. Hak pakai ini semula diambilkira boleh mengatasi pelbagai perkembangan baru di bidang pertanahan, kerana ia memiliki ciri atau sifat yang umum, erti yang luas, sukar melakukan ketelusan dan pengawalan ke atas nya.⁵ Ternyata ia belum boleh mengatasinya kerana pihak berkuasa melupuskan hak pakai institusi pemerintah, hak milik tanah wakaf dan hak pengelolaan bagi keperluan awam sebagai bukti.⁶ Selepas itu, penyederhanaan jenis hak tanah dalam UUPA tidak pula perkara mudah dan sederhana untuk dijalankan kerana akan mendatangkan pelbagai akibat.⁷ Oleh itu, dimungkinkan oleh UUPA.5.1960 untuk menambah jenis hak tanah yang baru.⁸

Oleh yang demikian, kewujudan hak pakai di masa hadapan tidak lagi bersifat umum tetapi khusus yang diperuntukkan bagi keperluan perbadan awam. Hak pakai bersifat khusus ini telah dikekalkan oleh Adiputra Parlindungan (A.P Parlindungan) seorang profesor kanan dan pakar perundangan pertanahan di Indonesia. Beliau

1 Agrarische Besluit, Domain Verklaring untuk daerah Sumatera, Keresidenan Menado dan Keresidenan Borneo, Koninlijk Besluit dan buku kedua dari Undang-undang Sivil Indonesia.

⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya* [Jakarta: Kompas, 2008], 150.

⁶ Aslan Noor, *Konsepsi Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau dari Hak Azasi Manusia*, Disertasi [Bandung: Program Pascasarjana UNPAD Bandung, 2003], 318. Sila lihat juga Maria S.W. Sumardjono, *Hak Pengelolaan (HPL) Prinsip-Prinsip Dasar*, Makalah [Jakarta: Rapat Dengar Pendapat dengan Komisi I DPR RI, tarikh 5 September 2003], 12.

⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I* [Jakarta: Djembatan, 2007], 233. Sila lihat juga Oloan Sitorus dan H.M. Zaki Sierrad, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum Tanah* [Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004], 27.

⁸ A.P. Parlindungan, *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria* [Bandung: Mandar Madju, 1993], 94. Kemungkinan itu diberikan kerana jenis hak tanah di bawah seksyen 16 UUPA itu semula terhad sifatnya, tetapi dalam perkembangan dan seterusnya tidak lagi terhad sehingga diberi kemungkinan untuk hak-hak tanah yang baharu seperti Hak Pengelolaan yang diatur oleh PMDN.1.1977.

memberi sebutan nama hak pakai khusus tanah.⁹ Selanjutnya di dalam perbincangan kajian ini akan merujuk kepada sebutan nama tersebut. Meskipun konsep ini telah dikekalkannya, kajian ke atas kewujudan konsep, matlamat, makluman, ciri atau sifat dan pengamalan daripada hak pakai khusus tanah yang terangkum dalam sesebuah undang-undang sebagai rujukan pihak berkuasa dalam amalan adalah perlu.

1.1 Pernyataan Masalah

Perkara 33(3) UUD'45 mengiktiraf tanah sebagai sumber asli dikuasai¹⁰ negara bagi kemakmuran rakyat Indonesia.¹¹ Pengiktirafan daripada UUD'45 ini memberi mandat kepada negara bahawa dalam pentadbiran pertanahan sepatutnya negara memberi faedah ke atas orang ramai. Mandat itu adalah kuasa untuk melakukan pembahagian penggunaan dan pemeliharaan tanah, menentukan hak tanah yang boleh dimiliki, menentukan dan menyusun sistem kontrak antara pelbagai pihak

⁹ Ibid, I-IV. A.P.Parlindungan ini nama penuhnya adalah Adi Putra Parlindungan, lahir tarech 11 April 1928 di Banda Aceh. Gelar keserjanaannya diperolehi dari Fakulti Undang-Undang UGM tahun 1964. Ketua Program Studi Keagrariaan Fakulti Undang-Undang USU. Semenjak tahun 1966 menjadi Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah kanan di Medan. Tahun 1970 menjadi pensyarah luar biasa pada mata kuliah Undang-Undang Agraria di Fakulti Undang-Undang USU dan kemudian menjadi Ketua Program Spesialis Notariat Fakulti Undang-Undang USU. Tahun 1974 meraih gelar Doktor dalam Ilmu Undang-Undang dari UGM dan tahun 1983 dilantik sebagai Profesor di USU dibidang Undang-Undang Pertanahan. Tahun 1978-1986 Rektor Universitas Sumatera Utara (USU). Sebagai pensyarah di Pasca Sarjana UNPAD Bandung dan pensyarah Undang-Undang Agraria Program Spesialis Notariat di UNPAD Bandung dan pensyarah Pascasarjana KPK USU-UGM. Pelbagai lokakarya dan simposium Agraria di luar negeri telah diikutinya, seperti Boston, Taiwan, Trivandrum (India), Kuala Lumpur. sudah menulis berbagi buku khusus mengenai pertanahan, seperti Landreform Indonesia Strategi dan sasarannya, Hak Pengelolaan menurut Sistem UUPA, Undang-Undang Bagi Hasil, Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah menurut Sistem UUPA dan Bunga Rampai Landreform dan UUPA, Pelbagai Aspek Pelaksanaan UUPA, Pedoman Pelaksanaan UUPA, Komentor Atas UUPA, Kapita Selektta Hukum Agraria, Aneka Hukum Agraria, Serba Serbi Hukum Agraria, Landreform Indonesia suatu Studi Perbandingan, Masalah-Masalah Hukum Agraria, Pendaftaran Tanah di Indonesia, Konvrsi Hak-Hak Atas Tanah yang diterbitkan oleh CV. Mandar Maju.

¹⁰ Tentang dikuasai negara ini sila lihat seksyen 2(2) UUPA.5.1960 yang memakai istilah hak menguasai dari negara, Istilah ini dipakai oleh beberapa penulis lain, iaitu: Boedi Harsono, 2007. op. cit.,233. A.P. Parlindungan, 1993. op. cit., 11. Imam Soetiknjo, 1985. op. cit., 44. Sila lihat juga Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)* [Jakarta: Citra Media, 2007], 7. Ia memakai istilah hak menguasai tanah oleh negara.

¹¹ UUD'45 Perkara 33(3), bumi, air dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya dikuasai negara untuk kemakmuran rakyat. Sila lihat juga tentang perkara yang sama di bawah seksyen 2(1) UUPA 5.1960, bahawa atas dasar ketentuan Perkara 33(3) UUD dan seksyen 1, bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam terdapat di dalamnya dikuasai negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

terbabit dengan tanah.¹²

Di bawah seksyen 2(2) UUPA 5.1960 mandat itu berkaitan dengan kuasa untuk membuat dan menjalankan peraturan yang berkaitan dengan pertanahan.¹³ Oleh itu, mana-mana undang-undang digubal terbabit dengan pelupusan hak-hak terhadap tanah tidak boleh bertentangan dengan UUD'45. Apabila berlaku pelanggaran undang-undang dengan tuntutan Perlembagaan peruntukan hak-hak terhadap tanah itu akan terbatal.¹⁴

Mandat seperti mana dalam ayat-ayat di atas menjadi dasar rujukan UUPA.5.1960 untuk melupuskan hak-hak tanah kepada perseorangan mahupun perbadanan selari dengan keperluannya.¹⁵ A.P. Parlindungan berhujah, berdasarkan mandat pula negara boleh melupuskan hak pakai khusus tanah.¹⁶

Kajian ke atas hak pakai khusus tanah dalam ayat di atas untuk dikenalpasti undang-undang sebagai dasar rujukan, ciri atau sifat, keutamaan dan kelemahannya di samping mengkaji pengamalan dan permasalahan yang dihadapi oleh pihak berkuasa dalam penyelenggaraan pentadbiran pertanahan, menurut penyelidik adalah penting. Oleh yang demikian, bagi memberikan gambaran yang jelas ke atas kajian ini digunakan pendekatan ciri atau sifat hak penguasaan tanah. Ia akan dapat

¹² Tumari Jati Leksono, *Draf laporan Final Kajian Pasar Tanah, Land Management And Policy Developmen Project (LMPDP)* [Jakarta: Bappenas, 2008], 3.

¹³ Terbabit dengan mandat negara ini sila lihat juga A.P. Parlindungan, 1993. op. cit., 44, bahawa mandat yang diiktiraf di bawah Perkara 33(3) UUD'45 lanjutannya wujud di bawah seksyen 2(2) UUPA iaitu kuasa untuk membuat dan menjalankan peraturan ke atas peruntukan, persediaan dan pemeliharaan tanah, mengatur hubungan undang-undang antara perseorangan atau perbadanan dengan tanah.

¹⁴ Narrual Hilal Md. Dahlan, *Falsafah dan Fungsi Perlembagaan dalam Keluhuran Perlembagaan*, ed. Abdurrahman Abdul Aziz. Seminar Perlembagaan: Kepekaan Perlembagaan pada 16 Disember 2009 di EDC, [Universiti Utara Malaysia: Institut Pemikiran Tun Dr. Mahathir Mohamad, 2010], 3.

¹⁵ UUPA.5.1960, seksyen 4 menerangkan atas dasar hak menguasai dari negara ditentukan macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah boleh diberikan kepada dan dipunyai oleh orang perseorangan atau beramai-ramai dengan orang lain serta perbadanan. Hak tanah itu memberi kuasa untuk mempergunakan tanah itu, sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu.

¹⁶ Sila lihat juga A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA* [Bandung: Mandar Maju, 1994], 24, bahawa berdasarkan hak menguasai daripada negara, negara boleh memberikan hak pakai khusus tanah kepada kementerian-kementerian negara, lembaga agama dan sosial.

membawa isu ke atas perkembangan hak pakai tempoh kini dalam memperkatakan pelbagai masalah terbabit dengan hak pakai khusus tanah ini. Gambaran permasalahan itu adalah berikut ini.

Perwujudan konsep¹⁷ hak pakai tanah tempoh kini di bawah UUPA.5.1960 erti yang dikandung dan makluman yang diberikan sudah diketahui secara jelas. Konsep hak pakai tempoh kini di bawah seksyen 41, 42 dan 43 UUPA.5.1960 adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil sama ada dari tanah yang dikuasai negara atau tanah milik orang lain. Kuasa dan kewajipannya ditetapkan dalam keputusan pemberian hak oleh pihak berkuasa atau berdasarkan kontrak. Jangka masa hak pakai ada ditentukan atau tidak ditentukan. Hak pakai itu boleh diberikan kepada warga Indonesia, warga asing yang bermastautin di Indonesia, perbadanan yang ditubuhkan di bawah undang-undang Indonesia, perbadanan asing di Indonesia, dan terletak di Indonesia. Hak pakai di atas tanah negara bagi perseorangan dan perbadanan swasta boleh dipindah milik kepada pihak lain selepas mendapat kelulusan daripada pejabat yang dilantik, sementara hak pakai di atas tanah milik dimungkinkan bagi pindah milik berdasarkan kontrak.

Selepas itu, mengikut A.P. Parlindungan rumusan konsep hak pakai khusus tanah adalah hak untuk menggunakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara bagi pelaksanaan tugas utamanya, dan jangka masa tidak terhad selama tanah masih dipergunakan. Subjeknya perbadanan awam, iaitu kementerian-kementerian negara, lembaga pemerintah bukan kementerian negara, pemerintah daerah, perwakilan negara sahabat, perwakilan badan antarabangsa, badan agama dan sosial. Tanah pula

¹⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* [Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000], 305. Ia menjelaskan bahawa sesebuah konsep dirumuskan berasaskan pelbagai pengertian yang terangkum dalam suatu istilah perundangan. Lihat juga Kaplan dan Abraham, *The Conduct of Inquiry, Mrthodology for Behavioral Science, Scranton* [Penn: Chandler Publising, 1964], 34. Mereka berkata bahawa konsep mengandungi suatu erti yang jelas dan bermatlamat memberikan pelbagai makluman ke atas konsep berkenaan.

tidak boleh dipindah milik, dibebankan dengan hak tanggungan, dan tanah mesti berdaftar. Apabila tanah tidak lagi digunakan tanah diserahkan kembali kepada negara.¹⁸

Apabila disetandingkan kedua konsep hak pakai seperti mana dalam ayat-ayat di atas, wujud dua jenis konsep hak pakai iaitu hak pakai diatur di bawah seksyen 41, 42 dan 43 UUPA.5.1960 dan P.P.40.1996.¹⁹ Ia adalah bersifat umum dan dasar undang-undang pula sebagai rujukan sudah wujud iaitu UUPA. Sementara itu, konsep hak pakai khusus tanah dikekalkan oleh A.P. Parlindungan. Ia adalah tidak bersifat umum tetapi lebih bersifat khusus dan dasar undang-undang sebagai rujukan belum wujud kerana belum secara jelas diatur di bawah UUPA 5.1960.

UUPA.5.1960 sebagai rujukan dilengkapi dengan pemikiran yang tuntas dalam mengatur hak pakai ini. Apabila muncul pelbagai perkembangan baru di bidang pertanahan bagi keperluan perbadanan awam seperti hak pakai khusus tanah ini boleh diatur dalam sesebuah peraturan pelaksanaan. P.P.40.1996 sebagai peraturan pelaksanaan daripada hak pakai tempoh kini pula ternyata belum mengatur hak pakai khusus tanah ini secara jelas sebagai bukti.

Oleh yang sedemikian, erti dan maksud yang terdapat dalam konsep hak pakai khusus tanah itu belum diketahui secara jelas. Perkara ini tidak boleh dibiarkan kerana apabila sesebuah konsep yang diamalkan itu belum jelas, ia akan menimbulkan jurang pemisah, ketidak pastian, bahkan boleh mengganggu pihak berkuasa dalam pengamalannya.²⁰ Oleh itu, penguatkuasaan konsep hak pakai khusus tanah dalam sesebuah undang-undang oleh badan perundangan adalah perlu.

Sebutan nama dan konsep hak atas tanah turut memberi kesan dalam kajian

¹⁸ A.P. Parlindungan, 1993. op.cit.,192-193.

¹⁹ Sila lihat Peraturan Pemerintah Nombor 40 tahun 1996 Tentang *Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai*.

²⁰ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi* [Jakarta: Kompas, 2006], 7.

ini yakni perlu dihuraikan dan diterangkan supaya peruntukan dan kuasa daripada hak itu mudah dikenal pasti.²¹ Dalam UUPA sebutan nama hak gunapakai tanah bagi perbadanan awam, badan sosial dan agama sudah wujud tetapi dalam terma yang pelbagai iaitu hak pakai tanah institusi pemerintah, hak milik wakaf, dan hak pengelolaan. Ia bertulis dalam Sijil Tanah sebagai bukti.²² Sementara itu, sebutan nama hak pakai khusus tanah dalam UUPA.5.1960 belum wujud. Akibatnya untuk mengenali peruntukan dan kuasa daripada hak pakai khusus tanah secara perundangan adalah sukar kerana konsep hak pakai khusus tanah ini belum dikuatkuasakan dalam sesebuah undang-undang bertulis.

Berdasarkan penerangan dalam ayat di atas, sepatutnya tidak timbul perbezaan maksud dari segi sebutan nama bagi hak tanah yang dilupuskan kepada perbadanan awam, agama dan sosial kerana kekhususan sifat daripada hak tanah bagi perbadanan berkenaan adalah sama. Oleh itu, bagi menambahbaik konsep hak pakai khusus tanah ini, penjelasan ke atas sebutan nama hak tanah bagi perbadanan awam, agama dan sosial yang berbagai kepada hak pakai khusus tanah adalah perlu bagi mengelakkan kekeliruan.

Selain itu, jangka masa hak pakai (yang bersifat umum ini), juga perlu dikaji kerana ia memberi kesan terhadap hak pakai khusus tanah. Di bawah hak pakai bersifat umum, jangka masa hak gunapakai tanah adalah tidak jelas dengan sebutan “bagi jangka masa yang ditentukan atau tidak ditentukan, dan bergantung kontrak”.²³

²¹ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001* [Jakarta: Universiti Tri Sakti Jakarta, 2002], 66.

²² Pejabat Wilayah Badan Pertanahan Nasional Riau, *Himpunan Laporan Kegiatan Pertanahan, 2011-2012* [Pekanbaru: BPN, 2012], 6. Di Provinsi Riau hak tanah milik awam yang bertulis pada Sijil Tanah adalah: tujuh puluh bidang tanah institusi pemerintah pada Sijil Tanah bertulis hak pakai tanah institusi pemerintah, tiga puluh delapan bidang tanah wakaf pada Sijil Tanah bertulis hak milik wakaf, dan lima bidang tanah hak pengelolaan bertulis hak pengelolaan.

²³ Tentang jangka masa ini sila lihat seksyen 21, 29, 35, dan 41 UUPA.No. 5.1960, iaitu: a. Hak Milik selama diatur UUPA.5.1960, b. Jangka masa tertentu, iaitu: hak guna usaha 35 tahun dan boleh lanjutan tempoh 25 tahun, hak guna bangunan 30 tahun dan lanjutan tempoh 20 tahun, hak pakai dari tanah negara 25 tahun lanjutan tempoh 20 tahun, dari hak pengelolaan 25 tahun lanjutan tempoh atau

Bagi jangka masa hak pakai khusus tanah adalah jelas dengan sebutan “ bagi jangka masa yang tidak ditentukan iaitu selama tanah digunakan”. Perkara jangka masa ini telah mendatangkan konflik dalam amalannya, seperti kes tanah Pejabat Balai Pertanian Tanaman Perenggangan Provinsi Riau. Dalam kes ini Keputusan Mahkamah Negeri Pekanbaru menetapkan jangka masa tanah Pejabat Balai Pertanian Tanaman Perenggangan itu adalah selama tanah itu digunakan. Keputusan itu dibatalkan oleh Mahkamah Tinggi Riau kerana jangka masanya sudah tamat kerana tanah itu tidak lagi digunakan oleh Pejabat Balai Pertanian berkenaan.²⁴

Berdasarkan kes ini dapat dilihat bahawa jangka masa hak pakai bagi perbadanan awam dalam keputusan Mahkamah Tinggi Riau adalah bertentangan dengan jangka masa yang terdapat dalam hak pakai bersifat umum. Sehubungan itu, bagi menambahbaik konsep hak pakai khusus ini, penjelasan ke atas jangka masa hak pakai khusus tanah ini adalah perlu.

Keunikan perbadanan awam sebagai subjek hak pakai turut relevan bagi kajian ini. Keunikan itu adalah perbadanan Indonesia dan perbadanan asing dikuatkuasakan sebagai subjek hak pakai umum. Bagi lembaga agama, sosial dan lembaga kewangan untuk bank yang ditubuhkan negara melalui seksyen 49(1) UUPA.5.1960 dan seksyen 1(a,b,c,d) P.P. 38.1963, mereka diberikan hak milik

diperbaharui atas usul pemegang hak pengelolaan, di atas tanah hak milik 25 tahun dan tidak boleh lanjutan tempoh, hak pakai atas bahagian-bahagian rumah susun 25 tahun, hak pakai untuk orang asing dari tanah negara 25 tahun lanjutan tempoh 20 tahun, di atas tanah hak milik 25 tahun dan tidak boleh lanjutan tempoh kecuali diperbaharui maksimal 25 tahun, berasal dari rumah susun 25 tahun lanjutan tempoh 20 tahun dan hak sewa bergantung pada kontrak. c. Jangka masa hak pakai khusus tidak ditentukan tetapi selama tanah itu dipergunakan.

²⁴ Sila lihat Putusan Mahkamah Negeri Pekanbaru, Nombor 84/PDT/G/2004/PN.PBR dan Putusan Mahkamah Tinggi Riau, Nombor: 10/PDT/2005/PTR. Posisi kes adalah : Tanah Pejabat Balai Pertanian Tanaman Perenggangan. Bukti hak tanah pejabat Balai Pertanian berkenaan adalah Sijil Tanah nombor. 261 untuk jangka masa yang tidak ditentukan. Tanah itu disaman oleh pemilik tanah yang pertama ke Mahkamah Negeri Pekanbaru. Putusan Mahkamah Negeri nombor 84/pdt/G/2004/PN Pekanbaru, menolak saman pemilik tanah dengan dalil tanah itu adalah milik pejabat Balai Pertanian berkenaan dengan status hak pakai untuk jangka masa yang tidak ditentukan. Penyaman banding ke Mahkamah Tinggi Riau. Dalam Putusan Mahkamah Tinggi Riau nombor 101/Pdt/2005/PTR itu membatalkan Putusan Mahkamah Negeri Pekanbaru dan mengabulkan saman penyaman dengan dasar tanah itu jangka masanya sudah tamat, kerana tanah itu tidak dipergunakan lagi untuk pejabat Balai Pertanian berkenaan.

sungguhpun hak tanah yang tepat bagi badan-badan itu oleh seksyen 49(2) UUPA.5.1960 adalah hak pakai.²⁵ Sementara itu, kepada institusi pemerintah diberikan hak pengelolaan oleh seksyen 67(1) PMNA/Kepala BPN.9.1999. Bagi hak pakai khusus tanah subjeknya adalah pejabat kementerian negara, pejabat lembaga agama dan sosial.

Perbadanan awam sebagai subjek hak pakai khusus tanah disokong oleh pelbagai kes tanah, contohnya keputusan Mahkamah Agung Nombor 33 PK/TUN/2004, berkaitan dengan tanah hak barat (*verponding*) ditukar menjadi hak pengelolaan kepada Kementerian Dalam Negeri untuk Sekretariat Negara Indonesia;²⁶ keputusan Mahkamah Agung Nombor 739K/Pdt/2006, tanah *partikelir* (tanah blubur) diberikan untuk Rumah Sakit Jiwa Bogor sebagai hak pakai untuk Kementerian Kesihatan Indonesia;²⁷ manakala tanah wakaf yang dikelolai

²⁵ Yudha Pandu, Irvan Kurniawan, *Himpunan peraturan perundang-undangan hak-hak atas tanah: hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai dan hak peneglolaan* [Jakarta: Indonesia Legal Center Publisng & CV. Karya Gemilang, 2009], 5-6.

²⁶ Sila lihat juga Putusan MA No. 33 PK/TUN/2004, disebutkan, mulanya H. Moh. Saleh Encang memiliki tanah hak barat (*verponding* no. 1386) dikonversi ke Girik C. 57 tahun 1961, dan tanah ini tidak pernah dimilikikan oleh pemilik. Tanpa ada pindahmilik hak, berdasarkan SK Mendagri No.: 24/HPL/DA/1987 diberikan Hak Pengelolaan kepada Sekretaris Negara Kementerian Dalam Negeri. RI, dengan Sijil Tanah Hak Pengelolaan no. 1 tahun 1987. Berdasarkan Putusan PTUN Jakarta nombor, 176/G.TUN/2001/PTUN Jakarta SK Mendagri No. 24/HPL/DA/1987 dan Sijil No. 1 tahun 1987 dibatalkan. Kemudian Putusan PTUN ini dikuatkan oleh Putusan PTUN No. 147/B/2002/PT.TUN, yang kemudian keputusan ini dibatalkan oleh Keputusan MA No. 140/K/TUN/2003. Berdasarkan Keputusan Peninjauan Kembali (PK) MA No. 33PK/TUN/2004 tanah tersebut diberikan kepada Sekretariat Negara Kementerian Dalam Negeri dengan hak Pengelolaan. Mengikut UU No. 72.1958 tentang Pajak Verponding Untuk Tahun-Tahun 1957 istilah *verponding* digunakan untuk menyebut salah satu jenis cukai yang dikenakan terhadap benda-benda tetap (tanah). Oleh itu, dalam ada praktisnya, istilah *eigendom verponding* itu digunakan untuk menunjuk suatu hak milik terhadap sesuatu tanah.

²⁷ Dalam Putusan MA No. 739 K/Pdt/2006, disebutkan bahawa Kementerian Kesihatan Republik Indonesia mempunyai tanah berasal dari tanah partikelir (tanah blubur) yang dibeli Pemerintah Hindia Belanda untuk Rumah Sakit Jiwa Bogor dengan Hak *Eigendom Verponding* nombor 150/1883. Gubernur Jawa Barat menerbitkan Surat Keputusan No.: SK-29/Dit.PHT/HP/1975 untuk memberikan Hak Pakai selama 10 tahun kepada Pemerintah Daerah Kota Bogor untuk kepentingan pariwisata dan lapangan olah raga, dan Wali Kota Bogor menerbitkan Surat Keputusan No. Kep.15/Pm.014.1/1977 tentang penggunaan dan pengelolaan tanah itu. Pejabat Pertanahan memberikan Sijil Tanah Hak Pakai nomor 5 tahun 1997 kepada Departemen Kesihatan R.I. Berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Bogor No. 02/Pdt.G/2003/PN. Bogor. Menetapkan hak pakai dengan Sijil Tanah No. 5 tahun 1997 itu merupakan hak pakai Departemen Kesihatan. Namun Pengadilan Tinggi Bandung dengan Keputusan No. 101/Pdt/2004/PT.Bdg membatalkan putusan Pengadilan Negeri Bogor. Berdasarkan Putusan MA

Muhammadiyah di Banjar Baru diperuntukkan bagi masjid, sekolah Islam, balai pengobatan dan rumah anak yatim piatu.²⁸

Merujuk kepada subjek hak atas tanah ini, didapati bahawa hak-hak tanah untuk perbadanan awam ini adalah berbagai. Pada hal ia memiliki kekhususan sifat yang tidak berbeza dengan hak pakai khusus tanah, seperti jangka masa, subjek, tidak boleh dipindah milik dan dibebankan dengan hak tanggungan.²⁹ Perkara ini ditulis oleh BPN di dalam Sijil Tanah yang diberikan kepada institusi berkenaan sebagai bukti.³⁰ Oleh itu, untuk menyeragamkan hak tanah yang sepatutnya diberikan kepada perbadanan awam ini, penetapan kriteria, jenis perbadanan awam dan hak tanah yang dilupuskan bagi badan awam itu adalah perlu.

Fenomena tanah sebagai objek hak pakai tempoh kini pula turut memberi kesan dalam kajian ini, kerana tanah sebagai objek hak gunapakai tempoh kini sama ada tanah negara mahupun tanah milik perseorangan. Sementara itu, tanah sebagai objek hak pakai khusus adalah tanah negara sahaja. Setakat ini amat sukar untuk menyatakan tanah negara sebagai objek hak pakai bagi perbadanan. Oleh itu, penjelasan makna tanah negara amat penting bagi mengelakkan akibat dan kesan

No. 739 K/Pdt/2006 Putusan Pengadilan Tinggi Bandung nomor. 101 yang membatalkan Putusan Pengadilan Negeri Bogor nombor 02, sehingga dinyatakan bahawa pemilik tanah yang disengketakan itu adalah Departemen Kesihatan R.I. Mengikut UU.No.1.1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir, tanah partikelir ini adalah tanah "eigendom" di atas mana pemiliknya sebelum undang-undang ini berlaku. Tanah ini boleh berupa tanah kongsi yang dikuasai secara langsung oleh tuan tanah dan tanah usaha. Tanah partikelir ini digunakan untuk mengangkat atau mengesahkan pemilihan serta memerhatikan kepala-kepala kampung / desa dan kepala-kepala am. Tanah ini di Minang Kabau adalah tanah ulayat dan di Jawa disebut tanah bengkok.

²⁸ Kes tanah wakaf dikelola Muhammadiyah di Banjar Baru. Tanah diwakafkan oleh seorang dermawan kepada pimpinan Muhammadiyah. Penyerahan tanah itu dilakukan di hadapan kepala kampung dan kepala KUA kecamatan Banjar Baru, kemudian diambil kembali tanah wakaf tersebut oleh pemilik dengan alasan sudah 13 tahun tanah itu diserahkan belum dimanfaatkan oleh Muhammadiyah. Praktik Pengelolaan Wakaf, www.tinyurl.com/Syariah.ms. 24-25.

²⁹ Sila lihat Penjelasan Umum, angka 5 UUHT.4.1996. Hak pakai yang tidak berjangka masa iaitu hak pakai atas nama Pemerintah, Badan Keagamaan dan Sosial dan Hak pakai atas nama Perwakilan Negara Asing bukan merupakan objek hak tanggungan. Sila lihat juga A.P. Parlindungan, 1993. op.cit., 135.

³⁰ Sila lihat Sijil Tanah ditetapkan Pejabat Pertanahan Nasional iaitu: Sijil No. 665 Hak Milik Bagi Bank Pembangunan Daerah Riau, Sijil No. 16 Hak Pakai Bagi Pemerintah Provinsi Riau, dan Sijil.No. 1535 Hak Milik Tanah Wakaf Bagi Lembaga Keagamaan.

yang mungkin timbul sekiranya tiada persefahaman mengenai perkara ini. Maria memberi contoh kes tanah Pertamina Plumpang sebagai tanah pemerintah. Pemilik tanah dan Mahkamah Negeri Jakarta Utara berpendapat tanah berkenaan adalah tanah negara. Pertamina dan Mahkamah Tata Usaha Negara pula mengatakan tanah itu merupakan tanah pemerintah.³¹ Ini menunjukkan terdapat kekeliruan antara makna tanah pemerintah dengan tanah negara, yang mana perbezaan ini perlu dijelaskan.

Fenomena tanah negara dalam ayat di atas makin semarak ketika tanah negara yang dimiliki oleh badan-badan awam itu adalah kekayaan negara.³² Dalam perkara ini Maria menyatakan bahawa tanah yang dikuasai oleh pemerintah itu tidak mesti seluruhnya dalam erti tanah negara walaupun tanah berkenaan sebagai kekayaan negara. Tanah negara yang dikuasai oleh masing-masing institusi pemerintah bagi menjalankan tugasnya diberi sama ada hak pengelolaan mahupun hak pakai,³³ bagi bank ditubuhkan oleh negara, lembaga agama dan sosial diberikan hak milik.³⁴

Mengikut fenomena penguasaan tanah negara sebagai kekayaan negara seperti mana dalam ayat-ayat di atas dapat dikesan bahawa tidak semua tanah yang dikuasai oleh institusi pemerintah itu adalah tanah negara yang juga perlu penjelasan.

Berdasarkan pelbagai permasalahan hak pakai khusus tanah dalam ayat-ayat di

³¹ Maria S.W. Sumadjono, 2006. *op.cit.*, 59.

³² M. Rizal Alif, *Tanah Negara dan Pemanfaatannya Bagi Pembangunan Bangsa* [Jakarta: Bulletin LMPDP LAND Media Pengembangan Kebijakan Pertanahan, Edisi 06 Februari-April, 2008], 14.

³³ Maria S.W. Sumadjono, 2006. *op.cit.*, 62. Bahawa objek hak pakai adalah tanah negara dan tanah hak milik, dengan notis bahawa berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN dan Peraturan Menteri Menteri Dalam Negeri No. 1.1977. hak pakai juga diberikan di atas tanah hak pengelolaan dan bahawa hak pakai atas tanah negara terjadi berdasarkan keputusan pejabat yang berkuasa dan hak pakai atas tanah hak milik terjadi berdasarkan kontrak dengan pemilik tanahnya. Sila lihat juga Sulaefi, *Draf Laporan Akhir Distribusi Tanah Negara, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Land Management And Policy Development Project (LMPDP)* [Jakarta: BAPPENAS, 2008], 3. Menurutnya, bidang tanah tidak dipunyai perseorangan atau perbadanan dengan sesuatu hak tanah adalah tanah negara bebas. Tanah negara tidak bebas adalah tanah yang tidak langsung dikuasai oleh negara, kerana di atas tanah itu sudah terdapat hak tanah perseorangan atau perbadanan. Sila lihat juga M. Rizal Alif, 2008. *op.cit.*, 15, memperkatakan bahawa di atas tanah negara tidak bebas itu dapat juga diperuntukkan bagi hak pengelolaan, hak pakai milik Pertubuhan Usaha Milik Negara, Pertubuhan Usaha Milik Daerah dan pejabat pemerintah.

³⁴ UUPA 5.1960 Seksyen 49 dan P.P. No. 8.1963 Seksyen 1(abcd).

atas menyebabkan ketidakpuasan hati. Oleh itu, kajian yang dijalankan untuk menggambarkan pelbagai permasalahan hak pakai khusus tanah yang ada beserta cadangan penyelesaiannya adalah perlu.

1.2 Persoalan Kajian

Berdasarkan perbincangan pernyataan masalah kajian dikemukakan di atas, persoalan-persoalan bagi kajian ini ialah:

1. Adakah wujud undang-undang hak pakai khusus tanah di bawah sistem perundangan pertanahan Indonesia?
2. Apakah ciri atau sifat hak pakai khusus tanah itu di Indonesia?
3. Bagaimanakah pengamalan hak pakai khusus tanah oleh pihak berkuasa dalam penyelenggaraan pentadbiran pertanahan di Indonesia?
4. Apakah masalah yang dihadapi dalam mengamalkan hak pakai khusus tanah ini oleh pihak berkuasa di Indonesia?
5. Bagaimanakah cara menambahbaikkan kelemahan-kelemahan hak pakai khusus tanah ini oleh pihak berkuasa di Indonesia?

1.3 Objektif Kajian

Berdasarkan huraian pernyataan masalah dan perumusan persoalan kajian di atas, maka penyelidikan ke atas hak pakai khusus tanah ini secara terperinci bertujuan untuk:

1. Mengkaji undang-undang yang berkaitan dengan hak pakai khusus tanah di Indonesia.
2. Mengkaji ciri-ciri atau sifat hak pakai khusus tanah di Indonesia.
3. Mengkaji pengamalan hak pakai khusus tanah oleh pihak berkuasa dalam

penyelenggaraan pentadbiran pertanahan di Indonesia.

4. Mengenalpasti masalah yang dihadapi dalam pengamalan hak pakai khusus tanah oleh pihak berkuasa di Indonesia
5. Mengemukakan cadangan bagi menambahbaikkan undang-undang hak pakai khusus tanah di Indonesia.

1.4 Kepentingan Kajian

Membincangkan kajian hak pakai khusus tanah di Indonesia adalah untuk menjelaskan mengapa permasalahan hak pakai ini perlu dikaji. Ada pelbagai sebab yang boleh diberikan dan antaranya ialah memberikan gambaran bahawa hasil daripada penyelidikan yang dijalankan ini diharapkan untuk:

1. Memberikan makluman dan manfaat sama ada kepada pihak berkuasa pusat mahupun pihak berkuasa negeri yang memiliki tanah tetapi mengalami masalah dalam penyelenggaraan pentadbiran pertanahan dari segi amalannya, dan pihak penguatkuasaan undang-undang pertanahan, terutamanya pihak BPN RI (pembuat polisi pertanahan), Pendakwa Raya, hakim dan bahkan juga ke atas peguam dalam menangani kes pertanahan di mahkamah.
2. Memberikan maklumat kepada masyarakat awam tentang persoalan konsep hak pakai yang berlaku di Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan konsep hak pakai khusus yang dikekalkan oleh A.P. Parlindungan yang wujud layak atau tidak layak sebagai sesebuah konsep mengikut ciri atau sifat daripada hak penguasaan tanah.
3. Menambah maklumat yang lebih konkrit bagi pihak pembuat undang-undang di Indonesia iaitu DPR RI (Parlimen Indonesia) dalam rangka pembaharuan undang-undang pertanahan Indonesia, khususnya yang berkenaan dengan dasar

perundangan tentang pengaturan hak pakai khusus tanah.

4. Dapat melengkapi dan menambah bahan kepustakaan, terutamanya ke atas literatur yang sudah ada dalam bidang pertanahan.
5. Memberi manfaat sebagai sumbangan pangkalan data bagi penyelidik lain yang akan melakukan penyelidikan lanjutan dalam objek penyelidikan yang sama.

1.5 Definisi Istilah

Definisi istilah dalam penyelidikan ini mengandungi konsep-konsep yang akan diamalkan ke atas kajian hak pakai khusus tanah dalam sistem perundangan pertanahan nasional. Huraian ke atas konsep dimaksud adalah: Kajian adalah suatu aktiviti untuk mengkaji dengan terperinci supaya benar-benar bagi mengetahui suatu hak itu.³⁵ Sementara itu, hak pakai khusus tanah dalam penyelidikan ini adalah hak untuk menggunakan tanah negara bagi pelaksanaan tugas utamanya bagi tempoh tidak ditentukan.³⁶ Selepas itu, Perundangan pertanahan nasional dimaksudkan dalam penyelidikan iaitu UUPA.5.1960 dikuatkuasakan tarikh 24 haribulan September tahun 1960.

Mengetahui dengan terperinci tersebut bergantung kepada ciri atau sifat hak penguasaan tanah dalam sistem perundangan pertanahan. Ciri atau sifat yang penyelidik bincangkan dalam penyelidikan ini adalah tanda khusus yang terdapat pada hak pakai khusus tanah bagi menunjukkan perbebezaannya dengan hak tanah yang lain, sementara sifat menunjukkan ciri yang satu lebih tinggi daripada lainnya

³⁵ Rusli Abdul Ghani, *Kamus Dewan Edisi Ketiga* [Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2002], 560. Kajian diertikan sebagai suatu kegiatan penyelidikan untuk mengkaji dengan mendalam atau terperinci supaya benar-benar mengetahui sesuatu supaya dapat membuat keputusan dan lain-lain.

³⁶ A.P. Parlindungan, 1994. op. cit., 24

(darjat).³⁷ Ciri atau sifat tersebut terbabit dengan nama, isi hak, subjek, tanah sebagai objek, penciptaan, pembebanan, pindah milik, hapus dan mengenai pembuktian daripada hak itu.³⁸

Ciri atau sifat hak penguasaan tanah yang disusun dalam bentuk senarai kandungan akan terbentuklah sistem hak atas tanah, oleh A.P. Parlindungan disebut sebagai pendekatan sistem hak-hak tanah.³⁹ Oleh itu, apabila mengkaji hak atas tanah yang disusun selari dengan ciri atau sifat tersebut terangkum dalam suatu istilah undang-undang, dalam penyelidikan ini itulah yang diberi sebutan nama Hak pakai khusus tanah. Oleh itu, boleh disimpulkan kajian hak pakai khusus tanah dalam sistem perundangan pertanahan nasional Indonesia adalah suatu aktiviti untuk mengkaji undang-undang hak pakai khusus sebagai rujukan, menyusun ciri-ciri atau sifat yang didapati terhadap objek tertentu. Dalam penyelidikan ini yang menjadi objek kajian adalah undang-undang pertanahan nasional Indonesia.

Kajian mengenai hak pakai khusus tanah dalam sistem perundangan pertanahan ini boleh digambarkan sebagai hubungan undang-undang antara hak pakai khusus dengan perundangan pertanahan. Undang-undang pertanahan adalah sebagai rujukan, sementara hak pakai khusus disusun mengikut ciri atau sifat daripada hak penguasaan tanah. Hubungan tersebut membentuk hak pakai khusus tanah dalam sistem perundangan pertanahan nasional. Hasil daripada hubungan tersebut akan menghasilkan kajian terhadap hak pakai khusus.

Apabila hak pakai khusus ini selari dengan ciri atau sifat hak penguasaan tanah dalam perundangan pertanahan, hak pakai ini boleh diamalkan pihak berkuasa dalam

³⁷ Rusli Abdul Ghani, 2002. *op. cit.*, 242. Bahawa ciri diertikan sebagai tanda khusus pada sesuatu yang dapat membezakannya daripada yang lain. Sementara sifat adalah ciri yang dapat membezakan yang satu lebih tinggi dengan yang lainnya (kederajatan).

³⁸ Boedi Harsono, 2007. *op. cit.*, 26.

³⁹ A.P. Parlindungan, 1993. *op. cit.*, 193.

penyelenggaraan pentadbiran pertanahan. Pihak berkuasa merujuk kepada pihak berkuasa pusat, iaitu pemerintah pusat (Mahkamah Tinggi dan Peguam Tinggi) yang memiliki tanah di Provinsi Riau dan Badan Pertanahan Nasional (BPN RI) yang memiliki polisi pertanahan, dan pihak berkuasa negeri (daerah) iaitu pemerintah daerah (Gabenor Riau, walikota Pekanbaru) yang juga memiliki tanah.⁴⁰ Sebaliknya, apabila pihak berkuasa menghadapi masalah dalam amalan, penyelidik menghujahkan sudah tiba masanya badan perundangan/Parlimen Indonesia⁴¹ menggubal sebuah undang-undang yang khusus untuk mengatur pemakaian dan pentadbiran hak pakai khusus sebagai suatu hak yang penting dan diiktirafkan oleh semua pihak.

1.6 Kekangan Kajian

Proses penyelidikan ini berjalan lancar seperti yang dirancang dan tidak mengalami sebarang halangan dan kesulitan. Kekangan dalam penyelidikan ini datang daripada proses pengumpulan data, iaitu daripada responden pakar perundangan pertanahan Indonesia iaitu di Universitas Bengkulu, kerana kesibukan beliau. Penyelidik sudah berusaha beberapa kali datang ke pejabatnya di Universitas Bengkulu, namun tidak berjaya untuk melakukan temu bual secara bersemuka. Akhirnya beliau meminta soal selidik dikirim melalui emel. Selepas beberapa waktu lamanya barulah beliau dapat menjawab soal selidik itu, yang jawapannya dihantar melalui emel juga kepada penyelidik. Namun demikian pula, ada jawapan beliau yang penyelidik kurang faham, sehingga penyelidik menghubungi beliau melalui

⁴⁰ UU.2.2012 syeksen 1 mengiktirafkan bahawa tanah bagi lembaga negara, kementerian negara, pemerintah pusat, pemerintah disebut dengan tanah institusi pemerintah.

⁴¹ UUD'45 seksyen 5, bahawa Presiden mempunyai hak untuk menyampaikan usulan rancangan undang-undang. Selepas itu dalam Seksyen 20 disebutkan pula bahawa Parlimen (di Indonesia DPR) memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang.

telefon bimbit untuk menanyakan beberapa soalan yang berkenaan.

Demikian pula halnya dengan pengumpulan data di BPN RI. Setelah beberapa kali penyelidik berkunjung ke pejabatnya di Jakarta, penyelidik juga tidak berjaya bersemuka dengan beliau kerana kesibukan beliau. Melalui telefon beliau bersedia untuk ditemu bual bersemuka di pejabatnya di Jakarta. Penyelidik merakamkan perbualan dengan beliau dengan menggunakan alat perakam telefon pada waktu melakukan temu bual.

Selanjutnya terhadap responden di Peguam Negeri Siak Sri Indrapura. Penyelidik beberapa kali membuat temu janji dengan beliau berkaitan dengan persoalan penyelidikan ini. Kerana kesibukan beliau temu bual dilakukan melalui telefon bimbitnya dan penyelidik merakamkan perbualan dengan beliau dengan menggunakan alat perakam telefon pada waktu melakukan temu bual.

1.7 Penyusunan Bab

Tesis ini dibahagikan kepada enam bab. Bab pertama merupakan pengenalan kepada permasalahan kajian, pernyataan masalah, persoalan, objektif, kepentingan kajian, definisi operasi, kekangan kajian, penyusunan bab dan rumusan bab. Bab kedua berkaitan dengan Perlembagaan sebagai punca perundangan pertanahan Indonesia, peranan undang-undang dalam penguasaan tanah, hak penguasaan tanah dalam perundangan pertanahan, hak pakai khusus tanah di bawah hak penguasaan, dan pewartaan tanah hak pakai khusus sebagai aset negara sama ada dari segi undang-undang mahupun dari segi pentadbiran dan fizikal, dan rumusan bab.

Bab seterusnya merupakan bab ketiga membincangkan tentang metod (kaedah) kajian berkaitan dengan reka bentuk, skop, popusalsi dan sampel, teknik persampelan, pembentukan instrumen kajian, tatacara pengumpulan data, analisis

data dan rumusan bab. Bab keempat membicarakan dapatan kajian berupa undang-undang sebagai rujukan, ciri-ciri atau sifat, pengamalan dan permasalahan yang dihadapi pihak berkuasa, cara menambahbaikkan hak pakai khusus tanah di Indonesia dan rumusan bab. Bab kelima membicarakan tentang perbincangan kajian mengenai hubungan, peranan UUPA.5.1960 dengan hak pakai khusus, ruang bagi hak pakai khusus dalam UUPA.5.1960, ciri atau sifat hak pakai khusus dalam UUPA.5.1960, pengamalan oleh pihak berkuasa, permasalahan yang dihadapi, cara menambahbaikkan hak pakai khusus tanah dan rumusan bab. Bab keenam yang merupakan bab terakhir adalah kesimpulan dan cadangan.

1.8 Rumusan

Secara keseluruhannya, bab ini memperjelas latar belakang kajian hingga ke permasalahan kajian. Permasalahan dan objektif kajian ini dibincangkan dalam lima dimensi, iaitu mengkaji undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai rujukan, ciri atau sifat, pengamalan, mengenalpasti permasalahannya dan membuat cadangan undang-undang bagi menambahbaikkan hak pakai tanah ini. Seterusnya justifikasi kajian ini diberikan melalui metod (kaedah) kajian yang dijalankan.

BAB 2

SOROTAN KARYA

2.0 Pengenalan

Penulisan sorotan karya ini bertujuan untuk menambahkan maklumat mengenai masalah yang dikaji, mendalami topik kajian, dan membantu penyelidik mengetahui sama ada data kajian boleh diperolehi dengan mudah atau sukar. Selain itu, penyelidik juga mendalami pelbagai aspek hujah terhadap teori-teori yang sedia ada mengenai masalah yang dikaji, dan mengenal pasti sama ada wujud keselarasan atau tidak dalam dapatan kajian yang diperolehi penyelidik.⁴²

Penyelidik memberikan keutamaan terhadap karya-karya yang dihasilkan mengenai tajuk yang sama dengan kajian hak pakai khusus tanah ini atau hampir sama sekiranya tidak ada. Selepas itu, penyelidik membuat rujukan karya-karya di dalam negara Indonesia. Apabila masih tidak ditemui, penyelidik meninjau karya-karya luar negara mengenai yang sama atau hampir sama sekiranya tidak ada.

Sorotan karya ke atas topik kajian ini pada dasarnya adalah dasar pemerintah dalam menetapkan perundangan hak pakai khusus tanah. Kerangka utama teori yang akan digunakan adalah teori negara perundangan berasaskan kebajikan. Satu daripada kata kunci dalam negara perundangan berasaskan kebajikan ini adalah "negara bertanggungjawab mewujudkan kesejahteraan hidup masyarakat berdasarkan undang-undang" sebagai landasan dan ukuran yang kukuh dan penting bagi negara.

Bagi menyokong teori berkenaan, teori-teori sampingan yang dikemukakan adalah teori perundangan pembangunan dan teori perbadanan. Bagi memperihalkan

⁴² Shabitha Marican, *Kaedah Penyelidikan Sain Sosial* [Petaling Jaya: Prentice Hall Pearson Malaysia Sdn.Bhd, 2005], 80.

khusus bagi hak pakai tanah ini disokong pula oleh teori hak penguasaan tanah di bawah sistem perundangan pertanahan nasional Indonesia sebagai teori aplikasinya (*applied theory*). Gabungan teori-teori penyokong ini memperkukuhkan kerangka utama kajian ini bagi memberi sokongan untuk menjawab lima persoalan kajian.

2.1 Perlembagaan Punca Perundangan Pertanahan Indonesia

2.1.1 Makna perlembagaan sebagai punca perundangan pertanahan Indonesia

Perlembagaan Indonesia UUD'45 adalah tunggak perundangan negara tertinggi.⁴³ Ia adalah konstitusi daripada dasar pemerintah bagi menjalankan tugas dan kewajibannya. Tertinggi maksudnya adalah undang-undang itu dijadikan sebagai punca kepada semua undang-undang lain, sama ada yang sudah ada atau yang akan ada. Oleh itu, ia dijadikan penanda aras ke arah mana sesebuah undang-undang mesti digunapakai bagi menatap masa hadapan. Perkara ini berlaku juga ke atas perundangan hak pakai khusus tanah sebagai rujukan kerana UUD'45 adalah sumber tertinggi daripada perundangan pertanahan di Indonesia yang mesti dijadikan sebagai rujukan.

Kajian perundangan pertanahan dalam suatu negara berasas perundangan tidak boleh pula dilepaskan daripada pandangan yang dikemukakan pakar perundangan dan Perlembagaan negara itu sendiri. Mengikut Mukhsin dan Imam Koeswahyono, memperhatikan pelbagai pandangan pakar perundangan ini boleh membantu dalam memberikan pemikiran kritis yang berkaitan dengan tujuan dan

⁴³ Fariza Romli, *Ketertinggalan Perlembagaan dalam Keluhuran Perlembagaan*. ed. Abdurrahman Abdul Aziz. [Universiti Utara Malaysia, Institut Pemikiran Tun Dr. Mahathir Mohamad 2010], 21. Sila lihat juga M. Dimiyati Hartono, *Memahami Makna Pembukaan UUD'45 dari Sudut Historis, Filosofis, Idiologis, dan Konsepsi Nasiona* [Depok Jakarta: Gramata Publishing 2010], 21. Bahawa UUD'45 menjadi sumber perundangan tertinggi dan menjadi penanda aras ke arah mana bangsa dan negara mesti berjalan menatap masa hadapan.

keperluan masyarakat.⁴⁴ Ini menunjukkan pembangunan perundangan pertanahan di Indonesia pelbagai pandangan pakar undang-undang dan perlembagaan negara ini sepatutnya dibincangkan.

Di bawah negara berasas perundangan, undang-undang itu merupakan penjelmaan daripada kehendak negara dan negara sendiri tertakluk pada undang-undang digubalnya.⁴⁵ Oleh itu, hubungan antara negara dengan undang-undang mesti boleh dilihat sebagai hubungan timbal balik.⁴⁶ Dalam hubungan itu, undang-undang ditempatkan sebagai sendi utama dan sumber tertinggi dalam mengatur masyarakat.⁴⁷ Dalam konteks ini tiada yang boleh terluput dari undang-undang sekalipun yang membuatnya, dan limitasi badan berkuasa negara adalah perlu.

Mengikut Immanuel Kant,⁴⁸ di negara berasaskan perundangan batasan kekuasaan yang seimbang, tidak saling mempengaruhi dan campur tangan satu dengan lainnya adalah perlu, supaya setiap perseorangan dalam masyarakat dijamin oleh undang-undang. Menurut Montesquieu, kekuasaan itu dibahagikan kepada tiga kuasa negara, iaitu kuasa untuk membentuk undang-undang (legislatif), menjalankan undang-undang (eksekutif), dan kuasa untuk memberikan keadilan (judikatif).⁴⁹

⁴⁴ H.Mukhsin dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah Dan Penataan Rua*. [Jakarta: Sinar Grafika 2008], 31.

⁴⁵ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara* [Jakarta: Bumi Aksara, 1993], 24.

⁴⁶ Krisna Harahap, *Kebebasan Pers di Indonesia dari Masa ke Masa* [Bandung: PT. Grafika Budi Utami, 2000], 15.

⁴⁷ Bagir Manan, *Pemahaman Sistem Hukum Nasional* [Jakarta: Sinar Grafika, 1994], 8. Lihat juga Moh.Koesnardi dan Harmayli Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia* [Jakarta: Sinar Bakti, 1983], 153. Negara berasas perundangan negara yang ditubuhkan atas undang-undang bagi keadilan dan ketertiban kepada masyarakat. Juga boleh dilihat Sri Soemantri Martisuwigdjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia* [Bandung: Alumni, 1992], 29. Bahawa suatu negara itu boleh digolongkan sebagai negara berasas perundangan apabila pemerintah menjalankan tugas dan kewajibannya berdasar undang-undang.

⁴⁸ Syamsuharya Bethan, *Prinsip-prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup Sebagai Upaya Preventif Terhadap Pencemaran Limbah Industri Tekstil Nasional*. Disertasi. [Bandung: PPS UNPAD, 2007], 17. Lihat pula Masbudi, *Negara Kesejahteraan Dan Hukum Administrasi Negara*, dalam *Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara*, ed. S.F. Marbun, [Yogyakarta: UII Press, 2001].

⁴⁹ Montesquieu, *The Spirit of Laws*. Diterjemahkan dan diedit Anne M.Cohler & Harold S.Tone [Cambridge UK: Cambridge University Press, 1989]. Lihat pula John Locke, *The Two Treaties of Government* [London: Awnscham Churchill, 1689], Kekuasaan itu terbahagi kepada tiga bahagian,

Berdasarkan pembahagian kekuasaan seperti ayat di atas, undang-undang pertanahan sebagai dasar rujukan pihak berkuasa dalam melaksanakan polisi yang akan digubal pemerintah adalah peranan daripada pembentuk undang-undang (legislatif). Polisi itu diimplementasi dalam sesebuah undang-undang, memuat dasar yang hendak dicapai pemerintah bagi menerima perkembangan baru pada masa hadapan. Penetapan keutamaan terbabit dengan undang-undang ini diiktirafkan Siti Sundari seperti berikut:⁵⁰

... Undang-undang pada akhirnya, tidak peduli di bawah pengaruh siapa atau apa undang-undang itu terbentuk, tetap menjadi dasar rujukan tempat polisi penguasa yang dilaksanakan bertumpu. Perkara ini bererti semua tindakan itu pelaksanaannya diuji kesahihannya terhadap undang-undang. Undang-undang itu pada hakikatnya dalam pengertian perundangan (juridis) merupakan konstitusi daripada polisi.

Perlembagaan Indonesia UUD'45 sebagai konstitusi daripada dasar pemerintah di dalamnya terdapat pelbagai asas-asas dan prinsip dasar. Meskipun ia hanya berbentuk normatif tetapi ia digunakan sebagai penanda aras dalam membentuk sesebuah undang-undang. Perkara ini selaras dengan pandangan J.Van der Hoeven bahawa suatu undang-undang itu berakar pada titik tolak normatif berupa asas-asas dan prinsip-prinsip dasar. Ia sebagai ukuran penanda aras dan kriteria penilai pemerintah dalam menciptakan ketentraman masyarakat.⁵¹ Ini menunjukkan pelbagai prinsip dasar dan asas-asas undang-undang yang terdapat dalam hak pakai khusus tanah sebagai rujukan mesti pula berpunca kepada UUD'45.

iaitu: membuat undang-undang (legislatif); menjalankan undang-undang (eksekutif) termasuk kuasa mengadili; dan kuasa federatif, iaitu: menyatakan perang, menjalankan perdamaian, mengadakan kontrak dan hubungan dengan negara lain. Menurut Mariam Boediardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* [Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008], 283. Berbeza pemikiran John Locke ini dengan Montesquieu. John Locke kuasa mahkamah dimasukkan ke dalam kuasa eksekutif, sementara Montesquieu memandang kuasa mahkamah itu sebagai kuasa yang berdiri sendiri. Lihat pula Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945* Disertasi. [Yogyakarta: PPS UII, 2005], 123.

⁵⁰ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional* [Surabaya: Airlangga Universiti Press, 2005], 12.

⁵¹ B.Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*. Artikel pada Jurnal Hukum "Jentera" Tahun II, [Jakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2004], 123-124.

Oleh itu apabila dalam perundangan hak pakai khusus tanah ini terjadi pelanggaran undang-undang dan bertentangan dengan tuntutan UUD'45 peruntukan ke atas hak pakai khusus tanah itu akan terbatal.

Merujuk substansi dikandungi UUD'45 Negara Indonesia adalah negara berasaskan perundangan.⁵² Sebagai negara undang-undang, Indonesia menjunjung tinggi undang-undang, meletakkan kuasa undang-undang di atas segala kuasa yang ada dalam negara dan kuasa itu mesti tunduk kepada undang-undang yang berlaku.⁵³ Selepas itu, negara bertanggung jawab melindungi seluruh bangsa Indonesia dalam mewujudkan kesejahteraan orang ramai.⁵⁴ Pencapaian ke atas matlamat negara ini mestilah dijalankan mengikut idea undang-undang yang berpijak pada Pancasila dan idea undang-undang itu sendiri.⁵⁵ Ini menunjukkan tanggung jawab negara apabila membuat undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai rujukan mesti berdasarkan Pancasila dan UUD'45.

⁵² Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* [Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959], 27. Diiktirafkan Indonesia merupakan negara berasas undang-undang. Lihat juga Syahrin Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administarsi di Indonesia*. [Bandung: Alumni, 1985], 11. Ia berkata sebutan negara Indonesia adalah negara undang-undang berdasarkan Pancasila. Lihat juga UUD'45, Perkara 1(1) dalam Satu Naskah, Pindaan Ketiga, 2002. Bahawa negara Indonesia adalah negara undang-undang. Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*. Makalah. Disampaikan Dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII tarikh 14-18 Juli 2003 Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, [Bali: Departemen Kehakiman dan HAM, 2003], 10. Bahawa pelbagai makna ke atas Indonesia negara berasas perundangan, iaitu: pengakuan terhadap prinsip undang-undang sebagai punca tertinggi, menganut prinsip batasan kekuasaan mengikut sistem Perlembagaan di bawah UUD'45, hak asasi manusia dijamin UUD'45, prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, menjamin keadilan bagi setiap perseorangan dan penyalahgunaan kuasa oleh pihak yang berkuasa.

⁵³ Muhammad Djafar, *Perlindungan Hukum Wajib Pajak Dalam Penyelesaian Sengketa* [Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007], 1.

⁵⁴ Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum* [Jakarta: Rajawali, 2009], 12. Bahawa matlamat hendak dicapai di bawah UUD'45 perenggan keempat adalah, membentuk suatu pemerintah negara Indonesia bagi melindungi seluruh bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan am; mencerdaskan kehidupan bangsa; ikut mengamalkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

⁵⁵ Moh.Mahfud.MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* [Jakarta: LP3ES, 2006], 18. Ada empat prinsip idea undang-undang iaitu: melindungi semua unsur bangsa demi keutuhan; mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan; mewujudkan kedaulatan rakyat dan negara undang-undang; menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan berkeadilan dalam hidup beragama. Keempat prinsip idea undang-undang ini, mestilah selalu menjadi asas am yang memandu wujudnya cita-cita dan matlamat negara, sebab idea undang-undang adalah kerangka keyakinan yang bersifat normatif dan konstitutif. Normatif kerana peranannya sebagai pangkal dan prasyarat ideal yang mendasari setiap undang-undang positif, dan bersifat konstitutif kerana mengarahkan undang-undang pada tujuan yang hendak dicapai oleh negara.

Undang-undang hak pakai khusus tanah yang digubal mesti mengandungi sama ada asas-asas atau pun prinsip-prinsip dan tujuannya mesti wujud. Mengikut Maria tujuan mengenali asas undang-undang itu adalah untuk mencapai keadilan, kepastian undang-undang dan memberi manfaat bagi masyarakat.⁵⁶ Namun begitu, mengikut Yuliandri undang-undang yang digubal tidaklah selalu sempurna, sama ada kerana kurang lengkap atau kurang jelas. Oleh itu, perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan sebagai asas-asas pembentukan perundangan yang baik perlu diamalkan sebagai pedoman.⁵⁷

Dalam perundangan hak pakai khusus tanah yang dijadikan sebagai rujukan oleh pihak berkuasa apabila pentadbiran pertanahan itu diamalkan, semestinya memasukkan perkara-perkara bersifat khusus di dalamnya, supaya dapat dikuatkuasakan perundangan yang bersifat khusus bagi mengatur subjek undang-undang tertentu. Oleh itu, Jimly Asshiddiqie mengkategorikan undang-undang itu kepada undang-undang bersifat am yang berlaku secara am bagi sesiapa sahaja; bersifat abstrak kerana tidak menunjukkan sama ada perkara, peristiwa, kes konkrit yang sudah wujud sebelum peraturan itu dikuatkuasakan; bersifat khusus kerana khusus mengatur subjek undang-undang tertentu; bersifat khusus kerana khusus

⁵⁶ Maria S.W. Sumardjono, 2006. op.cit., 2. Sila juga lihat Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, [Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010], 3. Ia berkata, bahawa setiap norma undang-undang itu mestilah menghasilkan keseimbangan antara nilai kepastian, keadilan dan kebergunaan. Sudikno Martokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar* [Yogyakarta: Liberty, 1996], 5-6, memberi penerangan bahawa asas perundangan bukan sebagai perundangan konkrit, melainkan pikiran dasar yang umum dan abstrak. Asas perundangan ini, terdapat dalam sistem undang-undang, terjelma dalam peraturan perundangan dan putusan hakim. Asas perundangan ini sebagai pikiran dasar peraturan konkrit, umumnya bukan bertulis dalam peraturan konkrit.

⁵⁷ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan* [Surabaya: Program Pascasarjana Universiti Airlangga, 2007], 251. Keseluruhan proses mesti dipedomani dan dirangkai secara simultan, supaya memiliki karakteristik berkelanjutan. Sebagai pedoman, supaya kualiti undang-undang itu baik dalam pencapaian tujuan, pelaksanaan dan penegakan hukumnya. Berkelanjutan maksudnya tunduk pada asas-asas perundangan yang baik sebagai asas perundangan yang diwujudkan adanya perencanaan pembentukan undang-undang yang didahului dengan penyusunan naskah akademik, implementasi partisipasi awam.

berlaku bagi wilayah lokal tertentu, dan bersifat khusus kerana khusus hanya berlaku secara dalaman.⁵⁸ Ini menunjukkan bahawa perundangan hak pakai khusus tanah semestinya boleh mengikut satu daripada kategori undang-undang tersebut.

2.1.2 Undang-undang memiliki peranan dalam penguasaan tanah

Pembangunan nasional diarahkan bagi mewujudkan kemakmuran dan keadilan terhadap orang ramai.⁵⁹ Apabila pembangunan yang akan dijalankan itu memerlukan tanah, undang-undang tanah bagi mengatur pemanfaatannya adalah perlu, seperti undang-undang yang mengatur hak pakai khusus tanah yang selari dengan perkembangan masyarakat. Perkara ini selari dengan pandangan Ahmad Musthafa, bahawa perundangan yang digubal selalu berbeza kerana perbezaan keadaan, masa dan tempat. Namun begitu, apabila perundangan itu tidak selari lagi dengan keperluan masa itu, ia boleh diubah selari dengan keadaan masyarakat.⁶⁰

Selepas itu, undang-undang berkenaan tidak menghambat kemajuan, kesahihan dari kekuasaan negara mesti wujud, ia mesti pula digubal secara bertulis dan ditetapkan oleh negara.⁶¹ Perundangan pertanahan baru itu mesti pula disusun daripada pelbagai ciri atau sifat. Masing-masing ciri atau sifat saling bertautan sehingga memberikan suatu kesatuan pengertian yang membentuk sistem.⁶²

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, 2010. op.cit., 13. Sila lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Pelbagai Negara*. [Jakarta: Kompas, 2005], 10, bahawa undang-undang yang dibuat ada bersifat am, abstrak, konkrit dan individu. Norma am bersifat abstrak, dimatlamatkan kepada semua subjek. Norma bersifat am dan abstrak biasanya menjadi materi perundangan yang berlaku bagi sesiapa sahaja. Norma bersifat perseorangan selalu bersifat konkrit dan dimatlamatkan terhadap perseorangan, pihak, subjek dan peristiwa undang-undang tertentu.

⁵⁹ Naskah Penjelasan UUD Tahun 1945, [Jakarta: Berita Republik Indonesia Tahun II Nombor 7 tanggal 15 Pebroeari 1945].

⁶⁰ Ahmad Musthafa al Maraghi, *Tafsir al Maraghi, Bab I al Halabi, Juz 1* [Cairo: tanpa tahun], 182.

⁶¹ R.Otje Salman, *Ikhtisar Filsafat Hukum* [Bandung: Americo, 1999], 52.

⁶² IGde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia* [Bandung: Alumni, 2008], 41. Bahawa sistem merupakan suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur (subsistem-subsistem) yang masing-masing saling mempengaruhi dan memberikan suatu kesatuan pengertian untuk mencapai tujuan tertentu. Makna sistem ini dikemukakan pula oleh Soerjono Soekamto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum* [Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989], 39-40.

Friedman membahagikan sistem undang-undang ini kepada struktur, substansi dan budaya undang-undang. Struktur undang-undang bahagian bergerak membentuk suatu mekanisma sistem yang disediakan dalam sistem itu (mahkamah dan peguam). Substansi undang-undang hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem undang-undang (putusan mahkamah dan undang-undang). Budaya undang-undang memiliki sikap awam atau pelbagai nilai, ide, harapan dan kepercayaan yang wujud dalam perilaku masyarakat dalam mendorong berjalannya undang-undang.⁶³

Undang-undang itu memiliki sistem, dan memiliki pelbagai peranan. Mengikut Friedman peranan undang-undang itu adalah untuk mewujudkan keadilan, sarana bagi menyelesaikan sengketa, dan sarana untuk mengendalikan masyarakat.⁶⁴ Mengikut Soerjono Soekanto, undang-undang mempunyai tiga peranan iaitu sebagai sarana bagi mengendalikan sosial, memperlancarkan interaksi sosial, dan sarana untuk menata masyarakat. Peranan undang-undang ini wujud secara bersamaan, dan keutamaannya bergantung keadaan dalam masyarakat.⁶⁵

Mochtar Kusumaatmadja berpandangan bahawa undang-undang adalah sebagai alat pembaharuan, alat untuk menjamin ketertiban dan kepastian undang-undang. Pandangan ini menetapkan susunan perundangan nasional yang boleh dijalankan tidak sahaja merupakan keseluruhan asas-asas dan kaedah-kaedah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaedah-kaedah itu dalam kenyataan.⁶⁶ Konsep perundangan itu, disusun atas tiga komponen atau sub sistem,

⁶³ Lawrence W. Friedmann, *The Republic of Choice Law, Authority, and Culture* [Harvard: University Press, 1990], 7

⁶⁴ Lawrence W. Friedman, *The Legal System A Social Science Perspective* [New York, USA: Russell Sage Foundation, 1975], 17-18.

⁶⁵ Soerjono Soekanto, *Teori Sosiologi tentang Peribadi Dalam Masyarakat* [Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982], 79-80. Lihat juga Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum* [Jakarta: Prenada Media, 2005], 3.

⁶⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional* [Bandung: Bina Cipta, 1970], 7- 9.

iaitu, asas-asas dan kaedah undang-undang; kelembagaan undang-undang; dan proses perwujudan undang-undang.⁶⁷

Michael Hager menyatakan bahawa peranan undang-undang sebagai alat pembaharuan itu terbahagikan dua sektor, iaitu⁶⁸ undang-undang sebagai alat pematuhan boleh menciptakan suatu kerangka bagi pengambilan keputusan politik dan pemecahan sengketa; dan undang-undang sebagai alat bagi menjaga keseimbangan peranannya untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan negara, umum dan kepentingan perseorangan.

Berdasarkan pelbagai padangan para ahli mengenai perundangan pembangunan dalam pernyataan di atas menggambarkan bahawa peranan undang-undang dalam pembangunan ini supaya dapat dicapai, satu set undang-undang sama ada bentuknya peraturan mahupun keputusan badan kehakiman yang boleh menyokong pembangunan itu adalah perlu.⁶⁹ Namun begitu, pembangunan yang diamalkan diikuti oleh perubahan. Faktor penyebab terjadinya perubahan itu antara lain ialah hubungan dengan masyarakat lain kerana tidak puas terhadap bidang-bidang kehidupan tertentu, iaitu orientasi berfikirnya kepada masa hadapan, organisasi kemasyarakatan, susunan lembaga sosial dan sebagainya.⁷⁰ Ini menunjukkan undang-undang hak pakai khusus tanah yang selari dengan UUD'45 dan UUPA.5.1960 memiliki peranan. Dalam menguatkuasakan perundangan berkenaan pernyataan pelbagai faktor penyebab terjadinya perubahan itu adalah perlu.

⁶⁷ Muchtar Kusumaatmadja, 1976 *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum* [Bandung: Bina Cipta, 1976], 12-13.

⁶⁸ Michael Hager, *Development for the Developing Nations, Work Paper on World Peace Thought Law* dalam *Aneka Masalah Hukum dalam Pembangunan di Indonesia*, ed. Abdurrahman [Bandung: Alumni, 1979], 22.

⁶⁹ Otje Salman S dan Anton F Susanto, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum* [Bandung: Alumni, 2004], 65.

⁷⁰ Soerjono Soekanto, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum* [Jakarta: Bina Aksara, 1993], 17. Sila lihat pula Soerjono Soekanto, *Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial* [Bandung: Citra Aditya, 1991], 19.

Peranan UUPA.5.1960 sebagai lanjutan UUD'45 adalah strategis bagi mewujudkan kesejahteraan orang ramai. UUD'45 itu boleh menghadirkan Indonesia sebagai sebuah negara dengan komitmen kuat untuk membahagiakan rakyatnya.⁷¹ Satjipto Rahardjo disebutnya sebagai suatu negara yang memiliki kepedulian kepada rakyatnya.⁷² Ini menunjukkan peranan undang-undang hak pakai khusus tanah adalah penting bagi mewujudkan kepedulian kepada orang ramai.

Kajian terhadap hak pakai khusus tanah ini sepatutnya selari dengan pandangan negara Indonesia berasaskan kebajikan. Pandangan ini diwujudkan dalam pelbagai perenggan Mukadimah UUD'45 iaitu berkenaan dengan “negara berasaskan kebajikan berasas UUD'45.” Pandangan itu wujud dalam makna: adil dan makmur, berkat rahmat Allah, dan ”Pancasila.”⁷³ Oleh itu, Indonesia sebagai negara berasaskan kebajikan, tumpuan perekonomian diatur di bawah Perkara 33 UUD'45. Secara khusus mengenai peranan tanah diiktiraf di bawah Perkara 33(3) UUD'45 bahawa

⁷¹ Sri-Edi Swasono, *Indonesia is Not for Sale, Sistem Ekonomi Nasional untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat* [Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2007], 20.

⁷² Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya* [Yogyakarta: Genta Publishing, 2009], 92.

⁷³ Otje Salman S dan Anton F Susanto, *Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali)* [Bandung: Refika Aditama, 2004], 156. Makna “adil dan makmur” mestilah dipahami sebagai keinginan masyarakat Indonesia, sama ada bersifat ruhani mahupun jasmani. Secara perundangan perkara ini menunjuk kepada seberapa besar sebenarnya undang-undang mampu untuk boleh memberi manfaat kepada masyarakat, kerana undang-undang yang dibuat negara itu dimatlamatkan kepada tujuan tertentu. Sementara itu Makna “berkat rahmat Allah” ini menjelaskan pemikiran religius bangsa Indonesia begitu kental dengan nilai-nilai ke-Tuhanan. Ini adalah sesuatu yang semula jadi, kerana pada dasarnya manusia selalu ingin tahu dan berupaya untuk mengenal Tuhan dan memiliki kecenderungan untuk menolak ketidaktahuan. Gagasan ini telah menjelaskan bahawa hubungan antara manusia dengan sang pencipta, telah ditetapkan melalui ketentuan yang jelas. Selepas itu Makna ”Pancasila” yang terdiri dari lima sila itu secara substansi merupakan konsep yang luhur dan murni. Disebut luhur kerana mencerminkan nilai-nilai bangsa yang diwariskan secara turun-temurun dan abstrak. Disebut murni kerana kedalaman substansi yang menyangkut beberapa aspek utama, sama ada aspek agama, ekonomi, ketahanan, sosial dan budaya yang memiliki corak yang berbeza. Pancasila secara konsep boleh disebut sebagai suatu sistem ke atas segala perkara, kerana secara konsep seluruh yang tertuang dalam sila-sila Pancasila itu berkaitan erat dan saling tidak boleh dipisahkan, suatu kebulatan yang utuh. Semua perkara yang tercantum dalam Pancasila menunjukkan komitmen moral penting yang terdapat dalam UUD'45.

tanah yang dikuasai oleh negara itu mesti digunakan bagi kemakmuran orang ramai.⁷⁴

Di negara berasaskan kebajikan, negara ikut menyelenggarakan kesejahteraan rakyat.⁷⁵ Dalam konteks ini, negara dipandang sebagai alat untuk mencapai matlamat bersama seluruh rakyat negara itu.⁷⁶ Oleh itu, mengikut Satjipto Raharjo campur tangan negara ke dalam masyarakat bagi mewujudkan kesejahteraan itu memasuki aktiviti yang lebih luas. Antaranya adalah membuat perundangan dan menciptakan lembaga-lembaga baru bagi melindungi rakyat,⁷⁷ seperti pembangunan lembaga *ombudsman*.

Selepas itu, di negara berasaskan kebajikan ini mengikut Bagir Manan, negara atau pemerintah adalah pemikul utama tanggung jawab bagi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat.⁷⁸ Negara berasaskan kebajikan ini dicirikan oleh kepentingan rakyat diutamakan negara; negara turut campur tangan dalam pelbagai lapangan kehidupan masyarakat; ekonomi liberal diganti dengan sistem ekonomi yang lebih dipimpin oleh pemerintah pusat; tugas negara menyelenggarakan kepentingan am, dan menjaga keamanan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat.⁷⁹

⁷⁴ Jimly Asshiddiqie, *Undang-Undang Dasar 1945; Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa hadapan* [Jakarta: Universiti Indonesia, 1998], 25.

⁷⁵ Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara* [Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000], 133.

⁷⁶ C.S.T. Kansil dan Christine ST. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia (I)* [Jakarta: Rineka Cipta, 1997], 20.

⁷⁷ Satjipto Rahardjo, 2009. op.cit., 26-28. Di Indonesia *Ombudsman* di tubuhkan pada tahun 2008 di bawah UU.No. 37 Tahun 2008. Seksyen 4 mengiktirafkan bahawa peranan *Ombudsman* mengawal pentadbiran perkhidmatan awam yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan sama ada di pusat mahupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Perbadanan Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas mentadbirkan perkhidmatan publik tertentu.

⁷⁸ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian* [Lampung: Fakulti Undang-Undang Unila, 1996], 16.

⁷⁹ Bachsan Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara* [Bandung: Alumni, 1998], 114. Mengikut W. Friedman, *The State and The Rule of Law In A Mixed Economy* [London: Steven & Son, 1971], 5. Peranan negara berasaskan kebajikan adalah: negara sebagai perkhidmatan kepentingan am, pengatur, wirausaha, dan negara itu sebagai pengadil. Satjipto Rahardjo, 2000. op.cit., 19-20. Menjelaskan bahawa Bagi mewujudkan kesejahteraan am bagi semua warganegaranya itu, pemerintah

Bagi mewujudkan kesejahteraan itu masyarakat bercita-cita untuk mendapat ketertiban dan keadilan sebagai nilai dasar undang-undang. Mengikuti Gustav Radbruch, nilai dasar perundangan itu adalah keadilan, kegunaan, dan kepastian undang-undang.⁸⁰ Aristotle, keadilan sebagai suatu polisi politik kesemua aturannya menjadi dasar daripada peraturan negara mengenai apa yang hak dan tidak hak.⁸¹ Roscoe Pound keadilan sebagai unsur mustahak kewujudannya dalam undang-undang, dan keadilan ini diertikan sebagai hubungan yang ideal antara manusia.⁸² Prinsip dasar keadilan itu mengikuti Rawls adalah ketidaksamaan sosial dan ekonomi dianggap tidak adil kecuali jika ketidaksamaan ini menyokong seluruh masyarakat.⁸³

Menurut Maria, terdapat tiga perkara yang dijadikan asas substansi gagasan dasar keadilan itu, iaitu:⁸⁴

Orang mesti diperlakukan sama dalam kes yang sama; perkara baik mesti mendapat penghargaan; secara moral kesemua orang mempunyai hak mempertahankan hak-hak dasarnya. Ketiga-tiga gagasan dasar keadilan ini mustahak jadi penanda aras dalam perkara pemegangan, dan pemanfaatan tanah, kerana hak-hak tanah itu merupakan hak semua orang dan hak juga bagi perbadanan sama ada perbadanan swasta mahupun perbadanan awam.

Selain unsur keadilan, unsur kegunaan pun mesti menjadi unsur undang-undang. Jeremy Bentham berhujah, ukuran baik atau tidak baik suatu perbuatan itu bergantung kepada perbuatan dilakukan itu mendatangkan kebahagiaan atau tidak. Pembentuk undang-undang hendaknya melahirkan perundangan yang mencerminkan keadilan dan kebahagiaan masyarakat bagi mewujudkan ketertiban. Oleh sebab itu,

menyusun suatu program bagi kesejahteraan rakyat dan diamalkan dengan cara-cara: melindungi semua orang terhadap resiko pekerjaannya, menjamin penghasilan, pembiayaan sakit, kehilangan pekerjaan dan masa tua, tersedianya sarana yang diperlukan oleh semua supaya boleh berperanan dengan baik dalam masyarakat, dan menjamin kesejahteraan perseorangan, dan sebagainya.

⁸⁰ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum* [Yogyakarta: Kanisius, 1995], 165.

⁸¹ Satjipto Rahardjo, 2000. op. cit., 163.

⁸² Roscoe Pound, *Tugas Hukum (The Task of Law)*. Terjemahkan oleh Muhammad Radjab. [Jakarta: Bharata, 1965], 9.

⁸³ John Bordley Rawls, *A Theory of Justice*. Terjemahan Uzair Fauzan dan Heru Prasetio, Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara, [Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006], 53

⁸⁴ Maria.S.W. Soemardjono, *Transitional Justice Atas Hak Sumber Daya Alam dalam Komisi Nasional Hak Asasi Manusia: Keadilan dalam Masa Transisi* [Jakarta: Komisi Nasional Hak Azasi Manusia, 2001], 221.

dalam ketertibanlah kebahagiaan itu wujud.⁸⁵ Mengikuti pandangan ini masyarakat yang ideal itu adalah suatu masyarakat yang coba membesar bahagia dan memperkecil ketidakbahagiaan.⁸⁶ Pandangan itu menunjukkan bahawa unsur-unsur undang-undang itu (kepastian undang-undang, kemanfaatan dan keadilan) hanyalah boleh dibezakan. Namun begitu, ia tidak boleh dipisahkan kerana antara unsur dengan unsur lain ada perkaitan bahkan kadangkala bertentangan.⁸⁷

Sesebuah undang-undang digubal bagi mencapai tujuan tertentu terbabit pula dengan jiwa bangsa terjalin erat dengan sejarah.⁸⁸ Pembentukan undang-undang berdasarkan jiwa bangsa itu lebih mudah membentuk kesedaran undang-undang masyarakat kerana unsur kegunaan dirasakan masyarakat sendiri. Dengan unsur jiwa bangsa itu akan memudahkan pelaksanaan undang-undang itu kerana di dalamnya terbentuk hubungan antara undang-undang dan masyarakat, antara undang-undang bertulis dan tidak bertulis yang bermatlamat bagi kepastian serta kemanfaatan undang-undang.⁸⁹

Di bawah undang-undang yang digubal itu, unsur kepastian itu berhubungkait dengan keteraturan masyarakat, kerana kepastian merupakan dasar daripada keteraturan itu. Adanya keteraturan menyebabkan rakyat boleh hidup dengan kepastian kerana boleh melakukan pelbagai aktiviti dalam kehidupannya dalam masyarakat. Apabila rakyat tidak boleh menyelenggarakan pelbagai kepentingannya

⁸⁵ Lawrence W. Friedmann, *Legal Theory* [Stevens & Sons Limited, 3rd Edition, 1953], 211. Lihat juga Gerald J. Postema, *Bentham and the Common Law Tradition* [Clarendon Press: Oxford, 1986], 403. Perkara ini dijelaskan pula oleh Lili Rasjidi, Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum* [Bandung: Mandar Maju, 2002], 37.

⁸⁶ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis* [Jakarta: Gunung Agung, 2000], 77.

⁸⁷ Lili Rasyidi dan Ira Thania Rasyidi, 2002. op.cit., 61.

⁸⁸ Theo Huijbers, 1995. op.cit., 119.

⁸⁹ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif* [Jakarta: Kompas, 2006], 165.

dalam masyarakat atau kepentingan itu berbenturan dengan kepentingan rakyat lain, tentu tiada aturan, akhirnya menyebabkan tiada kepastian.⁹⁰

Merujuk peranan dan ciri negara yang menganut konsep negara berasas kebajikan dihuraikan dalam pernyataan di atas, peranan negara sangat penting dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Secara khususnya bidang pertanahan merupakan suatu perkara penting kerana negara mempunyai peranan dalam mengatur pentadbiran pertanahan masyarakat. Mengikut Agus Surono alat yang penting sangat boleh digunakan negara dalam pentadbiran pertanahan itu adalah undang-undang sebagai aplikasi dari asas kesahihan dalam konsep negara berasaskan undang-undang.⁹¹

2.2 Konsep Hak Penguasaan Tanah dalam Perundangan Pertanahan Indonesia

2.2.1 Makna perundangan pertanahan

Perbincangan mengenai pertanahan setidaknya melibatkan dua sebutan nama iaitu, undang-undang tanah dan perundangan pertanahan. Kedua-keduanya memiliki makna yang berbeza. Di bawah UUPA.5.1960, makna tanah berhubungkait dengan makna agraria yang mengandungi makna yang luas, iaitu:

Bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya. Dimaksud dengan bumi adalah: di atas bumi, iaitu hak-hak tanah; ditanam di bumi, iaitu hak-hak penguasaan hutan; dan di tubuh bumi, iaitu, hak kuasa pertambangan. Makna air adalah: perairan pedalaman, termasuk di dalamnya seluruh sungai-sungai dan danau-danau; perairan lautan, iaitu samudera; bumi yang terdapat di bawah perairan, iaitu seluruh bahagian dasar dari perairan Indonesia mahupun seluruh kekayaan yang terdapat di antara air dan bumi berkenaan; dan ruang angkasa, iaitu ruang angkasa yang terdapat di atas perairan dan ruang angkasa yang terdapat di atas bumi

⁹⁰ Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Shidarta, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum* [Bandung: Alumni, 2007], 49

⁹¹ Agus Surono, *Pengelolaan Konflik Sumber Daya Hutan Dalam Mewujudkan Hak Masyarakat Lokal Di Tangkahan Taman Nasional Gunung Leuse*, Disertasi. [Bandung : UNPAD, 2007], 80.

Indonesia. Kadangkala makna agraria ini diambil pula dalam makna sempit yaitu berwujud sama ada hak-hak tanah mahupun tanah pertanian sahaja.⁹²

Ida Nurlinda⁹³ berkata, sama ada makna tanah mahupun makna agraria di bawah UUPA.5.1960 belum diberikan secara tegas. Namun begitu, bagi mengetahui kedua-dua makna ini boleh dilihat di bawah seksyen 1(4)(5) dan (6) dihubungkan dengan seksyen 2(1) UUPA ini. Berdasarkan seksyen tersebut boleh disimpulkan, bahawa makna agraria mengandungi makna yang luas iaitu, bumi, air, dan ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya. Tanah hanya permukaan bumi sahaja.

Mengikut apa-apa makna yang dihuraikan dalam ayat-ayat di atas itu, boleh dikenalpasti bahawa UUPA.5.1960 memberi makna undang-undang agraria ini lebih luas daripada undang-undang pertanahan. Makna daripada undang-undang agraria itu adalah meliputi: undang-undang tanah; undang-undang hutan; undang-undang perlombongan; undang-undang perairan; dan undang-undang ruang angkasa.⁹⁴

Berdasarkan makna agraria dalam ayat di atas, perundangan pertanahan itu difahami daripada keseluruhan ketentuan undang-undang bertulis atau tidak bertulis, mempunyai objek pengaturan yang sama, iaitu hak-hak penguasaan tanah sebagai lembaga perundangan mahupun sebagai hubungan perundangan kokrit. Aspek pengaturannya boleh bersifat awam mahupun bersifat persendirian. Oleh itu,

⁹² A.P. Parlindungan, 1993. op.cit., 41. Sila lihat juga Sudikno Martokusumo, *Perundang-undangan Agraria Indonesia* [Yogyakarta: Liberty, 1998], 2 bahawa undang-undang tanah sama dengan undang agraria, iaitu undang-undang yang mengatur hubungan antara perseorangan dan tanah dengan perseorangan lainnya, jadi merupakan perlindungan kepentingan perseorangan terhadap perseorangan lain mengenai tanah.

⁹³ Ida Nurlinda, 2009. op.cit., 37.

⁹⁴ Boedi Harsono, 2007. op.cit., 6-7. Dalam *Black's Law Dictionary*, Editor Bryan A. Garner, seventh edition, [USA: West Publishing Minnesota, 1999], 67, menjelaskan bahawa terminologi agraria berhubungkait dengan tanah, kepemilikan lahan atau pembahagian tanah milik; sementara undang-undang agraria merupakan kumpulan ketentuan undang-undang yang mengatur kepemilikan, penggunaan dan distribusi tanah. Sementara itu, tanah diberi makna dalam dua makna, iaitu: sesuatu yang tidak boleh berpindah dan tidak boleh rusak dengan tiga dimensi iaitu, sebahagian dari permukaan bumi, ruang di atas dan di bawah permukaan dan segala yang tumbuh atau melekat secara permanen padanya; sesebuah kepentingan terhadap milik yang nyata.

perundangan pertanahan merupakan bahagian dari undang-undang agraria yang terhad hanya mengkaji persekitaran peraturan pertanahan.

2.2.2 Ciri-ciri atau sifat hak penguasaan tanah

Hak penguasaan tanah ini di dalamnya terdapat kuasa, kewajipan, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang sudah diberi hak kepadanya bagi menentukan apa-apa yang boleh atau tidak boleh untuk diamalkan. Kuasa hak penguasaan ini terbahagi kepada kuasa persendirian, awam dan kuasa awam sekaligus mengandungi kuasa persendirian.⁹⁵ Kuasa persendirian wujud dalam bentuk penguasaan secara perundangan (juridis/legal) yang dilandasi oleh hak. Pada amnya penguasaan secara perundangan ini adalah menguasai tanah yang sudah diberi hak itu secara fizikal, namun begitu, ada juga tanah walaupun diberi kuasa untuk menguasai tanah hak itu secara fizikal, pada kenyataan penguasaan fizikalnya dilakukan oleh pihak lain. Sedemikian pula ada penguasaan secara perundangan yang tidak memberi kuasa untuk menguasai tanah berkenaan secara fizikal.⁹⁶

Selepas itu, kuasa awam terdapat di bawah Perkara 33(3) UUD'45. Mengikut perkara ini, hubungan undang-undang antara negara dengan tanah di Indonesia diberi pranata undang-undang hak menguasai tanah oleh negara. Secara rasmi kuasa awam ini diiktirafkan di bawah seksyen 2(2) UUPA. Sementara kuasa awam dan sekaligus persendirian yang dikandungi oleh makna penguasaan daripada hak penguasaan tanah ini boleh dijumpai pada Hak Bangsa.⁹⁷

Membincangkan hak pakai khusus tanah mesti mempedomani susunan ciri-ciri hak penguasaan tanah sebagai lembaga perundangan dan hak penguasaan tanah

⁹⁵ Boedi Harsono, 2007. *op. cit.*, 23-24.

⁹⁶ *Ibid*, 27.

⁹⁷ *Ibid*, 283-284.

sebagai hubungan perundangan konkrit. Susunan ciri-ciri hak penguasaan tanah sebagai lembaga perundangan adalah: memberi nama hak penguasaan; menetapkan isi hak; mengatur mengenai perseorangan atau perbadanan yang boleh mempunyai hak (subjek) nya; dan mengatur perkara-perkara mengenai tanah sebagai objeknya. Sementara itu, susunan ciri-ciri hak penguasaan tanah sebagai hubungan perundangan konkrit, mengatur perkara-perkara berkenaan dengan: penciptaannya; pembebanannya dengan hak-hak tanah lain; pindahmilik hak; mengenai tamatnya tempoh; dan mengatur perkara-perkara mengenai pembuktiannya.⁹⁸

Hak pakai khusus tanah di bawah sistem perundangan pertanahan nasional Indonesia, ciri-cirinya mesti disusun selari dengan hak penguasaan tanah itu dalam suatu senarai kandungan yang khas dan masuk akal. Disebut “khas” kerana hanya dijumpai di bawah undang-undang tanah, dan disebut “masuk akal” kerana mudah ditangkap dan diikuti mindanya.⁹⁹

Mengikut A.P. Parlindungan, susunan ciri-ciri sama ada hak-hak tanah pada amnya mahupun hak pakai khusus tanah ini adalah hak bagi menggunakan tanah, jangka masa, perbadanan sebagai pemegangan hak pakai tanah, hak bagi pindah milik hak pakai khusus, dasar memakai tanah, pendaftaran hak, berakhirnya hak, kuasa memberi hak, dan pindahmilik hak. Semuanya itu disebut dengan pendekatan sistem hak-hak tanah.¹⁰⁰

2.2.3 Konsep hak penguasaan tanah

Kajian terhadap konsep¹⁰¹ penguasaan tanah di bawah perundangan pertanahan

⁹⁸ Ibid. 25-27.

⁹⁹ Ibid, 225.

¹⁰⁰ A.P. Parlindungan, 1993. op. cit., 193.

¹⁰¹ Rusli Abdul Ghani, 2002. op. cit., 702. Konsep diertikan sebagai ide atau pengertian atau pendapat yang terbentuk dalam pikiran. Sementara konsepsi diertikan sebagai ide atau pendapat atau paham tentang sesuatu ide atau gagasan. Perkara ini dikemukakan pula oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, [Jakarta : Balai Pustaka, 2001], 588. Konsep

nasional adalah perlu kerana konsep yang dikandung perundangan pertanahan itu berpunca daripada perundangan hak pakai khusus tanah. Konsep perundangan pertanahan Indonesia ini dirumuskan komunalistik-religius. Di bawah konsep ini dimungkinkan penguasaan tanah secara perseorangan dengan hak tanah bersifat perseorangan, sekaligus mengandungi sifat kebersamaan. Sifat ini menunjukkan tanah di Indonesia adalah tanah bersama rakyat Indonesia sebagai kurnia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia.¹⁰²

Konsep perundangan pertanahan ini berpunca daripada perundangan adat yang mengatur tanah sebelum UUPA.5.1960 dikuatkuasakan. Perkara ini menunjukkan bahawa aktiviti berfikir tentang undang-undang pertanahan di Indonesia merupakan lanjutan pemikiran undang-undang pertanahan pada zaman dahulu. Dalam lintasan sejarah pikiran-pikiran itu berubah selari dengan perkembangan dan semangat zaman.¹⁰³

Konsep undang-undang tanah adat ini berpunca daripada keseimbangan antara kepentingan beramai dengan kepentingan perseorangan. Konsep ini disebut konsep Pancasila kerana manusia dan masyarakat dalam konsep ini diletakkan dalam posisi yang selaras, serasi, dan seimbang serta tidak boleh bercanggah antara kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan. Dalam konsep ini selalu

diertikan sebagai ide atau pengertian yang diabstrakkan dari peristiwa konkrit, sementara konsepsi diertikan sebagai pengertian, pendapat (paham). Mengikut penjelasan ini maka, apabila judul ini menjelaskan konsep perundangan pertanahan Indonesia, perkara ini mengandungi erti pengertian, pendapat atau paham komunalistik religus dalam hak penguasaan tanah di bawah perundangan pertanahan Indonesia.

¹⁰² Boedi Harsono, 2007. op. cit., 225.

¹⁰³ Theo Huijbers, 1995. op. cit., 22. Lihat juga Satjipto Rahardjo, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia Sebuah Pendekatan Lintas Disiplin* [Yogyakarta : Genta Publishing, 2009], 58, bahawa undang-undang yang ada pada suatu masa tertentu hendaknya dilihat sebagai hasil dari interaksi kekuatan-kekuatan sejarah, dan kita perlu melihatnya dalam kerangka konsep-konsep budaya yang berubah pula. Mengikut R,Soepomo, *Hubungan Individu dan Masyarakat Dalam Hukum Adat* [Jakarta: Gita Karya, 1963], 10, mengiktirafkan bahawa konsep komunalistik-religius sama dengan konsepsi perundangan adat yang mengutamakan kepentingan masyarakat. Hak-hak tanah yang diberikan kepada perseorangan terbabit dengan tugasnya dalam masyarakat.

mendahulukan kepentingan orang ramai daripada perseorangan.¹⁰⁴

Di bawah konsepsi komunalistik-religius hak ulayat masyarakat perundangan adat itu di pandang sebagai kepunyaan bersama iaitu “pemberian/anugerah” dari sesuatu kuasa gaib. Semua hak-hak perseorangan itu berpunca daripada tanah bersama.¹⁰⁵ Dalam hak ulayat tiada tanah yang tidak bertuan.¹⁰⁶ Akibatnya tiada satu pun perbuatan undang-undang sama ada yang bersifat persendirian mahupun awam boleh terjadi tanpa adanya campur tangan kepala adat.¹⁰⁷

Maria berkata, secara perundangan (juridis/legal) pada hak ulayat itu melekat kompetensi khusus. Sifat khusus yang terdapat di bawah hak ulayat itu adalah tidak boleh hak ulayat itu dipindahmilikkan. Sifat ini mejadikan hak ulayat itu sebagai suatu hak yang istimewa.¹⁰⁸ Selepas itu sifat khusus dimiliki hak ulayat ini adalah hubungan antara masyarakat perundangan adat dengan tanah di kawasan masyarakatnya tidak sebagai hubungan milik, tetapi hubungan pertuanan.¹⁰⁹ Mengikut Van Vollenhoven hak untuk menguasai tanah itu tidak boleh difahami secara mutlak, kerana hak untuk menjual tanah hak ulayat ini tidak tercakup ke dalam kuasa masyarakat perundangan adat.¹¹⁰

Selepas itu, selain sifat khusus yang dimiliki hak ulayat juga kuasa kepala adat atau ketua adat untuk mengaturnya. Mengikut pandangan Maria kuasa kepala

¹⁰⁴ Padmo Wahyono, *Bahan-Bahan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila* [Jakarta : Aksara Baru, 1984], 28-29.

¹⁰⁵ Oloan Sitorus, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum Tanah* [Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004], 21. Berkaitan dengan hak ulayat ini Sila juga lihat H. M. Koesnoe, *Prinsip-Prinsip Hukum Adat Tentang Tanah* [Surabaya:UBHARA Press, 2000], 37. Bahawa hak ulayat itu merupakan kuasa yang mengikut perundangan adat dipunyai oleh masyarakat perundangan adat tertentu ke atas wilayah tertentu yang merupakan persekitaran para warganya bagi mengambil manfaat daripada tanah di wilayah berkenaan dan tanah berkenaan diperolehi secara turun-temurun secara berterusan antara masyarakat perundangan adat itu dengan tanah tersebut.

¹⁰⁶ Boedi Harsono, 2007. op. cit., 186.

¹⁰⁷ Sudirman Saad, *Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan: Eksistensi dan Prospek Pengaturannya di Indonesia*. Disertasi [Yogyakarta : PPS UGM, 2000], 203.

¹⁰⁸ Maria S.W. Sumardjono, 2006. op. cit., 55.

¹⁰⁹ Ibid, 5.

¹¹⁰ Mahadi, *Uraian Singkat Hukum Adat Sejak RR 1954* [Bandung : Alumni, 2003], 66.

adat hanyalah untuk: mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah, persediaan tanah, dan pemeliharaan tanah; mengatur dan menentukan hubungan undang-undang antara perseorangan dengan tanah; mengatur dan menetapkan hubungan undang-undang antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan undang-undang yang berkenaan dengan tanah (jual-beli).¹¹¹ Aspek hubungan ini hanya menunjukkan aspek awam dari hak ulayat.

Hubungkait antara hak ulayat itu dengan perseorangan boleh berlaku secara dalaman (internal) dan luaran (eksternal) dari masyarakat perundangan adat itu. Daya berlakunya hak ulayat ini mempengaruhi terjadinya hubungan antara hak ulayat itu dengan hak perseorangan. Sebaliknya, hak perseorangan itu sendiri dibatasi pula oleh hak ulayat.¹¹²

H.M. Koesnoe¹¹³ berkata, daya berlakunya hak ulayat ini dalaman maksudnya adalah bahawa hak itu berlaku terhadap sesama anggota masyarakat perundangan adat. Dalam perkara ini, anggota masyarakat perundangan adat itu mengatur pemakaian dan pemanfaatan tanah, menjaga keselamatan dan memelihara alam sekitar beserta isinya, mengawal dan membatasi pelaksanaan hak-hak perseorangan bagi kepentingan am. Sementara luaran pula, masyarakat perundangan adat itu mestilah menjalankan dua perkara, iaitu: mempertahankan dan membela jangan

¹¹¹ Maria S.W. Sumardjono, 2006. op. cit., 56.

¹¹² Surojo Wignjodipuro, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat* [Jakarta: Gunung Agung, 1982], 201.

¹¹³ H. M. Koesnoe, 2000. op. cit., 39. Berlakunya hak ulayat ini boleh juga dilihat Ter Haar, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*. Diterjemahkan oleh K. Ng, Soebakti Poesponoto [Jakarta : Pradnja Paramita, 2001], 57-64. Mengikut Ter-Haar, anggota masyarakat perundangan adat boleh menggunakan hak pertuanannya dalam erti memungut keuntungan dari tanah itu apabila diberi kelulusan ketua adat. Hak mempergunakan ini bilamana masanya terus menerus menjadi cara bagi memperolehi tanah bahagian dari tanah ulayat sebagai hak individu. Perkara ini disebut sebagai proses mendapatkan hak ulayat yang “berlaku ke dalam”. Hak ulayat “berlaku ke luar”, ertinya orang asing hanya boleh memungut hasil dari tanah itu setelah diberi izin dan membayar uang pengakuan di depan serta uang penggantian di belakang. Selepas itu, supaya hak ulayat itu boleh terus lestari pada anggota masyarakat perundangan adat, maka ketua adat dan para tetua adat diberi kuasa untuk mengatur penguasaan dan penggunaan wilayah adat tersebut. Kuasa untuk mengatur inilah yang kemudian disebut sebagai aspek awam dari hak ulayat itu.

sampai orang luar masyarakat itu mengambil alih tanah dan isi hak ulayat itu, dan mempertanggungjawabkan tindakan orang asing bukan penduduknya dalam tanah hak ulayat itu.

Tanah di bawah perundangan adat ini dibedakan antara kepunyaan beramai dengan milik beramai. Kepunyaan beramai hanya memberikan kuasa kepada kelompok untuk menguasai secara beramai, namun begitu, pemakaian tanahnya dinikmati secara perseorangan. Sementara milik beramai lebih mencerminkan sifat kebersamaan, dan dilarang untuk dipindahmilik kepada kelompok lain tanpa persetujuan dari seluruh anggota.¹¹⁴

Di dalam perundangan pertanahan Indonesia selain konsep komunalistik-religius seperti penerangan dalam ayat-ayat di atas, didapati pula konsep hak bangsa. Ia memiliki peranan terhadap hak pakai khusus tanah, kerana hak pakai khusus ini boleh pula berpunca daripada hak bangsa ini. Di bawah perundangan pertanahan Indonesia konsep hak bangsa ini selari dengan konsep komunalistik-religius. Dalam konsep ini hak bangsa diakui dan ditempatkan sebagai hak penguasaan tanah tertinggi di Indonesia. Kesemua hak tanah lain (hak ulayat, hak tanah perseorangan) langsung maupun tidak berpunca pada hak bangsa berkenaan.¹¹⁵

Mengikut konsep hak bangsa ini, tanah di Indonesia tidak semata-mata menjadi hak para pemiliknya sama ada tanah-tanah di daerah-daerah mahupun tanah dipulau-pulau. Ini memberi makna hubungan bangsa Indonesia dengan tanah merupakan hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkat paling atas, iaitu pada

¹¹⁴ Herman Soesangobeng, *Filosofi Adat Dalam Undang-Undang Pokok Agraria*. Makalah. Dipresentasikan dalam Saresehan Nasional “Peningkatan Akses Rakyat Terhadap Sumber Daya Tanah” Diselenggarakan di [Jakarta : oleh Kantor Menteri Negara Agraria/BPN bekerjasama dengan ASPPAT, tanggal 12 Oktober 1998, 1998], 4.

¹¹⁵ H. Hambali Thalib, *Sanksi Pidana dalam Konflik Pertanahan: Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*. Disertasi. [Yogyakarta: Program Pascasarjana UGM, 2002], 40.

tingkat seluruh negara Indonesia.¹¹⁶

Mengikuti apa-apa maksud hak bangsa dalam ayat di atas, hak bangsa itu mempunyai dua unsur, yaitu:¹¹⁷ unsur perundangan awam dan unsur persendirian. Unsur perundangan awam sebagai unsur tugas dan kuasa. Di bawah unsur perundangan awam ini, semua sumber asli adalah modal dasar pembangunan nasional yang diatur negara. Unsur ini bersifat undang-undang awam. Sementara itu, unsur perundangan persendirian merupakan unsur kepunyaan. Di bawah unsur ini tanah milik bersama “kekayaan nasional” menunjukkan erti persendirian, iaitu hubungan “kepunyaan” antara bangsa Indonesia dan tanah itu. Hubungan ini memberi kuasa bagi menguasai sesuatu sebagai “empunya” ertinya sebagai tuannya boleh dalam hubungan kepemilikan.

Apabila kedua unsur itu dibezakan, unsur persendirian sifatnya abadi dan tidak perlu campur tangan kekuasaan politik mengamalkannya. Tugas kewajipan termasuk dalam undang-undang awam dan tidak mungkin dijalankan sendiri oleh rakyat. Oleh itu, penyelenggaraannya dilakukan oleh bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pemegang mandat pada tingkat tertinggi diserahkan kepada

¹¹⁶ UUPA 5.1960. *Penjelasan Umum, Bahagian II angka 1*, tentang Dasar-dasar hukum Agraria Nasional, bahawa, bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, juga menjadi hak bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak para pemiliknya sahaja. Sedemikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan dipulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli daerah atau pulau yang bersangkutan sahaja. Makna seperti itu memberi hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkat paling atas, iaitu pada tingkat yang mengenai seluruh wilayah negara Indonesia. Selepas itu lihat juga Boedi Harsono, 2007. op. cit., 267, bahawa makna kata “seluruh” hak bangsa menunjukkan tiada satu jengkal tanah pun di negara Indonesia ini sebagai tanah tidak bertuan. Hak bangsa bersifat abadi, ertinya hubungan bangsa Indonesia itu dengan tanah akan berlangsung tidak terputus-putus.

¹¹⁷ H. Hambali Thalib, 2002. op. cit., 41-42. Pembahasan ini dapat juga dilihat dalam Arie Sukanti Hutagalung Sumantri, *Konsepsi yang Mendasari Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum Agraria, Tarech 17.9.2003, [Depok Jakarta: Universiti Indonesia, 2003], 17. Ia menerangkan hak bangsa Indonesia itu mengandungi unsur kepunyaan bersama yang bersifat perseorangan, tetapi bukan bererti hak kepemilikan dalam arti perundangan, tanah bersama dari seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia. Pernyataan ini menunjukkan sifat komunalistik dan konsepsi hukum tanah nasional, dan unsur tugas kewenangan yang bersifat awam untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyai bersama tersebut.

negara Indonesia.¹¹⁸

Konsep lain di bawah perundangan pertanahan nasional Indonesia ini berkaitan pula dengan konsep hak menguasai negara. Kajian ke atas konsep ini adalah perlu, kerana ia memberi ruang ke atas hak pakai khusus tanah. Konsep ini sebagai pelimpahan unsur tugas dan kuasa (awam) daripada hak bangsa kepada negara bagi mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah di Indonesia. Tugas dan kuasa ini dijalankan negara berdasar seksyen 2(2) UUPA.5.1960 sebagai lanjutan daripada Perkara 33(3) UUD'45 iaitu, tanah sebagai pokok-pokok kemakmuran rakyat mesti dikuasai negara dan digunakan sepenuhnya untuk kemakmuran rakyat.¹¹⁹

Kuasa negara dalam ayat di atas, semata-mata bersifat awam kerana kuasa itu hanya untuk mengatur sahaja tidak kuasa untuk menguasai tanah secara fizikal dan menggunakan tanah sepertimana kuasa pemegang hak tanah yang bersifat perseorangan. Namun begitu, apabila negara memerlukan tanah bagi pembangunan pejabat pemerintah ia dilakukan dengan cara melupuskan hak pakai mahupun hak pengelolaan kepada institusi pemerintah yang memerlukan tanah itu.¹²⁰

Ruang bagi hak pakai khusus tanah ini boleh pula ditentukan oleh bentuk hubungan antara negara dengan tanah. Mengikut Notonagoro, ada tiga bentuk hubungan langsung antara negara dengan tanah, iaitu:¹²¹

¹¹⁸ Ibid, 17.

¹¹⁹ UUD'45 Perkara 33(3). Undang-Undang Dasar 1945 ini telah mengalami pindaan. Namun Perkara 33(3) tidak mengalami perubahan. Berdasarkan pindaan ke empat Undang-Undang Dasar 1945, Perkara 33 ini ditambah menjadi lima ayat. Lihat juga Boedi Harsono, 2007. *op. cit.*, 231,232, 233.

¹²⁰ Muhammad Bakri, *Pembatasan Hak Menguasai Tanah Oleh Negara Dalam Hubungannya Dengan Hak Ulayat dan Hak Perorangan Atas Tanah*. Disertasi, [Surabaya : Universitas Air Langga, 2006], 5-6.

¹²¹ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia* [Jakarta: Bina Aksara, 1997], 12. Sila lihat juga Iman Soetikno, *Proses Terjadinya UUPA; Peran Serta Seksi Agraria Universitas Gajah Madah* [Yogyakarta: Gajah Madah University Press, 1997], 37-38. Ia menyokong pandangan Notonagoro bahawa, hak menguasai tanah oleh negara masuk ke dalam bentuk hubungan negara sebagai personifikasi seluruh rakyat, kerana dari sudut prikemusiaan, perkara itu selari dengan sifat makhluk sosial. Sedemikian itu, negara mempunyai dua hak, iaitu: Hak bersama (*Communes*), apabila

Pertama, negara sebagai pemegang diberi kedudukan tidak sebagai perseorangan, tetapi sebagai negara. Sedemikian itu, negara merupakan perbadanan awam. Dalam bentuk ini negara tidak mempunyai kedudukan yang sama dengan perseorangan; kedua, negara sebagai pemegang yang dipersamakan dengan perseorangan sehingga hubungan antara negara dengan tanah dan lain-lain itu “sama” dengan hak perseorangan terhadap tanah; ketiga, hubungan antara negara “langsung” dengan tanah dan sebagainya tidak sebagai pemegang perseorangan dan tidak pula dalam kedudukannya sebagai negara yang memiliki, tetapi sebagai negara yang menjadi personifikasi (penjelmaan) dari seluruh rakyat. Dalam konsep ini negara tidak lepas dari rakyat. Negara hanya menjadi pendiri dan penyokong kesatuan-kesatuan rakyat. Bentuk hubungan antara negara dengan tanah itu selari dengan makna hak menguasai tanah oleh negara dalam bentuk hubungan yang ketiga. Kerana hubungan itu adalah hubungan yang abadi.

Bentuk hubungan negara dengan tanah dalam ayat di atas, mengikut Franz Magnes Suseno melahirkan kuasa dan tanggung jawab. Pertalian negara dengan tanah menunjukkan hubungan penguasaan disebut dengan otoriti. Antara otoriti dengan hak tidak boleh disamakan. Kedua istilah ini hanya boleh dibandingkan, sebab berbeza persekitaran undang-undang yang mengaturnya. Hak perseorangan berada dalam persekitaran undang-undang swasta, otoriti negara berada dalam persekitaran perundangan awam. Otoriti berkait dengan kuasa dan kuasa berkait pula dengan kekuasaan (power) dan kekuatan (force). Kuasa itu sah apabila dijalankan menurut undang-undang. Secara istimewa kuasa itu dimiliki oleh negara, sehingga negara berhak menuntut kepatuhan. Kuasa inilah yang melahirkan otoriti negara atas tanah secara undang-undang awam.¹²²

Otoriti penguasaan negara atas tanah mengikut Bagir Manan terbabit dengan kuasa untuk mengatur, mengurus, dan mengawal.¹²³ Apabila kuasa ini dihubungkan dengan teori kedaulatan (*sovereignty*) berkaitan dengan pemegang kedaulatan suatu negara, negara diberi kuasa untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasar

negara sebagai personifikasi yang memegang kekuasaan atas tanah dan sebagainya; dan Hak perseorangan (*Imperium*), apabila negara memegang kekuasaan tentang pemakaian tanah sahaja.

¹²² Franz Magnes Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* [Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001], 53.

¹²³ Bagir Manan, *Beberapa Catatan Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi* [Bandung : F.H. UNPAD, 1999], 1-2.

kedudukannya memiliki kuasa untuk membuat peraturan.¹²⁴ Kuasa ini di huraikan dalam seksyen 2(2) UUPA iaitu kuasa untuk:

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

Berdasarkan kuasa negara dalam seksyen 2(2) UUPA pada ayat di atas di dalamnya terdapat kekuasaan legislatif. Ia tercakup dalam makna “mengatur” dan “menentukan”, kekuasaan eksekutif ia tercakup di bawah makna “menyelenggarakan dan menentukan”.¹²⁵ A.P. Parlindungan mengertikan “mengatur” dan “menentukan” itu “membuat” dan “menetapkan” peraturan untuk diamalkan oleh kekuasaan eksekutif.¹²⁶ Mengikut rangkuman kuasa negara itu menunjukkan bahawa kuasa terhadap tanah itu wujud di bawah kuasa pemerintah pusat, pemerintah daerah tidak diberi kuasa apabila pemerintah pusat tidak melimpahkannya kepada pemerintah daerah.¹²⁷ Melalui kuasa inilah Badan Pertanahan Nasional boleh membuat polisi pertanahan guna mengurus kepentingan masyarakat terbabit dengan tanah.¹²⁸

Polisi yang dijalankan Badan Pertanahan Nasional ini adalah sebagai tugas perkhidmatan awam oleh penyelenggara negara atau pemerintah di peringkat pusat dan di peringkat daerah. Tugas seperti ini mengikut Syafrinaldi¹²⁹ adalah tugas yang

¹²⁴ Notonagoro, 1997. op. cit., 99.

¹²⁵ Boedi Harsono, 2007. op. cit., 269.

¹²⁶ A.P. Parlindungan, 1993. op. cit., 39.

¹²⁷ UUPA 5.1960. *Seksyen 2(4)*. Iaitu, Hak menguasai dari negara pengamalannya boleh dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat perundangan adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

¹²⁸ Peraturan Presiden Nombor 10 tahun 2006, Seksyen 4 bahawa tugas Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah merumuskan polisi negara di bidang pertanahan, mentadbirkan peranan, perumusan polisi teknis di bidang pertanahan, merumuskan perencanaan dan program di bidang pertanahan, Pembinaan dan perkhidmatan adminstrasi umum di bidang pertanahan, penetapan hak atas tanah, Pelaksanaan penatagunaan tanah, dan reformasi agraria dan sebagainya.

¹²⁹ Syafrinaldi, *Pelayanan publik dan Asas Kepastian Hukum Dalam Berinvestasi Di Indonesia*. Makalah. Disampaikan pada Seminar Nasional” Mengungkap Efektifitas Undang-Undang Nomor 25

berkaitan sama ada dengan kepentingan masyarakat luas mahupun kepentingan negara, kerana hampir semua sisi kehidupan masyarakat, perseorangan, keluarga mahupun bisnis berhubungkait dengan perkhidmatan awam ini.

Merujuk makna hak menguasai negara disebutkan dalam seksyen 2(2) UUPA, istilah “menguasai” dibezakan dengan istilah “dimiliki” sebagaimana dipahamkan dalam konsep “milik” negara sebelum UUPA.5.1960 dikuatkuasakan. Penyamaan makna istilah “menguasai” dengan istilah “memiliki”, mengikut Maria¹³⁰ akan membawa akibat ke atas rakyat atau perseorangan yang tidak mungkin mempunyai milik perseorangan atas tanah. Dalam perkara ini yang mungkin ada hanyalah hak memakai bagi perseorangan. Pada hal kenyataannya, di Indonesia terdapat bermacam-macam hak tanah yang boleh dipunyai sama ada oleh perseorangan mahupun perbadanan sebagaimana diiktirafkan dalam seksyen 16 UUPA.5.1960.¹³¹

Penjelasan mengenai kuasa negara ini, selain dijelaskan dalam seksyen 2(2) UUPA, juga dijelaskan dalam sekatan politik. Ertinya negara boleh membuat suatu polisi bagi mempertimbangkan sama ada perseorangan mahupun perbadanan yang memiliki tanah sebelum UUPA.5.1960 dikuatkuasakan. Kuasa dalam makna sekatan politik ini, mengikut A.P. Parlindungan¹³² adalah:

Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Terhadap Investasi”. Diselenggarakan di [Pekanbaru oleh Himpunan Mahasiswa Acara Fakultas Hukum UIR pada 30 hari bulan Desember 2010, 2010], 2-3.

¹³⁰ Maria S.W. Soemardjono, *Puspita Serangkum: Aneka Masalah Hukum Agraria* [Yogyakarta: Andi Offset, 1982], 13. Lihat juga Notonagoro, 1997. op. cit., 84. yang memberi huraian berkenaan hak menguasai negara ini, iaitu, istilah yang perlu diperhatikan di dalam Seksyen 2 ini adalah istilah “dikuasai” dan “dipergunakan” dengan tidak lebih dahulu mempunyai purbasangka tentang penafsiran daripada istilah-istilah ini, maka dari kenyataan terdapat dua macam istilah, iaitu “dikuasai” dan “dipergunakan,” dalam pasal ini dapatlah ditarik kesimpulan, bahawa harus diperbezakan antara dikuasai dan dipergunakan, dalam erti bahawa dipergunakan itu sebagai tujuan daripada dikuasai, meskipun kata penghubungnya “dan” hingga nampaknya itu sebagai dua hal yang tidak ada sangkut pautnya dalam hubungan sebab akibat.

¹³¹ UUPA.5.1960, Seksyen 16 dan Seksyen 4(1)

¹³² A.P. Parlindungan, 1994 *Landreform di Indonesia Strategi dan Sasarannya* [Bandung : Mandar Maju, 1994], 45-47.

Dipertimbangkan hak-hak tanah yang wujud sebelum UUPA dikuatkuasakan, sama ada tanah yang berasal dari undang-undang sivil tanah atau tanah yang diperoleh daripada undang-undang adat yang kemudiannya ditukar kepada tanah hak yang dianjurkan oleh UUPA.5.1960. Sedemikian juga, konstataasi hak-hak tanah pemerintah yang dahulu statusnya hak eigendom, kemudian hak-hak itu ditukarkan menjadi hak pengelolaan ataupun hak pakai khusus atau hak pakai berjangka masa; memberikan hak-hak yang diatur oleh UUPA.5.1960, seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak pengelolaan; mengesahkan sesuatu kontrak melupuskan hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah hak milik dan kemudian mendaftarkannya; dalam bidang persendirian, dapat pula diberikan hak-hak persendirian sama ada kepada perseorangan mahupun kepada swasta. Hak-hak yang diberikan itu adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai; mengakui suatu undang-undang awam yang sudah ada, sebagaimana yang sudah diatur oleh Seksyen 3 UUPA.5.1960, pengakuan terhadap hak ulayat sebagai suatu lembaga dalam sistem UUPA.5.1960; menetapkan suatu undang-undang awam yang baru yang boleh diberikan kepada daerah-daerah otonom, atau lembaga-lembaga pemerintahan. Undang-undang awam yang baru tersebut dikenali dengan hak pengelolaan. Mengikut hak pengelolaan itu pemegang hak pengelolaan boleh pula memberikan hak milik, hak guna bangunan dan hak pakai pada pihak ketiga; memberikan suatu hak tanah yang digolongkan undang-undang awam Internasional, iaitu hak pakai yang diberikan kepada perwakilan negara asing untuk pejabat, gedung kedutaan dan konsulatnya. Hak pakai itu diberikan selama masih terbina hubungan diplomatik dengan negara yang bersangkutan dan diberikan untuk jangka masa dipergunakan untuk pelaksanaan tugasnya; memberikan hak pakai khusus tanah: a. Kepada institusi pemerintah yang mempergunakan tanah untuk pelaksanaan tugasnya dan masanya selama dipergunakan untuk pelaksanaan tugas tersebut; b. Kepada lembaga-lembaga sosial dan keagamaan, untuk pelaksanaan tugasnya dan diberikan untuk masa yang tidak terhad.

Mengikut apa-apa kuasa diberi negara itu, boleh dideskripsikan antara lain negara boleh memberikan hak pakai khusus tanah ke atas perbadanan awam dan kuasa negara itu boleh pula dijalankan secara dalaman dan secara luaran. Kuasa negara yang dijalankan secara dalaman, ia dalam memberikan hak-hak tanah mesti mengikut rencana umum persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah yang digubal pemerintah.¹³³ Perkara ini berlaku juga bagi hak pakai khusus tanah. Kuasa negara yang dijalankan secara luaran hubungan antara negara dengan tanah bersifat abadi yang tidak boleh diputus oleh sesiapa pun;¹³⁴ Oleh itu orang asing tidak boleh memiliki tanah di Indonesia, kerana warga Indonesia sahaja yang boleh memiliki

¹³³ H. Muchsin dan Imam Koeswahyono, 2008.op. cit., 47.

¹³⁴ UUPA. 5.1960, Seksyen 1 (3).

tanah di Indonesia.¹³⁵

Mengikuti apa-apa kuasa diberi negara itu menunjukkan pula hubungan negara dengan tanah bukan hubungan memiliki, namun begitu, apabila negara hendak dikatakan juga sebagai “pemilik,” mestilah difahamkan dalam konteks perundangan awam, tidak sebagai pemilik dalam makna yang bersifat persendirian. Maksudnya, negara memiliki kuasa secara undang-undang sebagai pengatur, perencana, pelaksana dan pengendali kegiatan penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah itu.¹³⁶

Apabila negara diperkatakan sebagai pengatur perlu mengikuti UUD’45, tidak boleh melanggar hak-hak dasar manusia yang dijamin oleh UUD itu. Prinsip pengakuan ke atas hak orang lain mesti dirumuskan secara tegas dalam undang-undang yang selari dengan matlamat seksyen 2(3) UUPA, ruang lingkup pengaturan daripada perundangan itu mesti mengikuti seksyen 2(2) UUPA yang tujuannya untuk kesejahteraan ke atas orang ramai.¹³⁷ Ini menunjukkan perundangan yang mengatur hak pakai khusus tanah prinsipnya mesti pula selari dengan UUD’45.

Bagir Manan¹³⁸ berkata, hubungkait antara “hak menguasai negara” dengan “sepenuhnya kemakmuran rakyat” itu akan mendatangkan kewajipan negara. Kewajipan itu adalah segala bentuk pemanfaatan tanah mesti untuk kesejahteraan masyarakat, boleh menjamin pelbagai hak rakyat yang wujud di atas tanah, dan

¹³⁵ UUPA. 5.1960, *Seksyen 21* mengiktirafkan bahawa, hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik. Oleh pemerintah ditetapkan perbadan yang dapat mempunyai hak milik dengan syarat-syarat. Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik kerana pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta kerana perkawinan demikian pula warga negara Indonesia mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka masa satu tahun sejak diperoleh haknya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraannya itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak lepas maka hak tersebut hapus kerana hukum dan tanahnya jatuh pada negara dengan ketentuan bahawa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

¹³⁶ Jack Reynold Ch. Ayamiseba, *Kedudukan Hak Ulayat dalam Rangka Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum*. Disertasi [Bandung: PPS UNPAD, 2004], 180.

¹³⁷ Maria S.W. Soemardjono, *Kewenangan Negara Untuk Mengatur Konsep Penguasaan Tanah Oleh Negara* [Yogyakarta : Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum UGM, 1998], 6-7.

¹³⁸ Bagir Manan, 1999. op. cit., 25

mencegah tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan terhadap tanah itu. Ketiga aspek ini menjadi penada aras dalam menentukan dan mengatur segala sesuatu terbabit dengan tanah. Apa-apa kegiatan sebagai satu kesatuan yang bulat yang tidak boleh dibahagikan.

Dalam perkara ini Lutfi¹³⁹ pula berkata, hakikat sifat dari hak menguasai tanah oleh negara ditafsirkan mengandungi makna perlunya peranan aktif pemerintah dalam mengatur penguasaan, dan penggunaan tanah supaya bermanfaat bagi pencapaian tujuan nasional. Peranan pemerintah ini tidak sahaja dalam perancangan pemanfaatan tanah secara fizikal tetapi juga pengaturan secara undang-undang mengenai penguasaannya.

Batasan hak menguasai tanah oleh negara disimpulkan oleh Muhammad Bakri dalam penyelidikannya bahawa, kuasa negara terhadap tanah yang dimiliki oleh perseorangan dengan suatu hak dihadkan oleh isi daripada hak itu. Kuasa negara bagi memberi suatu hak tanah kepada perseorangan mahupun perbadanan dihadkan dan tidak melanggar hak tanah perseorangan dan hak masyarakat perundangan adat atas tanah ulayatnya. Tanah boleh diberikan kepada perseorangan atau perbadanan hanyalah tanah negara yang belum dimiliki oleh sesuatu subjek hak dan tidak melanggar hak ulayat. Negara tidak boleh memberikan suatu hak tanah atau hak-hak lainnya dalam persekitaran masyarakat perundangan adat apabila persetujuan masyarakat perundangan adat tiada. Pengamalan kuasa negara terhadap hak perseorangan atas tanah dalam memberikan tanah untuk pembangunan bagi

¹³⁹ Lutfi Nasution, *Kebijakan Dalam Melaksanakan Pembaruan Agraria*. Makalah. Disampaikan di di Hotel Ambarukmo [Yogyakarta pada Seminar Nasional Pertanahan, 2001], 18. Sila lihat juga Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Lingkungan* [Yogyakarta : Gajah Madah University Press, 2006], 153, berhujah pula bahawa, hak menguasai tanah oleh negara itu bersifat aktif apabila tanah itu statusnya mati, sementara bagi tanah yang diberi hak kepada perseorangan atau perbadanan, hak menguasai negara itu bersifat pasif.

kepentingan am supaya tidak terjadi pelanggaran hanya boleh dijalankan apabila sudah wujud persetujuan bentuk dan nilai pampasan antara pemegang hak dengan pihak memerlukan tanah.¹⁴⁰

Sri Hajati pula berpendapat bahawa, meskipun dalam UUPA dijelaskan negara tidak sebagai pemilik tanah kenyataannya berdasarkan pelbagai peraturan yang berlaku di bidang pertanahan seolah-olah negara adalah pemilik tanah. Perkara ini disebabkan oleh kuasa negara itu terlalu luas dan besar. Hak tanah bagi pelabur adalah hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai. Pemberian hak tanah berpunca kepada kuasa negara ini muncul tuntutan adanya penyesuaian substansinya sehingga keadaan ini mewujudkan percanggahan antara amanat dan cita-cita UUPA dengan pengamalan atau realiti sosial yang terjadi. Percanggahan ini dibuktikan oleh belum selarasnya antara amanat dan semangat daripada prinsip-prinsip UUPA itu dengan peraturan pelaksanaannya.¹⁴¹

Hak penguasaan tanah yang lain adalah hak perseorangan. Hak ini merupakan hak yang memberi kuasa kepada pemegang haknya sama ada kepada perseorangan, sekumpulan orang secara beramai-ramai dan perbadanan untuk memakai tanah dalam erti menguasai, menggunakan, dan atau mengambil manfaat daripada bidang tanah tertentu.¹⁴²

Mengikut konsep hak menguasai tanah oleh negara seperti mana dalam ayat-ayat di atas, negara melupuskan hak tanah kepada perseorangan yang terbahagikan kepada hak tanah bersifat utama dan bersifat sekunder¹⁴³: hak-hak tanah bersifat utama berpunca dari tanah negara, diberikan oleh negara dan berpunca secara langsung pada hak bangsa Indonesia terhadap tanah. Jenis hak tanah ini adalah: hak

¹⁴⁰ Muhammad Bakri, 2006. op. cit., 251-254.

¹⁴¹ Sri Hajati, *Pengaturan Hak Atas Tanah Dalam Kaitannya Dengan Investasi*. Disertasi [Surabaya : Universitas Airlangga, 2005], 344-345.

¹⁴² Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah* [Jakarta : Prenada Media, 2006], 82.

¹⁴³ Boedi Harsono, 2007. op. cit., 235-236.

milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai. Sementara itu, hak tanah bersifat sekunder adalah hak-hak tanah yang berpunca daripada tanah pihak lain yang diberikan oleh pemilik tanah. Hak tanah tersebut adalah hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan dan atas tanah hak milik, hak pakai atas tanah hak pengelolaan atau atas tanah hak milik.

Mengikut Imam Suhadi¹⁴⁴ hak penguasaan tanah lain adalah hak tanah wakaf yang diperuntukkan sama ada bagi kepentingan peribadatan mahupun kepentingan am lainnya menurut ajaran Islam. Tanah ini di antaranya diperuntukkan bagi pesantren atau sekolah berdasarkan agama.

Secara hakiki hak milik wakaf ini berbeza dengan hak tanah yang lain, kerana hak milik ini tempohnya tidak terhad. Oleh itu, apabila tanah yang diwakafkan bukan tanah hak milik, hak itu mesti terlebih dahulu ditingkatkan statusnya menjadi tanah hak milik dan bebas dari segala beban ikatan dan sitaan.¹⁴⁵ Tanah hak milik yang menjadi tanah wakaf akan terhapus hak miliknya dan tanah itu memperoleh status khusus sebagai tanah wakaf,¹⁴⁶ dan tidak termasuk tanah yang boleh dibebankan hak tanggungan.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Imam Suhadi, *Wakaf Untuk Kesejahteraan Umat* [ogyakarta: Dana Bhakti Prima Yasa, 2002], 1. Pengertian wakaf mengikut UU No.41 Tahun 2004, adalah perbuatan undang-undang *wakif* untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebahagian harta miliknya untuk dimanfaatkan dalam tempoh tidak tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan am menurut syariah. Benda yang diwakafkan wajib dicatat dan didaftarkan serta dimaklumkan. Benda yang diwakafkan itu adalah benda tak alih seperti tanah dan bangunan dan benda alih.

¹⁴⁵ Boedi Harsono, 2007. op. cit., 348-351.

¹⁴⁶ Ibid. 353

¹⁴⁷ UUHT.4. 996, *Seksyen 4* mengiktirafkan bahawa tanah yang boleh dibebankan dengan hak tanggungan itu adalah, hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah negara. Mengikut Arie Sukanti Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi Suatu Kumpulan Karangan* [Jakarta: Badan Penerbit Fakulti Undang-Undang Universiti Indonesia, 2002], 215, bahawa tanah disukai oleh bank sebagai jaminan hutang adalah tanah yang boleh langsung dieksekusi tanpa proses peradilan.

2.3 Hak Pakai Khusus Tanah Di Bawah Hak Penguasaan Tanah

2.3.1 Hak pakai khusus tanah sebagai hak awam

Sesuatu hak pada dasarnya lahir dari undang-undang kudrat dan kuasa lahir daripada perundangan yang berlaku. Hak dan kuasa akan sah apabila dijalankan mengikut undang-undang. Hak merupakan akibat yang datang dalam memberlakukan undang-undang. Semua undang-undang mengharapkan adanya hak dan sebaliknya semua hak mentaati adanya undang-undang yang berlaku. Apabila kewujudan hak itu diingkari, bererti mengingkari kewujudan undang-undang itu. Hak itu tidak mungkin wujud apabila tidak ada pihak-pihak yang menghormatinya. Sedemikian pula, tidak akan ada undang-undang apabila tidak ada perseorangan yang memegang kekuatan moral untuk memastikan ketaatan terhadap undang-undang itu.¹⁴⁸

Kajian ke atas hak pakai khusus ini dikenal pasti melalui beberapa pengertian hak itu. Soedikno¹⁴⁹ memberi penerangan bahawa hak memberi kenikmatan dan kebebasan kepada perseorangan dalam menjalankannya, sementara kewajipan merupakan pembatas dan beban. Dalam hubungan perundangan, yang menonjol adalah segi aktifnya kerana perundangan itu sifatnya am dan berlakunya perundangan itu bagi setiap perseorangan. Hak dan kewajipan itu sifatnya perseorangan yang wujud pada perseorangan-perseorangan.

Mengikut Paton¹⁵⁰ hak tidak hanya mengandungi unsur perlindungan dan kepentingan, tetapi juga mengandungi kehendak yang berupa memberikan atau mewariskan hak itu kepada orang lain. Kehendak berhubung erat dengan objek dan pemegang hak. Ia ada kalanya sama dan adakalanya berbeza. Oleh itu, dalam penguasaan tanah hak pakai khusus ini, perundangan memberi perlindungan tidak

¹⁴⁸ E. Sumaryono, *Etika Hukum Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquino* [Yogyakarta: Kanisius, 2002], 231.

¹⁴⁹ Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)* [Yogyakarta : Liberty, 1986], 55-58.

¹⁵⁰ Paton, G.W, A. *Text-book of Jurisprudence* [London: Oxford University Press, 1964], 250.

hanya ditujukan kepada kepentingan hak pakai sahaja tetapi juga ditujukan kepada kehendak pemilik tanah itu.

Perbezaan dan persamaan kehendak pemegang hak tanah di bawah perundangan pertanahan boleh berdasarkan kepada lima ciri daripada hak itu, iaitu: 1. hak itu dilekatkan kepada perseorangan mahupun perbadanan disebut sebagai pemilik atau subjek dari hak itu; 2. hak itu tertuju kepada perseorangan lain dan perbadanan sebagai pemegang kewajipan. Antara hak dan kewajipan terdapat hubungan korelasi; 3. hak yang ada pada perseorangan dan perbadanan ini mewajibkan pihak lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu perbuatan, ini disebut sebagai isi dari hak itu; 4. melakukan atau tidak melakukan itu menyangkut sesuatu yang boleh disebut sebagai objek dari hak itu; dan 5. setiap hak disisi undang-undang itu mempunyai tajuk sebagai alasan melekatnya hak itu pada pemiliknya.¹⁵¹

Jika Curzon¹⁵² mengklasifikasi hak ini kepada: 1. hak sempurna dan tidak sempurna. Hak yang sempurna dijalankan melalui undang-undang dan hak tidak sempurna merupakan hak yang diakui undang-undang tetapi tidak selalu diamalkan mahkamah; 2. hak utama dan hak tambahan. Hak utama hak yang diperluas oleh hak-hak lain dan hak tambahan hak yang melengkapi hak-hak utama; 3. hak awam dan hak persendirian. Hak awam ada pada masyarakat pada amnya, iaitu negara dan hak persendirian ada pada perseorangan; 4. hak positif dan hak negatif. Hak-hak positif mendakwa membuat tindakan positif dari tempat kewajipan korelasinya; 5. hak milik dan hak peribadi. Hak milik berhubungkait dengan benda-benda yang dimilikinya, biasanya boleh dipindahmilikkan dan hak peribadi berhubung kait dengan kedudukan perseorangan yang tidak boleh dipindahmilikkan.

¹⁵¹ Fitzgerald, P.J, *Salmond on Jurisprudence* [London: Sweet & Mazwell, 1966], 221.

¹⁵² Curzon, L.B, *Jurisprudence Estover*, [Plymouth: Macdonald & Evan, 1979], 218-219.

Pelbagai hak seperti mana dikemukakan dalam ayat-ayat di atas itu sentiasa bergandingan dengan kewajipan. Dalam perkara ini Curzon berkata, kewajipan boleh terbahagi kepada: 1. kewajipan mutlak dan nisbi; 2. kewajipan awam dan kewajipan persendirian; 3. kewajipan positif dan kewajipan negatif; 4. kewajipan universal, am dan khas; 5. kewajipan utama dan yang bersifat memberikan sanksi.¹⁵³ Ini menunjukkan hak tanah di bawah perundangan pertanahan Indonesia boleh juga dikelompokkan mengikut alur fikir hak dan kewajipan seperti mana disebutkan dalam ayat-ayat di atas, sama ada mengenai konsep mahupun ciri-ciri hak tanah berkenaan. Perkara ini berlaku juga ke atas hak pakai khusus tanah sebagai hak yang sempurna dan awam.

2.3.2 Sebutan nama hak pakai khusus tanah

Sebutan khusus mengandungi erti yang menunjukkan sesuatu yang istimewa.¹⁵⁴ Sebutan nama ke atas jenis hak tanah dalam UUPA hanyalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai. Pada amnya kesemua kuasa menggunakan tanah dan jangka masa peruntukannya sudah disebutkan di dalam UUPA.¹⁵⁵ Namun begitu, sebutan nama hak pakai khusus ini dicanangkan A.P. Parlindungan sebagai terjemahan dari Hak pakai *Publiek rechterlijke*.¹⁵⁶

¹⁵³ Ibid, 220

¹⁵⁴ Teuku Iskandar, 2002. Op. Cit., 675. Erti kata khusus boleh ditemukan dalam Kamus Dewan yang diertikan sebagai “istimewa” bagi perseorangan atau sesuatu bagi tujuan tertentu. Erti ini dikemukakan juga oleh Joyce M. Hawkins, *Kamus Dwibaasa Oxford Fajar: Bahasa Inggeris-Bahasa Malaysia, Bahasa Malaysia-Bahasa Inggeris*, Edisi Keempat. [Oxford Fajar: 2008], 137 dan 386, iaitu khas diertikan dengan “special” yang juga diertikan sebagai istimewa.

¹⁵⁵ Oloan Sitorus dan H.M. Zaki Sierrad, 2006. op. cit., 76.

¹⁵⁶ A.P. Parlindungan, 1994. loc.cit., 24. Boleh ditafsirkan *Publiek rechterlijke* ini merupakan hak yang diperuntukkan bagi badan awam untuk perkhidmatan awam. Seperti *Publiek rechterlijke* antarabangsa diperuntukkan bagi pejabat kedutaan, *Publiek rechterlijke* agama dan sosial bagi rumah ibadah dan rumah yatim piatu, dan *Publiek rechterlijke* Indonesia bagi kementerian-kementerian negara. Ini memberi kesan hak pakai *Publiek rechterlijke* itu hak tanah yang digunapakai oleh badan awam bagi keperluan awam.

Mengikut Boedi Harsono, sebutan nama hak pakai yang diberi kekhususan sifat peruntukan penggunaan tanah adalah hak tanah yang tidak boleh diberi dengan hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan. Sebutan nama khusus ini disediakan bagi keperluan institusi pemerintah, Pemerintah Daerah, Desa, pembangunan gedung pejabat kedutaan negara sahabat dan rumah kediaman kepala perwakilan negara-negara sahabat, badan-badan agama dan sosial.¹⁵⁷ Ini menunjukkan, apabila rencana melupuskan hak pakai khusus tanah ini diwujudkan pihak berkuasa mestilah tanah itu diperuntukkan bagi keperluan institusi pemerintah seperti mana disebutkan dalam pernyataan di atas.

Terbabit dengan rancangan pelupusan hak ini, Boedi Harsono¹⁵⁸ berhujah, apabila rancangan mengubahsuaikan hak tanah dalam UUPA menjadi dua hak wujud dan diamalkan yang terjadi hanya akan menimbulkan ketidak sederhanaan dalam makna dan pengamalannya, kerana pada hak-hak tanah itu sudah diperoleh bermacam-macam kandungan, kuasa, perbezaan matlamat peruntukan tanah, persyaratan pemanfaatan, tempoh berlakunya dan lain-lain. Dari segi amalan, ia tidak akan mudah dan sederhana. Dijangka, ketika ini dua puluh tiga juta bidang tanah sudah berdaftar dengan sebutan nama hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai. Oleh itu, Boedi Harsono¹⁵⁹ menyatakan bahawa apabila pada masa hadapan ternyata masih ada keperluan yang belum diatur dengan hak pakai tempoh kini akan diadakan lagi kepelbagaian hak baru selari dengan perkembangan zaman.

Maria¹⁶⁰ menyatakan bahawa rancangan menyederhanakan jenis hak tanah ini selari dengan perkembangan dan keperluan masyarakat. Ada dua alternatif jenis hak tanah di masa hadapan:

¹⁵⁷ Boedi Harsono, 2002. *op. cit.*, 8.

¹⁵⁸ Boedi Harsono, 2007. *op. cit.*, 280

¹⁵⁹ *Ibid*, 289.

¹⁶⁰ Maria S.W. Sumardjono, 2008. *op. cit.*, 150-151.

Pertama, hak tanah yang sudah wujud tempoh kini tetap berlaku, oleh itu pemikiran/konsep, pengaturan dan amalannya tidak perlu perubahan bererti; Penyempurnaan hak tanah dari semasa ke semasa boleh diamalkan apabila diperlukan dan mentaati asas yang berlaku. Kedua, dua jenis hak tanah yang dipilih perlu dipersiapkan konsep, pengaturan, dan pengamalannya dengan cermat. Pertimbangan dua jenis hak tanah ini, adalah: a. pengaturan dan pengamalannya sederhana; b. reka bentuk hak tanah semacam ini akan ditemukan akarnya dalam perundangan adat sebagai punca dari perundangan tanah negara; c. perkhidmatan akan menjadi lebih sederhana dan ketelusan akan lebih mudah dicapai; d. tersedianya dua bentuk hak ini, pelanggaran terhadap undang-undang boleh berkurang; e. hak milik hanya diberikan kepada warga negara Indonesia sahaja, sementara hak pakai terbuka untuk dipunyai warga negara Indonesia dan warga negara asing yang bermastautin di Indonesia, Perbadanan Indonesia atau asing yang terletak di Indonesia; f. Penggunaan hak pakai untuk pelbagai kegiatan sehingga menjadi lebih luwes dan menampung banyak keperluan.

Mengikut alternatif jenis hak tanah di masa hadapan seperti penerangan dalam ayat di atas menunjukkan rancangan mengubahsuai jenis-jenis hak tanah di bawah UUPA.5.1960 boleh diamalkan apabila selari dengan perkembangan masyarakat dan mengikut tuntutan perlembagaan.

2.3.3 Hak guna pakai tanah negara bagi hak pakai khusus tanah

Maria¹⁶¹ menyatakan di bawah konsep perundangan pertanahan Indonesia, hubungan antara subjek hak dan tanah negara sebagai objek hak dikenali makna tanah negara dan tanah hak. Tanah negara merupakan tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak. Tanah ulayat dan tanah wakaf tidak termasuk dalam makna tanah negara. Tanah hak merupakan tanah yang sudah melekat sesuatu hak-hak atas tanah seperti termaktub dalam seksyen 16 UUPA.5.1950.

Tanah objek hak pakai di bawah UUPA adalah tanah negara atau tanah hak milik. Bagi hak pakai pada tanah negara diputuskan oleh keputusan Menteri atau penjawat yang dilantik, dan pada tanah hak milik diberikan berdasarkan kontrak dengan pemilik tanah. Tanah negara sebagai objek hak di bawah UUPA hanyalah

¹⁶¹ Ibid, 144.

hak guna usaha,¹⁶² dan hak pakai (khusus).¹⁶³ Mengikuti Maria, objek hak pakai adalah boleh diberikan di atas tanah negara, tanah ulayat, tanah hak milik atau hak pengelolaan.¹⁶⁴

M. Rizal Alif menyatakan bahawa tanah yang dikategorikan ke dalam tanah negara itu adalah tanah yang belum melekat sesuatu hak ke atas tanah tersebut; tanah wakaf; tanah ulayat; tanah hak pengelolaan; tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya kepada pemerintah; tanah hak yang telah berakhir jangka masanya dan tidak lagi dilanjutkan tempohnya; tanah-tanah yang pemiliknya meninggal dunia yang tidak ada ahli waris; tanah mati; dan tanah pampasan bagi kepentingan am.¹⁶⁵

B.F. Sihombing¹⁶⁶ dalam disertasinya membezakan tanah negara kepada tiga bahagian, iaitu; tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara; tanah negara yang dimiliki oleh pemerintah, pemberian, penyerahan sukarela, pembelian, melalui pemberian tanah bagi kepentingan am; tanah yang tidak dimiliki atau dikuasai masyarakat, badan swasta, pertubuhan agama, sosial dan tanah bagi perwakilan negara sahabat.

Tanah negara sebagai harta tak alih menurut undang-undang boleh dikuasai dengan sesuatu hak oleh perseorangan atau perbadanan.¹⁶⁷ Sri Soedewi¹⁶⁸ menyebutnya sebagai segala sesuatu yang boleh menjadi objek pemilikan. Objek daripada sesuatu hak merupakan lawan dari subjek hak iaitu sama ada perseorangan

¹⁶² UUPA 5.1960, *seksyen* 28, hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara bagi pertanian, peternakan dan perikanan dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam *Seksyen* 29. Tanah tersebut diperuntukkan bagi perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Sebarang guna tidak diberi kelulusan.

¹⁶³ A.P. Parlindungan, 1993. *op. cit.*, 35.

¹⁶⁴ Maria, S.w. Soemardjono, 2008. *op. cit.*, 150.

¹⁶⁵ M. Rizal Alif, 2008. *op. cit.*, 15. Lihat juga Maria S.W. Sumardjono, 2006. *op. cit.*, 62 bahawa disebut dengan tanah negara adalah tidak tanah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, tanah ulayat dan tanah wakaf.

¹⁶⁶ B.F. Sihombing, *Evaluasi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*. Disertasi. [Jakarta: Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2005], 79-80.

¹⁶⁷ Soebekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata* [Jakarta: Intermasa, 2001], 60

¹⁶⁸ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, 2004 *Hukum Perdata, Hukum Benda* [Yogyakarta: Liberty, 2004], 13.

atau perbadanan dan benda (tanah) berkenaan boleh dikuasai dengan sesuatu hak atau dimiliki oleh perseorangan kerana ia objek dari undang-undang atau objek dari hak.

Tanah negara sebagai aset negara tidak kalah pentingnya dari aset-aset lain sebagai harta tak alih. Aset ini terbahagi kepada dua bahagian, iaitu; aset masyarakat yang bersifat pribadi dan aset awam (negara) yang dimiliki secara beramai pada tahap tertentu. Aset yang dikuasai negara dalam pengamalan penguasaannya dilimpahkan kepada pemerintah dan diatur di bawah sesebuah undang-undang.¹⁶⁹

Aset negara dalam UU.1.2004 disebut Barang Milik Negara. Pentadbirannya dijalankan oleh Kementerian Kewangan dan penggunaannya dijalankan oleh institusi negara, institusi pemerintahan, Badan Usaha Milik Negara atau Pemerintah Daerah.¹⁷⁰ Aset Negara yang terdiri daripada tanah boleh diperolehi dari tanah dikuasai negara dan tanah yang ditinggalkan oleh Belanda dan China selepas kemerdekaan Indonesia.¹⁷¹ Tujuan pentadbiran aset negara ini adalah untuk menyokong proses penyelenggaraan pemerintah; merekod aset dengan baik supaya tidak terjadi konflik; dan untuk mengetahui aset yang dikelola negara dipindahmilik menjadi aset swasta atau perseorangan.¹⁷²

2.3.4 Perbadanan awam subjek hak pakai khusus tanah

Kajian ke atas perbadanan awam sebagai pemegangan hak adalah perlu. Ia

¹⁶⁹ Joyo Winoto, *Menata dan Memberdayakan Aset Masyarakat: Perspektif Pengelolaan Aset Untuk Mewujudkan Tanah Untuk Sebesar-Sebesar Kemakmuran Rakyat* [Jakarta: Sinar Grafika, 2008], 12.

¹⁷⁰ UU. 1.2004, *Seksyen 1 butir 10 dan butir 11* bahawa Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

¹⁷¹ Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), *Persoalkan 942 Aset Negara Eks Asing dan Cina di Medan*. Terdapat 2 Aset Cina, Aset eks asing dan Cina tidak jelas status hukum kepemilikannya, akibatnya terjadi potensi penyalahgunaan aset-aset yang merugikan negara. Penyalahgunaan ini terjadi kerana kurangnya pengawasan dan pengendalian atas penatausahaan, pengelolaan dan pelaporan aset-aset tersebut, <http://www.hariansuarasumut.com/Berita=Utama/838.html>. [diakses 04 July 2007].

¹⁷² Joyo Winoto, 2008. op. cit., 30

digunakan tidak sahaja untuk menentukan hak tanah yang boleh diberikan tetapi juga untuk boleh membantu lanjutan perundangan hak pakai khusus tanah ini sebagai rujukan. Oleh itu, pandangan pakar dan ketentuan perundangan pertanahan terbabit dengan perbadanan ini adalah perlu. Berdasarkan pandangan itu didapati makna dan perbezaan dari perbadanan itu.

Von Savigny¹⁷³ berhujah yang mempunyai kehendak hanyalah manusia sahaja, perbadanan sesuatu yang abstrak yang tidak mungkin menjadi subjek daripada hubungan undang-undang. Ia hanyalah buatan pemerintah atau negara semata-mata, kecuali negara perbadanan itu suatu fiksyen yang sebenarnya tidak wujud tetapi undang-undang menghidupkannya dalam bayangan bagi menerangkan sesuatu soal.

Dalam undang-undang perbadanan mempunyai kehendak sendiri yang dibentuk melalui pengurus, anggota dan sebagainya adalah alat-alat kelengkapannya. Semua keputusan diambil pengurus dan anggota dianggap sebagai kehendak perbadanan. Ia memiliki harta kekayaan yang dipisahkan daripada harta kekayaan pengurus yang dibentuk dan diurus bagi matlamat perkhidmatan kepentingan tertentu.¹⁷⁴ Satu daripada bentuk harta kekayaan perbadanan itu adalah tanah.

Apabila dibandingkan antara subjek undang-undang perseorangan biasa dengan perbadanan, tidak semua perbuatan undang-undang boleh dilakukan oleh perbadanan. Dalam perkara ini, perbadanan tidak boleh menerima semua jenis hak dan menjalankan semua jenis kewajipan seperti manusia biasa. Semua perbadanan sepatutnya boleh mempunyai tanah. Namun begitu, jenis-jenis hak tanahnya berbeza

¹⁷³ R. Ali Rido, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf* [Bandung: Alumni, 2001], 7-8. Bandingkan dengan C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Badan Hukum* [Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002], 14.

¹⁷⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* [Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi R.I, 2006], 70-72. Sila lihat juga Chidir Ali, *Badan Hukum* [Bandung: Alumni, 2007], 35. Bahawa perbadanan itu merupakan wujud yang nyata, sama nyatanya dengan manusia dan lain-lain kontrak. Semuanya itu adalah nyata bagi undang-undang

antara satu sama lain. Misalnya, Yayasan tanah wakaf sebagai badan swasta tidak boleh diberikan hak milik tanah, kerana perbadanan swasta itu tidak boleh meninggal dunia. Apabila ia bubar, kekayaannya tidak boleh diwariskan kepada ahli waris para pengurusnya.¹⁷⁵

Meskipun dari segi undang-undang sesuatu badan boleh memperolehi hak milik atas tanah tetapi tidak berlaku bagi kesemua perbadanan. Perkara ini boleh dilihat pada seksyen 21(2) UUPA.5.1960 dan PP.38.1963. Mengikut seksyen 21(1) UUPA.5.1960 yang boleh diberikan hak milik hanyalah warga Indonesia, selepas itu mengikut seksyen 21(2) hak milik pula boleh diberikan bagi perbadanan tertentu sahaja. Mengenai perbadanan yang dapat mempunyai hak milik mengikut seksyen 1 PP.38.1963 adalah bank yang ditubuhkan negara, kumpulan koperasi pertanian, badan agama dan badan sosial. Seterusnya, di bawah penerangan P.P.38.1963 pada bahagian umum dijelaskan bahawa hak tanah bagi perbadanan itu septutnya adalah hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.

Mengikut penerangan dalam pernyataan di atas pemberian hak milik kepada bank berkenaan adalah suatu pengecualian yang diberikan oleh pemerintah, kerana kepada bank ditubuhkan negara itu tidak diberi kuasa untuk mewariskan hak tanahnya, menghebahkan dan menjaminkan serta menggunakan tanahnya untuk keperluan lain. Dengan dasar pengswastaaan yang dimulakan oleh pemerintah maka bank ditubuhkan negara boleh menjual sahamnya dengan tidak menutup kemungkinan pembelinya adalah bukan subjek hak milik tanah, demikian kesimpulan tesis Maya Ling Christiany Sayuna pada Program Pascasarjana Universiti Airlangga Surabaya.¹⁷⁶

Chaidir Ali menyatakan bahawa Perbadanan ini dibahagi menjadi perbadanan

¹⁷⁵ Ibid. 72-73

¹⁷⁶ Maya Ling Christiany Sayuna, *Hak Milik Atas Tanah Bagi Bank Negara* Tesis [Surabaya: Universitas Airlangga, 2007], 61-62.

awam dan perbadanan swasta.¹⁷⁷ Perbadanan awam ditubuhkan berdasarkan undang-undang awam atau yang berkaitan dengan kepentingan awam atau negara amnya. Perbadanan awam ini merupakan badan-badan negara yang dibentuk oleh pihak berkuasa berdasarkan perundangan yang dijalankan secara fungsional oleh eksekutif atau pemerintah atau badan pengurus yang diberikan tugas untuk itu. Perbadanan swasta ditubuhkan berdasarkan undang-undang persendirian yang menyangkut kepentingan peribadi perseorangan dalam perbadanan itu bagi matlamat tertentu, menurut undang-undang yang berlaku secara sah.¹⁷⁸

Negara sebagai perbadanan awam itu tidak boleh menjalankan kuasa awamnya apabila tidak melalui organ atau lembaga negara.¹⁷⁹ Mengikut Hans Kelsen, satu daripada organ atau lembaga negara itu adalah pemerintah yang diberi kuasa berdasarkan perlembagaan untuk mewakili negara sebagai pemegang kuasa awam tersebut.¹⁸⁰

Perbadanan yang ditubuhkan negara itu boleh pula menubuhkan perbadanan awam lainnya atau lembaga-lembaga negara selari dengan keperluannya. Dalam perkara ini adalah daerah-daerah, pemerintah daerah ataupun menubuhkan perbadanan swasta seperti mendirikan syarikat persendirian, dan syarikat awam, iaitu

¹⁷⁷ Chidir Ali, 2007. op. cit., 58.

¹⁷⁸ Ibid.13. Sila lihat juga Arifin P. Soeria Atmadja, *Kewangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktek, dan kritik* [Jakarta: Badan Penerbit Universiti Indonesia, 2005], 124. Perbezaan perbadanan swasta dengan awam boleh pula dari segi kuasa yang dimilikinya. Perbadanan awam memiliki kuasa bagi membuat polisi am, sama ada yang mengikat am mahupun tidak. Perbadanan swasta tidak memiliki kuasa bagi polisi awam yang dapat mengikat am. Ertinya, perbadanan awam terkait erat dengan organisasi negara sebagai pemegang kuasa awam. Mengikut Jimly Assididqie, 2006. op. cit., 83-84. Bahawa, menentukan perbadanan itu adalah perbadanan awam atau swasta. Statusnya merupakan organ atau bahagian dari organ negara sebagai pemegang kekuasaan am atau tidak. apabila perbadanan itu sebagai lembaga negara yang mempunyai kuasa awam dan mengikat am, maka perbadanan itu merupakan perbadanan awam. Semua perbadanan awam adalah juga lembaga negara, meskipun tidak semua lembaga negara mempunyai kedudukan sebagai perbadanan awam.

¹⁷⁹ Lihat juga Jimly Assididqie, ibid., 31. Secara sederhana, istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibezakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau biasa disebut dengan organisasi non pemerintah. Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga negara yang dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.

¹⁸⁰ Hans Kalsen, *General Theory of Law and Stat* [New York : Russel and Russel, 1973], 195.

koperasi, Badan Usaha Milik Negara dan sebagainya. Perbadanan swasta tidak mempunyai kuasa untuk membentuk perbadanan awam.¹⁸¹ Mengikut perbadanan yang ditubuhkan negara itu, Badan Usaha Milik Negara sama ada seluruh atau sebahagian besar asetnya dimiliki oleh negara. Sifat usahanya adalah untuk membuat keuntungan.¹⁸²

Berdasarkan penerangan dalam ayat-ayat di atas, penerangan ke atas pertalian antara perbadanan awam sebagai subjek dan tanah sebagai objek adalah perlu. Dalam perkara ini, tanah disebut sebagai objek dan orang perseorangan, masyarakat, dan negara sebagai subjek daripada undang-undang. Di bawah perundangan pertanahan, tanah disebut objek hak, sementara orang perseorangan, masyarakat, dan negara disebut sebagai subjek hak.¹⁸³

Negara sebagai subjek undang-undang mempunyai sifat khusus dibandingkan dengan perseorangan dan perbadanan swasta.¹⁸⁴ Negara sebagai subjek perundangan awam mempunyai hak yang melebihi subjek perundangan lainnya. Kelebihan itu adalah negara mempunyai hak membuat dan menguatkuasakan undang-undang di bidang perundangan awam dan swasta. Di bawah perundangan awam perbadanan melimpahkan hak dan kewajipan kedaulatannya kepada pemerintahan yang mewakili negara. Oleh itu tidak disangkal lagi, sesebuah pemerintahan merupakan suatu perbadanan awam.¹⁸⁵ Oleh sebab itu, lembaga negara, kementerian dan lembaga pemerintah bukan kementerian, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah

¹⁸¹ Arifin P. Soeria Atmadja, 2005. op. Cit., 124.

¹⁸² Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Privatisasi Perusahaan Milik Negara Ditinjau Dari UUD'45* [Jakarta: BPHN, 2001], 35.

¹⁸³ Aslan Noor, 2003. op. cit., 109.

¹⁸⁴ Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban Yang Adil Problematik Filsafat Hukum* [Jakarta: Grasindo, 1999], 111-112.

¹⁸⁵ Ibid, 114.

Kabupaten/kota, Perbadanan Milik Negara mendapat penugasan khusus pemerintah adalah terangkum dalam satu sebutan nama iaitu institusi pemerintah.¹⁸⁶

Negara sebagai subjek perundangan mengikut W.G.Vigting bukan pemilik tanah. Hubungan antara tanah dengan negara bukanlah didasarkan kepada hubungan pemilikan kerana pengertian milik menunjukkan adanya kekuasaan mutlak. Oleh itu, penggunaan tanah bagi institusi pemerintah tidak mesti tanah itu dimiliki negara.¹⁸⁷

Benda termasuk tanah mengikut Marcianus dibahagi berdasarkan pemilikan menurut kepentingannya adalah benda milik bersama, benda tidak dimiliki sesiapaupun, benda milik perseorangan, dan benda semata-mata bagi kepentingan masyarakat.¹⁸⁸ Pandangan ini menunjukkan bahawa konsep kepemilikan itu boleh digolongkan kepada kelompok milik awam dan milik swasta. Hak milik awam diertikan sebagai bahagian hak milik bangsa Indonesia sama ada kepunyaan, peruntukan, dan mahupun penggunaan tanahnya dimatlamatkan kepada kepentingan bersama bangsa dan pentadbirannya di bawah kuasa negara. Termasuk dalam hak milik awam itu adalah: Hak pakai institusi pemerintah bagi tempat perkhidmatan am; Hak pengelolaan untuk keperluan kementerian yang salah satu tugasnya menjalankan pembangunan yang menggunakan tanah Pemerintah Daerah; dan Hak milik wakaf.¹⁸⁹

Di bawah UUPA.5.1960 kepemilikan tanah ini dikelompokkan kepada tanah milik perseorangan, milik awam dan milik swasta. Tanah milik awam diperuntukkan bagi institusi pemerintah, badan agama dan sosial.¹⁹⁰ Tanah Hak Pengelolaan diperuntukkan bagi suatu kementerian, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Swasta, Badan Agensi Pihak Berkuasa

¹⁸⁶ U.U. 2. 2012, Syeksen 1(1).

¹⁸⁷ Ronald Z. Titahelu, *Penetapan Asas-Asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah Untuk Sebesar-Besar Kemakmuran Rakyat Suatu Kajian Filsafat Dan Teoritik Tentang Pengaturan Dan Penggunaan Tanah di Indonesia* [Surabaya : Program Pascasarjana Universiti Airlangga, 1993], 91.

¹⁸⁸ Ibid, 104.

¹⁸⁹ Aslan Noor, 2003. op. cit., 120.

¹⁹⁰ A.P. Parlindungan, 1993. op.cit., 212.

dan Badan-badan Pemerintah lain yang ditunjuk oleh Pemerintah.¹⁹¹ Tanah milik perbadanan swasta adalah tanah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.¹⁹²

Di bawah UUPA pula subjek hak milik adalah warga negara Indonesia, perbadanan Indonesia tertentu, yaitu bank ditubuhkan negara, lembaga agama dan sosial.¹⁹³ Bagi hak guna usaha dan hak guna bangunan subjeknya adalah warga negara Indonesia dan perbadanan Indonesia.¹⁹⁴ Sementara itu subjek hak pakai tempoh kini adalah warga negara Indonesia, orang asing penduduk Indonesia, perbadanan Indonesia, perbadanan asing, perwakilan negara asing, badan sosial dan agama.¹⁹⁵

Berdasarkan penjelasan subjek hak tanah di atas menunjukkan sama ada perseorangan mahupun perbadanan adalah subjek hak tanah di bawah UUPA. Namun begitu, Maria menyatakan bahawa subjek hak pakai yang diberikan kepada perseorangan atau perbadanan swasta bersifat komersial. Sementara itu hak pakai bagi perbadanan awam bersifat awam dan tidak bersifat komersial.¹⁹⁶

Bagi subjek hak tanah yang tertakluk kepada undang-undang sivil atau perundangan adat ditukar menjadi hak tanah di bawah sistem perundangan pertanahan nasional Indonesia.¹⁹⁷ Sistem ini mengakui ke atas hak-hak tanah yang terdahulu. Sikap pengakuan ini mengambil sikap peri kemanusiaan ke atas masalah hak-hak tanah yang ada sebelum UUPA dikuatkuasakan. Kesemua hak tanah itu akan ditukar menjadi hak tanah dalam sistem perundangan pertanahan nasional.¹⁹⁸

Oleh itu, tanah yang dipakai sendiri oleh suatu kementerian di bawah PP.8.1953 dan

¹⁹¹ Oloan dan H.M. Zaki, 2006. op. cit., 155.

¹⁹² UUPA 5.1960, Seksyen 30, 36 dan P.P. No. 40.1996, Seksyen 3, 19 dan 20

¹⁹³ UUPA.5.1960, Seksyen 21, dan PP.38.1963, Seksyen 2.

¹⁹⁴ UUPA.5.1960, Seksyen 30 dan 36.

¹⁹⁵ UUPA.5.1960, Seksyen 41 dan 42.

¹⁹⁶ Maria S.W. Sumardjono, 2006. op. cit., 117

¹⁹⁷ A.P. Parlindungan, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah* [Bandung: Mandar Maju, 1990], 1

¹⁹⁸ *Ibid*, 17.

tanah bengkok di bawah perundangan adat ditukar menjadi hak pakai khusus tanah sebagai bentuk pengamalan ke atas perkara ini.¹⁹⁹ Ini menunjukkan hak pakai khusus tanah ini sudah wujud sebelum UUPA.5.1960 ini dikuatkuasakan. Ia diperuntukkan bagi perbadanan awam bagi mengamalkan tugas utamanya iaitu sebagai perkhidmatan awam.

Perbadanan awam yang ditubuhkan berdasarkan kepada perundangan awam diperuntukkan bagi pelbagai keperluan perkhidmatan awam.²⁰⁰ Dalam sesebuah negara, perkhidmatan awam itu merupakan institusi yang utama dan penting bagi memelihara dan menjamin kehidupan negara.²⁰¹ Di Malaysia, Pentadbiran Perkhidmatan Awam mempunyai empat peranan utama:²⁰²

Pertama, suatu institusi utama masyarakat dan negara. Sebagai suatu sistem sosial, Perkhidmatan Awam adalah tanggungjawab pemimpin negara. Justeru itu, hubungkait Perkhidmatan Awam ini dengan masyarakat mestilah jelas. Kedua, memberikan perkhidmatan kepada Raja, Kerajaan dan rakyat dengan penuh kesetiaan. Perkhidmatan itu dilakukan dengan membuat perencanaan, pengelolaan, penyelenggaraan dan pelaksanaan dasar melalui ilmu dan pemikiran yang mendalam. Ketiga, bertanggungjawab membentuk satu masyarakat yang adil dengan sistem ekonomi terbuka yang berpandukan kepada kepentingan awam; menjaga keamanan dan perundangan, menggalakkan inovasi, penyelidikan, dan pembangunan tamadun. Keempat, menjalankan hak-hak dan kuasa-kuasanya dengan penuh tanggungjawab serta berlaku adil kepada rakyat yang menerima khidmatnya.

J.J. Rousseau menyatakan bahawa kepentingan am merupakan hak perseorangan yang diserahkan kepada penguasa untuk dijalankan.²⁰³ Hak yang diserahkan bagi kepentingan am itu boleh sahaja dalam bentuk tanah. Pemerolehan tanah bagi kepentingan am ini mendatangkan masalah perundangan. Salah satu penyebabnya adalah undang-undang pertanahan di Indonesia belum memberi

¹⁹⁹ A.P. Parlindungan, 1994. op. cit., 11. Perkara ini dijelaskan pula oleh A.P. Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreforma, Bahagian II* [Bandung: Mandar Maju, 1994], 147.

²⁰⁰ Chaidir Ali, 2007. op. cit., 58

²⁰¹ Mohd Rais bin Abdul Karim, *Nilai dan Etika Dalam Perkhidmatan Awam* [Kuala Lumpur: Institut Tadbiran Awam Negara, 1993], xv.

²⁰² Mahathir Mohamad, *Konsep Nilai Dan Etika Dalam Perkhidmatan Awam* [Kuala Lumpur: Institut Tadbiran Awam Negara, 1993], 17-18.

²⁰³ J.J. Von Schmid, *Ahli-Ahli Pemikir Besar Tentang Negara dan Hukum*. Terjemahan Wiranto, [Jakarta: Pembangunan, 1988], 62.

jaminan perundangan ke atas kepentingan am ini kerana makna kepentingan am itu belum dirumuskan secara konkrit. Demikian kesimpulan Ediwarman dalam disertasinya di Universiti Sumatera Utara, Medan.²⁰⁴ Perkara ini selaras pula dengan kesimpulan Gunanegara dalam disertasinya di Universiti Airlangga, Surabaya²⁰⁵ menyatakan bahawa:

kepentingan am sebagai suatu konsep undang-undang hanya boleh ditetapkan kriteria-kriterianya, sementara rumusan maknanya belum didapat secara konkrit. Syarat-syarat kepentingan am itu, adalah: selari dengan cita dan tujuan negara, dikuasai dan/atau dimiliki oleh negara, tidak boleh diswastakan, untuk kepentingan alam sekitarnya, tidak untuk menumpuk keuntungan, untuk tempat ibadah/tempat suci lainnya, dan ditetapkan dengan undang-undang. Selepas tujuh syarat kepentingan am ini, ditetapkan pula tiga kriteria kepentingan am, iaitu: dikuasai dan /atau dimiliki oleh negara, tidak untuk mencari keuntungan, dan tidak dapat dipindahkan di tempat lain. Dari kriteria kepentingan am, ditetapkan jenis-jenis kepentingan am iaitu, pertahanan dan keamanan negara, keselamatan am, pekerjaan am, pelestarian dan perlindungan alam, cagar budaya, institusi pemerintah.

Syafrudin Kalo pula menyatakan secara konsep kepentingan am ini sangat sukar dirumuskan terlebih lagi dalam pengamalannya.²⁰⁶ Kesukaran itu disebabkan oleh ukuran kepentingan am itu sangatlah luwes, terlalu luas, dan hasilnya perundangan positif Indonesia gagal menjelaskan makna dari kepentingan am.²⁰⁷ Tidaklah tepat kesimpulan disertasi Muchsan di Universiti Gajah Mada bahawa, kepentingan am boleh diberi makna dengan menggunakan pendekatan falsafah, teori dan praktikal. Dengan mengetahui makna kepentingan am ini akan boleh ditetapkan unsur-unsur apa yang mesti bersefahaman untuk adanya kepentingan am itu.²⁰⁸

Konsep kepentingan am itu sukar dirumuskan, kerana: maksud kepentingan am dalam konteks perundangan pertanahan berbeza dengan makna kepentingan am

²⁰⁴ Ediwarman, *Perlindungan hukum Bagi Korban Kasus-Kasus Pertanahan*. Disertasi. [Medan: PPS USU, 2003], 289-290.

²⁰⁵ Gunanegara, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan (Pelajaran Filsafat, Teori Ilmu dan Yuris Prudensi)*. Disertasi, [Surabaya: Airlangga, 2008], 254.

²⁰⁶ Syafrudin Kalo, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* [Jakarta: Pustaka Bangsa Press, 2004], 69.

²⁰⁷ A.P. Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform, Bahagian I* [Bandung : Mandar Maju, 1994], 64.

²⁰⁸ Muchsan, *Perbuatan Pemerintah Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Disertasi, [Yogyakarta: Universitas Gajah Madah, 1997], 40.

dalam konteks ekonomi, politik, demikian seterusnya sehingga sangat kontekstual. Sedemikian pula maksud kepentingan am oleh suatu negara yang satu berbeza dengan kepentingan am di negara lain. Maksud dan kriteria kepentingan am bergantung kepada kehendak negara dalam menentukan jenis kepentingan am.²⁰⁹

Maria berhujah bahawa semasa orientasi kegiatannya lebih difokuskan pada pertumbuhan ekonomi, kepentingan am cenderung ditakrifkan luas. Sebaliknya apabila pertumbuhan ekonomi tidak menjadi fokus, kepentingan am lebih cenderung ditakrifkan sempit. Pendapat yang menetapkan faktor ekonomilah yang membuat konsep kepentingan am menjadi luas dan menjadi sempit sepertinya tidak sepenuhnya tepat, kerana banyak faktor, dan tidak hanya faktor ekonomi sahaja yang membuat makna kepentingan am itu menjadi meluas atau menyempit. Oleh itu makna kepentingan am itu tidak boleh kabur. Apabila maknanya kabur implikasinya isi norma itu juga akan menjadi kosong atau klausa yang bersifat am.²¹⁰

Selepas UU.No.2.2012 dikuatkuasakan, makna kepentingan am itu terbabit dengan kepentingan bangsa, negara, masyarakat yang diwujudkan oleh pemerintah untuk kemakmuran rakyat. Berdasarkan makna ini kepentingan am ini oleh Seksyen 10 diperuntukkan di antaranya untuk pertahanan dan keselamatan negara, institusi pemerintah, hospital, rumah kediaman penjawat pemerintah, cagar alam dan cagar budaya.²¹¹ Perkara ini menunjukkan bahawa kini undang-undang di Indonesia telah

²⁰⁹ Maria S.W. Soemardjono, 2008., op. cit., 114. Lihat pula pandangan J.J.H. Bruggink, 1999 *Refleksi Tentang Hukum*, Terjemahan Arief Sidharta, [Bandung: Citra Aditya, 2008], 63-64.

²¹⁰ Maria S.W. Soemardjono, 2008. op. cit., 120.

²¹¹ UU.2.2012, *Seksyen 10* memperuntukkan jenis kepentingan am itu adalah pertahanan dan keselamatan nasional, jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, fasiliti operasi kereta api, waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan, fasiliti sosial, fasiliti umum, ruang terbuka hijau untuk awam, cagar alam dan cagar budaya, penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan. Perkara ini juga dikemukakan oleh Joshua Getzler, *Roman Ideas of Landownership*, dalam *Land Law Themes and Perspective*, [London:Oxford University, 1998], 86. Dalam perundangan rumawi kriteria kepentingan am terbabit dengan kepunyaan semua orang seperti gedung pertunjukan rakyat, tempat hiburan rakyat, keperluan suci, agama. A. Muin Fahmal, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dari Perspektif Hak Asasi Manusia*. Disertasi, [Makasar:Universitas Hasanudin, 2006], 187. Bahawa kriteria kepentingan am itu adalah,

memberikan batasan makna kepentingan am sebagai rujukan apabila memerlukan tanah bagi pembangunan pejabat pemerintah.

2.3.5 Pelupusan dan pindahmilik tanah hak pakai khusus

Kuasa melupuskan dan pindahmilik hak tanah apapun dalam UUPA wujud di bawah kuasa BPN. Kuasa ini di daerah dilimpahkan kepada Pejabat Wilayah BPN Provinsi. Matlamat ia dilimpahkan adalah sebagai langkah persiapan ke arah sistem pengambilan keputusan yang tidak terpusat bagi melancarkan dan mempercepat pemberian perkhidmatan kepada masyarakat. Kuasa ini meliputi pemberian keputusan mengenai pemberian hak, melanjutkan tempoh hak, dan perubahan hak.²¹² Perkara ini juga berlaku bagi hak pakai khusus tanah.

A.P. Parlindungan²¹³ memberi penjelasan bahawa hak pakai khusus tanah adalah hak tanah yang tidak boleh dipindahmilikkan kepada swasta. Jika hak itu perlu dipindahmilikkan juga, ia mestilah kepada sesama institusi pemerintah dengan cara surat keputusan pemberian hak pakai tanah terdahulu dibatalkan, dan status tanah untuk sementara menjadi tanah negara. Berdasarkan permohonan daripada institusi pemerintah yang baharu maka akan diterbitkan kembali surat keputusan pemberian hak pakai yang baharu.

Kepentingan bersama untuk kesemua orang, terbabit dengan kepentingan semua orang, identiti negara atau kepentingan pelaksanaan pemerintah, kepentingan yang bermakna kepentingan am yang boleh dilihat, atau dinikmati semua orang, dan benar-benar untuk kepentingan rakyat secara menyeluruh tanpa ada kelompok tertentu yang lebih diuntungkan dari kepentingan itu. Perkara ini diulas juga oleh Hilman Hadikusumo, *Hukum Perekonomian Adat*. Cetakan I, [Bandung: Citra Aditya, 2001], 25 bahawa, Kepentingan am di bawah perundangan adat, iaitu: kepentingan adat, kepentingan agama dijalankan secara bergotong royong oleh pemuka adat dan agama, dan kepentingan am bagi pelbagai perbaikan (bangunan balai, pasar desa dan sekolah).

²¹² Yudha Pandu ed, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan: Hak-Hak Atas Tanah: Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Pengelolaan* [Jakarta: Koperasi "Bhumi Bhakti" BPN, Bekerjasama Dengan PT. Kloang Klede Putra Timur, 1999], 78-79.

²¹³ A.P. Parlindungan, 1993.op. cit., 193.

Affan Mukti²¹⁴ menjelaskan lebih lanjut bahwa hak pakai khusus tanah boleh dipindah milik apabila tanah itu tidak lagi dimanfaatkan, atau tidak lagi selari dengan Pelan pembinaan susun ruang. Pindah milik itu dijalankan dengan cara tukar-menukar. Namun begitu, dalam pengamalannya didapati penafsiran yang berbeza ke atas peraturan tentang tatacara tukar-menukar kekayaan negara itu. Oleh itu, perlu ditegaskan supaya aset yang dimiliki oleh pemerintah atau negara tetap ada dan tidak menjadi ruang untuk kepentingan sendiri dalam mencari keuntungan yang mengakibatkan kerugian bagi pemerintah atau negara.

Pindahmilik hak adalah suatu aktiviti mengalihkan hak yang dilakukan dengan cara yang sedia ada dari suatu pihak kepada pihak lain.²¹⁵ Berkaitan dengan pindahmilik hak tanah A.P. Parlindungan²¹⁶ berkata bahawa hak pakai khusus tanah adalah hak tanah yang tidak boleh dipindahmilikkan dan sebagai objek hak tanggungan. Di bawah UUPA hak tanah yang dibebankan hak tanggungan itu adalah hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan.²¹⁷ Selepas itu di bawah UUHT.4.1996 hak tanah yang dibebankan dengan hak tanggungan ini ditambah lagi dengan hak pakai atas tanah negara.²¹⁸

Ada dua kriteria yang mesti dipenuhi supaya hak tanah itu boleh dibebankan dengan hak tanggungan, iaitu: 1. hak tanah itu boleh dipindahmilik; dan 2. hak tanah itu wajib berdaftar.²¹⁹ Mengikut A.P. Parlindungan terdapat dua unsur yang perlu ada apabila tanah itu boleh dikenakan dengan hak tanggungan, iaitu: 1. hak untuk tanah itu wajib didaftarkan di Pejabat Tanah; 2. sifatnya hak tanah itu boleh dipindah milik

²¹⁴ Affan Mukti, *Ruilslag Dalam Pelaksanaan Pembangunan* [Medan: Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2007], 8.

²¹⁵ Jhon Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan* [Jakarta: Sinar Grafika, 1993], 32.

²¹⁶ A.P. Parlindungan, 1993. op. cit., 212.

²¹⁷ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, 1981 *Hukum Pertanggungan: Hak Jaminan Atas Tanah* [Yogyakarta: Liberty, 1981], 5.

²¹⁸ UUHT. 4.1996, Seksyen 4.

²¹⁹ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP.24 Tahun 1997* [Bandung: Mandar Maju, 1999], 33.

untuk pelunasan ke atas hutang yang dengan segera direalisasikan (bayaran).²²⁰

Meskipun hak pakai tanah negara menurut ketentuannya wajib berdaftar dan menurut sifatnya hak itu boleh dipindahmilik boleh dibebankan hak tanggungan. Hak pakai seperti ini merupakan hak pakai yang khusus diberikan kepada perseorangan dan perbadanan swasta. Perkara ini tidak berlaku bagi hak pakai khusus tanah bagi institusi pemerintah, kerana bagi hak pakai khusus ini²²¹ meskipun hak ini wajib berdaftar tetapi kerana sifatnya hak berkenaan tidak boleh dipindahmilik, maka hak pakai ini tidak boleh dibebankan dengan hak tanggungan. Hak pakai yang termasuk ke dalam kriteria ini adalah hak pakai bagi institusi pemerintah, pertubuhan agama dan sosial, perwakilan negara asing, dan hak pakai atas nama pertubuhan Antarabangsa.²²²

Muhammad Magrib²²³ merumuskan bahawa ternyata tidak semua tanah hak pakai tanah negara itu dibebankan hak tanggungan meskipun sudah berdaftar, kerana ada hak pakai tanah negara sudah berdaftar tetapi kerana sifatnya tidak boleh dipindahmilikkan maka ia tidak boleh dibebankan hak tanggungan. Perkara ini berlaku ke atas hak pakai untuk institusi pemerintah, badan agama, sosial dan hak pakai untuk perwakilan negara sahabat.

2.3.6 Tamat tempoh hak pakai khusus tanah

Boedi Harsono²²⁴ berkata, berakhirnya tempoh hak tanah ini adalah berdasarkan

²²⁰ A.P. Parlindungan, *Komentor Atas Undang-Undang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan dengan Tanah dan Sejarah Terbentuknya* [Bandung : Mandar Maju, 1996], 317-318.

²²¹ *Ibid*, 308.

²²² Yudhi Setiawan, *Hak Pakai Atas Tanah Negara Sebagai Objek Hak Tanggungan*. Jurnal IPTEK Pertanian, Vol.VI. Nombor 2. [Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN, 2006], 38.

²²³ Muhammad Magrib, *Hak Pakai Sebagai Objek Hak Tanggungan Dalam UU.No. 4 Tahun 1996*. Tesis. [Surabaya : Universitas Airlangga, 2006], 123.

²²⁴ Boedi Harsono, 2007. op. cit., 331-332. Sila juga lihat PMNA/Kepala BPN No. 3.1999 bahawa pejawat berkuasa dalam pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara itu adalah kewenangan Kepala Pejabat Pertanahan Kabupaten/Kota, Kepala Pejabat Wilayah Badan Pertanahan Nasional

kepada surat keputusan pejabat berkuasa. Hak itu boleh terhapus disebabkan oleh undang-undang atau ia dibatalkan kerana tidak memenuhi kewajipan tertentu oleh pemegang haknya. Hapusnya hak kerana undang-undang mesti berdasarkan kepada surat keputusan penghapusan tentang hapusnya hak berkenaan. Namun begitu, apabila hak itu hapus kerana terbatal disebabkan tidak memenuhi kewajipan tertentu oleh pemegang hak itu, maka surat keputusan penjawat itu bersifat konstitutif. Hak itu baru menjadi hapus apabila dikeluarkan surat keputusan oleh pejabat berkuasa.

A.P. Parlindungan²²⁵ menyatakan secara am berakhirnya hak tanah itu adalah kerana: 1. Pencabutan hak untuk kepentingan am; 2. tidak lagi warga negara Indonesia; 3. tanah mati; 4. penyerahan sukarela; 5. tanah musnah; 6. jangka masa berakhir; 7. melanggar syarat pemberian; 8. dilepaskan haknya; 9. dihentikan sebelum jangka masanya berakhir, dan 10. selama tanah tersebut tidak lagi dipergunakan. Sementara itu khusus bagi hak pakai khusus tanah ini berakhir apabila hak ini tidak lagi digunakan untuk menjalankan fungsi utama dan peranannya sebagai perkhidmatan am.²²⁶

2.4 Pewartaan Tanah Hak Pakai Khusus

2.4.1 Pewartaan dari segi undang-undang

Kajian ke atas pewartaan tanah hak pakai khusus sebagai aset negara dari segi perundangan adalah perlu. Pewartaan dari segi perundangan bermula daripada pendaftaran tanah dan diikuti pemberian Sijil Tanah kepada institusi berkenaan.²²⁷

Provinsi dan kewenangan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

²²⁵ A.P. Parlindungan, 1993. op. cit., 135- 193.

²²⁶ Ibid, 166.

²²⁷ PP.6.2006, *Seksyen 32(2dan 3)*. Mengikut Antje M.Ma'moen, 1996 *Pendaftaran Tanah Sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria Untuk Mencapai Kepastian Hukum Hak-hak Atas Tanah Di Kotamadya Bandung*, Disertasi. [Bandung : PPS UNPAD, 1996], 13, bermakna pengukuran dan pemetaan seluruh tanah yang wujud disuatu wilayah tertentu dengan didahului oleh penyelidikan riwayat tanah dan penentuan hadnya. Hasil pengukuran dan pemetaan, selepas disahkan direkod dalam daftar tanah, daftar nama, daftar buku tanah dan daftar surat ukur.

Sasaran utama pendaftaran tanah ini adalah untuk pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak tanah, dan pindah milik hak berkenaan; dan pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat. Bentuk bukti hak berkenaan adalah Sijil Tanah.²²⁸

Selepas itu, matlamat pendaftaran tanah ini adalah untuk memberi kepastian dan perlindungan perundangan ke atas pemegang haknya; menyediakan maklumat kepada pihak-pihak berkepentingan; dan terselenggaranya tertib pentadbiran pertanahan.²²⁹ Menurut Sudikno dan A. Pitlo²³⁰ wujudnya kepastian perundangan dalam pendaftaran tanah keberaturan dalam masyarakat boleh diwujudkan. Mengikut Soeprapto²³¹ kepastian perundangan yang perlu diwujudkan oleh undang-undang tanah nasional itu adalah kepastian perundangan mengenai pemegang hak tanah, objek hak dan hak yang melekat ke atas tanah berkenaan.

Menurut Mariam Darus²³² pada mulanya matlamat pendaftaran tanah ini adalah untuk kepentingan cukai, dan bagi kepastian hak-hak tanah sahaja. Selepas itu, menurut A.P. Parlindungan²³³ pendaftaran tanah dalam konteks yang lebih luas matlamatnya adalah kepastian perundangan hak perseorangan, mengelakkan sengketa had tanah, dan menetapkan cukai tanah.

Di Indonesia, dalam pendaftaran tanah mengamalkan empat asas, iaitu: asas

²²⁸ UUPA. 5.1960, *Seksyen 19 (2)*.

²²⁹ A.P. Parlindungan, 1999.op. cit., 2.

²³⁰ Sudikno Mertokusumo dan A.Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum* [Jakarta : PT. Citra Aditya Bakti, 1993], 1-2. Sila lihat juga R. Hermenses, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia* [Jakarta : Ditjen Agraria, 1967], 57, memberi ketegasan bahawa pendaftaran tanah baru boleh memberi jaminan kepastian perundangan ke atas hak-hak tanah apabila memenuhi tiga syarat penting iaitu: peta-peta tanah sebagai bukti had bidang tanah sebagai had yang sah menurut perundangan; b. daftar am dalam pendaftaran hak sebagai bukti bagi pemegang hak yang sah menurut perundangan; c. Pendaftaran hak dan peralihannya didaftarkan dalam daftar am untuk memberikan gambaran yang mutakhir, lengkap selari dengan keadaan sebenarnya pada saat daftar am itu ditengok oleh pihak berkepentingan.

²³¹ R. Soeprapto, *Undang-Undang Pokok Agraria* [Jakarta: Sinar Grafika, 1991], 323.

²³² Mariam Darus Badrul Zaman, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional* [Bandung : Mandar Maju, 1993], 7.

²³³ A.P. Parlindungan, 1999. op. cit., 7.

seederhana, asas aman, asas terjangkau dan asas mutakhir.²³⁴ Di bawah Seksyen 9 P.P. 24.1997 dijelaskan hak tanah yang didaftarkan itu adalah, hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai, tanah hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanggungan, dan tanah negara. Secara khusus hak pakai menurut K. Wantjik adalah semua hak pakai yang diberikan kepada kementerian-kementerian merupakan hak tanah yang mesti didaftarkan.²³⁵

Kuasa pendaftaran tanah di Indonesia dijalankan oleh BPN. Fungsi BPN adalah untuk melaksanakan polisi dan perancangan penguasaan tanah; polisi dan perancangan pengaturan pemilikan tanah; menjalankan pengukuran, pemetaan dan pendaftaran tanah; menjalankan pengurusan hak tanah untuk memelihara tertib pentadbiran pertanahan; di samping itu ia menjalankan penyelidikan dan pengembangan di bidang pertanahan.²³⁶

Pendaftaran tanah di Indonesia memakai sistem Torrens. Ada empat ciri dalam sistem ini, iaitu; sederhana, efisien, murah dan selalu boleh diteliti pada akta pejabat pendaftaran tanah itu sesiapa sahaja pejabat yang ikut menurunkan tandatangan pada Sijil Tanahnya boleh diketahui.²³⁷

Pelbagai faedah pula boleh diperoleh daripada sistem ini, antaranya: pembiayaan pendaftaran yang tidak boleh diduga sebelumnya dapat ditetapkan; meniadakan pemeriksaan yang berulang-ulang; meniadakan banyak rakaman;

²³⁴ Ibid. 76-77. Makna asas sederhana adalah pelbagai ketentuan pokok, prosedur dengan mudah boleh difahami oleh pihak-pihak berkepentingan, terutama para pemegang hak tanah. Asas aman adalah untuk menunjukkan bahawa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat, sehingga hasilnya boleh memberikan jaminan perundangan. Asas terjangkau adalah perkhidmatan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah mesti terjangkau oleh para pihak yang memerlukan, khasnya golongan ekonomi lemah, dan asas mutakhir adalah kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharaan datanya dan data itu mesti menunjukkan keadaan yang mutakhir. Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Pejabat Pertanahan selalu selari dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat boleh memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap masa.

²³⁵ K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah* [Jakarta: Ghalia Indonesia, 1979], 61-62.

²³⁶ PP.10.2006, Seksyen 3.

²³⁷ A.P. Parlindungan, 1993. op. cit., 113.

menyatakan secara tegas dasar haknya; melindungi ke atas pelbagai kesukaran yang tidak tersebut dalam Sijil Tanah, membanteras pemalsuan, dan mengganti kepastian daripada ketidak pastian.²³⁸

Selepas itu, pendaftaran tanah di Indonesia juga mengamalkan sistem negatif (*negative systems*), sistem publisiti (*publicity systems*) dan sistem spesialis (*specialities systems*).²³⁹ Menurut Muchtar Wahid, dalam disertasi menyimpulkan bahawa pendaftaran tanah yang mengamalkan sistem negatif, menghasilkan kepastian perundangan relatif. Sijil Tanah sebagai bukti hak yang kukuh tidak memberikan jamin perundangan secara pasti kerana ia masih boleh dibatalkan. Kelemahan sistem negatif ini adalah pendaftaran tidak mewujudkan hak-hak yang tidak dapat diganggu gugat (diperdebatkan) kerana yang menentukan sah atau tidak suatu hak serta pemilikan adalah sahnya perbuatan perundangan yang dilakukan, bukan pendaftaran. Yang menentukan sahehnya perbuatan perundangan perolehan tanah itu adalah iktikad baik (suci hati), kesan pendaftaran tanah selain ditentukan oleh peraturan pelaksanaan, sangat bergantung kepada unsur pelaksanaan dan sokongan dari pelbagai institusi yang bertindak sebagai pemberi data. Kelahiran Sijil Tanah yang bermasalah menunjukkan adanya kelemahan struktural dan kelemahan bahan yang disebabkan oleh faktor manusia, termasuk undang-undang, sistem pendaftaran tanah dan faktor strategik alam sekitar.²⁴⁰

Pendaftaran tanah seperti mana dalam pernyataan di atas amat penting bagi hak pakai khusus tanah. Kepentingan itu disebabkan oleh kerana Sijil Tanah sebagai

²³⁸ A.P. Parlindungan, 1999. op. cit., 25-26.

²³⁹ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya* [Jakarta: Sinar Grafika, 2008], 117-118. Makna sistem negatif adalah nama bertulis dalam Sijil Tanah tidak mesti sebagai pemilik tanah, manakala ada saman dari orang lain hakim boleh menentukan lain. Sistem publisiti maknanya adalah dengan pendaftaran tanah sesiapa sahaja boleh mendapat makluman tentang tanah itu. Sementara itu Sistem spesialis bermakna dengan pendaftaran tanah boleh dikenalpasti lokasi letak tanah.

²⁴⁰ Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah: Suatu Analisis Dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosiologis*. Disertasi [Makasar: Universitas Hasanuddin, 2005], 177-178.

bukti hak boleh memberi jaminan perundangan secara pasti ke atas hak pakai khusus tanah. Ia bertulis pada Sijil Tanah bagi mengenal pasti sama ada letak tanahnya, hadnya, mahupun luas tanahnya, dan tanah pula direkod tidak sahaja di pejabat pertanahan tetapi juga direkod pada buku daftar aset di pejabat institusi pemerintah masing-masing. Selepas itu, bagi sesiapa sahaja boleh mendapat makluman tentang tanah hak pakai khusus itu.

2.4.2. Pewartaan dari segi pentadbiran dan fizikal

Pewartaan dari segi pentadbiran dan fizikal boleh memberi bukti ke atas pengurusan tanah aset negara dari segi amalan. Sijil Tanah adalah bukti pewartaan dari segi undang-undang. Dari segi ini tanah aset negara diwartakan dengan Sijil Tanah, direkod dalam sistem rekod aset negara dan masuk dalam daftar kekayaan negara. Sijil Tanah sebagai pewartaan terhadap aset negara merupakan suatu kewajipan yang dilakukan terhadap harta milik negara.²⁴¹ Tanah yang memiliki Sijil adalah bukti kuat terhadap pemilikan tanah.²⁴² Mengikut Muchtar wahid²⁴³ dengan wujudnya Sijil Tanah kepastian mengenai hak, pemegang, dan objek hak menjadi nyata. Sijil sebagai bukti yang kuat mesti dianggap benar sehingga dibuktikan sebaliknya di mahkamah dengan bukti lain.

Tonny²⁴⁴ membuat kesimpulan bahawa Sijil Tanah memberi kekuatan bukti bagi nama yang tertulis di atas Sijil Tanah. Pendaftaran tanah dalam UUPA memakai sistem negatif tetapi negara tidak memberi jaminan kebenaran data yang disajikan

²⁴¹ UU.1.2004, *Seksyen 49* mengiktirafkan, bahawa barang milik negara/daerah yang berupa tanah dikuasai pemerintah pusat/daerah mesti sijilnya atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah bersangkutan.

²⁴² A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia* [Bandung: Mandar Maju, 1993], 121. Dimaksud Sijil Tanah iaitu salinan dari buku tanah dan dilengkapi dengan surat ukur dan gambar peta tanah

²⁴³ Muchtar Wahid, 2005. op. cit., 71-72.

²⁴⁴ Tony Purba, *Kepemilikan Hak Atas Tanah Berdasarkan Sistem Sertifikasi Tanah Di Indonesia Dihubungkan Dengan PP. No. 24 Tahun 1999 tentang Pendaftaran Tanah*. Tesis, [Bandung: Universitas Padjadjaran, 2008], 134-135.

dalam Sijil Tanah. Dalam pembuktian sistem negatif, seseorang yang merasakan dia memiliki hak tanah lebih kuat boleh mendakwa dengan mengemukakan bukti.

Bagi hak tanah yang belum memiliki Sijil Tanah kerana semasa dipohonkan pendaftarannya ke Pejabat pertanahan belum memiliki bukti permulaan, Badan Pertanahan Nasional akan mengeluarkan Surat Pekeliling nombor: 500-1255 tahun 1990. Semasa mengemukakan permohonan pendaftaran, pemegang hak pakai tanah negara hendaklah turut menyertakan bersama “Surat Pernyataan” daripada institusi induk yang menyatakan bahawa “tanah berkenaan sudah direkod dalam daftar aset negara dan tidak ada permasalahan lain atau sengketa dengan pihak lain”. Dengan dasar itu pengetua institusi boleh mendaftarkan tanah itu di pejabat pertanahan daerah.

Secara khusus bagi pewartaan dari segi pentadbiran institusi pemerintah sebagai pemegang hak mesti mengamalkan aktiviti membukukan, inventori, pelaporan tanah milik negara atau daerah. Sementara itu, pewartaan dari segi fizikal dilakukan dengan cara tanah dipagar dan tanda had tanah digubal tujuannya supaya tanah dimaksud tidak hilang.²⁴⁵

2.5 Rumusan

Bab ini membincangkan tentang pandangan pelbagai pakar undang-undang dan kajian-kajian telah dijalankan berkaitan dengan Perlembagaan punca tertinggi undang-undang tanah, peranan perundangan terhadap penguasaan tanah, perbadanan subjek hak atas tanah, hak penguasaan tanah, konsep hak pakai khusus tanah, pewartaan tanah hak pakai khusus sebagai aset negara sama ada dari segi undang-undang mahupun pentadbiran dan fizikal.

²⁴⁵ Lihat juga P.P.6.2006, *Penjelasan Seksyen 32(2)*.

Pandangan pakar yang diulas didapati, undang-undang sebagai sendi utama dan punca tertinggi dalam negara berasas perundangan. Tiada boleh luput daripada undang-undang sekalipun yang membuatnya supaya kekuasaan itu seimbang, penghadan badan berkuasa negara adalah perlu. Selepas itu, didapati pula peranan undang-undang sebagai alat penertib, menjaga keseimbangan antara kepentingan negara dan kepentingan perseorangan. Terbabit dengan sifat undang-undang yang akan dijalankan didapati ada yang bersifat umum, abstrak dan bersifat khusus kerana khusus mengatur subjek tertentu dan khusus berlaku bagi wilayah tertentu. Undang-undang digubal mengandungi unsur keadilan, kepastian dan pemanfaatan.

Dari segi perundangan pertanahan yang diulas, didapati UD'45 dan UUPA.5.1960 yang merangkumi asas-asas dan prinsip-prinsip dasar tunggal perundangan pertanahan tertinggi di Indonesia menjadi dasar terhadap undang-undang yang akan dikuatkuasakan. Pengubahsuaian terhadap jenis-jenis hak tanah di bawah UUPA.5.1960 mesti berpijak pada Pancasila dan UUD'45. Apabila bertentangan akan terbatal.

Terbabit dengan perbadanan yang diulas didapati, perbadanan swasta ditubuhkan dengan undang-undang persendirian bagi kepentingan perseorangan untuk matlamat tertentu. Perbadanan awam ditubuhkan dengan undang-undang awam bagi kepentingan awam. Badan awam diberi kuasa membuat polisi am tetapi badan swasta tidak. Termasuk perbadanan awam itu antara lain adalah kementerian negara, pemerintah daerah, dan perwakilan negara sahabat. Bagi perbadanan awam ini dilupuskan hak pakai khusus tanah di atas tanah negara sahaja.

Secara keseluruhannya, sorotan karya berkaitan dengan hak penguasaan tanah di Indonesia menunjukkan bahawa kesemua tanah di Indonesia adalah tanah bersama (komunalistik) sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa (religius/agama). Konsep ini

menempatkan hak bangsa sebagai hak penguasaan tertinggi yang memberi kuasa kepada negara dalam pentadbirkannya. Dengan mandat ini didapati bahawa negara tidak sebagai pemilik tanah. Apabila negara memerlukan tanah bagi pembangunan pejabat pemerintah dilupuskan hak pakai khusus tanah mengikut senarai kandungan hak penguasaan tanah sebagai lembaga perundangan dan sebagai lembaga perundangan konkrit.

Kajian yang diulas menunjukkan bahawa sifat khusus hak pakai khusus ini fokus pada tanah sebagai objek, pemegang hak, jangka masa, pindah milik dan pada pembebanan. Hak ini memiliki persamaan dan perbezaan dengan hak pengelolaan, hak milik yang dilupuskan kepada tanah wakaf dan bank ditubuhkan negara. Berkaitan pewartaan hak pakai khusus tanah yang diulas didapati pewartaan dari segi undang-undang, dari segi pentadbiran, dan pewartaan dari segi fizikal.

BAB 3

KAEDAH KAJIAN

3.0 Pengenalan

Sebelum memulakan kajian ini, penyelidik membuat suatu perancangan berupa sebuah peta yang memperlihatkan secara terperinci kajian ini akan dijalankan. Ia adalah suatu rangka rujuk (*blueprint*) yang menggambarkan rancangan secara am tentang kajian yang akan dijalankan, persekitaran data yang akan dikumpulkan, memberikan maklumat mengenai subjek, objek dan tempat kajian itu dijalankan, persampelan, dan analisis data.²⁴⁶

Bab ini menumpukan kaedah yang digunakan untuk menjalankan kajian. Bahagian pertama dalam bab ini menyentuh tentang reka bentuk kajian, skop kajian, populasi dan sampel kajian, proses persampelan, asas pembentukan instrumen kajian, prosedur pengumpulan data, tatacara menjalankan temu bual soal selidik, laporan dan analisis kajian bagi memperoleh jawapan persoalan kajian.

3.1 Reka Bentuk Kajian

Secara am dalam sesebuah kajian didapati tiga bentuk kajian²⁴⁷ iaitu:

- a. Penerokaan (*Exploratory*). Ia digunakan bagi mengumpulkan dan membina maklumat diperlukan yang berkaitan dengan permasalahan kajian hak pakai khusus tanah ini iaitu, kewujudan konsep, sebutan nama, tempoh hak gunapakai, tanah dijadikan sebagai objek, perbadanan yang ditunjuk sebagai subjek dan kepastian undang-undang akibat berkonflik yang telah dikenalpasti. Selain itu, ia pula digunakan bagi memberikan gambaran awal mengenai topik kajian hak pakai

²⁴⁶ Sabitha Marican, 2005. op. Cit., 81.

²⁴⁷ Ibid. 82

khusus tanah ini di bawah undang-undang tanah Indonesia dan pengamalan hak pakai khusus tanah ini oleh pihak berkuasa dari segi amalan.

- b. Penjelasan (*Explanatory*). Ia secara umum bertujuan untuk menjelaskan fenomena yang berlaku ke atas hak pakai khusus tanah berkenaan. Selain itu, ia pula boleh digunakan untuk menjawab persoalan hak pakai khusus tanah ini mengapa ia berlaku.
- c. Deskriptif (*descriptif*). Ia secara azasnya bertujuan untuk memberikan gambaran ke atas hak pakai khusus tanah dalam sistem perundangan pertanahan nasional Indonesia.

Kajian ini lebih berbentuk deskriptif dan kualitatif. Ia berbentuk deskriptif kerana tujuan kajian ini untuk memberikan gambaran secara lengkap terhadap persoalan kajian hak pakai khusus tanah mengenai undang-undang, ciri-ciri atau sifat dan pengamalan hak pakai khusus tanah. Selain itu, tujuan kajian ini juga adalah untuk memberikan gambaran mengenai masalah yang dihadapi dari segi amalan dan cara pihak berkuasa menambahbaikkan kelemahan-kelemahan daripada hak pakai ini.

Kajian hak pakai khusus ini berbentuk kualitatif kerana tujuan kajian ini untuk mengkaji undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai rujukan pihak berkuasa, ciri atau sifat hak pakai ini bagi mengekalkan mahupun menambahbaikkan konsep yang sudah wujud, mengkaji pelbagai permasalahan yang dihadapi pihak berkuasa, dan membuat cadangan undang-undang hak pakai khusus tanah bagi menambahbaikkan kelemahan-kelemahan daripada hak pakai berkenaan. Dengan bentuk kajian ini, penyelidik akan mampu mengkaji persoalan kajian yang dikemukakan.

Berdasarkan bentuk kajian dalam pernyataan di atas, penyelidik juga akan

mampu memberi penjelasan terhadap pelbagai fenomena terbabit dengan hak pakai khusus tanah ini, iaitu berkaitan kewujudan konsep, sebutan nama, jangka masa, tanah sebagai objek, perbadanan sebagai subjek, dan mengenai kepastian undang-undang akibat berkonflik.

Pendekatan kualitatif ini adalah penting kerana penyelidik akan boleh membangunkan suatu kefahaman dalam membentuk atau membina sebuah model teori hak pakai khusus tanah yang sudah wujud. Bagi mendapatkan gambaran terhadap persoalan, objektif, dan fenomena kajian hak pakai ini sukar diukur dengan nombor atau perkiraan statistik.

Kelebihan reka bentuk kajian deskriptif seperti mana di atas adalah banyak peluang bagi penyelidik untuk menggali hak pakai khusus ini secara dalaman daripada responden kerana penyelidik mempunyai peluang membuat penjelasan tambahan secara langsung sekiranya responden kurang faham mengenai soalan yang diajukan. Selepas itu, penyelidik boleh pula menapis penjelasan responden yang tidak selaras dengan soalan yang disoalkan. Penjelasan daripada responden diutamakan dengan cara temu bual bersemuka. Apabila cara ini menemukan kendala, dilakukan pula temu bual melalui telefon, dan kaedah temu bual dengan bantuan komputer.²⁴⁸

3.2 Skop Kajian

Penyelidikan ini termasuk dalam ruang lingkup perundangan pertanahan iaitu bahagian undang-undang yang membincangkan tentang hak penguasaan tanah. Bahagian hak penguasaan tanah yang dikaji dalam penyelidikan ini adalah berkenaan dengan hak pakai. Lingkup hak pakai yang dimaksud dalam penyelidikan ini adalah

²⁴⁸ Ibid.123-125.

hak pakai khusus tanah yang dikekalkan oleh A.P. Parlindungan terhadap persoalan pengaturan hak, ciri atau sifat, pengamalan, permasalahan hak pakai khusus ini oleh pihak berkuasa dan mencadangkan undang-undang bagi hak pakai berkenaan. Namun begitu, apabila dalam penyelidikan didapati perbincangan terhadap hak-hak tanah selain hak pakai khusus ini matlamatnya hanyalah bagi mendapatkan gambaran secara komprehensif dari hak-hak tanah berkenaan sehingga perbezaan dan persamaannya dapat diketahui.

Adapun perundangan pertanahan yang dikaji adalah perundangan yang dihasilkan oleh lembaga parlimen atau lembaga legislatif Indonesia (iaitu DPR RI). Perundangan yang dimaksud dalam penyelidikan ini, sama ada perundangan pertanahan yang mengandungi pengaturan tentang hak pakai yang telah disahkan oleh parlimen mahupun perundangan yang mengandungi pengaturan tentang hak pakai yang masih dalam bentuk draf atau rancangan perundangan yang terhadap perundangan hak pakai yang wujud sampai tahun 2014. Selepas itu, hak pakai khusus yang dikaji adalah hak pakai khusus yang dikekalkan oleh A.P. Parlindungan, seorang profesor dan pensyarah kanan di bidang pertanahan di Indonesia.

Penyelidikan ini dijalankan di Provinsi Riau, iaitu Daerah Kota Pekanbaru dan Daerah Kabupaten Siak Sri Indrapura. Pertamanya kajian ini tidak mengambil kira seluruh hak tanah secara am dalam UUPA. Kajian ini fokus pada tanah institusi pemerintah Indonesia di bawah lingkup badan eksekutif, kehakiman, pertubuhan agama dan sosial.

Penyelidikan ini dimulakan dengan pengurusan izin penyelidikan dari COLGIS dan institusi pemerintah terkait yang dilakukan dalam bulan Juni dan Julai 2010, seterusnya pembuatan instrumen penyelidikan dalam rangka pengumpulan data, kemudian dilanjutkan dengan pengolahan data dan terakhir adalah penulisan

tesis sehingga selesai.

3.3 Populasi dan Sampel Kajian

Kajian hak pakai khusus ini menggunakan sampel dari sesebuah populasi yang terlalu besar untuk dikaji sekiranya penyelidik mengambil kesemua subjek yang ada dalam populasi berkenaan. Populasi sebagai satu agregat elemen yang telah diperinci secara teori dan merangkumi kesemua individu yang hendak dikaji. Setiap individu dalam populasi itu dirujuk sebagai elemen.²⁴⁹

Bagi tujuan kajian ini, penyelidik menetapkan populasi dalam kajian ini adalah status tanah hak pakai bagi semua institusi pemerintah di bawah badan kehakiman dan badan eksekutif di Daerah Kota Pekanbaru dan Daerah Kabupaten Siak Sri Indrapura wilayah Provinsi Riau. Pertimbangan penyelidik menetapkan kawasan dan populasi ke atas kajian ini adalah:

3.3.1 Daerah Kota Pekanbaru

Daerah Kota Pekanbaru dipilih sebagai kawasan kajian kerana Daerah ini adalah ibu negeri Provinsi Riau yang sudah dikekalkan sejak tarikh 23 April tahun 1784²⁵⁰ hingga tempoh kini. Selepas itu, badan kehakiman dan badan eksekutif di daerah tersebut besar bilangannya apabila dibandingkan dengan daerah lainnya di Provinsi Riau.

3.3.2 Daerah Kabupaten Siak Sri Indrapura

Daerah Kabupaten Siak Sri Indrapura dikekalkan sebagai tempat kajian ini kerana Siak Sri Indrapura adalah sesebuah Daerah kabupaten baharu di wilayah Riau yang

²⁴⁹ Ibid. 91-92.

²⁵⁰ <http://www.pekanbaru.go.id/sejarah-pekanbaru>, 10/24/2012 16:21.

ditubuhkan melalui Undang-undang Nombor 53 tahun 1999 hingga tempoh kini. Ia merupakan bekas kerajaan Siak Sri Indrapura dan memiliki tanah yang luas. Badan kehakiman dan badan eksekutif bilangannya lebih kecil dibandingkan dengan Daerah Kota Pekanbaru.

3.3.3 Populasi

Pertimbangan ditetapkan badan kehakiman dan badan eksekutif sebagai populasi adalah:

- a. Hak pakai tanah yang dilupuskan kepada pejabat kedua badan (kehakiman dan eksekutif) berkenaan memiliki ciri atau sifat yang homogen;
- b. Kedua-dua badan (kehakiman dan eksekutif) tersebut memiliki pejabat sama ada di Kota Pekanbaru atau pun di Siak Sri Indrapura bagi perkhidmatan awam;
- c. Kuasa melupuskan hak pakai adalah kuasa pemerintah pusat. Negeri tidak diberi kuasa apabila tidak diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah negeri mengikut peraturan yang dikuat kuasakan oleh pejabat berkuasa.

Oleh sebab populasi yang ditetapkan di dua kawasan kajian ini terlalu besar bilangannya atau terlalu ramai untuk dikaji, oleh itu, hanya sebahagian sahaja daripada populasi ini dipilih untuk dikaji yang dirujuk sebagai sampel. Kesemua sampel yang dipilih dijadikan responden. Bagi menyokong data yang diperlukan dalam kajian hak pakai khusus tanah ini, selain badan eksekutif dan badan kehakiman dijadikan sebagai responden ditetapkan pula pertubuhan agama, pertubuhan sosial sama ada di Daerah Kota Pekanbaru dan Siak Sri Indrapura, dan pakar perundangan pertanahan sebagai responden. Bilangan kesemua sampel dan responden di Daerah Kota Pekanbaru dan Siak Sri Indrapura dalam penyelidikan ini adalah seperti dalam jadual berikut:

Jadual 3.1 Susunan Unit/kumpulan dan Bilangan Responden di Daerah Kota Pekanbaru dan Daerah Kabupaten Siak Sri Indrapura wilayah Provinsi Riau

Bil	Unit/kumpulan populasi di Pekanbaru dan Siak Sri Indrapura.	Unit sampel/responden/makluman	Jumlah
1	Eksekutif di Pekanbaru	Pejabat Gabenor Riau di Pekanbaru Pejabat Walikota Pekanbaru. Pejabat Peguam Tinggi Riau di Pekanbaru Pejabat Bank Mandiri Syariah di Pekanbaru Pejabat Wilayah Kekayaan Negara Provinsi Riau di Pekanbaru Pejabat Badan Pertanahan Nasional Jakarta	6
2	Eksekutif di Siak Sri Indrapura	Pejabat Bupati Siak Sri Indrapura Pejabat Peguam Negeri Siak Sri Indrapura Pejabat Bank Mandiri Syariah Siak Sri Indrapura Pejabat Pertanahan Siak Sri Indrapura	4
3	Badan Kehakiman di Pekanbaru	Pejabat Mahkamah Tinggi Riau Pejabat Mahkamah Tinggi Syariah Riau	2
4	Badan Kehakiman di Siak Sri Indrapura	Pejabat Mahkamah Negeri Siak Sri Indrapura Pejabat Mahkamah Syariah Siak Sri Indrapura	2
5	Pertubuhan agama dan sosial di Pekanbaru	Rumah Piatu (Panti Asuhan) Masjid	2
6	Pertubuhan agama dan sosial di Siak Sri Indrapura	Rumah Yatim Piatu (Panti Asuhan) Masjid	2
7	Pakar Undang-Undang Tanah	Prof. DR. Yulia Mirwati. Prof. DR. Herawan Sauni.	2
8	Total		20

Sumber: Diolah dari unit-unit/kumpulan populasi, 2011.

Jadual 3.1 di atas menunjukkan susunan unit dan bilangan responden di Daerah Kabupaten Siak Sri Indrapura ini tidak sama dengan Daerah Kota Pekanbaru kerana pejabat gabenor, pejabat Wilayah Kekayaan Negara, pejabat Mahkamah Tinggi Syariah Riau dan Peguam Tinggi Riau itu oleh perundangan hanya ditubuhkan di Ibu negeri Provinsi Riau, iaitu di Daerah Kota Pekanbaru. Sedemikian juga pejabat Badan Pertanahan Nasional Indonesia hanya ditubuhkan di Ibu negara, iaitu Jakarta.

Jadual 3.1 seperti mana di atas, menunjukkan bahawa sejumlah sepuluh orang responden di sektor eksekutif, empat orang responden di sektor badan kehakiman, empat orang responden di sektor lembaga agama dan sosial, dua orang responden dari pakar perundangan pertanahan terlibat dalam kajian ini. Majoriti responden kajian ini adalah lelaki, berkahwin, dan kakitangan kerajaan. Majoriti responden juga adalah penjawat berkuasa pada institusinya yang telah berpengalaman lima belas tahun ke atas dan berpendidikan Sijil Pelajaran Indonesia. Kelulusan responden adalah majoriti memiliki ijazah sarjana. Ada dalam kalangan responden itu berkelulusan doktor falsafah, dan sebahagian lagi profesor kanan (senior) di bidang pertanahan.

3.4 Teknik Persampelan

Teknik persampelan yang digunakan dalam kajian ini adalah Persampelan Bertujuan (*Purposive Sampling*). Dalam persampelan ini, penyelidik menggunakan pertimbangan sendiri untuk melibatkan responden yang paling sesuai dengan tujuan kajian ini.²⁵¹ Responden utama kajian ini adalah pemegang (subjek) hak pakai khusus tanah di dua kawasan kajian, iaitu; Ketua Jabatan daripada pejabat pemerintah di bawah badan eksekutif dan pejabat mahkamah yang terdapat di bawah kuasa badan kehakiman. Bagi menambahbaikkan hasil kajian ini makluman juga diperoleh daripada responden lain iaitu ketua jabatan daripada pejabat lembaga agama, sosial, dan pakar perundangan pertanahan. Kesemua bilangan responden di dua tempat kajian ini adalah dua puluh orang.

Pertimbangan penyelidik menetapkan responden dalam kajian ini adalah:

- a. Pemegang (subjek) dan hak pakai tanah yang diberikan kepada pejabat pemerintah

²⁵¹ Sabitha Marican, 2005., op. cit. 105.

di bawah kuasa eksekutif dan badan kehakiman di kawasan manapun di Indonesia ini bersifat homogen. Sifat homogen itu dilihat dari segi; ciri atau sifat hak yang diberikan kepada pemegangnya sama sahaja, seperti pemegangnya institusi pemerintah, sama-sama tidak boleh dipindahmilik dan dijadikan sebagai jaminan utang dan tanahnya aset negara; dari segi kuasa memberikan hak juga sama, iaitu Badan Pertanahan Nasional Indonesia.

- b. Pakar perundangan pertanahan telah mendapatkan lesen daripada pemerintah sebagai profesor kanan dalam bidang perundangan pertanahan, dan dari kepakarannya itu pula objektif kajian didapati lebih dalam lagi;
- c. Kepala Badan Pertanahan Nasional Indonesia di Jakarta, kerana berdasarkan Peraturan Presiden Nombor. 10 tahun 2006 Kepala Badan Pertanahan Nasional ini dikekalkan untuk mentadbirkan pelbagai asas dan polisi di bidang pertanahan di Indonesia, seperti merumuskan sama ada polisi pertanahan secara nasional mahupun secara teknis di bidang pertanahan ini.

3.5 Pembentukan Instrumen Kajian

Bentuk instrumen kajian yang dipakai dalam penyelidikan ini adalah temu bual. Ia dijalankan mengikut panduan senarai soalan yang sedia ada. Kesemua soalan-soalan yang penyelidik kemukakan kepada responden itu diselarikan dengan objektif kajian dan ia dibentuk atas dasar atau asas daripada:

- a. Peruntukan undang-undang. Ia digunakan oleh penyelidik untuk mengkaji kewujudan undang-undang hak pakai khusus tanah dalam sistem perundangan pertanahan_nasional Indonesia. Ia merujuk kepada UUD'45, UUPA.5.1960, UU.4.1996, UU.1.2004, PP.40.1996, dan PMD. 17.2007.
- b. Hak penguasaan atas tanah. Ia digunakan untuk mengkaji ciri atau sifat hak pakai

khusus tanah dalam hak penguasaan atas tanah sama ada sebagai lembaga perundangan mahupun sebagai lembaga perundangan konkrit dalam sistem perundangan pertanahan nasional Indonesia.

- c. Fakta. Ia digunakan untuk mengkaji fakta mengenai maklumat yang berkaitan dengan hak pakai khusus tanah yang diamalkan responden dan fakta mengenai sesuatu isu hak pakai khusus tanah berkenaan dengan kewujudan konsep, sebutan nama, tempoh hak gunapakai, tanah dijadikan sebagai objek, perbadanan yang ditetapkan sebagai subjek dan kepastian undang-undang akibat konflik yang dikenalpasti oleh responden.
- d. Pengalaman dari segi deria. Ia digunakan untuk mengetahui yang dialami responden dari segi amalan antara lain berkenaan dengan undang-undang belum wujud, perlindungan keatas hak pakai khusus tersebut dan cara-cara untuk menambahbaikkan kelemahan-kelemahan daripada hak pakai khusus tersebut, seperti mencadangkan undang-undang hak pakai khusus.

Kesemua dasar atau asas pembentukan soalan temu bual seperti mana dalam ayat di atas penyelidik kemukakan, dilengkapi pula dengan bantuan telefon, tape rekorder, bantuan komputer dan bantuan jaringan internet supaya soalan-soalan itu lebih produktif dalam menghasilkan jawapan yang diperlukan dalam topik yang dikaji dalam kajian ini.

3.6 Tatacara Pengumpulan Data

Kajian ke atas hak pakai khusus tanah yang berbentuk deskriptif dan kualitatif ini menggunakan bahan kajian yang didapati daripada data utama dan data sekunder. Data utama merupakan data asal yang dikumpulkan sendiri secara khusus daripada

responden melalui kajian di dua kawasan untuk menjawab persoalan kajian.²⁵²

Data utama kajian ini terbabit dengan undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai rujukan, ciri atau sifat haknya, pengamalan hak pakai ini oleh pihak berkuasa, permasalahan dan cara menambahbaikkan hak pakai khusus tanah berkenaan. Ia didapati sama ada daripada responden mahupun menelusur UUPA.5.1960, UU.4.1996, UU. 1.2004, PP.38. 1963, PP.40.1996 dan PMDN 17.2007. Kesemua data utama yang diperlukan untuk menjawab persoalan kajian didapati daripada pemegang hak pakai khusus tanah itu. Selepas itu, untuk kelengkapan data utama ini didapati pula data secara langsung daripada pakar perundangan pertanahan, ketua jabatan daripada pejabat Badan Pertanahan Nasional di Jakarta, ketua jabatan daripada Pejabat Wilayah Kekayaan Negara Indonesia Provinsi Riau, ketua badan agama dan sosial.

Sementara itu, bagi data sekunder didapati dari pelbagai sumber. Cara yang dilakukan adalah menelusur ke perpustakaan Universiti Utara Malaysia, Universiti Kebangsaan Malaysia, Universiti Islam Riau dan Universiti Diponegoro. Data sekunder ini boleh berbentuk jurnal, buku, majalah, rekod-rekod lepas, laporan dan dokumen, internet, tesis/kajian, dan surat khabar,²⁵³ data rasmi daripada institusi pemerintah, keputusan mahkamah dan undang-undang²⁵⁴ terbabit dengan persoalan kajian yang dibincangkan dalam kajian ini.

Cara penyelidik mengumpulkan data utama mengenai hak pakai khusus tanah ini adalah dengan cara menemu bual secara langsung dengan responden. Cara ini tidak sahaja memberikan lebih banyak peluang bagi penyelidik untuk beramah mesra dengan responden tetapi penyelidik juga boleh mengagak situasi sama ada responden ingin memberikan jawapan atau tidak. Perkara ini boleh penyelidik pastikan dengan

²⁵² Ibid. 235.

²⁵³ Ibid. 235.

²⁵⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* [Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2007], 12.

melihat pada emosi yang dizahirkan responden ketika temu bual itu dijalankan dan juga boleh melihat tahap kefahaman responden ke atas soalan yang diajukan. Sekiranya responden kurang faham terhadap soalan itu, penyelidik mempunyai peluang untuk membuat penjelasan tambahan secara langsung. Bagi responden yang sukar ditemui dengan alasan-alasan tertentu temu bual dijalankan dengan responden itu melalui telefon dan bantuan komputer.²⁵⁵

Untuk menghasilkan jawapan yang diperlukan daripada data utama ini, sebelum kajian ini dijalankan terlebih dahulu penyelidik memeriksa kembali ketepatan teknik persampelan digunakan, responden ditetapkan, data akan dikumpulkan, dan mempersiapkan alat rakaman suara dan panduan soalan yang terbabit dengan persekitaran tujuan kajian. Jika tidak terjadi perubahan dari apa-apa yang diperlukan itu, maka penyelidik mengatur temu janji dengan responden.

Bagi mendapatkan data utama untuk menjawab soalan kajian ini, penyelidik menggunakan cara temu bual tidak berstruktur dengan responden. Melalui cara ini, terlebih dahulu penyelidik memulakan dengan soalan yang bersifat umum, sementara soalan-soalan yang khusus tentang hak pakai ini hanya akan ditentukan kemudian pada masa penyelidik melakukan temu bual dengan responden. Cara ini akan memberi peluang kepada penyelidik untuk membuat temu bual dalam cara yang biasa dan penyelidik bebas untuk menyoal kepada responden berkenaan terhadap persekitaran lingkup tujuan kajian.

Susunan dan cara soalan temu bual bersesuaian dengan tujuan kajian, tetapi berbeza mengikut objektif kajian yang akan dicapai penyelidik. Ia penyelidik utarakan mengikut situasi temu bual yang dilakukan. Dalam cara temu bual tidak berstruktur ini disediakan terlebih dahulu panduan, senarai soalan oleh penyelidik

²⁵⁵ Ibid. 123-124.

dan tidak menggunakan jadual temu bual yang tetap. Mengikut teknik ini penyelidik akan mendapatkan jawapan atau pengamatan yang bebas dan terbuka terhadap hak pakai khusus tanah ini tanpa membuat apa-apa ketetapan awal terhadap soalan yang diutarakan pada responden.²⁵⁶ Panduan temu bual mengikut soalan yang terdapat di bahagian lampiran tesis ini.

Kajian ini dijalankan ke atas dua puluh responden, iaitu: Ketua Jabatan daripada Pejabat Gabenor Riau, Walikota Pekanbaru, Peguam Tinggi Riau, Mahkamah Tinggi Riau, Mahkamah Tinggi Syariah Riau, Pejabat Bupati Siak Sri Indrapura, Peguam Negeri Siak Sri Indrapura, Mahkamah Negeri Siak Sri Indrapura, Pejabat Mahkamah Syariah dan Ketua Jabatan Pejabat Pertanahan Daerah Siak Sri Indrapura di bawah kuasa badan eksekutif dan badan kehakiman adalah untuk mendapatkan makluman dan jawapan. Antara lain adalah mengenai perkara yang terbabit dengan undang-undang hak pakai khusus sebagai rujukan, topik kajian, pelaksanaan dalam amalan, permasalahan dan cara menambahbaikkan hak pakai khusus tanah ini.

Sementara itu, bagi Ketua Jabatan daripada Badan Pertanahan Nasional Jakarta adalah untuk mendapatkan jawapan dan makluman, antara lain mengenai perkara yang terbabit dengan boleh atau tidak menambahkan jenis hak tanah, perlu UUPA dipinda bagi menambah jenis hak tanah, undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai rujukan, hak tanah yang diberikan kepada institusi pemerintah, topik kajian, pelaksanaan pengamalan hak pakai khusus tanah oleh pejabat berkuasa dari segi amalannya, dan cara menambahbaikkan hak pakai khusus tanah ini.

Bagi pejabat Bank Mandiri Syariah Pekanbaru dan Bank Mandiri Syariah Siak Sri Indrapura, masjid dan rumah piatu adalah untuk mendapatkan jawapan dan

²⁵⁶ Ibid. 126-127.

makluman mengenai perkara hak tanah yang diberikan. Terbabit dengan pengetua Pejabat Wilayah Kekayaan Negara Provinsi Riau adalah untuk mendapatkan jawapan dan makluman mengenai tanah bagi institusi pemerintah sebagai aset negara atau tidak. Sementara itu, bagi dua orang pakar undang-undang tanah yang terlibat dalam kajian ini akan diperoleh jawapan dan makluman berkenaan dengan undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai rujukan, layak atau tidak konsep hak pakai khusus ini dicadangkan dalam sesebuah undang-undang sebagai dasar oleh pihak berkuasa dalam pengamalannya.

Bilangan kesemua responden di Daerah Kota Pekanbaru dan Siak Sri Indrapura yang ditemubual dalam penyelidikan ini adalah seperti dalam jadual berikut:

Jadual 3.2 Susunan Unit atau kumpulan responden di Daerah Kota Pekanbaru dan Siak Sri Indrapura yang dilakukan temu bual

Unit/kumpulan responden	Nama pejabat responden	Jawatan Responden	Bil responden	Bil soalan temu bual
Badan Eksekutif	1. Gabenor Riau	Ketua Biro Perlengkapan		
	2. Walikota Pekanbaru	Ketua Bahagian Perundangan		
	3. Peguam Tinggi Riau	Ketua Bahagian Umum		
	4. Bank Syariah Mandiri Pekanbaru	Ketua Bank Syariah Mandiri		
	5. Pejabat Wilayah Kekayaan Negara Provinsi Riau	Ketua Pejabat Kekayaan Negara Provinsi Riau		
	6. Badan Pertanahan Nasional	Penyelidik Muda BPN		
	7. Bupati Siak Sri Indrapura	Ketua bahagian pertanahan		
	8. Peguam Negeri Siak Sri Indrapura	Ketua Peguam Siak Sri Indrapura		
	9. Bank Syariah Mandiri Siak Sri Indrapura	Ketua Bank Mandiri Syariah Siak Sri Indrapura		
	10. Pertanahan Siak Sri Indrapura	Ketua Pejabat Pertanahan Siak Sri Indrapura		

Badan Kehakiman	1. Mahkamah Tinggi Riau	Ketua Panitra	4	14
	2. Mahkamah Tinggi Syariah Riau	Ketua Bahagian Umum		
	3. Mahkamah Negeri Siak Sri Indrapura	Ketua Panitra		
	4. Mahkamah Syariah Siak Sri Indrapura	Ketua Panitra		
Pertubuhan Agama dan Sosial	1. Rumah Yatim Piatu Muhammadiyah Pekanbaru	Ketua Rumah Yatim Piatu	4	14
	2. Masjid Agung Annur Provinsi Riau	Ketua Masjid Agung Annur		
	3. Rumah Yatim Piatu Muhammadiyah Siak Sri Indrapura	Ketua Rumah Yatim piatu Siak Sri Indrapura		
	4. Masjid Raya Siak Sri Indrapura	Ketua Masjid Raya Siak Sri Indrapura		
Pakar perundangan pertanahan	1. Universitas Andalas	Pensyarah kanan	2	14
	2. Universitas Bengkulu	Pensyarah kanan		

Sumber : Diolah dari unit atau kumpulan responden, 2011.

Bagi memperoleh data daripada responden dalam jadual 3.2 di atas dilakukan dengan cara temu bual bersemuka berdasarkan kepada panduan soalan. Jumlah bilangan soalan untuk responden dalam satu kelompok sama iaitu empat belas soalan. Kesemua soalan yang diberikan telah diperoleh jawapannya daripada responden di kelompok institusi pemerintah di bawah kuasa eksekutif dan badan kehakiman di Kota Pekanbaru dan Siak Sri Indrapura. Kelompok eksekutif di Kota Pekanbaru diperoleh data daripada Ketua Biro Perlengkapan Pejabat Gabenor Riau, Ketua bahagian umum Pejabat Peguam Tinggi Riau, Ketua pejabat bank Syariah Mandiri dan Ketua bahagian Undang-undang Pejabat Wali Kota Pekanbaru. Kelompok badan kehakiman iaitu Ketua Panitera Mahkamah Tinggi Riau, Mahkamah Tinggi Syariah Riau. Selepas itu di Siak Sri Indrapura kelompok eksekutif iaitu Ketua bahagian Pertanahan pada Pejabat Bupati, Ketua Peguam Negeri, Ketua pejabat Pertanahan Siak Sri Indrapura dan Ketua pejabat Bank Syariah Mandiri.

Kelompok badan kehakiman iaitu Ketua Panitera Mahkamah Negeri dan Mahkamah Syariah Negeri Siak.

Selepas itu, kesemua soalan temu bual yang diberikan kepada institusi pemerintah di bawah kuasa eksekutif yang membuat polisi pertanahan iaitu Ketua penyidik madya Badan Pertanahan Nasional di Jakarta telah pula diperolehi jawapannya. Perkara yang sama juga diberikan kepada institusi pemerintah di bawah kuasa eksekutif yang mengurus aset negara iaitu, Ketua Jabatan kekayaan negara di Pejabat Wilayah Harta Kekayaan Negara Indonesia Provinsi Riau juga telah diperolehi jawapannya.

Selain itu, soalan temu bual juga diberikan kepada kelompok pertubuhan agama dan sosial iaitu, Rumah yatim piatu dan masjid di Pekanbaru dan Siak Sri Indrapura. Kesemua soalan itu telah pula diperolehi jawapannya. Bagi pakar perundangan pertanahan soalan-soalan temu bual yang diberikan kepadanya juga telah diperolehi jawapan. Kesemua soalan temu bual yang dijalan dianalisis.

3.7 Analisis Data

Setelah data kualitatif terbabit dengan tujuan kajian ini dikumpulkan dengan cara temu bual dengan responden, data itu disemak, dan dianalisis untuk diketahui secara pasti sama ada data itu benar atau tidak untuk dapat dipercayai secara tepat. Untuk memperoleh data yang tepat itu, penyidik memeriksa dan mengedit satu persatu sama ada data sekunder mahupun data utama (primer) mengikut persoalan kajian untuk dinilai kemungkinan persamaan-persamaan jawapan daripada responden. Untuk mengedit data itu dilakukan dengan cara mengkod data dan mengkategorikan data menurut jenis data dan persoalan kajian.

Semua data yang telah diedit oleh penyidik, dianalisis dan ditafsirkan secara

logik dan sistematik. Analisis data secara logik bererti cara berfikir yang digunakan penyelidik berurutan dan tetap serta tidak berubah dan tiada percanggahan di dalamnya, sehingga kesimpulan dan saranan yang dibuat boleh dipertanggungjawabkan secara rasional. Sistematik maksudnya setiap analisis disusun dengan baik dan saling terkait satu sama lain.

Berkeaan data sekunder yang dikumpulkan dan diedit, penyelidik melakukan analisis terhadap bahan yang sedia ada, dan melakukan penilaian semula ke atas data yang telah dikumpulkan itu bagi masalah yang sama dalam kajian ini. Selepas itu, dilakukan analisis kandungan (*content analysis*) dan analisis sekunder (*secondary analysis*) untuk mencari tema-tema yang berkaitan dengan persoalan kajian yang diperolehi dari bahan-bahan sekunder dalam bentuk bertulis berupa buku, surat kabar, majalah, dan peraturan perundang-undangan yang berhubungkait dengan soalan kajian hak pakai tanah. Sementara analisis sekunder melibatkan analisis data yang diperolehi oleh penyelidik lain yang juga berhubungkait dengan pertanahan umumnya meskipun mempunyai objektif berbeza, namun ia boleh digunakan untuk kajian oleh penyelidik lain. Data ini bersumber daripada laporan tentang hak tanah yang sudah atau belum memiliki Sijil Tanah, kajian-kajian lepas yang berkaitan dengan pertanahan, kes-kes dan abstrak kajian pertanahan yang berhubungkait dengan objektif kajian ini.²⁵⁷

Dari sudut data kualitatif bagi mengkaji hak pakai tanah ini, penyelidik melakukan analisis kualitatifnya itu lebih menumpukan maksud data bukan menumpukan perkiraan data untuk meletakkan nombor pada kes-kes yang ada. Untuk memudahkan penyelidik dalam pengkodan data kualitatif ini, penyelidik mengumpulkan contoh-contoh seperti Sijil Tanah, keputusan mahkamah ke atas

²⁵⁷ Sabitha Marican, 2005. op. cit., 241-242.

fenomena yang berkaitan dengan pertanahan. Selepas itu, penyelidik melakukan analisis ke atas fenomena itu untuk mencari persamaan, perbezaan, *trend* atau struktur dari hak pakai khusus tanah ini.²⁵⁸ Selain itu, penyelidik juga mencari corak atau pola dalam data itu yang selari dengan kajian ini melalui cara perbandingan kes yang dikumpulkan.²⁵⁹

Kesemua data yang sudah selesai dianalisis dan ketepatannya sudah boleh diperolehi, kebolehpercayaan, dan kesahan data itu sudah pula dapat diyakini oleh penyelidik, ditarik kesimpulan dengan kaedah induktif, iaitu, data yang bersifat khusus ditarik kesimpulan umum setelah dihubungkaitkan dengan teori negara perundangan berasaskan kebajikan sebagai teori utama, teori perundangan pembangunan, teori perbadanan sebagai teori penyokong, dan teori hak penguasaan tanah sebagai teori aplikasinya. Berpedoman teori-teori itu, penyelidik akan boleh memberikan penjelasan ke atas hak pakai khusus ini²⁶⁰.

Berdasarkan kepada kaedah seperti mana di atas, penyelidik akan menemukan persesuaian tentang bagaimana sebenarnya hak pakai khusus tanah ini dalam sistem perundangan pertanahan nasional Indonesia. Berdasarkan pembahasan dan analisis kajian, akan dibuat kesimpulan dan saranan sebagai jawapan ke atas persoalan kajian yang direkod dalam dapatan dan perbincangan kajian. Pada akhirnya, kajian ini boleh menemukan teori baru hak pakai khusus tanah atau membina teori hak pakai khusus tanah yang sudah ada itu. Dengan penemuan itu akan boleh pula diketahui bahawa konsep hak pakai khusus ini layak atau tidak sebagai sesebuah konsep hak tanah dalam sistem perundangan pertanahan nasional Indonesia.

²⁵⁸ Ibid. 254-255.

²⁵⁹ Ibid. 254-255.

²⁶⁰ Soerjono Soekanto, 2007. *op. cit.*, 6.

3.8 Rumusan

Bab ini membincangkan tentang reka bentuk kajian, populasi dan persampelan kajian, instrumen, teknik persampelan, cara pengumpulan data, dan analisis data kajian. Secara keseluruhannya, beberapa rumusan boleh dibuat berdasarkan kaedah kajian ini. Pertama, persampelan kajian menunjukkan terlalu besar populasi untuk dikaji sekiranya mengambil kesemua subjek yang ada dalam populasi kajian. Kedua, teknik dan tatacara pengumpulan data menunjukkan persampelan kajian menggunakan pertimbangan sendiri bagi melibatkan responden yang paling sesuai dengan tujuan kajian bagi memperolehi data primer yang dikumpulkan sendiri melalui kajian lapangan, dan data sekunder yang diperolehi dari pelbagai sumber. Ketiga, instrumen kajian menunjukkan kadar kesahihan, dan kebolehpercayaan yang memuaskan, dan boleh diterima pakai. Keempat, hasil kajian menunjukkan kadar perolehan jawapan soal selidik untuk memastikan kadar pulangan yang memuaskan semasa kerja lapangan termasuk mengedarkan soal selidik melebihi jangkaan, bertemu bual secara bersemuka dengan setiap responden, dan memberikan penerangan secara jelas dan mengatur pertemuan sebagai langkah susulan beberapa kali untuk memastikan masa dilakukan temu bual. Kelima, melakukan analisis data yang diperolehi bagi menemukan kesimpulan yang boleh memberi jawapan terhadap persoalan kajian, dan membina teori hak pakai khusus tanah.

BAB 4

DAPATAN KAJIAN

4.0 Pengenalan

Bab 4 ini bertujuan untuk mengemukakan penganalisan data yang didapati selepas temu bual dijalankan di lapangan berdasarkan permasalahan kajian. Bahagian pertama dalam bab ini membincangkan berkenaan dengan proses menjalankan dan kadar perolehan jawapan kajian. Bahagian kedua menjelaskan berkenaan dengan maklumat deskriptif responden kajian. Pada bahagian ketiga, penyelidik membincangkan hasil pengujian temu bual yang menunjukkan undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai dasar. Bahagian keempat pula, terbabit dengan ciri atau sifat hak pakai khusus tanah. Pada bahagian kelima adalah berkaitan dengan hasil pengujian temu bual mengenai pelaksanaan pengamalan hak pakai khusus tanah oleh pihak berkuasa. Bahagian keenam perbincangan dapatan kajian ini berkenaan dengan hasil pengujian temu bual yang menunjukkan pelbagai masalah hak pakai khusus tanah yang dihadapi oleh pihak berkuasa, dan bahagian ketujuh menjelaskan cara pihak berkuasa mengatasi pelbagai masalah hak pakai khusus berkenaan.

4.1 Proses Menjalankan Kajian dan Kadar Perolehan Jawapan Temu bual

Kajian yang dijalankan telah berjaya mendapatkan pelbagai makluman dan jawapan. Kesemua soalan temu bual yang dikemukakan kepada responden sama ada dari jawatan institusi pemerintah di bawah kuasa eksekutif, badan kehakiman, pertubuhan agama dan sosial atau pun daripada pakar perundangan pertanahan telah diberi jawapan berdasarkan persekitaran persoalan kajian yang disoalkan itu. Apa-apa maksud daripada responden dalam temu bual itu telah direkod, dirakam dan

dianalisis oleh penyelidik.

4.2 Maklumat Deskriptif Responden Kajian

Responden yang terlibat dalam kajian ini telah memberikan jawapan, dan makluman terhadap soalan yang disoalkan. Kejayaan yang diberikan oleh responden dalam memberikan makluman dan jawapan terhadap soalan kajian ini, disokong oleh majoriti responden penjawat berkuasa di institusinya yang memiliki pengalaman lima belas tahun ke atas, dan kelulusannya adalah sarjana bahkan ada responden ini berkelulusan ijazah doktor falsafah, dan bergelar profesor dalam bidang pertanian.

4.3 Kewujudan Undang-undang Hak Pakai Khusus Tanah Di Indonesia

4.3.1 Hubung kait hak pakai khusus tanah dengan perundangan pertanian

Dapatan kajian ini adalah untuk membuat penjelasan secara objektif dan sistematik bagi mengkaji undang-undang hak pakai khusus tanah di Indonesia sebagai objektif kajian. Dapatan kajian utama berkaitan dengan keharusan menubuhkan undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai rujukan mengikut Perlembagaan dan UUPA.5.1960. Dari segi ini dapatan kajian menunjukkan mana-mana undang-undang berlaku yang berkaitan dengan pertanian ini hendaklah kepada UUPA.5.1960 sebagai dasarnya. Perkara ini disebabkan asas-asas dan falsafah yang dikandungi oleh UUPA masih relevan dengan politik pertanian yang terdapat di dalam Perkara 33(3) UUD'45. Pemindaan ke atas hak-hak tanah boleh diamalkan mengikut asas-asas dan falsafah UUPA itu. Tidak boleh dilakukan dengan “sebarang pindaan” ke atas hak-hak tanah apa lagi pindaan itu dijalankan secara separa.²⁶¹

Dapatan kajian dalam ayat di atas mendapati hubung kait antara undang-undang yang mengatur hak-hak tanah sama ada yang sudah wujud mahupun yang

²⁶¹ Maria, S.W. Sumardjono, 2008. op. cit., 21.

akan wujud_dengan UUPA. Letak hubungkait itu wujud pada asas dan falsafah yang dikandungi UUPA. Di bawah hubungkait itu pemindaan ke atas hak tanah yang wujud boleh diamalkan. Ia dilakukan hendaklah mengikut UUPA dan UUD'45 supaya tidak terjadi permasalahan undang-undang di masa hadapan.

Dapatan kajian seterusnya dilakukan untuk mencari tahu faedah tanah yang diperuntukkan kepada perbadanan awam bagi keperluan awam. Dari segi ini kewujudan hak-hak tanah baharu bagi keperluan pelbagai aktiviti pemerintah, agama, sosial, dan lembaga kewangan bagi bank ditubuhkan negara matlamatnya hendaklah memberi faedah kepada orang ramai.²⁶² Mengikut dapatan kajian ini didapati hak tanah baru yang dilupuskan bagi keperluan awam digunapakai bagi perkhidmatan awam dan memberi faedah ke atas orang ramai. Ia digunapakai bagi keperluan pemerintah untuk perkhidmatan awam, keperluan ibadah bagi menubuhkan rumah ibadah dan keperluan sosial digunapakai bagi rumah yatim piatu.

Selepas itu, dapatan kajian pula berkaitan dengan hubungkait hak pakai khusus tanah dengan UUPA ini adalah mengenai konsepsi yang dikandungi dalam ubahsuai jenis hak tanah. Dari segi ini dapatan kajian menunjukkan bahawa mengubahsuaikan jenis hak tanah bagi menambahbaikkan perundangan pertanahan nasional boleh diamalkan. Namun begitu, pengubahsuaian yang dijalankan itu hendaklah memperhatikan konsepsi yang terdapat dalam budaya Indonesia supaya penerapan dan pengembangan konsepsi itu selari dengan perkembangan era kesejagatan dan dinamika masyarakat Indonesia.²⁶³

Dapatan kajian seperti mana dalam ayat di atas mendapati bahawa terdapat hubung kait antara jenis-jenis hak-hak tanah yang wujud dalam UUPA mahupun

²⁶² Temu bual dengan: Hermawan Sauni, Isnin, tarikh, 15.8.2011. Yulia Mirwati, Sabtu, tarikh, 6.11.2010 dan Trie Sakti, Isnin, 15.8.2011, ke atas soalan adakah hak pakai institusi pemerintah, hak Pengelolaan dan hak milik bagi tanah wakaf, dan hak milk bagi bank ditubuhkan negara, lembaga agama dan sosial mempunyai faedah bagi rakyat Indonesia?

²⁶³ Arie Sukanti Sumantri Hutagalung, 2003. op. cit., 42-43.

yang akan wujud dengan perundangan adat. Dalam hubungkait ini konsepsi perundangan adat dalam ubahsuai jenis-jenis hak-hak tanah perlu diberi perhatian.

4.3.2 Peranan perundangan pertanahan ke atas hak pakai khusus tanah

Dari segi peranan UUPA ke atas hak pakai khusus tanah ini boleh juga menggambarkan hubung kait antara hak pakai khusus tanah dengan UUPA. Dalam hubung kait itu dapatan kajian menunjukkan bahawa UUPA dikuatkuasakan sebagai undang-undang tanah bersifat "payung". Ia digunapakai bagi memayungi perundangan sektor lainnya. Tujuannya supaya dalam perundangan sektor itu kewujudan asas-asas dan falsafah yang digubal dalam UUPA itu tetap wujud.²⁶⁴ Bagi mewujudkan tujuan ini pelbagai pemikiran perundangan pertanahan pada masa lampau yang sudah wujud dan ia selari dengan UUPA boleh digunapakai dalam undang-undang sektor berkenaan.²⁶⁵ Selepas itu, pelbagai masalah kelayakan yang terdapat dalam undang-undang sektor yang baru itu diselesaikan lebih dahulu. Apabila tidak diselesaikan dapat sahaja mendatangkan permasalahan baru, terutama semasa undang-undang itu diamalkan.²⁶⁶

Berdasarkan dapatan kajian dalam ayat-ayat di atas, terdapat pula hubungkait antara UUPA dengan undang-undang sektor yang akan mengatur sesuatu hak-hak tanah baru. Di bawah hubungkait itu pula peranan UUPA adalah sebagai pengawal ke atas undang-undang sektoral, pemikiran masa lampau dan ke atas perkara-perkara yang mendatangkan masalah di bawah undang-undang sektoral itu.

²⁶⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Undang-Undang tentang Sumber Daya Agraria Mendatang: Mewujudkan Ke-tunggal ika-an dalam Kebhinekaan Sumber Daya Agraria*. Makalah. Disampaikan pada Diskusi Panel "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan di Bidang Sumber Daya Agraria Dalam Rangka Pelaksanaan Tap.MPR RI. No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam" [UGM Yogyakarta, tarikh 18 Agustus 2003], 11-19.

²⁶⁵ Satjipto Rahardjo, 2009. op. cit., V.

²⁶⁶ Oloan Sitorus, *Perkembangan Penyempurnaan Undang-Undang Pokok Agraria Sebagai Dasar Hukum Agraria Nasional* Makalah. [Medan: Dipresentasikan pada Kuliah Umum di Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sumatra Utara tarikh 21 Januari 2004, 2004], 3-4.

Dapatan kejian seterusnya dilakukan untuk mencari tahu boleh atau tidak menambah jenis-jenis hak-hak tanah di bawah UUPA. Dari segi ini dapatan kejian menunjukkan bahawa bagi menambahkan variasi hak tanah dalam amalan dibolehkan menambahkan jenis-jenis hak tanah baru di bawah UUPA, kerana semula jadi jenis-jenis hak tanah yang diatur di bawah seksyen 16 UUPA itu bersifat terhad, namun begitu dalam perkembangannya tidak lagi bersifat terhad. Bagi hak tanah baru yang dikekalkan itu hendaklah diatur di bawah sesebuah undang-undang sektor²⁶⁷

Dapatan kajian dalam ayat di atas diketahui bahawa seksyen 16 UUPA itu bersifat luwes. Oleh itu, bagi menambahkan jenis hak tanah baru di bawah UUPA boleh diamalkan.

Selepas itu, dapatan kajian pula berkaitan dengan pindaan ke atas UUPA itu perlu atau tidak perlu dilakukan apabila menambah jenis hak tanah baru. Dari segi ini dapatan kajian menunjukkan, jika rencana untuk menambahkan jenis hak tanah baru itu wujud pindaan ke atas UUPA tidak perlu diamalkan. Pindaan cukup dilakukan ke atas seksyen 16 UUPA dan seksyen-seksyen lain yang berkaitan sahaja supaya falsafah dan asas-asas dalam UUPA itu boleh dipertahankan, dipelihara, dan dilestarikan dari semasa ke semasa. Selepas itu, perubahan yang dilakukan hendaklah memberi faedah ke atas orang ramai. Namun begitu, perlu sangat diperhatikan dalam menambahkan jenis hak tanah itu adalah peraturan pelaksanaan yang darjatnya di bawah UUPA itu mesti selari dengan UUPA, kerana UUPA ini masih relevan pada masa kini.²⁶⁸

²⁶⁷ Temu bual dengan: Yulia Mirwati, Sabtu, tarikh 6.11.2010. Herawan Sauni, Isnin, tarikh, 15-8-2011. Trie Sakti, Isnin, 15.8.2011. Ke atas soalan bolehkah menambah macam-macam hak tanah yang baharu selain yang diperuntukkan dalam Seksyen 16 UUPA?

²⁶⁸ Temu bual dengan: Herawan Sauni, Isnin, tarikh, 15-8-2011. Yulia Mirwati, Sabtu, tarikh. 6.11.2010. Trie Sakti, Isnin, 15.8.2011, Kasmianto, Ketua Biro Perlengkapan Pejabat Gabenor Riau, Khamis, tarikh, 18.11.2010, Meri Ulfah, Panitera Kepala pada Mahkamah Tinggi Riau, Rabu,

Berdasarkan dapatan kajian dalam ayat di atas, menambah jenis hak tanah di bawah UUPA.5.1960 boleh diamalkan. Pindaan ke atas UUPA bagi menambah jenis-jenis hak tanah tidak perlu, tetapi cukup dilakukan pindaan ke atas seksyen-seksyen yang berkaitan sahaja.

Seterusnya, dapatan kajian pula terbabit dengan peranan yang dimiliki UUPA sebagai perundangan yang berlaku bagi mengatur pertanahan di Indonesia. Berdasarkan dapatan kajian ini peranan yang dimiliki UUPA ialah untuk mengatur aspek penguasaan tanah yang asas bagi mewujudkan faedah ke atas orang ramai, pengamalan daripada Pancasila, UUD'45, dan garis politik penyelenggaraan negara; tercapainya peranan tanah yang mengutamakan kepentingan semua rakyat Indonesia;²⁶⁹ dan menghasilkan keberaturan terhadap perseorangan atau sekumpulan orang.²⁷⁰

Dapatan kajian di atas memberikan peranan kepada UUPA sebagai penanda aras yang mesti dipatuhi oleh mesyarakat dalam penguasaan tanah di Indonesia. Ia berlaku sebagai payung bagi mengawal dan mengekalkan falsafah dan asas-asas yang terangkum dalam UUPA, UUD'45 dan Pancasila dari semasa ke semasa.

tarikh, 13.11.2010. Zosmel Zuly, Ketua Bahagian Umum pada Mahkamah Tinggi Syariah Riau, 4.11.2010. Edy Yulianto, Ketua Bahagian Umum pada Peguam Tinggi Riau, Selasa, tarikh, 5.10.2010, Yuliasman, Ketua Bahagian Undang-Undang Pada Pemerintah Kota Pekanbaru, Isnin, tarikh, 8.10.2010, Bagus Mulyadi, Ketua Cabang Bank Syariah Mandiri Pekanbaru, Khamis, tarikh 4.11.2010, Banir, Panti Yatim Piatu, Khamis, tarikh, 4.11.2010, Azwar, Ketua Pengurus Masjid Agung Annur Provinsi Riau, Khamis, 4.11.2010, Wildan, Ketua Pejabat Kekayaan Negara Provinsi Riau, Khamis, tarikh, 11.11.2010, Romy Lesmana Dermawan P, Ketua Bahagian Pertanahan Pejabat Bupati Siak Sri Indrapura, Isnin, tarikh 3.12.2012, Khaidir, Panitera Kepala Mahkamah Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 3.12.2012, Jendra Firdaus, Mewakili Ketua Peguam Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 6.5.2013, Iria Darmaja, Ketua pejabat Pertanahan Kabupaten Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 3.12.2012, Wan Amran, Ketua Panti Yatim Piatu Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 4.12.2012, Asmanto, Ketua Mahkamah Syariah Siak Sri Indrapura, Selasa, tarikh 4.12.2012, Gita Mega Sari Ketua Cabang Bank Syariah Mandiri Siak Sri Indrapura, Selasa, tarikh 4.12.2012, Fajriansyah Ketua pengurus Masjid Raya Siak Sri Indrapura, Selasa, tarikh, 4.12.2012, Ke atas soalan adakah perlu UUPA itu dipinda apabila rancangan menambah jenis hak tanah itu wujud?

²⁶⁹ Oloan Sitorus dan H.M. Zaki Sierrad, 2006. op. cit., 9

²⁷⁰ Rikardo Simarmata, *Teori Hukum Kritis: Varian Lain Dari Pemikiran Kritis Tentang Hukum*. Makalah Disampaikan pada Pelatihan Pengacara Publik Yang Berwawasan Lingkungan Trikh 15-19 September 2003. [Jakarta: EWLAW Indonesia, 2003], 4-5.

4.3.3 Ruang hak pakai khusus tanah dalam perundangan pertanahan

Ruang hak pakai khusus tanah ini wujud pada hak menguasai tanah oleh negara. Oleh kerana ia memiliki makna yang luas dan besar, sama ada hadnya, isinya mahupun ruang lingkup daripada hak ini menjadi luas dan besar pula. Sedemikian pula apakah pelaksanaannya melampaui had atau tidak melampaui had menjadi tidak jelas. Namun begitu, ia adalah punca daripada hak atas tanah di bawah UUPA. Perkara ini berlaku juga ke atas hak pakai khusus tanah. Oleh itu bagi mengkaji makna hak menguasai tanah oleh negara yang luas dan besar itu boleh pula diperolehi daripada dapatan kajian.

Berdasarkan dapatan kajian yang berkaitan dengan hak menguasai tanah oleh negara boleh mengubahsuaikan jenis-jenis hak tanah di bawah seksyen 16 UUPA menunjukkan bahawa di bawah UUPA hak menguasai tanah oleh negara memberi ruang bagi hak pakai khusus tanah. Perkara ini sangat dimungkinkan apabila matlamatnya untuk memberi faedah besar ke atas orang ramai.²⁷¹ Pengamalan hak menguasai tanah oleh negara ini luas dan tidak terhad. Implikasinya jenis-jenis hak tanah dalam seksyen 16 UUPA tidak lagi terhad. Perkara ini sudah berlaku dari segi amalannya, kerana pihak berkuasa telah mengekalkan Hak Pengelolaan dalam PMDN.1.1977.²⁷²

Selepas itu, dapatan kajian pula didapati daripada Ruwiasuti. Ia berkata, politik perundangan pertanahan dalam UUPA sejak dari awal menetapkan kuasa negara yang sangat luas dan besar. Hak menguasai negara ini sama sekali tidak boleh dibandingkan dengan hak-hak swasta biasa seperti hak milik, sebab luas cakupan atau sifat-sifatnya yang awam itu hanya mungkin dipegang oleh sesebuah badan

²⁷¹ Hermawan Sauni, *temu bual*, Isnin, tarikh, 15.8.2011. Ke atas soalan adakah prinsip hak menguasai tanah oleh negara beri ruang mengubahsuaikan jenis-jenis hak tanah di bawah Seksyen 16 UUPA.

²⁷² Yulia Mirwati, *temu bual*, Isnin, tarikh, 6.11.2010. Ke atas soalan, adakah prinsip hak menguasai tanah oleh negara beri ruang mengubahsuaikan jenis-jenis hak tanah di bawah Seksyen 16 UUPA.

negara sahaja. Tidak ada manfaatnya apabila disebut negara hanya menguasai tidak memiliki tanah, kerana pada hakikatnya hak menguasai tanah secara awam tidak boleh dipahami sebagai lebih rendah daripada hak milik secara perseorangan.²⁷³ Setakat ini konsep hak menguasai tanah oleh negara telah menempatkan kekuasaan negara itu sangat besar dan luas terhadap tanah sehingga rakyat ditempatkan amat lemah dalam pemilikan dan penguasaan tanah. Oleh itu pindaan ke atas UUPA.5.1960 itu adalah perlu supaya tidak melanggar hak-hak dasar manusia yang dijamin UUD.²⁷⁴

Dapatan kajian yang diperoleh daripada gagasan Komisi Reformasi Hukum Tanah Nasional dan Konsorsium Pembaruan Agraria menunjukkan bahawa had hak menguasai tanah oleh negara dengan cara menyemak pelbagai undang-undang mengenai “kekuasaan negara terhadap tanah” yang terlalu besar di dalamnya termasuk UUPA adalah perlu. Diambil kira konsep hak menguasai negara ini sebagai penyerahan “kekuasaan masyarakat perundangan adat terhadap tanah” kepada negara (tanah adat dijadikan tanah negara); hak menguasai negara ini statusnya lebih tinggi daripada hak milik perseorangan, sementara negara dibentuk dengan maksud melindungi hak daripada warga negaranya. Mandat hak menguasai tanah oleh negara terhadap tanah memberi faedah yang besar kepada rakyat, tidak dijalankan dalam rangka mengatur penguasaan terhadap tanah yang tempang. Bahkan sebaliknya, dengan hak menguasai negara ini terjadi pemberian hak-hak tanah baharu yang sangat besar melalui pemerolehan tanah bagi kepentingan am dan lain-lain. Pengamalan hak menguasai tanah oleh negara melalui pemberian hak-hak baru itu

²⁷³ Maria Rita Ruwastuti, *Sesaat Pikir Politik Hukum Agraria*. Penyunting Noer Fauji. [Yogyakarta : Insist Press KPA dan Pustaka Pelajar, 2000], 113.

²⁷⁴ Hasan Basri Durin, *Kompas Tanggal 29 Oktober 1999*, 9.

akibatnya terjadi konsentrasi penguasaan tanah di satu pihak, dan pelbagai sengketa tanah yang berterusan di pihak lain.²⁷⁵

Selepas itu, dapatan kajian ini pula didapati daripada Maria.²⁷⁶ Ia memberi penerangan ke atas hak menguasai tanah oleh negara bahawa bagi mengawal kuasa negara yang luas itu ia mesti tertakluk kepada dua perkara iaitu, pertama penghadan oleh UUD'45 supaya tidak melanggar hak-hak dasar manusia yang dijamin UUD. Oleh itu hak tanah perseorangan yang kerana sesuatu perkara mesti dilindungi undang-undang dan memberikan penghargaan yang adil, kedua bahan peraturannya mesti relevan dengan matlamat UUD dan lingkup pengaturannya dihadkan oleh Seksyen 2(2) UUPA.

Berdasarkan dapatan kajian seperti mana dijelaskan dalam ayat-ayat di atas didapati bahawa konsep hak menguasai tanah oleh negara ini luas dan tidak terhad. Ia pula memberi ruang kepada pihak berkuasa bagi menambah jenis-jenis hak atas tanah yang belum diatur di bawah seksyen 16 UUPA. Namun begitu, bagi melindungi hak-hak tanah yang telah diperuntukan sama ada kepada perseorangan mahupun bagi perbadanan penghadan oleh UUD ke atas hak menguasai tanah oleh negara itu adalah perlu.

Bagi menjelaskan kuasa negara yang berpunca hak menguasai tanah oleh negara yang besar dan luas itu boleh disimpulkan, dan ia boleh dirujuk kepada jadual 4.1 berikut.

²⁷⁵ Komisi Reformasi Hukum Tanah Nasional dan Konsorsium Pembaruan Agraria, *Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat Atas Sumber-sumber Agraria* [Jakarta: BPN, 1998], 231-232.

²⁷⁶ Maria S.W. Sumardjono, 1998. *op.cit.*, 4-9.

Jadual 4.1 Kuasa Negara Bagi Hak Menguasai Tanah oleh Negara Beri Ruang Pada Hak Pakai Khusus

Bil	Nama	Huraiannya
1.	Hasan Basri Durin	Setakat ini konsep hak menguasai tanah oleh negara perlu pindaan, kerana kuasa negara itu besar dan luas dan rakyat ditempatkan pada posisi yang lemah dalam pemilikan dan penguasaan tanah.
2.	Maria S.W. Soemardjono	Menghendaki kuasa negara bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara dihadkan supaya tidak melanggar hak-hak dasar manusia yang sudah dijamin dalam UUD, tidak boleh melanggar matlamat hak menguasai tanah oleh negara.
3.	Maria Rita Ruwiasuti	Politik perundangan pertanahan nasional sejak semula menetapkan keluasan kuasa negara dalam menguasai tanah tidak boleh dibandingkan dengan hak-hak swasta biasa sebab cakupannya luas, sifatnya awam yang mungkin hanya dipegang oleh badan negara. Sungguh tak ada manfaatnya perkataan negara hanya menguasai tanah bukan memiliki tanah.
4.	KRHN dan KPA	Konsep hak menguasai tanah oleh negara dimanfaatkan oleh pemerintah untuk melakukan sejumlah pengingkaran hak-hak masyarakat perundangan adat, oleh itu konsep dan implementasinya dibatasi secara tegas dan jelas. Sebaliknya dengan hak menguasai tanah oleh negara akan terjadi pemberian hak-hak baharu melalui pelupusan tanah bagi kepentingan am dan akibatnya akan terjadi fokus penguasaan tanah dan sengketa tanah yang berterusan.
5.	Yulia Mirwati	Hak pengelolaan merupakan implementasi dari kuasa negara atas tanah yang luas dan besar tanpa ada hadnya, sebagai akibat daripada tidak terbatasnya jenis-jenis hak tanah dalam UUPA dan juga disebabkan oleh substansi dari hak pengelolaan dalam penjelasan umum UUPA sudah wujud.
6.	Herawan Sauni	Ubah suai hak-hak tanah dalam Seksyen 16 UUPA mesti diselaraskan dengan konsepsi, isi, matlamat dan pengamalan hak menguasai tanah oleh negara apabila bagi kesejahteraan rakyat dan tidak bercanggahan dengan Perkara 33(3) UUD'45.

Sumber: Disimpulkan daripada pelbagai pendapat.²⁷⁷

Dapatan kajian dalam jadual 4.1 di atas menunjukkan pola hubungan antara negara dengan tanah telah memberi ruang kepada negara untuk melupuskan hak pakai khusus tanah itu dimungkinkan. Dalam pemberian hak pakai ini tidak boleh melanggar hak-hak dasar manusia yang sudah dijamin oleh UUD'45.

4.3.4 Undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai dasar rujukan

Dapatan kajian pula berkaitan dengan kewujudan undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai rujukan. Dari segi ini berdasarkan temu bual dengan responden di

²⁷⁷ Hasan Basri Duri, 1999. loc. cit., 9, sila pula lihat Maria S.W. Soemardjono, 1998. loc. cit., 4-9, Maria Rita Ruwiasuti, 2000. loc. cit., 113, Komisi Reforma Hukum Tanah Nasional (KRHN) dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), 1998. loc. cit., 231-232, Yulia Mirwati, 2010. loc. cit., temu bual tarikh 6.11.2010, dan Herawan Sauni, 2011. Loc.cit., temu bual tarikh 15.8.2011.

bawah badan eksekutif, badan kehakiman, badan agama, sosial dan pakar perundangan pertanahan menunjukkan bahawa undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai rujukan belum dikenalpasti setakat ini.²⁷⁸ Namun begitu, berdasarkan temu bual dengan pakar perundangan pertanahan dan BPN menunjukkan bawah, apabila konsisten dengan kuasa pertanahan itu adalah kuasa negara, akibatnya adalah negara boleh mengembangkan hak-hak tanah baharu kepada perbadanan awam dengan sesebuah perundangan sebagai dasar rujukan. Secara khusus tanah milik awam seperti tanah institusi pemerintah diatur di bawah PP.40.1996, tanah wakaf di bawah PP.28.1997, dan tanah hak pengelolaan di bawah PMA.9.1999. Khusus bagi perundangan hak pakai khusus tanah sebagai dasar rujukan setakat ini belum wujud. Seksyen 41, 42, 43 UUPA, PP.40.1996 dan penjelasan umum UUPA hanyalah pengaturan hak pakai tempoh kini secara am merangkumi substansi hak pakai khusus tanah.²⁷⁹

Mengikut dapatan kajian yang dijelaskan dalam ayat di atas didapati setakat ini belum dikenalpasti undang-undang khusus yang akan mengatur hak pakai khusus tanah ini. Namun begitu dari segi substansi hak pakai khusus tanah di bawah UUPA

²⁷⁸ Temu bual dengan Kasmianto, Ketua Biro Perlengkapan Pejabatan Gabenor Riau, Khamis, tarikh, 18.11.2010., Meri Ulfah, Panitera Kepala pada Mahkamah Tinggi Riau, Rabu, tarikh, 13.11.2010. Zosmel Zuly, Ketua Bahagian Umum pada Mahkamah Tinggi Syariah Riau, 4.11.2010. Edy Yulianto, Ketua Bahagian Umum pada Peguam Tinggi Riau, Selasa, tarikh, 5.10.2010, Yuliasman, Ketua Bahagian Undang-Undang Pada Pemerintah Kota Pekanbaru, Isnin, tarikh, 8.10.2010, Bagus Mulyadi, Ketua Cabang Bank Syariah Mandiri Pekanbaru, Khamis, tarikh 4.11.2010, Banir, Panti Yatim Piatu, Khamis, tarikh, 4.11.2010, Azwar, Ketua Pengurus Masjid Agung Annur Provinsi Riau, Khamis, 4.11.2010. Wildan, Ketua Pejabat Kekayaan Negara Provinsi Riau, Khamis, tarikh, 11.11.2010, Romy Lesmana Dermawan P, Ketua Bahagian Pertanahan Pejabat Bupati Siak Sri Indrapura, Isnin, tarikh 3.12.2012, Khaidir, Panitera Kepala Mahkamah Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 3.12.2012, Jendra Firdaus, Mewakili Ketua Peguam Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 6.5.2013, Iria Darmaja, Ketua pejabat Pertanahan Kabupaten Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 3.12.2012, Wan Amran, Ketua Panti Yatim Piatu Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 4.12.2012. Wan Amran, Ketua Panti Yatim Piatu Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 4.12.2012, dan Fajriansyah Ketua pengurus Masjid Raya Siak Sri Indrapura, Selasa, tarikh, 4.12.2012. Temuabual ke atas soalan adakah undang-undang hak pakai khusus tanah?.

²⁷⁹ Temu bual dengan Yulia Mirwati, Sabtu, tarikh. 6.11.2010, Herawan Sauni, Isnin, tarikh, 15-8-2011, Trie Sakti, Penyelidik Madya BPN, Isnin, 15.8.2011, ke atas soalan adakah undang-undang hak pakai khusus tanah di Indonesia?

ini sudah wujud. Selain itu pula, peraturan yang berkaitan dengan tanah institusi pemerintah, tanah wakaf, hak pengelolaan dan hak pakai bersifat am itu sudah wujud dari segi amalan.

4.4 Ciri-ciri atau Sifat Hak Pakai Khusus Tanah Di Indonesia

4.4.1 Ciri-ciri atau sifat hak pakai khusus tanah dari segi hak penguasaan tanah sebagai lembaga perundangan

Dapatan kajian ini adalah untuk membuat penjelasan secara objektif dan sistematik terbabit dengan kewujudan ciri-ciri atau sifat hak pakai khusus tanah di bawah sistem perundangan pertanahan nasional Indonesia. Ia pula boleh dilakukan dengan cara menggambarkan ciri-ciri atau sifat hak penguasaan tanah sebagai lembaga perundangan. Cara ini diambilkira boleh mengkaji dan mengenalpasti objektif kajian yang dikaji dalam penyelidikan ini.

Dapatan kajian berkaitan dengan ciri atau sifat daripada hak pakai khusus tanah ini adalah mengenai sebutan nama. Dari segi ini sebutan nama hak pakai tempoh kini dan hak pakai khusus tanah di bawah seksyen 41 UUPA.5.1960 berdasarkan dapatan kajian tiada perbezaan. Ianya disebut dengan "hak pakai" sahaja. Namun begitu, dari segi amalan sebutan nama ke atas hak pakai institusi pemerintah, perwakilan negara asing, perbadanan swasta, dan perseorangan ada perbezaannya.²⁸⁰ Di Provinsi Riau perbezaan sebutan nama itu didapati daripada hak pakai institusi pemerintah tujuh puluh bidang tanah, perwakilan negara asing satu bidang tanah, perbadanan swasta seratus lima dan perseorangan seratus dua puluh lima bidang

²⁸⁰ Temu bual dengan Trie Sakti, Penyelidik Madya BPN, Isnin, 15.8.2011, YuliaMirwati, Sabtu, 16.11.2010. Herawan Sauni, Isnin, 15.8.2011, ke atas soalan bolehkah hak pakai Institusi pemerintah, hak milik bagi perbadanan dalam PP.38.1963, hak milik tanah wakaf dan hak pengelolaan itu disebut Hak Pakai Khusus?.

tanah.²⁸¹ Selepas itu, dapatan kajian pula menunjukkan bahawa hak tanah di bawah pertubuhan agama dan Sosial yang diperuntukkan bagi kepentingan masjid dan rumah yatim piatu bersetuju dengan sebutan hak pakai khusus tanah yang sudah diatur oleh sesebuah undang-undang.²⁸²

Dalam dapatan kajian pada ayat-ayat di atas dikenalpasti sebutan nama hak pakai di bawah UUPA tiada beragam. Keragaman sebutan nama ini hanya didapati dari segi amalannya.

Dapatan kajian seterusnya berkaitan dengan melupuskan hak tanah baharu. Dari segi ini dapatan kajian menunjukkan meskipun sebutan nama hak pakai khusus tanah tiada, apabila pengubahsuaian ke atas jenis hak-hak tanah di masa hadapan diamalkan, sebutan nama bagi hak tanah yang baharu ini perlu diperhatikan bagi mengetahui peruntukan dan pemakaian tanah itu. Apabila haknya hak milik dan hak pakai tanah sahaja mesti dengan suatu konsep dan penghadan yang jelas. Pemegang hak milik tidak boleh perbadanan. Bagi keperluan lain memadai diberikan hak pakai. Secara khusus institusi pemerintah diberi hak pakai khusus tanah dengan konsep yang jelas.²⁸³

Dapatan kajian seperti mana dalam ayat di atas didapati sebutan nama ke atas hak tanah yang baru adalah perlu bagi mengetahui konsep, peruntukan, dan pemanfaatannya. Bagi badan awam seperti institusi pemerintah diberi sebutan nama hak pakai khusus tanah dengan konsep yang jelas.

²⁸¹ Pejabat Wilayah Badan Pertanahan Nasional Riau, 20012. *op. cit.*, 6.

²⁸² Temu bual dengan Banir, Ketua Panti Yatim Piatu, Khamis, tarikh, 4.11.2010, Azwar, Ketua Pengurus Masjid Agung Annur Provinsi Riau, Khamis, 4.11.2010. Wan Amran, Ketua Panti Yatim Piatu Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 4.12.2012, Fajriansyah Ketua pengurus Masjid Raya Siak Sri Indrapura, Selasa, tarikh, 4.12.2012. Ke atas soalan besetujukah tanah di bawah pertubuhan agama dan sosial disebut dengan hak pakai khusus tanah.

²⁸³ Temu bual dengan Temu bual dengan: Herawan Sauni, Isnin, tarikh, 15-8-2011. Yulia Mirwati, Sabtu, tarikh. 6.8.2010, dan Trie Sakti, Penyelidik Madya BPN, Isnin, 15.8.2011 ke atas soalan apa yang perlu diperhatikan dalam menetapkan hak tanah yang baharu.

Mengikuti Boedi Harsono²⁸⁴ sebutan nama hak pakai yang sifatnya sangat khusus kuasanya bukan sekadar memakai tanah tetapi hubungan pemegang tanah dengan tanah itu adalah hubungan memiliki bagi jangka masa tidak ditentukan. Ciri atau sifat ini melekat pada hak milik tanah. Sementara itu, hak pakai yang diberi kekhususan sifat dari segi peruntukan, memakai tanah yang tidak boleh diberi hak milik, hak guna usaha atau hak guna bangunan. Hak pakai sangat khusus ini diberi sebutan nama hak pakai memiliki kekhususan sifat. Ciri atau sifat ini melekat pada hak pakai tanah, khusus bagi institusi pemerintah.

Dalam dapatan kajian pada ayat di atas didapati bagi sebutan nama yang bersifat khusus ini tidak sahaja untuk mengetahui peruntukan dan pemanfaatan tanahnya tetapi juga untuk mengetahui ciri atau sifat yang ada di dalam hak-hak atas tanah berkenaan. Hak pakai yang memiliki kekhususan sifat diperuntukkan khusus bagi tanah badan awam. Perkara ini boleh berlaku ke atas hak pakai khusus tanah yang telah dicanangkan, kerana tanahnya diperuntukkan bagi institusi pemerintah sebagai badan awam.

Selepas itu, dapatan kajian berkaitan pula dengan topik kajian yang penyelidik jalankan. Dari segi ini dapatan kajian menunjukkan bahawa responden memberikan sokongan terhadap perkara ini. Mengikuti Trie Sakti, setakat ini belum ada kajian ke atas hak pakai khusus tanah. Bagi menambahbaikkan hak pakai khusus tanah ini sebutan nama dan konsep hak pakai ini sepatutnya dirumuskan dalam sesebuah perundangan sebagai rujukan pihak berkuasa dari segi amalan.²⁸⁵

Seterusnya, Yulia Mirwati berpendapat bahawa topik kajian ini relevan dengan kekhususan sifat daripada hak pakai. Tanah diperuntukkan dan digunapakai

²⁸⁴ Boedi Harsono, 2007. op. cit., 285-287.

²⁸⁵ Trie Sakti, Penyelidik Madya BPN, *temu bual*, Isnin, 15.8.2011 ke atas soalan bagaimana pendapat berkenaan dengan topik kajian (Suatu Kajian Ke atas Hak Pakai Khusus Tanah Dalam Sistem Perundangan Pertanahan Nasional Indonesia).

bagi perbadanan awam, objeknya tanah negara, tempoh selama tanah dipakai, tanah tidak boleh dipindah milik dan dibebankan hak tanggungan. Dikekalkan pula tanah perbadanan awam ini sebagai aset negara atau daerah. Kekhususan sifat tanah aset negara ini pula yang membezakan antara hak pakai khusus tanah dengan hak milik khusus bagi bank yang ditubuhkan negara, tanah milik wakaf bagi institusi agama atau sosial seperti tanah bagi rumah yatim piatu, dan universiti di bawah organisasi Muhammadiyah.²⁸⁶

Mengikut Herawan, kajian ke atas hak pakai khusus ini amat baik dan asli (original). Setakat ini tiada kajian khusus seperti ini. Spesifik kajian ini ditunjukkan oleh pelbagai karakter, iaitu ia bersifat awam, matlamatnya bagi kepentingan am atau awam, tanah diperuntukkan bagi perbadanan awam dan tidak bersifat komersil, tidak boleh dipindah milik, dan tanah adalah aset negara.²⁸⁷

Dapatan kajian sebagaimana penerangan dalam ayat-ayat di atas tidak sahaja didapati sokongan ke atas kajian ini tetapi juga didapati pelbagai kekhususan sifat daripada hak pakai khusus tanah ini. Selepas itu, tanah yang digunapakai tujuannya khusus bagi keperluan perbadanan awam dan tidak bagi keperluan perniagaan.

Herawan dan Yulia Mirwati memiliki pandangan yang sama mengenai hak tanah milik perbadanan awam bagi kepentingan am berdasarkan dapatan kajian. Pandangan kedua-duanya adalah hak tanah milik perbadanan awam digunapakai bagi pelbagai kepentingan dan aktiviti yang terbabit secara langsung dengan keperluan orang ramai, dimiliki oleh pemerintah tetapi, dan tidak bagi mencari keuntungan. Tanah seperti ini antara lain adalah tanah bagi institusi pemerintah, masjid, sekolah

²⁸⁶ Yulia Mirwati, *temu bual*, Isnin, 6.11.2010 Ke atas soalan mengenai pendapat ke atas topik kajian (Suatu Kajian Ke atas Hak Pakai Khusus Tanah Dalam Sistem Perundangan Pertanahan Nasional Indonesia).

²⁸⁷ Hermawan Sauni, *temu bual*, Isnin, 15.8.2011, ke atas soalan mengenai pendapat ke atas Topik Kajian ini (Suatu Kajian Ke atas Hak Pakai Khusus Atas Tanah Dalam Sistem Perundangan Pertanahan Nasional Indonesia).

pemerintah, hospital kerajaan. Sementara itu, tanah hak pengelolaan yang dilupuskan bagi perbadanan awam seperti kementerian-kementarian dan pemerintah daerah digunapakai bagi keperluan perniagaan, oleh itu tanah hak pengelolaan ini tidak masuk dalam kategori bagi kepentingan orang ramai, sebab sejak awal pemberian hak ini tidak bagi perkhidmatan awam tetapi diperuntukan bagi kepentingan perniagaan.²⁸⁸

Selain itu, ciri atau sifat khusus dimiliki oleh tanah milik awam ini adalah tanahnya tanah negara sahaja, subjeknya institusi pemerintah, dan lembaga-lembaga agama atau sosial, tidak boleh dipindah milik dan dibebankan hak tanggungan, jangka masanya selama tanah itu diperlukan oleh institusi pemerintah berkenaan. Perbezaan dan persamaan antara hak-hak tanah itu wujud pada ciri atau sifat berkenaan.²⁸⁹ Namun begitu, berbeza dengan tanah yang diperuntukkan bagi Masjid dan Rumah Yatim Piatu. Ia diberikan tanah wakaf bagi pembangunan masjid dan Rumah Yatim Piatu. Hak yang dilupuskan adalah hak milik wakaf. Ia memiliki ciri atau sifat khusus yang berbeza dengan hak pakai khusus tanah.²⁹⁰

Dapatan kajian sebagaimana dalam ayat-ayat di atas didapati ciri atau sifat hak tanah bagi perbadanan awam untuk kepentingan am itu. Ia terbabit dengan

²⁸⁸ Temu bual dengan: Hermawan Sauni, Isnin, tarikh, 15.8.2011. Yulia Mirwati, Sabtu tarikh, 6.11.2010. Ke atas soalan apakah hak pakai institusi pemerintah, hak pengelolaan, hak milik bagi tanah wakaf, bank ditubuhkan negara, lembaga agama dan sosial termasuk kepada hak tanah milik awam bagi kepentingan am. Hak pengelolaan bagi kepentingan perniagaan (besnis) maksudnya bahawa hak pengelolaan ini diberikan atas tanah negara. Pemegang hak di antaranya Kementerian-kementerian negara, Pemerintah Daerah, Syarikat Negara atau Syarikat Daerah seperti Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah. Pemegang hak boleh memberikan tanah hak pengelolaan ini kepada pihak lain sama ada perseorangan mahupun perbadanan iaitu hak milik, hak guna bangunan dan hak pakai. Pemberian hak itu berlaku dalam tempoh ditentukan berdasarkan kontrak dan di dalam kontrak ditentukan bilangan uang yang diberikan kepada Pemerintah Daerah sebagai pemegang hak.

²⁸⁹ Temu bual dengan: Hermawan Sauni, Senin, tarikh, 15.8.2011. Yulia Mirwati, Sabtu Tarikh, 6.11.2010. Ke atas soalan apakah perbezaan dan persamaan antara hak pakai bagi institusi pemerintah dengan hak pengelolaan, hak milik bagi tanah wakaf, perbankan negara, lembaga agama dan sosial P.P.38.63.

²⁹⁰ Temu bual dengan: Banir, Ketua Panti Yatim Piatu, Khamis, tarikh, 4.11.2010, Azwar, Ketua Pengurus Masjid Agung Annur Provinsi Riau, Khamis, 4.11.2010. Wan Amran, Ketua Panti Yatim Piatu Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 4.12.2012, Fajriansyah Ketua pengurus Masjid Raya Siak Sri Indrapura, Selasa, tarikh, 4.12.2012. Ke atas soalan untuk apa saja tanah yang diberikan kepada institusi ini?

peruntukan tanah, pemegang hak, objek hak, jangka masa dan sifat kepemilikannya.

Seterusnya didapati pula dapatan kajian daripada responden di badan eksekutif dan badan kehakiman di kedua daerah penyelidikan iaitu Pekanbaru dan Siak Sri Indrapura.²⁹¹ Kesemua responden itu memberi sokongan ke atas kajian hak pakai khusus tanah ini. Ia memberikan pelbagai penerangan iaitu: a. sebutan “Khusus” di bawah topik kajian ini boleh menunjukkan suatu perkara yang “istimewa” ke atas hak pakai tanah institusi pemerintah sebagai harta kekayaan negara atau daerah. Sebutan istimewa ini tidak diertikan sebagai hak yang paling kuat seperti hak milik. Istimewa ini maksudnya untuk memberi perbezaan antara hak pakai khusus tanah ini dengan hak pengelolaan, hak milik tanah wakaf, dan hak milik bagi bank-bank yang ditubuhkan negara; b. hak pakai khusus tanah ini boleh dikuatkuasakan dalam undang-undang sebagai rujukan pihak berkuasa dalam mengurus, dan mengawal tanah aset negara dari segi amalan; c. boleh dijadikan sebagai penanda aras bagi penyelesaian kes-kes tanah pemerintah yang disettingan masyarakat dan pertindihan aset; d. tanah negara bagi perbadanan awam ini dikekalkan sebagai aset negara atau daerah yang direkod di dalam buku daftar aset di kementerian berkenaan adalah sifat khusus daripada hak pakai ini.

Dapatan kajian seperti mana di atas menunjukkan sokongan ke atas sebutan “khusus” di bawah kajian ini berlaku dalam pelbagai perkara di antaranya adalah: a.

²⁹¹ Temuabual dengan Kasmianto, Ketua Biro Perlengkapan Pejabat Gabenor Riau, Khamis, tarikh, 18.11.2010., Meri Ulfah, Panitera Kepala pada Mahkamah Tinggi Riau, Rabu, tarikh, 13.11.2010. Zosmel Zuly, Ketua Bahagian Umum pada Mahkamah Tinggi Syariah Riau, 4.11.2010. Edy Yulianto, Ketua Bahagian Umum pada Peguam Tinggi Riau, Selasa, tarikh, 5.10.2010, Yuliasman, Ketua Bahagian Undang-Undang Pada Pemerintah Kota Pekanbaru, Isnin, tarikh, 8.10.2010, Bagus Mulyadi, Ketua Cabang Bank Syariah Mandiri Pekanbaru, Khamis, tarikh 4.11.2010, Banir, Panti Yatim Piatu, Khamis, tarikh, 4.11.2010, Wildan, Ketua Pejabat Kekayaan Negara Provinsi Riau, Khamis, tarikh, 11.11.2010, Romy Lesmana Dermawan P, Ketua Bahagian Pertanahan Pejabat Bupati Siak Sri Indrapura, Isnin, tarikh 3.12.2012, Khaidir, Panitera Kepala Mahkamah Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 3.12.2012, Jendra Firdaus, Mewakili Ketua Peguam Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 6.5.2013, Iria Darmaja, Ketua pejabat Pertanahan Kabupaten Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 3.12.2012, Wan Amran, Ketua Panti Yatim Piatu Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 4.12.2012. Ke atas soalan mengenai pendapat ke atas Topik Kajian “Suatu Kajian Terhadap Hak Pakai Khusus Atas Tanah Dalam Sistem Perundangan Pertanahan Nasional”.

tanah institusi pemerintah merupakan aset negara atau daerah, b. menunjukkan perbezaan dengan hak tanah yang lain di bawah UUPA, c. wujud sesebuah undang-undang khusus yang mengatur, d. penanda aras dalam penyelesaian pelbagai kes tanah pemerintah, dan d. tanah kementerian negara sebagai aset direkod dalam buku daftar aset.

Dapatan kajian pula terbabit dengan isi hak pakai khusus tanah dilakukan dengan cara menelusur kandungan PP.40.1996. Berdasarkan PP.40.1996 berkenaan dikenalpasti bahawa isi hak pakai khusus tanah ini wujud dari segi kuasa pemanfaatan tanah oleh institusi pemerintah, agama dan sosial adalah terhadap tanah negara sahaja dan tidak diberi kelulusan ke atas tanah hak milik, tempoh pemanfaatan tanah pula terhadap jangka masa tidak ditentukan, ertinya selama tanah digunapakai oleh institusi pemerintah bagi keperluan tertentu.²⁹²

Dapatan kajian dalam ayat di atas mendapati isi hak pakai khusus tanah terhadap pemanfaatan tanah negara oleh perbadana awam bagi perkhidmatan awam dan mengikut tempoh yang tidak ditentukan.

Dapatan kajian seterusnya berkaitan dengan manfaat dan kelemahan hak tanah yang dilupuskan bagi badan awam. Berdasarkan temu bual dengan Trie Sakti dapati maklumat bahawa: a. hak pakai tanah institusi pemerintah ini boleh digunapakai selama tanah itu dimanfaatkan. Kelemahannya tidak boleh dipindah milik dan dibebankan dengan hak tanggungan; b. Hak pengelolaan manfaatnya boleh diusahakan mahupun dikontrak oleh pihak ketiga bagi mendapatkan manfaat ekonomi. Kelemahannya, tidak boleh dipindah milik dan dibebankan dengan hak tanggungan; c. Hak milik bagi lembaga kewangan bagi bank yang ditubuhkan negara, lembaga agama dan sosial, manfaatnya boleh dikuasai bagi jangka masa

²⁹² P.P. 40.1996. *Seksyen 41 dan 45(3)*, bahawa tanah bagi hak pakai adalah tanah negara. Hak pakai dengan jangka masa tidak ditentukan diberikan kepada institusi pemerintah.

tidak terhad. Kelemahannya tidak boleh dipindah milik dan dibebankan dengan hak tanggungan.²⁹³

Berdasarkan dapatan kajian seperti mana dalam ayat di atas didapati makluman bahawa dari segi manfaatnya hak-hak tanah yang dikuasai oleh badan awam memiliki manfaat yang berbeza, namun begitu dari segi kelemahan pula dapati bahawa hak-hak tanah yang dikuasai badan awam memiliki kelemahan yang sama.

Ciri atau sifat daripada hak pakai ini pula adalah dari segi subjek atau pemegang hak. Dapatan kajian ini dilakukan dengan cara menelusur UUPA dan PP.40.1996. Berdasarkan Seksyen 42 UUPA dan Seksyen 39 PP.40.1996 didapati subjek hak pakai institusi pemerintah adalah perbadanan Indonesia dan perbadanan asing. Mengikut Seksyen 39 PP.40.1996 Perbadanan Indonesia dimaksud adalah kementerian-kementerian negara, lembaga pemerintah bukan kementerian negara, Pemerintah Daerah, lembaga agama dan sosial. Selepas itu mengikut seksyen 45 pula hak pakai bagi perbadanan Indonesia itu disebut dengan hak pakai institusi pemerintah. Sementara perbadanan asing yang dimaksud adalah perwakilan negara-negara sahabat, dan perwakilan antarabangsa.

Mengikut dapatan kajian dalam ayat-ayat di atas dikenalpasti badan-badan awam sama ada badan awam yang ditubuhkan oleh pemerintah Indonesia mahupun badan awam negara sahabat yang wujud di Indonesia adalah sebagai subjek hak pakai institusi pemerintah. Aktiviti badan awam ini yang diamalkan adalah bagi perkhidmatan awam.

Selepas itu, dapatan kajian pula terbabit dengan kriteria hak tanah milik badan awam. Berdasarkan temu bual dengan Trie Sakti, didapati pula makluman

²⁹³ Trie Sakti, Penyelidik Madya BPN, *temu bual*, Isnin 15.8.2011. Ke atas soalanan mengenai apa manfaat dan kelemahan daripada hak pakai institusi pemerintah, hak pengelolaan, hak milik bank ditubuhkan negara, lembaga agama dan sosial.

bahawa kriteria hak tanah milik perbadanan awam bagi keperluan lain mestilah hak tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha bagi tanah perkebunan, Hak Guna Bangunan bagi perumahan, dan Hak Pakai sebagai kombinasi daripada pemanfaatan tanah berkenaan, kerana hak pakai ini lebih luwes.²⁹⁴ Selepas dikuatkuasakan peraturan Sendirian Berhad kesemua bank ditubuhkan negara yang memiliki status Sendirian Berhad tidak boleh lagi menguasai tanah dengan status hak milik tetapi hak guna bangunan dan hak pakai dengan syarat pemegangnya Perbadanan Indonesia.²⁹⁵

Dapatan kajian pada ayat di atas memberikan makluman ke atas perbadanan awam yang tidak menjalankan perkhidmatan awam boleh dilupuskan hak tanah yang lain yaitu hak milik, hak guna usaha dan hak pakai.

Dapatan kajian seterusnya berkaitan pula dengan tanah negara sebagai ciri atau sifat daripada hak pakai khusus tanah ini. Bagi mendapati ciri atau sifat ini dilakukan kajian dengan cara menelusur seksyen-seksyen dalam UUPA dan seksyen-seksyen P.P. 40.1996. Dari segi ini dapatan kajian yang dijalankan ke atas seksyen 41(1) UUPA didapati tanah objek hak pakai ini boleh tanah negara, tanah hak pengelolaan dan tanah hak milik. Namun begitu, mengikut seksyen 41 PP.40.1996 khusus hak pakai bagi institusi pemerintah adalah hak pakai di atas tanah negara sahaja tidak boleh di atas tanah hak milik.

Selepas itu, didapati pula hasil kajian melalui temu bual dengan Trie Sakti mengenai soalan boleh atau tidak tanah bagi institusi pemerintah itu selain di atas tanah negara. Berdasarkan dapatan kajian didapati maklumat bahawa hak pakai dalam UUPA boleh diberikan di atas tanah negara dan di atas tanah hak milik.

²⁹⁴ Trie Sakti, Penyelidik Madya BPN, *temu bual*, Isnin 15.8.2011. Ke atas soalan kriteria hak tanah milik perbadanan awam.

²⁹⁵ Trie Sakti, Penyelidik Madya BPN, *temu bual*, Isnin 15.8.2011. Ke atas soalan status hak milik bagi bank ditubuhkan negara setelah Undang-Undang Syarikat dikuatkuasakan.

Namun begitu, hak pakai bagi institusi pemerintah di atas tanah hak milik perlanjutan tempohnya mesti dengan kelulusan pemilik tanah. Perkara ini dimungkinkan bagi institusi pemerintah berdasarkan kontrak.²⁹⁶

Dapatan kajian seperti mana dalam ayat-ayat di atas dikenalpasti bahawa tanah yang diperuntukkan bagi hak pakai institusi pemerintah fokus ke atas tanah negara sahaja dan tidak diberi kelulusan ke atas tanah hak milik. Selain itu, hubungan undang-undang antara hak gunapakai tanah institusi pemerintah yang ditubuhkan di atas tanah hak milik adalah hubungan kontrak dan ia tidak direkod sebagai aset negara. Ini menunjukkan bahawa tanah negara bagi hak pakai khusus yang diperuntukkan bagi perbadanan awam dan digunapakai untuk perkhidmatan awam dikategorikan sebagai aset negara.

4.4.2 Ciri-ciri atau sifat hak pakai khusus tanah dari segi hak penguasaan tanah sebagai hubungan perundangan konkrit.

Terciptanya hak pakai khusus tanah adalah bagi mengenal pasti kuasa daripada pemegang hak pakai berkenaan. Bagi mendapati kuasa ini dilakukan dengan cara menelusur PP.40.1996. Berdasarkan seksyen 42 P.P.40.1996 dikenalpasti bahawa hak pakai ini dikuatkuasakan berdasarkan kepada keputusan pemerintah. Bagi hak pakai atas tanah negara diberikan berdasarkan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau penjawat yang dilantik. Sementara itu, hak pakai atas tanah hak pengelolaan berdasarkan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejawat yang dilantik atas usul pemegang hak pengelolaan. Mengikut PP.40.1996 ini terdapat dua cara terjadinya hak pakai ini, iaitu: a. pemberian hak pakai di atas tanah negara dan di atas tanah hak pengelolaan tercipta selepas hak itu berdaftar di pejabat pertanahan;

²⁹⁶ Trie Sakti, Penyelidik Madya BPN, *temu bual*, Isnin 15.8.2011. Ke atas sosalan bolehkah hak tanah bagi institusi pemerintah itu selain di atas tanah negara.

b. sama ada pembebanan atau pun pertubuhan hak tanah baru di atas tanah hak milik baru tercipta semasa akta tanah digubal oleh PPAT.

Dalam dapatan kajian pada ayat-ayat di atas didapati terciptanya hak pakai ini berdasarkan kepada keputusan menteri atau pejawat yang dilantik dan selepas pendaftaran diamalkan oleh pihak berkuasa. Namun begitu bagi pembebanan dan pertubuhan hak baru di atas tanah hak milik mesti dilakukan dengan akta PPAT.

Dapatan kajian yang lain adalah mengenai pembebanan hak pakai khusus tanah. Berdasarkan dapatan kajian dikenal pasti bahawa hak pakai atas tanah negara bagi keperluan institusi pemerintah, badan agama, badan sosial dan perwakilan negara sahabat yang diberikan selama tanah dipakai tidak boleh dibebankan dengan hak tanggungan. Perkara ini pula tiada berbeza dengan hak pakai atas tanah hak milik, hak milik tanah wakaf, hak pengelolaan dan tanah bagi keperluan ibadat atau keperluan suci lainnya juga tidak boleh dibebankan dengan hak tanggungan.²⁹⁷

Dapatan kajian berdasarkan daripada hasil menelusur seksyen 53(1) P.P.40.1996 didapati hak pakai yang boleh dibebankan dengan hak tanggungan adalah hak pakai di atas tanah negara bagi jangka masa yang ditentukan. Selepas itu berlaku pula ke atas hak pakai di atas tanah hak pengelolaan selepas diluluskan oleh pemegang hak pengelolaan.

Didapati dalam dapatan kajian pada ayat di atas hak pakai atas tanah yang diperuntukkan bagi keperluan perkhidmatan awam dalam tempoh yang tidak ditentukan tidak diberi kelulusan bagi dibebankan dengan hak tanggungan. Perkara yang sama pula berlaku ke atas tanah hak pakai di atas tanah hak milik, tanah wakaf, dan hak pengelolaan. Namun begitu hak pakai atas tanah negara bagi tempoh ditentukan boleh dibebankan hak tanggungan.

²⁹⁷ Adrian Sutedi, *Hukum Hak Tanggungan* [Jakarta: Sinar Grafika, 2010], 6-7.

Ciri atau sifat yang lain adalah mengenai pindah milik hak pakai khusus tanah. Dalam perkara ini berdasarkan dapatan kajian didapati hak pakai tanah untuk jangka masa yang terhad diberi kuasa kepada pemegang hak untuk dipindah milik dengan notis a. bagi hak pakai atas tanah negara pindahmilik boleh dijalankan setelah mendapat kelulusan daripada pejawat yang dilantik, b. bagi hak pakai atas hak pengelolaan pindahmilik boleh diamalkan apabila mendapat kelulusan daripada pemegang hak pengelolaan, dan c. bagi hak pakai atas tanah hak milik pindahmilik boleh dijalankan apabila diluluskan oleh pemegangan hak milik berkenaan.²⁹⁸

Dapatan kajian seperti mana dalam ayat-ayat di atas pula selari dengan seksyen 43 UUPA.5.1960 dan penjelasan seksyen 4(2) UU.4.1996. Ia memberi penerangan bahawa hak pakai tanah negara bagi perseorangan atau badan swasta boleh dipindah milik kepada pihak lain selepas mendapat kelulusan penjawat yang dilantik. Hak pakai di atas tanah hak milik dimungkinkan dalam kontrak. Pindah milik hak pakai tanah negara berlaku bagi hak pakai perseorangan atau perbadanan untuk tempoh tertentu dan dikuatkuasakan dalam keputusan pemberian haknya. Meskipun pindah milik hak pakai atas tanah negara perlu kelulusan, namun begitu, khusus hak pakai tanah negara bagi perbadanan awam tidak boleh dipindah milik kepada pihak swasta tetapi sesama institusi pemerintah adalah dibolehkan yang mana ini ciri atau sifat hak pakai khusus tanah.

Mengikut dapatan kaji dalam ayat-ayat di atas didapati penerangan bahawa hak pakai bagi tempoh yang ditentukan yang dilupuskan kepada perseorangan boleh dipindahmilik mengikut syarat-syarat yang ditentukan. Bagi hak pakai di atas tanah negara bagi tempoh tidak ditentukan yang diperuntukkan bagi perbadanan awam tidak dibolehkan untuk dipindahmilik.

²⁹⁸ Oloan Sitorus dan H.M. Zaki Sierrad, 2006., op. cit., 19

Selepas itu, dapatan kajian yang terbabit dengan pindahmilik dan dibebankan dengan hak tanggungan ini dilakukan pula temu bual dengan pakar perundangan pertanahan. Mengikut dapatan kajian ini dapati maklumat bahawa hak pakai institusi pemerintah, hak pengelolaan tidak boleh dipindah milik dan dibebankan dengan hak tanggungan. Secara khusus hak milik tanah wakaf, bank ditubuhkan negara, badan agama dan sosial, mengikut konsep hak milik semestinya boleh dibebankan dengan hak tanggungan. Namun begitu, apabila dilihat dari segi pemegang haknya adalah perbadanan awam hak milik itu boleh dibebankan dengan hak tanggungan sukar untuk diamalkan kerana tanah itu merupakan aset awam atau negara atau daerah dan bukan milik perseorangan. Sementara itu, hak milik itu dibebankan dengan hak tanggungan adalah bagi memenuhi keperluan pemegang haknya semata. Oleh itu, tempoh ini badan awam tidak lagi diberi hak milik tetapi adalah hak pakai.²⁹⁹

Penerangan dalam ayat-ayat di atas memberikan makluman bahawa hak pakai bagi perbadanan awam dipindahmilik dan dibebankan dengan hak tanggungan tidak bolehkan. Selain itu, hak milik yang diberikan kepada badan-badan awam mengikut konsep hak milik dibolehkan untuk dipindahmilik dan dibebankan hak tanggungan sukar untuk diamalkan kerana tanah itu bertalian dengan aset negara

Dapatan kajian yang lain berkaitan pula dengan berakhir dan bukti daripada hak pakai khusus tanah ini. Bagi mendapatkan data terbabit dengan perkara ini dilakukan dengan cara menelusur ke atas PP.40.1996. Mengikut seksyen 55 P.P. 40.1996 dapatan kajian mendapati tempoh hak pakai khusus berakhir apabila jangka masa mahupun penganjutan tempohnya dalam kontrak pemberian hak itu sudah tamat atau ia dibatalkan oleh pegawai berkuasa bagi tanah negara, pemegang hak

²⁹⁹ Temu bual dengan Hermawan Sauni, Isnin, tarikh, 15.8.2011. Yulia Mirwati, Sabtu, tarikh, 6.11.2010. Ke atas soalan mengenai fakta juridis isu hak pakai institusi pemerintah, hak pengelolaan, dan hak milik bagi tanah wakaf, bank ditubuhkan negara, lembaga agama dan sosial tidak boleh dipindahmilikkan dan dijadikan sebagai jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan.

pengelolaan dan pemegang hak milik sebelum jangka masanya tamat, Ia juga boleh tamat oleh sebab keputusan mahkamah, dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka masa tamat, dipampas haknya bagi kepentingan am, tanah dimatikan atau tanah musnah kerana bencana alam.

Khusus bagi hak pakai khusus tanah tempohnya tamat mengikut A.P. Parlindungan apabila hak pakai ini tidak lagi dimanfaatkan oleh pemegang hak bagi menjalankan tugas utama yang ditetapkan dalam pemberian hak oleh penjawat berkuasa.³⁰⁰ Dalam dapatan kajian ini didapati perlbagai perkara yang menyebabkan hak pakai ini tamat.

Terbabit dengan bukti hak pakai khusus tanah dapatan kajian berdasarkan seksyen 43 P.P. 40.1996 menunjukkan bahawa bukti hak pakai adalah Sijil Tanah. Pembuktian berkenaan perkara ini boleh dirujuk kepada seksyen 43 P.P.40.1996 yang menyebutkan bahawa a. Hak pakai wajib didaftarkan dalam buku tanah di Pejabat Pertanahan; b. Hak pakai atas tanah negara dan atas tanah hak pengelolaan sejak hak itu didaftarkan oleh Pejabat Pertanahan dalam buku tanah; c. Subjek hak pakai diberi Sijil Tanah. Di bawah seksyen 44 P.P.40.1996 disebutkan hak pakai atas tanah hak milik terjadi dengan akta PPAT dan seterusnya wajib didaftarkan dalam buku tanah di Pejabat Pertanahan. Dapatan kajian menunjukkan secara am bukti hak tanah itu adalah Sijil Tanah.

4.5 Pengamalan Hak Pakai Khusus Tanah oleh Pihak Berkuasa dalam Pentadbiran Pertanahan

4.5.1 Sebutan nama hak pakai khusus tanah dari segi amalan

Dapatan kajian ini turut mengkaji secara objektif dan sistematik pengamalan hak

³⁰⁰ A.P. Parlindungan, 1993. op. cit., 193.

pakai khusus tanah dalam sistem perundangan pertanahan Indonesia dari segi amalannya. Ia boleh dilakukan dengan cara menemubual dengan responden. Cara yang digunapakai ini penyelidik akan berjaya mengkaji objektif kajian yang dikaji.

Dapatan kajian utama yang diamlakan pihak berkuasa adalah mengkaji sebutan nama hak pakai khusus tanah. Ia terbabit sama ada mengenai pendaftaran, pentabiran dan pemanfaatan tanah mahupun konflik yang dihadapi pihak berkuasa dari segi amalannya. Berdasarkan dapatan kajian didapati sebutan nama hak pakai khusus tanah ini dari segi amalannya adalah hak pakai institusi pemerintah.³⁰¹ Perkara yang sama, berdasarkan temu bual dengan responden di bawah pejabat kuasa eksekutif, dan badan kehakiman didapati makluman bahawa setakat ini pihak berkuasa belum mengenalpasti sebutan nama hak pakai khusus tanah dari segi amalan tetapi yang dikenalpasti oleh pihak berkuasa adalah hak pakai institusi pemerintah.³⁰²

Dapatan kajian seperti mana dalam ayat di atas mendapati bahawa sebutan nama hak pakai bagi institusi pemerintah yang dikenalpasti pihak berkuasa dari segi amalan tidak hak pakai khusus tanah tetapi adalah hak pakai institusi pemerintah. Ini

³⁰¹ Temu bual dengan Trie Sakti, Penyelidik Madya BPN, Isnin, 15.8.2011. Herawan Sauni, Isnin, tarikh, 15.8.2011. Yulia Mirwati, Sabtu, tarikh, 6.11.2010. Ke atas sosalan fakta mengenai isu hak pakai khusus tanah dikenalpasti pemerintah.

³⁰² Temu bual dengan Kasmianto, Ketua Biro Perlengkapan Pejabatan Gabenor Riau, Khamis, tarikh, 18.11.2010. Meri Ulfah, Panitera Kepala pada Mahkamah Tinggi Riau, Rabu, tarikh, 13.11.2010. Zosmel Zuly, Ketua Bahagian Umum pada Mahkamah Tinggi Syariah Riau, 4.11.2010. Edy Yulianto, Ketua Bahagian Umum pada Peguam Tinggi Riau, Selasa, tarikh, 5.10.2010, Yuliasman, Ketua Bahagian Undang-Undang Pada Pemerintah Kota Pekanbaru, Isnin, tarikh, 8.10.2010, Wildan, Ketua Pejabat Kekayaan Negara Provinsi Riau, Khamis, tarikh, 11.11.2010, Wildan, Ketua Pejabat Kekayaan Negara Provinsi Riau, Khamis, tarikh, 11.11.2010, Bagus Mulyadi, Ketua Cabang Bank Syariah Mandiri Pekanbaru, Khamis, tarikh 4.11.2010, Banir, Panti Yatim Piatu, Khamis, tarikh, 4.11.2010, Azwar, Ketua Pengurus Masjid Agung Annur Provinsi Riau, Khamis, 4.11.2010, Romy Lesmana Dermawan P, Ketua Bahagian Pertanahan Pejabat Bupati Siak Sri Indrapura, Isnin, tarikh 3.12.2012, Khaidir, Panitera Kepala Mahkamah Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 3.12.2012, Jendra Firdaus, Mewakili Ketua Peguam Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 6.5.2013, Iria Darmaja, Ketua pejabat Pertanahan Kabupaten Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 3.12.2012, Wan Amran, Ketua Panti Yatim Piatu Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 4.12.2012, Asmanto, Ketua Mahkamah Syariah Siak Sri Indrapura, selasa, tarikh 4.12.2012, Gita Mega Sari Ketua Cabang Bank Syariah Mandiri Siak Sri Indrapura, Selasa, tarikh 4.12.2012, Fajriansyah, Ketua pengurus Masjid Raya Siak Sri Indrapura, Selasa, tarikh, 4.12.2012. Ke atas soalan apakah sebutan nama hak tanah bagi institusi pemerintah?

menunjukkan bahawa hak pakai khusus tanah yang diujahkan oleh pakar perundangan pertanahan itu belum dikenali oleh pihak berkuasa dari segi amalannya.

4.5.2 Pamanfaatan tanah bagi hak pakai khusus tanah dari segi amalan

Dapatan kajian seterusnya pula adalah mengkaji pemanfaatan tanah bagi hak pakai khusus tanah. Dari segi ini, dapatan kajian mendapati bahawa pengamalan hak pakai khusus tanah oleh pihak berkuasa dari segi amalan sudah wujud. Perkara ini maklumannya diketahui daripada responden. Ia memberi penerangan bahawa mana-mana tanah di bawah penguasaan jabatan badan eksekutif dan badan kehakiman di Daerah Kota Pekanbaru dan Daerah Kabupaten Siak Provinsi Riau tanah di peruntukkan bagi a. Kawasan pejabat bagi perkhidmatan tugas utama daripada institusi pemerintah masing-masing, b. Rumah kediaman bagi pengetua agensi-agensi kerajaan dan kakitangan daripada masing-masing pejabat berkenaan, c. Khusus bagi tanah di bawah penguasaan pejabat Pemerintah Provinsi Riau, Pemerintah Kota Pekanbaru dan Daerah Kabupaten Siak pula, tanah diperuntukkan bagi keperluan fasiliti am atau awam, universti kerajaan, hospital kerajaan, pejabat kesihatan, masjid, stadium bola sepak dan lain-lain. Hak yang diberikan adalah hak pakai institusi pemerintah dan tanahnya adalah tanah negara.³⁰³

³⁰³ Temu bual dengan: Kasmianto, Ketua Biro Perlengkapan Pejabatan Gubernur Riau, Khamis, tarikh, 18.11.2010. Meri Ulfah, Panitera Kepala pada Mahkamah Tinggi Riau, Rabu, tarikh, 13.11.2010. Zosmel Zuly, Ketua Bahagian Umum pada Mahkamah Tinggi Syariah Riau, 4.11.2010. Edy Yulianto, Ketua Bahagian Umum pada Peguam Tinggi Riau, Selasa, tarikh, 5.10.2010, Yuliasman, Ketua Bahagian Undang-Undang Pada Pemerintah Kota Pekanbaru, Isnin, tarikh, 8.10.2010, Wildan, Ketua pejabat Kekayaan Negara Provinsi Riau, Khamis, tarikh 11.11.2010. Romy Lesmana Dermawan P, Ketua Bahagian Pertanahan Pejabat Bupati Siak Sri Indrapura, Isnin, tarikh 3.12.2012, Khaidir, Panitera Kepala Mahkamah Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 3.12.2012, Jendra Firdaus, Mewakili Ketua Peguam Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 6.5.2013, Iria Darmaja, Ketua pejabat Pertanahan Kabupaten Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 3.12.2012. Ke atas soalan untuk apa tanah institusi pemerintah ini diperuntukkan?, dan apakah semua institusi pemerintah itu di atas tanah negara?.

Makluman yang didapati dalam dapatan kajian seperti mana dalam ayat-ayat di atas adalah tiada tanah yang diperuntukkan bagi badan awam ini untuk keperluan perseorangan atau pun badan swasta dari segi amalannya. Selepas itu, tanah digunapakai bagi keperluan perkhidmatan awam.

Penguasaan tanah institusi pemerintah seperti mana disebutkan dalam ayat di atas berbeza dengan penguasaan tanah di bawah institusi Muhammadiyah, Bank Syariah Mandiri. Dapatan kajian menunjukkan bahawa tanah di bawah institusi Muhammadiyah digunapakai bagi kawasan pejabat, asrama Panti Yatim Piatu, dan sekolah. Sementara itu hak tanah yang diberikan adalah hak milik. Bagi Bank Syariah Mandiri tanah digunapakai bagi pembangunan pejabat Bank Syariah Mandiri untuk perkhidmatan nasabah bank berkenaan dan hak tanah yang dilupuskan adalah hak milik.³⁰⁴

Dapatan kajian ini menunjukkan bahawa terdapat persamaan dan perbezaan penguasaan tanah antara institusi pemerintah dengan institusi Muhammadiyah dan Bank Syariah Mandiri. Persamaan tanah digunapakai bagi pembangunan pejabat dan kawasan pejabat. Perbezaannya ada pada hak tanah yang dilupuskan iaitu bagi institusi pemerintah dilupuskan hak pakai institusi pemerintah dan bagi institusi Muhammadiyah dan Bank Syariah Mandiri dilupuskan hak milik.

³⁰⁴ Temu bual dengan: Bagus Mulyadi, Ketua Cabang Bank Syariah Mandiri Pekanbaru, Khamis, tarikh, 4.11.2010, Banir, Ketua Panti Yatim Piatu, Khamis, tarikh, 4.11.2010, Azwar, Ketua Pengurus Masjid Agung Annur Provinsi Riau, Khamis, 4.11.2010, Gita Mega Sari Ketua Cabang Bank Syariah Mandiri Siak Sri Indrapura, 4.12.2012, Wan Amran, Ketua Panti Yatim Piatu Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 4.12.2012, Fajriansyah, Ketua pengurus Masjid Raya Siak Sri Indrapura, Selasa, tarikh, 4.12.2012. ke atas soalan untuk apa sahaja tanah ini diperuntukkan? Apakah tanah yang diperuntukkan itu di atas tanah hak milik atau tanah negara?.

4.5.3 Cara memperoleh dan bukti hak pakai khusus tanah

Selepas itu, dapatan kajian seterusnya adalah mengkaji cara hak pakai khusus tanah itu diperolehi dan bukti hak tanah dari segi amalannya. Cara ini adalah perlu bagi mengkaji penguasaan tanah yang pasti mengikut perundangan.

Dapatan kajian berdasarkan temu bual dengan badan eksekutif dan badan kehakiman menunjukkan bahawa mana-mana tanah yang dikuasai oleh pejabat pemerintah di bawah kuasa badan kehakiman dan badan eksekutif di Daerah Kota Pekanbaru, Siak Sri Indarpura Provinsi Riau diperolehi dengan pelbagai cara, iaitu cara pengambilan tanah untuk kepentingan am, hebah, dibeli daripada masyarakat, mewakafan tanah dan pinjam pakai tanah institusi pemerintah daerah. Khusus bagi Pemerintah Kota Pekanbaru Kediaman Wali Kota Pekanbaru didapatkan dengan cara penukaran daripada tanah dahulunya kediaman penjawat Belanda. Sedemikian pula khusus di daerah Kabupaten Siak Sri Indrapura didapati pula dengan cara penyerahan dari pemerintah daerah Kabupaten Bengkalis kepada pemerintah daerah Kabupaten Siak Sri Indrapura.³⁰⁵

Berdasarkan dapatan kajian dalam ayat-ayat di atas didapati tanah bagi institusi pemerintah diperolehi dengan pelbagai cara daripada institusi pemerintah masing-masing tetapi matlamatnya sama, seperti cara dibeli kepada masyarakat dengan pembiayaan APBD atau APBN, pengambilalihan tanah dengan memberi uang pampasan.

³⁰⁵ Temu bual dengan Kasmianto, Ketua Biro Perlengkapan Pejabatan Gubernur Riau, Khamis, tarikh, 18.11.2010. Meri Ulfah, Panitera Kepala pada Mahkamah Tinggi Riau, Rabu, tarikh, 13.11. 2010. Zosmel Zuly, Ketua Bahagian Umum pada Mahkamah Tinggi Syariah Riau, 4.11.2010. Edy Yulianto, Ketua Bahagian Umum pada Peguam Tinggi Riau, Selasa, tarikh, 5.10.2010, Yuliasman, Ketua Bahagian Undang-Undang Pada Pemerintah Kota Pekanbaru, Isnin, tarikh, 8.10.2010, Romy Lesmana Dermawan P, Ketua Bahagian Pertanahan Pejabat Bupati Siak Sri Indrapura, Isnin, tarikh 3.12.2012, Khaidir, Panitera Kepala Mahkamah Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 3.12.2012, Jendra Firdaus, Mewakili Ketua Peguam Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 6.5.2013, Iria Darmaja, Ketua pejabat Pertanahan Kabupaten Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 3.12.2012. Ke atas cara bagaimana memperoleh tanah yang diperuntukkan bagi institusi pemerintah.

Dapatan kajian berdasarkan temu bual didapati bahawa terdapat tanah pejabat pemerintah di bawah kuasa badan kehakiman dan badan eksekutif di Daerah Kota Pekanbaru dan Siak Sri Indrapura yang disaman. Perkara ini disebabkan oleh tanah berkenaan belum kesemuanya memiliki bukti Sijil Tanah, surat keterangan pampasan tanah, surat hebah dan akta ikrar wakaf. Terdapat sebahagian tanah mahkamah, Pemerintah Provinsi Riau, Daerah Kabupaten Siak Sri Indrapura dan Pemerintah Kota Pekanbaru belum memiliki Sijil Tanah tetapi hanya memiliki surat hebah, surat keterangan pampasan tanah dan akta ikrar wakaf sebagai bukti, yang mana setakat ini masih dalam proses pengurusan Sijil di Pejabat Pertanahan.³⁰⁶

Makluman yang didapati daripada dapatan kajian dalam ayat di atas adalah setakat ini didapati bukti penguasaan tanah daripada institusi pemerintah di Provinsi Riau, Kota Pekanbaru dan Kabupaten Siak Sri Indrapura berbagai-bagai dari segi amalan. Seterusnya didapati pula tanah yang belum memiliki Sijil Tanah sudah direkod dalam buku daftar aset di pejabat institusi pemerintah masing-masing.

4.5.4 Pembebanan dan pindah milik hak pakai khusus tanah

Dapatan kajian pula adalah mengenai pembebanan dan pindahmilik daripada hak pakai khusus tanah. Dari segi ini, dapatan kajian berdasarkan temu bual dengan responden di bawah badan eksekutif dan badan kehakiman diperolehi penerangan bahawa mengenai tanah institusi pemerintah yang dibebankan dengan hak

³⁰⁶ Temu bual dengan: Kasmianto, Ketua Biro Perlengkapan Pejabatan Gubernur Riau, Khamis, tarikh, 18.11.2010. Meri Ulfah, Panitera Kepala pada Mahkamah Tinggi Riau, Rabu, tarikh, 13.11.2010. Zosmel Zuly, Ketua Bahagian Umum pada Mahkamah Tinggi Syariah Riau, 4.11.2010. Edy Yulianto, Ketua Bahagian Umum pada Peguam Tinggi Riau, Selasa, tarikh, 5.10.2010, Yuliasman, Ketua Bahagian Undang-Undang Pada Pemerintah Kota Pekanbaru, Isnin, tarikh, 8.10.2010, Romy Lesmana Dermawan P, Ketua Bahagian Pertanahan Pejabat Bupati Siak Sri Indrapura, Isnin, tarikh 3.12.2012, Khaidir, Panitera Kepala Mahkamah Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 3.12.2012, Jendra Firdaus, Mewakili Ketua Peguam Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 6.5.2013, Iria Darmaja, Ketua pejabat Pertanahan Kabupaten Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 3.12.2012. Ke atas soalan apakah tanah Institusi pemerintah pernah disaman (digugat) atau tidak.

tanggung dari segi amalan belum didapati, namun begitu tanah institusi pemerintah yang dipindahmilikkan dan perubahan peruntukan pemanfataan tanahnya sudah wujud dalam pengamalan. Pindah milik tanah institusi Pemerintah Kota Pekanbaru dilakukan dengan cara tukar-menukar³⁰⁷ dengan pihak swasta. Perkara ini berlaku ke atas tanah pejabat Balai Pertanian Tanaman Perenggangan Provinsi Riau kerana dari segi peruntukannya ia tidak lagi selari dengan rancangan ruang kota Pekanbaru.

Selepas itu, perubahan peruntukan pemanfaatan tanah berlaku ke atas tanah yang diperuntukkan bagi stadium bola sepak yang mana pemanfaatannya diubah untuk kemudahan umum masjid Agung Annur Provinsi Riau. Tanah pemakaman umum peruntukannya menjadi Fakulti Perubatan Universiti Riau dan hospital milik pemerintah Provinsi Riau. Selepas itu, di kabupaten Siak Sri Indrapura didapati pinjam pakai tanah pemerintah daerah Siak kepada pejabat mahkamah negeri dan pejabat peguam negeri.³⁰⁸

Dapatan kajian seterusnya adalah mengenai tanah pertubuhan agama dan sosial dijadikan sebagai jaminan utang. Berdasarkan temu bual dengan responden di bawah pertubuhan agama dan sosial didapati bahawa tanah yang diperuntukkan bagi masjid dan Rumah Panti Yatim Piatu dibebankan hak tanggungan belum wujud dari segi

³⁰⁷ Maksudnya tukar barang adalah perjanjian yang dibuat oleh kedua-dua pihak untuk menjaga antara satu sama lain saling suatu barang secara timbal balik sebagai ganti suatu barang lain. Pertukaran ini berlaku tanah diantaranya daripada institusi kerajaan tidak lagi digunakan untuk perkhidmatan awam, tidak lagi selari dengan susun atur pelan dan Parlimen mesti bersetuju mengenai perkara ini.

³⁰⁸ Temu bual dengan: Kasmianto, Ketua Biro Perlengkapan Pejabatan Gabenor Riau, Khamis, tarikh, 18.11.2010. Meri Ulfah, Panitera Kepala pada Mahkamah Tinggi Riau, Rabu, tarikh, 13.11.2010. Zosmel Zuly, Ketua Bahagian Umum pada Mahkamah Tinggi Syariah Riau, 4.11.2010. Edy Yulianto, Ketua Bahagian Umum pada Peguam Tinggi Riau, Selasa, tarikh, 5.11.2010, Yuliasman, Ketua Bahagian Undang-Undang Pada Pemerintah Kota Pekanbaru, Isnin, tarikh, 8.10.2010, Wildan, Ketua Pejabat Kekayaan Negara Provinsi Riau, Khamis, tarikh, 11.11.2010, Romy Lesmana Dermawan P, Ketua Bahagian Pertanahan Pejabat Bupati Siak Sri Indrapura, Isnin, tarikh 3.12.2012, Khaidir, Panitera Kepala Mahkamah Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 3.12.2012, Jendra Firdaus, Mewakili Ketua Peguam Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 6.5.2013, Iria Darmaja, Ketua pejabat Pertanahan Kabupaten Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 3.12.2012. Ke atas soalan adakah tanah jawatan pemerintah ini dijadikan jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan dan dipindahmilikkan ke pihak lain.

amalan.³⁰⁹

Dari segi pembebanan dan pindahmilik hak pakai khusus tanah ini, di dalam dapatan kajian seperti mana pada ayat-ayat di atas didapati bahawa tanah institusi pemerintah yang dibebankan hak tanggungan dan dipindahmilik belum wujud. Perkara ini berlaku juga bagi tanah di bawah pertubuhan agama dan sosial. Namun begitu, perubahan peruntukan pemanfatan tanah dari segi amalan sudah berlaku.

Berdasarkan pelbagai dapatan kajian seperti mana dijelaskan dalam ayat-ayat di atas, maka untuk jelasnya boleh dilihat jadual 4.2. berikut.

Jadual 4.2 Pengamalan Hak Pakai Khusus Tanah Oleh Pihak berkuasa Dari Segi Amalannya

No	Ciri-ciri atau Sifat Hak Pakai Khusus	Huraian
1.	Sebutan nama	Sebutan nama hak pakai khusus tanah yang popular belum didapati sama ada pendaftaran, pindah milik mahupun konflik adalah hak pakai tanah institusi Pemerintah.
2.	Isi Hak	Mempergunakan tanah untuk menjalankan tugas pokok dan peranan Jawatan pemerintah bersangkutan untuk jangka masa tidak ditentukan.
3.	Objeknya	Tanah negara sahaja
4.	Perbadanan Sebagai Subjek Hak Pakai Tanah	Badan awam (Mahkamah Tinggi Syariah, Mahkamah Syariah, Mahkamah Tinggi Riau, Mahkamah Negeri, Pendakwa Raya Tinggi, Kawasan Pejabat Pemerintah (Pejabat Gabenor Riau, Pejabat Wali Kota Pekanbaru, Pejabat Bupati Siak, Kediaman Kerajaan, Masjid dan Rumah Jompo, Hospital, Universiti dan stadium bola sepak.
5.	Terciptanya Hak	Surat Keputusan Pemerintah, dan Ketentuan Konversi
6.	Pembebanan hak	Hak pakai institusi pemerintah ini yang dipindahmilikkan dan dibebankan dengan hak tanggungan belum didapati.
7.	Pindah milik hak	Hak pakai institusi pemerintah yang dipindahmilikkan pada perbadanan swasta belum didapati, sementara bagi perubahan peruntukan tanahnya sudah didapati dalam amalannya.
8.	Berakhir hak	Berakhirnya hak pakai ini juga sudah wujud seperti tanah Balai Pertanian Tanaman Perenggangan Provinsi Riau kerana tidak dipergunakan dan tidak selari dengan Rencana Tata Ruang Pekanbaru.
9.	Pembuktian hak.	Sijil Tanah, Surat Keterangan Pampasan, Hebah dan Akta Ikrar Wakaf.

Sumber: Diolah dari hasil temu bual, 2010.

³⁰⁹ Temu bual dengan: Banir, Panti Yatim Piatu, Khamis, tarikh, 4.11.2010, Azwar, Ketua Pengurus Masjid Agung Annur Provinsi Riau, Khamis, 4.11.2010, Wan Amran, Ketua Panti Yatim Piatu Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 4.12.2012, Fajriansyah, Ketua pengurus Masjid Raya Siak Sri Indrapura, Selasa, tarikh, 4.12.2012. Ke atas Soalan adakah tanah pertubuhan agama dan sosial dijadikan sebagai jaminan utang.

Dapatan kajian di atas menunjukkan bahawa satu segi tanah jawatan pemerintah di Provinsi Riau belum didapati bertentangan dengan peraturan perundangan dari segi amalannya. Namun begitu, di segi lain menunjukkan pula bahawa ciri atau sifat hak pakai khusus tanah yang belum dikenal pasti oleh pihak berkuasa dalam pentadbiran pertanahan pengamalan dari segi amalannya sudah wujud. Namun begitu, ia tidak disebut oleh pihak berkuasa dengan hak pakai khusus tanah, sebaliknya pihak berkuasa memakai sebutan nama hak pakai institusi pemerintah.

4.6 Masalah Dihadapi Pihak Berkuasa Dalam Pengamalan Hak Pakai Khusus Tanah

4.6.1 Masalah undang-undang sebagai rujukan

Dapatan kajian berkaitan dengan masalah hak pakai khusus tanah ini dilakukan untuk menganalisis masalah dihadapi pihak berkuasa secara objektif dan sistematik. Ia boleh dilakukan dengan cara menemubual dengan responden. Mengikut cara ini penyelidik akan boleh berjaya mengkaji objektif kajian yang dikaji.

Dapatan kajian yang utama dalam perkara ini adalah mengenai permasalahan yang dihadapi pihak berkuasa semasa mengamalkan hak pakai khusus tanah ini. Berdasarkan temu bual terhadap soalan permasalahan yang dihadapi semasa mengamalkan hak pakai khusus tanah ini didapati kesemua responden berpendapat bahawa hak pakai khusus tanah dari segi amalan belum diamalkan oleh pihak berkuasa, kerana a. Undang-undang bertulis sama ada bentuknya undang-undang negara dibuat parlimen mahupun peraturan-peraturan yang bersifat khusus mengatur hak pakai khusus tanah setakat ini belum wujud, b. seksyen 41, 42 dan 43 UUPA yang mengatur hak pakai tempoh kini hanya sebagai undang-undang utama (pokok)

dan tidak secara khusus mengatur hak pakai khusus tanah, c. P.P.40.1996 tidak mengatur secara khusus hak pakai khusus tanah tetapi juga mengatur hak guna usaha, hak guna bangunan, dan juga hak pakai, dan d. Perbezaan antara hak pakai bagi perseorangan dengan hak pakai awam secara khusus sukar diketahui.³¹⁰

Maklumat seperti mana dalam ayat-ayat di atas menunjukkan bahawa hak pakai khusus tanah belum diamalkan oleh pihak berkuasa dari segi amalan kerana undang-undang hak pakai khusus tanah yang bersifat khusus belum wujud. UUPA yang mengatur hak pakai tempoh kini bersifat undang-undang utama dan PP.40.1996 hanya berlaku bagi hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai tempoh kini.

Dapatan kajian pula didapati daripada Trie Sakti. Ia pula memberikan makluman terhadap permasalahan hak pakai khusus tanah ini. Ia memberi penerangan bahawa tempoh ini peraturan khusus yang mengatur hak pakai khusus tanah belum wujud dari segi amalan. Seharusnya konsep hak pakai khusus tanah ini dikuatkuasakan dalam sesebuah peraturan perundangan sebagai rujukan pihak berkuasa dan peraturan berkenaan semestinya dibuat berdasarkan kepada suatu kajian. Selepas itu dibuat sesebuah rancangan akademik untuk dimasukkan ke dalam sesebuah rang undang-undang negara.³¹¹

Berdasarkan penerangan dalam ayat di atas analisis menunjukkan setakat ini undang-undang hak pakai khusus tanah belum wujud. Seharusnya konsep hak pakai

³¹⁰ Temu bual dengan Hermawan Sauni, Isnin, tarikh, 15.8.2011. Yulia Mirwati, Sabtu, tarikh, 6.11.2010, Kasmianto, Ketua Biro Perlengkapan Pejabatan Gubernur Riau, Khamis, tarikh, 18.11.2010. Meri Ulfah, Panitera Kepala pada Mahkamah Tinggi Riau, Rabu, tarikh, 13.11.2010. Zosmel Zuly, Ketua Bahagian Umum pada Mahkamah Tinggi Syariah Riau, 4.11.2010. Edy Yulianto, Ketua Bahagian Umum pada Peguam Tinggi Riau, Selasa, tarikh, 5.10.2010, Yuliasman, Ketua Bahagian Undang-Undang Pada Pemerintah Kota Pekanbaru, Isnin, tarikh, 8.10.2010, Romy Lesmana Dermawan P, Ketua Bahagian Pertanahan Pejabat Bupati Siak Sri Indrapura, Isnin, tarikh 3.12.2012, Khaidir, Panitera Kepala Mahkamah Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 3.12.2012, Jendra Firdaus, Mewakili Ketua Peguam Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 6.5.2013, Iria Darmaja, Ketua pejabat Pertanahan Kabupaten Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 3.12.2012. Ke atas soalan masalah apa yang dihadapi dalam mengamalkan hak pakai khusus tanah ini?.

³¹¹ Trie Sakti, Penyelidik Madya BPN, *temu bual*, Isnin, 15.8.2011, ke atas soalan permasalahan yang dihadapi oleh pihak berkuasa dalam pengamalan hak pakai khusus tanah.

khusus tanah ini dikuatkuasakan dalam sesebuah undang-undang bertulis yang diperolehi daripada hasil kajian yang dijalankan.

4.6.2 Masalah pewartaan hak pakai khusus tanah

Dapatan kajian seterusnya berkaitan pula dengan tanah institusi pemerintah sebagai aset negara. Dari segi ini dapatan kajian berdasarkan temu bual menunjukkan, bahawa tanah milik institusi pemerintah dan hak pengelolaan adalah aset negara yang direkod dalam daftar aset pada kementerian yang berkaitan. Hak pengelolaan sebagai aset adalah matlamatnya untuk keperluan perniagaan. Mengenai hak milik tanah bagi lembaga kewangan untuk bank ditubuhkan negara juga adalah aset bank berkaitan. Ketika ini, (atau pada masa kini) bank ditubuhkan negara tidak lagi diberi hak milik tetapi hak guna bangunan mahupun hak pakai. Kesemua hak tanah itu wajib berdaftar di pejabat pertanahan dan direkod dalam buku daftar aset di institusi masing-masing.³¹² Mengikut Firdaus, tanah yang dimanfaatkan oleh suatu institusi pemerintah bagi keperluan penyelenggaraan perkhidmatan awam adalah kekayaan negara atau daerah.³¹³

Berdasar dapatan kajian dalam ayat-ayat di atas analisis menunjukkan bahawa tanah institusi pemerintah yang diperuntukkan bagi perkhidmatan awam adalah aset negara atau daerah. Ia direkod dalam buku daftar aset di institusi masing-

³¹² Temu bual dengan: Wildan, Kepala Bidang Pejabat Wilayah Kekayaan Negara Provinsi Riau, Khamis, 11.11.2010, Kasmianto, Ketua Biro Perlengkapan Pejabat Gubernur Riau, Khamis, tarikh, 18.11.2010. Meri Ulfah, Panitera Kepala pada Mahkamah Tinggi Riau, Rabu, tarikh, 13.11.2010. Zosmel Zuly, Ketua Bahagian Umum pada Mahkamah Tinggi Syariah Riau, 4.11.2010. Edy Yulianto, Ketua Bahagian Umum pada Peguam Tinggi Riau, Selasa, tarikh, 5.10.2010, Yuliasman, Ketua Bahagian Undang-Undang Pada Pemerintah Kota Pekanbaru, Isnin, tarikh, 8.10.2010, Romy Lesmana Dermawan P, Ketua Bahagian Pertanahan Pejabat Bupati Siak Sri Indrapura, Isnin, tarikh 3.12.2012, Khaidir, Panitera Kepala Mahkamah Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 3.12.2012, Jendra Firdaus, Mewakili Ketua Peguam Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 6.5.2013, Iria Darmaja, Ketua pejabat Pertanahan Kabupaten Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 3.12.2012. Ke atas sosalan apakah tanah institusi pemerintah menjadi aset negara, bagaimana dengan hak pengelolaan dan hak milik bagi bank ditubuhkan negara?.

³¹³ Firdaus, *Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah*, [Jakarta : Penerbit Nusantara, 2008], 80.

masing. Selepas itu, tanah hak pengelolaan dan tanah yang diperuntukkan bagi bank yang ditubuhkan negara adalah aset daripada pemegang hak berkenaan yang direkod dalam buku daftar aset pada pemegang hak masing-masing.

Seterusnya, dapatan kajian pula adalah mengenai ciri atau sifat daripada aset negara atau daerah. Berdasarkan kepada soalan temu bual yang dijalankan didapati bahawa ciri atau sifat tanah institusi pemerintah sebagai aset negara itu adalah: a. pemegang hak adalah institusi pemerintah; b. tanah direkod sebagai aset negara atau daerah pada institusi pemerintah berkenaan; c. tanah diperolehi dengan cara membeli atau membayar pampasan kepada masyarakat dari pembiayaan APBN mahupun APBD; dan cara lain yang sah menurut undang-undang.³¹⁴

Analisis ke atas dapatan kajian dalam ayat di atas menunjukkan bahawa terdapat pelbagai ciri atau sifat daripada tanah sebagai aset negara atau daerah. Ia berkaitan dengan pemegang haknya, tanah direkod pada institusi terkait, dan tanah diperolehi dengan pelbagai cara.

Dapatan kajian lain berkaitan dengan permasalahan pewartaan tanah institusi pemerintah. Dari segi ini dapatan kajian menunjukkan bahawa permasalahan tanah institusi pemerintah yang dijumpai adalah permasalahan pewartaan tanah yang belum diamalkan pihak berkuasa.³¹⁵ Ia terbabit dengan tanah pejabat institusi pemerintah

³¹⁴ Temu bual dengan: Kasmianto, Ketua Biro Perlengkapan Pejabatan Gubernur Riau, Khamis, tarikh, 18.11.2010. Meri Ulfah, Panitera Kepala pada Mahkamah Tinggi Riau, Rabu, tarikh, 13.11.2010. Zosmel Zuly, Ketua Bahagian Umum pada Mahkamah Tinggi Syariah Riau, 4.11.2010. Edy Yulianto, Ketua Bahagian Umum pada Peguam Tinggi Riau, Selasa, tarikh, 5.10.2010, Yuliasman, Ketua Bahagian Undang-Undang Pada Pemerintah Kota Pekanbaru, Isnin, tarikh, 8.10.2010, Wildan, Ketua pejabat Kekayaan Negara Provinsi Riau, Khamis, tarikh 11.11.2010. Romy Lesmana Dermawan P, Ketua Bahagian Pertanahan Pejabat Bupati Siak Sri Indrapura, Isnin, tarikh 3.12.2012, Khaidir, Panitera Kepala Mahkamah Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 3.12.2012, Jendra Firdaus, Mewakili Ketua Peguam Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 6.5.2013, Iria Darmaja, Ketua pejabat Pertanahan Kabupaten Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 3.12.2012. ke atas soalan mengenai ciri-ciri atau sifat hak tanah institusi pemerintah sebagai aset negara.

³¹⁵ Temu bual dengan: Kasmianto, Ketua Biro Perlengkapan Pejabatan Gubernur Riau, Khamis, tarikh, 18.11.2010. Meri Ulfah, Panitera Kepala pada Mahkamah Tinggi Riau, Rabu, tarikh, 13.11.2010. Zosmel Zuly, Ketua Bahagian Umum pada Mahkamah Tinggi Syariah Riau, 4.11.2010. Edy Yulianto, Ketua Bahagian Umum pada Peguam Tinggi Riau, Selasa, tarikh, 5.10.2010, Yuliasman, Ketua Bahagian Undang-Undang Pada Pemerintah Kota Pekanbaru, Isnin, tarikh,

yang belum berdaftar tetapi sudah direkod dalam buku daftar aset, dan masa kini masih terdapat pertindihan mahupun setinggan tanah institusi pemerintah. Permasalahan seperti ini terdapat di: a. pejabat walikota Pekanbaru tujuh puluh lima (75) bidang tanah belum berdaftar, namun begitu, dalam buku daftar aset sudah direkod; b. di Kabupaten Siak Sri Indrapura sembilan ratus tiga puluh enam (936) bidang tanah belum berdaftar, namun begitu, dalam buku daftar aset direkod; c. Lima belas (15) bidang tanah di bawah Mahkamah Tinggi Syariah Riau, tetapi sudah direkod dalam buku daftar aset; d. dua ratus sembilan (209) bidang tanah pejabat Gabenor Riau belum berdaftar, tetapi direkod dalam buku daftar aset.

Selepas itu, terdapat pertindihan pemanfaatan tanah atau setinggan tanah seperti tanah pejabat Wali Kota Pekanbaru, pejabat Bupati Siak Sri Indrapura dan tanah pejabat Gabenor Riau. Seterusnya terdapat pula tanah institusi pemerintah yang belum dipagar dan tidak lagi selari lagi dengan rencana tata ruang. Oleh itu, bagi tanah yang tidak selari dengan rencana tata ruang tidak diberi kelulusan untuk menubuhkan bangunan pejabat di atas tanah berkenaan.³¹⁶ Analisis menunjukkan

8.10.2010, Wildan, Ketua pejabat Kekayaan Negara Provinsi Riau, Khamis, tarikh 11.11.2010. Romy Lesmana Dermawan P, Ketua Bahagian Pertanahan Pejabat Bupati Siak Sri Indrapura, Isnin, tarikh 3.12.2012, Khaidir, Panitera Kepala Mahkamah Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 3.12.2012, Jendra Firdaus, Mewakili Ketua Peguam Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 6.5.2013, Iria Darmaja, Ketua pejabat Pertanahan Kabupaten Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 3.12.2012. Ke atas soalan mengenai adakah tanah institusi pemerintah pewartaan sudah diamalkan.

³¹⁶ Temu bual dengan: Kasmianto, Ketua Biro Perlengkapan Pejabat Gabenor Riau, Khamis, tarikh, 18.11.2010. Meri Ulfah, Panitera Kepala pada Mahkamah Tinggi Riau, Rabu, tarikh, 13.11.2010. Zosmel Zuly, Ketua Bahagian Umum pada Mahkamah Tinggi Syariah Riau, 4.11.2010. Edy Yulianto, Ketua Bahagian Umum pada Peguam Tinggi Riau, Selasa, tarikh, 5.10.2010, Yuliasman, Ketua Bahagian Undang-Undang Pada Pemerintah Kota Pekanbaru, Isnin, tarikh, 8.10.2010. Wildan, Ketua pejabat Kekayaan Negara Provinsi Riau, Khamis, tarikh 11.11.2010. Banir, Panti Yatim Piatu, Khamis, tarikh, 4.11.2010, Azwar, Ketua Pengurus Masjid Agung Annur Provinsi Riau, Khamis, 4.11.2010, Romy Lesmana Dermawan P, Ketua Bahagian Pertanahan Pejabat Bupati Siak Sri Indrapura, Isnin, tarikh 3.12.2012, Khaidir, Panitera Kepala Mahkamah Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 3.12.2012, Jendra Firdaus, Mewakili Ketua Peguam Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 6.5.2013, Iria Darmaja, Ketua pejabat Pertanahan Kabupaten Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 3.12.2012. Wan Amran, Ketua Panti Yatim Piatu Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 4.12.2012, Fajriansyah, Ketua pengurus Masjid Raya Siak Sri Indrapura, Selasa, tarikh, 4.12.2012. Ke atas soalan mengenai permasalahan yang ditemukan ke atas tanah institusi pemerintah sebagai aset

permasalahan tanah institusi pemerintah ini terbabit dengan pewartaan, setinggian tanah, dan pertindihan pemanfaatan tanah.

4.6.3 Masalah hak pakai khusus tanah dalam pelbagai kes

Permasalahan seterusnya adalah mengenai masalah hak pakai khusus tanah dalam pelbagai kes yang terjadi. Terbabit dengan kes ini dapatan kajian mendapati tiga permasalahan kes tanah pejabat institusi pemerintah sebagai aset negara.

Pertama, kes perkara No. 49/PDT.G/2007/PN.PBR. Kes ini terjadi antara Syamsul Agus sebagai penyaman melawan Gabenor Riau dan Wali Kota Pekanbaru sebagai yang didakwa atau disaman. Tanah yang disaman adalah tanah pejabat pemerintah yang diperuntukkan bagi Fakulti Perubatan Universiti Riau yang sudah berdaftar dan memiliki Sijil Hak Pakai No. 118 tarikh 22.5.1984 atas nama Pemerintah Kota Pekanbaru. Dalam kes ini Mahkamah menolak tuntutan penyaman dan menetapkan Gabenor Riau dan Wali Kota Pekanbaru sebagai pihak yang berhak atas tanah itu.³¹⁷

negara. Perkara ini juga diperkatakan Kasmianto dalam Surat khabar Riau Pos, Jumat, tarikh, 5.11.2010.

³¹⁷ Pengadilan Negeri Pekanbaru, Asli/Salinan Putusan Perkara Perdata Gugatan/Permohonan, Nombor, 49/PDT.G/2007/PN.PBR, Tarikh, 27.3.2008. Posisi kes ini adalah: Kakek penyaman bernama SADA'I diakui memiliki tanah di Jalan Ponegoro Pekanbaru yang saat ini dibangun gedung pejabat Fakulti Kedokteran Universiti Riau. Berdasarkan Surat Keterangan Pengesahan Tanah tarikh 7.1.1953 dengan luas tanah 9.500 meter persegi. Setelah kakek penyaman meninggal dunia, tanah itu dihebahkan kepada ibu kandung penyaman bernama Siti Maryam. Dan Siti Maryam ini memiliki tanah berdasarkan pada Surat Keterangan Pengesahan Tanah tarikh 7.1.1953. Kakek penyaman dan neneknya setelah meninggal pada tahun 1964 dan tahun 1965 dikuburkan di lokasi tanah tersebut. Seterusnya beberapa keluarganya yang meninggal, juga ikut dikuburkan di lokasi itu, begitu juga warga sekitarnya. Atas perkara ini keluarga penyaman tidak ada keberatan dan membiarkan sahaja hingga tanah itu penuh dengan perkuburan umum. Bahawa pada tahun 2003, Pemerintah Kota Pekanbaru menggali perkuburan di lokasi itu untuk dipindahkan ketempat lain. Penyaman tidak menerima, kerana merasa itu adalah tanah milik keluarganya, terlebih kakek dan neneknya dikuburkan di lokasi itu. Tidak hanya itu, pembongkaran makam juga diikuti dengan dibangunnya Fakulti Kedokteran oleh Pemerintah Provinsi Riau dan Universiti Riau menempati bangunannya hingga kini. Setelah penyaman bolak-balik menanyakan haknya, ternyata Pemerintah Kota Pekanbaru tanpa sepengetahuan penyaman telah memiliki Sijil Hak Pakai No. 118 tarikh 22.5.1984 yang diperuntukkan bagi perkuburan umum di atas tanah milik penyaman. Pada penyaman mengaku tidak pernah menjual, menghebahkan atau menukarkan tanah itu kepada sesiapaupun, termasuk kepada para tersaman. Atas dasar inilah penyaman mengajukan saman perbuatan melawan hukum yang dilakukan Gabenor Riau dan Wali Kota Pekanbaru. Agar pemerintah mengembalikan tanah itu pada penyaman

Kedua, kes perkara No. 36/PDT.G/2009/PN.PBR. Kes ini terjadi antara Wahidin sebagai penyaman melawan Kementerian Pendidikan Nasional sebagai yang didakwa atau disaman. Tanah yang disaman adalah tanah pejabat pemerintah yang diperuntukkan bagi Universiti Riau yang sudah berdaftar dan memiliki Sijil Hak Pakai No.14 dan No.15.2002 atas nama Kementrian Pendidikan Nasional. Dalam kes ini Mahkamah memutuskan saman penyaman tidak boleh diterima dan menetapkan Universiti Riau sebagai pihak yang berhak atas tanah itu, kerana letak tanah yang disaman berbeza dengan letak tanah yang bertulis dalam Sijil Hak Milik Atas Tanah atas nama penyaman.³¹⁸

Ketiga, kes perkara No. 28/PDT.G/2005/PN.DUM. Kes ini terjadi antara Mukhsin sebagai penyaman melawan Universiti Riau. Tanah yang disaman adalah tanah pejabat pemerintah yang diperuntukkan bagi Universiti Riau dan memiliki Sijil Hak Pakai No. 2.1991 tarikh 16.5.1991 atas nama Kementerian Pendidikan Nasional. Dalam kes ini Mahkamah memutuskan saman penyaman boleh diterima dan menetapkan Universiti Riau sebagai pihak yang tidak berhak atas tanah itu, kerana hakim tidak menemukan bukti pembayaran pampasan kepada penyaman oleh para tersaman. Selepas itu penyaman mampu menunjukkan surat asal kepemilikan tanah, dan juga mampu membuktikan alibi bahawa pada saat proses pampasan dilakukan

dalam keadaan kosong. Atas perkara ini Mahkamah memutuskan: “Menolak saman penyaman seluruhnya” alasannya: 1. Penyaman secara diam-diam telah melepaskan haknya atas tanah itu untuk dijadikan tanah perkuburan; 2. Ada bukti bertulis kesepakatan damai antara penyaman dan Pemerintah Provinsi Riau yang dibuat dihadapan notaris, isinya adalah: a. Penyaman telah menerima bantuan dari Pemerintah Provinsi Riau tujuh puluh lima juta rupiah; b. Penyaman menyerahkan dokumen asli kepada Pemerintah Provinsi Riau; Penyaman menyatakan tidak akan melakukan tuntutan dikemudian hari dalam bentuk apapun kepada pihak Pemerintah Provinsi Riau oleh ahli waris dan ahli waris lainnya.

³¹⁸ Pengadilan Negeri Pekanbaru, Asli/Salinan Putusan Perkara Perdata Gugatan/Permohonan, Nombor, 36/PDT.G/2009/PN.PBR, Tarikh, 23.2. 2010. Posisi kes ini adalah: Penyaman mengaku memiliki sebidang tanah yang dibeli dari Adelinsyah. Bahawa Ratnawati-Adelinsyah ini mengaku belum pernah diberi wang pampasan oleh pemerintah. Pada hal kenyataan di lapangan tanah tersebut sudah memiliki Sijil Tanah Hak Pakai No. 14 dan 15.2002 dan dikuasai oleh Universiti Riau. Penyaman beberapa kali mengajukan permohonan pampasan, tetapi tidak pernah ada tanggapan. Akhirnya penyaman mengajukan saman. Atas saman itu mahkamah memutuskan: “Menyatakan saman penyaman tidak dapat diterima”. Alasannya adalah lokasi tanah yang disaman berbeza dengan yang ada dalam Sijil hak milik atas tanah atas nama penyaman.

surat milik penyaman sedang digadaikan pada Bank Rakyat Indonesia cabang Dumai.³¹⁹

Mengikut kes-kes dalam ayat-ayat di atas didapati bahawa kes yang terjadi adalah kes-kes yang behubung kait dengan tanah yang dikuasi oleh badan-badan awam yang digunapakai bagi perkhidmatan awam. Tanah berkenaan adalah sebagai kekayaan negara atau daerah. Selepas itu tidak kesemua badan awam dalam kes itu ditetapkan oleh mahkamah sebagai pihak yang berhak atas tanah berkenaan.

4.7 Cara Menambahbaikkan Kelemahan Hak Pakai Khusus Tanah

4.7.1 Cara dari segi undang-undang sebagai penanda aras

Dapatan kajian ini dilakukan untuk membuat penjelasan secara objektif dan sistematik ke atas perkara ini. Ia boleh dilakukan dengan cara menemubual dengan responden terbabit dengan cara menambahbaik kelemahan hak pakai khusus tanah. Mengikut cara ini penyelidik akan boleh berjaya mengkaji objektif kajian yang dikaji.

Dapatan kajian berkaitan dengan cara menambahbaikkan kelemahan hak pakai ini utamanya adalah cara dari segi undang-undang. Dari segi ini dapatan kajian menunjukkan bahawa undang-undang khusus mengatur hak pakai khusus tanah sebagai penanda aras adalah perlu berdasarkan temu bual dengan kesemua responden di bawah eksekutif dan badan kehakiman. Sukar pihak berkuasa mengamalkan hak

³¹⁹ Pengadilan Negeri Dumai, Asli/Salinan Putusan Pengadilan Negeri Dumai Nombor 28/PDT.G/2005/PN.DUM, Tarikh, 24.7.2006. Posisi kes ini adalah: Penyaman mengaku memiliki tanah berdasarkan AJB No. 918/AJB/DB/1987 tarikh, 9.11.1987. Namun begitu, tanpa alasan jelas tanah milik penyaman di masukkan ke dalam area Kampus Universiti Riau Fakulti Perikanan Kota Dumai berdasarkan Sijil Tanah Hak Pakai No.2.1991, tarikh 16.5.1991 yang diberikan kepada Kementerian Pendidikan Nasional. Kerana penyaman tidak perna merasa menerima wang pampasan atau mengalihkan tanahnya, penyaman mengajukan saman agar surat tanah itu dibatalkan. Mahkamah negeri Dumai memutuskan:”mengabulkan saman penyaman.” Alasannya: Hakim tidak menemukan adanya bukti atas pembayaran pampasan kepada penyaman oleh para tersaman; Penyaman mampu menunjukkan surat asal atas kepemilikan atas tanah itu, dan mampu membuktikan alibi bahawa pada saat proses pampasan dilakukan surat milik penyaman sedang digadaikan pada bank Rakyat Indonesia cabang Dumai.

pakai khusus tanah ini apabila undang-undangnya tiada.³²⁰ Didapati daripada dapatan kajian ini bahawa mencadangkan undang-undang bagi mengatur hak pakai khusus tanah sebagai penanda aras adalah perlu, kerana apabila undang-undang yang mengaturnya tiada hak pakai khusus tanah sukar untuk diamalakan.

Selepas itu, dapatan kajian pula terbabit dengan soalan cara menambahbaikkan hak pakai khusus tanah. Berdasarkan dapatan kajian dengan cara temu bual sama ada dengan pakar pertanahan mahupun penjawat daripada BPN memberi makluman bahawa hak pakai khusus tanah ini mengandungi perkara-perkara yang positif dalam menunjang keperluan institusi pemerintah. Di bawah UUPA.5.1960 hak pakai ketika kini adalah bersifat umum. Pada masa hadapan undang-undang yang lebih bersifat khusus yang substansinya memuat tujuan sesebuah undang-undang tanah perlu diwujudkan dan dikuatkuasakan. Namun begitu, apabila konsep hak pakai khusus tanah ini substansinya tidak mempunyai tujuan undang-undang maka konsep hak pakai khusus ini tiadakan sahaja kerana pihak berkuasa boleh keliru dalam pengamalan.³²¹

Didapati pula daripada dapatan kajian dalam ayat di atas bahawa hak pakai khusus tanah boleh menopang keperluan institusi pemerintah. Setakat ini UUPA yang mengatur hak pakai ketika kini adalah bersifat umum dan substansi undang-

³²⁰ Temu bual dengan: Kasmianto, Ketua Biro Perlengkapan Pejabatan Gubernur Riau, Khamis, tarikh, 18.11.2010. Meri Ulfah, Panitera Kepala pada Mahkamah Tinggi Riau, Rabu, tarikh, 13.11.2010. Zosmel Zuly, Ketua Bahagian Umum pada Mahkamah Tinggi Syariah Riau, 4.11.2010. Edy Yulianto, Ketua Bahagian Umum pada Peguam Tinggi Riau, Selasa, tarikh, 5.10.2010, Yuliasman, Ketua Bahagian Undang-Undang Pada Pemerintah Kota Pekanbaru, Isnin, tarikh, 8.10.2010, Wildan, Ketua pejabat Kekayaan Negara Provinsi Riau, Khamis, tarikh 11.11.2010. Banir, Panti Yatim Piatu, Khamis, tarikh, 4.11.2010, Azwar, Ketua Pengurus Masjid Agung Annur Provinsi Riau, Khamis, 4.11.2010, Romy Lesmana Dermawan P, Ketua Bahagian Pertanahan Pejabat Bupati Siak Sri Indrapura, Isnin, tarikh 3.12.2012, Khaidir, Panitera Kepala Mahkamah Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 3.12.2012, Jendra Firdaus, Mewakili Ketua Peguam Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 6.5.2013, Iria Darmaja, Ketua pejabat Pertanahan Kabupaten Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 3.12.2012. Wan Amran, Ketua Panti Yatim Piatu Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 4.12.2012, Fajriansyah, Ketua pengurus Masjid Raya Siak Sri Indrapura, Selasa, 4.12.2012. Ke atas soalan bagaimana cara menambahbaikkan kelemahan hak pakai khusus tanah oleh pihak berkuasa.

³²¹ Temu bual dengan: Hermawan Sauni, Isnin, tarikh, 15.8.2011. Yulia Mirwati, Sabtu, tarikh, 6.11.2010 dan Trie Sakti, Penyelidik Madya BPN, Isnin, 15.8.2011, ke atas soalan, bagaimana cara menambahbaikkan kelemahan hak pakai khusus tanah ini.

undang hak pakai khusus tanah telah dirangkuminya. Oleh itu, konsep hak pakai khusus tanah seharusnya diatur oleh undang-undang yang di dalamnya mengandungi tujuan sesebuah perundangan. Apabila konsep hak pakai ini tidak diatur oleh undang-undang konsep berkenaan tiadakan sahaja.

4.7.2 Cara mengamalkan pewartaan ke atas hak pakai khusus tanah

Dapatan kajian pula adalah berkaitan dengan pewartaan ke atas hak pakai khusus tanah, iaitu pewartaan dari segi undang-undang. Dari segi ini berdasarkan temu bual dengan kesemua responden di bawah badan eksekutif, badan kehakiman dan penjawat di bawah jawatan harta kekayaan negara dapatan kajian mendapati bahawa pendaftaran tanah bagi mendapatkan Sijil Tanah boleh menambahbaikkan hak pakai khusus tanah ini kerana pendaftaran tanah itu memiliki implikasi undang-undang terhadap pengurusan tanah hak pakai khusus sebagai aset negara iaitu: tanah memiliki Sijil sebagai bukti; tanah aset negara pasti secara undang-undang; tanah aset negara itu mudah dilakukan pengawalan dan diketahui apabila pidahmilik; tidak lagi menimbulkan soalan BPK mengenai status tanah aset negara.³²²

Dapatan kajian seperti mana dalam ayat di atas menunjukkan bahawa cara pewartaan dari segi perundangan boleh menambahbaikkan kelemahan hak pakai khusus tanah. Ia dilakukan dengan cara mengamalkan pendaftaran tanah bagi

³²² Temu bual dengan: Kasmianto, Ketua Biro Perlengkapan Pejabatan Gabenor Riau, Khamis, tarikh, 18.11.2010. Meri Ulfah, Panitera Kepala pada Mahkamah Tinggi Riau, Rabu, tarikh, 13.11.2010. Zosmel Zuly, Ketua Bahagian Umum pada Mahkamah Tinggi Syariah Riau, 4.11.2010. Edy Yulianto, Ketua Bahagian Umum pada Peguam Tinggi Riau, Selasa, tarikh, 5.10.2010, Yuliasman, Ketua Bahagian Undang-Undang Pada Pemerintah Kota Pekanbaru, Isnin, tarikh, 8.10.2010, Romy Lesmana Dermawan P, Ketua Bahagian Pertanahan Pejabat Bupati Siak Sri Indrapura, Isnin, tarikh 3.12.2012, Khaidir, Panitera Kepala Mahkamah Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 3.12.2012, Jendra Firdaus, Mewakili Ketua Peguam Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 6.5.2013, Iria Darmaja, Ketua pejabat Pertanahan Kabupaten Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 3.12.2012. Ke atas soalan bagaimana cara menambahbaikkan kelemahan hak pakai khusus tanah oleh pihak berkuasa.

mendapatkan Sijil Tanah. Pendaftaran tanah memiliki pelbagai implikasi undang-undang ke atas tanah aset negara.

Selepas itu, dapatan kajian seterusnya terbabit pula dengan pewartaan dari segi pentadbiran. Dari segi ini dapatan kajian menunjukkan bahawa pewartaan dari segi pentadbiran boleh juga menambahbaikkan kelemahan hak pakai khusus tanah ini. Pewartaan ini berimplikasi pentadbiran terhadap rekod tanah sebagai aset negara, iaitu: tanah direkod dalam buku daftar aset; tanah belum bersijil direkod dalam buku daftar aset dengan notis “tanah belum bersijil”; semasa melaporkan kekayaan negara mesti disebut tanah ini belum memiliki Sijil Tanah; tidak menimbulkan soalan daripada BPK mengenai status tanah; tanah aset negara pasti secara pentadbiran; tertib pentadbiran pertanahan boleh diwujudkan; besarnya bilangan kekayaan negara berpunca daripada tanah mudah dikira; tertib ke atas alam sekitar; tanah sudah pindah milik dikeluarkan dalam buku daftar aset.³²³ Mengikut Ketua Pejabat Harta Kekayaan Negara tanah institusi pemerintah yang direkod di Pejabat Kekayaan Negara itu tanah yang sudah memiliki Sijil Tanah.³²⁴

Didapati dalam dapatan kajian pada ayat di atas bahawa pewartaan dari segi pentadbiran pertanahan boleh menambahbaikkan kelemahan hak pakai khusus tanah. Ia berimplikasi ke atas rekod tanah, tidak memiliki soalan BPK, tanah pasti secara pentadbiran, kekayaan negara mudah dikira bilangannya dan pindahmilik tanah boleh diketahui secara pasti.

³²³ Temu bual dengan: Kasmianto, Ketua Biro Perlengkapan Pejabatan Gubernur Riau, Khamis, tarikh, 18.11.2010. Meri Ulfah, Panitera Kepala pada Mahkamah Tinggi Riau, Rabu, tarikh, 13.11.2010. Zosmel Zuly, Ketua Bahagian Umum pada Mahkamah Tinggi Syariah Riau, 4.11.2010. Edy Yulianto, Ketua Bahagian Umum pada Peguam Tinggi Riau, Selasa, tarikh, 5.10.2010, Yuliasman, Ketua Bahagian Undang-Undang Pada Pemerintah Kota Pekanbaru, Isnin, tarikh, 8.10.2010, Romy Lesmana Dermawan P, Ketua Bahagian Pertanahan Pejabat Bupati Siak Sri Indrapura, Isnin, tarikh 3.12.2012, Khaidir, Panitera Kepala Mahkamah Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 3.12.2012, Jendra Firdaus, Mewakili Ketua Peguam Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 6.5.2013, Iria Darmaja, Ketua pejabat Pertanahan Kabupaten Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 3.12.2012. Ke atas soalan bagaimana cara menambahbaikkan kelemahan hak pakai khusus tanah oleh pihak berkuasa.

³²⁴ Wildan, Ketua pejabat Kekayaan Negara Provinsi Riau, *Temu bual*, Khamis, tarikh 11.11.2010.

Sedemikian pula, dapatan kajian berdasarkan temu bual dengan responden di bawah badan eksekutif, badan kehakiman dan penjawat di bawah pejabat harta kekayaan negara mengenai pewartaan dari segi fizikal menunjukkan bahawa pewartaan dari segi fizikal boleh menambahbaikkan hak pakai khusus tanah dari segi amalannya. Ia berimplikasi fizikal terhadap pemagaran tanah iaitu: penyelesaian terhadap setingan tanah institusi pemerintah oleh masyarakat; meniadakan pertindihan aset; secara fizikal tanah mudah diketahui lokasinya.³²⁵ Dapatan kajian menunjukkan bahawa pewartaan dari segi fizikal tanah dipagar bagi meniadakan setingan tanah, pertindihan aset tiada, letak tanah mudah untuk diketahui.

4.8 Rumusan

Berdasarkan dapatan kajian dalam ayat-ayat di atas, hasil analisis menyokong objektif kajian terbabit dengan undang-undang hak pakai khusus tanah; ciri atau sifat hak pakai khusus tanah; amalan hak pakai khusus tanah; masalah yang dihadapi dalam amalan; dan membuat cadangan undang-undang bagi menambahbaikkan hak pakai khusus ini.

Dapatan kajian mengenai undang-undang hak pakai khusus tanah menunjukkan hubungan positif antara hak pakai khusus ini dengan UUPA. Ubah suai jenis-jenis hak tanah boleh dijalankan, tetapi tidak sebarang ubah suai. Analisis

³²⁵ Temu bual dengan: Kasmianto, Ketua Biro Perlengkapan Pejabatan Gubernur Riau, Khamis, tarikh, 18.11.2010. Meri Ulfah, Panitera Kepala pada Mahkamah Tinggi Riau, Rabu, tarikh, 13.11.2010. Zosmel Zuly, Ketua Bahagian Umum pada Mahkamah Tinggi Syariah Riau, 4.11.2010. Edy Yulianto, Ketua Bahagian Umum pada Peguam Tinggi Riau, Selasa, tarikh, 5.10.2010, Yuliasman, Ketua Bahagian Undang-Undang Pada Pemerintah Kota Pekanbaru, Isnin, tarikh, 8.10.2010, Romy Lesmana Dermawan P, Ketua Bahagian Pertanahan Pejabat Bupati Siak Sri Indrapura, Isnin, tarikh 3.12.2012, Khaidir, Panitera Kepala Mahkamah Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 3.12.2012, Jendra Firdaus, Mewakili Ketua Peguam Negeri Siak Sri Indra Pura, Isnin, tarikh, 6.5.2013, Iria Darmaja, Ketua pejabat Pertanahan Kabupaten Siak Sri Indra Pura, Selasa, tarikh 3.12.2012. Ke atas soalan bagaimana cara menambahbaikkan kelemahan hak pakai khusus tanah oleh pihak berkuasa.

menunjukkan perundangan hak pakai khusus mesti mengikut asas-asas dan falsafah dirangkumi UUD'45 dan UUPA. Dapatan kajian yang diulas juga didapati UUPA sebagai undang-undang bersifat payung peranannya sebagai pengawal bagi keberlanjutan asas-asas dan falsafah itu. Penglibatan UUPA sebagai undang-undang payung pindaan terhadap UUPA tidak diperlukan jika mengubahsuai jenis-jenis hak tanah di bawah UUPA. Ia cukup berlaku terhadap seksyen 16 UUPA dan seksyen-seksyen lain yang berkaitan supaya asas-asas dan falsafah yang dirangkumi UUPA itu boleh dikawal secara berterusan.

Analisis seterusnya mendapati bahawa kuasa hak menguasai negara di bawah UUPA besar dan luas cakupannya. Dengan kuasa itu telah dikuatkuasakan oleh pihak berkuasa hak pengelolaan di bawah PMDN.1.1977 dan hak milik bagi perbadanan tertentu di bawah PP.38.1963 dalam perkembangannya. Pada masa hadapan kuasa hak menguasai negara itu beri ruang pula bagi hak pakai khusus tanah. Semestinya kuasa negara berkenaan dihadkan oleh UUD supaya hak asasi manusia tidak dilanggar. Selepas itu didapati pula daripada dapatan kajian bahawa undang-undang yang khusus mengatur hak pakai khusus tanah ini belum wujud. Setakat ini Seksyen 41,42 dan 43 UUPA mengatur hak pakai secara umum.

Dari segi ciri atau sifat hak pakai khusus tanah yang signifikan berdasarkan analisis wujud pada sebutan nama, isi hak, subjek hak, tanah sebagai objek, tanah tidak boleh dibebankan dengan hak tanggungan dan tidak boleh dipindahmilik. Hasil analisis juga menunjukkan bahawa kajian hak pakai khusus tanah ini sebagai kajian yang spesifik, dalam pengamalannya tidak disebut hak pakai khusus tanah tetapi hak pakai institusi pemerintah. Dapatan kajian juga menunjukkan dari segi amalan belum didapati hak pakai khusus tanah itu dipindah milik dan dibebankan dengan hak tanggungan yang didapati hanya perubahan peruntukan hak pakai khusus tanah

kerana tidak selari lagi dengan rencana tata ruang.

Analisis mengenai isi hak pakai khusus tanah ini menunjukkan bahawa tanah negara hanya dimanfaatkan oleh institusi pemerintah bagi perkhidmatan am selama masa tidak ditentukan. Kelemahan hak pakai institusi pemerintah, hak pengelolaan, dan hak milik bagi lembaga kewangan bagi bank ditubuhkan negara adalah sama iaitu tidak boleh dipindah milik atau dibebankan dengan hak tanggungan. Sementara itu antara hak pakai institusi pemerintah dengan hak milik bagi lembaga kewangan bagi bank ditubuhkan negara manfaatnya sama, iaitu boleh dikuasai bagi jangka masa yang tidak ditentukan. Hak pengelolaan boleh diusahakan berdasarkan kontrak dengan pihak ketiga bagi memperolehi manfaat ekonomi.

Berdasarkan dapatan kajian, permasalahan yang dihadapi pihak berkuasa dari segi amalan adalah undang-undang mengatur hak pakai khusus belum wujud. Setakat ini, seksyen 41, 42 dan 43 UUPA dan PP.40.1996 hanya mengatur hak pakai secara am. Permasalahan lain adalah dari segi pewartaan undang-undang, pentadbiran dan pewartaan dari segi fizikal. Bagi menambahbaikkan undang-undang sebagai rujukan adalah perlu, dan mengamalkan perwartaan sama ada dari segi pewartaan undang-undang, pentadbiran atau pun pewartaan fizikal.

BAB 5

PERBINCANGAN DAPATAN KAJIAN

5.0 Pengenalan

Bab ini membincangkan hasil kajian dalam konteks kajian lepas, kerangka teoritikal dan justifikasi terhadap peraturan perundangan yang menyumbangkan kepada dapatan kajian. Dalam bab ini dibincangkan tentang gambaran undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai rujukan. Dalam perkara ini terbabit dengan hubungan, peranan UUPA ke atas hak pakai khusus tanah, ruang hak pakai khusus tanah dalam UUPA, dan undang-undang sebagai dasar rujukan hak pakai khusus tanah. Selepas itu, dalam perbincangan ini digambarkan pula mengenai ciri atau sifat hak pakai khusus tanah, pengamalan hak pakai khusus tanah ini oleh pihak berkuasa, masalah yang dihadapi pihak berkuasa, dan cara menambahbaikkan hak pakai khusus tanah berkenaan.

5.1 Kewujudan Undang-Undang Hak Pakai Khusus Tanah di Indonesia

5.1.1 Hubung kait hak pakai khusus tanah dengan perundangan pertanahan

Tuntutan bagi menubuhkan undang-undang khusus yang mengatur hak pakai khusus tanah di bawah perundangan pertanahan nasional Indonesia dibuktikan berdasarkan kepada dapatan kajian. Bagi menyokong tuntutan itu hubung kait yang signifikan dan kukuh antara undang-undang hak pakai khusus tanah yang ditubuhkan dengan perundangan pertanahan nasional Indonesia di bawah UUPA.5.1960 sudah wujud dibuktikan berdasarkan dapatan kajian. Kewujudan itu, UUPA ditempatkan sebagai tunggak perundangan yang kukuh dan tertinggi terhadap hak pakai khusus tanah di bawah hubung kait tersebut. Hubung kait itu turut dikenal pasti, dan dikukuhkan lagi dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa mana-mana undang-undang terbabit

dengan pertanahan ini mesti berdasarkan UUPA.

Dari segi hubung kait antara undang-undang hak pakai khusus tanah dengan UUPA, hasil kajian pula menunjukkan bahawa segala polisi pertanahan bagi menyelaraskan dengan perkembangan baharu pada era kesejagatan, dan dinamika masyarakat, sama ada menambahkan atau pun mengurangkan (pemindaan) ke atas jenis-jenis hak tanah di ataur dalam UUPA boleh dijalankan apabila mengikuti konsep atau prinsip-prinsip, asas-asas, dan falsafah yang digubal dalam UUPA.5.1960 itu.

Berdasarkan hubung kait seperti mana dalam pernyataan di atas boleh diketahui, bahawa pemindaan ke atas jenis-jenis hak tanah yang diatur UUPA tidak boleh amalkan apabila pemindaan itu tidak selari dengan konsep atau prinsip-prinsip, asas-asas dan falsafah yang dikandungi UUPA.5.1960. Fenomena ini tidak hanya berlaku bagi hak pakai khusus tanah sahaja tetapi berlaku juga bagi jenis-jenis hak tanah secara am di bawah UUPA. Termasuk dalam perkara ini adalah hak pengelolaan, hak milik tanah wakaf, hak pakai institusi pemerintah dan hak milik tanah untuk lembaga kewangan bagi bank ditubuhkan negara.

Berdasarkan kepada penerangan seperti mana dalam ayat-ayat di atas, penyelidik berpendapat bahawa bagi menubuhkan undang-undang khusus yang mengatur hak pakai khusus tanah sebagai hak tanah baharu mengikut asas-asas, dan falsafah yang digubal dalam Perlembagaan dan UUPA.5.1960 sepatutnya diamalkan supaya tidak terjadi permasalahan hak pakai khusus tanah dari segi undang-undang di masa hadapan. Apabila berlaku pelanggaran undang-undang dengan tuntutan asas-asas dan falsafah yang dikandungi Perlembagaan dan UUPA, undang-undang hak pakai khusus tanah akan terbatal. Dari segi ini menunjukkan pula bahawa dalam konteks sama ada menambahkan mahupun mengurangkan (pemindaan) jenis-jenis

hak tanah di Indonesia, UUPA.5.1960 sebagai tunggak perundangan pertanahan yang kukuh dan tertinggi adalah perlu.

Perlunya undang-undang sebagai dasar rujukan yang kukuh, dan tertinggi yang berkesan ini selaras dengan pandangan sarjana-sarjana seperti Mukhsin, Imam Koeswahyono, Bagirmanan, Leon Duguit, Immanuel kan, Montesquieu, Siti Sundari dan J.Van der Hoeven. Pada dasarnya sarjana-sarjana itu memperkatakan bahawa, undang-undang itu diletakkan sebagai sandaran atau ukuran tingkah laku tertinggi dalam negara sebagai penanda aras. Negara mesti tertakluk pada undang-undang digubalnya. Oleh itu, dalam negara berasas perundangan tiada yang boleh lulus dari undang-undang sekalipun itu bagi yang menggubalnya. Supaya keseimbangan dalam negara dapat diwujudkan, penghadan kekuasaan adalah perlu. Undang-undang yang dibuat dan diamalkan oleh pemerintah itu sebagai konstitusi daripada polisi pertanahan. Mana-mana undang-undang mesti berakar pada titik tolak normatif berupa asas-asas, dan prinsip-prinsip sebagai ukuran penanda aras oleh pihak berkuasa dalam menjalankan kuasanya.³²⁶

Berdasarkan dapatan kajian dan pandangan-pandangan daripada pakar dalam pernyataan di atas, dari segi juridis undang-undang hak pakai khusus tanah perlu wujud sebagai dasar rujukan pihak berkuasa dalam mengamalkan hak pakai khusus tanah berkenaan. Namun begitu, apabila undang-undang hak pakai khusus tanah ini diatur oleh sesebuah perundangan yang bersifat umum, perlulah digubal undang-undang yang bersifat khusus. Selepas itu undang-undang itu perlu disebarluaskan kepada pihak berkuasa. Perkara ini selaras pula dengan pandangan pakar yang lain

³²⁶ H. Mukhsin dan Imam Koeswahyono, 2008. loc. cit., 31[nota kaki, 44:21]. Bagir Manan, 1994. loc. cit., 8 [nota kaki, 47:21]. Abu Daud Busroh, 1993., loc. cit., 24 [nota kaki, 45:21]. Syamsuharya Betham, 2007. loc.cit., 17 [nota kaki, 48:21]. Montesquieu, 1989. loc. cit., 13 [nota kaki, 49:21]. Siti Sundari Rangkuti, 2005. loc. cit., 12 [nota kaki, 50:22]. B. Arief Sidharta, 2004. loc. cit., 123-124 [nota kaki, 51:22].

seperti Jimly Asshiddiqie dan Yuliandri. Pada dasarnya pandangan itu memberi penjelasan bahawa undang-undang itu selain bersifat am juga boleh bersifat khusus kerana khusus mengatur subjek perundangan tertentu, dan khusus kerana berlaku bagi wilayah atau lokal itu tertentu. Selain itu, undang-undang berkenaan perlu pula mengikuti cara pembentukan perundangan yang baik.³²⁷

Penyelidik bersetuju dengan dapatan kajian dan pandangan sarjana berkenaan dalam pernyataan di atas, penyelidik perlu sokong kerana kedua-duanya telah meninggikan kaedah-kaedah negara berasaskan perundangan yang menunjukkan bahawa negara berasas perundangan itu tidak mengabaikan peranan undang-undang sebagai alat pengendali dalam pelbagai bidang kehidupan masyarakat, termasuk di bidang pertanahan ini. Dalam perkara pertanahan tidak hanya berlaku bagi pelupusan, pemanfaatan dan pentadbiran hak pakai khusus tanah, tetapi berlaku juga bagi hak tanah secara am. Termasuk juga di dalam perkara ini adalah hak pengelolaan, hak pakai institusi pemerintah, hak milik bagi tanah wakaf, dan hak milik untuk bank ditubuhkan negara, agama dan sosial.

Tuntutan supaya hak pakai ini diperuntukkan bagi perbadanan awam dan memberi faedah ke atas orang ramai dari segi asas dan falsafah pula sudah wujud dibuktikan berdasarkan dapatan kajian. Dari segi ini, hubung kait yang signifikan antara undang-undang hak pakai khusus tanah dengan UUPA.5.1960 terletak pada kewujudan asas dan falsafah di bawah UUPA.5.1960 itu bersifat asas (*fundamental*) ke atas perundangan hak pakai khusus tanah ini. Falsafah yang asas ini turut dikukuhkan, dan dikenal pasti dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa peranan tanah semakin lebih penting bagi menampung pelbagai aktiviti yang terus berkembang untuk memenuhi pelbagai keperluan awam seperti keperluan

³²⁷ Jimly Asshiddiqie, 2010. loc. cit., 3 [nota kakit, 56:24]. Yuliandri, 2007. loc. cit., 251 [nota kaki, 57:24].

kementerian, agama dan sosial yang dijalankan selari dengan undang-undang dan menurut idea undang-undang itu sendiri. Selepas itu dalam mengubasuaikan jenis hak tanah yang dijalankan mesti selari dengan falsafah, dan konsepsi yang terkandung dalam UUPA dan budaya Indonesia. Fenomena ini tidak hanya berlaku bagi hak pakai khusus tanah sahaja tetapi berlaku juga bagi hak tanah secara am mengikut mana-mana diatur di bawah UUPA.5.1960. Dalam perkara ini, termasuk juga hak pengelolaan, hak pakai institusi pemerintah, hak milik tanah wakaf, dan hak milik bagi bank ditubuhkan negara.

Penyelidik berpendapat bahawa meletakkan asas-asas dan falsafah yang dikandungi Perlembagaan dan UUPA di dalam mewujudkan undang-undang hak pakai khusus tanah boleh menyokong objektif kajian yang menunjukkan hubungan positif secara hierarki (hierarchy) antara undang-undang hak pakai khusus tanah dengan Perlembagaan dan UUPA. Ini sekaligus memperkukuh bahawa negara Indonesia sebagai negara perundangan berasas kebajikan mesti bertanggung jawab terhadap kesejahteraan hidup masyarakat berdasarkan undang-undang. Tanggung jawab negara yang selari dengan apa-apa dimatlamatkan oleh negara di bawah UUD'45 dan UUPA.5.1960 adalah penting.

Kepentingan matlamat negara yang berkesan ini selaras dengan Perlembagaan Indonesia (UUD'45) dan pandangan sarjana-sarjana seperti Muhammad Yamin, Muhammad Djafar, Ida Nurlinda, Mahfud, Bagir Manan, Satjipto Rahardjo, Otje Salman. Pada dasarnya UUD'45 dan pandangan sarjana-sarjana itu adalah, bahawa Indonesia negara berasas perundangan, mesti tertakluk dan menjunjung tinggi undang-undang itu. Setiap orang mempunyai tempat yang sama rata di sisi undang-undang. Matlamat negara yang hendak dicapai adalah mewujudkan kesejahteraan terhadap orang ramai secara adil, dan mesti dijalankan

dengan cara-cara yang selari dengan undang-undang, menurut idea undang-undang dan berpijak pada Pancasila, UUD'45, dan perundangan adat sebagai asas am di bawah UUPA.5.1960 sebagai penanda aras.³²⁸

Berdasarkan dapatan kajian, Perlembagaan Indonesia dan pandangan sarjana-sarjana seperti mana dalam pernyataan di atas, turut pula meninggikan kaedah-kaedah negara berasaskan kebajikan. Kaedah tersebut menunjukkan bahawa mana-mana tanah bagi menampung pelbagai aktiviti keperluan awam seperti hak pakai khusus tanah institusi pemerintah bagi perkhidmatan awam, boleh memberi faedah besar ke atas orang ramai mengikut falsafah dalam UUPA dan berpijak pada Pancasila dan UUD'45.

Selepas itu, mengubahsuaikan jenis hak tanah bagi menambahbaikkan perundangan pertanahan nasional Indonesia boleh pula diamalkan berdasarkan dapatan kajian. Pengamalan itu dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa dalam menyusun perundangan pertanahan itu, konsepsi yang terkandung dalam perundangan adat perlu diperhatikan, supaya penerapan dan pengembangan konsepsi itu selari dengan perkembangan era kesejagatan dan perkembangan masyarakat.

Fenomena seperti mana dijelaskan dalam ayat di atas, tidak hanya berlaku bagi hak pakai khusus tanah tetapi berlaku juga bagi hak-hak tanah secara am di bawah UUPA. Termasuk dalam perkara ini adalah hak pengelolaan, hak pakai institusi pemerintah, hak milik bagi tanah wakaf, dan hak milik bagi bank ditubuhkan negara, lembaga agama dan sosial. Dalam perkara ini selaras dengan apa-apa

³²⁸ Muhammad Yamin, 1959. loc. cit., 27 [nota kaki 52:23]. Muhammad Djafar, 2007. loc. cit., 1 [nota kaki 53:23]. Ida Nurlinda, 2009. loc. cit., 12 [nota kaki 54:23]. Moh. Mahfud. MD, 2006. loc. cit., 18 [nota kaki 55:23]. Bagir Manan, 1996. loc.cit., 16 [nota kaki 78:29]. Satjipto Rahardjo, 2009. loc. cit., 92 [nota kaki 77:29]. Otje Salman.S, ed. 2004. loc. cit., 156 [nota kaki 73:28]. Jimly Asshiddiqie, 2003. loc. cit., 10 [nota kaki 52:23].

diperkatakan oleh Theo Huijbers dan Satjipto Raharjo, bahawa aktiviti berfikir sesebuah undang-undang adalah lanjutan pemikiran undang-undang tempoh dulu yang dalam lintasan sejarah berubah selari dengan perkembangan masyarakat.³²⁹

Mengikut dapatan kajian dan pandangan sarjana seperti mana pernyataan di atas menunjukkan bahawa dalam perkara penataan lembaga undang-undang hak tanah baru seperti hak pakai khusus tanah ini, adalah juga menerima pakai perundangan adat bagi kehidupan masyarakat moden. Dalam pada itulah, menjustifikasi tindakan “menambahkan” hak pakai khusus sebagai lembaga undang-undang hak tanah di bawah UUPA.

Bagi mengukuhkan hubungan yang signifikan, dan kukuh antara hak pakai khusus tanah dengan UUPA.5.1960, penyesuaian antara falsafah, asas-asas yang wujud di bawah perundangan adat dan UUPA dengan bahan undang-undang yang mengatur hak pakai khusus tanah itu adalah perlu supaya tidak mendatangkan permasalahan semasa undang-undang itu diamalkan.

Perkara ini perlu diselaraskan dengan pandangan sarjana-sarjana seperti diperkatakan oleh Boedi Harsono, Padmo Wahyono, Sudirman, Maria dan M.Koesnoe. Pada dasarnya pandangan sarjana-sarjana itu adalah, falsafah undang-undang tanah nasional ini semula jadi sama dengan perundangan adat (komunalistik-religius). Falsafah ini telah mengimbangkan antara kepentingan bersama dengan perseorangan. Hak ulayat sebagai hak masyarakat perundangan adat dipandang sebagai kepunyaan bersama adalah anugerah Tuhan. Di bawah konsep ini tidak terdapat tanah yang tidak bertuan, akibatnya pengetua adat memiliki peranan yang sangat penting dalam hubung kaitnya dengan hak ulayat tersebut. Sebagai kecekapan khusus dan istimewa daripada hak masyarakat perundangan adat ini, maka hak ulayat

³²⁹ Theo Huijbers, 1995. loc. cit., 22 [nota kaki 103:36]. Satjipto Rahardjo, 2009. loc.cit., 58 [nota kaki 103:36].

itu tidak boleh dipindah milikkan. Oleh itu, hak ulayat ini hanyalah ada kuasa untuk menguasai tanah sebagai aspek awam dari tanah berkenaan.³³⁰

Apabila diteliti hubungan signifikan dan kukuh dari segi falsafah dan asas-asas perundangan pertanahan nasional ini, penyelidik amat bersetuju, kerana terdapat pelbagai perkara yang patut dikenal pasti iaitu, falsafah perundangan pertanahan ini merupakan idea yang asas sebagai nilai-nilai undang-undang yang boleh dijadikan sebagai dasar yang kukuh bagi pembentukan konsep, asas-asas, dan sistem pengaturan hak pakai khusus tanah.

Tanah sebagai anugerah daripada Tuhan itu mempunyai hubungan bersifat abadi dengan bangsa Indonesia. Tanah berkenaan dikenal pasti pula hak penguasaan secara perseorangan dalam bentuk hak tanah bersifat perseorangan yang memiliki unsur kebersamaan. Falsafah seperti ini tidak hanya berlaku bagi mengukuhkan hak pakai khusus tanah tetapi berlaku juga bagi jenis-jenis hak tanah secara am di bawah sistem perundangan pertanahan nasional Indonesia. Ini menunjukkan berfikir tentang mengukuhkan hak pakai khusus dengan sesebuah undang-undang tidak boleh dilepaskan dengan pemikiran perundangan pertanahan masa lalu (perundang adat dan UUPA), kerana dalam lintasan waktu fikiran-fikiran berkenaan berubah selari dengan perkembangan masyarakat.

Berdasarkan perbincangan kajian seperti mana dijelaskan dalam ayat-ayat di atas, penyelidik berpendapat bahawa apabila menubuhkan undang-undang hak pakai khusus tanah, asas-asas dan falsafah yang dikandungi Perlembagaan dan UUPA mesti berlaku sebagai asas yang *fundamental* supaya ia memiliki hubung kait dengan UUPA dan Perlembagaan tersebut. Selepas itu, bagi menambahbaikkan undang-

³³⁰ Boedi Harsono, 2007. loc. cit., 225 [nota kaki 99:35]. Padmo Wahyono, 1984. loc. cit., 28-29 [nota kaki 104:37]. Oloan Sitorus, 2004. loc. cit., 21 [nota kaki 105:37]. Sudirman Saad, 2000. loc. cit., 203 [nota kaki 107:37]. Maria S.W. Sumardjono, 2006. loc. cit., 55 [nota kaki 108:37]. H.M.Koesnoe. 2000. loc. cit., 39 [nota kaki 113:38].

undang hak pakai khusus tanah ini memperhatikan konsepsi yang dikandung perundang adat adalah perlu supaya undang-undang hak pakai khusus tanah ini selari pula dengan dinamika masyarakat.

5.1.2 Peranan perundangan pertanahan terhadap hak pakai khusus tanah

UUPA.5.1960 mempunyai peranan signifikan dalam proses menubuhkan hak pakai khusus tanah. Ia diletakkan tidak sahaja sebagai ketentuan utama tetapi ia juga berlaku sebagai tolok ukur bagi menerima atau menolak hak pakai khusus tanah. Ia diberlakukan sebagai ketentuan utama dan tolok ukur maka hubung kait yang signifikan dan kukuh antara hak pakai khusus tanah dengan UUPA.5.1960 boleh pula diperoleh daripada segi peranan UUPA ke atas hak pakai khusus tanah dalam kajian ini. Dalam hubung kait ini UUPA ditempatkan sebagai pengawal bagi melanjutkan falsafah, asas-asas yang terkandung dalam Perlembagaan dan UUPA ke atas hak pakai khusus tanah ini. Peranan UUPA ini turut dikenal pasti dan dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan, bahawa UUPA.5.1960 dikuatkuasakan sebagai undang-undang “payung” supaya asas-asas dan falsafah yang terkandung dalam UUPA itu terkawal. Selepas itu, masalah kelayakan yang wujud dalam undang-undang hak pakai khusus tanah ini perlu diselesaikan, apabila tidak diselesaikan boleh sahaja mendatangkan permasalahan baharu semasa undang-undang itu diamalkan oleh pihak berkuasa.

Penyelidik amat bersetuju UUPA.5.1960 itu diletakkan sebagai undang-undang payung yang akan menaungi hak pakai khusus tanah. Perkara ini menunjukkan semakin ketara peranan UUPA ke atas hak pakai khusus semakin kukuh pula perwujudan hak pakai khusus tanah di bawah sistem perundangan pertanahan nasional Indonesia. Perkara ini disebabkan oleh asas-asas dan falsafah

UUPA yang dikandung oleh hak pakai khusus tanah ini perwujudannya boleh terkawal.

Menurut penyelidik fenomena peranan UUPA ini tidak hanya berlaku bagi hak pakai khusus tanah sahaja, tetapi berlaku juga ke atas jenis-jenis hak tanah secara am di bawah sistem perundangan pertanahan nasional Indonesia. Termasuk juga dalam perkara ini adalah hak pengelolaan, hak pakai institusi pemerintah, hak milik tanah wakaf dan hak milik bagi lembaga kewangan untuk bank ditubuhkan negara.

Berdasarkan dapatan kajian dalam pernyataan di atas menunjukkan bahawa, peranan UUPA itu bagi menguatkuasakan perundangan hak pakai khusus tanah sebagai acuan adalah perlu. UUPA adalah perlu sebagai acuan yang berkesan selaras dengan pandangan sarjana-sarjana, dan Mukadimah UUPA.5.1960. Sarjana berkenaan itu seperti Bagir Manan, Siti Sundari, Fariza Romli, Dimiyati Hartono, Narual Hilal dan Mukadimah UUPA. Pada dasarnya pandangan sarjana itu adalah undang-undang sebagai asas tertinggi dalam negara, sebagai konstitusi daripada polisi pemerintah. Perlembagaan (UUD'45) tunggal perundangan negara tertinggi menjadi punca kepada undang-undang lain sama ada yang sudah ada atau pun yang akan ada. UUPA.5.1960 sebagai lanjutan daripada UUD'45 membentuk sistem perundangan pertanahan Indonesia memiliki peranan utama. Apabila berlaku pelanggaran undang-undang dengan tuntutan UUPA dan UUD'45 ini undang-undang yang sudah ada itu akan terbatal.³³¹

Dapatan kajian dan pandangan sarjana-sarjana dalam pernyataan-pernyataan di atas berimplikasi ke atas jenis-jenis hak atas tanah. Dalam amalannya menguatkuasakan hak pakai khusus tanah di bawah seksyen 16 UUPA.5.1960

³³¹ Bagir Manan, 1994. loc. cit., 8 [nota kaki 47:21]. Siti Sundari Rangkuti, 2005. loc. cit., 12 [nota kaki 50 :22]. Fariza Romli, 2010. loc. cit., 21 [nota kaki 43: 20]. M. Dimiyati Hartono, 2010. loc. cit., 21 [nota kaki 43:20]. Narual Hilal Md. Dahlan, 2009. loc. cit., 3 [nota kaki 14:4]. Mukadimah UUPA, bahagian Memutus [nota kaki 4:1].

dibolehkan. Implikasi ini turut dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa secara amalan, boleh ditambah jenis hak tanah baru bagi menambahkan variasinya hak tanah. Sekiranya, rancangan menambah jenis hak tanah itu wujud, pindaan ke atas UUPA tidak perlu, tetapi cukup pindaan itu dilakukan ke atas seksyen-seksyen berkenaan sahaja. Tujuannya adalah supaya falsafah dan asas-asas yang terkandung dalam UUPA.5.1960 itu boleh dipertahankan dari semasa ke semasa. Melihat kepada peraturan pelaksanaan bagi menambahkan hak tanah baru yang selari dengan falsafah, asas-asas yang terkandung dalam UUPA dan relevan di masa kini ke atas pindaan itu adalah perlu.

Perkara-perkara mengenai pindaan yang berkesan ini perlu diperhatikan selaras dengan pelbagai pandangan sarjana-sarjana seperti Muhammad Djafar, Ida Nurlinda, Mahfud, Friedman, Abdul Manan, Ahmad Musthafa, Muchtar Kusumaatmadja, R.Otje Salman, dan Soerjono Soekanto. Pada dasarnya pandangan sarjana ini adalah, Indonesia sebagai negara berasaskan perundangan menjunjung tinggi undang-undang itu. Kesemua kuasa yang ada dalam negara tunduk kepada undang-undang. Negara bertanggungjawab ke atas pencapaian matlamat negara yang asas mengikut idea undang-undang dan berpijak kepada Pancasila dan UUD'45. Tujuan undang-undang itu mencapai keadilan, kepastian dan memberi manfaat. Sistem undang-undang dirasakan tidak lagi selari dengan keperluan pada masa itu perlu diubah, dan perubahan itu mesti selari pula dengan kondisi zaman, dilakukan secara menyeluruh dan mesti memenuhi sesebuah sistem perundangan, mesti ada legalisasi (kelulusan) dari kekuasaan negara dan tidak boleh menghambat modernisasi. Perubahan dilakukan melahirkan pelbagai faktor penyebab sepertimana pandangan cara berfikir kepada masa hadapan, susunan lembaga-lembaga sosial.³³²

³³² Muhammad Djafar, 2007. loc. cit., 1 [nota kaki 53:23]. Ida Nurlinda, 2009. loc. cit., 12 [nota kaki 54: 23]. Moh. Mahfud.MD, 2006. loc. cit., 18 [nota kaki 55:23]. Lawrence W.Friedman, 1990. loc.

Berdasarkan dapatan kajian, dan pandangan pelbagai sarjana dalam pernyataan di atas perlu disokong kerana UUPA itu tidak bersifat statik tetapi dinamis selaras dengan perkembangan zaman. Mengikut dapatan kajian dan pandangan sarjana-sarjana mengenai pindaan terhadap UUPA itu tidak perlu, penyelidik amat bersetuju dalam perkara itu kerana menghadapi era kejayaan tidak boleh menutup diri terhadap adanya perkembangan baru itu, perundangan pertanahan nasional Indonesia di bawah UUPA.5.1960 pengaturannya mengandungi perkara-perkara utama sahaja supaya selari dengan perkembangan zaman. Apabila ada perkembangan baru pindaan terhadap UUPA tidak perlu. Menguatkuasakan perundangan hak pakai khusus tanah tetap bersandar pada falsafah, asas-asas dan ketentuan-ketentuan utama daripada UUPA berkenaan bagi menjamin keberlanjutan dasar dan arahnya yang selaras dengan jiwa dan semangat UUPA itu. Perkara ini, telah diberikan perkembangan baru oleh UUPA ke atas hak-hak tanah, seperti hak pengelolaan tidak diatur di bawah seksyen 16 UUPA tetapi diatur di bawah PMDN.1.1977. Hak milik bagi lembaga kewangan bagi bank ditubuhkan negara, lembaga agama dan sosial di bawah P.P. 38.1963. Kedua-dua perkembangan baru ini tidak memerlukan pindaan ke atas UUPA.5.1960.

Peranan UUPA bukan sahaja perundangan yang bersifat sebagai undang-undang “payung” yang akan menaungi hak pakai khusus tanah, tetapi juga mempunyai pelbagai peranan. Berdasarkan dapatan kajian juga, peranan UUPA ini juga sebagai dasar dan penanda aras terhadap hak pakai khusus tanah. Peranan itu turut diketahui dan dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa UUPA mengatur pelupusan, penguasaan dan pemanfaatan tanah bagi kepentingan

cit., 7 [nota kaki 63:26]. Ahmad Musthafa al Maraghi, loc. cit., 182 [nota kaki 60:25]. Abdul Manan, 2005. loc. cit., 3 [nota kaki 65:26]. Muchtar Kusumaatmadja, 1970. loc. cit., 7-9 [nota kaki 66:26]. R.Otje Salman, 1999. loc. cit., 52 [nota kaki 61:25]. Soerjono Soekanto, 1993. loc. cit., 17 [nota kaki 70:27].

awam berdasarkan Pancasila dan UUD'45.

Fenomena terhadap peranan UUPA dalam pernyataan di atas tidak hanya berlaku ke atas hak pakai khusus tanah tetapi berlaku juga bagi hak tanah secara umum, seperti hak pengelolaan, hak pakai institusi pemerintah, hak milik tanah wakaf dan hak milik bagi lembaga keuangan untuk bank ditubuhkan negara. Menurut penyelidik pula ini menunjukkan UUPA sebagai perundangan bersifat acuan bagi perundangan lainnya ditempatkan pada posisi pengawal dalam mengekalkan sama ada falsafah, asas-asas dan politik pertanahan yang dikandunginya dari semasa ke semasa. Oleh itu, melakukan pemindaan ke atas jenis-jenis hak tanah di bawah UUPA mengamalkan pelbagai peranan ini adalah penting.

Kepentingan peranan undang-undang yang berkesan ini selaras dengan pandangan sarjana-sarjana seperti Abdul Manan, Muchtar Kusumaatmadja, Michael Hager. Pada dasarnya boleh disimpulkan bahawa, peranan undang-undang itu sebagai upaya pemaksa bagi melindungi masyarakatnya dalam berbuat, menciptakan pembaharuan dalam masyarakat, menciptakan keseimbangan. Apa-apa maksud peranan undang-undang ini berlangsung secara bersamaan, penonjolannya bergantung pada situasi yang dihadapi dalam masyarakat.³³³

Apabila diperhatikan bahagian "Berpendapat" huruf b, c dan huruf d UUPA.5.1960, didapati bahawa wujud kepentingan peranan undang-undang di bawah UUPA. Meskipun UUPA itu penjelmaan daripada Pancasila sebagai asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa, namun begitu, UUPA.5.1960 ini pelaksanaan daripada perlembagaan negara Indonesia iaitu Perkara 33(3) UUD'45 sebagai garis politik penyelenggaraan negara. Selain itu UUPA.5.1960 ini juga mesti berperanan memberi kemungkinan tercapainya peranan tanah yang selari dengan kepentingan

³³³ Abdul Manan, 2005. loc. cit., 3 [nota kaki 65:26]. Muchtar Kusumaatmadja, 1976. loc. cit., 12-13 [nota kaki 67:27]. Michael Hager, 1979. loc. cit., 22 [nota kaki 68:27].

rakyat Indonesia bagi memenuhi keperluan kepentingan zaman dalam semua permasalahan pertanahan.³³⁴

Perkara-perkara seperti mana dijelaskan dalam pernyataan di atas itu, selain menunjukkan perundangan pertanahan nasional itu sebagai turunan daripada nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila juga menunjukkan lanjutan daripada perlembagaan dan garis politik penyelenggaraan negara Indonesia, perundangan pertanahan nasional sebagai asas utama itu juga berperanan sebagai alat pembangunan pertanahan nasional seperti antara lain hak pakai khusus bagi kepentingan awam. Oleh itu, sepatutnya perundang pertanahan nasional ini berperanan sebagai alat pengendali dan tali teraju bagi mengatur masyarakat dan pemerintah untuk memperlancar pelupusan hak pakai khusus tanah sebagai sesuatu hak tanah di bawah sistem perundangan pertanahan yang diperuntukkan bagi perbadanan awam seperti kementerian-kementerian negara, lembaga agama dan sosial.

Berdasarkan perbincangan kajian seperti mana dijelaskan dalam ayat-ayat di atas, penyelidik berjaya mendapati dalam kajian ini bahawa UUPA.5.1960 memiliki peranan yang signifikan ke atas hak pakai khusus tanah. Ia telah diletakkan sebagai undang-undang yang menaungi hak pakai ini. Hasil kajian juga berjaya mendapati bahawa asas-asas, prinsip-prinsip dan falsafah yang terdapat dalam UUPA sepatutnya diperhatikan dalam menambah jenis-jenis hak atas tanah yang baru seperti hak pakai khusus tanah. Oleh itu, hasil kajian menunjukkan apabila asas-asas,

³³⁴ Perhatikan juga UUPA 5.1960, Penjelasan Umum Bahagian I yang mengiktirafkan: Hukum Agraria yang baru mesti memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa sebagaimana yang dimaksud di atas dan mesti selari pula dengan kepentingan rakyat dan negara serta memenuhi keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria. Lain dari itu, hukum agraria nasional mesti mewujudkan penjelmaan dari asas-asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa, iaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya mesti merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 33 UUD dan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang tercantum dalam Manifesto politik Republik Indonesia tarikh 17 Agustus 1959 dan ditegaskan di dalam Pidato Presiden tarikh 17 Agustus 1960.

prinsip-prinsip dan falsafah yang dikandung UUPA wujud di bawah hak pakai khusus tanah semakin kukuh dan sempurna hak pakai khusus tanah yang ditubuhkan itu.

5.1.3 Ruang hak pakai khusus tanah dalam perundangan pertanahan

Hubung kait yang signifikan dan kukuh antara hak pakai khusus tanah ini dengan UUPA.5.1960 dalam kajian ini juga boleh diperolehi dari segi ruang bagi hak pakai khusus ini di bawah perundangan pertanahan nasional Indonesia. Ruang yang diberikan itu sudah wujud di bawah hak menguasai tanah oleh negara yang mana dibuktikan berdasarkan dapatan kajian. Kewujudan hak menguasai tanah oleh negara yang memberi ruang ini turut diperkukuh dengan dapatan kajian yang menunjukkan bahawa hak menguasai tanah oleh negara yang luas dan tidak terhad itu sangat dimungkinkan mengubah suai jenis-jenis hak tanah di bawah Seksyen 16 UUPA. Implikasinya jenis-jenis hak tanah di bawah Seksyen 16 UUPA tidak lagi terhad. Dalam perkara ini pihak berkuasa memberikan hak pengelolaan sebagai bukti.

Berdasarkan hasil kajian dalam pernyataan di atas menunjukkan, meskipun belum membuktikan sepenuhnya kuasa negara di bawah hak menguasai tanah oleh negara itu peranannya boleh memberikan ruang bagi hak pakai khusus tanah. Namun begitu, dapatan kajian telah berjaya mengenal pasti bahawa dengan kuasa negara itu pihak berkuasa telah menguatkuasakan hak pengelolaan di bawah PMDN.1.1977, hak pakai institusi pemerintah di bawah PP.40.1996, hak milik tanah wakaf di bawah PP. 28. 1977 dan hak milik bagi bank ditubuhkan negara, lembaga agama dan sosial di bawah P.P.38.1963.

Selain itu, hasil kajian juga berjaya mengenal pasti bahawa dengan kuasa negara yang besar dan luas itu rakyat ditempatkan amat lemah dalam pemilikan dan

penguasaan tanah, terjadinya pemberian hak tanah baru yang sangat besar melalui pemerolehan tanah bagi kepentingan am, dan penumpuan penguasaan tanah yang mendatangkan konflik berkepanjangan.

Berdasarkan dapatan kajian dalam ayat-ayat di atas mendapati bahawa konsepsi hak menguasai tanah oleh negara yang amat besar, luas dan tidak terhad sepetutnya boleh menampung perkembangan baru terhadap hak tanah, tetapi pengamalannya menunjukkan bahawa masyarakat dalam pemilikan tanah berada pada posisi yang amat lemah dan mendatangkan konflik berterusan.

Dalam perkara seperti mana dalam pernyataan di atas penyelidik tidak bersetuju dan tidak memberi sokongan ke atas kuasa negara yang terdapat di bawah hak menguasai tanah oleh negara itu apabila ia memposisikan masyarakat amat lemah dalam pemilikan tanah, kerana tujuan hak menguasai tanah oleh negara itu adalah memberi kesejahteraan terhadap orang ramai. Selain itu, penyelidik amat bersetuju dan memberi sokongan ke atas kuasa negara itu apabila ia sebagai sumber pemberian daripada hak atas tanah baru di bawah UUPA.5.1960, seperti hak pakai khusus tanah ini.

Oleh yang sedemikian itu, meskipun bagi menyelesaikan sesuatu konflik hak atas tanah yang diutamakan adalah bukti hak daripada tanah seperti Sijil Tanah, namun begitu boleh dicadangkan supaya diikutkan di bawah undang-undang hak pakai khusus tanah di masa hadapan hak pakai khusus ini memiliki keistimewaan bagi menyelesaikan konflik hak antara individu dengan pemerintah, kerana kepentingan pemerintah ini mesti diletakkan di atas segala kepentingan yang lain.

Mengikut hasil kajian dalam pernyataan di atas, reka bentuk hubung kait yang kukuh antara hak bangsa, negara dan perseorangan dengan tanah akan turut menjadi sandaran yang kukuh dalam membincangkan ruang yang diberikan UUPA

itu ke atas hak pakai khusus tanah. Fenomena terhadap reka bentuk ini tidak hanya berlaku bagi hak pakai khusus tetapi berlaku juga terhadap hak tanah secara am, seperti hak pengelolaan, hak pakai institusi pemerintah, hak milik bagi lembaga kewangan untuk bank ditubuhkan negara dan Panti Yatim Piatu di bawah institusi Muhammadiyah. Ini menunjukkan matlamat kuasa negara itu akan memberi kemungkinan ke atas pengembangan hak-hak tanah baru selain daripada hak-hak tanah yang telah diatur di bawah UUPA.5.1960 untuk memberikan faedah kepada orang ramai, dalam perkara ini termasuk juga hak pakai khusus tanah.

Hubung kait antara hak bangsa dengan tanah di bawah UUPA.5.1960 secara am sudah wujud. Kewujudannya itu, ia ditempatkan sebagai hak penguasaan tanah tertinggi ke atas tanah bersama dan sebagai hak induk daripada hak-hak tanah lainnya di Indonesia. Hubungan perundangan bangsa Indonesia dengan tanah adalah hubungan memiliki. Kuasa memiliki secara beramai-ramai ini berlaku sebagai dasar hak yang asas dari setiap perseorangan atau kumpulan orang untuk mempunyai bahagian daripada tanah di Indonesia. Maknanya adalah, tiada perseorangan ataupun kumpulan orang tidak memiliki dan menikmati tanah di Indonesia.

Mengikut apa-apa erti daripada hak bangsa pada pernyataan di atas, disahkan adanya kepemilikan tanah perseorangan, perbadanan sama ada swasta atau pun awam, dan tanah ulayat masyarakat perundangan adat menunjukkan ruang bagi hak pakai khusus tanah di bawah UUPA.5.1960 sebagai hak tanah baru untuk perbadanan awam wujud.

Reka bentuk mengenai hak bangsa seperti mana disebutkan dalam pernyataan-pernyataan di atas itu selaras pula dengan seksyen 1(1)(2)(3), Penerangan Umum UUPA.5.1960, dan pandangan sarjana-sarjana seperti Hambali, Boedi

Harsono, Arie Sukanti.³³⁵ Pada dasarnya apa-apa yang diiktirafkan seksyen-seksyen berkenaan dan pandangan sarjana-sarjana itu adalah, hak bangsa sebagai hak penguasaan tanah tertinggi dan punca daripada semua hak tanah di Indonesia. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air seluruh rakyat Indonesia. Seluruh tanah di Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah tanah bangsa Indonesia sebagai kekayaan nasional yang memiliki hubungan bersifat abadi. Kata “adalah” memiliki makna ”kepunyaan” iaitu hak bangsa, dan kata “seluruh” memiliki makna tiada tanah yang tidak bertuan. Hak bangsa memiliki unsur kepunyaan dan unsur tugas dan kuasa.

Selepas itu, reka bentuk hubung kait hak menguasai tanah oleh negara sebagai pelimpahan unsur tugas dan kuasa awam daripada hak bangsa ini juga perlu. Keperluan reka bentuk ini akan turut pula mengukuhkan tugas kuasa dijalankan negara bagi mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah di Indonesia. Kuasa negara berkenaan sebagai punca undang-undang bagi memberi ruang kepada hak pakai khusus tanah sebagai jenis hak tanah baru di bawah UUPA.5.1960. Fenomena ini tidak hanya berlaku bagi hak pakai khusus tanah ini, tetapi berlaku juga bagi mana-mana hak tanah secara am, seperti hak pengelolaan, hak milik bagi lembaga kewangan untuk bank-bank ditubuhkan negara, Panti Yatim Piatu di bawah institusi Muhammadiyah.

Mengikut konsep hak menguasai tanah oleh negara yang terkesan sangat besar dan luas tidak terhad berdasarkan dapatan kajian dalam pernyataan-pernyataan di atas, turut pula disokong oleh pertalian antara negara dengan tanah. Di bawah pertalian yang berkesan ini selaras dengan Perkara 33(3) UUD'45 sebagai punca

³³⁵ H. Hambali Thalib, 2002. loc. cit., 40 [nota kaki 115:39]. UUPA 5.1960. Penjelasan Umum [nota kaki 116:40]. Boedi Harsono, 2007. loc. cit., 267 [nota kaki 114:60]. Arie Sukanti Huta Galung, 2003. loc. cit., 17 [nota kaki 117:40].

tertinggi perundangan pertanahan di Indonesia dan pandangan sarjana-sarjana seperti Notonagoro, Frans Magnes, dan Arie Sukanti.³³⁶

Pada dasarnya ketentuan UUD'45 dan pandangan sarjana-sarjana itu boleh disimpulkan bahawa, satu segi hubungan antara negara dengan tanah yang selari dengan hak menguasai tanah oleh negara itu adalah bentuk hubungan antara negara langsung dengan tanah. Dalam perkara ini, status negara tidak sebagai perseorangan yang memiliki tanah (subjek) dan tidak pula sebagai negara yang memiliki tanah, tetapi status negara adalah sebagai personifikasi (penjelmaan) daripada seluruh rakyat Indonesia. Oleh itu, hubungan undang-undang antara tanah dengan negara adalah hubungan menguasai tidak dalam hubungan memiliki yang berlaku ke luar dan ke dalam wilayah Indonesia. Ke luar, berkenaan dengan konsep hubungan undang-undang dalam memberikan perlindungan undang-undang ke atas kedaulatan negara Indonesia, sementara ke dalam, terbabit dengan konsep hubungan undang-undang dalam memberikan perlindungan hak-hak tanah perseorangan, perbadanan dan konsep hubungan undang-undang pentadbiran (pemerintah mempunyai kuasa mengatur, mengurus dan mengawal hak-hak tanah di Indonesia).

Dari segi pertalian antara negara dengan tanah menunjukkan hubungan penguasaan dalam lingkup undang-undang awam dan berhubung kait dengan kuasa dan dengan kekuasaan dan kekuatan. Kuasa itu dijalankan menurut undang-undang yang secara istimewa dimiliki oleh negara. Kuasa ini melahirkan penguasaan (otoriti) negara ke atas tanah yang berisi kuasa untuk mengatur, mengurus, mengawal. Di bawah kuasa ini negara tidak mempunyai kuasa sebagai pemilik tanah, namun begitu, walaupun negara itu diperkatakan juga sebagai pemilik tanah mestilah

³³⁶ UUD'45, Perkara 33(3) [nota kaki 119:41]. Arie Sukanti Hutagalung, 2003. loc. cit., 17 [nota kaki 117:40]. Notonagoro, 1986. loc. cit., 12 [nota kaki 121:41]. Frans Magnes Suseno, 2001. loc. cit., 53 [nota kaki 122:42].

difahamkan dalam konteks perundangan awam sahaja.

Apa-apa pandangan sarjana-sarjana seperti mana tersebut dalam pernyataan di atas, penyelidik boleh faham, kerana negara sebagai penjelmaan rakyat Indonesia tidak hanya mempunyai kuasa terhadap tanah tetapi mempunyai kuasa terhadap pemakaian tanah. Secara perundangan, outomatik mana-mana tanah yang dimanfaatkan oleh negara itu merupakan kekayaan negara (aset negara) dan mana-mana tanah yang dikuasai sama ada oleh perseorangan atau perbadanan swasta merupakan sama ada kekayaan perseorangan atau pun perbadanan swasta berkenaan. Penguasaan (otoriti) negara ke atas tanah berisi kuasa awam yang dimiliki negara dan dijalankan dengan undang-undang itu mesti pula dikenal pasti hadnya. Apabila hadnya itu kabur akibatnya substansi daripada undang-undang itupun akan menjadi kabur dan isinya tidak boleh diterapkan secara tepat sehingga matlamatnya tidak jelas atau kabur.

Penyelidik menyokong apabila tanah yang digunapakai oleh negara adalah aset negara mengikut ciri atau sifat tertentu yang dikuatkuasakan di bawah perundangan aset_negara iaitu UU.1.2004 dan PMDN 17.2007.

Perkara 33(3) UUD'45 lanjutannya di bawah seksyen 2(2) UUPA.5.1960 bukan sahaja sebagai sandaran penanda aras yang kukuh, tetapi juga sebagai punca undang-undang daripada hak menguasai tanah oleh negara. Proses secara normatif Perkara 33(3) UUD'45 ke dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya adalah bentuk keterlibatan pemerintah dalam menentukan arah polisi hak tanah milik awam berdasarkan Perkara 33(3) UUD'45. Makna hak menguasai tanah oleh negara ini adalah kuasa untuk menentukan polisi yang diperlukan dalam bentuk mengatur, menguruskan serta mengawal penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Penguasaan negara terhadap tanah dimaksudkan, negara melalui pemerintah

adalah pemegang kuasa bagi memberikan hak tanah. Perkara ini diamalkan dalam bentuk menguatkuasakan susunan peraturan dari peraturan yang tinggi darjatnya sampai kepada peraturan yang darjatnya rendah mengenai segala sesuatu yang perlu bagi masyarakat, dan menghindarkan penindasan dan pemerasan ke atas orang lain.

Mengikuti penerangan dalam ayat di atas penyelidik mendapati bahawa keterlibatan pemerintah bagi memberikan hak tanah ini tidak hanya berlaku bagi hak pakai khusus tanah tetapi berlaku juga bagi hak tanah secara am. Menguatkuasakan hak milik kepada perbadanan tertentu di bawah PP.38.1963 seperti hak milik bagi lembaga kewangan untuk bank-bank ditubuhkan negara, Panti Yatim Piatu di bawah institusi Muhammadiyah dan hak pengelolaan di bawah PMDN.1.1977 beri bukti keterlibatan pemerintah dalam menentukan arah polisi hak tanah yang bersandarkan pada hak menguasai tanah oleh negara.

Apa-apa maksud di bawah Perkara 33(3) UUD'45 lanjutan lebih terperinci di bawah seksyen 2(2) UUPA.5.1960 sebagai isi kuasa hak menguasai tanah oleh negara selari dengan pandangan sarjana-sarjana seperti Boedi Harsono dan A.P. Parlindungan.³³⁷ Pada dasarnya adalah bahawa kandungan daripada kuasa hak menguasai tanah oleh negara di bawah seksyen 2(2) itu menggambarkan adanya kuasa legislatif (parlimen) dan eksekutif (pemerintah). Kuasa ini terdapat di bawah makna “mengatur” dan “menentukan,” “menyelenggarakan” dan “menentukan”. Makna “mengatur” dan “menentukan” itu adalah “membuat” dan “menetapkan” peraturan oleh parlimen untuk diamalkan oleh pemerintah sebagai kuasa eksekutif.

Butiran terperinci daripada kuasa negara di bawah seksyen 2(2) dalam ayat di atas semata-mata bersifat awam iaitu sebagai kuasa untuk membuat peraturan. Dengan sifat regulasi ini boleh diatur pemakaian tanah bagi negara untuk keperluan

³³⁷ Boedi Harsono, 2007. loc. cit., 269 [nota kaki 125:43]. A.P. Parlindungan, 1993. loc. cit., 39 [nota kaki 126:43].

institusi pemerintah. Pemakaian tanah ini mestilah difahamkan dalam konteks perundangan awam, tidak sebagai pemilik dalam konteks yang bersifat persendirian. Kandungan kuasa negara ini selaras pula dengan pandangan Muhammad Bakri dan Jack Reynold.³³⁸ Pandangan sarjana-saraja ini boleh disimpulkan bahawa kuasa negara terhadap tanah bersifat awam, iaitu kuasa mengatur bukan kuasa menguasai tanah secara fizikal. Namun begitu, apabila tanah diperlukan negara bagi pembangunan bangunan pejabat pemerintah boleh dilupuskan hak pakai atau hak pengelolaan.

Menurut hemat penyelidik, luas atau tidak makna hak menguasai tanah oleh negara itu, kekuasaan legislatif (parlimen) dan eksekutif (pemerintah) memiliki peranan besar. Menguatkuasakan P.P. 38.1963 sebagai dasar bagi perbadanan tertentu boleh diberi hak milik tanah, seperti hak milik bagi lembaga kewangan untuk bank-bank ditubuhkan oleh negara, Panti Yatim Piatu di bawah institusi Muhammadiyah dan hak pengelolaan di bawah PMDN.1.1977 memberikan gambaran besarnya peranan legislatif (parlimen) dan eksekutif (pemerintah) untuk memberi makna yang luas dan besar ke atas hak menguasai tanah oleh negara sebagai bukti. Menurut penyelidik, ini boleh juga menunjukkan bahawa keterlibatan pemerintah dan parlimen bagi menguatkuasakan hak pakai khusus tanah berdasarkan undang-undang itu wujud.

Mengikut apa-apa lanjutan kuasa hak menguasai tanah oleh negara di bawah seksyen 2(2) UUPA ini, oleh kalangan tertentu dipandang beri kuasa yang terlalu luas kepada negara dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa akibat luasnya kuasa hak menguasai tanah oleh negara itu menyebabkan terlalu mudahnya pemerintah seperti dengan berhujah pembangunan boleh mengambil tanah

³³⁸ Muhammad Bakri, 2006. loc. cit., 5-6 [nota kaki 120:41] dan Jack Reynold. Ch. Ayamiseba, 2004. loc. cit., 180 [nota kaki 136:46].

rakyat, menyerahkan kuasa masyarakat perundangan adat ke atas tanah kepada negara.

Apabila hasil kajian seperti mana dalam ayat di atas itu diteliti, apa yang hendak diperkatakan adalah bahawa hujah seperti ini menunjukkan seolah-olah kewujudan hak menguasai tanah oleh negara di bawah Perkara 33(3) UUD'45 dan seksyen 2(2) UUPA itu belum sepenuhnya (kurang) memberi pewartaan terhadap hak tanah masyarakat. Dalam perkara ini pandangan Notonagoro, Maria, A.P. Parlindungan, Bagir Manan, Lutfi³³⁹ boleh sebagai penanda aras dalam menentukan keterlibatan kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam membuat dan mengamalkan peraturan perundang di bidang pertanahan ini.

Pada dasarnya pandangan sarjana-sarjana dalam pernyataan di atas itu adalah bahawa makna dikuasai oleh negara tidak sama dengan memiliki, penyamaan kedua-dua istilah ini akibatnya sama ada rakyat atau perseorangan tidak mungkin memiliki tanah. Namun ternyata di Indonesia sudah ada macam-macam hak tanah sama ada perseorangan atau perbadanan. Apabila negara diperkatakan sebagai pemilik tanah, mestilah dalam konteks perundangan awam, dan tidak dalam konteks persendirian. Oleh itu, apa-apa aktiviti yang dijalankan negara mestilah perpaduan yang bulat yang tidak boleh dibahagikan. Tidak ada satu bahagian yang terpisah dari makna “dikuasai negara” dan “dipergunakan bagi faedah orang ramai.”

Menurut hemat penyelidik, kuasa hak menguasai tanah oleh negara didapati terlalu luas dan tidak terhad. Secara tidak nyata perkara ini disebabkan oleh substansi seksyen 2(2) UUPA melanjutkan daripada Perkara 33(3) UUD'45 memperincikan kandungan kuasa daripada hak menguasai tanah oleh negara berkenaan.

³³⁹ Noto Nagoro, 1986. loc. cit., 84 [nota kaki 130:44]. Maria S.W. Soemardjono, 1982. loc. cit., 13 [nota kaki 130:44]. A.P. Parlindungan, 1994. loc. cit., 45-47 [nota kaki 132:44]. Bagirmanan, 1999. loc. cit., 25 [nota kaki 138:46]. Lutfi Nasution, 2002. loc. cit., 18 [nota kaki 139:47].

Penyenaaraan butiran di bawah Seksyen 2(2) UUPA itu matlamatnya adalah tidak hanya sebagai tafsiran autentik daripada makna hak menguasai tanah oleh negara menurut mana-mana diperkatakan di bawah Perkara 33(3) UUD'45 tetapi juga untuk menghilangkan perbezaan faham ke atas lingkup dari kuasa hak menguasai tanah oleh negara di bawah Perkara 33(3) UUD'45 itu. Wujudnya penafsiran autentik itu sangat perlu, kerana sebelum UUPA.5.1960 dikuatkuasakan 24.9.60 di Indonesia dijalankan prinsip *domain verklaring* pemerintah penjajahan Belanda. Di bawah prinsip ini hubungan penguasaan antara negara dengan tanah bersifat persendirian.

Mengikut seksyen 2(2) UUPA itu, memberikan suatu gambaran bahawa hak menguasai tanah oleh negara itu bersifat awam semata-mata. Oleh itu, apabila dilihat dari segi terjadinya pun, hak menguasai tanah oleh negara adalah kerana pelimpahan unsur awam dari hak bangsa Indonesia atas seluruh tanah di Indonesia. Dengan sifat awam hak menguasai tanah oleh negara di bawah UUPA ini, sudah semestinya negara tidak diberi kuasa menguasai tanah secara fizikal seperti hak milik bagi individu, melainkan cukup diberikan kepada negara sesuatu hak tanah melalui institusi Pemerintah yang berkuasa seperti hak pakai bagi kementerian negara.

Perkara-perkara seperti mana dalam pernyataan di atas menunjukkan hubungan antara negara "langsung" dengan tanah dan tidak sebagai pemegang perseorangan dan tidak pula dalam kedudukannya sebagai negara yang memiliki tanah, tetapi negara merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia. Oleh itu, negara tidak menguasai tanah secara fizikal tetapi jika negara memerlukan tanah, hak tanah yang diberikan bagi keperluan negara itu mesti wakilnya perbadanan awam seperti kementerian-kementerian negara dan haknya adalah hak pakai bagi tempoh yang tidak ditentukan. Masah kini batasan hak negara kepada tanah hanyalah batasan mengikut seperti mana di bawah seksyen 2(2) UUPA iaitu terhad bagi membuat

peraturan yang berkaitan dengan tanah sahaja.

Oleh itu, sudah boleh diperkatakan bahawa kuasa hak menguasai tanah oleh negara itu telah memberikan ruang bagi tidak sahaja bagi hak pakai khusus tanah tetapi juga bagi hak tanah secara am. Dalam perkara ini termasuk juga hak pengelolaan, hak milik bagi tanah wakaf, dan hak milik bagi lembaga kewangan untuk bank-bank ditubuhkan negara, agama dan sosial.

Maklumat yang diberikan oleh dapatan kajian mengenai luasnya kuasa hak menguasai tanah oleh negara sebagai akibat daripada peraturan perundangan di Indonesia tidak jelas hadnya negara menguasai tanah, ditunjukkan pula oleh hasil kajian Muhammad Bakri, dan Sri Hajati.³⁴⁰ Pada dasarnya hasil-hasil kajian berkenaan adalah, akibat kuasa negara bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara sudah terjadi pelanggaran ke atas hak ulayat masyarakat perundangan adat. UUPA.5.1960 sekalipun negara tidak sebagai pemilik tanah nyatanya negara seolah-olah adalah pemilik tanah. Oleh itu, perlu fikir adanya had hak menguasai tanah oleh negara pada masa hadapan. Penyelidik amat menyokong adanya had daripada hak menguasai tanah oleh negara di masa hadapan itu supaya selari dengan matlamat daripada hak menguasai tanah dari negara iaitu memberi kesejahteraan bagi orang ramai.

Mengikut apa-apa maksud daripada isi kuasa negara di bawah Perkara 33(3) UUD'45, dan seksyen 2(2) UUPA menunjukkan kuasa pertanahan itu di bawah kuasa pemerintah pusat, daerah tidak diberi kuasa apabila tidak dilimpahkan. Menurut hemat penyelidik kuasa seperti ini juga sebagai gambaran daripada hubungan yang rapat antara parlimen dengan pemerintah bagi membuat peraturan perundangan yang berkaitan dengan pengaturan, pemberian, pemanfaatan dan

³⁴⁰ Muhammad Bakri, 2006. loc. cit., 251-254 [nota kaki 140:48]. Sri Harjanti, 2005. loc. cit., 344-345 [nota kaki 141:48].

pemilikan tanah hak pakai khusus tanah. Polisi ini dijalankan oleh Badan Pertanahan Nasional³⁴¹ sebagai upaya pemerintah untuk mengamalkan kewajiban guna menguruskan kepentingan masyarakat.

Mengikuti perbincangan dapatan kajian pada pernyataan-pernyataan di atas, penyelidik belum bersetuju apabila diperkatakan isi daripada kuasa hak menguasai tanah oleh negara itu terlalu dominan sehingga mengabaikan hak rakyat sebagai pemahaman yang belum memiliki dasar yang kuat. Perkara ini disebabkan oleh kesepakatan rakyat menubuhkan negara justeru bagi melimpahkan kuasa bagi mengatur kepentingan rakyat untuk kesejahteraan rakyat itu sendiri. Apabila perkara ini perlu diberi bentuk lain, sudah semestinya tidak boleh mengurangkan dan mengabaikan kedudukan negara ke atas segala sesuatu itu. Hal ini bermaksud meskipun seksyen 2(2) UUPA.5.1960 itu tidak menyebutkan butiran daripada kuasa hak menguasai tanah oleh negara secara konkrit, tidak bererti isi dari kuasa itu tidak sepertimana ketentuan seksyen 2(2) itu. Oleh itu, ketentuan seksyen 2(2) UUPA ini tidak bersifat konstitutif, melainkan sekedar tafsiran autentik daripada makna hak menguasai tanah oleh negara mengikut matlamat Perkara 33(3) UUD'45. Selain itu, sekaligus untuk memberi susunan sistem Hak Penguasaan Tanah yang konsisten diambil daripada perundangan adat.

Memperhatikan perincian lingkup kuasa hak menguasai tanah oleh negara ini berkesan sangat luas, dan tidak terhad yang meliputi seluruh wilayah negara Indonesia, tetapi dalam pengamalannya mesti wujud hadnya. Dalam perkara ini, pendapat Maria perlu disokong, kerana ia menghendaki supaya kuasa negara berpunca pada hak menguasai tanah oleh negara itu terhad pada dua perkara iaitu, tidak boleh melanggar Hak Asasi Manusia dan matlamat hak menguasai tanah oleh

³⁴¹ Peraturan Presiden Nombor. 10 tahun 2006 [nota kaki 128:43).

negara mesti bagi kemakmuran rakyat, tidak boleh melanggar hak-hak masyarakat perundangan adat terhadap hak ulayat atau pun hak-hak tanah perseorangan.³⁴²

Perkara yang dikemukakan oleh Maria ini selari pula dengan apa-apa maksud Penerangan Umum UUPA.5.1960 yang telah membuat hadnya, iaitu: Matlamat hak menguasai tanah oleh negara itu ditujukan bagi mencapai kemakmuran terhadap orang ramai, tidak boleh digunakan hanya bagi memenuhi kepentingan kumpulan tertentu, seperti “domain negara” pada masa pemerintah Hindia Belanda, dan mesti selari dengan prinsip-prinsip hak milik tanah sebagai hak yang paling kuat dibandingkan dengan hak tanah lainnya di bawah sistem perundangan pertanahan Indonesia. Rakyat Indonesia dalam konteks ini meliputi rakyat Indonesia masa kini dan pada masa hadapan.

Amalan oleh pemerintah selama ini menunjukkan bahawa luasnya makna hak menguasai tanah oleh negara ini dimanfaatkan bagi prinsip-prinsip hak milik yang tidak selari lagi dengan konsep hak milik di bawah UUPA.5.1960. Hak milik tanah bagi bank-bank ditubuhkan negara, lembaga agama dan sosial tidak boleh dipindah milikkan, dan dibebankan hak tanggungan sebagai bentuk tidak selarinya isi dari hak milik tanah berkenaan. Sebaliknya, selama ini pemerintah tanpaknya hak menguasai tanah oleh negara ini dimanfaatkan pula untuk melupuskan hak pengelolaan kepada perbadanan awam, dan sedemikian pula tanpaknya hak menguasai tanah oleh negara ini boleh juga dimanfaatkan bagi melupuskan hak pakai khusus tanah merupakan kesan bentuk luasnya hak menguasai tanah oleh negara ini.

Berdasarkan daripada had Penerangan Umum UUPA sebagai bahagian terpadu yang tak terpisahkan dengan norma-norma UUPA yang dikandungi oleh seksyen-seksyen UUPA ini, sesungguhnya kesejahteraan, kemakmuran, keadilan ke

³⁴² Maria SW Soemardjono, 1998. loc. cit., 6-7 [nota kaki 137:46].

atas orang ramai di bawah UUPA itu sendiri sudah merupakan penghadan terhadap kuasa hak menguasai tanah oleh negara.

Apabila parlimen dan pemerintah tidak memperhatikan had-had ini dengan sungguh-sungguh dalam membuat peraturan perundangan kerana hanya mengutamakan kepentingan kumpulan atau golongan, terkesan hak menguasai tanah oleh negara ini luas dan tiada hadnya. Sedemikian itu cukup beralasan apabila dapatan kajian yang memperkatakan luasnya kuasa negara bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara beri ruang bagi hak pakai khusus tanah ini, tidak hanya disebabkan oleh had kuasa negara itu luas, tetapi boleh juga disebabkan oleh kepentingan hak pakai khusus tanah ini adalah sebagai perkhidmatan awam bagi mengamalkan tugas-tugas utama, dan peranan daripada institusi pemerintah berkenaan.

Reka bentuk hubung kait antara perseorangan dan tanah patut pula dikenal pasti kerana dari apa-apa maksud pengembangan hak milik bangsa ini dimungkinkan pengembangan hak tanah baru selain daripada hak tanah yang telah diatur. Berdasarkan hak menguasai tanah oleh negara ditentukan macam-macam hak tanah yang diberikan kepada perseorangan ataupun perbadanan. Hak tanah yang dilupuskan itu memberi kuasa untuk menggunakan tanah berkenaan.³⁴³ Perkara ini menunjukkan kelulusan bagi perkembangan hak tanah baru di luar yang disebutkan UUPA diberi kuasa oleh negara, seperti hak guna bangunan dan hak pakai di atas hak pengelolaan dan hak pakai berjangka masa untuk orang asing, sebagai akibat daripada ketentuan seksyen 16 UUPA yang hendak mengembang hak tanah baru.

³⁴³ UUPA. No. 5. 1960, Seksyen 4(1) dan(2). Lihat pula Seksyen 16 dan 57 UUPA Nombor 5 tahun 1960, bahawa hak-hak atas tanah yang diberikan itu adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak tersebut yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara.

Mengikuti penyelidikan, fenomena seperti mana dijelaskan dalam ayat di atas itu pulalah yang memberi kelulusan kepada hak pakai khusus ini, ertinya hak pakai khusus ini tidak sahaja diberi ruang oleh kuasa negara bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara, tetapi juga merupakan pengembangan hak bangsa di bawah sistem perundangan pertanahan nasional Indonesia.

5.1.4 Undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai dasar rujukan

Sebuah dasar yang kukuh diberikan oleh UUPA bagi hak pakai khusus tanah, kerana bagi menubuhkan undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai dasar rujukan di bawah UUPA.5.1960 dibolehkan oleh kuasa negara yang terdapat di bawah hak menguasai tanah oleh negara berdasarkan kepada dapatan kajian. Kewujudan undang-undang ini boleh pula diperolehi dari hubungkait antara hak pakai khusus tanah dengan UUPA.5.1960 berdasarkan kepada dapatan kajian seperti mana disebutkan dalam pernyataan di atas. Wujudnya hubung kait ini disebabkan oleh pelbagai asas, prinsip dan falsafah yang dikandungi hak pakai khusus tanah ini mengikut asas, prinsip dan falsafah UUPA.

Meskipun undang-undang hak pakai khusus ini diberi ruang seperti mana disebutkan dalam ayat-ayat di atas, tetapi kewujudan undang-undang yang mengatur hak pakai khusus tanah ini secara spesifik belum wujud berdasarkan kepada dapatan kajian. Kewujudan ini turut dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan, bahawa setakad ini undang-undang hak pakai khusus tanah belum dikuatkuasakan. Seksyen 41, 42, dan 43 UUPA dan Penerangan Umum UUPA dan PP.40.1996 tidak mengatur hak pakai khusus tetapi hanyalah mengatur hak pakai tempoh kini dan bersifat am yang merangkumi substansi hak pakai khusus tanah.

Berdasarkan hasil kajian dalam pernyataan di atas, membuktikan sepenuhnya

bahawa undang-undang sebagai dasar rujukan bagi hak pakai khusus tanah itu belum dikenal pasti dan dikuatkuasakan oleh pihak berkuasa, sementara itu, hak pakai tempoh kini pula tidak secara jelas dan tidak mencukupi bagi mengatur hak pakai khusus tanah ini kerana ia bersifat am sehingga memerlukan hak pakai khusus tanah. Fenomena ini hanya berlaku bagi hak pakai ini sahaja, tetapi tidak berlaku bagi hak tanah lainnya secara am di bawah UUPA seperti hak pengelolaan, hak pakai institusi pemerintah, hak milik bagi tanah wakaf dan hak milik bagi bank ditubuhkan negara dibuktikan berdasarkan dapatan kajian, kerana hak-hak berkenaan telah dikuatkuasakan oleh PP.38.1963, PP.28.1977 dan PMM.9.199.

Menurut penyelidik, hasil kajian ini berjaya mengkaji bahawa undang-undang khusus yang mengatur hak pakai khusus tanah belum wujud kerana belum dikuatkuasakan oleh pihak berkuasa. Ia adalah perlu bagi mengukuhkan hak pakai khusus dan dijadikan sebagai rujukan oleh pihak berkuasa semasa hak itu diamalkan.

Bagi hubungan antara hak pakai khusus tanah dengan seksyen 41, 42, 43 UUPA dan Penerangan Umum UUPA, hasil kajian menunjukkan seksyen berkenaan berperanan mengatur hak pakai tempoh kini, namun begitu di dalam seksyen-seksyen itu terangkum substansi hak pakai khusus tanah. Selepas itu, P.P.40.1996 pula tidak mengatur hak pakai khusus tetapi mengatur sama ada hak guna usaha, hak guna bangunan mahupun hak pakai. Ini menunjukkan bahawa kaedah-kaedah dalam seksyen dalam UUPA berkenaan bersifat umum. Sementara P.P. 40.1996 sebagai lanjutan daripada ketentuan hak pakai tempoh kini. Mengikut A.P. Parlindungan di dalam UUPA dan PP.40.1996 itu sudah merangkumi hak pakai swasta, dan hak pakai khusus tanah.³⁴⁴

Apabila konsisten dengan kuasa pertanahan itu sebagai kuasa yang diberikan

³⁴⁴ A.P. Parlindungan, 1993. loc. cit., 192-193 [nota kaki 18: 6].

kepada negara, mestinya undang-undang hak pakai khusus tanah sudah wujud, kerana negara boleh sahaja memberi hak-hak tanah baru kepada perbadanan awam yang dikuatkuasakan dengan sesebuah perundangan sebagai rujukan. Perkara ini selaras dengan pandangan sarjana-sarjana seperti Tumari, A.P. Parlindungan, dan Boedi Harsono, dan ketentuan seksyen 2(2), 4(1) UUPA.³⁴⁵

Pada dasarnya pandangan sarjana dan ketentuan Seksyen dalam pernyataan di atas bahawa negara boleh menggubal, dan menjalankan peraturan mengenai peruntukan tanah dan mengenai hubungan undang-undang antara perseorangan atau perbadanan dengan tanah bagi tujuan kesejahteraan ke atas ramai orang. Berdasarkan seksyen 2(2) itu negara boleh pula memberikan hak tanah kepada perseorangan atau pun perbadanan.

Mengikut pandangan sarjana, ketentuan seksyen 2(2) dan 4(1) UUPA.5.1960 dalam pernyataan di atas, penyelidik bersetuju bahawa undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai rujukan adalah perlu supaya konsep hak tanah yang wujud memiliki undang-undang sebagai rujukan. Undang-undang ini diperlukan supaya pemahaman terhadap undang-undang dan aspirasi yang melekat pada asas-asas undang-undang itu bermatlamat mencapai keadilan, kepastian undang-undang, dan memberi manfaat bagi masyarakat dalam konsep hak pakai khusus tanah ini boleh diwujudkan, dan diamalkan pihak berkuasa.

Terbabit dengan matlamat sesebuah undang-undang ini selaras dengan pandangan sarjana-sarjana seperti Maria, Gustav Radbruch, dan Aristotle.³⁴⁶ Pada dasarnya pandangan sarjana itu adalah tujuan undang-undang itu keadilan, kepastian undang-undang dan memberi manfaat. Keadilan dasar peraturan negara mengenai

³⁴⁵ Tumari Jati Leksono, at.al, 2008. loc. cit., 3 [nota kaki 12:3]. A.P. Parlindungan, 1993. loc. cit., 44 [nota kaki 13:4]. Boedi Harsono, 2007. loc. cit., 269 [nota kaki 125:43].

³⁴⁶ Maria S.W. Sumardjono, 2006. loc. cit., 2 [nota kaki 56:24]. Theo Huijbers, 1995. loc. cit., 165 [nota kaki 80:30]. Satjipto Rahardjo, 2000. loc. cit., 163 [nota kaki 81:30].

apa yang hak dan tidak hak. Kepastian berhubung kait dengan ketaraturan dalam masyarakat yang boleh memberi manfaat ke atas masyarakat itu sendiri.

Berdasarkan hasil kajian, dan pandangan sarjana-sarjana dalam pernyataan di atas, penyelidik mendapati bahawa undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai rujukan yang belum wujud itu mesti diwujudkan di masa hadapan. Tujuannya adalah supaya konsep hak_pakai khusus tanah yang dikekalkan itu pasti secara undang-undang, memberi manfaat kepada orang ramai dan berlaku sebagai dasar rujukan bagi pihak berkuasa dalam pengamalannya. Perkara ini selaras dengan pandangan Mochtar Kusumaatmadja dan B.Arief Sidharta, bahawa dalam sesebuah undang-undang kepastian berhubung kait dengan keberaturan, kerana kepastian itu inti daripada keberaturan. Dengan keberaturan itu orang hidup secara berkepastian.³⁴⁷

5.2 Ciri atau Sifat Hak Pakai Khusus Tanah Di Indonesia

5.2.1 Ciri-ciri atau sifat hak pakai khusus tanah dari segi hak penguasaan tanah

sebagai lembaga perundangan

Kajian ke atas kewujudan ciri atau sifat daripada hak pakai khusus tanah di bawah hak penguasaan tanah sebagai lembaga perundangan telah dibuat berdasarkan dapatan kajian. Penjelasan ke atas kewujudan ciri atau sifat itu menunjukkan bahawa dari segi aspek sebutan nama hak pakai khusus tanah ini belum memberi sumbangan signifikan ke atas ciri atau sifat daripada hak pakai ini berdasarkan dapatan kajian kerana di bawah UUPA.5.1960 sebutan nama hak pakai ini belum wujud. Kewujudan sebutan nama yang belum memberi sumbangan itu turut dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa, aspek sebutan nama antara hak pakai khusus tanah dengan hak pakai tempoh kini di bawah seksyen 41, 42 dan 43

³⁴⁷ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Shidarta, 2000. loc. cit., 49 [nota kaki 90:32].

UUPA.5.1960 tiada perbezaan. Namun begitu, bagi sebutan nama hak pakai institusi pemerintah, swasta, dan perseorangan dibezakan dari segi amalannya. Ini menunjukkan hak pakai tempoh kini ciri atau sifatnya bersifat am sehingga berlaku pelbagai sebutan nama. Oleh itu, sebutan nama yang peruntukan bagi hak pakai khusus_tanah bagi badan awam dan sebutan nama yang peruntukan sendiri bagi perseorangan atau badan swasta adalah diperlukan.

Mengikut dapatan kajian seperti mana disebutkan dalam pernyataan di atas, fenomena sebutan nama itu tidak hanya berlaku bagi hak pakai khusus tanah ini, tetapi berlaku juga ke atas sebutan nama hak tanah secara am bagi perbadanan awam. Dalam perkara ini termasuk juga hak pakai institusi pemerintah, hak pengelolaan, hak milik tanah wakaf dan hak milik bagi bank ditubuhkan negara, lembaga agama dan sosial.

Fenomena yang dikemukakan oleh hasil kajian dalam ayat di atas mendapati sama ada sebutan nama hak pakai di bawah UUPA mahupun hak-hak tanah bagi perbadanan awam dari segi amalan belum lagi sama. Supaya tidak mendatangkan pelbagai permasalahan undang-undang ke atas hak tanah bagi perbadanan awam di masa hadapan, penyelidik amat menyokong hasil kajian yang menunjukkan bahawa sebutan nama hak tanah bagi badan awam seperti institusi pemerintah, badan agama, sosial, sepatutnya diberi sebutan nama yang sama iaitu hak pakai khusus tanah. Tujuannya adalah supaya badan awam itu memiliki kekhususan sifat yang sama dan mudah dikenali peruntukannya. Oleh itu, sebutan nama hak tanah yang kekalkan di bawah sesebuah undang-undang adalah penting.

Kepentingan ini selaras dengan seksyen 16 UUPA, dan pandangan sarjana-sarjana seperti Boedi Harsono, Oloan dan H.M. Zaki. Pada dasarnya Seksyen 16 UUPA dan pandangan sarjana itu adalah kepentingan sebutan nama itu tujuannya

supaya kekhususan sifat peruntukan dan penggunaan tanahnya mudah dikenali semasa diamalkan oleh pihak berkuasa. Secara am sebutan nama hak tanah dalam UUPA hanyalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atau hak sewa. Selain itu hak pengelolaan diatur secara terpisah di bawah PMA.9.1999.³⁴⁸

Mengikut apa-apa dapatan kajian, dan pandangan sarjana dalam pernyataan di atas, penyelidik bersetuju bahawa, meskipun sebutan nama hak pakai khusus tanah itu belum wujud di bawah UUPA, namun begitu, sebutan nama hak pakai khusus tanah ini merupakan sebutan nama hak yang sudah dicanangkan oleh A.P. Parlindungan. Hak ini sebagai terjemahan daripada hak pakai *publiek rechterlijke* sebagai lawan daripada hak pakai *Privat rechterlijke*.³⁴⁹

Sepatutnya, sebutan nama hak pakai khusus tanah ini dikekalkan di bawah sesebuah perundangan sebagai dasar rujukan. Oleh itu, apabila ia belum diatur dalam perundangan bersifat umum boleh diatur dalam perundangan pelaksanaannya, seperti hak pakai institusi pemerintah, sewasta atau hak pakai bagi perseorangan yang diatur di bawah P.P.40.1996. Ia adalah sebagai lanjutan daripada pengaturan hak pakai di bawah seksyen 41, 42 dan 43 UUPA.

Penyelidik berpendapat, Apabila hak pakai khusus tanah yang dikekalkan A.P. Parlindungan di terima sebagai hak tanah bagi perbadanan awam, sebutan nama bagi hak pakai khusus ini perlu diberikan sokongan supaya boleh dikenalpasti tidak sahaja mengenai konsep yang terdapat di dalamnya pelbagai kekhususan sifat daripada hak pakai ini tetapi juga berkaitan dengan peruntukan tanahnya. Terabit dengan sebutan nama ini didapati pula sokongan berdasarkan kepada dapatan kajian yang menunjukkan bahawa ke atas pengubahsuaian jenis-jenis hak tanah sebutan

³⁴⁸ Oloan Sitorus dan H.M. Zakie Siried, 2006. loc. cit., 76 [nota kaki 155:52]. Mengikut Seksyen 16 UUPA hak atas tanah itu adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak sewa.

³⁴⁹ A.P. Parlindungan, 1994. loc. cit., 24 [nota kaki 156:52].

nama adalah perlu. Tujuannya adalah bagi mengetahui peruntukan, pemakaian, dan konsep daripada hak tanah berkenaan. Hak pakai baru boleh diadakan dengan pelbagai macam perubahan. Secara khusus bagi institusi pemerintah dibolehkan diberi hak pakai khusus tanah.

Berdasarkan analisis ke atas hasil kajian dalam pernyataan di atas boleh digambarkan, secara am terdapat dua pilihan hak pakai di masa hadapan, iaitu: hak pakai tempoh kini di bawah seksyen 41, 42 dan 43 UUPA tetap dilanjutkan atau disederhanakan bahkan menambah hak pakai itu menjadi dua macam sahaja, iaitu: hak gunapakai swasta dan hak pakai khusus tanah. Apabila pilihan tetap pada hak pakai seperti tempoh kini, perubahan konsep sama ada dalam pengaturan atau pun operasi pengamalannya tidak perlu wujud. Namun begitu, apabila pilihan menambahkan dengan hak pakai swasta dan hak pakai khusus konsep yang jelas perlu wujud.

Mengikut dapatan kajian seperti mana dalam pernyataan di atas, penyelidik amat bersetuju menambah perubahan hak pakai dalam erti mengembangkan hak pakai tempoh kini dengan sebutan nama hak pakai khusus tanah dengan suatu konsep yang jelas dan dikukuhkan di bawah sesebuah undang-undang sebagai rujukan. Sebagai notis adalah hak pakai tempoh kini di bawah seksyen 41, 42 dan 43 UUPA adalah sebagai hak pakai yang utama, sementara itu, penyempurnaan ke atas hak pakai khusus tanah sebagai hak pakai yang bersifat khusus boleh diamalkan apabila perkara itu diperlukan dengan cara yang boleh dipertanggungjawabkan (taat asas).

Oleh itu, penyelidik belum bersetuju dengan pandangan Maria yang menghendaki hak pakai dalam konteks masa hadapan itu mesti difahamkan sebagai hak pakai dalam erti luas. Ia boleh menampung pelbagai keperluan, perkhidmatan akan tidak menjadi sederhana, ketulusan akan lebih sukar dicapai dan status tanah

negara sebagai aset negara sukar dikawal.³⁵⁰ Menurut penyelidik, perkara ini menunjukkan bahawa kewujudan konsep hak pakai khusus tanah boleh diambilkira sebagai sesebuah konsep alternatif yang boleh dikembangkan bagi masa hadapan. Tujuannya adalah supaya kepada perbadanan awam dilupuskan hak tanah secara khusus mengikut ciri atau sifat yang khusus pula. Keutamaan daripada hak ini adalah tanah yang diperuntukan bagi perbadanan awam itu adalah aset negara atau daerah yang mudah dikawal.

Selepas itu, penyelidik juga bersetuju hak pakai tempoh kini dikembangkan menjadi hak pakai khusus tanah lebih baik daripada mengurangkan jenis-jenis hak tanah yang wujud di bawah UUPA, kerana mengurangkan bilangan jenis hak tanah tidak akan mendatangkan kesederhanaan, melainkan kerumitan yang akan diperoleh semasa hak itu diamalkan. Perkara ini selaras dengan pandangan Boedi Harsono, dan Maria.³⁵¹

Pada dasarnya sarjana-sarjana itu berpandangan bahawa rancangan jenis-jenis hak tanah itu disederhanakan hanya akan mendatangkan ketidaksederhanaan dalam makna mengenalinya. Hak tanah yang wujud di bawah UUPA itu sudah terdapat bermacam-macam isi, dan kuasanya, perbezaan matlamat peruntukan tanahnya, persyaratannya, jangka masanya. Dari segi amalan, menyederhanakan hak tanah tidak mudah dan sederhana. Perkiraan kini sudah besar bilangan bidang tanah yang berdaftar dengan pelbagai penyebutan hak-hak tanah di bawah UUPA, mendatangkan pekerjaan besar yang kurang bermanfaat. Apabila ada keperluan yang didapati tidak ditampung oleh hak pakai tempoh kini (seksyen 40, 41, 42) boleh dilakukan pindaan lagi dengan mengadakan hak baru mengikut perkembangan

³⁵⁰ Maria S.W. Sumardjono, 2008. loc. cit., 150-151 [nota kaki 160:53].

³⁵¹ Boedi Harsono, 2007. loc. cit., 289 [nota kaki 159:53]. Maria S.W. Sumardjono, 2008. loc. cit., 150-151 [nota kaki 160:53].

zaman.

Meskipun dari segi aspek sebutan nama belum memberi sumbangan signifikan ke atas ciri atau sifat daripada hak pakai khusus tanah ini, namun begitu, dari segi kehususan sifat yang diberikan kepada hak pakai ini ciri atau sifat daripada hak pakai khusus tanah ini boleh diwujudkan berdasarkan dapatan kajian. Kewujudan itu turut dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa sebutan nama hak pakai diberi kekhususan sifat dari segi peruntukan, dan pemakaian tanah yang tidak boleh diberi hak milik, hak guna usaha, atau hak guna bangunan. Hak pakai sangat khusus diberi sebutan nama hak pakai memiliki kekhususan sifat. Sifat khusus itu terdapat pada sifat peruntukan, dan pemakaian tanah, jangka masa, subjek, hubungan dengan tanah sebagai objeknya, pindah milik, dan pembebanannya serta tanah adalah aset negara.

Berdasarkan hasil kajian dalam pernyataan di atas menunjukkan bahawa kekhususan sifat dari segi peruntukan, dan pemakaian tanah hak pakai ini memiliki sumbangan aspek ke atas ciri atau sifat hak pakai khusus tanah yang memiliki erti penting. Kepentingan peruntukan tanah yang berkesan ini selaras dengan pandangan sarjana-sarjana seperti Boedi Harsono, Mahathir Mohammad, A.P. Parlindungan, Oloan dan Maria.³⁵² Pada dasarnya sarjana-sarjana ini berpandangan bahawa sebutan nama hak pakai diberi kekhususan sifat dari segi peruntukan tanah adalah khusus disediakan bagi keperluan institusi pemerintah, badan agama, dan sosial iaitu menjalankan tugas utama sebagai perkhidmatan awam dan tidak digunapakai bagi perniagaan. Bagi keperluan lain diberi hak milik, hak guna usaha atau hak guna bangunan.

³⁵² Boedi Harsono, 200. loc. cit., 8 [nota kaki 157:53]. Mahathir Mohammad, 1993. loc. cit., 17-18 [nota kaki 202:53]. A.P. Parlindungan, 1994. loc. cit., 24 [nota kaki 156:52]. Oloan Sitorus dan H.M. Zaki Sierrad, 2006. loc. cit., 76 [nota kaki 155:52]. Maria S.W. Sumardjono, 2006. loc. cit., 117 [nota kaki 196:62].

Merujuk kepada pandangan sarjana-sarjana dalam pernyataan di atas, menurut penyelidik sokongan yang diperoleh daripada kajian hak pakai khusus tanah ini berdasarkan dapatan kajian adalah memiliki kebenaran. Sokongan itu turut dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa kekhususan sifat hak pakai khusus tanah ini wujud pada subjeknya, objeknya, tempoh, pindah milik, pembebanan dengan hak tanggungan, bersifat awam, tidak bersifat komersil dan tanah adalah aset negara.

Sumbangan aspek ciri atau sifat hak pakai khusus tanah dalam pernyataan di atas terbabit dengan peruntukan dan pemakaian tanah berdasarkan dapatan kajian adalah juga memiliki suatu kebenaran. Kebenaran itu dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa tanah milik awam itu adalah bagi kepentingan am untuk pelbagai aktiviti keperluan masyarakat luas, dimiliki institusi pemerintah, lembaga agama dan sosial. Hak pengelolaan tidak termasuk kategori kepentingan am.

Berdasarkan hasil kajian dalam ayat-ayat di atas penyelidik berjaya mendapati jawapan ke atas ciri atau sifat daripada hak pakai khusus tanah ini. Dari segi ini, meskipun sebutan nama belum memberikan sumbangan signifikan ke atas ciri atau sifat hak pakai khusus ini, namun begitu, kekhususan sifat peruntukan dan pemakaian tanah yang dilupuskan bagi perbadanan awam seperti kementerian-kementerian, badan agama dan sosial untuk perkhidmatan am adalah sebagai bentuk sumbangan aspek ciri atau sifat ke atas hak pakai khusus tanah.

Dari segi ciri atau sifat hak pakai khusus tanah yang lain berkaitan pula dengan isi daripada hak pakai khusus. Dari segi ini, isi hak pakai khusus memberi sumbangan signifikan ke atas aspek ciri atau sifat hak pakai khusus ini berdasarkan kepada dapatan kajian. Aspek ciri atau sifat itu terbabit dengan pemanfaatan dan tempoh pemakaian tanah. Aspek ini dikukuhkan dengan hasil kajian yang

menunjukkan bahawa, pemanfaatan tanah hak pakai khusus terhadap tanah negara sahaja, tempoh tidak ditentukan, dan pemanfaatan terhadap institusi pemerintah, agama, dan sosial bagi perkhidmatan awam.

Berdasarkan hasil kajian dalam pernyataan di atas, secara am boleh digambarkan bahawa perbezaan-perbezaan antara isi hak pakai khusus tanah ini dengan hak pakai tanah tempoh kini di bawah UUPA.5.1960 dalam kajian ini boleh dilihat dari segi pemanfaatan tanah, dan jangka masa hak itu dipakai. Perbezaan ini berlaku juga bagi hak-hak tanah secara am. Secara terperinci, hasil kajian mendapatkan bahawa perbezaan pemanfaatan tanah, dan jangka masa hak pakai khusus tanah ini dengan hak pakai tempoh kini di bawah seksyen 41, 42 dan 43 UUPA wujud sedemikian pula perbezaannya dengan hak tanah secara am.

Perbezaan seperti mana dimaksud dalam pernyataan di atas, hasil kajian mendapatkan bahawa tanah hak pakai tempoh kini boleh dimanfaatkan di atas tanah milik perseorangan atau pun tanah negara mengikut jangka masa yang ditentukan dan bergantung pada pemanfaatan tanahnya. Sementara itu, hak pakai khusus tanah pemanfaatan tanahnya hanya semata-mata ke atas tanah negara sahaja dalam tempoh selama tanah berkenaan dimanfaatkan. Apabila hak pakai khusus tanah ini disetandingkan dengan hak milik, hak pengelolaan dan hak pakai tempoh kini di bawah seksyen 41, 42 dan 43, hasil analisis pula menunjukkan bahawa akan didapati perkara-perkara yang memperlihatkan ciri atau sifat khusus daripada hak pakai khusus tanah dan ciri atau sifat dari sama ada hak milik, hak pakai tempoh kini atau pun hak pengelolaan.

Dapatan kajian yang menunjukkan perbezaan seperti mana dalam pernyataan di atas, selaras dengan seksyen 20 UUPA.5.1960, P.P.40.1996 dan PMA.9.1999, dan

pandangan sarjana-sarjana seperti Maria, A.P. Parlindungan dan Boedi Harsono.³⁵³ Pada dasarnya pandangan itu antara lain adalah, ciri atau sifat hak milik adalah terkuat dan terpenuh dan turun temurun. Had jangka masa tidak wujud, pemanfaatan tanah tidak diperinci (luas). Hubungan pemegang hak dengan tanah adalah hubungan pemilikan.

Selain itu, Ciri atau sifat hak pakai tempoh kini seksyen 41, 42 dan 43 adalah hak yang “kurang” kuat dan “kurang” penuh. Jangka masa terhad, pemanfaatan tanahnya tidak diperinci, dan hubungan pemegang hak dengan tanah adalah hubungan pemanfaatan, iaitu memanfaatkan tanah bukan milik sendiri, melainkan milik orang lain.

Sementara itu, ciri atau sifat hak pakai khusus tanah adalah hak yang “kurang” kuat dan “kurang” penuh. Jangka masanya tidak terhad. Pemanfaatan tanahnya diperinci, iaitu bagi menjalankan tugas utama institusi berkenaan dan peranan institusi pemerintah itu hanya bagi menjalankan perkhidmatan awam. Hubungan dengan tanah adalah hubungan pemanfaatan, iaitu bagi memanfaatkan tanah negara sahaja.

Berkaitan dengan ciri atau sifat hak pengelolaan lebih mengarah kepada kuasa yang bersifat awam kerana negara boleh memberi tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak sama ada oleh perseorangan atau pun perbadanan. Jangka masanya tidak ditentukan. Pemanfaatan diperinci bagi perencanaan penggunaan tanah. Hubungan dengan tanah adalah hubungan pemanfaatan.

Berdasarkan hasil kajian, dan pandangan sarjana-sarjana di atas, menunjukkan manfaat dan kelemahan hak pakai institusi pemerintah, hak pengelolaan, dan hak milik tanah wakaf, lembaga kewangan bagi bank ditubuhkan

³⁵³ Maria S.W. Sumardjono, 2008. loc. cit., 147 [nota kaki 196:62]. A.P. Parlindungan, 1993. loc. cit., 192-193 [18:6]. Boedi Harsono, 2007. loc. cit., 280 [158:53].

negara sesuatu yang memiliki kebenaran. Manfaat dan kelemahan itu dikukuhkan mengikut mana-mana dinyatakan oleh hasil kajian iaitu, bagi hak pakai institusi pemerintah, hak pengelolaan dan hak milik bagi lembaga kewangan untuk bank-bank ditubuhkan negara, lembaga agama dan sosial memiliki kelemahan yang sama, iaitu tanah tidak boleh dipindah milikkan, dibebankan dengan hak tanggungan.

Mengikut pandangan sarjana, dan hasil kajian dalam pernyataan di atas, penyelidik amat bersetuju dengan maklumat daripada responden yang memberi sokongan ke atas kajian ini yang berhujah bahawa “tanah negara sebagai objek, perbadanan sebagai subjek, jangka masa tidak ditentukan, tidak boleh dipindah milik dan dibebankan hak tanggungan” sebagai sifat khusus daripada hak pakai khusus ini. Selepas itu, penyelidik juga amat bersetuju bahawa sifat khusus hak pakai khusus ini serupa dengan ciri atau sifat dari hak pengelolaan dan hak milik bagi lembaga kewangan untuk bank-bank yang ditubuhkan negara, lembaga keagamaan, dan sosial sebagai sesuatu kelemahan bilamana disetandingkan dengan hak milik bagi perseorangan.

Bagi ciri atau sifat yang berkaitan dengan subjek hak pakai khusus tanah dapatan kajian membuktikan pula bahawa perbadanan awam sebagai pemegang hak pakai khusus tidak sahaja memainkan peranan besar dalam menentukan ciri atau sifat hak pakai khusus tanah ini tetapi juga menunjukkan kekhususan sifat ke atas hak pakai khusus ini. Peranan ini dikukuhkan lagi dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa, perbadanan Indonesia seperti kemeterian-kementerian negara, lembaga agama, sosial dan perbadanan asing seperti perwakilan negara sahabat (duta negara sahabat) adalah subjek daripada hak pakai institusi pemerintah.

Berdasarkan hasil kajian dalam pernyataan di atas, boleh digambarkan bahawa perbezaan-perbezaan antara subjek hak pakai tempoh kini (seksyen 41, 42

dan 43 UUPA) dengan subjek hak pakai institusi pemerintah ini boleh dilihat dari segi perbadanan dan perseorangan yang diberi kuasa memanfaatkan tanah di bawah UUPA.5.1960. Fenomena perbezaan ini tidak hanya berlaku bagi hak pakai institusi pemerintah tetapi berlaku juga bagi hak-hak tanah secara am. Secara terperinci, hasil kajian mendapatkan bahawa di bawah hak pakai tempoh kini sama ada perseorangan atau pun perbadanan swasta boleh sebagai subjek hak pakai. Sementara itu, institusi pemerintah (kementerian-kementerian) adalah perbadanan awam yang boleh diberikan hak pakai institusi pemerintah.

Apabila dirujuk subjek hak pakai institusi pemerintah seperti mana dalam ayat-ayat di atas yang menunjukkan bahawa institusi pemerintah adalah subjek hak pakai selaras dengan pandangan A.P. Parlindungan yang menyebutkan bahawa perbadanan awam iaitu kementerian-kementerian negara, perwakilan negara sahabat dikukuhkan sebagai subjek hak pakai khusus tanah.³⁵⁴

Berdasarkan penerangan yang berkaitan dengan subjek hak pakai tempoh kini dan pandangan A.P. Parlindungan seperti mana dalam penerangan di atas didapati bahawa tanah yang diberimilik sebagai hak pakai khusus itu adalah tanah yang diberikan kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Awam, badan yang diwujudkan di bawah mana-mana undang-undang yang dibenar memegang tanah bagi kepentingan perkhidmatan awam, dan perwakilan negara sahabat di Indonesia. Selepas itu, didapati pula tanah yang diperolehi dari pemerolehan balik tanah-tanah dari swasta untuk diberikan kepada pihak-pihak yang mengurus dan mentadbirkan kepentingan perkhidmatan awam masyarakat.

Mengikut pelbagai perbezaan subjek hak pakai tanah dalam pernyataan-pernyataan di atas, kriteria perbadanan awam sebagai subjek hak tanah dan kriteria

³⁵⁴ A.P. Parlindungan, 1993. loc. cit., 192-193 [nota kaki 18:6].

hak tanah yang boleh diberikan kepada perbadanan awam itu turut memperkukuh sumbangan ke atas aspek ciri atau sifat hak pakai khusus tanah ini adalah perlu. Keperluan kriteria perbadanan awam, dan hak tanah boleh diberikan yang berkesan ini selaras dengan mana-mana diperkatakan di bawah Seksyen 21(1)(2)(3), 30, 36 dan 42 UUPA.5.1960 dan pandangan sarjana seperti Maria, Boedi Harsono dan A.P. Parlindungan.³⁵⁵

Pada asasnya apa-apa dijelaskan seksyen-seksyen di bawah UUPA.5.1960 dalam pernyataan di atas, dan pandangan sarjana-sarjana ini adalah bahawa, hak pakai yang memiliki kekhususan sifat peruntukan tanahnya dilupuskan antara lain terhad kepada kementerian-kementerian negara, pemerintah daerah, lembaga agama dan sosial dan tidak bersifat komersil. Fenomena had ini tidak sahaja berlaku bagi hak pakai khusus tanah tetapi berlaku juga bagi hak pengelolaan, hak milik bagi lembaga kewangan untuk bank-bank ditubuhkan negara, lembaga agama, dan sosial. Bagi subjek hak milik adalah warga negara Indonesia, perbadanan tertentu. Bagi hak guna usaha dan hak guna bangunan subjeknya warga negara Indonesia dan perbadanan Indonesia.

Secara lebih terperinci, dalam konteks pemanfaatan tanah oleh perbadanan awam sebagai subjek hak, kriteria, dan makna perbadanan awam, makna dan kriteria kepentingan am, pemanfaatan dan pemberian tanah bagi kepentingan am adalah penting bagi mengukuhkan perbadanan awam itu sebagai subjek hak pakai khusus tanah. Kepentingan yang berkesan ini selaras dengan UU.12.2012, dan pandangan sarjana-sarjana seperti von Savigny, E.M. Meijers, A. Brinz, van der Heyden,

³⁵⁵ Boedi Harsono, 2002. loc. cit., 8 [nota kaki 157:53]. Maria S.W. Sumardjono, 2006. loc. cit., 117 [nota kaki 196:62]. A.P. Parlindungan, 1993. loc. cit., 192-193 [nota kaki 18:6]. UUP.5.1960, Seksyen 21,30, 36, 41 dan 42 dan PP.38.1963 [nota kaki 192, 193, 194:62].

Chaidir, Arifin, Jimly Assiddiqie, Hans Kalsen, Aslan Nor, dan Boediono.³⁵⁶

Pada dasarnya pandangan sarjana-sarjana berkenaan adalah bahwa perbadanan itu sesuatu yang abstrak. Dalam undang-undang perbadanan itu memiliki kehendak sendiri seperti juga manusia, memiliki pengurus, anggota, harta kekayaan terpisah dengan harta kekayaan pribadi pengurusnya, dan memiliki matlamat tertentu. Perbadanan awam ditubuhkan berdasarkan perundangan awam menyangkut kepentingan awam serupa badan-badan negara yang ditubuhkan oleh yang berkuasa berdasarkan undang-undang. Perbadanan swasta ditubuhkan berdasarkan undang-undang persendirian menyangkut kepentingan perseorangan bagi matlamat tertentu seperti mencari keuntungan. Negara sebagai perbadanan awam menjalankan kuasanya mesti melalui pemerintah mengikut UUD, dan pengamalannya dilimpahkan kepada kementerian-kementerian negara.

Negara sebagai pemegang hak memiliki sifat khusus apabila disetandingkan dengan perseorangan dan perbadanan swasta sebagai subjek undang-undang. Negara melimpahkan hak dan kewajiban kedaulatannya kepada suatu pemerintahan mewakili negara, seperti sama ada kepada suatu kementerian negara, pemerintah propinsi dan kabupaten atau kota. Sementara itu, perbadanan tidak boleh menerima semua jenis hak tanah dan menjalankan semua kewajiban seperti yang berlaku bagi manusia biasa. Mengikut hasil kajian dan pandangan sarjana-sarjana ini, institusi pemerintah sebagai perbadanan awam adalah suatu penjelasan yang tepat sebagai pemegang hak pakai khusus tanah.

Mengikut hasil kajian, dan pandangan sarjana-sarjana pada pernyataan di

³⁵⁶ R. Ali Rido, 2001. *loc. cit.*, 7-8 [nota kaki 173:57]. Chaidir Ali, 2007. *loc. cit.*, 35 [nota kaki 174:57]. Jimly Assiddiqie, 2006. *loc. cit.*, 70 [nota kaki 174:57]. Chaidir Ali, 2007. *loc. cit.*, 13 dan 58 [nota kaki 177, 178:59,63]. Hans Kalsen, 1973. *loc. cit.*, 195 [nota kaki 18:59]. Aslan Noor, 2003. *loc. cit.*, 109 [nota kaki 183:60]. Boediono Kusumohamidjojo, 1999. *loc. cit.*, 111-112 [nota kaki 184:60].

atas, perbadanan awam dimaksud selari dengan seksyen 39 P.P.40.96 dan pandangan A.P. Parlindungan.³⁵⁷ Sedemikian pula, Yayasan yang ditubuhkan di atas tanah wakaf sebagai perbadanan swasta dan bank yang ditubuhkan negara tidak boleh diberi hak milik, kerana perbadanan swasta tidak boleh meninggal dunia, apabila bubar, kekayaannya tidak boleh diwariskan kepada ahli waris para pengurusnya. Dalam perkara ini selari dengan hasil kajian Maya Ling Christiany Sayuna³⁵⁸ bahawa hak milik yang diberikan untuk bank-bank ditubuhkan negara suatu pengecualian yang diamalkan pemerintah. Oleh itu, patut disokong hasil kajian yang menunjukkan bahawa, tempoh ini sudah semestinya kepada bank-bank ditubuhkan negara tidak lagi diberi hak milik tetapi cukup hak guna bangunan atau hak pakai yang tidak memiliki jangka masa. Penyelidik amat bersetuju dengan hak dimaksud kerana bank ditubuhkan negara itu diperuntukkan bagi kepentingan perniagaan bagi mencari keuntungan. Bagi masa hadapan sepatutnya bagi bank berkenaan diberikan hak guna bangunan atau hak pakai bagi jangka masa yang ditentukan.

Dari segi makna, kriteria kepentingan am, dan pemberian tanah bagi kepentingan am, hasil kajian menunjukkan adalah penting. Kepentingan itu adalah bagi mengkaji tanah yang dimiliki institusi pemerintah bagi kepentingan am itu berkaitan langsung dengan keperluan masyarakat luas, dan aktivitiinya tidak bermatlamat untuk memdapat keuntungan tetapi perkhidmatan am. Makna pemberian tanah, dan kriteria untuk kepentingan am ini selaras dengan pandangan sarjana-sarjana seperti Chaidir Ali, Mhd. Rais, Mahatir Mohammad, Edi Warman, A.P. Parlindungan, Maria, dan Gunanegara.³⁵⁹

³⁵⁷ A.P. Parlindungan, 1993. loc. cit., 192-193 [nota kaki 18:6].

³⁵⁸ Maya Ling Christiany Sayuna, 2007. loc. cit., 61-62 [nota kaki 176:58].

³⁵⁹ Chaidir Ali, 2007. loc. cit., 58 [nota kaki 177:59]. Mohd. Rais bin Abdul Karim, 1993. loc. cit., Xv [nota kaki 201:63]. Mahatir Mohammad, 1993. loc. cit., 17-18 [nota kaki 202:63]. Edi Warman, 2003. loc. cit., 289-290 [nota kaki 204:64]. A.P. Parlindungan, 1994. loc. cit., 64 [nota kaki 207:64]. Maria

Pada dasarnya pandangan sarjana-sarjana ini boleh disimpulkan bahawa perbadanan awam sebagai perbadanan terbabit dengan kepentingan perkhidmatan awam adalah suatu institusi utama dan penting bagi memberi perkhidmatan kepada raja, kerajaan, dan masyarakat dengan penuh tanggungjawab dan berlaku adil. Masalah undang-undang dalam pemberian tanah oleh negara bagi kepentingan am ini adalah peraturan perundangan di Indonesia tidak memberikan batasan makna kepentingan am. Cara dilaksanakan hanyalah dengan menetapkan kriteria kepentingan am. Akibat makna kepentingan am ini adalah makna kabur, maka dibuat kriterianya iaitu, dikuasai dan/atau dimiliki oleh negara, tidak bagi mencari keuntungan, dan tidak boleh dipindah milikkan. Dari kriteria ini ditetapkan jenis kepentingan am, antara lain institusi pemerintah bagi perkhidmatan am.

Secara keseluruhannya hasil kajian sudah mendapati kejelasan bahawa makna kepentingan am, kriteria kepentingan am, pengadaaan dan penggunaan tanah mempunyai keterbabituan untuk mengenal pasti perbadanan awam sebagai pemegang hak pakai khusus tanah ini. Selain itu, keterbabituan yang lain adalah semua aktiviti perkhidmatan am dijalankan oleh pemegang hak pakai khusus tanah ini tidak mencari keuntungan tetapi bagi perkhidmatan awam.

Berdasarkan hasil kajian dan pandangan sarjana-sarjana dalam pernyataan-pernyataan di atas didapati pula kejelasan bahawa, hak pengelolaan, hak guna usaha, hak guna bangunan, lembaga kewangan untuk bank-bank ditubuhkan negara, lembaga agama dan sosial tidak masuk kedalam kategori perbadanan awam yang tidak mencari keuntungan, sekalipun untuk kepentingan masyarakat luas. Oleh itu, boleh diperkatakan hak tanah yang diperuntukkan sama ada bagi lembaga kewangan untuk bank-bank ditubuhkan negara, lembaga agama, sosial atau pun Badan Usaha

SW.Sumardjono, 2008. loc. cit., 4 [nota kaki 204:64]. Gunanegara, 2008. loc. cit., 254 [nota kaki 205:64].

Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah adalah hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai berjangka masa, dan hak pengelolaan adalah memiliki suatu kebenaran.

Secara keseluruhannya, hasil kajian berjaya menemukan jawapan ke atas ciri atau sifat daripada hak pakai khusus tanah yang berkaitan dengan subjek (pemegang hak). Dari segi ini, subjek hak pakai khusus tanah ini adalah perbadanan awam. Ia ditubuhkan oleh undang-undang negara. Aktiviti yang dijalankan bagi perkhidmatan awam dan ia dijalankan tidak bagi mendapatkan keuntungan.

Kepentingan tanah negara sebagai objek hak pakai khusus tanah memberi pula peluang ke atas ciri atau sifat daripada hak pakai khusus tanah. Ia dikukuhkan oleh seksyen 41(1) UUPA.5.1960, P.P.40.1996 UU.1.2004 dan PMDN 17.2007. Dari segi ini dikenal pasti bahawa kewujudan tanah negara sebagai objek hak pakai khusus tanah ini menyumbang pula kepada aspek ciri atau sifat ke atas hak pakai khusus tanah ini. Sumbangan dari segi aspek ini dikukuhkan lagi dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa, tanah bagi hak pakai tempoh kini (seksyen 41, 42 dan 43 UUPA) boleh tanah negara, tanah hak pengelolaan dan tanah hak milik perseorangan.

Mengikut dapatan kajian seperti mana disebutkan dalam ayat di atas didapati tanah negara sebagai objek hak pakai khusus tanah belum secara konkrit disebutkan, kerana tanah sebagai objek hak pakai tempoh itu boleh tanah negara, tanah hak pengelolaan dan tanah hak milik. Perkara yang sama juga didapati di bawah seksyen 41 P.P.40.1996 bahawa tanah objek hak pakai institusi pemerintah adalah tanah negara.

Berdasarkan hasil kajian dalam pernyataan di atas, boleh digambarkan bahawa perbezaan-perbezaan antara tanah objek hak pakai tempoh kini dengan tanah

objek hak pakai institusi pemerintah ini terbabit pula dengan perbadanan dan perseorangan yang diberi kuasa memanfaatkan tanah di bawah UUPA.5.1960. Fenomena perbezaan ini tidak hanya berlaku bagi hak pakai institusi pemerintah ini, tetapi berlaku juga bagi hak-hak tanah secara am. Secara terperinci, hasil kajian mendapatkan bahawa di bawah UUPA.5.1960 tanah objek hak pakai tempoh kini boleh tanah negara, tanah milik perseorangan dan tanah hak pengelolaan. Namun begitu, berbeza dengan hak pakai institusi pemerintah, kerana bagi institusi pemerintah ini objeknya hanya di atas tanah negara sahaja. Dapatan kajian ini menunjukkan tanah negara bagi institusi pemerintah selaras dengan tanah negara sebagai objek hak pakai khusus tanah mengikut pandangan A.P.Parlindungan, bahawa tanah bagi hak pakai khusus tanah ini adalah tanah dikuasai langsung oleh negara.³⁶⁰ Sementara itu, di bawah seksyen 1 UU.1.2004 pula dijelaskan bahawa tanah sebagai kekayaan negara (aset negara atau daerah) dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau APBD atau berasal dari perolehan lain yang sah.³⁶¹

Mengikut dapatan kajian di atas menunjukkan bahawa tanah objek hak pakai khusus itu adalah tanah negara yang asalnya boleh daripada tanah milik perseorangan yang dibeli atas pembiayaan APBD atau APBN dan cara lain yang sah seperti pengambil alihan tanah perseorangan dengan memberi uang sebagai pampasan.

Penyelidik amat bersetuju tanah negara sebagai objek hak pakai khusus ini. Ia diperoleh dari milik perseorangan atau cara lain yang sah menurut undang-undang, dan ia pula diperuntukkan bagi perkhidmatan am oleh badan awam. Oleh itu, hasil kajian pula memperkukuh tanah negara memberi sumbangan signifikan ke atas ciri atau sifat daripada hak pakai khusus tanah.

Mengikut perbezaan tanah objek hak pakai dalam pernyataan-pernyataan di

³⁶⁰ A.P. Parlindungan, 1993. loc. cit., 192-193 [nota kaki 18:6].

³⁶¹ UU.1.2004, seksyen 1 butir 10 dan 11, [nota kaki 170:56].

atas, kriteria tempoh pemanfaatan tanah negara turut memperkukuh sumbangan aspek ciri atau sifat ke atas hak pakai khusus tanah ini adalah penting. Kepentingan kriteria tempoh ini diperkukuh dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa, hak pakai khusus tanah di atas tanah milik perseorangan kelanjutan tempohnya mesti dengan kelulusan pemilik tanah. Perkara ini dimungkan berdasarkan kontrak, kerana tanah ini asalnya adalah milik orang perseorangan dan tanah berkenaan tidak direkod sebagai aset negara kerana belum pindah milik kepada pemerintah dengan cara dibeli atas beban APBN atau APBD atau cara lain yang sah menurut perundangan.

Berdasarkan hasil kajian dalam pernyataan di atas, dari segi perbadanan awam sebagai subjek hak pakai ini juga penting, kerana dari segi hubungan antara tanah negara dengan pemegang hak dan tanah negara sebagai objek hak akan didapati pula makna tanah negara dan makna daripada tanah hak.

Analisis menunjukkan bahawa hak pakai tempoh kini (seksyen 41, 42 dan 43 UUPA) objeknya sama ada tanah negara atau pun tanah milik orang lain, tempohnya ditentukan. Hak pakai seperti ini masuk golongan daripada hak-hak tanah utama (*primer*) bagi perseorangan dan perbadanan swasta. Perkara ini selaras dengan pandangan sarjana-sarjana seperti Urip Santoso, dan Boedi Harsono,³⁶² yang berkata bahawa, hak perseorangan memberi kuasa kepada pemegang haknya bagi memakai tanah. Hak perseorangan yang utama diberikan oleh negara dari tanah negara. Salah satu haknya adalah hak pakai. Sementara itu, hak tanah bersifat sekunder berasal dari tanah milik orang lain. Hak ini disebut juga dengan hak baru di atas tanah hak milik yang diberikan berdasarkan kontrak dalam jangka masa ditentukan, seperti hak pakai yang diberikan sama ada di atas tanah hak milik atau pun hak pengelolaan bagi tempoh yang ditentukan.

³⁶² Urip Santoso, 2006. loc. cit., 82 [nota kaki 142:48]. Boedi Harsono, 2007. loc. cit., 235-236 [nota kaki 143:48].

Dapatan kajian ini memberi bukti pula bahawa tanah negara, tanah hak pengelolaan, dan tanah hak milik sebagai objek hak pakai tempoh kini (seksyen 41, 42, dan 43 UUPA) tidak memainkan peranan besar dalam menentukan ciri atau sifat daripada hak pakai khusus tanah berkenaan. Ciri atau sifat yang signifikan boleh menentukan hak pakai khusus ini adalah seperti memanfaatkan tanah negara sebagai objek, peruntukan tanah bagi perkhidmatan am, dan jangka masanya selama tanah itu digunapakai menjadi fokus daripada hak ini adalah perlu.

Selain itu, hubung kait antara tanah negara sebagai objek dan perbadanan awam sebagai pemegang hak di bawah hak pakai khusus tanah ini juga penting. Kepentingannya itu adalah bagi menentukan tanah negara yang dimiliki oleh perbadanan awam adalah aset negara. Ini selaras dengan pandangan M. Rizal Alif, B.F. Sihombing, dan Maria.³⁶³ Pada dasarnya pandangan itu adalah tanah negara bagi institusi pemerintah adalah kekayaan negara. Tanah negara berkenaan antara lain adalah seperti tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak tanah, tanah pampasan bagi kepentingan am, semua tanah yang dimiliki oleh pemerintah dan tanah yang tidak dimiliki dan dikuasai oleh masyarakat.

Mengikut dapatan kajian, dan pandangan sarjana-sarjana berkenaan dalam pernyataan di atas, maklumat yang didapat dari hasil kajian berdasarkan temu bual yang memperkatakan hak pakai yang diberikan sama ada di atas tanah negara atau pun tanah hak milik, dan hak pakai institusi pemerintah di atas tanah hak milik kelanjutan tempohnya mesti dengan kelulusan dari pemilik tanah, dimaksudkan adalah bagi hak pakai tempoh kini (seksyen 41, 42 dan 43 UUPA), tidak berlaku bagi hak pakai khusus tanah.

Oleh itu, menurut hemat penyelidik tanah sebagai objek hak pakai khusus itu

³⁶³ M. Rizal Alif, 2008. loc. cit., 15 [nota kaki 165:55]. B.F. Sihombing, 2005. loc. cit., 79-80 [nota kaki 166:55] dan Maria S.W. Sumardjono, 2006. loc. cit., 62 [nota kaki 165:55].

mesti tanah negara, kerana tanah negara itu adalah tanah yang diperuntukkan bagi perbadanan awam, pemanfaatannya tidak hanya bagi menjalankan pelbagai kepentingan perkhidmatan awam, tetapi juga sebagai kekayaan negara. Sedemikian itu menurut penyelidik benarlah apa yang diperkatakan Maria bahawa tanah yang dikuasai oleh pemerintah tidak mesti masuk dalam golongan makna tanah negara kerana tanah dikuasai oleh suatu institusi pemerintah itu penggunaannya selari dengan tugas masing-masing. Mengikut pandangan ini, menempatkan tanah negara bagi institusi pemerintah bagi keperluan perkhidmatan awam adalah sebagai kekayaan negara.³⁶⁴

Mengikut konsep tanah negara sebagai objek hak pakai khusus tanah yang diperuntukkan bagi perbadanan awam sebagai pemegang hak, hasil analisis menunjukkan telah terjadi pengelompokan hak tanah milik bersama (HB) yang peruntukannya semata-mata hanya bagi kepentingan masyarakat sebagai milik awam dan tanah yang diperuntukkan dan dimiliki oleh perseorangan (HP) sebagai hak milik persendirian. Perkara ini selaras dengan pandangan Aslan Noor, Oloan dan M.Zaki.³⁶⁵

Pada dasarnya pandangan sarjana-sarjana berkenaan adalah bahawa tanah-tanah yang dimiliki oleh institusi pemerintah adalah tanah milik bersama bagi keperluan awam. Sementara itu, tanah yang diberikan bagi hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai yang memiliki jangka masa adalah tanah milik swasta. Penghadan hak milik awam antara lain adalah penggunaan dan pemanfaatannya terbuka bagi awam, tidak boleh dipindah milikkan. Sementara itu had ke atas hak milik undang-undang awam adalah antara lain penggunaan dan pemanfaatan khusus bagi

³⁶⁴ Maria SW Sumardjono, 2006. loc. cit., 62 [nota kaki 33:11].

³⁶⁵ Aslan Noor, 2003. loc. cit., 120 [nota kaki 189:61]. Oloan Sitorus dan H.M. Zaki Sierrad, 2006. loc. cit., 155 [nota kaki 191:62].

penyelenggaraan aktiviti pemerintah bagi perkhidmatan am.

Secara keseluruhannya hasil kajian ini berjaya mengkaji kepentingan ciri atau sifat daripada hak pakai khusus ini berdasarkan dapatan kajian. Ia sudah memberi jawapan ke atas persoalan kajian yang berkaitan dengan ciri atau sifat hak pakai khusus tanah dan ia pula memberi sumbangan signifikan ke atas aspek ciri atau sifat daripada hak pakai khusus tanah, iaitu berpaut rapat dengan sebutan nama, kandungan, pemegang haknya dan tanah sebagai objeknya. Kesemua ciri atau sifat hak penguasaan tanah yang berpaut rapat dengan hak pakai khusus tanah ini boleh mengukuhkan hak pakai khusus tanah sebagai sesuatu hak baru di bawah undang-undang tanah nasional Indonesia.

5.2.2 Ciri-ciri atau sifat hak pakai khusus tanah dari segi hak penguasaan tanah

sebagai hubungan perundangan konkrit

Kepentingan terjadinya hak pakai khusus tanah ini adalah bagi menunjukkan perhubungan perundangan yang konkrit dengan tanah negara sebagai objeknya dan perbadanan awam sebagai subjek atau pemegang haknya. Terjadinya hak pakai khusus ini turut pula menyumbang kepada aspek ciri atau sifat ke atas hak pakai khusus tanah tersebut. Sumbangan aspek ciri atau sifat ini amat signifikan berdasarkan dapatan kajian. Dari segi aspek ini dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa, berdasarkan seksyen 42 P.P.40.1996 berlakunya hak pakai ini berasas kepada keputusan pemerintah. Apabila hak pakai itu di atas tanah negara pemberiannya berasaskan keputusan dibuat penjawat yang dilantik. Sementara itu, hak pakai di atas tanah hak pengelolaan pemberiannya berasaskan keputusan dibuat penjawat dilantik dengan anjuran pemegang hak pengelolaan. Fenomena ini tidak hanya berlaku pada hak pakai ini tetapi berlaku juga bagi hak tanah secara am.

Mengikuti hasil kajian seperti mana dalam pernyataan di atas menunjukkan perbezaan pemberian hak pakai di atas tanah negara dan di atas tanah hak milik. Perbezaannya adalah berlakunya hak pakai di atas tanah hak milik berasaskan keputusan dibuat pemerintah, sementara itu, hak pakai di atas tanah hak pengelolaan berasaskan keputusan pemerintah dengan anjuran pemegang hak bersangkutan. Secara khusus bagi berlakunya hak pakai khusus tanah hanya berasaskan keputusan dibuat pemerintah semata. Keputusan ini adalah asas wujudnya hubungan undang-undang antara pemegang hak pakai ini dengan tanah sebagai objeknya.

Oleh itu, hubungan undang-undang seperti mana dalam ayat di atas boleh berlaku dengan dua cara menurut mana-mana yang dijelaskan oleh A.P. Parlindungan dan PMNA.3.1999 dan P.P.40.96³⁶⁶ iaitu, bahawa hak pakai boleh terjadi dengan keputusan dibuat pemerintah, dan cara penukaran hak setelah pemerintah bersetuju. Menurut penyelidik, cara penukaran yang diamalkan UUPA ini menunjukkan bahawa UUPA telah mengutamakan sikap prinsip perikemanusiaan dalam perkara tanah ini. Ertinya pemerintah tetap mengesahkan hak tanah perseorangan atau perbadanan yang digunapakai sebelum UUPA ini dikuatkuasakan di Indonesia.

Dari segi ciri atau sifat daripada hak penguasaan tanah sebagai perundangan konkrit yang berkaitan dengan pembebanan pula turut memberi sumbangan kepada aspek ciri atau sifat ke atas hak pakai khusus tanah ini. Ciri atau sifat ini memiliki makna yang signifikan ke atas hak pakai ini berdasarkan dapatan kajian kerana pembebanan ini turut menunjukkan kekhususan sifat daripada hak pakai ini. Kekhususan sifat itu dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa hak pakai atas tanah negara bagi perbadanan awam (institusi pemerintah) dibebankan

³⁶⁶ A.P. Parlindungan, 1990. loc. cit., 17 [nota kaki 198:62].

dengan hak tanggungan adalah tidak boleh. Dapatan kajian ini selaras dengan A.P. Parlindungan yang menyatakan bahawa hak pakai khusus tanah bagi institusi pemerintah dibebankan dengan hak tanggungan tidak boleh.³⁶⁷

Merujuk dapatan kajian seperti mana di atas menunjukkan, bahawa pembebanan itu tidak hanya membuktikan sepenuhnya ke atas kekhususan sifat daripada hak pakai ini tetapi juga menunjukkan perbezaannya dengan hak tanah lain di bawah UUPA.5.1960 berdasarkan dapatan kajian. Perkara ini turut dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan, bahawa hak pakai atas tanah negara untuk perseorangan, dan perbadanan swasta dengan tempoh tertentu dibebankan dengan hak tanggungan adalah boleh.

Berdasarkan hasil kajian dalam pernyataan-pernyataan di atas menunjukkan syarat hak tanah yang boleh dibebankan dengan hak tanggungan. Oleh itu, bagi mengenal pasti hak pakai yang boleh diberi kelulusan atau tidak untuk dibebankan dengan hak tanggungan adalah perlu. Keperluan ini selaras dengan seksyen 4(2) UUHT.4.1996, P.P.40.1996 dan pandangan sarjana-sarjana, seperti Sri Soedewi, A.P. Parlindungan. Pada dasarnya menjelaskan bahawa hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan dibebankan dengan hak tanggungan adalah boleh, kerana berdasar ketentuan berlaku hak-hak tanah itu wajib didaftarkan dan menurut sifatnya boleh dipindah milik. Hak pakai di atas hak milik menurut seksyen 44 (3) UUHT.4.1996 boleh dibebankan dengan hak tanggungan peraturannya belum wujud. Selepas itu, mengikut penerangan umum UUHT.4.1996 menyebutkan khusus bagi hak pakai institusi pemerintah, lembaga agama, sosial dan perwakilan negara sahabat tidak boleh dibebankan hak tanggungan meskipun tanah berkenaan wajib didaftarkan

³⁶⁷ A.P. Parlindungan, 1993. loc. cit., 308 [nota kaki 221:68].

tetapi kerana menurut sifatnya dialihkan tidak boleh.³⁶⁸

Secara am, boleh dideskripsikan bahawa perbezaan antara hak pakai khusus tanah dengan hak tanah secara am boleh dibebankan dengan hak tanggungan di bawah UUPA.5.1960, berdasarkan hasil kajian dalam pernyataan-pernyataan di atas fokusnya adalah dari segi pindah milik dan pendaftaran hak tanah. Apabila kedua-dua segi ini dihubungkan dengan hak pakai khusus tanah, boleh diperolehi suatu kebenaran bahawa hak pakai khusus tanah tidak boleh dibebankan dengan hak tanggungan. Perkara ini disebabkan oleh hak pakai atas tanah negara untuk perbadanan awam selama tanah itu dimanfaatkan bagi menjalankan tugas utama bagi perkhidmatan am, tidak boleh sebagai jaminan hutang dengan dibebankan hak tanggungan. Hak pakai seperti ini tergolong kepada hak pakai tanah wajib berdaftar tetapi tidak memenuhi syarat bagi dipindah milikkan kepada pihak lain.

Merujuk kepada hasil analisis daripada hasil kajian dalam pernyataan di atas, terbabit pembebanan ke atas hak pakai khusus ini selaras pula dengan hasil kajian Muhammad Magrib dan Yudhi Setiawan bahawa tidak kesemua tanah hak pakai atas tanah negara boleh dibebankan dengan hak tanggungan. Termasuk dalam golongan ini adalah hak pakai institusi pemerintah bagi kementerian-kementerian negara.³⁶⁹

Mengikut apa-apa dapatan kajian, pandangan sarjana-sarjana dan kesimpulan daripada kajian Muhammad Magrib dan Yudhi Setiawan seperti mana dalam pernyataan-pernyataan di atas, penyelidik amat bersetuju ke atas hak pakai khusus tanah dibebankan hak tanggungan adalah tidak boleh, kerana tanah hak pakai

³⁶⁸ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, 1981.loc. cit., 5 [nota kaki 217:67]. UUHT, 4.1996. loc. cit, Seksyen 4 [nota kaki 218:67]. A.P. Parlindungan, 1993. loc. cit., 317-318 [nota kaki 220:68].

³⁶⁹ Yudhi Setiawan, 2006. loc. cit., 38 [nota kaki 222:68]. Muhammad Magrib, 2006. loc. cit., 158 [nota kaki 223:68].

khusus ini adalah milik perbadanan awam yang digunapakai bagi keperluan perkhidmatan awam, tidak digunapakai bagi keperluan perniagaan.

Selepas itu, penyelidik belum bersetuju hak milik tanah wakaf, lembaga agama, sosial, dan hak milik bagi bank ditubuhkan negara tidak boleh dibebankan dengan hak taggungan, kerana hak milik ini adalah hak yang paling kuat dan penuh (sempurna) apabila disetandingkan dengan hak tanah lain dalam UUPA.5.1960. Selain itu, hak milik ini boleh pula pindah milik dan wajib berdaftar. Namun begitu, bagi mengatasi permasalahan ini penyelidik bersetuju dengan kesimpulan kajian Maya Ling Christiany Sayuna yang memberikan hak milik bagi bank ditubuhkan negara sebagai suatu pengecualian, kerana menurut penyelidik pemberian hak milik itu hanyalah untuk mengisi kekosongan undang-undang. Perkara yang sama semestinya berlaku juga bagi hak milik tanah wakaf dan lembaga agama dan sosial.

Pindah milik hak pakai ini, juga memberi sumbangan kepada aspek ciri atau sifat ke atas hak pakai khusus tanah. Ciri atau sifat ini memiliki makna yang signifikan berdasarkan dapatan kajian, kerana pindah milik ini turut mengukuhkan kekhususan sifat daripada hak pakai ini. Kekhususan sifat itu dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa, hak pakai untuk tempoh yang terhad boleh dipindah milik, namun begitu hak pakai yang diberikan bagi perbadanan awam tidak boleh pindah milik kepada swasta. Dapatan kajian ini selaras dengan A.P. Parlindungan, bahawa hak pakai khusus tanah bagi institusi pemerintah dipindah milik dan dibebankan hak tanggungan adalah tidak boleh.³⁷⁰

Mengikut hasil kajian dalam pernyataan di atas, kepentingan untuk dipindah milikkan hak pakai khusus tanah ini terbabit dengan perbezaan aspek hak pakai tanah memiliki tempoh tertentu (terhad) dengan hak pakai tanah tidak memiliki tempoh

³⁷⁰ A.P. Parlindungan, 1993. loc. cit., 308 [nota kaki 221:68].

tertentu. Bagi hak pakai tanah yang memiliki tempoh tertentu diberi kuasa kepada pemegang haknya untuk dipindah milikkan. Sementara itu, bagi hak pakai tanah negara yang tidak memiliki tempoh tertentu ertinya selama tanah dimanfaatkan pemegang haknya tidak diberi kuasa untuk dipindah milikkan.

Selepas itu, dari segi hubung kait antara tanah negara sebagai objek hak, perbadanan awam sebagai pemegang hak, analisis ke atas dapatan kajian dalam pernyataan di atas itu juga menunjukkan bahawa aspek hak pakai tanah negara bagi perbadanan awam tidak memiliki jangka masa tidak boleh sebagai jaminan hutang dengan dibebankan hak tanggungan, tidak boleh pindah milik, tanahnya diperuntukkan bagi kepentingan am semata dan bersifat awam amat berpatutan apabila hak berkenaan tidak boleh sebagai jaminan hutang dengan dibebankan hak tanggungan dan dipindahmilikkan. Perkara ini disebabkan oleh tanah negara berkenaan adalah aset negara. Namun begitu, apabila bermaksud hendak dipindahmilikkan juga, mesti diikuti dengan alasan yang selari dengan undang-undang.

Pindah milik hak pakai khusus tanah yang berkesan seperti mana dalam ayat-ayat di atas itu, selaras dengan pandangan A.P. Parlindungan dan Affan Mukti. Pandangan itu pada asasnya adalah hak pakai khusus tidak boleh dipindahmilikkan kepada swasta, kecuali kepada sesama institusi pemerintah dengan cara yang sudah ditentukan. Apabila hak ini dipindah milikkan juga mestilah dengan alasan tidak lagi dimanfaatkan dan tiada lagi selari dengan tata ruang.³⁷¹

Mengikut apa-apa dapatan kajian, pandangan sarjana-sarjana dan kesimpulan daripada kajian Muhammad Magrib dan Yudhi Setiawan seperti mana dalam pernyataan di atas, penyelidik bersetuju terhadap hasil kajian yang

³⁷¹ A.P. Parlindungan, 1993. loc. cit., 193 [nota kaki 213:66]. Affan Mukti, 2007. loc. cit., 8 [nota kaki 214:67].

menunjukkan hak pakai institusi pemerintah dan hak pengelolaan tidak boleh pindah milik dan dibebankan hak tanggungan. Sedemikian pula hasil kajian yang menunjukkan konsep hak milik bagi tanah wakaf, bank ditubuhkan negara, lembaga agama, dan sosial semestinya boleh dipindah milik dan dibebankan dengan hak tanggungan sukar untuk diamalkan kerana pemegang haknya adalah perbadanan awam adalah sesuatu yang tepat kerana tanah itu adalah aset bank berkenaan bukan aset perseorangan.

Ciri atau sifat berakhirnya hak pakai khusus ini didapati dari dapatan kajian berdasarkan penelusuran ke atas seksyen 55 P.P.40.1996 didapati juga menyumbang kepada ciri atau sifat hak pakai khusus ini. Ciri atau sifat ini turut diperkukuhkan lagi dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa berakhirnya hak pakai ini apabila tempoh atau lanjutan tempoh dalam kontrak tamat, dibatalkan, keputusan mahkamah, pengambilan tanah dengan pampasan yang memadai, pemegangnya tidak lagi memenuhi syarat sebagai pemegang hak pakai, dan diserahkan hak itu secara sukarela kepada pemerintah. Fenomena ini tidak hanya terjadi bagi hak pakai khusus tetapi juga terjadi pada hak tanah secara am.

Bahagian yang terpenting berakhirnya hak pakai khusus tanah ini adalah apabila tanah berkenaan tidak lagi dipergunakan bagi menjalankan tugas utama dan peranannya sebagai perkhidmatan am tiada lagi. Berakhirnya ini dinyatakan dengan surat keputusan daripada penjawat berkuasa.

Perkara-perkara terbabit dengan berakhirnya hak pakai ini selaras dengan pandangan Boedi Harsono dan A.P. Parlindungan.³⁷² Pada dasarnya adalah bahawa berakhirnya hak tanah mesti berasaskan keputusan dibuat pejabat berkuasa. Sementara itu, hak pakai khusus tanah ini berakhir apabila tanah berkenaan tidak lagi

³⁷² Boedi Harsono, 2007. loc. cit., 331-332 [nota kaki 224:68]. A.P. Parlindungan, 1993. loc. cit., 135-193 [nota kaki 225:69]. Yudhi Setiawan, 2006. loc. cit., 38 [nota kaki 222:68].

dipergunakan oleh institusi berkenaan bagi menjalankan tugas utama dan peranannya sebagai perkhidmatan am sudah tiada lagi.

Kepentingan pembuktian hak pakai khusus tanah memperkukuh hubungan undang-undang antara tanah negara sebagai objek dan perbadanan awam sebagai subjek atau pemegang haknya berdasarkan dapatan kajian. Dari segi ciri atau sifat daripada hak penguasaan tanah yang berkaitan dengan pembuktian ini turut memberi sumbangan ke atas aspek ciri atau sifat hak pakai khusus tanah. Ciri atau sifat pembuktian ini memiliki makna yang signifikan berdasarkan dapatan kajian, kerana pembuktian itu turut menunjukkan kesahehan daripada hak pakai khusus tanah ini. Perkara ini dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa, bukti hak pakai ini adalah Sijil Tanah yang diberikan oleh pejabat pertanahan.

Fenomena Sijil Tanah sebagai bukti tidak hanya berlaku bagi hak pakai khusus tanah, tetapi berlaku juga bagi hak tanah secara am di bawah UUPA.5.1960. Termasuk dalam perkara ini antara lain hak milik bagi lembaga kewangan untuk bank-bank ditubuhkan negara, hak pengelolaan, hak milik tanah wakaf. Mengikut hasil kajian ini menunjukkan bahawa Sijil Tanah berkenaan telah mengubah status tanah dari tanah negara menjadi tanah hak pakai khusus yang diperuntukkan bagi bangunan pejabat pemerintah untuk perkhidmatan awam.

Dari segi pembuktian ke atas hak pakai khusus ini bahagian-bahagian yang boleh menyumbang kepada sijil hak pakai khusus ini akan memberi kepastian undang-undang terhadap hak pakai ini adalah faktor kepastian tanah sebagai objek, status tanah, dan faktor kepastian pemegang hak. Faktor ini tidak hanya berlaku bagi hak pakai khusus tetapi berlaku juga bagi hak tanah secara am.

Dari segi pelbagai faktor dalam pendaftaran tanah seperti mana disebutkan dalam ayat di atas itu adalah penting bagi mana-mana hak tanah. Kepentingan bagi

kepastian objek meliputi letak dan had tanah bagi mengenalpasti letak bidang tanah hak pakai khusus berkenaan. Kepastian status tanah adalah mengenai status undang-undangnya. Faktor kepastian status tanah bagi menentukan asal-usul pemilik tanah, dan cara memperoleh tanahnya serta pihak lain yang membebaninya. Faktor kepastian pemegang haknya adalah mengenai identiti, domisil, kewarganegaraan dan sebagainya. Maksud kepastian pemegang hak ini adalah kepastian mengenai sesiapa sahaja yang boleh mempunyainya bagi mengenalpasti dengan sesiapa mesti berhubungan untuk melakukan perbuatan undang-undang secara sah. Apa-apa maksud dari Sijil Tanah sebagai bukti hak ini selaras dengan pandangan A.P. Parlindungan, Muchtar Wahid, dan Tony.³⁷³

Mengikut hasil kajian dan pandangan sarjana-sarjana berkenaan bagi hak pakai khusus tanah ini memiliki erti penting kerana sama ada dari segi tanah sebagai objek, status tanah atau pun perbadanan awam sebagai pemegang hak pakai khusus ini turut menentukan sifat khusus dari hak pakai khusus tanah ini. Dalam perkara ini sudah diperkatakan bahawa hak pakai khusus adalah hak bagi mempergunakan tanah yang dikuasai negara bagi pelaksanaan tugas pokok dan berperanan sebagai perkhidmatan am yang diberi kepada institusi pemerintah seperti kementerian-kementerian negara.

Secara keseluruhannya hasil kajian ini berjaya mengkaji kepentingan dan kesejajaran ciri atau sifat daripada hak penguasaan tanah sebagai lembaga perundangan dan sebagai hubungan perundangan konkrit ke atas hak pakai khusus ini berdasarkan dapatan kajian. Ia sudah memberi jawapan ke atas persoalan kajian yang berkaitan dengan ciri atau sifat hak pakai khusus tanah dan ia pula memberi sumbangan signifikan ke atas aspek ciri atau sifat daripada hak pakai khusus tanah,

³⁷³ A.P. Parlindungan, 1999. loc. cit., 121 [nota kaki 242:73]. Muchtar Wahid, 2005. loc. cit., 71-72 [nota kaki 243:73]. Tony Purba, 2008. loc. cit., 134-135 [nota kaki 244:73].

iaitu berkaitan dengan terciptanya hak, pembebanan, pindah milik dan pembuktian daripada hak pakai khusus tanah. Kesemua ciri atau sifat hak penguasaan tanah ini mengukuhkan hubungan konkrit antara hak pakai khusus tanah dengan tanah sebagai objek, perbadanan awam sebagai subjek. Selepas hak pakai ini dikukuhkan berasaskan keputusan dibuat pejabat dan diberi bukti Sijil Tanah, maka ia diberi sebutan nama hak pakai khusus tanah.

5.3 Pengamalan Hak Pakai Khusus Tanah Oleh Pihak Berkuasa Dalam Pentadbiran Pertanahan

5.3.1 Sebutan nama hak pakai khusus tanah dari segi amalan

Penjelasan mengenai pengamalan hak pakai khusus tanah oleh pihak berkuasa bagi mengenal pasti hak pakai ini diamalkan atau tidak diamalkan telah didapati pula berdasarkan dapatan kajian. Selain itu, pengukuhan sebutan nama hak pakai khusus ini dalam pentadbiran oleh pihak berkuasa dari segi amalannya boleh pula memberi jawapan ke atas soalan kajian ini. Analisis menunjukkan bahawa sebutan nama ini tujuannya untuk mengenali peruntukan dan kuasa daripada pemegang hak pakai itu. Setakat ini, sebutan nama hak pakai khusus tanah ini belum dikenal pasti berdasarkan dapatan kajian. Perkara ini dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa pihak berkuasa mengenali hak pakai khusus tanah ini dengan sebutan nama hak pakai institusi pemerintah, sama ada yang berkaitan pendaftaran, pentadbiran, peruntukan, dan pemanfaatan atau pun mengenai konfliknya. Fenomena sebutan nama hak tanah ini tidak hanya berlaku bagi hak pakai khusus tanah tetapi berlaku juga bagi hak tanah secara am.

Merujuk kepada hasil kajian seperti mana dalam pernyataan di atas menunjukkan bahawa sebutan nama hak pakai khusus tanah ini belum rasmi dari segi amalan, kerana yang rasmi adalah hak pakai institusi pemerintah. Perkara ini

dikukuhkan pula oleh tujuh puluh bidang tanah institusi pemerintah Sijil Tanah bertulis hak pakai institusi pemerintah sebagai bukti dari segi amalan.³⁷⁴ Perkara ini menunjukkan bahawa sebutan nama hak pakai khusus tanah ini dalam pengamalan pentadbirannya adalah perlu.

Keperluan sebutan nama itu turut mengukuhkan ciri atau sifat dan konsep hak ini dalam amalannya. Meskipun dapatan kajian ini belum membuktikan sepenuhnya bahawa dari segi pendekatan hak penguasaan tanah sebagai lembaga undang-undang dan hubungan perundangan konkrit hak pakai khusus tanah ini boleh disusun dalam suatu sistematik yang khas dan masuk akal dalam suatu konsep tetapi dapatan kajian ini telah berjaya mengenalpasti pelbagai ciri atau sifat hak pakai ini dalam pengamalan pentadbiran pertanahan oleh pihak berkuasa, satu di antaranya sebutan nama hak pakai khusus tanah.

Menurut penyelidik hasil kajian ini mendapati bahawa dari segi aspek sebutan nama, pengamalan hak pakai khusus tanah oleh pihak berkuasa dalam pentadbiran pertanahan sudah wujud, tetapi tidak dengan sebutan nama hak pakai khusus, melainkan hak pakai institusi pemerintah. Perkara ini didapati daripada sama ada pendaftaran, pemanfaatan dan peruntukannya digunapakai sebutan nama rasmi hak pakai institusi pemerintah, tidak sebutan nama hak pakai khusus tanah.

Berdasarkan dapatan kajian dalam pernyataan di atas terbabit dengan sebutan nama hak pakai khusus tanah ini selaras dengan seksyen 16 UUPA dan pandangan Oloan Sitorus dan Boedi Harsono.³⁷⁵ Pada dasarnya menjelaskan sebutan nama hak tanah secara rasmi dalam UUPA.5.1960 adalah hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan. Sementara itu sebutan nama hak pakai khusus ini disediakan antara

³⁷⁴ Pejabat Wilayah BPN Riau, 2012. loc. cit., 6 [nota kaki 22:7]

³⁷⁵ Oloan Sitorus dan H.M. Zaki Sierrad, 2006. loc. cit., 76 [nota kaki 155:52]. Boedi Harsono, 2002. loc. cit., 8 [nota kaki 157:53].

lain bagi keperluan institusi pemerintah sama ada pemerintah pusat mahupun Pemerintah Daerah.

Berdasarkan pandangan Boedi Harsono, Oloan Sitorus dan dapatan kajian dalam ayat-ayat di atas penyelidik amat bersetuju sebutan nama hak pakai khusus tanah baru ia boleh berlaku rasmi apabila ia dikuatkuasakan di bawah sesebuah perundangan bertulis yang berlaku sebagai penanda aras bagi pihak berkuasa dari segi amalan seperti mana sebutan nama hak-hak tanah di bawah UUPA.5.1960.

5.3.2 Pemanfaatan tanah hak pakai khusus

Secara keseluruhannya, pemanfaatan tanah hak pakai khusus tanah oleh pihak berkuasa dari segi amalannya sudah pula dikenal pasti berdasarkan hasil kajian. Dari segi pemanfaatan tanah hak pakai khusus bagi perseorangan dan perbadanan swasta dari segi amalan tiada berdasarkan dapatan kajian. Ketiadaan itu turut dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa, hak pakai khusus tanah diperuntukkan bagi kawasan pejabat, kediaman kerajaan, kemudahan perkhidmatan am, universiti kerajaan, hospital kerajaan, masjid, stadium bola sepak. Hak tanah yang diberikan adalah hak tanah yang diberi sebutan hak pakai institusi pemerintah atas tanah negara.

Mengikut hasil kajian dalam pernyataan seperti mana dalam ayat-ayat di atas, analisis menunjukkan bahawa pemanfaatan tanah bagi hak pakai khusus ini belum didapati untuk kepentingan swasta dan ditubuhkan di atas tanah hak milik perseorangan dari segi amalan. Selain itu, hasil kajian pula mendapati hak tanah yang dilupuskan tidak diberi sebutan hak pakai khusus tanah tetapi hak pakai institusi pemerintah.

Berdasarkan kepada hasil kajian dalam pernyataan di atas, dari segi amalan,

perbezaan pemanfaatan antara hak pakai institusi pemerintah dengan hak tanah organisasi Muhammadiyah dan Bank Syariah Mandiri juga wujud. Kewujudan itu dikukuhkan pula dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa peruntukan tanah bagi institusi Muhammadiyah adalah untuk pendidikan, asrama yatim piatu. Sementara itu, bagi Bank Syariah Mandiri tanah diperuntukkan bagi pejabat bank berkenaan. Hak yang diberikan kepada kedua-dua institusi itu adalah hak milik.

Mengikut hasil kajian dalam pernyataan-pernyataan di atas menggambarkan bahawa, dari segi ciri atau sifat sesuatu hak di bawah hak penguasaan tanah sebagai lembaga undang-undang, peruntukan tanah bagi institusi pemerintah berkenaan menyumbangkan kepada ciri atau sifat hak pakai khusus tanah pada bahagian perbadanan awam sebagai pemegang hak, tanah negara sebagai objek dan bahagian isi hak daripada hak pakai khusus tanah, seperti mana disebutkan dalam muka surat 127, Jadual 4.2. pada no. 1, 2, 3 dan 4.

Peruntukan tanah bagi institusi pemerintah ini tidak hanya selaras dengan seksyen 41(1)(2) UUPA.5.1960, seksyen 39, 41, 45(3), P.P.41.1996, PMK. no. 13/PMK.04/2006, dan seksyen 1(1)(2)(4) UU.No.25.2010, tetapi juga disokong oleh pandangan sarjana-sarjana, seperti Boedi Harsono, A.P. Parlindungan, dan Maria.³⁷⁶ Pada dasarnya seksyen-syeksen dan pandangan sarjana dalam pernyataan di atas adalah, hak pakai diberikan kepada perbadanan Indonesia bagi keperluan institusi pemerintah, pemerintah daerah.

Menurut penyelidik apa-apa maksud dari hasil kajian dan pandangan sarjana dalam pernyataan di atas didapati bahawa hak pakai yang diberikan kepada badan awam itu adalah hak pakai khusus tanah. Pemanfaatan tanah oleh badan awam itu adalah selari dengan pemanfaatan tanah di bawah konsep hak pakai khusus tanah

³⁷⁶ Boedi Harsono, 2002. loc. cit., 8 [nota kaki 157:53]. A.P. Parlindungan, 1993. loc. cit., 192-193 [nota kaki 18:6]. Maria S.W. Sumardjono, 2006. loc. cit., 117 [nota kaki 196:62].

yang sudah dikekalkan.

5.3.3 Cara memperoleh dan bukti hak pakai khusus tanah

Seterusnya, pentadbiran pertanahan oleh pihak berkuasa dari segi amalan berkaitan pula dengan pemerolehan tanah hak pakai khusus berdasarkan dapatan kajian. Dari segi ini pula boleh memberi jawapan ke atas soalan kajian. Analisis menunjukkan bahawa pemerolehan tanah bagi institusi pemerintah ini, dilakukan dengan pelbagai cara dengan pelbagai bukti pula. Cara yang dilakukan itu turut dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa tanah institusi pemerintah diperoleh dengan cara pengambilan tanah bagi kepentingan am, hebbah, dibeli daripada tanah masyarakat, perwakafan tanah, pinjam pakai, penukaran, penyerahan daripada daerah kabupaten induk akibat pekeran daerah.

Berdasarkan dapatan kajian pada pernyataan diatas, boleh diperoleh gambaran bahawa meskipun cara pemerolehan tanah institusi pemerintah itu beragam-ragam tetapi cara sedemikian itu selari dengan cara memperoleh tanah sebagai aset negara seperti mana diatur di bawah UU.N0.1.2004, P.P.No.6.2006, PMK.No.96/PMK.06/2007 dan PMDN.No.17.2007, PMNA.No.3.1999 yang pada dasarnya adalah tanah sebagai aset negara diperolehi dengan cara dibeli atas pembiayaan sama ada APBN bagi aset pemerintah pusat atau pun APBD bagi aset pemerintah daerah, tanah yang berasal dari perolehan lainnya yang sah mengikut undang-undang. Tanah berkenaan ditetapkan berasaskan surat keputusan dibuat pemerintah atau pejawat yang dilantik.

Berkaitan tanah sebagai aset negara selaras pula dengan pandangan sarjana-sarjana, seperti M. Rizal Alif, dan B.F. Sihombing,³⁷⁷ pada dasarnya adalah, tanah

³⁷⁷ M. Rizal Alif, 2008. loc. cit., 15 [nota kaki 165:55]. Maria SW Sumardjono, 2006. loc. cit., 62 [nota kaki 13:55]. B.F. Sihombing, 2005. loc. cit., 79-80 [nota kaki 166:55].

aset negara itu adalah tanah tidak dilekati dengan sesuatu hak tanah lain, tidak tanah wakaf, tidak tanah hak ulayat, tidak tanah hak pengelolaan, tanah mati, tanah pampasan bagi kepentingan am, tetapi tanah dikuasai langsung negara bagi menjalankan tugas utama pemerintah. Aset-aset negara ini termasuk tanah yang diperolehi bukannya dikuasai oleh negara sahaja, tetapi juga tanah dahulunya dikuasai oleh orang perseorangan atau pemerintah Belanda dan Cina sebelum UUPA.5.1960 dikuatkuasakan.

Dapatan kajian berkaitan dengan cara institusi pemerintah memperoleh tanah ini, merupakan ciri atau sifat penting hak penguasaan tanah sebagai hubungan perundangan konkrit yang juga menyumbangkan kepada ciri atau sifat hak pakai khusus tanah kepada terciptanya hak seperti mana disebutkan dalam muka surat 127, Jadual 4.2 no.5 pada bahagian ciri atau sifat hak pakai khusus tanah, kerana mana-mana tanah yang diperolehi institusi pemerintah (kementerian-kementerian negara) itu ditetapkan berasaskan Surat Keputusan Pemerintah, iaitu Kepala Pejabat Wilayah Badan Pertanahan Nasional.

Selain itu, bukti hak merupakan ciri atau sifat penting hak penguasaan tanah sebagai hubungan perundangan konkrit yang juga menyumbangkan kepada unsur-unsur hak pakai khusus tanah ini pada pembuktian hak seperti mana disebutkan dalam muka surat 127 jadual 4.2. no. 9 pada ciri atau sifat hak pakai khusus tanah. Berkenaan dengan bukti hak ini, berdasarkan dapatan kajian diperoleh pelbagai jenis dari segi amalan. Jenis bukti ini dikukuhkan pula dengan hasil kajian yang menunjukkan belum kesemua institusi pemerintah memiliki Sijil Tanah, tetapi memiliki surat keterangan pampasan tanah, surat hebah, dan ikrar wakaf.

Hasil kajian dalam pernyataan di atas menggambarkan, mana-mana tanah institusi pemerintah itu sudah memiliki bukti hak, meskipun belum kesemua tanah

institusi pemerintah ini memiliki Sijil Tanah. Pentingnya bukti hak bagi tanah institusi pemerintah ini adalah untuk memperkukuh status tanahnya. Perkara ini selari dengan seksyen 19(2) huruf c UUPA.5.1960, PMNA.No.3.1997, dan polisi Pertubuhan Pertanahan Nasional.500-1255 tahun 1990. Pada dasarnya adalah Sijil Tanah sebagai bukti hak tanah yang kuat. Bagi tanah yang belum berdaftar dilakukan perluasan ke atas bukti hak seperti surat asal jual beli, hebah, tukar-menukar boleh juga sebagai bukti hak. Bahkan tanah institusi pemerintah yang sudah dikuasai dalam tempoh lama tetapi belum memiliki bukti penguasaannya, institusi induk boleh melengkapinya dengan surat pernyataan.

Hasil kajian dalam pernyataan di atas menurut penyelidik mengukuhkan status tanah hak pakai khusus sebagai aset negara sama ada aset pemerintah pusat mahupun aset pemerintah daerah. Perkara ini didapati daripada tanah sebagai aset negara itu diperolehi daripada pelbagai cara seperti dibeli dengan pembiayaan APBN atau APBD, tanah diperolehi daripada pemerintah Belanda dan Cina sebelum UUPA.5.1960 dikuatkuasakan. Selepas itu, tanah pula diperuntukkan bagi badan awam untuk kepentingan perkhidmatan awam dan diberi Sijil Tanah oleh Pejabat daripada Pejabat Pertanahan sebagai bukti penguasaan tanah.

5.3.4 Pembebanan dan pindah milik hak pakai khusus tanah

Ciri atau sifat terpenting lainnya daripada hak penguasaan tanah sebagai hubungan perundang konkrit yang juga menyumbangkan bagi hak pakai khusus tanah ini adalah ciri atau sifat pembebanan, pindah milik dan berakhir hak seperti mana disebutkan dalam muka surat 127 Jadual 4.2. no. 6,7 dan 8 daripada ciri atau sifat hak pakai khusus tanah ini. Terabit ciri atau sifat ini, dapatan kajian menunjukkan setakat ini belum terdapat institusi pemerintah yang berseberangan dengan

perundangan pertanahan dari segi amalannya. Perkara ini turut dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan, tanah institusi pemerintah yang dibebankan hak tanggungan belum wujud. Namun begitu, pindah milik dan perubahan peruntukan tanah wujud dari segi amalan.

Tiadanya hak pakai institusi pemerintah ini dibebankan dengan hak tanggungan dari segi amalan, selaras dengan Penjelasan UUHT.4.1996, dan pandangan sarjana-sarjana seperti A.P. Parlindungan, Sri Soedewi, Yudi Setiawan, dan kesimpulan kajian Muhammad Magrib.³⁷⁸ Pada dasarnya pandangan sarjana-sarjana itu adalah hak tanggungan itu menjamin tertib pembayaran wang terhadap hutangnya. Hak tanah yang dibebankan hak tanggungan adalah hak tanah yang boleh dipindahmilikkan dan hak tanah berdaftar. Hak pakai tanah negara bagi institusi pemerintah meskipun wajib berdaftar tetapi tidak boleh dibebankan dengan hak tanggungan.

Dari segi pindah milik hak pakai institusi pemerintah dari segi amalannya belum wujud berdasarkan hasil dapatan kajian disokong oleh UU.1.2004, dan pandangan sarjana-sarjana, seperti A.P. Parlindungan, dan Affan Mukti.³⁷⁹ Pada dasarnya pandangan sarjana-sarjana adalah, hak pakai khusus tidak boleh dipindahmilikkan kepada pihak swasta, namun begitu, apabila tanah itu dipindahmilikkan juga perlu diperhatikan pelbagai alasan seperti, tanah tidak lagi dimanfaatkan atau tidak selari lagi dengan rencana tata ruang. Apabila barang milik negara/daerah seperti tanah ini dipindahmilikkan juga persetujuan daripada parlimen adalah perlu. Perkara ini selari dengan pandangan Boedi Harsono, A.P. Parlindungan, dan Yudi

³⁷⁸ A.P. Parlindungan, 1993. loc. cit., 212 [nota kaki 216:67]. Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, 1981. loc. cit., 5 [nota kaki 217:67]. UUHT. No. 4 tahun 1996, loc. cit., seksyen 4 [nota kaki 218:67]. Yudi Setiawan, 2006. loc. cit., 38 [nota kaki 222:68]. Muhammad Magrib, 2006. loc. cit., 126 [nota kaki 223:68].

³⁷⁹ A.P. Parlindungan, 1993. loc. cit., 193 [nota kaki 225:69]. Affan Mukti, 2007. loc. cit., 8 [nota kaki 214:67].

Setiawan.³⁸⁰

Hasil kajian dalam pernyataan di atas menyelidik amat bersetuju tanah bagi hak pakai khusus tanah yang dipindah milik tidak diberi kelulusan terkecuali pihak berkuasa mendapat persetujuan daripada parlimen (di Indonesia DPR untuk aset negara di bawah pemerintah pusat dan DPRD bagi aset daerah di bawah pemerintah daerah).

5.4 Permasalahan Dihadapi Pihak Berkuasa Dalam Pengamalan Hak Pakai Khusus Tanah

5.4.1 Masalah undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai rujukan

Permasalahan undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai rujukan adalah masalah utama yang dihadapi pihak berkuasa dari segi amalannya berdasarkan dapatan kajian. Ini menunjukkan undang-undang itu adalah penting. Kepentingan undang-undang ini adalah bagi mengukuhkan hak pakai khusus tanah berkenaan supaya pihak berkuasa memiliki penanda aras yang kukuh semasa hak pakai khusus itu diamalkan.

Permasalahan yang didapati dalam kajian ini berkaitan dengan hak pakai khusus tanah yang sudah dicanangkan tetapi undang-undang khusus sebagai rujukan tiada. Ketiadaan ini turut dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan, bahawa permasalahan hak pakai khusus tanah yang mustahak adalah perundangan sebagai dasar rujukan belum wujud. Akibatnya hak pakai khusus tanah itu belum boleh diamalkan pihak berkuasa. Ini bererti hubung kait yang kukuh dan signifikan antara hak pakai khusus tanah ini dengan undang-undang sebagai rujukan adalah perlu.

³⁸⁰ Boedi Harsono, 2007. loc. cit., 331-332 [nota kaki 224 :68]. A.P. Parlindungan, 1993. loc. cit., 135-193 [nota kaki 225:68]. Yudi Setiawan, 2006. loc. cit., 38 [nota kaki 222:68].

Keperluan hubung kait seperti mana dimaksud dalam pernyataan di atas, selaras dengan pandangan sarjana-sarjana seperti Bagir Manan dan Muhammad Djafar. Pada dasarnya pandangan itu adalah undang-undang sebagai sendi utama dan tertinggi serta tidak boleh luput daripada undang-undang itu sekalipun pembuat undang-undang itu sendiri. Indonesia sebagai negara berasas undang-undang menjunjung tinggi undang, segala kuasa mesti tunduk kepada undang-undang berlaku.³⁸¹

Berdasarkan hasil kajian, dan pandangan sarjana-sarjana dalam pernyataan-pernyataan di atas menunjukkan bahawa undang-undang memaikan peranan penting ke atas hak pakai khusus tanah ini. Namun begitu, undang-undang yang khusus mengatur hak pakai ini sebagai penanda aras belum sedia ada.

Berdasarkan dapatan kajian dan pandangan sarjana disebutkan dalam ayat-ayat di atas penyelidik berpendapat bahawa ketiadaan undang-undang yang khusus bagi hak pakai khusus tanah ini menunjukkan suatu kelemahan daripada hak pakai khusus tanah ini, keranan hak atas tanah yang dilupuskan kepada perseorangan atau perbadanan mesti diatur oleh sesebuah undang-undang sebagai penanda aras. Oleh itu, apabila hak pakai khusus tanah ini tiada diatur oleh sesebuah undang-undang sebagai rujukan sepatutnya hak pakai yang dicanangkan itu dibatalkan sahaja.

Permasalahan hak pakai khusus ini turut pula dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan seksyen 41, 42, 43 UUPA dan P.P.40.1996 tidak secara khusus mengatur hak pakai khusus tanah tetapi mengatur hak pakai tempoh kini secara am. Ini bererti dalam konteks hak pakai khusus tanah ini memberi bukti dasar rujukan yang bersifat khusus bagi hak pakai khusus tanah ini tidak ada. Perkara ini juga dibuktikan berdasarkan dapatan kajian yang menunjukkan hak tanah milik awam

³⁸¹ Bagir Manan, 1994. loc. cit., 8 [nota kaki 47:21]. Muhammad Djafar, 2007. loc. cit., 1 [nota kaki 53:23].

serupa hak pakai institusi pemerintah di bawah P.P.40.1996, hak pengelolaan di bawah PMA.9.1999, dan hak milik tanah wakaf di bawah PMDN. 28.1977 tidak pula boleh dikategorikan sebagai undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai rujukan.

Menurut penyelidik, meskipun seksyen 41, 42 dan 43 UUPA,5.1960, P.P.40.1996, PMA.9.1996 dan PMDN 28.1997 tidak secara khusus mengatur hak pakai khusus tanah ini, tetapi boleh diambil kira bahawa ia berlaku sebagai dasar perundangan hak pakai khusus tanah bersifat umum, kerana terdapat di dalamnya bahan-bahan (substansi) daripada hak pakai khusus tanah. Selepas itu, ia pula diambil kira boleh menjangkakan datangnya perkara-perkara baru yang menghendaki supaya perkara-perkara berkenaan dicarikan jalan penyelesaiannya.

Mengikut dapatan kajian, dan pandangan sarjana-sarjana dalam pernyataan di atas, penyelidik bersetuju dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa, konsep hak pakai khusus tanah ini semestinyalah berdasarkan kepada hasil kajian, dikuatkuasakan dalam sesebuah perundangan atau peraturan-peraturan dan disebarluaskan kepada masyarakat memiliki suatu kebenaran. Terdapat pelbagai pertimbangan penyelidik bersetuju dengan hasil kajian berkenaan, iaitu:

Pertama, untuk menyokong konsep hak pakai khusus tanah supaya undang-undang dan aspirasi yang terdapat di bawah hak pakai khusus tanah boleh mewujudkan tujuan keadilan, kepastian undang-undang dan bermanfaat bagi perbadanan awam;

Kedua, tidak sahaja terhindar daripada kecurigaan yang berlebihan terhadap konsep hak pakai khusus tanah ini tetapi juga terhindar daripada sikap yang terlalu mudah menerima perkara-perkara baru tanpa memiliki pertimbangan konsep secara menyeluruh. Oleh itu, cara apa pun yang dipilih dalam menentukan konsep hak pakai khusus tanah ini semestinya berdasarkan kepada cara yang logik, konsisten dan

kritikal dalam peringkat mengoperasikan prinsip-prinsip yang terpakai berkenaan dengan konsep itu;

Ketiga, menguatkuasakan undang-undang hak pakai khusus tanah yang berdasarkan kepada hasil kajian akan menghasilkan produk undang-undang yang efektif. Oleh itu, perkara-perkara yang dikuatkuasakan dalam seksyen 41, 42 dan 43 UUPA.5.1960 boleh sebagai penanda aras dalam menggubal undang-undang hak pakai khusus tanah berkenaan.

5.4.2 Masalah pewartaan hak pakai khusus tanah

Seterusnya, masalah lain yang dihadapi pihak berkuasa dalam pengamalan hak pakai khusus tanah berkaitan pula dengan permasalahan pewartaan daripada hak pakai khusus tanah ini sebagai aset negara. Dari segi ini yang utamanya adalah masalah pewartaan hak pakai khusus dari segi undang-undang berdasarkan dapatan kajian. Ini menunjukkan bahawa pewartaan dari segi undang-undang ini adalah penting, kerana kepentingan pewartaan undang-undang itu adalah bagi memberikan Sijil Tanah ke atas tanah hak pakai khusus sebagai aset negara.

Masalah pewartaan hak pakai khusus tanah sebagai aset negara dari segi undang-undang turut dikuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa, tanah hak pakai institusi pemerintah adalah aset negara. Sementara itu hak milik bagi bank ditubuhkan negara adalah aset daripada bank bersangkutan. Menurut penyelidik ini menunjukkan bahawa hubung kait antara hak pakai tanah institusi pemerintah sebagai perbadanan awam dengan tanah sebagai objeknya adalah aset negara atau daerah itu wujud. Oleh itu, boleh diperkatakan bahawa tanah yang diperuntukan bagi hak pakai khusus tanah adalah aset negara atau daerah, kerana institusi pemerintah dan tanah yang dikuasainya merupakan subjek dan objek daripada hak pakai khusus tanah.

Kewujudan hubung kait antara tanah aset negara atau daerah dengan hak pakai institusi pemerintah sebagai perbadanan awam ini, mengikut hasil kajian seperti mana dalam pernyataan di atas menunjukkan, ciri atau sifat hak pakai khusus tanah ini wujud pada bahagian tanah negara sebagai objek dan institusi pemerintah sebagai perbadanan awam adalah pemegang hak. Di bawah ciri atau sifat ini tanah diperuntukkan sendiri untuk keperluan penyelenggaraan tugas-tugas utama pemerintahan bagi menjalankan perkhidmatan awam yang tidak bersifat komersil.

Fenomena hubung kait seperti mana disebutkan dalam pernyataan di atas itu, tidak berlaku kepada lembaga kewangan untuk bank-bank ditubuhkan negara, lembaga agama dan sosial. Ini menunjukkan bahawa, dalam konteks tanah negara sebagai objek, perbadanan awam sebagai pemegang hak berbeza dengan tanah hak milik bagi bank-bank ditubuhkan negara, lembaga agama dan sosial dalam peruntukan tanah. Tanah negara yang diperuntukkan kepada perbadanan awam adalah untuk menjalankan perkhidmatan awam, sementara itu, bank ditubuhkan negara adalah mencari keuntungan.

Bagi mengetahui tanah hak pakai khusus ini sebagai aset negara adalah penting selaras dengan pandangan sarjana-sarjana seperti A. Brinz dan F.J. van der Heyden, Maya Ling Christiany Sayuna, Maria, dan M. Rizal Alif. Pada dasarnya pandangan sarjana-sarjana itu adalah dari segi perbadanan. Dari segi ini perbadanan memiliki harta kekayaan tertentu seperti tanah, tetapi jenis hak tanah sebagai harta kekayaan berbeza antara perbadanan swasta dan perbadanan awam. Sesebuah Yayasan sebagai perbadanan swasta tidak boleh diberikan hak milik tanah. Memberikan hak milik tanah bagi bank-bank ditubuhkan negara adalah suatu pengecualian yang tidak diberi kuasa bagi mewariskan tanahnya. Tanah negara bagi perbadanan awam yang tidak bersifat komersil dan tidak boleh dipindah milik diberi

kepada institusi pemerintah sebagai perbadanan awam. Tanah ini adalah kekayaan negara.³⁸²

Merujuk hasil kajian dan pandangan sarjana pada pernyataan di atas, terdapat perbezaan dan persamaan ciri atau sifat antara hak pakai khusus tanah ini dengan hak pengelolaan. Persamaannya adalah objek tanah negara, subjek institusi pemerintah, tempoh tidak terhad, hak pakai khusus tanah pindah milik dan dibebankan dengan hak tanggungan tidak boleh, namun begitu, meskipun hak pengelolaan tidak boleh pindah milik dan dibebankan dengan hak tanggungan, tetapi bahagian-bahagian daripada hak pengelolaan ini boleh diberikan hak milik, hak guna usaha dan hak pakai sebagai suatu perbezaan dengan hak pakai khusus tanah. Perbezaan lain adalah hak pengelolaan bersifat komersil.

Dari segi cara pemerolehan tanah hak pakai khusus sebagai aset negara, berdasarkan hasil kajian menunjukkan tidak sahaja semakin kuatnya hubung kait antara tanah institusi pemerintah sebagai perbadanan awam ini dengan tanah sebagai aset negara tetapi juga menunjukkan ciri atau sifat tanah institusi pemerintah sebagai aset negara. Ciri atau sifat ini dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan, tanah institusi pemerintah diperolehi antara lain dengan pembiayaan APBN atau APBD dan tanahnya direkod sebagai aset negara di institusi pemerintah masing-masing.

Dapatan kajian dalam pernyataan di atas, berkaitan dengan hubungan yang positif antara tanah institusi pemerintah sebagai perbadanan awam ini dengan tanah sebagai aset negara. Hubungan ini selaras dengan pandangan sarjana-sarjana seperti Aslan Noor, Boediono, Chaidir Ali, Mahathir Mohamad, Gunanegara, UU.1.2004,

³⁸² Jimly Asshiddiqie, 2006. loc. cit., 70 [nota kaki 174:57]. Maya Ling Christiany Sayuna, 2007. loc. cit., 61-62 [nota kaki 176:58]. Maria S.W. Sumardjono, 2006. loc. cit., 117 [nota kaki 196:62] dan M.Rizal Alif, 2008. loc. cit., 15 [nota kaki 165:55].

dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).³⁸³ Pada dasarnya pandangan ini boleh disimpulkan bahawa, negara sebagai pemegang hak dan tanah sebagai objek hak. Oleh itu, tidak boleh disangkal lagi bahawa suatu pemerintahan adalah suatu perbadanan awam yang tugas utamanya menyangkut pelbagai kepentingan perkhidmatan awam. Cara pemerolehan tanah dijalankan dengan cara pengambilan tanah bagi kepentingan am mengikut kriteria kepentingan am, diperolehi atas beban pembiayaan APBN/APBD dan cara lain yang sah.

Berdasarkan hasil kajian dan pandangan sarjana-sarjana dalam pernyataan-pernyataan di atas, dapatan kajian yang memberi makluman antara lain pemegang hak pakai adalah institusi pemerintah, diperolehi dengan cara membeli dengan pembiayaan APBN/APD dan cara lain yang sah mengikut undang-undang adalah ciri atau sifat tanah institusi pemerintah sebagai aset negara memiliki suatu kebenaran.

Bagi mengukuhkan tanah institusi pemerintah ini sebagai aset negara, perwartaan dari segi undang-undang ke atas hak pakai khusus tanah sebagai aset negara ini adalah penting. Kepentingan perwartaan perundangan ini adalah supaya tanah institusi pemerintah yang berdaftar dan memiliki Sijil Tanah sebagai bukti semestinya tidak lagi mendatangkan permasalahan dalam pengamalannya. Namun begitu, pihak berkuasa mendapati pelbagai permasalahan dari segi amalan. Permasalahan ini turut dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa, tanah di bawah kawasan pejabat walikota Pekanbaru, pejabat bupati Siak Sri Indrapura, pejabat Mahkamah Tinggi Syariah Riau, dan tanah di bawah kawasan

³⁸³Aslan Noor, 2003. *loc. cit.*, 109 [nota kaki 183:60]. Boediono Kusumohamidjojo, 1999. *loc. cit.*, 111-112 [nota kaki 184:60]. Chaidir Ali, 2007. *loc. cit.*, 58 [nota kaki 200:63]. Mahathir Mohamad, 1993. *loc. cit.*, 17-18 [nota kaki 202:63]. Gunanegara, 2008. *loc. cit.*, 254 [nota kaki 205:64]. UU.1.2004 seksyen 1(10,11) [nota kaki 170:56] dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) [nota kaki 171:56].

pejabat gabenor Riau yang belum berdaftar dan belum memiliki Sijil Tanah didapati masih wujud.

Berdasarkan pernyataan dalam ayat di atas menurut penyelidik kepentingan pendaftaran tanah dan kepentingan Sijil Tanah sebagai bukti tidak hanya berlaku bagi tanah hak pakai khusus sebagai aset negara, tetapi berlaku juga ke atas hak tanah secara am sama ada hak milik tanah wakaf, hak milik bagi bank ditubuhkan negara dan hak pengelolaan. Oleh itu, apabila pemegang hak tidak mengamalkan pendaftaran dan belum memiliki Sijil Tanah berlaku konflik ke atas tanah berkenaan, perkara seperti itu adalah tanggungjawab daripada pemegang hak. Ini menunjukkan bahawa pendaftaran tanah itu di bawah seksyen 19 UUPA bukan sebagai sesuatu hak yang mesti diperoleh begitu sahaja oleh pemegang hak, tetapi pendaftaran itu adalah sesuatu kewajipan yang mesti diamalkan oleh pemegang hak mengikut syarat-syarat yang diatur di bawah P.P. 24 tahun 1997.

Berdasarkan hasil kajian dalam pernyataan-pernyataan di atas didapati bahawa kepentingan pendaftaran bagi memperoleh Sijil Tanah adalah bukti tanah sebagai aset negara, dan bukti tanggungjawab pemegang hak untuk perwartaan ke atas tanah itu berdasarkan dapatan kajian. Perwartaan dari segi perundangan ini turut melengkapi status pemilikan tanah aset negara oleh institusi pemerintah sebagai perbadanan awam. Ini bererti bahawa fenomena perwartaan tanah ini tidak hanya berlaku ke atas tanah negara bagi institusi pemerintah sebagai aset negara tetapi perwartaan itu berlaku juga ke atas tanah secara am. Ini menunjukkan Sijil Tanah sebagai bukti pengurusan tanah sebagai aset negara tiada berbezaan dengan Sijil Tanah secara am kerana matlamat Sijil Tanah ini bagi kepastian undang-undang ke atas tanah sama ada tanah perseorangan mahupun perbadanan swasta dan perbadanan awam.

Mengikuti matlamat Sijil Tanah sebagai bukti pengurusan tanah sebagai aset negara atau daerah menunjukkan peranan perwartaan dari segi perundangan ke atas tanah institusi pemerintah sebagai aset negara adalah penting. Kepentingan perwartaan tanah yang berkesan ini selaras dengan matlamat, asas-asas pendaftaran tanah dan asas-asas pentadbiran barang milik negara seperti mana diiktirafkan oleh Seksyen 19 UUPA, UU.No. 1.2004, P.P.24.1997, P.P.6.2006 dan pandangan sarjana-sarjana seperti Antje, A.P. Parlindungan, Sudikno dan A. Pitlo, R. Hermenses, dan R. Soeprapto.³⁸⁴

Pada dasarnya peraturan dan pandangan sarjana-sarjana terbabit dengan matlamat pendaftaran tanah dalam pernyataan di atas itu adalah bahawa pendaftaran tanah bermakna pengukuran, pemetaan. Selepas disahkan direkod dalam daftar tanah, daftar buku tanah, dan daftar surat ukur. Dengan menjalankan pendaftaran tanah akan diperolehi kepastian undang-undang terbabit dengan pemegang hak, tanah sebagai objek hak, hak yang melekat ke atas tanah berkenaan, memberi maklumat dan tertib pentadbiran dalam pentadbirannya. Tanah institusi pemerintah sebagai aset negara tidak sahaja diwartakan dengan Sijil Tanah sebagai bukti hak, tetapi juga direkod dalam buku daftar aset di institusi pemerintah masing-masing.

Dari segi asas-asas pendaftaran tanah dan asas-asas pentadbiran barang milik negara pula selaras dengan pandangan sarjana-sarjana seperti A.P. Parlindungan, Adrian Sutedi dan mengikut mana-mana yang diiktirafkan di bawah P.P.24.1997, P.P. 6.2006.³⁸⁵ Pada dasarnya boleh dideskripsikan antara lain, bahawa asas mutakhir sebagai satu di antara asas pendaftaran tanah menuntut bagi memelihara data

³⁸⁴ Antje M. Ma'moen, 1996. loc. cit., 13 [nota kaki 227:69]. UUPA.5.60, seksyen 19(2) [nota kaki 228 :70]. A. P. Parlindungan, 1993. loc. cit., 2 [nota kaki 229:70]. Sudikno Martokusumo dan A. Pitlo, 1993. loc. cit., 1-2 [nota kaki 230:70]. R. Hermenses, 1967. loc. cit., 57 [nota kaki 230:70]. R. Soeprapto, 1991. loc. cit., 323 [nota kaki 231:70].

³⁸⁵ A. P. Parlindungan, 1993. loc. cit., 76-77 [nota kaki 234:71]. Adrian Sutedi, 2008. loc. cit., 117-118 [nota kaki 239:72].

pendaftaran tanah secara berterusan, dan berkesinambungan, sehingga data yang disimpan di pejabat pertanahan mesti selari dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat boleh mendapat penerangan mengenai data yang pasti setiap masa.

Dari segi asas seperti mana dalam pernyataan di atas itu selari pula dengan sistem publisitas (*publicity systems*) dan sistem spesialisitas (*specialities systems*) di bawah pendaftaran tanah.³⁸⁶ Sedemikian pula, asas mutakhir dalam pernyataan seperti mana di atas, selari pula dengan asas-asas pengelolaan harta tanah milik negara atau pun daerah iaitu, dijalankan berasaskan undang-undang (asas kepastian undang-undang), penyelenggaraannya mesti ketulusan bagi masyarakat yang memerlukan maklumat ke atas tanah berkenaan dan mesti boleh diperanggungjawabkan kepada rakyat sama ada luas, letak, atau pun had tanah dengan pihak lain (asas akauntabiliti).³⁸⁷

Mengikut sama ada asas-asas, matlamat pendaftaran tanah atau pun asas-asas daripada pengelolaan harta tanah milik negara atau daerah seperti mana pernyataan di atas, menurut penyelidik terdapat pertalian (titik temu) yang memperkukuh Sijil Tanah sebagai bukti pewartaan perundangan ke atas tanah sebagai aset negara atau daerah. Asas kepastian undang-undang ke atas pengelolaan harta tanah milik negara atau daerah mesti dijalankan berasaskan undang-undang selaras dengan seksyen 19(1) UUPA.5.1960, kerana pendaftaran tanah yang dijalankan oleh pihak berkuasa akan memberi kepastian undang-undang. Seksyen 19(1) UUPA ini diperkaya oleh P.P. 24.1997. Oleh itu, sesiapaupun pemilik tanah mesti didaftarkan bagi kepastian undang-undangan ke atas hak tanah yang dimilikinya. Di bawah perkara ini berlaku juga bagi tanah hak pakai khusus yang diperuntukkan bagi perbadanan awam.

³⁸⁶ Adrian Sutedi, 2008. loc. cit., 117-118 [nota kaki 239:72].

³⁸⁷ Penjelasan PP. 6.2006. loc.cit., seksyen 32[2 dan 3] [nota kaki 245:74]

Selepas itu, asas ketulusan ke atas pengelolaan harta tanah milik negara atau daerah ini selaras dengan sistem publisiti (terbuka) di bawah asas-asas pendaftaran tanah, asas akauntabiliti di bawah pengelolaan harta tanah milik negara atau daerah selaras pula dengan sistem spesialisitas (*specialities systems*), iaitu letak tanah, luas tanah dan had tanah, menyediakan maklumat kepada pihak-pihak berkepentingan dan tertib pentadbiran di bawah pendaftaran tanah.

Hasil kajian dalam ayat-ayat di atas menurut penyelidik boleh membuktikan sepenuhnya bahawa pendaftaran hak pakai khusus tanah di pejabat pertanahan, Sijil Tanah sebagai bukti dan rekod tanah dalam buku daftar aset di institusi pemerintah masing-masing itu amat berperanan dari segi pewartaan perundangan tanah sebagai aset negara. Ini menunjukkan hubung kait antara pendaftaran tanah, Sijil Tanah dan rekod tanah dengan tanah sebagai aset negara itu wujud. Fenomena yang berkaitan dengan pendaftaran tanah dan Sijil Tanah tidak hanya berlaku bagi pendaftaran hak pakai khusus tanah tetapi berlaku juga bagi hak tanah secara am. Khusus rekod tanah di institusi pemerintah masing-masing hanya berlaku bagi tanah hak pakai khusus sebagai aset negara.

Kepentingan hubung kait pendaftaran hak pakai khusus dengan tanah sebagai aset negara itu turut pula diperkukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan tanah yang berdaftar dan memiliki Sijil Tanah akan diperolehi kepastian undang-undang ke atas tanah sebagai aset negara. Bagi yang belum berdaftar tanah berkenaan direkod sahaja pada buku aset di institusi pemerintah berkenaan dengan notis” tanah belum bersijil”. Dalam laporan kekayaan negara atau daerah disebutkan tanah berkenaan belum berdaftar dan memiliki Sijil Tanah.

Dari segi hubung kait seperti dalam pernyataan di atas, analisis menunjukkan bahawa aspek kepastian undang-undang pada matlamat pendaftaran tanah turut

menyumbangkan bagi memperkukuhkan hubung kait pendaftaran hak pakai khusus itu dengan tanah sebagai aset negara, ertinya manakala hak pakai khusus berkenaan tidak berdaftar dan tidak memiliki Sijil Tanah, tanah sebagai aset negara berkenaan juga tidak memiliki kepastian undang-undang.

Mengikut pelbagai kepentingan dalam pernyataan tersebut di atas, tidak sahaja sekaligus memberi sokongan bagi memperkukuhkan hubung kait pendaftaran tanah dengan tanah institusi pemerintah sebagai aset negara tetapi juga telah berjaya mengenal pasti hubung kait antara fakta pendaftaran hak pakai khusus tanah ini dari segi amalannya dengan apa-apa pandangan sama ada yang diiktirafkan oleh seksyen 19 UUPA dan P.P.24.1997, seksyen 1(10), 49(1)(2) UU.No. 1.2004 dan P.P.6.2006, seksyen 32(1)(2) atau pun oleh sarjana-sarjana seperti A. P. Parlindungan, Soedikno dan A. Pitlo, R. Hermenses, Soeprapto, Mariam Darus.³⁸⁸

Berkenaan dengan apa-apa maksud dari pelbagai peraturan, dan pandangan sarjana-sarjana berkenaan boleh dideskripsikan bahawa pengukuran, perpetaan, merekod tanah, dan memberikan Sijil Tanah adalah sebagai sasaran pendaftaran tanah. Kewujudan kepastian undang-undang adalah bagi ketertiban dalam masyarakat. Peta tanah, daftar am tanah sebagai bukti batas bidang tanah, dan bukti pemegang hak tanah. Setiap hak tanah, dan peralihan hak tanah yang didaftarkan dalam buku tanah adalah unsur penting dalam kepastian undang-undang hak tanah. Kepastian undang-undang mengenai pemegang hak, tanah sebagai objek hak, dan hak yang melekat adalah kepastian undang-undang yang akan diwujudkan dalam pendaftaran tanah. Tanah yang dibeli atau pun diperoleh sama ada atas beban pembiayaan APBN, APBD atau pun dari perolehan lain yang sah adalah barang milik negara (aset negara) yang mesti didaftarkan dan diberi Sijil Tanah atas nama

³⁸⁸ UUPA.5.60, loc. cit., seksyen 19(2) [nota kaki 228:70]. Sudikno dan A. Pitlo, 1993. loc. cit., 1-2 [nota kaki 230:70]. R. Hermenses, 1967. loc. cit., 57 [nota kaki 230:70]. R. Soeprapto, 1991. loc. cit., 323 [nota kaki 231:70]. Mariam Darus Badrul Zaman, 1993. loc. cit., 7 [nota kaki 232:70].

institusi pemerintah berkenaan. Selepas itu, tanah direkod pada institusi pemerintah masing-masing.

Dapatan kajian dalam pernyataan di atas boleh membuktikan bahawa pendaftaran hak pakai khusus ini memainkan peranan yang utama dan kukuh dalam menentukan pewartaan undang-undang ke atas pengurusan tanah sebagai aset negara yang belum berdaftar. Pewartaan undang-undang itu menunjukkan bahawa tanah institusi pemerintah sebagai aset negara yang belum berdaftar mendatangkan konflik seperti tanah institusi pemerintah secara fizikal dikuasai oleh masyarakat, pinjam pakai tanah yang sudah direkod dalam daftar aset tetapi belum memiliki sijil, tanah yang sudah dibeli pemerintah dengan biaya APBN tidak diberi kelulusan untuk dibangun, setingan tanah institusi pemerintah kerana belum memiliki sijil, tanah aset institusi pemerintah yang belum dikenal pasti bilangannya.

Mengikut pelbagai pewartaan undang-undang berkenaan, analisis menunjukkan bahawa dalam konteks pendaftaran tanah sama ada aspek kepastian undang-undang bagi memberi pewartaan ke atas tanah institusi pemerintah atau pun aspek maklumat dan aspek tertib pentadbiran pada matlamat pendaftaran tanah adalah penting. Kepentingan pendaftaran tanah ini selaras dengan seksyen 14(1) UUPA, seksyen 3 P.P.16.2004, dan pandangan sarjana-sarjana seperti Mariam Darus, dan A.P. Parlindungan.³⁸⁹

Pada dasarnya pandangan sarjana-sarjana dalam pernyataan di atas, dan penegasan peraturan itu adalah pendaftaran tanah tidak hanya bagi kepentingan cukai tetapi juga bagi kepastian hak dan mengelakkan sengketa tanah. Bagi meniadakan pertindihan penggunaan tanah pemerintah mesti membuat polisi perencanaan umum penggunaan tanah bagi pelbagai keperluan. Penatagunaan tanah berhasil apabila

³⁸⁹ Mariam Darus Badrul Zaman, 1993. loc. cit., 7 [nota kaki 232:70]. A. P. Parlindungan, 1999. loc. cit., 7 [nota kaki 232:70].

selari dengan kemampuannya sehingga tidak terjadi konflik penggunaan tanah bagi mencapai asas pemanfaatan optimum, dan asas kelestarian.

Dapatan kajian dalam pernyataan di atas itu juga menunjukkan pelbagai kes, di mana tanah institusi pemerintah yang berdaftar dan memiliki Sijil Tanah sebagai tanda bukti hak disaman oleh pihak lain. Dapatan kajian ini turut membuktikan nilai dan implikasi sama ada ke atas kepastian undang-undang atau pun pewartaan dari segi undang-undang ke atas hak pakai khusus sebagai aset negara. Skop analisis pelbagai kes Sijil Tanah hak pakai yang dipertikaikan di mahkamah ini dilakukan berdasarkan pertimbangan undang-undang daripada keputusan hakim atas bukti-bukti yang menjadi dasar penerbitan Sijil Tanah berkenaan.

Perkara seperti mana dalam pernyataan di atas berdasarkan pada pemikiran bahawa pertimbangan undang-undang dalam keputusan mahkamah menghasilkan kaedah undang-undang yang boleh menjadi dasar dalam skop penyempurnaan amalan pendaftaran tanah. UUPA.5.1960 dan P.P.24.1997 sebagai dasar undang-undang yang kukuh bagi analisis pelbagai kes itu bagi beri bukti nilai dan implikasi ke atas kepastian undang-undang tanah hak pakai khusus bagi institusi pemerintah yang berdaftar ini. Dasar undang-undang ini adalah penting, kerana kepastian undang-undang Sijil Tanah sebagai alat bukti hak itu adalah satu daripada matlamat pendaftaran tanah di bawah UUPA.5.1960 dan P.P.24.1997.

Mengikut seksyen 19 UUPA dan P.P. No. 24.1997 diperolehi dua perkara pokok yang boleh menjamin dan membuktikan nilai-nilai kepastian perundangan terhadap tanah institusi pemerintah itu, iaitu secara teknikal memberi penekanan kepada aspek-aspek teknikal dan operasi faktor kepastian objek meliputi: luas tanah, letak tanah dan had tanah. Sementara itu, secara perundangan terletak pada kesahan tanah, faktor kepastian status perundangan bidang tanah yang berdaftar, asal usul

pemilikan tanah, cara perolehan tanah, dan faktor kepastian subjek hak yang berkenaan dengan identiti, domisil, kewarganegaraan, hak pihak lain, dan beban-beban lain di tanah berkenaan.

Selain itu, dapatan kajian dalam pernyataan di atas itu juga menunjukkan berlaku pelbagai kes, iaitu tanah institusi pemerintah yang berdaftar, memiliki Sijil Tanah sebagai tanda bukti hak dan direkod berlaku pula pertindihan pemanfaatan tanah dan setingan tanah oleh pihak lain.

Selain permasalahan pewartaan hak pakai khusus tanah dari segi perundangan, didapati pula permasalahan pewartaan dari segi pentadbiran pertanahan. Permasalahan ini turut dikukuhkan dengan dapatan kajian yang menunjukkan bahawa tanah hak pakai khusus belum berdaftar di pejabat pertanahan tetapi dari segi pentadbiran tanah direkod dalam buku daftar aset di institusi pemerintah masing-masing. Ini menunjukkan antara pewartaan tanah dari segi undang-undang iaitu pendaftaran tanah dengan pewartaan dari segi pentadbiran iaitu rekod tanah dalam buku daftar aset semestinya selaras namun begitu dari segi amalan didapati belum berlaku.

Mengikut dapatan kajian seperti mana disebutkan dalam pernyataan di atas analisis menunjukkan, keseuaian antara pendaftaran tanah sebagai pewartaan dari segi undang-undang dengan rekod tanah sebagai pewartaan dari segi pentadbiran itu belum wujud. Akibat daripada keseuaian ini tiada berimplikasi ke atas kepastian pentadbiran tanah aset negara atau daerah ini sukar untuk diwujudkan, sukar untuk mengira bilangan kekayaan negara yang bersumber dari tanah, alam sekitar sulit pula ditertibkan. Selain itu, tidak kalah pentingnya adalah pengawalan ke atas pindah milik tanah sebagai aset negara atau daerah itu sukar untuk diamalkan.

Dari segi kepentingan pewartaan pentadbiran ini analisis juga menunjukkan

bahawa, sama ada aspek tertib pentadbiran, maklumat berkenaan dengan tanah sebagai aset negara dalam matlamat pendaftaran tanah turut pula menyumbangkan bagi mengukuhkan hubung kait antara pendaftaran hak pakai khusus tanah sebagai pewartaan undang-undang dengan tanah sebagai aset negara, ertinya manakala hak pakai khusus berkenaan tidak berdaftar dan tidak memiliki Sijil Tanah, tanah sebagai aset negara berkenaan juga tidak memiliki sama ada kepastian undang-undang atau pun tertib pentadbiran pertanahan. Perkara ini akan mendatangkan kesukaran bagi memperolehi maklumat ke atas tanah tersebut semasa tanah itu diperlukan. Demikian pula, kesukaran akan berlaku semasa bilangan kekayaan negara atau daerah itu akan dikira.

Oleh itu, pengkaji berpendapat supaya tidak berlaku apa-apa kesukaran ke atas tanah aset negara yang dilupuskan hak pakai khusus itu mestilah tanah itu berdaftar di pejabat pertanahan, memiliki Sijil Tanah dan direkod dalam buku daftar aset di institusi pemerintah masing-masing sebagai bentuk pewartaan dari segi undang-undang dan dari segi pewartaan.

Pentingnya rekod tanah aset negara atau daerah ini sebagai pewartaan dari segi pentadbiran ini selaras dengan seksyen 1 UU.1.2004 dan seksyen 32 dan 33 P.P. 6.2006. Pada dasarnya adalah institusi pemerintah yang menguasai harta tanah milik negara atau daerah, wajib mengamalkan pewartaan pentadbiran ke atas tanah berkenaan, iaitu aktiviti rekod, inventori dan pelaporan harta tanah milik negara atau daerah dan dokumennya disimpan secara tertib di institusi pemerintah masing-masing.

Mengikut hasil kajian dan ketentuan UU.1.2004 dan PP.6.2006 seperti mana disebutkan dalam pernyataan di atas, menurut penyelidikan hubung kait yang signifikan antara pendaftaran tanah dengan pewartaan dari segi pentadbiran ini wujud.

Kewujudan hubung kait itu tidak hanya ditentukan oleh asas publisiti (terbuka) dalam pendaftaran tanah seperti mana disebutkan dalam pernyataan-pernyataan di atas tetapi juga ditentukan dengan pewartaan dari segi fizikal daripada tanah aset negara ini. Dalam hubung kait ini terdapat pada tanah direkod dalam daftar aset dalam pewartaan pentadbiran. Dalam asas pendaftaran tanah sesiapa yang mendaftarkan tanah boleh mendapatkan pelbagai makluman ke atas tanah berkenaan kerana sudah direkod pada institusi berkenaan.

Permasalahan lain yang berkaitan dengan tanah hak pakai khusus sebagai aset negara adalah pewartaan dari segi fizikal yang didapati pula berdasarkan dapatan kajian. Dari segi ini menunjukkan suatu tujuan untuk mencegah kehilangan tanah seperti tanah disetinggan pihak lain tidak boleh berlaku. Permasalahan ini turut dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa secara umum tanah institusi pemerintah sama ada di bawah kawasan eksekutif atau pun judikatif belum dipagar oleh pemegang hak berkenaan.

Mengikut dapatan kajian seperti mana disebutkan dalam pernyataan di atas menunjukkan, keseuaian antara pendaftaran tanah, rekod tanah dan pemagaran tanah sebagai pewartaan dari segi fizikal semesti berlaku tetapi dari segi amalan belum wujud. Akibat daripada tiada kesesuaian, boleh berimplikasi ke atas tanah institusi pemerintah itu dari segi amalan ia tiada sementara dalam buku daftar aset di institusi terkait ia tetap direkod sebagai aset negara atau daerah. Selepas itu, sukar untuk mengira bilangan kekayaan negara yang bersumber dari tanah yang terdapat pada institusi pemerintah masing-masing, pengawalan dan pindah milik tanah sebagai aset negara itu pula sukar untuk diamalkan oleh pihak berkuasa. Oleh itu, pewartaan dari segi fizikal pula adalah penting.

Pentingnya pewartaan dari segi fizikal ke atas tanah aset negara atau daerah

ini selaras dengan seksyen 1 UU.1.2004 dan seksyen 32 dan 33 P.P.6.2006. Pada dasarnya adalah institusi pemerintah yang menguasai harta tanah milik negara atau daerah wajib mengamalkan pewartaan dari segi fizikal ke atas tanah berkenaan, iaitu dengan cara pemagaran, pemasangan tanda had tanah ke atas harta tanah milik negara atau daerah.

Mengikut hasil kajian dan ketentuan UU.1.2004 dan PP.6.2006 seperti mana disebutkan dalam pernyataan di atas, menurut penyelidik hubung kait yang signifikan antara pendaftaran tanah dengan pewartaan dari segi fizikal ini wujud. Kewujudan itu tidak hanya ditentukan oleh asas spesialitas (*specialities systems*) dalam pendaftaran tanah seperti mana di sebutkan dalam pernyataan-pernyataan di atas tetapi juga ditentukan dengan pewartaan dari segi fizikal daripada tanah aset negara itu. Di bawah hubung kait ini terdapat pada pemasangan tanda had tanah dalam pewartaan fizikal. Dalam asas pendaftaran tanah sesiapa yang mendaftarkan tanah boleh diketahui letak tanah dengan mengenal pasti had tanah dan melakukan pemagaran ke atas tanah berkenaan.

Selepas itu, dari hasil kajian ini penyelidik berpendapat bahawa tanah hak pakai khusus sebagai aset negara memiliki ciri-ciri atau sifat khusus dari segi pewartaan iaitu, dari segi pewartaan undang-undang tanah mesti memiliki Sijil, pentadbiran tanah mesti direkod dalam buku daftar aset di institusi pemerintah masing-masing dan dari segi pewartaan fizikal tanah mesti dipagar. Dari segi ciri atau sifat ini tanah sebagai aset negara pasti secara undang-undang dimiliki oleh institusi terkait, pasti secara pentadbiran kerana tanah direkod tidak sahaja pada pejabat pertanahan tetapi juga direkod di institusi terkait dan pasti pula secara fizikal kerana letak dan had tanah boleh dikenal pasti.

5.4.3 Masalah hak pakai khusus tanah dalam pelbagai kes

Di bawah pengamalan hak pakai khusus tanah pula didapati pihak berkuasa pelbagai kes ke atas tanah milik badan awam sebagai aset negara yang memiliki Sijil berdasarkan dapatan kajian. Kes-kes itu berkaitan dengan Keputusan Hakim Mahkamah Negeri Pekanbaru dan Keputusan Hakim Mahkamah Negeri Dumai. Dari pelbagai kes itu diperolehi kaedah undang-undang, iaitu:

Pertama, hasil kajian yang berkaitan dengan perkara Nombor 49/PDT.G/2007/PN.PBR antara Syamsul Agus sebagai penyaman melawan Gabenor Riau dan Wali Kota Pekanbaru yang didakwa atau disaman menunjukkan bahawa Sijil Hak Pakai Tanah atas nama Pemerintah Kota Pekanbaru Nombor 118 yang semula diperuntukkan bagi perkuburan umum dan tempoh ini diperuntukkan bagi Fakulti Perubatan Universiti Riau, tidak termasuk sebagai perbuatan melanggar Undang-undang dan melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik, iaitu asas kecuaiian, sehingga Sijil Tanah mempunyai kekuatan undang-undang dan mengikat.

Dalam kes penerbitan Sijil Tanah Hak Pakai Nombor. 118 dalam pernyataan di atas, Mahkamah Negeri Pekanbaru dalam keputusannya di bawah perkara Nombor 49/PDT.G/2007/PN.PBR menetapkan, bahawa Sijil Tanah terbukti mempunyai kekuatan undang-undang dan mengikat, kerana tanah itu telah dilepaskan haknya oleh penyaman kepada pemerintah kota Pekanbaru untuk dijadikan perkuburan umum, memiliki bukti bertulis kesepakatan damai antara penyaman dan pemerintah kota Pekanbaru dan Pemerintah Provinsi Riau. Selepas itu penyaman telah menyerahkan dokumen asli (asal) kepada pemerintah Propinsi Riau, dan menyatakan tidak akan melakukan tuntutan di kemudian hari.

Berdasarkan hasil kajian dalam kes Nombor 49/PDT.G/2007/PN.PBR seperti mana disebutkan di atas penyelidik amat menyokong Keputusan Mahkamah Nombor

49/PDT.G/2007/PN.PBR, kerana Sijil Tanah terbukti mempunyai kekuatan undang-undang dan mengikat. Perkara ini berimplikasi ke atas tanah hak pakai khusus sebagai aset daerah Kota Pekanbaru, kerana tanah itu telah mempunyai kekuatan undang-undang dan mengikat dan sudah direkod dalam buku daftar aset.

Kedua, hasil kajian yang berkaitan dengan perkara Nombor 36/PDT.G/2009/PN.PBR antara Wahidin sebagai penyaman melawan Kementerian Pendidikan Nasional Indonesia sebagai yang disaman menunjukkan bahawa penerbitan Sijil Hak Pakai Tanah atas nama Kementerian Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nombor 14 dan 15, tidak termasuk sebagai perbuatan melanggar undang-undang dan melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik, iaitu asas kecauaian, sehingga Sijil Tanah ini mempunyai kekuatan undang-undang dan mengikat. Dalam kes penerbitan Sijil Tanah Hak Pakai Nombor 14 dan 15 itu Mahkamah Negeri Pekanbaru dalam keputusannya di bawah perkara Nombor 36/PDT.G/2009/PN.PBR menetapkan bahawa Sijil Tanah Nombor 14 dan 15 itu terbukti mempunyai kekuatan undang-undang dan mengikat.

Pertimbangan hakim terhadap kes dalam pernyataan di atas adalah lokasi tanah yang disaman berbeza dengan yang bertulis dalam Sijil Tanah hak pakai itu. Mengenai penerbitan Sijil Tanah yang lokasi tanah yang ditetapkan penyaman tidak sama dengan yang bertulis dalam Sijil Tanah itu, menunjukkan adanya kecermatan pihak pentadbiran Pejabat Pertanahan Kota Pekanbaru, dan menunjukkan iktikad baik dari penyaman tidak ada.

Berdasarkan hasil kajian seperti mana dalam kes Nombor 36/PDT.G/2009/PN.PBR di sebutkan dalam pernyataan di atas, penyelidik pula amat menyokong Keputusan Mahkamah Nombor 36/PDT.G/2009/PN.PBR kerana Sijil Tanah no. 14 dan 15 itu terbukti mempunyai kekuatan undang-undang dan mengikat.

Perkara ini berimplikasi ke atas tanah hak pakai khusus sebagai aset Kementerian Pendidikan Nasional Indonesia bagi Universiti Riau, kerana tanah itu telah mempunyai kekuatan undang-undang dan mengikat dan tanah sudah direkod dalam buku daftar aset di Universitas Riau.

Ketiga, hasil kajian yang berkaitan dengan perkara Nombor 28/PDT.G/2005/PN.DUM menunjukkan penerbitan Sijil Tanah Hak Pakai Nombor. 2 tahun 1991 atas nama Kementerian Pendidikan Nasional Republik Indonesia, merupakan perbuatan melanggar Undang-undang dan melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik, iaitu asas kecuaiian, sehingga Sijil Tanah ini tidak mempunyai kekuatan undang-undang dan tidak mengikat. Dalam kes penerbitan Sijil Tanah Hak Pakai Nombor 2 tahun 1991 itu, Mahkamah Negeri Dumai dalam keputusannya di bawah perkara Nombor 28/PDT.G/2005/PN. DUM, menetapkan bahawa Sijil Tanah Nombor 2 itu terbukti tidak mempunyai kekuatan undang-undang dan tidak mengikat.

Pertimbangan hakim terhadap kes dalam pernyataan di atas adalah tidak ditemukan bukti surat pampasan atau resit atas pembayaran pampasan kepada penyaman, dan penyaman berjaya menunjukkan surat asli (asal) kepemilikan tanah yang sedang dijadikan jaminan hutang pada Bank Rakyat Indonesia. Mengenai penerbitan Sijil Tanah menunjukkan adanya kecuaiian pihak pentadbiran Pejabat Pertanahan Kota Dumai. Kes ini menunjukkan tanah hak pakai khusus institusi pemerintah atas nama Kementerian Pendidikan Nasional Republik Indonesia itu yang diperuntukkan bagi Universiti Riau ini tidak sebagai tanah yang dikuasai oleh institusi pemerintah sebagai aset negara.

Mengikut hasil kajian terhadap kes tanah institusi pemerintah dalam pernyataan di atas itu, dan analisis terhadap keputusan makamah berkait rapat

dengan kepastian undang-undang. Sijil Tanah sebagai produk pendaftaran tanah didapatkan realiti undang-undang terjadinya kesalahan dalam penerbitan Sijil Tanah terutama menyangkut objek dan subjek haknya dan bukti hak tanah seperti mana dalam kes nombor tiga, iaitu; Keputusan Mahkamah Nombor 28/PDT.G/2005/PN.DUM. Faktor penyebab terjadinya kesalahan itu mendatangkan pelbagai implikasi ke atas kepastian undang-undang hak pakai khusus tanah institusi pemerintah. Perkara ini selari dengan pandangan Adrian, Boedi Harsono, Muchtar Wahid dan Tony Purba.³⁹⁰

Pada dasarnya pandangan sarjana berkenaan adalah, pendaftaran yang realitinya menghasilkan Sijil Tanah sebagai tanda bukti hak yang kuat, masih ada kemungkinan dibatalkan apabila ada pihak lain dapat membuktikan sebaliknya di mahkamah. Kepastian undang-undang tanah hak pakai khusus institusi pemerintah dengan sistem pendaftaran tanah negatif pada hakikatnya merupakan “kepastian undang-undang relatif”, ertinya adalah dari segi perundang hak pakai khusus itu dijamin kepastian undang-undang selama tiada yang membuktikan sebaliknya. Sijil Tanah sebagai tanda bukti hak yang kuat, tidak memberikan jaminan kepastian undang-undang, kerana tetap terbuka untuk dibatalkan.

Kelemahan mendasar sistem pendaftaran tanah negatif ini adalah pendaftaran tanah tidak menciptakan hak yang tidak boleh disaman, kerana yang menentukan sah atau tidaknya sesuatu hak serta pemilikannya adalah sahnya sesuatu perbuatan undang-undang yang dilakukan, bukan pendaftarannya. Sebagai inti sahnya perbuatan undang-undang perolehan tanah itu adalah iktikad baik. Perkara ini sangat bergantung kepada kejujuran pemilik tanah memberikan data, dan keterangan serta keterampilan dan kecermatan pihak pentadbiran dalam proses pendaftaran tanah.

³⁹⁰ Adrian Setiadi, 2008. loc. cit., 117-118 [nota kaki 239:72]. Muchtar Wahid, 2005. loc. cit., 177-178 [nota kaki 240:72]. Tony Purba, 2008. loc. cit., 134-135 [nota kaki 244:73].

Pendaftaran tanah yang menggunakan sistem negatif, negara tidak menjamin kebenaran data yang dibentangkan. Ini bererti Sijil Tanah yang diterbitkan bukanlah alat bukti yang mutlak. Oleh itu, Sijil Tanah boleh dibatalkan apabila ada bukti yang menyatakan ketidak absahan Sijil Tanah itu. Namun begitu, apabila Sijil Tanah hak pakai yang sah itu dipersoalkan, ini boleh menandakan pihak pentadbiran pertanahan daripada Pejabat Pertanahan Nasional tidak menunaikan tanggungjawab seperti yang sepatutnya.

5.5 Cara Menambahbaikkan Kelemahan Hak Pakai Khusus Tanah

5.5.1 Cara mewujudkan perundangan sebagai penanda aras

Memahami idea dan konsep hak pakai khusus tanah yang dicanangkan tidak sahaja dengan cara mewujudkan sesebuah perundangan sebagai penanda aras, tetapi juga dengan cara memahami masalah yang dihadapi pihak berkuasa bagi menambahbaikkan kelemahan hak pakai khusus tanah dari segi amalan. Dari segi perundangan sebagai penanda aras memiliki peranan yang utama bagi menambahbaikkan kelemahan hak pakai khusus tanah ini berdasarkan dapatan kajian. Peranan ini dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan bahawa undang-undang khusus bagi mengatur hak pakai khusus tanah adalah perlu.

Fenomena yang berkaitan dengan perlunya undang-undang ini tidak hanya berlaku terhadap hak pakai khusus tanah ini sahaja tetapi berlaku juga bagi hak-hak tanah secara am. Termasuk dalam perkara ini seperti hak pengelolaan, hak milik tanah wakaf. Pengaturan ke atas hak-hak tanah ini wujud sama ada di bawah UUPA 5.1960 mahupun di bawah PMA.9.1999, P.P.38.1963 dan PMDN, 28.1977. Menurut penyelidik perkara ini sepatutnya berlaku pula ke atas hak pakai khusus tanah supaya hak pakai khusus ini dikuatkuasakan di bawah sesebuah undang-undang bertulis

sebagai pedoman oleh pihak berkuasa dari segi amalan.

Dari segi hubungan antara perundangan sebagai penanda aras dengan hak pakai khusus tanah ini beri bukti menambahbaikkan hak pakai ini berdasarkan dapatan kajian. Bukti ini turut pula dikukuhkan dengan hasil kajian yang menunjukkan apabila perundangan hak pakai khusus tanah ini tiada, pihak berkuasa mengalami kesukaran mengamalkan hak pakai khusus tanah ini, kerana undang-undang sebagai dasar tiada. Ini menunjukkan hubungan positif antara perundangan ini dengan hak pakai khusus tanah berkenaan wujud. Selain itu, hasil kajian ini juga mencerminkan peranan dan matlamat perundangan pertanahan yang akan diamalkan pihak berkuasa ini boleh membekalkan dalam pembentukan peraturan-peraturan formal hak pakai ini bagi menambahbaikkan hak pakai khusus tanah dari segi amalan pihak berkuasa.

Berdasarkan hasil kajian seperti mana disebutkan dalam pernyataan-pernyataan di atas, menunjukkan bahawa dalam konteks negara berasas perundangan, perundangan pertanahan sebagai rujukan adalah penting. Kepentingan yang berkesan ini selaras dengan pandangan sarjana-sarjana seperti Muhammad Yamin, Muhammad Djafar, Ida Nurlinda, Mahfud MD, Bagir Manan, Satjipto Rahardjo, dan Otje Salman. Pada dasarnya pandangan sarjana itu, Indonesia negara berasas perundangan tertakluk, dan menjunjung tinggi undang-undang. Matlamat adalah mewujudkan kesejahteraan terhadap orang ramai mengikut cara-cara yang selari dengan undang-undang, menurut cita undang-undang dan berpijak pada Pancasila, UUD'45, dan perundangan adat sebagai asas am di bawah UUPA.5.1960.³⁹¹

³⁹¹ Muhammad Yamin, 1959. loc. cit., 27 [nota kaki 52:23]. Muhammad Djafar, 2007. loc. cit., 1 [nota kaki 53:23]. Ida Nurlinda, 2009. loc. cit., 12 [nota kaki 54:23]. Moh. Mahfud. MD, 2006. loc. cit., 18 [nota kaki 55:23]. Bagir Manan, 1996. loc. cit., 16 [nota kaki 78:29]. Satjipto Rahardjo, 2009. loc. cit., 92 [nota kaki 72:28]. Otje Salman.S, dan Anton F. Susanto, 2004. loc. cit., 156 [nota kaki 73:28].

Di samping hubungan signifikan antara perundangan sebagai penanda aras dengan hak pakai khusus tanah wujud, hasil kajian juga menunjukkan bahawa hak pakai khusus tanah mengandungi perkara-perkara positif bagi menyokong keperluan institusi pemerintah. UUPA.5.1960 tidak memberi sebutan nama hak pakai khusus tanah tetapi hak pakai sahaja (hak pakai tempoh kini) dan bersifat umum.

Hasil kajian dalam pernyataan di atas mencerminkan bahawa ciri atau sifat hak pakai tempoh kini yang diamalkan pihak berkuasa melibatkan ciri atau sifat hak pakai khusus tanah. Dari segi ciri atau sifat hak pakai tempoh kini yang mengandungi perkara positif bagi menyokong hak pakai khusus tanah berhubung kait dengan sebutan nama, jangka masa, tanah sebagai objek, perbadanan sebagai pemegang hak (subjek), pindah milik dan pembebanan dengan hak tanggungan. Perkara positif ini menunjukkan kekhususan sifat daripada hak pakai khusus tanah.

Dari segi sebutan nama dan tempoh hak pakai khusus tanah seperti mana disebutkan pada pernyataan di atas boleh diketahui bahawa UUPA.5.1960 tidak menyebut secara jelas. Sebutan nama di bawah seksyen 41, 42 UUPA.5.1960 hanya hak pakai sahaja. Menurut penyelidik sebutan nama hak pakai khusus tanah ini dicadangkan supaya diikutkan di dalam perundangan hak pakai khusus tanah pada masa hadapan. Tujuannya adalah bagi mengenal pasti maklumat dan peruntukan tanah daripada hak pakai khusus tanah berkenaan. Selepas itu, di bawah hak pakai tempoh kini jangka masanya disebutkan tertentu dan tidak tertentu. Bagi menambahbaikkan hak pakai khusus tanah ini dicadangkan pula supaya jangka masa tidak ditentukan atau selama tanah dipergunakan untuk perkhidmatan am itu diikutkan dalam perundangan hak pakai khusus tanah di masa hadapan. Kedua-duanya itu merupakan ciri atau sifat khusus daripada hak pakai khusus tanah yang dicadangkan bagi diikutkan di dalam undang-undang hak pakai khusus tanah di masa

hadapan.

Selain itu, dari segi ciri atau sifat tanah sebagai objek dan perbadanan sebagai subjek hak pakai khusus tanah berbeza dengan hak pakai tempoh kini. Tanah sebagai objek hak pakai tempoh kini boleh tanah negara atau tanah milik orang lain. Sementara hak pakai khusus tanah objeknya adalah tanah negara sahaja. Secara penafsiran ekstensif dicadangkan supaya di bawah undang-undang hak pakai khusus tanah di masa hadapan diikutkan tanah objek hak pakai khusus tanah ini hanya tanah negara sahaja. Sementara itu, dari segi perbadanan ditetapkan perbadanan sebagai subjek hak pakai tempoh kini adalah luas iaitu perbadanan swasta dan perbadanan awam. Secara penafsiran ekstensif pula dicadangkan supaya di bawah undang-undang hak pakai khusus tanah di masa hadapan diikutkan perbadanan sebagai subjek hak pakai khusus tanah ini hanyalah perbadanan awam sahaja dan tidak bersifat komersil tetapi bagi perkhidmatan awam. Kedua-duanya itu merupakan ciri atau sifat khusus daripada hak pakai khusus tanah yang dicadangkan bagi diikutkan di dalam undang-undang hak pakai khusus tanah di masa hadapan.

Seterusnya, didapati pula dari segi ciri atau sifat yang berkaitan dengan pindah milik dan dibebankan dengan hak tanggungan. Hak pakai tempoh kini pindah milik dan dibebankan dengan hak tanggungan boleh diamalkan. Sementara itu, hak pakai khusus tanah dipindah milik dan dibebankan dengan hak tanggungan tidak diberi kelulusan. Secara penafsiran ekstensif pada masa hadapan dicadangkan supaya di bawah undang-undang hak pakai khusus tanah di masa hadapan diikutkan tanah hak pakai khusus ini tidak boleh dipindah milik dan dibebankan dengan hak tanggungan. Kedua-duanya berlaku pula sebagai ciri atau sifat khusus daripada hak pakai khusus tanah.

Berdasarkan pernyataan di atas, secara keseluruhannya hasil kajian

menunjukkan pengaturan hak pakai khusus tanah pada masa hadapan boleh dikukuhkan dengan sesebuah undang-undang bersifat khusus yang dilengkapi dengan ciri atau sifat daripada hak pakai khusus tanah. Ciri atau sifat itu berkaitan dengan sebutan nama, tanah negara sebagai objek, perbadanan awam sebagai subjek, tempoh tidak ditentukan, tidak boleh pindah milik dan dibebankan dengan hak tanggungan.

Berdasarkan dapatan kajian seperti mana disebutkan pada pernyataan-pernyataan di atas, selaras dengan konsep hak pakai tempoh kini yang melibatkan konsep hak pakai khusus tanah seperti mana dijelaskan A.P. Parlindungan dan seksyen 41, 42 dan 43 UUPA.5.1960. Sementara itu, pembentukan undang-undang bersifat khusus selaras pula dengan pandangan sarjana seperti Jimly Asshiddiqei, dan Yuliandri.³⁹²

Menurut penyelidik hasil kajian dalam pernyataan di atas mendapati bahawa mewujudkan undang-undang hak pakai khusus tanah boleh menambahbaikkan hak pakai khusus ini, kerana undang-undang itu boleh berlaku sebagai dasar yang kukuh bagi berlakunya hak pakai khusus tanah berkenaan. Selepas itu, di bawah undang-undang berkenaan diikutkan pula ciri-ciri hak pakai khusus tanah. Oleh sedemikian itu, hasil kajian yang meniadakan hak pakai khusus tanah kerana boleh mengelirukan pihak berkuasa dari segi amalan tidak memiliki kebenaran.

5.5.2. Cara mengamalkan pewartaan ke atas hak pakai khusus tanah

Kepentingan mengamalkan pewartaan hak pakai khusus tanah sama ada pewartaan dari segi perundangan, pentadbiran mahupun pewartaan dari segi fizikal juga beri bukti bagi menambahbaikkan hak pakai khusus tanah ini berdasarkan dapatan kajian.

³⁹² Jimly Asshiddiqie, 2010. loc. cit., 13 [nota kaki 58:25]. Yuliandri, 2007. loc. cit., 251 [nota kaki 57:24].

Pewartaan dari segi undang-undang didapati Sijil Tanah akan turut memberi bukti dan mengukuhkan hak pakai khusus tanah dalam amalan pihak berkuasa. Fenomena ini tidak hanya berlaku terhadap hak pakai khusus tanah ini sahaja tetapi berlaku juga bagi hak tanah secara am. Termasuk dalam perkara ini seperti hak pengelolaan, hak milik tanah wakaf dan hak milik bagi bank ditubuhkan negara. Ertinya kesemua hak tanah itu mesti memiliki Sijil Tanah sebagai bukti.

Dari segi hubungan antara Sijil Tanah terhadap tanah sebagai aset negara juga memberi bukti menambahbaikkan hak pakai khusus tanah berdasarkan dapatan kajian. Hasil kajian itu menunjukkan apabila tanah aset negara itu memiliki Sijil, aset itu pasti secara undang-undang, mudah pengawalannya, mudah diketahui pindah milik dan tiada soalan daripada BPK.

Berdasarkan hasil kajian dalam pernyataan di atas menunjukkan bahawa hubungan positif antara pendaftaran tanah dengan tanah negara sebagai aset institusi pemerintah wujud. Kewujudannya itu terletak pada mana-mana tanah negara yang diperuntukkan bagi institusi pemerintah aset negara mesti didaftarkan di pejabat pertanahan dan memiliki Sijil Tanah. Selepas itu, hasil kajian ini juga mencerminkan bahawa matlamat, asas-asas, dan prinsip pendaftaran tanah yang diamalkan pihak berkuasa boleh membekalkan dalam pembentukan peraturan-peraturan formal dalam menambahbaikkan hak pakai khusus tanah ini dalam amalan pihak berkuasa.

Hasil kajian seperti mana disebutkan dalam pernyataan-pernyataan di atas menunjukkan bahawa dalam konteks tanah hak pakai khusus sebagai aset negara mengikut matlamat, asas-asas, dan prinsip pendaftaran tanah adalah penting. Kepentingan yang berkesan ini selaras dengan pandangan sarjana-sarjana seperti Muchtar Wahid, A.P. Parlindungan, Joyo Winoto, Tony dan peraturan-peraturan seperti UUPA seksyen 19(1), UU.1.2004 seksyen 1 butir 10 dan 11, PP.6.2006

seksyen 32.

Pada dasarnya pandangan sarjana-sarjana dan peraturan-peraturan itu adalah bahawa pewartaan perundangan bermula daripada pendaftaran tanah dan diikuti dengan pemberian Sijil Tanah kepada institusi bersangkutan. Sijil Tanah sebagai pewartaan undang-undang terhadap aset negara yang wajib diamalkan. Sijil Tanah memberikan kekuatan bukti hak yang kuat ke atas nama bertulis dalam Sijil Tanah mengenai jenis, pemegang, dan objek hak.³⁹³

Berdasarkan hasil kajian seperti dalam pernyataan di atas, pandangan sarjana dan pelbagai peraturan seperti mana dalam pernyataan di atas penyelidik amat bersetuju bahawa pewartaan dari segi undang-undang boleh menambahbaikkan hak pakai khusus tanah ini, kerana kesemua tanah yang dikuasai oleh institusi pemerintah wajib didaftarkan di pejabat pertanah dan selepas itu diberi Sijil Tanah sebagai bukti. Oleh itu, pemilik tanah sudah pasti secara undang-undang.

Kepentingan mengamalkan pewartaan dari segi pentadbiran juga menyatakan bukti menambahbaikkan hak pakai khusus tanah ini berdasarkan dapatan kajian. Rekod tanah sebagai aset negara pada institusi berkenaan juga akan turut memberi bukti dan mengukuhkan hak pakai khusus tanah dalam amalan pihak berkuasa. Fenomena ini tidak berlaku terhadap hak tanah secara am, kerana pewartaan dari segi pentadbiran ini hanya berlaku bagi tanah institusi pemerintah sebagai aset negara mengikut PMDN. 17.2007.

Dari segi hubungan antara rekod tanah terhadap tanah sebagai aset negara juga memberi bukti menambahbaikkan hak pakai khusus tanah ini berdasarkan dapatan kajian. Hasil kajian yang menunjukkan apabila tanah aset negara direkod

³⁹³ PP.6.2006. loc. cit., Seksyen 32[2,3] [nota kaki 227:69]. UU.1.2004. loc. cit., Seksyen 49 [nota kaki 241:73]. A.P. Parlindungan, 1999. loc. cit., 121 [nota kaki 242:73]. Muchtar Wahid, 2005. loc. cit., 71-72 [nota kaki 243:73]. Tony Purba, 2008. loc. cit., 134-135 [nota kaki 244:73].

dalam buku daftar aset, tiada soalan daripada BPK, tertib pentadbiran pertanahan wujud, mudah dikira kekayaan negara, dan apabila tanah dipindah milik dihapus dalam buku daftar aset, semakin kukuh tanah hak pakai khusus itu sebagai aset negara.

Hasil kajian dalam pernyataan di atas boleh juga menunjukkan hubungan positif antara pendaftaran tanah dengan rekod tanah negara sebagai aset institusi bersangkutan wujud. Sedemikian pula hasil kajian ini juga mencerminkan bahawa matlamat, asas-asas dan prinsip pendaftaran tanah yang diamalkan pihak berkuasa boleh membekalkan dalam pembentukan peraturan-peraturan formal dalam menambahbaikkan hak pakai khusus tanah ini.

Berdasarkan hasil kajian seperti mana disebutkan dalam pernyataan-pernyataan di atas, menunjukkan bahawa dalam konteks tanah hak pakai khusus sebagai aset negara pendaftaran dan ricod tanah dalam buku daftar aset mengikut matlamat pendaftaran tanah adalah penting. Kepentingan matlamat pendaftaran tanah yang berkesan ini selaras dengan pandangan sarjana-sarjana seperti Muchtar Wahid, A.P. Parlindungan, Joyo Winoto, Tony dan peraturan-peraturan seperti UUPA seksyen 19(1), UU.1.2004 seksyen 1 butir 10 dan 11, PP.6.2006 seksyen 32.³⁹⁴

Berdasarkan hasil kajian dan pandangan sarjana dalam pernyataan di atas, penyelidik amat menyokong bahawa pewartaan dari segi pentadbiran ini boleh menambahbaikkan bagi hak pakai khusus tanah, kerana tanah institusi pemerintah tidak sahaja direkod di dalam buku tanah di pejabat pertanahan tetapi juga direkod di dalam buku daftar aset negara atau daerah di institusi pemerintah masing-masing. Apabila rekod tidak berlaku boleh sahaja mendatangkan soalan dari pihak BPK.

³⁹⁴ PP.6.2006, loc. cit., seksyen 32[2 dan 3] [nota kaki 227:79]. UU.1.2004, loc. cit., seksyen 49 [nota kaki 241:73]. A.P. Parlindungan, 1999. loc. cit., 121 [nota kaki 242:73]. Muchtar Wahid, 2005. loc. cit., 71-72 [nota kaki 243:73]. Tony Purba, 2008. loc. cit., 134-135 [nota kaki 244:73].

Seterusnya, kepentingan yang berkaitan dengan mengamalkan pewartaan dari segi fizikal pula boleh beri bukti menambahbaikkan bagi hak pakai khusus tanah ini berdasarkan dapatan kajian. Pemagaran tanah institusi pemerintah berkenaan akan turut memberi bukti dan mengukuhkan hak pakai khusus tanah. Fenomena ini tidak berlaku terhadap hak tanah secara am, kerana pewartaan dari segi fizikal ini hanya berlaku bagi tanah institusi pemerintah sebagai aset negara mengikut PMDN. 17.2007.

Dari segi hubungan antara pemagaran tanah terhadap tanah sebagai aset negara yang juga memberi bukti menambahbaikkan hak pakai khusus tanah ini berdasarkan dapatan kajian. Hasil kajian yang menunjukkan apabila tanah aset negara dipagar akan menyelesaikan sama ada masalah terhadap setingan tanah, masalah pertindihan tanah institusi pemerintah oleh masyarakat mahupun masalah yang berkaitan dengan fizikal tanah boleh diketahui letaknya.

Berdasarkan hasil kajian seperti mana disebutkan dalam pernyataan di atas, menunjukkan hubungan positif antara pendaftaran, rekod, dan pemagaran tanah negara sebagai aset institusi pemerintah bersangkutan wujud. Sedemikian pula hasil kajian ini juga mencerminkan bahawa matlamat, asas-asas dan prinsip pendaftaran tanah yang diamalkan pihak berkuasa boleh membekalkan dalam pembentukan peraturan-peraturan formal dalam menambahbaikkan hak pakai khusus tanah ini.

Mengikut hasil kajian seperti mana disebutkan dalam pernyataan-pernyataan di atas pula menunjukkan, bahawa dalam konteks tanah hak pakai khusus sebagai aset negara pendaftaran dan ricod tanah dalam buku daftar aset mengikut matlamat pendaftaran tanah adalah penting. Kepentingan matlamat pendaftaran tanah yang berkesan ini selaras dengan pandangan sarjana-sarjana seperti Muchtar Wahid, A.P. Parlindungan, Joyo Winoto, Tony dan peraturan-peraturan seperti UUPA seksyen

19(1), UU.1.2004 seksyen 1 butir 10 dan 11. Khusus mengenai pewartaan perundangan, pentadbiran dan fizikal di kukuhkan dengan PP.6.2006 seksyen 32.³⁹⁵ Pada dasarnya PP.6.2006 itu menjelaskan bahawa ada tiga bentuk pewartaan tanah institusi pemerintah sebagai aset negara iaitu, pewartaan perundangan adalah tanah memiliki Sijil Tanah, pewartaan pentadbiran adalah tanah direkod dalam buku daftaran aset, dan pewartaan fizikal adalah tanah dipagar supaya tidak hilang.

Berdasarkan hasil kajian dan pandangan sarjana dalam pernyataan di atas, penyelidik amat menyokong bahawa pewartaan dari segi fizikal ini boleh berlaku bagi penambahbaikan bagi hak pakai khusus tanah, kerana tanah institusi pemerintah tidak sahaja diberi Sijil Tanah, direkod dalam buku daftar aset negara atau daerah di institusi pemerintah masing-masing. Apabila tanah pemagaran tidak berlaku boleh sahaja mendatangkan pelbagai masalah seperti pertindihan tanah dan setingan tanah oleh pihak lain.

5.6 Rumusan

Perbincangan bab ini telah menyentuh dapatan kajian dengan mengaitkan dapatan-dapatan yang signifikan dengan kajian-kajian lepas, dan aspek teoretikal kajian.

Dari segi undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai dasar rujukan didapati: Pertama, kewujudan UUPA.5.1960 memainkan peranan yang penting dalam pengaturan menambahkan jenis hak pakai khusus tanah. Kepentingan peranan ini boleh dilihat berdasarkan hubung kait yang signifikan dan kukuh dengan polisi, falsafah, asas-asas pertanahan yang dirangkumi UUPA. Kedua, dari segi ruang bagi hak pakai khusus wujud pada kuasa negara di bawah hak menguasai tanah oleh

³⁹⁵ PP, 6.2006. loc. cit., seksyen 32 [2,3] [nota kaki 227:69]. UU.1.2004, loc. cit., seksyen 49 [nota kaki 241:73]. A.P. Parlindungan, [1999]. loc. cit., 121 [nota kaki 242:73]. Muchtar Wahid, 2005. loc. cit., 71-72 [nota kaki 243:73]. Tony Purba, 2008. loc. cit., 134-135 [nota kaki 244:73].

negara berdasarkan hasil kajian yang menunjukkan konsep hak menguasai tanah oleh negara yang sangat luas dan besar itu beri ruang bagi hak pakai khusus. Ketiga, dari segi undang-undang hak pakai khusus tanah belum wujud, setakat ini Seksyen 41, 42 dan 43 UUPA hanya mengatur hak pakai secara umum.

Dari segi ciri atau sifat hak pakai khusus tanah didapati bahawa: pertama, ciri atau sifat dari segi sebutan nama belum wujud. UUPA hanya merangkumi sebutan nama hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai. Kedua, kekhususan sifat hak pakai khusus ini dari segi ciri atau sifat wujud pada tanah negara sebagai objek, jangka masa, pemegang hak, pindah milik dan pembebanan dengan hak tanggungan. Sementara itu, dari segi pengamalan oleh pihak berkuasa didapati bahawa hasil analisis menunjukkan pihak berkuasa telah mengamalkan ciri atau sifat hak pakai khusus tanah ini dalam penyelenggaraan pentadbiran pertanahan tetapi tidak dengan sebutan nama hak pakai khusus tanah melainkan dengan sebutan nama hak pakai institusi pemerintah.

Dari segi permasalahan dihadapi hak pakai khusus tanah ini, hasil analisis menunjukkan; pertama, masalah undang-undang sebagai rujukan belum wujud, dan kedua, masalah pewartaan dari segi juridis ditemukan tanah institusi pemerintah belum berdaftar. Dari segi pentadbiran ditemukan tanah belum bersijil sudah direkod dalam buku daftar aset. Dari segi fizikal ditemukan tanah institusi pemerintah belum dipagar dan sudah direkod dalam daftar buku aset.

Hasil analisis menunjukkan, dari segi cara menambahbaikkan kelemahan hak pakai khusus tanah berkenaana adalah; pertama, membuat rancangan undang-undang hak pakai khusus tanah bagi mewujudkan perundangan hak pakai khusus tanah sebagai dasar rujukan pihak berkuasa; kedua, cara mengamalkan pewartaan dari segi perundangan iaitu mendaftarkan tanah bagi memperoleh Sijil Tanah, pentadbiran

tanah bersijil direkod pada buku daftar aset, dan dari segi pemertaaan fizikal tanah bersijil direkod, dan dipasang pagar sebagai had tanah.

BAB 6

KESIMPULAN DAN CADANGAN

6.0 Pengenalan

Bab ini akan mengemukakan beberapa kesimpulan, cadangan dan saranan bagi menjadikan hak pakai khusus tanah ini sebagai suatu hak tanah yang dikenalpasti di bawah sistem perundangan pertanahan Indonesia.

6.1 Kesimpulan

Dengan terlaksananya kajian yang menjadi landasan tesis ini, secara keseluruhannya kajian ini telah berjaya mencapai objektif-objektif kajian yang ditetapkan, iaitu untuk mengkaji undang-undang, ciri atau sifat hak pakai khusus tanah di Indonesia, pengamalan hak pakai khusus tanah oleh pihak berkuasa, permasalahan yang dihadapi dalam pengamalan, dan membuat cadangan undang-undang hak pakai khusus tanah bagi menambahbaikkan hak pakai tersebut. Kesemua objektif kajian ini merupakan tumpuan kajian dalam tesis ini dengan menggunakan kaedah penyelidikan yang boleh diterima dan dipertanggungjawabkan secara akademik. Hasil kajian ini boleh dirumuskan seperti berikut:

6.1.1 Undang-undang hak pakai khusus tanah di Indonesia

Kajian ini berjaya mengkaji hubungkait antara hak pakai khusus tanah dengan perundangan pertanahan nasional Indonesia di bawah UUPA. Di bawah hubungan itu UUPA lanjutan daripada UUD'45 merangkumi asas-asas, falsafah dan prinsip dasar pertanahan adalah dasar tertinggi perundangan pertanahan di Indonesia memberi ruang kepada hak pakai khusus tanah dalam pemindaan jenis-jenis hak tanah.

Semestinya di bawah hubungan itu, konsep hak pakai khusus tanah yang digubalkan itu undang-undangnya telah sedia ada. Ternyata setelah dijalankan penyelidikan ini, undang-undang yang khusus mengatur hak pakai khusus tanah sebagai dasar rujukan oleh pihak berkuasa belum dikuatkuasakan. Namun begitu, penyelidikan ini telah berjaya mengkaji bahawa seksyen 41, 42, 43 UUPA, Penjelasan Umum UUPA dan PP.40.1996 yang mengatur hak pakai tempoh kini secara umum di dalamnya merangkumi kelayakan daripada hak pakai khusus tanah.

6.1.2 Ciri-ciri atau sifat hak pakai khusus tanah di Indonesia

Kajian ini juga berjaya mengkaji pelbagai aspek yang memberi sumbangan terhadap ciri atau sifat daripada hak pakai khusus tanah ini. Secara am aspek yang memberi sumbangan ke atas ciri atau sifat itu mestinya selari dengan ciri atau sifat hak penguasaan tanah sebagai lembaga perundangan dan sebagai hubungan perundangan konkrit. Ternyata setelah dijalankan penyelidikan, sebutan nama hak pakai khusus tanah belum memberi sumbangan signifikan ke atas ciri atau sifat daripada hak pakai khusus tanah berkenaan kerana pebezaan sebutan nama antara hak pakai khusus tanah dengan hak pakai tempoh kini tiada.

Ciri atau sifat hak pakai khusus tanah mengenai isi hak, subjek hak, tanah sebagai objek hak, jangka masa hak, pembebanan hak dan pindahmilik hak pakai khusus tanah adalah ciri atau sifat hak pakai khusus tanah yang perlu diberi perhatian kerana aspek ini memberi sumbangan signifikan terhadap kekhususan sifat daripada hak pakai khusus tanah ini.

6.1.3 Pengamalan hak pakai khusus tanah dalam penyelenggaraan pentadbiran pertanahan di Indonesia

Selama ini, hak pakai khusus tanah belum diamalkan pihak berkuasa dalam penyelenggaraan pentadbiran pertanahan. Ternyata setelah dijalankan penyelidikan, pihak berkuasa dari segi amalannya telah mengamalkan kesemua ciri atau sifat daripada hak pakai khusus tanah ini sejak UUPA.5.1960 ini dikuatkuasakan. Namun begitu, sebutan nama, pendaftaran, konflik, tempoh hak pakai khusus tanah ini yang popular digunakan pihak berkuasa tidak hak pakai khusus tanah, sebaliknya pihak berkuasa menggunakan hak pakai institusi pemerintah bagi kementerian-kementerian negara, lembaga agama, sosial, dan pejabat kedutaan negara sahabat dari segi amalannya.

6.1.4 Masalah yang dihadapi dalam mengamalkan hak pakai khusus tanah

Hasil kajian mendapati pihak berkuasa sememangnya menghadapi masalah undang-undang sebagai dasar belum dikuatkuasakan, pewartaan dari segi perundangan (juridis), pentadbiran, fizikal belum diamalkan dan permasalahan hak pakai khusus tanah bersijil dalam pelbagai kes-kes tanah.

Dari segi undang-undang khusus mengatur hak pakai khusus tanah sebagai dasar rujukan belum wujud implikasinya konsep hak pakai khusus tanah belum pasti secara undang-undang dan sukar untuk diamalkan pihak berkuasa. Permasalahan pewartaan dari segi perundang (juridis) implikasi ke atas hak pakai khusus tanah sebagai aset negara/daerah belum berdaftar dan memiliki Sijil Tanah sebagai bukti. Pewartaan dari segi pentadbiran, implikasinya tanah aset negara belum direkod dalam Daftar Buku Aset dan pewartaan dari segi fizikal implikasinya tanah institusi pemerintah belum dipagar.

Sementara itu, permasalahan dalam pelbagai kes hak pakai khusus tanah semestinya Sijil Tanah sebagai bukti pemilikan tanah mempunyai implikasi perundangan terhadap pengurusan tanah sebagai aset negara atau daerah. Ternyata setelah dijalankan penyelidikan, pemegang hak pakai khusus masih belum serius merealisasikan perintah UUPA.5.1960 bagi menjalankan pendaftarannya untuk mendapatkan Sijil Tanah sebagai bukti tanah hak pakai ini sebagai aset negara atau daerah. Kefahaman pemegang hak pakai khusus tanah ke atas matlamat pendaftaran bagi kepastian undang-undang, tertib pentadbiran, dan mendapatkan pelbagai maklumat ke atas tanah yang berdaftar telah secara serius merealisasikan perintah UUPA bagi menjalankan pendaftaran untuk mendapatkan Sijil Tanah sebagai bukti tanah sebagai aset itu, realitinya dari pelbagai kes tanah institusi pemerintah masih terbuka kemungkinan Sijil Tanah itu dibatalkan apabila ada pihak lain yang boleh membuktikan sebaliknya di mahkamah.

Pertimbangan kemungkinan Sijil Tanah berkenaan dibatalkan adalah, iaitu: Pertama, peraturan yang digubal menjamin kepastian undang-undangnya selama tidak ada yang membuktikan sebaliknya; Kedua, Sijil Tanah sebagai tanda bukti hak yang kuat, belum memberi jaminan kepastian undang-undang, kerana tetap terbuka kemungkinan untuk dibatalkan; Ketiga, kesahihan atau kepemilikan tanah tidak ditentukan oleh pendaftarannya, tetapi oleh niat yang baik dan sangat bergantung kepada kejujuran pemilik tanah dalam memberikan data, keterampilan, dan ketelitian pihak pentadbiran pejabat pertanahan dalam proses pendaftaran tanah.

6.1.5 Penambahbaikan bagi hak pakai khusus tanah

Kajian ini berjaya pula mengkaji pelbagai cara menambahbaikkan kelemahan-kelemahan hak pakai khusus tanah yang dihadapi pihak berkuasa. Ternyata setelah

dijalankan penyelidikan ini membuat cadangan undang-undang bagi mengatur hak pakai khusus tanah, mengamalkan pewartaan dari segi undang-undang, pentadbiran, dan mengamalkan pewartaan dari segi fizikal adalah perlu bagi menambahbaikkan hak pakai khusus tanah.

Dari segi perlunya membuat cadangan undang-undang hak pakai khusus tanah, implikasinya supaya konsep hak pakai ini pasti secara undang-undang dan pihak berkuasa tiada lagi mengalami kesukaran dalam pengamalannya. Sementara itu, mengamalkan pewartaan dari segi undang-undang, implikasinya tanah aset negara memiliki Sijil Tanah sebagai bukti. Implikasi pewartaan dari segi pentadbiran tanah direkod dalam Daftar Buku Aset, dan implikasi pewartaan dari segi fizikal tanah institusi pemerintah dipagar.

6.2 Cadangan dan Saranan

Perkara utama yang perlu diberi perhatian oleh pihak berkuasa adalah supaya memastikan dasar perundangan yang kukuh dan proses dalam menguatkuasakan hak pakai khusus tanah ini, di samping memperhatikan alasan ke atas ubahsui jenis-jenis hak tanah berdasarkan kepada maklumat yang diperolehi daripada hasil kajian. Perkara-perkara lain yang perlu juga diberi perhatian adalah menetapkan kekhususan sifat sebagai ciri atau sifat daripada hak pakai khusus tanah ini.

Ke arah mewujudkan perundangan yang khusus mengatur hak pakai khusus tanah, maklumat yang diperolehi daripada dapatan kajian adalah cadangan supaya pihak berkuasa memperhatikan UUD'45, UUPA.5.1960 dan ruang dalam UUPA ke arah mewujudkan undang-undang hak pakai khusus tanah ini terlebih dahulu sebelum memutuskan undang-undang itu dikuatkuasakan. Mengikut responden, ruang bagi hak tanah baru sudah tersedia di bawah hak menguasai tanah oleh negara

dalam seksyen 2(2) UUPA.5.1960. Amalan sekarang ini adalah pihak berkuasa telah menguatkuasakan hak pengelolaan di bawah PMDN.1.1977. Semula jadi hak pengelolaan ini belum disebut di bawah syeksen 16 UUPA. Sedemikian itu, amalan supaya hak pakai khusus tanah ini dikuatkuasakan perlu diberi perhatian mendalam pihak berkuasa.

Kebanyakan responden juga menganggap keperluan hak pakai khusus tanah ini diberi perhatian mendalam, kerana matlamtnya memberi faedah terhadap orang ramai. Dalam menetapkan hak pakai ini undang-undang sebagai dasar rujukan yang selari dengan asas-asas, falsafah dan prinsip dasar yang dirangkumi UUD'45 dan UUPA di dalamnya perlu wujud. Amalan sekarang ini adalah undang-undang yang mengatur hak pakai khusus tanah belum dikuatkuasakan oleh pihak berkuasa. Mengikut responden seksyen 41, 42, 43 UUPA dan Penjelasan Umum UUPA hanyalah mengatur hak pakai tempoh kini dan terdapat di dalamnya hak pakai swasta dan hak pakai khusus tanah.

Mengikut kaedah negara perundangan berasas kebajikan sebagai kerangka utama kajian ini pihak berkuasa bertanggungjawab untuk membuat satu set undang-undang sebagai dasar rujukan hak pakai khusus tanah. Namun begitu, mengikut responden meskipun undang-undang hak pakai khusus tanah belum dikuatkuasakan, tetapi bahan hak pakai khusus tanah ini di bawah UUPA.5.1960 telah sedia ada. Justeru, ia boleh digambarkan sekiranya kelayakan daripada hak pakai khusus tanah sebagai dasar rujukan wujud di bawah UUPA, dapatan kajian memberi sokongan.

Dari segi ke arah mewujudkan kekhususan sifat hak pakai khusus tanah sebagai ciri atau sifat, makluman yang diperolehi daripada responden-responden ialah cadangan supaya pihak berkuasa boleh mewujudkan kekhususan sifat sebagai tanda ciri atau sifat khusus dalam konsep hak pakai khusus tanah sebelum undang-

undang hak pakai khusus tanah itu dikuatkuasakan. Makluman yang perlu diberi perhatian oleh pihak berkuasa adalah responden-responden memberi sokongan ke atas kajian hak pakai ini. Responden melihat kajian ini adalah kajian khusus yang dapat mengatur pentadbiran dan pengawalan ke atas tanah institusi pemerintah sebagai aset negara atau daerah.

Kebanyakan responden melihat spesifik kajian ini memberi sumbangan terhadap aspek ciri atau sifat daripada hak pakai ini. Mengikut responden sebutan nama boleh mewujudkan ciri atau sifat hak pakai khusus tanah supaya peruntukan, pemakaian tanah mudah diketahui. Sebutan nama hak pakai tempoh kini tiada perbezaan dengan hak pakai khusus tanah. Amalan sekarang ini ialah dibezakan sebutan nama antara hak pakai institusi pemerintah dengan hak pakai sama ada untuk perseorangan mahupun perbadanan swasta.

Selain itu, kebanyakan responden juga berpendapat objek hak pakai khusus tanah ini adalah tanah negara sahaja, oleh itu tidak boleh diberi kelulusan di atas tanah yang lain. Perbadanan awam sebagai subjek adalah perbadanan awam yang mengamalkan perkhidmatan awam mengikut tempoh yang tidak ditentukan. Responden juga berpendapat pembebanan dengan hak tanggungan dan pindahmilik hak perkara yang tidak boleh diamalkan adalah sebagai ciri atau sifat yang boleh menunjukkan kekhususan sifat daripada hak pakai khusus tanah. Ciri atau sifat yang asas ini perlu dirangkumi dalam undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai rujukan dimasa hadapan. Amalan ini adalah tiada bertentangan dengan ciri atau sifat hak pakai institusi pemerintah di bawah seksyen 41, 42, 43 UUPA.5.1960, PP.40.1996 dan UUHT.4.1996. Meskipun tiada berlaku pertentangan mengikut hasil kajian memperkenalkan kategori hak pakai khusus tanah ini adalah perlu supaya hak pakai yang dimaksud di bawah konsep hak pakai tempoh kini menjadi lebih

terperinci dan jelas sama ada sebutannya, tanah sebagai objek, perbadanan sebagai subjek mahupun boleh atau tidak dipindah milik dan dibebankan dengan hak tanggungan. Bahkan bagi hak-hak tanah yang memiliki ciri atau sifat yang sama dengan hak pakai khusus tanah ini boleh dipertimbangkan sebagai hak pakai khusus tanah.

Sementara itu, responden melihat pelbagai perbezaan dan persamaan ciri atau sifat hak pakai khusus tanah ini dengan hak pengelolaan, hak milik bagi bank-bank ditubuhkan negara dan hak milik bagi tanah wakaf untuk lembaga agama. Ciri atau sifat hak milik adalah hak paling kuat, tempohnya tidak dihadkan, pemanfaatannya tidak dirinci dan tidak terhad. Hubungan dengan tanah adalah hubungan pemilikan. Selepas itu, hak milik ini adalah hak tanah yang boleh dipindahmilik dan dibebankan dengan hak tanggungan. Sementara itu, hak pakai khusus tanah ciri atau sifatnya adalah hak yang kurang kuat, tempohnya tidak terhad selama dipergunakan. Pemanfaatannya dirinci iaitu hanya untuk perbadanan awam. Hubungan dengan tanah hanyalah hubungan pemanfaatan. Sedangkan hak pengelolaan ciri atau sifatnya adalah hak yang kurang kuat dan kurang penuh, tempohnya tidak terhad. Pemanfaatannya dirinci iaitu penggunaan tanah bagi keperluan bisnes Pemerintah Daerah, Kementerian Negara, BUMD dan BUMD. Hubungan dengan tanah hubungan pemanfaatan di atas tanah negara.

Suatu perkara yang perlu diberi perhatian oleh pihak berkuasa adalah persamaan hak pakai khusus tanah ini dengan hak milik bagi bank ditubuhkan negara dan tanah wakaf bagi lembaga agama. Persamaannya adalah sama ada hak pakai khusus tanah, hak milik bagi bank ditubuhkan negara, hak milik tanah wakaf mahupun hak pengelolaan adalah hak atas tanah yang tidak boleh pindahmilik dan dibebankan dengan hak tanggungan. Khusus bagi hak pengelolaan, pemegang hak

boleh melupuskan hak milik, hak guna bangunan dan hak pakai kepada perseorangan atau perbadanan.

Mengikut kaedah hak penguasaan tanah sebagai lembaga undang-undang dan hak penguasaan tanah sebagai hubungan perundangan konkrit yang dicirikan oleh antara lain: sebutan nama, tanah sebagai objek, subjek hak, jangka masa, tanah tidak boleh dibebankan dengan hak tanggungan dan dipindahmilik memberi sumbangan terhadap ciri atau sifat daripada hak pakai khusus tanah ini. Dalam pentadbiran hak pakai khusus tanah ciri atau sifat berkenaan mesti diamalkan oleh pihak berkuasa kerana akan turut menyokong ruang lingkup dan konsep hak pakai khusus tanah. Justeru, ia boleh digambarkan dapatan kajian sebagai sokongan.

Dari segi ke arah pengamalan pentadbiran hak pakai khusus tanah dari segi amalan, makluman yang diperolehi daripada dapatan kajian adalah cadangan supaya pihak berkuasa mengamalkan hak pakai khusus tanah ini dari segi amalan. Responden-responden berpandangan bahawa hak pakai khusus tanah ini sudah diamalkan oleh pihak berkuasa tetapi amalannya tidak memakai sebutan nama hak pakai khusus tanah, sebaliknya pihak berkuasa memakai sebutan nama yang rasmi iaitu hak pakai institusi pemerintah. Maklumat yang perlu diberi perhatian mendalam oleh pihak berkuasa adalah cadangan supaya sebutan nama hak pakai khusus tanah ini dirasmikan dalam undang-undang hak pakai khusus tanah sebagai dasar rujukan oleh pihak berkuasa dalam pengamalannya.

Kebanyakan responden juga melihat pemanfaatan tanah hak pakai khusus tiada berbeza dengan tanah institusi pemerintah seperti dimanfaatkan untuk kawasan pejabat pemerintah dan kediaman kerajaan. Namun begitu, berbeza dengan pemanfaatan tanah institusi Muhammadiyah dan Bank Syariah Mandiri. Responden tidak melihat perbadanan swasta sebagai pemegang hak pakai khusus dari segi

amalannya. Amalan tempoh ini bagi perbadanan swasta di lupuskan hak pakai swasta bagi jangka masa tertentu, hak guna usaha dan hak guna bangunan. Bagi bank yang ditubuhkan negara selepas undang-undang sendirian berhad dikuatkuasakan, pihak berkuasa tidak lagi melupuskan hak milik tetapi hak guna bangunan dan hak pakai dari segi amalannya. Sedemikian pula, pihak berkuasa juga perlu memberi perhatian mendalam supaya pemerintah yang sudah mengamalkan ciri atau sifat hak pakai khusus ini tidak lagi menggunakan sebutan nama hak pakai institusi pemerintah tetapi sebaliknya menggunakan sebutan nama hak pakai khusus.

Suatu perkara yang juga perlu diberi perhatian mendalam oleh pihak berkuasa ialah cadangan supaya tanah institusi pemerintah yang memiliki bukti kepemilikan meskipun bukan Sijil Tanah tidak lagi sama ada disaman mahupun disetinggan oleh pihak lain. Amalannya sekarang ini adalah terdapat tanah institusi pemerintah disaman dan disetinggan. Namun begitu, sekarang ini belum terdapat tanah institusi pemerintah itu dibebankan dengan hak tanggungan dan dipindah milik tetapi perubahan peruntukan tanah institusi pemerintah wujud dari segi amalan seperti stadium bola sepak diubah peruntukannya menjadi masjid, tanah perkuburan menjadi Fakulti Perubatan Universiti Riau.

Mengikut kaedah perbadanan yang merupakan kerangka sampingan dari kaedah utama kajian ini, dilihat dari segi kesannya perbadanan awam berperanan dalam menyokong mengaktualisasikan sifat khusus daripada hak pakai khusus ini di samping unsur-unsur yang lain. Dengan itu, di bawah UUPA perbadanan juga akan turut menentukan jenis-jenis hak tanah yang boleh dilupuskan. Namun begitu, bukan semua perbadanan yang berperanan selaku pemegang hak pakai khusus dalam hubungan dengan UUPA, kerana didapati ada kriteria tertentu perbadanan yang boleh mempunyai hubungan dengan hak pakai khusus tanah ini. Bagi mengambil

kira oleh pihak berkuasa bahawa perbadanan awam sebagai pemegang hak pakai khusus hanyalah perbadanan awam yang menjalankan tugas utama dan berperanan sebagai perkhidmatan awam sahaja. Sedemikian juga tanah sebagai objek yang diperuntukkan bagi perbadanan awam ini semata-mata di atas tanah negara bagi keperluan perkhidmatan awam. Justeru itu dapatan kajian ini menyokong pembinaan kaedah perbadanan yang dikemukakan.

Selain itu, aspek kelemahan hak pakai khusus tanah dari segi amalan, makluman yang diperoleh daripada dapatan kajian adalah terdapat pelbagai kelemahan hak pakai khusus tanah yang perlu diperbaiki seperti mana dikehendaki UUD'45, UUPA.5.1960 dan UU.1.2004. Responden-responden melihat kegagalan konsep hak pakai khusus tanah ini adalah dari segi undang-undang yang khusus mengatur hak pakai khusus tanah ini belum wujud menyebabkan pihak berkuasa belum memiliki dasar rujukan dalam pengamalannya. Sekarang ini, dasar rujukan pihak berkuasa dalam pengamalan hak pakai ini adalah seksyen 41,42,43 UUPA. Sementara itu, bagi hak pakai institusi pemerintah PP.40.1996.

Selain itu, juga responden berpandangan bahawa kegagalan hak pakai ini dari segi amalan adalah pewartaan dari segi juridis, pentadbiran dan pewartaan dari segi fizikal. Tanah institusi pemerintah sebagai aset negara seperti mana dikehendaki oleh Seksyen 19 UUPA dan UU.1.2004 belum kesemuanya berdaftar, memiliki Sijil Tanah sebagai bukti, direkod dalam Daftar Buku Aset dan tanah yang belum dipagar. Kegagalan dari segi membuat undang-undang menunjukkan kelemahan daripada konsep hak pakai khusus tanah yang dikemukakan dan sementara itu, kegagalan dari segi pewartaan ke atas tanah institusi pemerintah sebagai aset negara menunjukkan kecuaiian pihak berkuasa sebagai pemilik tanah dalam menjalankan tugas mereka sebagaimana dikehendaki di bawah UUPA.5.1960 dan UU.1.2004.

Kelemahan lain yang perlu mendapat perhatian yang mendalam daripada pihak berkuasa adalah permasalahan tanah institusi pemerintah sebagai aset negara disaman oleh pihak lain seperti mana di bawah kes No. 49/PDT.G/2007/PN.PBR, No.36/PDT.G/2009/PN.PBR dan kes No.28/PDT.G/2005/PN.DUM. Permasalahan ini membuat Sijil Tanah sebagai bukti tidak lagi menjamin secara undang-undang tanah yang dilupuskan kepada institusi pemerintah berkenaan.

Berkenaan dengan cadangan undang-undang bagi menambahbaikkan hak pakai khusus tanah ini, tindakan pihak berkuasa untuk membuat cadangan undang-undang khusus yang mengatur hak pakai khusus tanah ini adalah suatu tindakan positif sebelum hak pakai itu diamalkan pihak berkuasa. Responden-responden mendapati, amalan sekarang ini undang-undang hak pakai khusus ini belum wujud. Makluman yang perlu diberi perhatian mendalam oleh pihak berkuasa adalah kewujudan undang-undang itu dikehendaki untuk menyokong konsep hak pakai khusus tanah yang wujud, supaya aspirasi yang melakat pada hak pakai itu pasti secara undang-undang, terhindar daripada kecurigaan dan sikap yang terlalu mudah menerima atau menolak konsep hak pakai berkenaan.

Makluman yang perlu diberikan perhatian mendalam pihak berkuasa dalam cadangan undang-undang itu adalah supaya ciri atau sifat hak pakai khusus tanah diatur didalamnya. Pengaturan ciri atau sifat itu akan diperoleh perbezaan dan persamaan antara tanah sebagai aset negara dengan tanah yang bukan aset negara. Selepas itu, maklumat yang juga perlu diberi perhatian adalah cadangan supaya dalam undang-undang itu diatur mengenai pendaftaran, rekod dan tanah institusi pemerintah dipagar sebagai pewartaan juridis, pentadbiran dan fizikal.

Mengikut kaedah hak penguasaan tanah yang merupakan kaedah aplikasi daripada kaedah utama memberikan justifikasi pendedahan kepada pihak berkuasa

mengenai pelbagai ciri atau sifat hak penguasaan tanah di bawah UUPA.5.1960 ke atas ciri atau sifat hak pakai khusus dan hasil dari pendedahan berkenaan. Pelbagai ciri atau sifat dari hak penguasaan tanah itu ialah sifat khusus yang didapat dari pendedahan berkenaan. Sifat khusus yang menyokong ramalan ruang lingkup kaedah dan konsep hak pakai khusus ini ialah ciri atau sifat tanah negara sebagai objek, perbadanan awam sebagai pemegang hak bagi jangka masa yang tidak ditentukan, tidak boleh dipindahmilikkan dan dibebankan hak tanggungan. Secara keseluruhannya kajian ini menunjukkan bahawa ciri atau sifat tanah negara bagi perbadanan awam yang didapat berhubungan secara positif dengan status tanah sebagai aset negara sebagai aspek tambahan bagi menambahbaikkan ruang lingkup kaedah dan konsep hak pakai khusus yang di dalam konsep asalnya belum wujud. Justeru, ia boleh digambarkan bahawa dapatan kajian ini menyokong bagi menambahbaikkan kaedah yang dikemukakan.

Segi aspek pragmatik kajian ini turut pula memberikan cadangan yang lain. Secara keseluruhannya, hak penguasaan tanah di bawah UUPA.5.1960 memainkan peranan penting dalam menguatkuasakan hak pakai khusus tanah ini. Bagi mana-mana ciri atau sifat hak penguasaan tanah iaitu, nama hak, isi hak, subjek hak, objek hak, penciptaan hak, pembebanan hak, pindahmilik hak, hapus hak, dan pembuktian hak mesti diambilkira oleh pihak berkuasa sebagai aspek penting dalam menguatkuasakan hak pakai khusus tanah ini.

Hasil analisis menunjukkan dalam memerihalkan tentang ciri atau sifat hak penguasaan tanah di bawah UUPA yang selalu digunakan sebagai sumber rujukan dan lebih digemari oleh pihak berkuasa sebagai ciri atau sifat hak pakai institusi pemerintah di bawah UUPA apabila dibandingkan dengan ciri atau sifat hak pakai khusus tanah. Namun begitu, perlu diberikan perhatian yang mendalam oleh pihak

berkuasa, bahawa pihak berkuasa yang telah mengamalkan kesemua ciri atau sifat hak pakai khusus ini dalam sesebuah konsep dengan sebutan konsep hak pakai institusi pemerintah dari segi amalannya akan dimungkinkan dibentuk sesebuah perundangan hak pakai khusus oleh pemerintah bersama parlimen bagi mengekalkan hak pakai berkenaan adalah penting.

Hasil analisis juga menunjukkan bahawa perbadanan awam sebagai subjek hak pakai khusus ini lebih berpuashati ke atas peranan pendaftaran hak pakai ini bagi memberi bukti ke atas pengurusan tanah sebagai aset negara. Dapatan ini mungkin berkaitan dengan matlamat pendaftaran tanah yang berkesan itu. Dari segi komitmen ke atas matlamat pendaftaran tanah, analisis menunjukkan pemegang hak pakai khusus lebih menitikberatkan komitmen efektif mengamalkan pendaftaran tanah hak pakai khusus ini sebagai aset negara. Namun begitu, yang sudah berdaftar dan bersijil masih berpotensi juga diperenggankan dan disaman oleh pihak lain. Sehubungan itu, penekanan kepada pendaftaran hak ini yang lebih positif adalah penting dan perlu bagi mawartakan aset negara berkenaan.

6.3 Cadangan Lanjutan

Berdasarkan maklumat yang diperoleh daripada kajian ini, adalah didapati bahawa terdapat suatu bahagian penting yang perlu dibuat kajian lanjutan berkaitan pandangan Boedi Harsono (Hukum Agraria, 2007;289) yang berhujah bahawa apabila pada masa hadapan ternyata masih ada keperluan orang ramai yang belum diatur dengan hak pakai di bawah seksyen 41 dan 42 UUPA.5.1960 ini, akan diadakan pelbagaian lagi dengan mengadakan hak-hak baru yang selari dengan perkembangan zaman.

Terdapat kemungkinan bahawa hak pakai yang sudah dikuatkuasakan pada

masa kini (seksyen 41 dan 42 UUPA) tidak selari lagi pada era kesejagatan ini terutamanya dalam perkara pengawalan dan mengekalkan tanah hak pakai khusus ini sebagai aset negara. Pelbagai ciri atau sifat hak penguasaan tanah memainkan peranan penting ke atas kewujudan hak pakai khusus ini. Antara ciri atau sifat yang berperanan bagi menyokong sifat khusus daripada hak pakai ini telah ditonjolkan pula. Dari segi amalannya telah dijalankan oleh pihak berkuasa meskipun tidak disebut dengan hak pakai khusus. Pewartaan dari segi undang-undang, pentadbiran, dan fizikal memiliki implikasi perundangan ke atas pengurusan tanah sebagai aset negara. Namun begitu, kajian ini masih belum sempurna dan penyelidikan terperinci perlu diteruskan oleh pengkaji-pengkaji akan datang. Oleh demikian dicadangkan agar kajian yang akan datang menumpukan kepada perkara-perkara berikut:

1. Melupuskan hak-hak tanah baru tidak terlepas daripada konsepsi hak menguasai tanah oleh negara yang didokong oleh UUPA.5.1960 sebagai lanjutan Perlembagaan (UUD'45). Konsepsi hak menguasai tanah oleh negaralah yang memberi kuasa kepada negara bagi menambahkan jenis-jenis hak tanah baru itu kepada perseorangan dan perbadanan sama ada perbadanan awam atau swasta bagi menjalankan pelbagai aktiviti yang terus berkembang bagi kepentingan am dan kepentingan perseorangan. Kajian ini hanya memfokus hak pakai khusus bagi perbadanan awam. Oleh itu, dianjurkan kepada penyelidik yang akan datang untuk mengkaji konsep, ciri atau sifat hak pakai swasta bagi perbadanan swasta dan perseorangan di bawah sistem perundangan pertanahan nasional Indonesia.
2. Hak tanah bagi perbadanan di bawah UUPA adalah hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai. Sementara itu, bagi badan-badan agama dan sosial disediakan hak milik sungguhpun hak tanah yang paling tepat bagi badan-badan itu adalah hak pakai. Selepas itu, bagi lembaga kewangan untuk bank ditubuhkan

negara, badan-badan agama dan sosial untuk menunaikan tugas utama dan usahanya yang tertentu memerlukan tanah dilupuskan hak milik. Tunjukan muktamad ini mesti merupakan suatu pengecualian, kerana memiliki syarat-syarat tertentu yang menunjukkan sifat khusus tertentu daripada hak milik berkenaan. Oleh itu, kajian lain oleh pengkaji-pengkaji akan datang perlu memberi fokus kepada hak tanah yang dilupuskan kepada bank-bank ditubuhkan negara dan badan-badan agama dan sosial di bawah sistem perundangan pertanahan nasional Indonesia.

3. Dalam praktik pentadbiran perundangan pertanahan selepas dikuatkuasakan UUPA boleh dibezakan konsep hak tanah milik perseorangan, perbadanan swasta dan perbadanan awam. Secara khusus mengenai hak tanah milik awam diertikan bahagian daripada hak tanah milik bangsa Indonesia, kepunyaan, peruntukan, dan pemanfaatannya dimatlamatkan kepada kepentingan bersama bangsa Indonesia dan pentadbirannya dijalankan negara. Badan-badan yang bersifat perundangan awam yang memiliki tanah boleh dikelompokkan dalam hak tanah milik awam. Sebagaimana pelbagai penerangan terdahulu, kajian ini bertumpu hak pakai khusus tanah bagi institusi pemerintah sebagai perbadanan awam sahaja, maka adalah penting juga dilakukan penyelidikan yang lebih khusus ke atas hak tanah milik perundangan awam sebagai aset negara bagi mengenal pasti batasan-batasannya.

6.4 Rumusan

Secara keseluruhannya bab ini telah menyentuh tentang kesimpulan, cadangan dan saranan ke atas dapatan-dapatan utama kajian. Selepas itu, dicadangkan pula hala tuju kajian akan datang. Status tanah hak pakai khusus sebagai aset negara dan

membuat cadangan undang-undang hak pakai khusus tanah memberi kesan yang boleh menambahbaikkan konsep hak pakai khusus tanah berkenaan di mana dalam konsep hak pakai khusus tanah yang asal belum wujud.

BIBLIOGRAFI

BUKU-BUKU

- A.P. Parlindungan. *Konversi Hak-hak Atas Tanah*. Bandung: Mandar Maju, 1990.
- _____. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Madju, 1993a.
- _____. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 1993b.
- _____. *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-Undang PokokAgraria*. Bandung: Mandar Maju, 1994a.
- _____. *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform. Bahagian I*. Bandung: Mandar Maju, 1994b.
- _____. *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform. Bahagian II*. Bandung: Mandar Maju, 1994c.
- _____. *Landreform di Indonesia Strategi dan Sasarannya*. Bandung: Mandar Maju, 1994d.
- _____. *Komentar Atas Undang-Undang Hak Tanggungan Aatas Tanah Serta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan Ttanah dan Sejarah Terbentuknya*. Bandung: Mandar Maju, 1996.
- _____. *Pendaftaran Tanah di Indonesia (berdasarkan P.P.No. 24 tahun 1997) Dilengkapi Dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (P.P.37 tahun 1998)*. Bandung: Mandar Maju, 1999.
- Abdul Aziz Hussin. *Undang-Undang Pemerolehan dan Pengambilan Tanah*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2002.
- Abdul Manan. *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*. Jakarta: Prenada Media, 2005.
- Abdurrahman. *Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1979.
- Abu Daud Busroh dan H. Abubakar. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995).
- Abu Daud Busroh. *Ilmu Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 1993.
- Achmad Ali. *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*. Jakarta: PT.Gunung Agung, 2000.
- Adrian Sutedi. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- _____. *Hukum hak tanggungan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

- Ahmad Mahdzan Ayob. *Kaedah Penyelidikan Sosio Ekonomi*. Selangor Darus Ehsan: Dewan Bahasa, 1995.
- Ahmad Musthafa al Maraghi. *Tafsir al Maraghi*. Bab I al Halabi. Juz 1. Cairo: tanpa tahun.
- Ali Achmad Chomzah. *Hukum Pertanahan*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003.
- Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan. *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.
- Arie Sukanti Hutagalung dan Sumantri. *Konsepsi Yang Mendasari Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Pidato Pengukuhan Guru Besar tetap dalam Ilmu Hukum Agraria, tanggal 17 September 2003. Depok Jakarta: Universitas Indonesia- Press , 2003.
- Arie Sukanti Hutagalung. *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi Suatu Kumpulan Karangan*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- _____. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.
- Arifin P. Soeria Atmadja. *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktek, dan Kritik*. Jakarta: Universitas Indonesia-Press, 2005.
- Aslan Noor. *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 2003.
- Azhary. *Negara Hukum Indonesia (Analisis Juridis Tentang Unsur-Unsurnya)*. Jakarta: Universitas Indonesia-Press, 1995.
- Bachsan Mustafa. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Alumni, 1998.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. *Privatisasi Perusahaan Milik Negara Ditinjau Dari UUD,45*. Jakarta: BPHN, 2001.
- Badan Pertanahan Nasional. *Masalah Pertanahan Dewasa Ini*. Tim Koordinasi Kebijakan dan Manajemen Pertanahan, Kerangka Kebijakan Pertanahan Nasional (KKPN). Jakarta: BPN, 2008.
- Bagir Mana. *Tiga Undang-Undang Dasar. (UUD 1945, Konstitusi Ris 1945 dan UUDS, 1950)*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1977
- _____. *Pemahaman Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Sinar Grafika, 1994.
- _____. *Politik Perundang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*. Lampung: Fakultas Hukum Univrsitas Lampung, 1996.

- _____. *Beberapa Catatan Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*. Bandung: F.H. Universitas Pajajaran Bandung, 1999.
- Boedi Harsono. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungan Dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*. Jakarta: Penerbit Universitas Tri Sakti, 2002.
- _____. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I. Jakarta: Djembatan, 2007.
- Bryan A. Garner, Editor. *Black's Law Dictionary*. Seventh Edition. USA: Publishing, Minnesota, 1999.
- Budiono Kusumohamidjojo. *Ketertiban Yang Adil Problematik Filsafat Hukum*. Jakarta: Grasindo, 1999.
- C.S.T. Kansil dan Christine ST. Kansil. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia (I)*. Jakarta: Rineka Cipta, 1997.
- _____. *Pokok-Pokok Badan Hukum*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Chidir Ali. *Badan Hukum*. Bandung: Alumni, 2007.
- Curzon. L.B. *Jurisprudence*. Macdonald & Evans Ltd., estover, plymouth, 1979
- Daniel S.Lev. *Islamic Courts In Indonesia Study in The Political Bases of Legal Institution*. Terj. H. Zainal Ahmad Noeh. Jakarta: Intermasa, cet. Pertama, 1980.
- Dato' Nik Mohd. Zain. *Pemilikan Tanah Di Bawah Perlembagaan Persekutuan, Dari Segi Dasar Dan Perundangan dalam Perkembangan Undang-Undang Perlembagaan Persekutuan*, ed. Ahmad Ibrahim. Selangor Darul Ehsan: Dawama Sdn, 2003.
- Dendy Soegono. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 2001.
- E.Sumaryono. *Etika Hukum Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquino*. Yogyakarta: Reni Cipta, 2002.
- Firdaus. *Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah*. Jakarta : Penerbit Nusantara, 2008
- Fitzgerald. P.J. *Salmond on Jurisprudence*. London : Sweet & Mazwell, 1996
- Franz Magnes Suseno. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Gerald J.Postema. *Bentham And The Common Law Tradition*. Clarendon Press: Oxford. 1986.
- H. Muchsin dan Imam Koeswahyono. *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*. Bandung: PT. Refika Aditama, 2007.

- _____. *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- H.M. Koesnoe. *Prinsip-Prinsip Hukum Adat Tentang Tanah*. Surabaya: UBHARA Press, 2000.
- Hans Kelsen. *General Theory of Law And Stat.* New York: Russel and Russel, 1973.
- Helmi Hussain. *Akta Pengambilan Tanah 1960 Suatu Huraian Dan Kritikan*. Bangi: Universiti Kebangsaan Malaysia, 1999.
- Hilman Hadikusumo. *Hukum Perekonomian Adat*. Bandung: Citra Aditya, 2001.
- I Gde Pantja Astawa, ed. *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia*. Bandung: Alumni, 2008.
- Ida Nurlinda. *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum*. Jakarta: Rajawali, 2009.
- Imam Soetikno. *Politik Agraria Nasional*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1985.
- _____. *Proses Terjadinya UUPA*. Yogyakarta: Gajah Madah University Press, 1988.
- _____. *Proses Terjadinya UUPA: Peran Serta Seksi Agraria Universitas Gajah Madah*. Yogyakarta: Gajah Madah University Press, 1997.
- Imam Suhadi. *Wakaf Untuk Kesejahteraan Umat*. Yogyakarta: Dana Bhakti Prima Yasa, 2002.
- Imamuddin Yuliadi. *Ekonomi Islam: Filosofi, Teori Dan Implementasi*. Yogyakarta: Lembaga Pengkajian dan Pengamalan Islam Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2007.
- J.J. Von Schmid. *Ahli-Ahli Pemikir Besar Tentang Negara Dan Hukum*. Terjemahan Wiranto. Jakarta: Pembangunan, 1988.
- J.J.H. Bruggink. *Refleksi Tentang Hukum*. Terjemahan Arief Sidharta. Bandung: Citra Aditya, 1999.
- Jamaluddin Mahasari. *Pertanahan dalam hukum Islam*. Yogyakarta: Gama Media, 2008.
- Jhon Salindeho. *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika, 1987.
- Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi R.I, 2006.
- _____. *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Pelbagai Negara*. Jakarta: Konpres, 2005.
- _____. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010.

- _____. *Undang-Undang Dasar 1945; Konstitusi Negara Kesejahteraan Dan Realitas Masa Hadapan*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1998.
- John Bordley Rawls. *A Theory of Justice dalam Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*. Terjemahan Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- John Locke. *The Two Treatises of Government*. London: Awnscham Churchill, 1689.
- Joshua Getzler. *Roman Ideas of Landownership, Dalam Land Law Themes and Perspective*. London: Oxford University, 1998.
- Joyce M. Hawkins. *Kamus Dwibahasa Oxford Fajar: Bahasa Inggris-Bahasa Malaysia, Bahasa Malaysia-Bahasa Inggris*. Edisi Keempat. Ipoh, Perak, Malaysia: Oxford Fajar Sdn.Bhd, 2008.
- Joyo Winoto. *Menata Dan Memberdayakan Aset Masyarakat: Perspektif Pengelolaan Aset Untuk Mewujudkan Tanah Untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008.
- Juhaya S.Praja. *Teori-Teori Hukum "Suatu Telaah Perbandingan Dengan Pendekatan Filsafat"*. Ciburu Bandung: Pascasarjana Universitas Islam Negeri Bandung, 2009.
- K. Wantjik Saleh. *Hak Anda Atas Tanah*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1979.
- Kaplan dan Abraham. *The Conduct Of Inquiry, Marthology For Behavioral Science, Scranton, Penn: Chandler Publising, 1964*.
- Koesnadi Hardjasoemantri. *Hukum Lingkungan*. Yogyakarta: Gajah Madah University Press 2006.
- Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Konsorsium Pembaharuan Agraria. *Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat Atas Sumber-Sumber Agraria*. Jakarta: BPN, 1998.
- Krisna Harahap. *Kebebasan Pers Di Indonesia Dari Masa Ke Masa*. Bandung: PT. Grafika Budi Utami, 2000.
- Kusnardi dan Bintan R. Saragih. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000.
- Lawrence W. Friedmann. *Legal Theory*. London: Stevens & Sons Limited, 3rd Edition, 1953.
- Lawrence W. Friedmann. *The Legal System A Social Science Perspective*. New York USA: Russell Sage Foundation, 1975.
- Lawrence W. Friedmann. *The Republic Of Choice. Law Authority And Culture*. Harvard University Press, 1990.

- Lawrence W. Friedmann. *The State And The Rule Of Law In A Mixed Economy*. London: Steven & Son, 1971.
- Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. *Pengantar Filsafat Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2002.
- M. Dimiyati Hartono. *Memahami Makna Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Dari Sudut Historist, Filosofis, Idiologis, Dan Konsepsi Nasional*. Depok Jakarta: Gramata Publishing, 2010.
- Mahadi. *Uraian Singkat Hukum Adat Sejak RR Tahun 1954*. Bandung: Alumni, 2003.
- Mahathir Mohamad. *Konsep Nilai Dan Etika Dalam Perkhidmatan Awam*. Kuala Lumpur: Institut Tadbiran Awam Negara, 1993.
- Maria S.W. Soemardjono. *Puspita Serangkum: Aneka Masalah Hukum Agraria*. Yogyakarta: Andi Offset, 1982.
- _____. *Kewenangan Negara Untuk Mengatur Dalam Konsep Penguasaan Tanah Oleh Negara*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada. Jakarta: Gajah Madah University Press, 1998.
- _____. *Transitional Justice Atas Hak Sumber Daya Alam, Dalam Komisi Nasional Hak Asasi Manusia: Keadilan dalam Masa Transisi*. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2001.
- _____. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*. Jakarta: Kompas, 2006.
- _____. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*. Jakarta: Kompas, 2008.
- Mariam Boediardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Mariam Darus Badrul Zaman. *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*. Bandung: Mandar Maju, 1993.
- Mochtar Kusumaatmadja dab B. Arief Sidharta. *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup berlakunya Ilmu Hukum. Buku I*. Bandung: Alumni, 2000.
- Mochtar Kusumaatmadja. *Fungsi Dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Bina Cipta, 1970.
- _____. *Hukum Masyarakat Dan Pembinaan Hukum*. Bandung: Bina Cipta, 1976.
- Moh. Mahfud. MD. *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES, 2006.
- _____. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pres, 2010.

- Moh.Koesnardi dan Harmayli Ibrahim. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Undang-undang Universitas Indonesia. Jakarta: Sinar Bakti, 1983.
- Mohamad Ridzuan Awang. *Amalan Pengambilan Tanah Dari Perspektif Islam*. Bangi: Dewan Bahasa, 1990.
- Mohd Rais bin Abdul Karim. *Nilai Dan Etika Dalam Perkhidmatan Awam*. Kuala Lumpur: Institut Tadbiran Awam Negara, 1993.
- Mohd Ridzuan Awang. *Undang-Undang Tanah Islam Pendekatan Perbandingan*. Selangor: Dewas Bahasa dan Pustaka, 1994.
- Montesquieu. *The Spirit Of Laws*. Diterjemahkan dan diedit Anne M.Cohler & Harold S.Tone. Cambridge: UK. Cambridge University Press, 1998.
- Muchsan. *Hukum Administrasi Negara Dan Peradilan Administrasi Negara Di Indonesia*. Jakarta: Liberti, 2003.
- Muhammad Bakri. *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*. Jakarta: Citra Media, 2007.
- Muhammad Djafar. *Perlindungan Hukum Wajib Pajak Dalam Penyelesaian Sengketa*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.
- Muhammad Saleh Abbas. *Federalism In Malaysia. Changers In The First Twenty Years, Dalam The Constitution of Malaysia, Is Development, 1957-1977*. Kuala Lumpur: Oxpond Universiti Pres, 1978.
- Muhammad Yamin. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959.
- Notonagoro. *Politik Hukum Dan Pembangunan Agraria Di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara, 1986.
- Oloan Sitorus dan H.M. Zaki Sierrad. *Hukum Agraria Di Indonesia, Konsep dasar Dan Implementasi*. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006.
- Oloan Sitorus. *Kapita Selekta Perbandingan Hukum Tanah*. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004.
- Otje Salman S dan Anthon F. Susanto. *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*. Bandung: PT. Alumni, 2004a.
- _____. *Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan, Dan Membuka Kembali)*. Bandung: Refika Aditama, 2004b.
- Padmo Wahyono. *Bahan-Bahan Pedoman Penghayatan Dan Pengamalan Pancasila*. Jakarta: Aksara Baru, 1984.
- Paton, G.W. *A.Text-Book Of Jurisprudence*. London: Oxford University Press, 1964.
- R. Ali Rido. *Badan Hukum Dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, koperasi, Yayasan, Wakaf*. Bandung: Alumni, 2001.

- R. Hermenses. *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*. Jakarta: Ditjen Agraria, 1967.
- R. Otje Salman. *Ikhtisar Filsafat Hukum*. Bandung: Americo Cetakan Ketiga, 1999.
- R. Soeprapto. *Undang-Undang Pokok Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika, 1991.
- R. Soepomo. *Hubungan Individu Dan Masyarakat Dalam Hukum Adat*. Jakarta: Gita Karya, 1963.
- Ramli Zein. *Hak Pengelolaan Dalam Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*. Jakarta: Renike Cipta, 1995.
- Ronald Z. Titahelu. *Penetapan Asas-Asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah Untuk Sebesar-Besar Kemakmuran Rakyat Suatu Kajian Filsafat Dan Teoritik Tentang Pengaturan Dan Penggunaan Tanah Di Indonesia*. Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 1993.
- Roscoe Pound. *Tugas Hukum (The Task Of Law)* di terjemahkan oleh Muhammad Radjab. Jakarta: Bharata, 1965.
- Rosfazila Abd. Rahman dan Ayu Nor Azilah Mohamad. *Persepsi Orang Melayu Terhadap Peruntukan Keistimewaan Orang Melayu Dalam Perlembagaan. Dalam Prosiding Persidangan Undang-Undang Tuanku Ja'far*, ed. Anisah Che Ngah dan Ramalinggam Rajamanickam. Fakulti Undang-Undang Universiti Kebangsaan Malaysia, 2007.
- Rusli Abdul Ghani. *Kamus Dewan*. Edisi ketiga. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka, 2002.
- S.R. Simson. *Land Law And Registration Bok.I*. London: Cambridge Universiti Press, 1978.
- Sabitha Marican. *Kaedah Penyelidikan Sains Social*. Petaling Jaya: Prentice Hall Pearson Malaysia Sdn.Bhd. (4409-W), 2005.
- Safri Nugraha dan Tana Mantiri. *Privatisasi Perusahaan Milik Negara Ditinjau Dari UUD 1945*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2011.
- Saleh Buang. *Undang-Undang Tanah Di Malaysia*. Selangor: Dewan Bahasa dan Pustaka, 1993.
- Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Adtya Bakti, 2000.
- _____. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas, 2006.
- _____. *Membangun Dan Merombak Hukum Indonesia Sebuah Pendekatan Lintas Disiplin*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- _____. *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Shariza Osman, ed. *Asas Pengurusan Harta Tanah*. Sintok: Universiti Utara Malaysia, 2007.

- Siti Sundari Rangkuti. *Hukum Lingkungan Dan Kebijakan Lingkungan Nasional*. Surabaya: Airlangga Universiti Press, 2005.
- Soebekti. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*. Jakarta: Intermedia, 2001.
- Soedikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Yogyakarta: Liberty, 1986.
- _____. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 1996.
- Soerjono Soekamto. *Teori Sosiologi Tentang Peribadi Dalam Masyarakat*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- _____. *Fungsi Hukum Dan Perubahan Sosial*. Bandung: PT. Citra Aditya, 1991.
- _____. *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*. Jakarta: Bina Aksara, 1993.
- _____. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2007.
- Soerjono Soekamto dan Purnadi Purbacaraka. *Sendi-Sendi Ilmu Hukum Dan Tata Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989.
- Soerjono Soekamto dan Ratih Lestari. *Fungsionalisme Dan Tiori Konflik*. Jakarta: Gunung Agung, 1998.
- Sri Soedewi Masjchoen Sofwan. *Hukum Pertanggung : Hak Jaminan Atas Tanah*. Yogyakarta: Liberty, 1981.
- _____. *Hukum Perdata, Hukum Benda*. Yogyakarta: Liberty, 2004.
- Sri Soemantri Martisuwidjo. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1992.
- Sri-Edi Swasono. *Indonesia Is Not For Sale, Sistem Ekonomi Nasional Untuk Sebesar-Besar Kemakmuran Rakyat*. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2007.
- Sudikno Mertokusumo dan A.Pitlo. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*. Jakarta: PT. Citra Aditya Bakti, 1993.
- Sudikno Mertokusumo. *Perundang-Undangan Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1998.
- Surojo Wignjodipuro. *Pengantar Dan Asas-Asas Hukum Adat*. Jakarta: Gunung Agung, 1982.
- Syafrudin Kalo. *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Jakarta: Pustaka Bangsa Press, 2004.
- Syahrhan Basah. *Eksistensi Dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administarsi Di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1985.

- Ter Haar. *Asas-Asas Dan Susunan Hukum Adat (Beginselen en Stelsel van het Sdatrecht)*. Diterjemahkan oleh K. Ng, Soebakti Poesponoto. Jakarta: Pradnja Paramita, 2001.
- Theo Huijbers. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius, 1982.
- _____. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Kanisius, 1995.
- Tumari Jati Leksono. *Draf Laporan Final Kajian Pasar Tanah, Land Management And Policy Developmen Project (LMPDP)*. Jakarta: Bappenas, 2008.
- Urip Santoso. *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Prenada Media, 2006.
- Vollmer *Hukum Benda (Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata)*. Bandung: Penerbit Transito, 1990.
- Yudha Pandu, ed.(pnyt.). *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Hak-Hak Atas Tanah: Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai Dan Hak Peneglolaan*. Jakarta: Indonesia Legal Center Publising & CV. Karya Gemilang, 2009.

JURNAL

- A. Mukti Arto. *Redifinisi Fungsi Pengadilan Sebagai Penegak Hukum Dan Keadilan: Kajian Teoritis Dan Pragmatis Penyelenggaraan Peradilan Guna Membangun Pradigma Baru*. Jurnal Majalah Hukum “Varia Peradilan” Vol.1. No. 267 Tahun ke XXIII. Pebruari 2008, Mahkamah Agung R.I., Jakarta.
- B. Arief Sidharta. *Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum*. Jurnal Hukum”Jentera” Vol. 3 No. 4 Tahun II. November 2004, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Universitas Indonesia (PSHK), Jakarta.
- Juwono Sudarsono. *Defence Mediacenter Departemen Pertahanan Republik Indonesia*. Bulletin “Dephan/TNI” Edisi 3 No. 3 Tahun 2007, Jakarta.
- M. Rizal Alif. *Tanah Negara Dan Pemanfaatannya Bagi Pembangunan Bangsa*. Jurnal Pertanahan “LMPDP LAND Media Pengembangan Kebijakan Pertanahan” Edisi. 06. No. 24 Tahun 2008. Februari-April 2008, BAPPENAS, Jakarta.
- Noor’Ashikin Ahmad, Noroida Harun dan Nazli Ismail. *Pengambilan Tanah Bagi Pembangunan Ekonomi: Isu Dan Penyelesaiannya*. Jurnal Undang-Undang “Undang-Undang Dan Masyarakat” Vol. 7. Tahun 2011. Fakulti Undang-Undang Universiti Kebangsaan Malaysia, Bangi.
- Sheridan. *The constitution of Malaysia*. Malayan Law Journal (Pte)Ltd.Edisi Ketiga. No.XI-XVIII Tahun 1979 Singapura.

- Sulaefi. *Land Management And Policyd Development Project (LMPDP)*. Jurnal Pertanahan “Draf laporan akhir distribusi tanah negara”. Edisi. 8. No. 12 Tahun 2009. Februari-April 2009. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Jakarta.
- Surjadi Soedirja. *Mencari Akar Sengketa Pertanahan*. Dalam Menjawab Pertanyaan Komisi II DPR.RI. Sehubungan dengan banyaknya pengaduan Rakyat Mengenai Masalah Tanah Yang Masuk ke Komisi II DPR.RI. Majalah Bhumibhakti, Edisi 21No. 5 tahun 2000. DPR RI, Jakarta.
- Yudhi Setiawan. *Hak Pakai Atas Tanah Negara Sebagai Objek Hak Tanggungan*. Jurnal IPTEK Pertanahan, Vol.VI. Nombor 2 Tahun 2006. Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN, Jakarta.

MAKALAH

- Abd Aziz Bari. *Perlembagaan Malaysia: Asas Dan Perkembangannya 1957-2007*. Makalah bagi Kulliyah Undang-Undang Ahmad Ibrahim, Universiti Islam Antar Bangsa Malaysia, 2007.
- Alfitra Salam. *Reformasi Pertanahan Indonesia: Tanah Untuk Rakyat, Alternatif Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat*. Seminar Nasional, “Sinkronisasi Kebijakan Lahan Dalam Kerangka Otonomi Daerah”. Pekanbaru, 2007.
- Anon. *Masalah Pertanahan Dewasa Ini*. Seminar Nasional, “Tim Koordinasi Kebijakan dan Manajemen Pertanahan, Kerangka Kebijakan Pertanahan Nasional (KKPN)”. Jakarta, 2008.
- Dwi Condro Triono. *Hukum-Hukum Pertanahan*. Seminar Nasional, “Kajian Pertanahan Islam” di Pusat Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (PPPM) Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN). Yogyakarta, 2008.
- Fariza Romli. *Ketertinggian perlembagaan*. Seminar Perlembagaan: Kepekaan Perlembagaan pada 16 Disember 2009 di EDC dalam Abdurrahman Abdul Aziz, (Penyunting). 2010. Keluhuran Perlembagaan, Institut Pemikiran Tun Dr. Mahathir Mohamad, Universiti Utara Malaysia. Sintok Kedah, 2010.
- Herman Soesangobeng. *Filosofi Adat Dalam Undang-Undang Pokok Agraria*. Seminar Dalam Saresehan Nasional “Peningkatan Akses Rakyat Terhadap Sumber Daya Tanah” Diselenggarakan oleh Kantor Menteri Negara Agraria/BPN bekerjasama dengan ASPPAT. Jakarta, 1998
- Jimly Asshiddiqie. *Struktur Ketatanegaraa Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*. Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM. Bali 2003.
- Lutfi Nasution. *Kebijakan Dalam Melaksanakan Pembaruan Agraria*. Seminar Nasional Pertanahan di Hotel Ambarukmo, Yogyakarta, 2002.

- Maria S.W. Sumardjono. *Dinamisasi Prinsip-Prinsip Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Kerangka Umum Politik Pertanahan PJP. II*. Seminar Nasional “Permasalahan dan Tantangan Politik Pertanahan dalam PJP II”. Yogyakarta: Kerja sama Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada & BPHN, 1994.
- _____. *Hak Pengelolaan (HPL) Prinsip-Prinsip Dasar*. Disampaikan pada Rapat Dengar Pendapat dengan Komisi I DPR RI, 2003.
- _____. *Undang-Undang Tentang Sumber Daya Agraria Mendatang: Mewujudkan Ke-Tunggal Ika-an Dalam Kebhinekaan Sumber Daya Agraria*. Diskusi Panel “Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan di Bidang Sumber Daya Agraria Dalam Rangka Pelaksanaan Tap.MPR RI. No. IX/MPR/2001 di Kampus UGM Yogyakarta, 2003.
- Masbudi. *Negara Kesejahteraan Dan Hukum Administrasi Negara*. Seminar Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001.
- Narrual Hilal Md. Dahlan. *Falsafah Dan Fungsi Perlembagaan*. Makalah dalam Seminar Perlembagaan: Kepekaan Perlembagaan pada 16 Desember 2009 di EDC dalam Abdurrahman Abdul Aziz, (Penyunting). Keluhuran Perlembagaan, Institut Pemikiran Tun Dr. Mahathir Mohamad, Universiti Utara Malaysia, Sintok Kedah, 2010.
- Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi. *Signifikansi Pembaharuan Hukum Pertanahan, Mempertemukan Kepentingan Rakyat Dengan Kebijakan Pemerintah Orde Baru: Mungkinkah?.* Seminar pada Acara” Semiloka Kebijakan Pertanahan Dalam Konteks Reformasi”. Puncak Pass, 1998.
- Oloan Sitorus. *Perkembangan Penyempurnaan Undang-Undang Pokok Agraria Sebagai Dasar Hukum Agraria Nasional*. Dipresentasikan pada Kuliah Umum Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sumatra Utara. Medan 2004.
- Paulus Effendi Lotulung. *Tanah Dan Permasalahannya Di Pengadilan Tata Usaha Negara*. Seminar Diselenggarakan oleh Sigma Researcht Institute. Jakarta, 1996.
- Rikardo Simarmata. *Teori Hukum Kritis: Varian Lain Dari Pemikiran Kritis Tentang Hukum*. Pelatihan Pengacara Publik Yang Berwawasan Lingkungan. Jakarta, 2003.
- Sharifah Ismail. *Kontrak Sosial Di Malaysia: Implikasi Dan Anjakan Masa Hadapan, Dalam Persidangan Undang-Undang Tuanku Ja'far*. Seminar Diselenggarakan 21& 22 Ogos, 2007. Fakulti Undang-Undang Universiti Kebangsaan Malaysia. Bangi 2007.
- Soni Harsono. *Hukum Pertanahan Menurut Undang-Undang Pokok Agraria Dan Praktek Pelaksanaannya*. Ceramah Pembukaan Seminar Nasional Hukum Agraria III. Medan, 1990

Syafrinaldi. *Pelayanan Publik Dan Asas Kepastian Hukum Dalam Berinvestasi Di Indonesia*. Seminar Nasional” Mengungkap Efektifitas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Terhadap Investasi”. Diselenggarakan oleh Himpunan Mahasiswa Acara Fakultas Hukum UIR. Pekanbaru, 2010.

DISERTASI/THESIS

Abrar. *Hak Penguasaan Negara Atas Pertambangan Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung: Program Pasca Sarjana Universitas Pajajaran Bandung, 1999.

Affan Mukti. *Ruislag Dalam Pelaksanaan Pembangunan*. Medan: Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara Medan, 2007.

Agus Surono. *Pengelolaan Konflik Sumber Daya Hutan Dalam Mewujudkan Hak Masyarakat Lokal Di Tangkahan Taman Nasional Gunung Leuser*. Bandung: Program Pasca Sarjana Universitas Pajajaran Bandung, 2007.

A.Muin Fahmal. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dari Perspektif Hak Asasi Manusia*. Makasar: Program Pascasarjana Universitas Hasanudin Makasar, 2006.

Antje M.Ma'moen. *Pendaftaran Tanah Sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria Untuk Mencapai Kepastian Hukum Hak-Hak Atas Tanah Di Kotamadya Bandung*. Bandung : Program Pasca Sarjana Universitas Pajajaran Bandung, 1996.

Aslan Noor. *Konsepsi Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau Dari Hak Azasi Manusia*. Bandung: Program Pascasarjana Universitas Pajajaran Bandung, 2003.

B.F. Sihombing. *Evaluasi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*. Jakarta : Program Pascasarjana Universiti Isndonesia, 2005.

Deddy Ismatullah. *Gagasan Pemerintahan Dalam Konstitusi Madinah Ditinjau Dari Prinsip-Prinsip Negara Hukum*. Bandung: Program Pascasarjana Universitas Pajajaran Bandung, 2003.

Ediwarman. *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-Kasus Pertanahan*. Medan: Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara Medan, 2003.

Ellydar Chaidir. *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2005.

Gunanegara. *Rakyat Dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan (Pelajaran Filsafat, Teori Ilmu Dan Juris Prudensi)*. Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2008.

- H. Hambali Thalib. *Sanksi Pidana Dalam Konflik Pertanahan: Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*. Yogyakarta: Program Pascasarjana Universitas Gajah Mada Yogyakarta, 2002.
- Jack Reynold Ch. Ayamiseba. *Kedudukan Hak Ulayat Dalam Rangka Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum*. Bandung: Program Pascasarjana Universitas Pajajaran Bandung, 2004.
- Maya Ling Christiany Sayuna. *Hak Milik Atas Tanah Bagi Bank Negara*. Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2007.
- Muchsan. *Perbuatan Pemerintah Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Program Pascasarjana Universitas Gajah Mada Yogyakarta, 1997.
- Muchtar Wahid. *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah: Suatu Analisis Dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif Dan Sosiologis*. Makasar: Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makasar, 2005.
- Muhammad Bakri. *Pembatasan Hak Menguasai Tanah Oleh Negara Dalam Hubungannya Dengan Hak Ulayat Dan Hak Perorangan Atas Tanah*. Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Air Langga Surabaya, 2006.
- Muhammad Magrib. *Hak Pakai Sebagai Objek Hak Tanggungan Dalam Undang-Undang Nombor 4 Tahun 1996*. Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2006.
- Sri Hajati. *Pengaturan Hak Atas Tanah Dalam Kaitannya Dengan Investasi*. Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2005.
- Sudirman Saad. *Hak Pemeliharaan Dan Penangkapan Ikan: Eksistensi Dan Prospek Pengaturannya di Indonesia*. Yogyakarta: Program Pascasarjana Universitas Gajah Mada, 2000.
- Syamsuharya Bethan. *Prinsip-Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup Sebagai Upaya Preventif Terhadap Pencemaran Limbah Industri Tekstil Nasional*. Bandung: Program Pascasarjana Universitas pajajaran Bandung, 2007.
- Tony Purba. *Kepemilikan Hak Atas Tanah Berdasarkan Sistem Sertifikasi Tanah Di Indonesia Dihubungkan Dengan Peraturan Pemerintah Nombor 24 Tahun 1999 Tentang Pendaftaran Tanah*. Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung, 2008.
- Yuliani. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2007.

AKHBAR

Hasan Basri Durin. Kompas Tarikh 29 Oktober 1999.

Kasmianto. *Riau Pos*, Tarikh 5 November 2010.

AKTA PARLIMEN DAN PEMERINTAH

Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen ketiga 2002).

Naskah Penjelasan UUD'45 Tahoen II Nombor 7 tarikh 15 Pebroeari 1945.

Kanun Tanah Negara. Akta 56/1965.

Undang-Undang No. 72 Tahun 1958 tentang Pajak Verponding Untuk Tahun-Tahun 1957.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1958 Tentang Penghapusan Tanah Partikelir.

Undang Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya.

Undang-Undang No. 1 tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf.

Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman.

Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Beserta Benda-Benda Di atasnya dikuatkuasakan 1996.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Pemerintah. No. 8 tahun 1963 Tentang Hak Penguasaan Tanah Negara

Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik

Peraturan Pemerintah No. 40 tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Peraturan Pemerintah. No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Presiden No. 36 tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden No. 10 tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional Indonesia.

Peraturan Presiden No. 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Peraturan Presiden No. 65 tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Pembangunan

Peraturan Menteri Negara Agraria No. 2 Tahun 1999 Tentang Perolehan tanah Bagi Penanaman Modal.

Peraturan Menteri Negara Agraria No. 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

Keputusan Presiden No. 55 tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 Tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian hak atas Bahagian-Bahagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya.

PENERBITAN KERAJAAN

Badan Pertanahan Nasional. Sijil Tanah hak milik bagi bank pembangunan daerah Riau. No. 665.

Badan Pertanahan Nasional. Sijil Tanah hak pakai bagi pemerintah propinsi Riau. No. 16.

Badan Pertanahan Nasional. Sijil Tanah hak milik tanah wakaf bagi lembaga keamaan. No. 1535.

Pejabat Wilayah Badan Pertanahan Nasional Riau. Himpunan Laporan Kegiatan Pertanahan. 2011-2012.

Pemerintah Daerah Kabupaten Siak Sri Indrapura. Daftar Permasalahan dan Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Siak Sri Indrapura. 2012.

BAHAN RUJUKAN ELEKTRONIK

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), *Persoalkan Aset Negara Eks Asing dan Cina di Medan*. <http://www.hariansuarasumut.com/Berita=Utama/838.html>, [diakses tanggal 4 July 2007].

Praktik Pengelolaan Wakaf di Banjar Baru. <http://WWW.tinyurl.Com/Syariah>, [diakses tanggal 10 Januari 2009].

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), *Islam, land & property research series*. Dipublikasikan melalui: <http://www.unhabitat.org>, [diakses tanggal 17 Mei 200].

Pekanbaru Dalam Angka. Sejarah Pekanbaru. <http://www.pekanbaru.go.id/sejarah-pekanbaru>, [dicapai tarikh 10/24/2012 16:21].

Rujukan Undang-Undang

Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nombor. 33 PK/TUN/2004. Mohammad Saleh Encang v Pemerintah Republik Indonesia & Departemen Dalam Negeri, 2004.

Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nombor. 739 K/Pdt/2006. Departemen Kesihatan Republik Indonesia v Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2006.

Pengadilan Negeri Pekanbaru Nombor. 84/PDT/G/2004/PN. PBR. Tanah Pejabat Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Riau. Muhammad Amran v Gabenor Riau, 2004.

Pengadilan Tinggi Riau Nombor. 10/PDT/2005/PTR. Muhammad Amran v Gabenor Riau, 2005.

Pengadilan Negeri Pekanbaru Nombor. 49/PDT.G/2007/PN.PBR. Syamsul Agus v Gabenor Riau & Wali Kota Pekanbaru, 2007.

Pengadilan Negeri Pekanbaru Nombor. 36/PDT.G/2009/PN.PBR. Wahidin v Departemen Pendidikan Nasional Indonesia & Universiti Riau, 2009.

Pengadilan Negeri Dumai Nombor. 28/PDT.G/2005/PN.DUM. Muksin v Departemen Pendidikan Nasional Indonesia & Universiti Riau, 2005.