

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PERTANAHAN, PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN DAN HAK ATAS TANAH NEGARA

A. Tentang Tanah

1. Pengertian Tanah

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.¹⁴ dasar kepastian hukum dalam peraturan hukum tertulis sebagai pelaksana Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, memungkinkan para pihak-pihak yang berkepentingan dengan mudah mengetahui hukum yang berlaku dan wewenang serta kewajiban yang ada atas tanah yang dipunyai. Karena kebutuhan manusia terhadap tanah dewasa ini makin meningkat. Hal ini disebabkan semakin bertambahnya jumlah penduduk, sementara disisi lain luas tanah tidak bertambah.

Tanah dalam pengertian yuridis dapat diartikan sebagai permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah adalah hak sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua, dengan ukuran panjang dan lebar.¹⁵ Pasal 1 ayat (2) jo Pasal 4 ayat (1) UUPA tanah adalah permukaan bumi dan ruang, maksudnya tasama

¹⁴ Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 1994, Hlm.17.

¹⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksaaannya*, Djambatan, Jakarta, 1994, Hlm.18.

dengan permukaan bumi adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa. Diartikan sama dengan ruang pada saat menggunakannya karena termasuk juga tubuh bumi dan air dibawahnya dan ruang angkasa diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut undangundang ini dan peraturan lain yang lebih tinggi. Tanah adalah suatu permukaan bumi yang berada diatas sekali. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang haknya dapat di miliki oleh setiap orang atau badan hukum.¹⁶

2. Hak Atas Tanah

Pengertian Hak Atas Tanah Menurut UUPA pada Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, dikatakan bahwa: “ bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara. ” Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, Hak menguasai dari Negara termaksud dalam UUPA (Pasal 1 ayat 2) memberi wewenang kepada Negara untuk :

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

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah,

¹⁶ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, Hlm.3.

yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum (UUPA Pasal 4 ayat 1).

Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.¹⁷

3. Jenis Jenis Hak Tanah

a. Hak Milik

b. Hak Guna Usaha

c. Hak Pakai

d. Hak Sewa

e. Hak Membuka Tanah

f. Hak Memungut Hasil Hutan

a. Hak Milik

1) Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.

2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain

¹⁷ Realmaczman, "hak atas tanah menurut uupa"
<https://realmaczman.wordpress.com/2011/06/15/hak-atas-tanah-menurut-uupa/>, Diakses pada tanggal 10 Juni Pukul 22.11, 2020.

- 3) Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
- 4) Oleh Pemerintah ditetapkan badan -badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya (bank Negara, perkumpulan koperasi pertanian, badan keagamaan dan badan social)
- 5) Terjadinya hak milik, karena hukum adat dan Penetapan Pemerintah, serta karena ketentuan undang-undang
- 6) Hak milik, setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak lain, harus didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat. Pendaftaran dimaksud merupakan pembuktian yang kuat.

b. Hak Guna Usaha

- 1) Adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan dengan jangka waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun. Sesudah jangka waktu dan perpanjangannya berakhir ke pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Usaha di atas tanah yang sama.
- 2) Diberikan paling sedikit luasnya 5 hektar, jika lebih dari 25 hektar harus dikelola dengan investasi modal yang layak dnegan teknik perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman.
- 3) Hak guna usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain

- 4) Hak Guna Usaha dapat dipunyai warga negara Indonesia, dan Badan Hukum yang didirikan berdasarkan Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
- 5) Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha adalah Tanah Negara
- 6) Hak Guna Usaha terjadi karena penetapan Pemerintah
- 7) Hak Guna Usaha setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak lain, harus didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat. Pendaftaran dimaksud merupakan pembuktian yang kuat.
- 8) Hak Guna Usaha dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan

c. Hak Guna Bangunan

- 1) Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, yang dapat berupa tanah Negara, tanah hak pengelolaan, tanah hak milik orang lain dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Setelah berakhir jangka waktu dan perpanjangannya dapat diberikan pembaharuan baru Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama.
- 2) Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

- 3) Hak Guna Bangunan dapat dipunyai warga negara Indonesia, dan Badan Hukum yang didirikan berdasarkan Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- 4) Hak Guna Bangunan terjadi karena penetapan Pemerintah
- 5) Hak Guna Bangunan setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak lain, harus didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat. Pendaftaran dimaksud merupakan pembuktian yang kuat.
- 6) Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.

d. Hak Pakai

- 1) Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuanketentuan Undang-undang.
- 2) Hak Pakai dapat diberikan :
 - a) Selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu.

- b) Dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.
 - c) Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan Yang dapat mempunyai hak pakai ialah :
 - (1) Warga negara Indonesia
 - (2) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
 - (3) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
 - (4) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
 - 3) Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.
 - 4) Hak pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.
- e. Hak Sewa
- 1) Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.

2) Pembayaran uang sewa dapat dilakukan :

- a) Satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu
- b) Sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan
- c) Perjanjian sewa tanah yang dimaksudkan dalam pasal ini tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan

3) Yang dapat menjadi pemegang hak sewa ialah :

- a) Warga negara Indonesia
- b) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
- c) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia

f. Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan

- 1) Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warganegara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu

4. Peralihan Hak Atas Tanah

Peralihan hak atas tanah terjadi karena :

- a. Jual Beli
- b. Tukar Menukar
- c. Penyertaan Modal
- d. Hibah
- e. Pewarisan

5. Hapus Hak Atas Tanah

- a. Jangka waktu yang berakhir
- b. Dibatalkan sebelum jangka waktunya berakhir karena syarat sesuatu yang tidak dipenuhi
- c. Dilepaskan secara suka rela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir
- d. Dicabut untuk kepentingan umum
- e. Ditelantarkan
- f. Tanahnya Musnah
- g. Beralih ke warga negara asing (khusus Hak Milik) atau badan hukum asing (khusus HGU dan HGB)

6. Fungsi Sosial Tanah

Fungsi sosial tanah sebagaimana dimaksud dengan Pasal 6 UUPA mengandung beberapa prinsip keutamaan antara lain :

- a. Mengutamakan sesuatu hal-hal yang penting mengenai hak-hak atas tanah yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut prinsip hukum tanah nasional. dalam konsep hukum

tanah nasional memiliki sifat komunistik religious, yang mengatakan bahwa seluruh bumi, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa, bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

- b. Tanah yang di haki seseorang tidak hanya mempunyai fungsi bagi yang mempunyai hak itu saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya. Sebagai konsekuensinya dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan tidak hanya kepentingan individu saja yang dijadikan pedoman, tetapi juga harus diingat dan diperhatikan kepentingan pribadi dan kepentingan masyarakat.
- c. Fungsi sosial baik hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaan artinya keadaan tanah, sifat dan tujuan pemberian haknya. Hal tersebut dimaksudkan agar tanah dapat dipelihara dengan baik dan dijaga kualitas kesuburan serta kondisi tanah sehingga kemanfaatan tanahnya dinikmati tidak hanya oleh pemilik hak atas tanah saja tetapi juga masyarakat lainnya. Oleh karena itu kewajiban memelihara tanah itu tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya, melainkan juga menjadi beban bagi setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah.¹⁸

¹⁸ Civicsedu, "Asas fungsi sosial hak atas tanah" <http://civicsedu.blogspot.co.id/2012/06/asas-fungsi-sosial-hak-atas-tanah-hukum.html>, Diakses pada tanggal 10 Juni Pukul 22.25, 2020.

7. Pengaturan Penguasaan Atas Tanah

Hukum tanah memiliki pengaturan mengenai berbagai hak penguasaan atas tanah. dalam UUPA misalnya diatur dan sekaligus tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Indonesia, yaitu :

Hak Bangsa Indonesia atas tanah

Hak ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah Negara, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah pengaturan ini termuat dalam Pasal 1 ayat (1) dan ayat (3) UUPA

Hak Bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat komunalistik, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah NKRI merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia Pasal 1 ayat (1) UUPA. Selain itu juga mempunyai sifat *religious*, artinya seluruh tanah yang ada didalam wilayah NKRI merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa Pasal 1 ayat (2) UUPA. Hubungan antara Bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi, artinya selama rakyat Indonesia mesaih bersatu sebagai Bangsa Indonesia dan selama tanah tersebut masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimana tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memustuskan atau meniadakan hubungan tersebut Pasal 1 ayat (3) UUPA.

B. Sengketa Pertanahan

1. Pengertian dan Penyebab Sengketa Pertanahan

Tanah dalam dimensi hukum merupakan benda yang termasuk dalam hak-hak sosial manusia yang memerlukan penguatan hukum agar dapat dipertahankan kepada pihak lain. Hal ini dilandasi oleh suatu kesadaran bahwa tanah mempunyai arti yang sangat penting bagi manusia sebagai pribadi maupun masyarakat, bagi pembangunan serta bagi negara.¹⁹

Jaminan kepastian hukum hak atas tanah di Indonesia diselenggarakan berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (1) dan (2) UU No. 5 Tahun 1960, yaitu:

Untuk menjamin Kepastian Hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut Ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi:

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
3. Pemberian surat-surat tanda bukti, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

dengan adanya kepastian hukum maka dapat melaksanakan isi hak atas tanahnya dengan aman dari gangguan pihak lain. Dengan kata lain implikasinya menghindari sengketa di bidang pertanahan. Sengketa pertanahan adalah perselisihan kepemilikan

¹⁹ Rusmadi Murad, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan, Rangkaian Tulisan dan Materi Ceramah*, Mandar Maju, Jakarta, 2007, Hlm.60.

atau penguasaan antara orang perseorangan, badan hukum atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis.

Penekanan yang tidak berdampak luas inilah yang membedakan definisi sengketa pertanahan dengan definisi konflik pertanahan. Sengketa tanah dapat berupa sengketa administratif, sengketa perdata, sengketa pidana terkait dengan kepemilikan, transaksi, pendaftaran, penjaminan, pemanfaatan, penguasaan dan sengketa hak ulayat.²⁰

Kasus pertanahan merupakan jenis sengketa, konflik dan atau perkara pertanahan yang disampaikan atau diadukan dan ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional, secara garis besar dikelompokkan menjadi:

- a. Penguasaan tanah tanpa hak, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah negara), maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu.
- b. Sengketa batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih dalam proses penetapan batas.
- c. Sengketa waris, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang berasal dari warisan.

²⁰ Situs Badan Pertanahan Kota Bandung, <http://kot-bandung.atrbpn.go.id/>, Diakses Pada Tanggal 11 Juni, 2020.

- d. Sertifikat ganda, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang diperoleh dari jual beli kepada lebih 1 orang.
- e. Sertipikat pengganti, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang telah diterbitkan sertipikat hak atas tanah pengganti.
- f. Akta jual beli palsu, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tetrtentu karena adanya akta jual beli palsu.
- g. Kekeliruan penunjukan batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berdasarkan penunjukan batas yang salah.

2. Upaya Penyelesaian Sengketa Pertanahan

Sebagaimana diketahui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 di dalam Pasal 2, mengenai Hak Menguasai negara atas tanah telah diuraikan bahwa kewenangan-kewenangan dari negara tersebut adalah berupa:²¹

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi,air dan ruang angkasa

²¹ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1991, Hlm.14.

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

Berdasarkan wewenang tersebut, walaupun secara tegas tidak diatur, namun wewenang untuk penyelesaian konflik atau sengketa adalah ada pada Negara Republik Indonesia yang kewenangannya diserahkan kepada Badan Pertanahan Nasional. Hal ini diatur pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan pada Pasal 4 yaitu:

“ Penyelesaian Sengketa dan Konflik dilakukan berdasarkan:

- a. Inisiatif dari Kementrian, atau
- b. Pengaduan Masyarakat ”

dalam hal ini Kementerian melaksanakan pemantauan untuk mengetahui sengketa dan konflik yang terjadi dalam suatu wilayah tertentu, pemantauan dilakukan secara rutin oleh Kepala Badan Kantor Pertanahan atau Kepala Kantor Wilayah BPN terhadap pengaduan dan atau pemberitaan pada surat kabar terkait Sengketa dan Konflik. perlu disadari pula bahwa penyelesaian dari pengaduan tidak dapat dilakukan dari satu aspek hukum saja, disamping itu dalam koordinasi penanganan penyelesaian sengketa tersebut, Badan Pertanahan Nasional membentuk tim

penanganan sengketa pertanahan secara terpadu dengan instansi terkait dan tim bersama penyelesaian sengketa pertanahan dengan sub komisi pertanahan, Komisi II, DPR-RI. Dengan kelembagaan yang disediakan tersebut diatas diharapkan sengketa-sengketa pertanahan yang diajukan dapat ditangani secara obyektif, terpadu dan tuntas.

dalam rangka supremasi hukum, kebijakan penyelesaian sengketa pertanahan terutama didasarkan pada aspek yuridis. Namun demikian dalam kasus-kasus tertentu, terutama yang bersifat strategis juga dipertimbangkan berdasarkan aspek sosial, ekonomi, politik, pembangunan nasional, maupun aspek perlindungan aset negara dan konservasi sumber daya alam.

dari perkembangan sengketa pertanahan ini terlihat adanya pergeseran yang menonjol yaitu antara lain adanya kecenderungan :

- a. Sengketa pertanahan yang melibatkan rakyat banyak daripada secara individual
- b. Luasan tanah yang dituntut biasanya dalam skala besar, misalnya Hak Guna Usaha.
- c. Dalam menuntut haknya mempergunakan cara yang demonstratif dengan mengadakan penekanan (*preassure*) Kepada Badan Pertanahan Nasional.

dalam rangka penanganan sengketa pertanahan yang diajukan, secara hierarkis dilakukan oleh:

- 1) Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota oleh Sub. Seksi Penyelesaian masalah pertanahan
- 2) Kantor Wilayah BPN Provinsi oleh Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan.
- 3) Badan Pertanahan Nasional, secara struktural ditangani oleh 4 (empat) Sub Direktorat yang secara fungsional dikoordinasikan oleh ketua sekretariat penanganan sengketa pertanahan, yaitu
 - a) Subdit Penyelesaian Sengketa Hukum pada Direktorat Pengadaan tanah Instansi Pemerintah, Deputi Bidang Pengkajian dan Hukum Pertanahan.
 - b) Subdit Penyelesaian Sengketa Hukum pada Direktorat Pengurusan Hak Atas Tanah, Deputi Bidang Pengkajian dan Hukum Pertanahan.
 - c) Subdit Penyelesaian Sengketa Pendaftaran Tanah pada Deputi Bidang Informasi Pertanahan,
 - d) Subdit Penyelesaian Masalah Ganti Rugi pada Deputi Bidang Tata Laksana Pertanahan.

Adapun penanganan sengketa pertanahan dapat mempergunakan lembaga- lembaga penyelesaian berdasarkan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1999 tentang Tata

Cara Penanganan Sengketa Pertanahan, lembaga mediasi, lembaga negosiasi dan lembaga Alternative Dispute Resolution (ADR), dalam menangani sengketa tersebut tidak tertutup kemungkinan untuk dilakukan koordinasi antar *stakeholder* serta konsultasi dengan instansi terkait.²²

C. Pemberian Hak Atas Tanah Negara

1. Pengertian Tanah Negara dan Tanah Hak

Secara umum tanah dibedakan menjadi 2 yaitu tanah negara dan tanah hak. Tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Langsung dikuasai artinya tidak ada hak pihak lain di atas tanah tersebut. Tanah tersebut disebut juga tanah negara bebas. Penggunaan istilah tanah negara bermula pada jaman Hindia Belanda.

Sesuai dengan konsep hubungan antara pemerintah Hindia Belanda dengan tanah yang berupa hubungan kepemilikan dengan suatu pernyataan yang dikenal dengan nama *Domein Verklaring* yang menyatakan bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendomnya adalah domein atau milik negara. Akibat hukum pernyataan tersebut merugikan hak atas tanah yang dimiliki rakyat sebagai perseorangan. adanya konsep domein negara tersebut maka tanah-tanah hak milik adat disebut tanah negara tidak bebas atau *onvrij landsdomein* karena sudah dilekati dengan suatu hak, tetapi di luar itu semua tanah disebut sebagai tanah negara bebas *Vrij Landsdomein*. Dengan demikian yang disebut tanah negara adalah tanah

²² Rusmadi Murad, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan, Rangkaian Tulisan dan Materi Ceramah*, Mandar Maju, Jakarta, 2007, Hlm.67-69.

tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah negara, hak pengelolaan serta tanah ulayat dan tanah wakaf. Adapun ruang lingkup tanah negara meliputi :²³

- a. Tanah-tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya.
- b. Tanah-tanah hak yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi.
- c. Tanah-tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris.
- d. Tanah-tanah yang ditelantarkan.
- e. Tanah-tanah yang diambil untuk kepentingan umum.

Menurut UUPA, seluruh tanah di wilayah negara Republik Indonesia dikuasai oleh negara. Apabila di atas tanah itu tidak ada hak pihak tertentu maka tanah tersebut merupakan tanah yang langsung dikuasai negara dan apabila di atas tanah itu terdapat hak pihak tertentu maka tanah tersebut merupakan tanah hak. Tanah hak merupakan tanah yang dikuasai oleh negara tetapi penguasaannya tidak langsung sebab ada hak pihak tertentu yang ada di atasnya. Apabila hak pihak tertentu tersebut dihapus maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah yang langsung dikuasai negara. Selain tanah negara terdapat juga tanah hak. Tanah hak merupakan tanah yang dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan suatu hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Jadi di atas tanah tersebut terdapat salah satu hak atas tanah seperti yang ditetapkan dalam UUPA.

²³ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001, Hlm.62.

2. Tanah Negara Yang Dapat Diberikan Hak Atas Tanah

Tanah yang berstatus tanah negara dapat dimintakan suatu hak untuk kepentingan tertentu dan menurut prosedur tertentu. Tanah negara yang dapat dimohon suatu hak atas tanah dapat berupa :²⁴

1. Tanah negara yang masih kosong atau murni

Yang dimaksud tanah negara murni adalah tanah negara yang dikuasai secara langsung dan belum dibebani suatu hak apapun.

2. Tanah hak yang habis jangka waktunya

HGU, HGB, dan Hak Pakai mempunyai jangka waktu yang terbatas. Dengan lewatnya jangka waktu berlakunya tersebut maka hak atas tanah tersebut hapus dan tanahnya menjadi tanah negara.

3. Tanah negara yang berasal dari pelepasan hak oleh pemiliknya secara sukarela.

Pemegang hak atas tanah dapat melepas haknya. dengan melepaskan haknya itu maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara. Dalam praktek pelepasan hak atas tanah sering terjadi tetapi biasanya bukan asal lepas saja tetapi ada sangkut pautnya dengan pihak yang membutuhkan tanah tersebut. Pemegang hak melepaskan haknya agar pihak yang membutuhkan tanah memohon hak yang diperlukan. Si pelepas hak akan menerima uang

²⁴ Djuhaendah Hasan, *Lembaga jaminan bagi tanah dan benda lain yang melekat pada tanah dalam konsepsi penerapan pemisahan horizontal*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, Hlm.76.

ganti rugi dari pihak yang membutuhkan tanah. Hal tersebut dikenal dengan istilah pembebasan hak.

D. Hak Penguasaan Atas Tanah Oleh Pemerintah Daerah

1. Tanah asset Pemerintah

Pengertian Tanah Negara berbeda dengan tanah asset pemerintah. Tanah asset Pemerintah adalah tanah-tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah baik pusat maupun daerah. Tanah asset Pemerintah termasuk dalam golongan tanah Hak dan merupakan aset Negara yang penguasaan fisiknya ada pada instansi yang bersangkutan, sedangkan penguasaan yuridisnya ada pada Menteri keuangan.²⁵

Tanah aset pemerintah sebagai salah satu objek pendaftaran tanah dan penguasaan, pengelolaannya diberikan kepada instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah, dengan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 tahun 1965.²⁶ Pasal 49 ayat (1) UU No 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa barang milik Negara/Daerah yang berupa tanah yang dikuasai oleh pemerintah Pusat/Daerah harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum, juga untuk pengamanan asset aset Pemerintah dan sebagai upaya untuk menertibkan penggunaan/pemanfaatan tanah. Sebagai bagian dari paket kebijakan pengelolaan

²⁵ Boedi Harsono, “ Reformasi Pengurusan Hak dan Pendaftaran Tanah Sistematis Sebagai Upaya Mewujudkan Catur Tertib Pertanahan dan Manajemen Terpadu, dalam Kumpulan Seminar nasional Studi Kebijakan Tata Ruang dan Pertanahan STPN “, 1997, Hlm.3.

²⁶ Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, 2006, Hlm.113.

perbendaharaan Negara, pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/daerah, sebagai peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara tersebut.²⁷ Pemerintah sebagai pemegang hak atas tanah, memiliki kewajiban yang sama dengan pemegang hak lainnya, seperti orang perorangan maupun badan hukum, dalam hak pemanfaatan dan pengelolaan tanah sesuai dengan sifat tujuan peruntukannya. Kewajiban ini merupakan amanah PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Pada ketentuan Pasal 33 disebutkan:

1. Barang milik Negara/Daerah berupa tanah harus di sertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/ Pemerintah daerah yang bersangkutan.
2. Barang milik Negara/Daerah berupa bangunan harus dilengkapi dengan bukti kepemilikan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/ Pemerintah Daerah yang bersangkutan.
3. Barang milik Negara selain tanah dan/atau bangunan harus dilengkapi dengan bukti kepemilikan atas nama pengguna bangunan.
4. Barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan harus dilengkapi dengan bukti kepemilikan atas nama Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

dengan di sertifikatkannya tanah-tanah yang dikuasai pemerintah atas nama Pemerintah Republik Indonesia/ Pemerintah Daerah yang bersangkutan, menurut

²⁷ Chabib Sholeh, Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*, Fokus Media, Jakarta, 2000, Hlm.68.

penjelasan Pasal 33 PP nomor 6 tahun 2006, adalah penerbitan sertifikat Hak atas tanah milik Pemerintah Republik Indonesia dilakukan secara langsung atas nama Pemerintah Provinsi/ Kabupaten/ Kota. Selanjutnya pengelolaan barang untuk tanah milik pemerintah pusat, dan Gubernur/ Bupati/ Wali Kota untuk tanah milik Pemerintah Daerah, akan diterbitkan surat penetapan status penggunaan tanah kepada masing-masing pengguna barang/kuasa pengguna barang sebagai dasar penggunaan tanah tersebut.²⁸

Hak atas tanah yang dapat diterbitkan berupa hak yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Pasal 3 huruf i perpres nomor 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, yang menyatakan bahwa penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan. Hal ini sebagai landasan yuridis bagi Badan Pertanahan Nasional untuk mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan Khususnya tanah-tanah aset pemerintah. Pemerintah melalui Menteri Keuangan menargetkan tercapainya ketertiban dalam pengelolaan aset-aset yang dimiliki termasuk pula aset berupa tanah yang diperoleh atas beban APBN/APBD. Target ini diusulkan pada Presiden saat membahas keadaan barang milik Negara/ Daerah. Usulan ini kemudian disambut baik oleh Presiden dan berencana untuk mengeluarkan kebijakan instruksi Presiden (Inpres) tentang penertiban dan pengelolaan barang milik

²⁸ *Ibid*, Hlm.70.

Negara/Daerah sebagaimana yang diamanatkan oleh UU Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.²⁹

2. Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan

Keberadaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) sebagai undang-undang pokok tidak saja secara tegas dinyatakan dalam judul undang-undangnya, tetapi juga diperlihatkan dalam pasal demi pasal pengaturannya. Kendati undang-undang secara formal merupakan suatu peraturan yang dibuat oleh aparat yang berwenang untuk itu, namun mengingat sifatnya sebagai suatu peraturan dasar, dalam undang-undang tersebut hanyalah dimuat mengenai asas-asasnya dan garis-garis besarnya saja. Sebagai undang-undang pokok, pelaksanaannya lebih lanjut tentunya diatur dalam berbagai undang-undang, peraturan-peraturan pemerintah, dan peraturan perundang-undangan lainnya, karena itu menjadikan bahwa UUPA merupakan dasar bagi peraturan pelaksana yang terkait di dalamnya. Kebijakan pertanahan nasional yang dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang dituangkan dalam Pasal 2 UUPA didasarkan pada konsepsi bahwa semua tanah adalah tanah bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang penguasaannya ditugaskan kepada negara untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (4) bahwa “hak menguasai dari Negara ini pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-

²⁹ Op-cit, Hlm.115.

daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan-kepentingan nasional, menurut ketentuanketentuan Peraturan Pemerintah”. Ini berarti pelaksanaan yang dilimpahkan pada Pemerintah Daerah dalam rangka otonomi daerah adalah pelaksanaan hukum tanah nasional. Atas dasar kewenangan itu, maka wewenang ke dalam, negara dapat melakukan :

1. Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk keperluan yang bersifat politis, ekonomis, dan sosial (Pasal 14 ayat (1) UUPA), sedangkan pemerintah daerah juga harus membuat perencanaannya sesuai dengan rencana pemerintah pusat (Pasal 14 ayat (2) UUPA).
2. Menentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang dapat diberikan dan dipunyai oleh perorangan (baik sendiri maupun bersama-sama)/badan hukum (Pasal 4 UUPA). Hal ini berarti bahwa bagi perorangan/badan hukum tertentu dimungkinkan mempunyai hak milik privat atas tanah.
3. Berusaha agar sebanyak mungkin orang mempunyai hubungan dengan tanah, dengan menentukan luas maksimum tanah yang boleh dimiliki/dikuasai perorangan (Pasal 7 dan 17 UUPA), mengingat tiaptiap WNI mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta

mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya (Pasal 9 ayat (2) UUPA).

4. Menentukan bahwa setiap orang/badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah, mengusahakan tanah itu sendiri, dengan beberapa pengecualian (Pasal 10 UUPA). Hal ini untuk menjaga jangan sampai ada tanah absentee.
5. Berusaha agar tidak ada tanah terlantar dengan menegaskan bahwa semua hak atas tanah berfungsi sosial, dan mencegah kerusakannya merupakan kewajiban siapa saja yang mempunyai hak atas tanah (Pasal 6 dan 15 UUPA).
6. Mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa. Misalnya hak guna usaha, hak guna bangunan, sewa-menyewa, sebagaimana tersebut dalam Pasal 16 UUPA.
7. Mengatur pembukaan tanah, pemungutan hasil hutan (Pasal 46 UUPA) dan penggunaan air dan ruang angkasa (Pasal 47, 48 UUPA).
8. Mengatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air, dan ruang angkasa (Pasal 8 UUPA).
9. Mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia untuk menjamin kepastian hukum (Pasal 19 UUPA).³⁰

³⁰ Iman Soetikno, *Proses terjadinya UUPA, Peran Serta Seksi Agraria Universitas Gajah Mada*, University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 51.