

TINJAUAN YURIDIS MENGENAI HAK BAGI MASYARAKAT ATAS TANAH YANG BERASAL DARI PENGUASAAN MASYARAKAT ATAS TANAH NEGARA

Frency Siska¹, Eka An Aqimuddin², Hasyim Adnan³
Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung
frency08siska81@gmail.com¹, eka.aqimuddin@gmail.com²,
hasyimunisba17@gmail.com³
DOI : <https://doi.org/10.29313/shjih.v19i2.5406>

ABSTRAK

Pembangunan dan masyarakat membutuhkan tanah. Negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi juga merupakan organisasi tertinggi dalam masyarakat sebagaimana ditegaskan dalam konstitusi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 *juncto* Undang-Undang Pokok Agraria, harus mampu memposisikan negara disamping sebagai penyelenggara pembangunan juga dituntut untuk dapat mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia melalui sumber daya alam terbesar yaitu tanah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui hak menguasai negara dalam menentukan dan mengatur hubungan hukum antara masyarakat dengan tanah Negara yang berasal dari penguasaan tanah Negara. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Hasil penelitian menyimpulkan hak menguasai Negara dalam mengatur hubungan hukum antara masyarakat dengan tanah Negara yang berasal dari penguasaan tanah Negara, berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria dengan beberapa pendapat para ahli hukum, hanya ditafsirkan bahwa pemberian hak atas tanah Negara kepada masyarakat berdasarkan permohonan hak atas tanah kepada negara. Namun, sesungguhnya hak menguasai Negara atas tanah, dalam menentukan dan mengatur hubungan hukum antara tanah dengan perseorangan, dapat juga diterapkan dalam kondisi pemberian hak tanah Negara yang berasal dari penguasaan secara fisik dengan itikad baik. Terhadap kondisi tersebut Negara belum mengatur lebih lanjut.

Kata Kunci: Hak Masyarakat Atas Tanah, Tanah Negara.

ABSTRACT

Development and communities need land. The State as the highest power holder is also the highest organization in society as affirmed in the constitution of Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution juncto of the Basic Law of Agrarian Affairs, must be able to position the country besides as a development organizer is also required to be able to realize the greatest prosperity of the Indonesian people through the largest natural resources, namely land. This research aims to find out the right to control the state in determining and regulating the legal relationship between the community and the land of the State derived from state land tenure.

This research uses normative juridical approach methods with descriptive analytical research specifications. The results of the study concluded that the right to control the State in regulating the legal relationship between the community and the land of the State derived from the control of state land, based on the provisions of Article 2 paragraph (2) of the Basic Law of Agrarian affairs with some opinions of jurists, only interpreted that the granting of land rights of the State to the community based on the application of land rights to the state. However, the right to control the State over land, in determining and regulating the legal relationship between land and individuals, can also be applied in the conditions of granting state land rights derived from physical control in good faith. The state has not yet regulated it further.

Keywords: *People's Rights to Land, State Land.*

A. PENDAHULUAN

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Indonesia perlu melaksanakan pembangunan. Pembangunan pada hakikatnya merupakan pekerjaan rumah bagi setiap negara berkembang, seperti halnya Indonesia. Mewujudkan pembangunan tersebut, banyak hal yang diperlukan oleh pemerintah, diantaranya adalah tanah yang luas dan strategis.¹ Ketersediaan tanah yang semakin terbatas dewasa ini, berdampak kepada terhambatnya pelaksanaan pembangunan, sehingga pembangunan tidak dapat dilakukan tepat waktu sesuai jadwal yang telah direncanakan dan hingga berakibat terjadinya potensi kerugian yang sangat besar bagi pemerintah.² Dalam hal ini, Negara dalam UUD 1945 dan selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), diberi kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah, dalam rangka penyelenggaraan pembangunan.

Pada lain sisi dalam pemahaman masyarakat Indonesia, tanah mempunyai peranan penting bagi manusia, sebagian besar kehidupan manusia bergantung pada tanah. Tanah dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dapat dicadangkan untuk kehidupan mendatang.³ Tanah menjadi modal kehidupan dan

¹ Putri Lestari, Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum Di Indonesia Berdasarkan Pancasila, *SIGN Jurnal Hukum*, Vol. 1, No. 2 (Maret 2020) 71 – 86, e-ISSN: 2685 – 8606 || p-ISSN: 2685 – 8614.

² M. Noor Marzuki, Direktur Pengadaan Tanah Wilayah I Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, *Reformasi Peraturan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, diakses dari http://tataruangpertanahan.com/pdf/pustaka/bahan_tayangan/105.pdf, pada tanggal 01 Desember 2016, pukul 10.00 WIB.

³ Birman Simamora, Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Jalan Tol Pekanbaru–Kandis–Dumai, *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 17 No. 1, 2017: 170 – 188.

penghidupan manusia, dari tanah terdapat sumber-sumber kehidupan. Pada sisi ini pula, Negara sebagai organisasi tertinggi dalam masyarakat, juga diamanatkan dalam UUD 1945 dan selanjutnya di dalam UUPA, melalui hak menguasai dari Negara, tanah harus dapat memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam artian kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.⁴

Posisi Negara di antara kepentingan pembangunan dan masyarakat, diibaratkan 2 (dua) sisi uang koin, keduanya mempunyai arti dan filosofi yang penting. Pada satu sisi arti dan filosofi hak menguasai Negara menjadi hal yang sangat penting dalam hubungannya dengan kehidupan bernegara khususnya dalam percepatan pembangunan. Sementara pada sisi lain, arti dan filosofi hak menguasai Negara menjadi hal yang penting pula dalam mencapai cita-cita kemakmuran, kesejahteraan, dan keadilan seluruh rakyat Indonesia.⁵ Kepentingan Negara untuk menyelenggarakan pembangunan tidak untuk mengabaikan kepentingan masyarakat dalam mencapai kesejahteraannya, demikian juga sebaliknya. Posisi Negara dalam hubungannya dengan kehidupan bernegara yang timbul dari hak menguasai Negara sebagaimana dimaksud oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 *juncto* UUPA, memberikan kewenangan untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah dalam urusan Negara membutuhkan tanah untuk pembangunan, serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum dan perbuatan hukum di antara masyarakat baik secara individu maupun berkelompok, yang berhubungan dengan tanah. Pada ayat ketiga dari Pasal 2 UUPA menegaskan bahwa hak menguasai Negara atas tanah, pada akhirnya digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Maria SW. Soemardjono, menjelaskan dalam bukunya bahwa konflik pertanahan di berbagai wilayah di Indonesia antara pemerintah dengan masyarakat,

⁴ Pasal 2 ayat (1) dan ayat (3), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).

⁵ Sumral Buru Manoe, "Konstruksi Hak Menguasai Negara Dalam Tata Laksana Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Di Kabupaten Semarang" *Jurnal Pembaharuan Hukum Volume I No. 2* (Mei – Agustus 2014), hlm. 226.

sudah marak terjadi di sekitar Tahun 1979,⁶ lazimnya muncul diantaranya disebabkan oleh pelaksanaan hak menguasai dari Negara. Permasalahan lainnya, kepentingan yang mengemuka dari pejabat negara atau kelompoknya untuk menyimpang dari amanat rakyat. Fakta-fakta sosial-ekonomi yang melatarbelakangi atau mempengaruhi mengapa penyimpangan itu terjadi salah satunya karena *ideology neo-kapitalisme* yang terjadi pada awal tahun 1970an setidaknya mempengaruhi dua produk peraturan perundang-undangan penting di bidang investasi yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA) dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Berpijak dari pengaruh *ideology neo-kapitalisme* sangat kuat pengaruh sampai kini terhadap produk peraturan perundangan yang dapat dibuktikan dari konsideran peraturan perundangan tersebut dengan istilah demi atau untuk kepentingan pembangunan, sehingga dalam banyak kasus membawa implikasi kepentingan rakyat harus dikorbankan.⁷

Beberapa diantara banyak kasus konflik pertanahan sebagai akibat dari pembangunan untuk kepentingan umum antara lain dalam penelitian yang dilakukan oleh Birman Simamora, konflik mengenai ketidaksepakatan antara masyarakat dengan pemerintah dalam pembangunan jalan tol Pekanbaru–Kandis-Dumai, yang merupakan bagian dalam pembangunan jalan tol trans Sumatera di wilayah Provinsi Riau yang mengakibatkan pembangunan jalan tol menjadi terhambat.⁸ Dalam penelitian yang dilakukan Yandry Deby Ratu Rory dkk terkait

⁶ Maria SW. Sumardjono, *Tinjauan Kasus Beberapa Masalah Tanah*, Cetakan Pertama Edisi Revisi (Yogyakarta: Jurusan Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 1982), hlm. ix-x.

⁷ Imam Koeswahyono, “Hak Menguasai Negara, Perspektif Indonesia Sebagai Negara Hukum”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-38 No. 1* (Januari-Maret 2008), hlm. 6.

⁸ Birman Simamora, Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Jalan Tol Pekanbaru-Kandis-Dumai, *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 17 No. 1 Tahun 2017: hlm. 170-188.

konflik pertanahan dalam pembebasan tanah dalam pembangunan jalan tol Manado-Bitung khususnya di Kecamatan Madidir Kabupaten Minahasa Utara yang dilakukan oleh pihak PT. PP Persero Jalan Tol Manado-Bitung khususnya berkaitan dengan prosedur pengadaan tanah.⁹ Penelitian lainnya yang dilakukan oleh Shelin Nabila Wibowo dkk mengenai konflik ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Cileunyi-Sumedang-Dawuan yang merupakan salah satu Proyek Strategis Nasional, sepanjang 61,7 (enam puluh satu koma tujuh) km yang melewati 7 (tujuh) daerah yakni Cileunyi, Tanjung Sari, Sumedang, Cimalaka, Legok, Ujung Jaya dan Kertajati.¹⁰

Kasus-kasus konflik pengadaan tanah di atas, terjadi antara pihak pemerintah sebagai pelaku pembangunan dengan masyarakat yang tanahnya terdampak pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Pada umumnya, dalam beberapa kasus tersebut, status hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat disana yaitu hak milik atas tanah. Berdasarkan asas tanah memiliki fungsi sosial, seperti yang dimaksud dalam Pasal 6 UUPA, hak milik atas tanah yang dimiliki oleh seseorang, dapat dibebaskan atau diambil haknya oleh negara, apabila kepentingan umum membutuhkan tanah tersebut. Menurut John Salindeho, berpendapat kepentingan umum adalah termasuk kepentingan Bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan Hankamnas atas dasar azasazas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.¹¹ Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa kepentingan umum selain harus memenuhi peruntukannya juga harus dapat dirasakan kemanfaatannya (*socially profitable atau for public use atau actual used by the public*).¹²

⁹ Yandry Deby Ratu Rory, Charles R. Ngangi, dan Melsje Yellie Memah, Implementasi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Manado-Bitung Di Kabupaten Minahasa Utara, *Jurnal Agri-SosioEkonomi Unsrat*, ISSN 1907– 4298, Volume 14 Nomor 1, Januari 2018, hlm. 355 – 370.

¹⁰ Shelin Nabila Wibowo, Kepastian Hukum Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Cisumdawu, *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, Volume 4, Nomor 2, Juni 2021, ISSN: 2614-3542, EISSN: 2614-3550, Hlm. 191-209.

¹¹ John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1987. Hlm. 40.

¹² Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah, Yogyakarta, 2004, Hlm. 5.

Persoalan lain yang timbul antara pemerintah dengan masyarakat dalam hal pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, yakni pengadaan tanah dilakukan pada lahan-lahan tanah negara yang telah dikuasai dan diduduki oleh masyarakat secara turun menurun. Lahan negara tersebut digunakan untuk membangun tempat tinggal, hingga menjadi kawasan perumahan. Sebagai contoh kongkrit konflik pertanahan antara pemerintah daerah Kota Bandung dengan Masyarakat Kelurahan Tamansari Kota Bandung. Informasi yang diberitakan media massa bahwa Pemerintah Kota Bandung mengakui tanah di kelurahan Tamansari Kota Bandung merupakan tanah Hak Pengelolaan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Bandung. Hak Pengelolaan tersebut dimohonkan di atas tanah Negara. Hingga tahun 2017 tanah tersebut tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya (ditelantarkan) hingga dimanfaatkan oleh masyarakat untuk membangun tempat tinggal. Saat ketika di tahun 2017, Pemerintah Kota Bandung ingin menyelenggarakan program pembangunan rumah deret dengan pola bangunan Rumah Susun Sederhana Milik (rusunami), upaya melakukan pendaftaran tanah Hak Pengelolaan baru akan dilakukan.¹³ Konflik serupa juga pernah terjadi di kawasan permukiman Siliwangi antara masyarakat yang menempati tanah di lahan yang berada di dekat bantaran Sungai Cikapundung dengan pemerintah, karena pembangunan proyek restorasi kawasan Sungai Cikapundung. Pembangunan proyek restorasi sungai Cikapundung tersebut berdampak kepada lebih kurang 40 kepala keluarga yang terkena pengusuran.

Berdasarkan pemaparan yang dikemukakan di atas, maka peneliti tertarik untuk mengkaji permasalahan tersebut lebih mendalam dengan permasalahan yaitu bagaimana hak menguasai negara dalam menentukan dan mengatur hubungan hukum antara masyarakat dengan tanah Negara yang berasal dari penguasaan tanah Negara?

¹³ Ali Nursahid, Kronologi Pengusuran Tamansari Versi Satpol PP Bandung, diakses dari situs web <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191218070856-20-457918/kronologi-pengusuran-tamansari-versi-satpol-pp-bandung>, Pada Tanggal 20 November 2021, Pukul 09.30 WIB.

B. METODE PENELITIAN

Metode Penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang mempergunakan sumber data sekunder¹⁴ dengan menyusun kerangka konseptual, merumuskan ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar penelitian. Penelitian yuridis normatif terhadap asas-asas hukum bertolak dari premis-premis yang berupa norma positif dalam peraturan perundang-undangan di bidang agraria dan pertanahan dan prinsip-prinsip dalam pembangunan berkeadilan. Sifat Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan secara *deskriptif-analitis* yaitu penelitian yang menggambarkan peristiwa yang sedang diteliti dan kemudian menganalisisnya berdasarkan fakta-fakta berupa data sekunder yang diperoleh dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.¹⁵

C. PEMBAHASAN

1. Hak Menguasai Negara Dalam Menentukan dan Mengatur Hubungan Hukum Antara Masyarakat dengan Tanah Negara

Negara, juga memiliki penguasaan secara yuridis dan secara fisik atas tanah. Secara yuridis, hak menguasai negara atas tanah telah disematkan oleh konstitusi di dalam Pasal 33 ayat (3). Sebagai turunannya, Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan alasan negara diberikan hak menguasai negara atas tanah tersebut ialah karena negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, oleh karenanya dikatakan “pada tingkatan tertinggi (tanah) dikuasai oleh negara”. Selanjutnya di dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA ditentukan 3 (tiga) hal yang dimaksud dengan hak menguasai negara atas tanah yaitu, meliputi : 1) hak untuk mengatur dan menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah; 2) hak untuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah; serta 3) hak untuk menentukan dan mengatur hubungan-

¹⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, cet ke-4, Jakarta, 1990, hlm.32

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2006, hlm 10.

hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Disamping itu, penguasaan negara secara fisik atas tanah juga terkandung di dalam penggalan ayat (1) pasal tersebut. Dikatakan bahwa negara juga memiliki hak untuk menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Meskipun demikian, dapatkah dinyatakan bahwa penguasaan negara secara yuridis dan secara fisik berdasarkan UUPA, hubungan hukum antara negara dengan tanah mengandung suatu hubungan hukum yang bersifat privat?

Roger H. Soltau mengemukakan *the state is an agency or authority managing or controlling these (common) affairs on behalf of and in the name of the community*, yang jika diterjemahkan, negara adalah agen atau kewenangan yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat. Apabila dikontekskan dengan penguasaan negara atas tanah, negara itu sebagai agen masyarakat diberi kewenangan oleh masyarakat untuk berbuat atas nama masyarakat, dalam hal mengatur kebutuhan masyarakat terhadap tanah khususnya di dalam memenuhi kebutuhan pokok, serta mengendalikan persoalan dan mengendalikan masyarakat, hubungan antar masyarakat, mengendalikan masyarakat.¹⁶

Dalam pemikiran Islam, Al-Mawardi mengemukakan bahwa tujuan didirikannya negara adalah untuk menjaga agama dan mengelola dunia. Pengertian mengelola dunia adalah menciptakan ketertiban sosial. Sumber-sumber ketertiban sosial menurutnya adalah (1) Agama yang mapan sebagai mengatur nafsu manusia, (2) Kekuasaan politik yang legitimate dan mampu memaksa, (3) Keadilan, kemakmuran, dan hubungan harmonis antara rakyat dengan penguasa, (4) Sistem hukum dan perundang-undangan yang tertib dan menghasilkan rasa aman, (5)

¹⁶ Perpustakaan Lembaga Ketahanan Nasional, diakses dari situs web <http://lib.lemhannas.go.id/public/media/catalog/0010-121500000011115/swf/2823/files/basic-html/page5.html>, pada tanggal 21 November 2021, pukul 10.00 WIB.

sumber daya yang selalu tersedia dan pemasukan negara yang stabil, (6) jaminan keamanan dalam aktivitas ekonomi masyarakat.¹⁷

Abu A'la Al-Maududi merumuskan tujuan negara, dengan berpedoman kepada ayat Al-Qur'an Surat Al-Hadid Ayat 25 yang artinya:¹⁸

“Sesungguhnya kami telah mengutus rasul-rasul kami yang membawa bukti-bukti yang nyata dan telah kami turunkan bersama mereka al-Kitab dan neraca keadilan supaya manusia dapat melaksanakan keadilan. Dan kami ciptakan besi yang padanya terdapat kekuatan yang hebat dan berbagai manfaat bagi manusia (supaya manusia menggunakan besi itu) dan supaya Allah mengetahui siapa yang menolong (agama-Nya) dan rasul-rasul-Nya padahal Allah maha kuat lagi maha perkasa.”

Al-Maududi menafsirkan, istilah “besi” dijadikan sebagai lambang kekuatan politik. misi para rasul menciptakan kondisi yang didalamnya masyarakat akan dijamin keadilan sosialnya sejalan dengan norma-norma yang telah dicanangkan Al-Qur'an yang memberikan perintah-perintah yang jelas untuk mencapai kehidupan yang benar-benar berdisiplin. Dengan demikian, tujuan negara tidak hanya mencegah rakyat untuk saling memeras dalam melindungi kebebasan mereka dan melindungi seluruh bangsanya dari invasi asing. Negara juga bertujuan untuk mengembangkan sistem keadilan sosial yang berkesinambungan yang telah dikemukakan oleh Allah dalam Al-Qur'an. Untuk tujuan ini, kekuasaan politik akan digunakan demi kepentingan itu dan bilamana diperlukan, semua sarana propaganda dan persuasi damai akan dipergunakan, pendidikan moral rakyat juga akan dipergunakan, dan pengaruh sosial maupun pendapat umum akan dijalankan.¹⁹

Di dalam UUPA ditegaskan bahwa hak menguasai dari Negara memberikan kewenangan kepada negara untuk: mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang

¹⁷ Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam, (Siyasah dusturiyah)*, Pustaka Setia, Bandung, 2012, hlm. 312.

¹⁸ Departemen Agama, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Cv. Pustaka Agung Harapan, Jakarta, 2006, hlm. 789.

¹⁹ H.B. Syafuri, *Pemikiran Politik Islam*, FSEI Press, Serang, 2010, hlm. 72-73.

angkasa.²⁰ Pelaksanaan hak menguasai dari Negara tidak sepenuhnya dipegang oleh pemerintah Pusat. Dalam UUPA pelaksanaan hak menguasai dari Negara pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Dengan demikian atas dasar Hak Menguasai dari Negara ditentukan adanya berbagai macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Dengan demikian tergambar adanya pertalian antara hak-hak perorangan dengan hak menguasai dari Negara. Hak menguasai dari Negara adalah dasar dari Negara untuk memberikan hak tertentu atas tanah yang bersangkutan dan berdasarkan kekuasaan tersebut Negara menyerahkan tanah kepada suatu instansi pemerintah seperti Kementerian atau kepada suatu Daerah Otonom.²¹

2. Hak Atas Tanah Yang Diberikan Kepada Masyarakat Yang Berasal dari Penguasaan Tanah Negara

Pengertian penguasaan dan menguasai dapat dipakai dalam arti fisik juga dalam arti yuridis, yang beraspekkan perdata (privat) maupun publik. Penguasaan yuridis pada umumnya memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai tanah secara fisik, meskipun terdapat juga penguasaan yang secara yuridis tidak memiliki kewenangan secara fisik terhadap tanah tersebut. penguasaan secara yuridis dilandasi hak yang dilindungi hukum.²² Dalam penguasaan tanah secara yuridis seperti hak milik atas tanah, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah, hak sewa tanah dan hak pengelolaan atas tanah, terdapat kondisi

²⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 1985, hlm.6.

²¹ Marulak Pardede, Hak Menguasai Negara Dalam Jaminan Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Dan Peruntukannya (State's Right To Take Possession Legal Certainty On Ttitle Over Land And Land Designation), *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 19 No. 4, Desember 2019: 405-420.

²² Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Prenada, Jakarta, 2005, hlm. 73.

dimana hak-hak tersebut tidak disertai dengan penguasaan secara fisik. Budi Harsono memberikan contoh tentang penguasaan tanah secara yuridis yang tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik dalam hal kreditor pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaannya secara fisik tetap ada pada yang empunya tanah (debitor).²³

Urip Santoso menjelaskan mengenai hak-hak penguasaan atas tanah yang terdapat dalam pengaturan hukum tanah yang digolongkan menjadi 2 hak penguasaan atas tanah, yaitu hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum dan hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang kongkret.²⁴ Mengenai hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum, menurut Urip, belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Penguasaan atas tanah tersebut mengandung ketentuan-ketentuan yang pertama yaitu memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan. Kedua, menetapkan isi dari hak penguasaan atas tanah yaitu mengatur apa saja yang dibolehkan, diwajibkan, dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya termasuk jangka waktu penguasaan ha katas tanah. Ketiga, mengatur hal-hal mengenai subyek pemegang hak atas tanah, yaitu siapa saja yang dapat menjadi pemegang hak atas tanah, serta syarat-syarat yang wajib dipenuhi bagi oleh pemegang hak atas tanah selama dalam penguasaan atas tanah. Sementara, mengenai hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang kongkret, Urip menjelaskan hak penguasaan atas tanah, sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objek dari hak atas tanah, dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek pemegang hak atas tanah.²⁵

Selanjutnya hak penguasaan atas tanah Urip menafsirkan dalam peraturan pertanahan mengandung ketentuan-ketentuan mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang kongkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu; mengatur hal-hal mengenai

²³ Boedi Harsono, *Ibid*, hlm. 22

²⁴ Urip Santoso, *Op.cit.*, hlm. 74.

²⁵ *Ibid*.

pembebanan hak atas tanah dengan hak lain seperti hak tanggungan; mengatur hal-hal mengenai pemindahan atau peralihan hak atas tanah kepada pihak lain; mengatur hal-hal mengenai hapusnya hak atas tanah; serta mengatur hal-hal mengenai pembuktian hak atas tanah diantaranya melalui peran lembaga pendaftaran tanah.²⁶

Dalam hukum positif Indonesia tersebar secara eksplisit beberapa hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada masyarakat yang menguasai tanah negara, diantaranya :

a. Hak Bangsa Indonesia atas tanah

Dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUPA bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia. Ketentuan tersebut memberikan justifikasi bahwa terdapat hak bangsa atas tanah di wilayah Indonesia. Hak bangsa ini dapat diartikan sebagai hak bersama masyarakat Indonesia di dalam menggunakan, memanfaatkan, memungut hasilnya di wilayah Indonesia. Hak bangsa tersebut senafas dengan landasan filosofi bangsa di dalam sila ke-3 Pancasila yang berisikan “Persatuan Indonesia”.

Selanjutnya, Pasal 1 Ayat (2) UUPA di dalam penjelasan umum dikatakan bahwa bumi (permukaan tanah) dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula bagi Bangsa Indonesia. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan. Selanjutnya dalam penjelasan disebutkan bahwa dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan luar angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat, yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu tingkatan mengenai seluruh wilayah negara Indonesia.

Berdasarkan penjelasan UUPA tersebut dapat dipahami bahwa hak bangsa atas tanah ditempatkan sebagai hak tertinggi atas tanah dibandingkan dengan hak milik individual atau hak-hak masyarakat yang berada di daerah tertentu serta dari hak ulayat sebelum hak bangsa itu diproklamkan. Jadi, hak bangsa atas tanah

²⁶ *Ibid.*

merupakan hak penguasaan atas tanah yang paling tinggi, dan hak-hak lain seperti hak individual, hak ulayat, hak masyarakat daerah tertentu pada dasarnya berasal dari hak bangsa. Berkaitan dengan hak bangsa ini dalam kenyataannya sebagaimana telah dipaparkan dalam sub bab sebelumnya sebagai hasil dari kunjungan tim ke lapangan, belum dapat dipahami oleh seluruh aspek masyarakat baik negara sebagai organisasi tertinggi, pemerintah daerah sebagai pelaksana kewenangan negara di daerah atas tanah, dan anggota-anggota masyarakat, sehingga terjadilah kondisi dimana saling tarik menarik kepentingan dan kebutuhan satu sama lain terhadap tanah.

Juga dapat dipahami di dalam Penjelasan UUPA di atas, bahwa hak bangsa atas tanahnya merupakan hasil dari perjuangan seluruh masyarakat Indonesia memperjuangkan tanah air sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi seluruh rakyat Indonesia, yang ingin memproklamkan kemerdekaannya, merebutnya kembali dari penguasaan penjajah. Telah banyak yang dikorbankan, nyawa, pertumpahan darah, keluarga, harta benda, semata-mata untuk anak cucu mereka agar dapat dimanfaatkan, digunakan, dipungut hasilnya untuk memenuhi dan mencukupi kebutuhan generasi yang akan datang.

Boedi Harsono mengemukakan bahwa hak bangsa itu meliputi semua tanah, kata “seluruh” dalam kalimat “seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dalam wilayah Republik Indonesia adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA, menunjukkan tidak ada sejenkal tanah pun di Negara kita yang merupakan apa yang disebut “*res nullius*” atau tanah yang tidak bertuan.²⁷

Kemudian di dalam Pasal 1 ayat (3) UUPA disebutkan bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, serta ruang angkasa termaksud dalam ayat 2 pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi. Dapat ditasirkan bahwa proklamasi kemerdekaan yang diumumkan hingga ke penjuru dunia, melegitimasi hak bangsa atas tanah air Indonesia tidak dapat lagi diganggu gugat oleh bangsa asing, tidak ada lagi perebutan penguasaan fisik tanah di Indonesia, dan hak bangsa

²⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya)*, Cetakan Kedelapan, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm. 259.

untuk hidup dan melanjutkan kehidupan hingga anak cucu dengan sampai waktu yang tidak terbatas yakni akhir seluruh kehidupan (kiamat). Dengan demikian kemerdekaan menjamin hak bangsa Indonesia atas tanah airnya adalah hak yang bersifat abadi.

Di dalam Penjelasan Umum UUPA dituliskan bahwa adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi. Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun, tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Meskipun setelah kemerdekaan, setelah berlakunya undang-undang ini, daerah Irian Barat masih berada di bawah kekuasaan penjajahan Belanda, atas dasar Pasal 1 ayat (3) UUPA menurut hukum tetap menjadi bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya kepunyaan bangsa Indonesia. Pada tahun 1962, berdasarkan Perjanjian New York tanggal 15 Agustus 1962, daerah Irian Barat berhasil direbut kembali.

Jika didasarkan kepada hak bangsa atas tanah, sesuai Pasal 1 ayat (1), Pasal 1 ayat (2), dan Pasal 1 ayat (3) UUPA, maka secara filosofis, khususnya tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang diberikan kepada bangsa Indonesia, adalah sebagai takdir dan rezeki bangsa Indonesia untuk hidup dan memenuhi kebutuhan hidupnya dari tanah tersebut yang sudah ada sejak era manusia-manusia pertama yang diciptakan dan menapakkan kaki di Indonesia, kemudian tanah ini dijajah dan menjadi perebutan kekuasaan bagi bangsa-bangsa lain, pun secara lahiriah tanah ini masih merupakan kepunyaan bangsa Indonesia, lalu kemudian diperjuangkan dan direbut kembali oleh bangsa ini dengan mengorbankan jiwa raga, harta benda, tanah ini tetap menjadi hak bangsa Indonesia, hingga sekarang dan masa yang akan datang tetap menjadi hak bangsa Indonesia untuk melanjutkan hidup dan penhidupannya.

Seyogianya atas dasar hak bangsa itu, negara harus dapat menjamin terpenuhinya kebutuhan rakyat atas tanah, memberikan keadilan yang merata kepada setiap yang membutuhkan tanah untuk penghidupannya, serta memberikan

kepastian agar tidak terjadi tindakan saling merebut atau mengganggu hak-hak setiap orang atas tanah agar tercapai kesejahteraan hidup sebagaimana yang diamanatkan dan dicita-citakan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum.

Kenyataannya kini, hak bangsa tidak lagi dipahami sebagai hak tertinggi yang patut diakui dan dihormati oleh bangsa itu sendiri dan negara sebagai wakil dari bangsa. Kesalahan mengenal dan memahami peran negara dan hak masyarakat atas tanah, telah menggeser kedudukan mana yang lebih tinggi yang dirasa lebih berhak untuk menguasai tanah secara fisik, akibatnya muncul kembali bayangan-bayangan tanah milik negara diantara hak bangsa atas tanah. Luh Putu Ade Ika Surya Dharma Putri dalam penelitiannya, konsep hak bangsa atas tanah Indonesia ditarik dari garis besar sebenarnya berasal dari inti sari konsep hukum adat yang telah berjalan seiring waktu yang lama dijalankan oleh penduduk asli itu sendiri jauh sebelum dibentuk dan terbentuknya Indonesia sebagai negara kesatuan. Dalam hukum adat, sebuah kepentingan publik lebih didahulukan sebelum kepentingan individual atau pribadi.²⁸

Kusumadara menambahkan hukum adat yang didasarkan kepada konsep perlindungan untuk sebuah kepentingan yang bersifat publik atau kepentingan yang bersifat komunal.²⁹ UUPA juga menerima konsep hak adat atas tanah yang disebut dengan hak ulayat. Hak ulayat menurut UUPA sama dengan *beschikingsrecht* yang menurut Van Vollenhoven dan para ahli hukum adat lainnya dimaksudkan sebagai hak komunal/bersamadari masyarakat adat untuk mengatur dan mengolah tanah mereka seisinya.³⁰ Luh Putu Ade Ika Surya Dharma Putri kemudian menegaskan bahwa penerimaan hukum adat dan hak ulayat dalam UUPA ini tidak dilakukan dengan sepenuh hati, melainkan dengan persyaratan, yaitu hukum adat dan hak ulayat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan

²⁸ Luh Putu Ade Ika Surya Dharma Putri, Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah, *SABDA JUSTITIA: Jurnal Hukum*, Volume 1, No. 1, Tahun 2021, hlm. 2.

²⁹ Kusumadara, *Perkembangan Haknegera Atas Tanah: Hak Menguasai Atau Hak Memiliki?*, diakses dari situs web [https:// media.neliti.com.](https://media.neliti.com), pada tanggal 21 November 2021, Pukul 11.00 WIB.

³⁰ Sumardjono Maria S.W., *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta, 2005, hlm. 55.

kepentingan negara, serta harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia (pasal 2 ayat (4), pasal 3, pasal 5, Penjelasan Umum Bagian II (3) UUPA). Perbuatan mengaku setengah hati tersebut yang pada akhirnya menjadi dasar sumber dari timbulnya konflik yang berkepanjangan antara pemerintah Indonesia hingga kini dan masyarakat adat.³¹

b. Hak-hak Perorangan/Individual. Dalam hak bangsa yang diakui sebagai hak paling tinggi atas tanah, mengandung hak-hak perseorangan (individu) di dalamnya, yang tidak selalu dipahami sebagai penguasaan karena kepemilikan secara pribadi atas tanah, juga ada hak individu yang bersifat sementara. Terhadap hak perorangan atas tanah tersebut, Boedi Harsono membagi hak perorangan atas tanah dengan kriteria sebagai berikut :³²

1) Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa.

Pasal 16 UUPA menentukan hak-hak individu tersebut diantaranya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara yang disebutkan dalam Pasal 53. Adapun Pasal 53 UUPA tersebut yaitu hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa atas tanah.

2) Wakaf, yaitu hak milik yang sudah diwakafkan.³³

Wakaf menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf³⁴ menyebutkan pengertian wakaf adalah perbuatan hukum wakif (pihak yang mewakafkan harta benda miliknya) untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau

³¹ Luh Putu Ade Ika Surya Dharma Putri, *Op.cit.*, hlm. 3.

³² Boedi Harsono, *Loc.cit.*

³³ Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 57.

³⁴ Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf, selanjutnya ditulis dengan UU Wakaf.

kesejahteraan umum menurut syariah. Harta benda yang dapat diwakafkan ialah harta benda yang memiliki daya taha lama dan/atau manfaat jangka panjang serta mempunyai nilai ekonomi menurut syariah yang diwakafkan oleh wakif. Menurut Pasal 16 UU Wakaf, menyebutkan tanah hak milik baik yang sudah maupun belum didaftarkan dapat diwakafkan, baik sebagian dari tanah tersebut maupun seluruhnya, baik berikut maupun tidak berikut dengan bangunan atau benda-benda lain yang melekat di atas tanah. instansi yang berwenang di bidang wakaf tanah adalah Badan Pertanahan Nasional. Di dalam Pasal 17 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Peraturan Pelaksana UU Wakaf, tanah hak milik yang diwakafkan dapat diberikan untuk jangka waktu yang tidak terbatas (selama-lamanya), dalam hal ini maka pemilik dari tanah harus melepaskan hak milik atas tanahnya kepada negara;

3) Hak jaminan atas tanah yang disebut “hak tanggungan”.³⁵

UUPA menentukan bahwa terhadap tanah hak milik atau tanah-tanah yang sifatnya sementara seperti hak guna bangunan, hak guna usaha, dan hak pakai atas tanah dapat dijadikan jaminan utang. Dalam hal tanah-tanah tersebut dijadikan jaminan, maka penguasaan secara yuridis atas tanah menjadi hak dari kreditur pemegang jaminan, akan tetapi penguasaan secara yuridis tidak mengakibatkan terjadinya penguasaan secara fisik atas tanah, kecuali dalam hal debitur pemberi jaminan melakukan wanprestasi, dan untuk pelunasan utangnya adalah tanah yang dijaminan tersebut. Boedi Harsono juga mengatakan kreditur pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaannya secara fisik tetap ada pada yang mempunyai tanah.³⁶

Dalam hal masyarakat ingin memanfaatkan tanah Negara atau tanah pemerintah daerah, tanah negara, ialah tanah yang dikuasai penuh oleh negara. Selanjutnya, Tanah Negara menunjukkan suatu status hubungan hukum tertentu antara obyek dan subyeknya yang dalam konteks ini lebih kepada hubungan

³⁵ Boedi Harsono, *Loc.cit*, hlm. 24.

³⁶ *Ibid*, hlm. 22.

kepemilikan atau kepunyaan antara subyek dan obyek yang bersangkutan.³⁷ Pemberian hak atas tanah yang objeknya tanah Negara, diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.³⁸

Dijelaskan dalam Pasal 8 mengenai hak milik atas tanah negara dapat diberikan kepada Warga Negara Indonesia, badan-badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti bank pemerintah dan badan keagamaan dan badan sosial yang ditunjuk oleh pemerintah. Permohonan hak milik atas tanah diajukan kepada menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan sesuai dengan Pasal 11 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.³⁹ Permohonan hak atas tanah kepada Negara terhadap tanah Negara yang memenuhi persyaratan, akan diberikan keputusan pemberian hak oleh Negara, untuk selanjutnya Negara menerbitkan sertifikat hak atas tanah. Sertifikat hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria menjadi alat bukti bagi pemegang hak atas tanah.

Dalam praktik juga banyak ditemui masyarakat yang ingin memanfaatkan tanah Negara, namun dengan berbagai alasan, pada mulanya pemanfaatan tanah Negara tersebut tidak melalui permohonan kepada Negara seperti yang diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9

³⁷ Dayat Limbong, Tanah Negara, Tanah Terlantar Dan Penertibannya, *Jurnal Mercatoria* Vol 10 No 1/Juni 2017, ISSN No:1979-8652, hlm. 2-3.

³⁸ Zahrah Farhataeni Rohman dan Heru Sugiyono, Tinjauan Yuridis Pemberian Hak Kepemilikan Atas Tanah Negara Kepada Perorangan Atau Badan Hukum, *Procceding: Call for Paper National Conference For Law Studies: Pembangunan Hukum Menuju Era Digital Society*, ISBN: 978-979-3599-13-7, 2020, hlm. 588.

³⁹ *Ibid.*

tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan. Dayat Limbong, menjelaskan tanah Negara yang dimanfaatkan atau diduduki oleh masyarakat secara perseorangan dengan tanpa melalui permohonan kepada Negara, diistilahkan dengan penguasaan tanah Negara tanpa izin yang berhak atau okupasi.⁴⁰ Makna okupasi atau “*accupation*” lebih kepada penguasaan secara fisik atau faktual tanpa diikuti hak (*right*) dalam arti sah secara hukum.⁴¹

Sementara tanah pemerintah daerah merupakan tanah Negara yang atas permohonan pemerintah daerah diberikan sesuatu hak atas tanah kepada pemerintah berupa hak pengelolaan. Hak pengelolaan dirumuskan sebagai hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada suatu lembaga pemerintah, atau pemerintah daerah, badan hukum pemerintah, atau pemerintah daerah untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan, menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya, serta menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh pemegang hak pengelolaan, yang meliputi segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan kegunaannya dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang sesuai peraturan yang berlaku.⁴²

Baik tanah Negara maupun tanah pemerintah daerah dengan hak pengelolaan, apabila tanah tersebut tidak dimanfaatkan sesuai peruntukannya oleh Negara atau pemerintah daerah, maka kondisi ini lazim diistilahkan dengan tanah terlantar. Sudarto Gautama mengemukakan istilah tanah terlantar diartikan antara keadaan jika tanah yang tidak dipakai sesuai dengan keadaannya.⁴³ Selain itu A.P Parlindungan menjelaskan konsep tanah terlantar dengan merujuk kepada hukum adat yaitu sesuai dengan karakter tanah terlantar sebagai kondisi fisik tanah yang

⁴⁰ Dayat Limbong, *Op.cit.*, hlm. 3.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Ramli Zein, *Op.cit.*, hlm. 57.

⁴³ Sudarto Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Cetakan Ke Sembilan, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 136.

telah berubah dalam kurun waktu tertentu berkisar antara 3,5 sampai dengan 10 tahun, maka haknya gugur dan kembali kepada hak ulayat.⁴⁴ Berdasarkan kedua pendapat para ahli hukum ini, tanah terlantar digambarkan sebagai kondisi fisik tanah yang sudah tidak lagi produktif dan tidak bertuan.⁴⁵ Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 40 Undang-Undang Pokok Agraria, hapusnya hak atas tanah diantaranya disebabkan oleh tanah tersebut ditelantarkan.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, menyebutkan pengertian tanah terlantar dalam Pasal 1 angka 2 adalah tanah hak, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan dasar penguasaan atas tanah, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara. Jika merujuk pada peraturan ini, tanah Negara seolah tidak termasuk sebagai subjek tanah terlantar. Istilah dasar penguasaan atas tanah menurut peraturan ini, diartikan keputusan/surat dari pejabat yang berwenang yang menjadi dasar bagi orang atau badan hukum untuk memperoleh, menguasai, mempergunakan, atau memanfaatkan tanah. Meskipun Negara tidak menjadi subjek yang dapat menelantarkan tanah, namun jika merujuk kepada pendapat Sudarto Gautama, tindakan Negara yang tidak memanfaatkan tanah Negara, dapat dianggap sebagai perbuatan yang menelantarkan tanah.

Kondisi demikian apabila dimanfaatkan oleh masyarakat, secara fisik tanah akan menjadi lebih produktif dan memberikan nilai baik secara materil maupun imateril, pemanfaatan tanah Negara yang ditelantarkan tersebut pada kenyataannya dapat menjadi sumber kesejahteraan masyarakat, hal ini tentunya menjadi sejalan dengan amanat konstitusi, bahwa tanah di Indonesia harus dapat mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Sementara, berkaitan dengan tanah pemerintah daerah dengan hak pengelolaan yang tidak dimanfaatkan dalam jangka waktu yang lama hingga lebih dari 10 tahun, sudah jelas menurut Peraturan

⁴⁴ A.P. Parlindungan, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah (Menurut Sistem UUPA)*, Mandar Maju, Bandung 1990, hlm.7.

⁴⁵ Dayat Limbong, *Op.cit.*, hlm. 5.

Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, telah melakukan perbuatan menelantarkan tanah. Seyogyanya, berdasarkan peraturan ini, hak pengelolaan yang dipegang oleh pemerintah daerah atas tanah Negara, sudah dicabut oleh Negara dan kembali menjadi tanah Negara.

Pada kenyataannya, masyarakat yang mengokupasi tanah Negara dan tanah pemerintah daerah “secara tidak sah”, sedangkan tanah tersebut telah ditelantarkan secara fisik maupun penggunaannya, dianggap telah melakukan penyerobotan tanah dan melakukan pelanggaran. Sikap Negara yang mengabulkan permohonan pendaftaran tanah hak pengelolaan pemerintah daerah Kota Bandung pada Tahun 2017, bertepatan dengan munculnya konflik dengan masyarakat di kawasan permukiman Kelurahan Tamansari Kota Bandung, setelah sejak tahun 1933 pemerintah daerah Kota Bandung mengakui tanah di kawasan tersebut telah dipunyai dengan status Hak Pengelolaan atas tanah Negara, menurut penulis tidak tepat, terlebih kondisi tersebut dijadikan dasar untuk melakukan pengusuran masyarakat yang sudah turun temurun lebih dari 10 tahun memanfaatkan tanah tersebut untuk tempat tinggal dan sumber perekonomian masyarakat.

Apabila ditinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sesungguhnya masyarakat yang sudah puluhan tahun memanfaatkan tanah Negara atau tanah pemerintah daerah yang ditelantarkan, dapat menjadi peluang baik bagi masyarakat untuk memohonkan hak milik atau hak atas tanah lainnya kepada Negara. berdasarkan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah baru dibuktikan sah satunya dengan penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau tanah hak pengelolaan. Selanjutnya dalam Pasal 24 peraturan ini, menyebutkan dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahuluan-

pendahulunya, dengan syarat: penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya; b. penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

D. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan di atas, maka diperoleh simpulan hak menguasai Negara dalam mengatur hubungan hukum antara masyarakat dengan tanah Negara yang berasal dari penguasaan tanah Negara, berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria dengan beberapa pendapat para ahli hukum, hanya ditafsirkan bahwa pemberian hak atas tanah Negara kepada masyarakat berdasarkan permohonan hak atas tanah kepada negara. Namun, sesungguhnya hak menguasai Negara atas tanah, dalam menentukan dan mengatur hubungan hukum antara tanah dengan perseorangan, dapat juga diterapkan dalam kondisi pemberian hak tanah Negara yang berasal dari penguasaan secara fisik dengan itikad baik. Terhadap kondisi tersebut Negara belum mengatur lebih lanjut.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

A.P. Parlindungan, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah (Menurut Sistem UUPA)*, Mandar Maju, Bandung 1990.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 1985.

_____, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya)*, Cetakan Kedelapan, Djambatan, Jakarta, 1999.

Departemen Agama, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Cv. Pustaka Agung Harapan, Jakarta, 2006.

H.B. Syafuri, *Pemikiran Politik Islam*, FSEI Press, Serang, 2010.

Imam Koeswahyono, “*Hak Menguasai Negara, Perspektif Indonesia Sebagai Negara Hukum*”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun ke-38 No. 1 (Januari-Maret 2008).

John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1987.

Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam*, (Siyasah dusturiyah), Pustaka Setia, Bandung, 2012.

Maria SW. Sumardjono, *Tinjauan Kasus Beberapa Masalah Tanah*, Cetakan Pertama Edisi Revisi (Yogyakarta: Jurusan Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 1982).

Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah, Yogyakarta, 2004.

Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997.

Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, cet ke-4, Jakarta, 1990.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2006.

Sudarto Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Cetakan Ke Sembilan, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Sumardjono Maria S.W., *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta, 2005.

Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Prenada, Jakarta, 2005.

B. Jurnal

Birman Simamora, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Jalan Tol Pekanbaru–Kandis–Dumai*, Jurnal Hukum Respublica, Vol. 17 No. 1, 2017.

Dayat Limbong, *Tanah Negara, Tanah Terlantar Dan Penertibannya*, Jurnal Mercatoria Vol 10 No 1/Juni 2017, ISSN No:1979-8652.

Luh Putu Ade Ika Surya Dharma Putri, *Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah*, Sabda Justitia: Jurnal Hukum, Volume 1, No. 1, Tahun 2021.

Marulak Pardede, *Hak Menguasai Negara Dalam Jaminan Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Dan Peruntukannya (State's Right To Take Possession Legal Certainty On Ttitle Over Land And Land Designation)*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 19 No. 4, Desember 2019.

Putri Lestari, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum Di Indonesia Berdasarkan Pancasila*, SIGn Jurnal Hukum, Vol. 1, No. 2 (Maret 2020).

Shelin Nabila Wibowo, *Kepastian Hukum Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Cisumdawu*, Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan, Volume 4, Nomor 2, Juni 2021.

Sumral Buru Manoe, “*Konstruksi Hak Menguasai Negara Dalam Tata Laksana Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Di Kabupaten Semarang*” Jurnal Pembaharuan Hukum Volume I No. 2 (Mei – Agustus 2014).

Yandry Deby Ratu Rory, Charles R. Ngangi, dan Melsje Yellie Memah, *Implementasi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Manado-Bitung Di Kabupaten Minahasa Utara*, Jurnal Agri-Sosio Ekonomi Unsrat, Volume 14 Nomor 1, Januari 2018.

Zahrah Farhataeni Rohman dan Heru Sugiyono, *Tinjauan Yuridis Pemberian Hak Kepemilikan Atas Tanah Negara Kepada Perorangan Atau Badan Hukum*, Procceding: Call for Paper National Conference For Law Studies: Pembangunan Hukum Menuju Era Digital Society.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf

D. Internet

Ali Nursahid, Kronologi Penggusuran Tamansari Versi Satpol PP Bandung, diakses dari situs web <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191218070856-20-457918/kronologi-penggusuran-tamansari-versi-satpol-pp-bandung>, Pada Tanggal 20 November 2021, Pukul 09.30 WIB.

M. Noor Marzuki, Direntur Pengadaan Tanah Wilayah I Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Reformasi Peraturan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, diakses dari http://tataruangpertanahan.com/pdf/pustaka/bahan_tayangan/105.pdf, pada tanggal 01 Desember 2016, pukul 10.00 WIB.

Perpustakaan Lembaha Ketahanan Nasional, diakses dari situs web <http://lib.lemhannas.go.id/public/media/catalog/0010-121500000011115/swf/2823/files/basic-html/page5.html>, pada tanggal 21 November 2021, pukul 10.00 WIB.

Kusumadara, Perkembangan Haknegara Atas Tanah: Hak Menguasai Atau Hak Memiliki?, diakses dari situs web [https:// media.neliti.com.](https://media.neliti.com), pada tanggal 21 November 2021, Pukul 11.00 WIB.