

KARYA ILMIAH

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
PENGATURAN PENGUASAAN TANAH NEGARA**

Oleh :

Dr. Donna O. Setiabudhi, SH, MH



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
FAKULTAS HUKUM
MANADO
2014

PENGESAHAN

Pantia Penilai Karya Ilmiah Dosen Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi,
telah memeriksa dan menilai Karya Ilmiah dari :

Nama : Dr. Donna O. Setiabudhi, SH, MH
NIP : 198210032006042002
Pangkat/Golongan : Penata, III/c
Jabatan : Lektor
Judul Karya Ilmiah : Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengaturan
Penguasaan Tanah Negara
Dengan Hasil : Memenuhi Syarat

Manado, Agustus 2014
Dekan/Ketua Tim Penilai
Karya Ilmiah

Prof. Dr. Telly Sumbu, SH, MH
NIP. 195809031986022001

KATA PENGANTAR

Tanah merupakan salah satu pendukung yang sangat vital dalam kehidupan manusia karena tanah tidak terbatas hanya sebagai tempat untuk membangun tempat tinggal namun lebih dari hal tersebut, tanah menjadi tempat bagi suatu individu atau pun suatu komunitas untuk membangun kehidupan ekonomi, politik, sosial dan budaya. Pengaturan tanah di Indonesia merupakan tanggung jawab negara.

Penerbitan hak atas tanah negara yang dimohonkan seseorang tidak membutuhkan dokumen berupa akta jual beli ataupun akta hibah tetapi cukup dengan bukti atau dokumen penguasaan dari pemerintah setempat, pemohon hak dapat diberikan hak atas tanah negara tersebut. Permasalahan yang kemudian kerap timbul adalah munculnya sengketa akibat kekeliruan pemerintah setempat dalam menerbitkan dokumen yang menjadi dasar penerbitan hak yang berasal dari tanah Negara. Hal ini terjadi dikarenakan belum jelasnya kewenangan pemerintah daerah dalam pengaturan dan penataan tanah Negara. Padahal jika pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam hal pengaturan dan penataan tanah Negara diharapkan dapat menjadi salah satu pendukung bagi terwujudnya kepastian hukum dalam proses penerbitan hak atas tanah yang berasal dari tanah Negara.

Untuk itulah maka penulis berharap karya ilmiah dengan judul **Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengaturan Penguasaan Tanah Negara** ini nantinya akan dapat memberikan referensi mengenai apa saja yang menjadi kewenangan daerah dalam pengaturan dan penataan tanah Negara.

Penulis

Manado, Agustus 2014

DAFTAR ISI

JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG	1
B. PERMASALAHAN	4
C. TUJUAN PENELITIAN	4
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	4
A. TANAH NEGARA	5
B. TEORI KEWENANGAN	8
C. GOOD GOVERNANCE	8
BAB III METODE PENELITIAN.....	11
A. TIPE PENELITIAN	11
B. PENDEKATAN PENELITIAN	16
C. JENIS DATA	12
D. ANALISIS DATA	12
BAB IV PEMBAHASAN	18
A. KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MASALAH PERTANAHAN	14
B. PENGATURAN PENGUASAAN TANAH NEGARA SEBAGAI IMPLEMENTASI KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM BIDANG PERTANAHAN	19
BAB V PENUTUP	23
A. KESIMPULAN	23
B. SARAN	24
DAFTAR PUSTAKA	24

KATA PENGANTAR

Tanah merupakan salah satu pendukung yang sangat vital dalam kehidupan manusia karena tanah tidak terbatas hanya sebagai tempat untuk membangun tempat tinggal namun lebih dari hal tersebut, tanah menjadi tempat bagi suatu individu atau pun suatu komunitas untuk membangun kehidupan ekonomi, politik, sosial dan budaya. Pengaturan tanah di Indonesia merupakan tanggung jawab negara.

Penerbitan hak atas tanah negara yang dimohonkan seseorang tidak membutuhkan dokumen berupa akta jual beli ataupun akta hibah tetapi cukup dengan bukti atau dokumen penguasaan dari pemerintah setempat, pemohon hak dapat diberikan hak atas tanah negara tersebut. Permasalahan yang kemudian kerap timbul adalah munculnya sengketa akibat kekeliruan pemerintah setempat dalam menerbitkan dokumen yang menjadi dasar penerbitan hak yang berasal dari tanah Negara. Hal ini terjadi dikarenakan belum jelasnya kewenangan pemerintah daerah dalam pengaturan dan penataan tanah Negara. Padahal jika pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam hal pengaturan dan penataan tanah Negara diharapkan dapat menjadi salah satu pendukung bagi terwujudnya kepastian hukum dalam proses penerbitan hak atas tanah yang berasal dari tanah Negara.

Untuk itulah maka penulis berharap karya ilmiah dengan judul

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGATURAN

PENGUASAAN TANAH NEGARA

Ini nantinya akan dapat memberikan referensi mengenai apa saja yang menjadi kewenangan daerah dalam pengaturan dan penataan tanah Negara

Manado

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kewenangan Pemerintah untuk mengatur bidang diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa : “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Sejarah Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, dimulai ketika Soepomo menyampaikan pidato di depan sidang BPUPKI pada tanggal 31 Mei 1945 berkaitan dengan Negara integralistik. Soepomo menyatakan bahwa dalam Negara yang berdasar integralistik berdasar persatuan, maka dalam lapangan ekonomi akan dipakai sistem “Sosialisme Negara” (Staats Socialisme). Perusahaan-perusahaan yang penting akan diurus oleh negara sendiri. Pada hakekatnya negara yang akan menentukan dimana, dimasa apa, perusahaan apa yang akan diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah atau yang akan diserahkan pada suatu badan hukum privat atau kepada seseorang, itu semua tergantung dari pada kepentingan Negara atau kepentingan rakyat seluruhnya. Begitupun tentang hal tanah, pada hakekatnya negara yang menguasai tanah seluruhnya. Tambang-tambang yang penting untuk negara akan diurus oleh negara sendiri.¹

Tanah merupakan salah satu pendukung yang sangat vital dalam kehidupan manusia karena tanah tidak terbatas hanya sebagai tempat untuk membangun tempat

¹ Muhammad Bakri. 2007. Hak Menguasai Tanah Oleh Negara(Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria). Yogyakarta : Hlm. 35

tinggal namun lebih dari hal tersebut, tanah menjadi tempat bagi suatu individu atau pun suatu komunitas untuk membangun kehidupan ekonomi, politik, sosial dan budaya. Pengaturan tanah di Indonesia merupakan tanggung jawab negara.

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. Dengan demikian yang disebut tanah negara adalah tanah-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. Tanah yang berstatus tanah negara dapat dimintakan suatu hak untuk kepentingan tertentu dan menurut prosedur tertentu.

Dokumen yang digunakan untuk penerbitan sertipikat hak atas tanah yang berasal dari tanah negara adalah 1) surat keterangan dari pemerintah setempat bahwa tanah tersebut bukan tanah bekas milik adat, 2) surat keterangan dari pemerintah setempat mengenai riwayat penguasaan atas tanah tersebut secara terus menerus

selama 20 tahun dari pendahulu-pendahulunya dan 3) surat keterangan penguasaan oleh pemohon.²

Penerbitan hak atas tanah negara yang dimohonkan seseorang tidak membutuhkan dokumen berupa akta jual beli ataupun akta hibah tetapi cukup dengan bukti atau dokumen penguasaan dari pemerintah setempat, pemohon hak dapat diberikan hak atas tanah negara tersebut. Permasalahan yang kemudian kerap timbul adalah munculnya sengketa akibat kekeliruan pemerintah setempat dalam menerbitkan dokumen yang menjadi dasar penerbitan hak yang berasal dari tanah negara misalnya :

- a) memberikan keterangan sebagai tanah yang bukan merupakan tanah bekas milik adat dan beberapa tahun kemudian muncul gugatan dari pihak lain yang menyebutkan adanya kekeliruan dalam penerbitan sertifikat hak karena diterbitkan atas tanah negara padahal mereka memiliki bukti bahwa tanah tersebut adalah tanah bekas milik adat.
- b) Memberikan keterangan mengenai riwayat penguasaan berurur-turut selama 20 tahun kepada seseorang dan dalam kenyataannya beberapa tahun kemudian muncul gugatan dari pihak lain yang mengajukan bukti bahwa penguasaan yang bermohon tersebut bersama pendahulunya pernah terputus dan tidak didasari iktikad baik.
- c) Memberikan keterangan penguasaan tanah kepada pemohon hak namun kemudian timbul gugatan pihak lain karena ternyata pemohon tersebut hanya menggarap sementara

² Pasal 24 ayat 1 PP No. 24 Tahun 1997 dan Pasal 60 ayat (1) PMNA/KBPN 3 tahun 1997

Masalah-masalah di atas menunjukkan bahwa masih terdapat kendala dan hambatan yang menyebabkan pemahaman aparat pemerintah setempat mengenai tanah negara masih minim dan belum ada suatu sistem yang baik mengenai identifikasi penguasaan tanah-tanah negara di wilayah yang menjadi wilayah pemerintahannya. Oleh karena itu peneliti bermaksud untuk melakukan pengkajian mengenai hal ini dengan permasalahan yang akan disebutkan pada poin selanjutnya.

B. Permasalahan

Bagaimana kewenangan pemerintah daerah dalam pengaturan dan penataan tanah negara agar dapat menjadi salah satu pendukung bagi terwujudnya kepastian hukum dalam proses penerbitan hak atas tanah yang berasal dari tanah negara?

C. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui kewenangan pemerintah daerah dalam pengaturan dan penataan tanah negara agar dapat menjadi salah satu pendukung bagi terwujudnya kepastian hukum dalam proses penerbitan hak atas tanah yang berasal dari tanah negara

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tanah Negara

Maria S.W. Sumardjono (2008) mengemukakan bahwa Secara umum tanah di Indonesia dapat dibedakan menjadi 2 (dua) jenis yaitu tanah hak dan tanah negara. Tanah negara sebagaimana dikemukakan oleh A. Ridwan Halim³ terbagi menjadi dua jenis yaitu :

- 1) Tanah Negara Bebas adalah tanah negara yang langsung dibawah penguasaan negara (*vrij landsdomein*) dan diatas tanah tersebut tidak ada satupun hak yang dipunyai oleh pihak lain selain negara.
- 2) Tanah negara tidak bebas adalah tanah negara yang sudah ditumpangi oleh suatu hak oleh pihak lain(*onvrij landsdomein*).

Defenisi Tanah Negara dapat dibaca dalam Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 1953 (L.N. 1953, No. 14, T.L.N. No. 362). Dalam Peraturan Pemerintah tersebut disebutkan bahwa Tanah adalah tanah sebagai “ tanah yang dikuasai penuh oleh negara” di mana tanah tersebut merupakan tanah-tanah yang bebas dari hak-hak yang melekat di atasnya baik hak barat maupun hak adat . Boedi Djatmiko⁴ mengemukakan pandangannya bahwa dalam tataran yuridis bahwa terdapat dua kategori Tanah Negara dilihat dari asal usulnya yakni :

1. Tanah Negara yang berasal dari tanah yang benar-benar belum pernah ada hak atas tanah yang melekatinya atau disebut sebagai tanah Negara bebas;

³A.Ridwan.Halim. 1983. HukumAgraria Dalam Tanya Jawab,(Jakarta : Ghalia Indonesia : Jakarta. Hlm. 96

⁴Boedi Djatmiko. 2008. Tanah Negara dan Wewenang Pemberian Haknya . Disertasi : Jakarta.

2. Tanah Negara yang berasal dari tanah-tanah yang sebelumnya ada haknya, karena sesuatu hal atau adanya perbuatan hukum tertentu menjadi tanah Negara. Tanah bekas hak barat, tanah dengan hak atas tanah tertentu yang telah berakhir jangka waktunya, tanah yang dicabut haknya, tanah yang dilepaskan secara sukarela oleh pemiliknya.

Boedi Djatmiko⁵ mengemukakan bahwa dalam tataran politik hukum tanah pada waktu itu tanah Negara adalah tanah milik Negara (Raja/Ratu) diterapkan di Indonesia melalui produk hukum dalam peraturan “ agrarisch besluit” yang diundangkan dalam lembaran Negara “Staatblad” no. 118 tahun 1870 (S. 1870-118). Dalam Pasal 1, disebutkan:

“ behoudens opvolging van de tweede en derde bepaling der voormelde wet, blijft het beginsel gehandhaafd, dat alle grond, waarop niet door anderen regt van eigendom wordt bewezen, domein van de Staat is”.
(dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam pasal 2 dan 3 Agrarisch Wet, tetap dipertahankan asas, bahwa semua tanah pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendommenya, adalah domein (milik) Negara).

Selanjutnya Boedi Djatmiko⁶ mengemukakan pula bahwa Ketentuan Pasal 1 Agrarisch Besluit ini dikenal sebagai pernyataan kepemilikan “ *Domein Verklaring*” dari Negara dan dikenal sebagai pernyataan domein umum (*algemene Domein Verklaring*). Disamping itu, dikenal juga adanya pernyataan domein khusus (*speciale Domein Verklaring*) yang tercantum dalam peraturan perundangan tentang

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

pengaturan hak erfpacht yang diundangkan dalam S. 1875 – 94f, S. 1877 – 55 dan S. 1888 – 55. Rumusannya sebagai berikut:

“ alle woeste gronden in de Gouvernementsladen op.... berhooren, voorzoover daarop door leden der inheemsche bevolking gene aan het ontginningsrecht ontleende rechten worden uitgeoefend, tot het Staatsdomein. Over dit tot het Staatsdomein behoorende gronden, berust behoudens het ontginningsrecht der bevolking, de beschikking iutluitend bij het Gouvernement” (engelbrecht dalam Boedi Djatmiko, 2008).

“Semua tanah kosong dalam daerah pemerintahan langsung adalah domein Negara, kecuali yang diusahakan oleh para penduduk asli dengan hak-hak yang bersumber pada hak membuka hutan. Mengenai tanah-tanah Negara tersebut kewenangan untuk memutuskan pemberiannya kepada pihak lain hanya ada pada pemerintah, tanpa mengurangi hak yang sudah dipunyai oleh penduduk untuk membukanya”.

Pandangan berikutnya mengenai tanah negara dikemukakan oleh John Salindeho⁷ bahwa tanah negara adalah sama dengan tanah yang langsung dikuasai oleh Negara. Jadi tanah negara adalah semua tanah yang “belum dihaki” dengan hak-hak perorangan oleh UUPA. Tanah yang sudah dimiliki oleh suatu badan/instansi Pemerintah, adalah tanah negara pula, tetapi sudah diberikan dan melekat hak atas sesuai ketentuan yang berlaku (Hak Pakai dan Hak Pengelolaan). Selanjutnya

⁷ John Salindeho. 1993. Masalah Tanah Dalam Perkembangan. Sinar Grafika : Jakarta

dikemuakan pula bahwa Tanah Negara yang dapat dimintakan menjadi tanah hak dapat berupa :

- a) Tanah negara yang masih kosong atau murni, tanah negara yang dikuasai secara langsung dan belum dibebani hak suatu apapun.
- b) Tanah Negara yang berasal dari konversi Hak Barat yang telah berakhir waktunya.
- c) Tanah hak yang statusnya ditingkatkan.
- d) Tanah hak yang statusnya diturunkan dengan pelepasan hak.

B. Teori Kewenangan

Istilah "wewenang" seringkali dipadankan dengan istilah "kekuasaan" padahal kedua istilah tersebut tidak sama. Akan tetapi dalam konteks tertentu keduanya dapat digunakan secara bergantian tanpa mengubah substansi pengertian kalimat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan "kekuasaan" dan wewenang amat sulit dibedakan. Keduanya menggambarkan suatu otoritas pelaksanaan fungsi pemerintahan⁸.

Menurut Ridwan H.R secara semantik istilah kekuasaan berasal dari kata "kuasa" artinya kemampuan atau kesanggupan (untuk berbuat sesuatu ; kekuatan) sedang "wewenang" adalah⁹ :

1. Hak dan kekuasaan untuk bertindak atau melakukan sesuatu ;

⁸ Ridwan. HR. 2006. Hukum Administrasi Negara. UII Press : Yogyakarta. Hlm. 100.

⁹ Ibid. Hlm. 101

2. Kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.

Beda antara "kekuasaan" dan "wewenang" (*authority*) adalah bahwa setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedang "wewenang" adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat. Menurut Bagir Manan¹⁰ kekuasaan tidak sama artinya dengan "wewenang". Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan "wewenang" berarti hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*). Lebih lanjut pengertian "wewenang" dikemukakan oleh H. D. Stout dalam Ridwan H.R¹¹

" Bevoegheid.....wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuurlijke bevoegheden door publicrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke, rechtsverkeer.

(Wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik).

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut :

“Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari

¹⁰ Ibid. Hlm. 54

¹¹ Ibid Hlm. 55

Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik".¹²

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹³

¹² Indroharto. 1993. Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Harapan : Jakarta . Hlm. 90

¹³ Philipus M. Hadjon. 1997. Penataan Hukum Administrasi. Fakultas Hukum Unair : Surabaya. Hlm. 2

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Jenis ilmu hukum secara garis besarnya ada 2 (dua) yaitu ilmu hukum dogmatik dan ilmu hukum empirik. Ilmu hukum dogmatik bertugas untuk memaparkan, menganalisis, mensistematisasi, dan menginterpretasi hukum yang berlaku. Objek ilmu hukum dogmatik adalah memahami asas-asas hukum, mensistematisasi gejala hukum, menginterpretasi aturan hukum yang berlaku dan menilai hukum yang berlaku. Ilmu hukum empirik adalah ilmu yang membedakan secara tajam antara fakta dan norma, antara gejala hukum dan fakta-fakta kemasyarakatan. Terkait dengan penelitian ini, maka penelitian ini dilakukan terhadap asas hukum dan aturan hukum yang berlaku dalam sehingga tipe penelitian ini adalah tipe penelitian normatif.

B. Pendekatan Penelitian

Penelitian hukum memiliki beberapa pendekatan yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Dalam penelitian, digunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) yaitu beranjak dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tanah negara, dan pemerintah daerah. Selain itu, menggunakan pula pendekatan konseptual atau (*conceptual approach*)

yaitu beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum yang relevan dengan masalah yang diteliti.

C. Jenis Data

Data-data yang hendak dikumpulkan adalah data-data sekunder yang meliputi bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, asas-asas dan hasil-hasil penelitian terkait dengan tanah dan kewenangan pemerintah daerah.
2. Bahan hukum sekunder berupa dokumen-dokumen dan literatur/bacaan yang mencakup dasar-dasar teoretik atau doktrin yang relevan dengan tanah dan kewenangan pemerintah daerah termasuk bahan hukum yang diperoleh dari internet, hasil seminar, simposium dan hasil lokakarya yang terkait dengan tanah dan kewenangan pemerintah daerah.
3. Bahan Hukum tertier yakni penjelasan atau informasi yang diperoleh dari kamus-kamus yang membantu menerjemahkan berbagai istilah hukum yang dipergunakan dalam pembahasan terutama kamus hukum.

D. Analisis Data

Data yang telah diperoleh baik dari bahan hukum primer, sekunder maupun tertier dianalisis dengan melakukan penafsiran terhadap peraturan perundang-

undangan, doktrin, putusan pengadilan yang terkait dengan tanah dan kewenangan pemerintah daerah.

BAB III

PEMBAHASAN

A. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Masalah Pertanahan

Pasal 2 UUPA yang merupakan aturan pelaksanaan pasal 33 ayat 3 UUD 1945 menjelaskan pengertian hak menguasai Sumber daya alam oleh Negara sebagai berikut :

1. Atas dasar ketentuan pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
2. Hak menguasai Negara tersebut dalam ayat 1 pasal ini memberikan wewenang untuk :
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal 33, digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan kesejahteraan, kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat adil dan makmur.

3. Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah, swasta dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan yang berlaku.

Penjelasan dalam angka 3 di atas menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam mengatur hubungan tanah dan sesuai Undang-undang Pemerintahan Daerah maka salah satu kewenangan pemerintah daerah yang dilimpahkan adalah kewenangan dalam bidang pertanahan.

Pelimpahan kewenangan dalam pelayanan pertanahan ini pertama kali ditegaskan dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah kemudian untuk menindaklanjuti ketentuan dalam Undang-undang tersebut dan simpang siur pemahaman mengenai jenis kewenangan yang dilimpahkan ke daerah pasca penerbitan Undang-undang Pemerintahan Daerah maka diterbitkan Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan yang secara rinci diatur tentang 9 kewenangan bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, yaitu :

- a. Pemberian izin lokasi
- b. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum
- c. Penyelesaian sengketa tanah garapan
- d. Penyelesaian masalah ganti rugi kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan
- e. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absente

- f. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat
- g. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong
- h. Pemberian izin membuka tanah
- i. Perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa pemerintah daerah sebagai bagian tidak terpisahkan dari Negara kesatuan Republik Indonesia merupakan pihak yang telah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan pelayanan dalam bidang pertanahan termasuk dalam hal ini melakukan upaya untuk mendukung terciptanya kepastian hukum atas penguasaan dan pemilikan tanah dengan melakukan pengaturan hubungan antara subjek dan tanah sebagai objek. Namun hal ini di batasi hanya untuk 9 (Sembilan) kewenangan yang disebutkan di atas. Selain dan selebihnya tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (sekarang Kementerian Agraria dan Tata Ruang).

Badan Pertanahan Nasional memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia dalam rangka menciptakan kepastian hukum sebagai amanah dari Konstitusi dan UUPA namun hal ini tidak berarti bahwa upaya mewujudkan kepastian hukum tersebut semata-mata menjadi tanggung jawab dari Badan Pertanahan Nasional. Kepastian hukum sertipikat hak atas tanah tidak dapat dilepaskan dari proses dan mekanisme penerbitan sertipikat tersebut termasuk dalam hal ini adalah kebenaran subjek yang akan diberikan hak dan keabsahan dan kebenaran dokumen dasar penerbitan sertipikat hak tersebut.

Dalam uraian sebelumnya telah disebutkan bahwa dasar penerbitan hak untuk tanah yang berasal dari tanah negara adalah dokume berupa keterangan dari

pemerintah setempat bahwa tanah tersebut bukan tanah bekas milik adat¹⁴, keterangan riwayat tanah untuk menentukan penguasaan berturut-turut selama 20 (dua puluh) tahun dan keterangan penguasaan tanah oleh pemohon hak.¹⁵

Ketiga dokumen ini adalah dokumen yang diterbitkan oleh pemerintah setempat dalam hal ini pemerintah desa/kelurahan dan pemerintah kecamatan sehingga dapat dikatakan bahwa dokumen-dokumen tersebut diterbitkan oleh pemerintah daerah melalui perangkat-perangkat pada tingkat desa/kelurahan dan kecamatan. Ketidakhati-hatian dalam penerbitan dokumen tersebut dapat menimbulkan masalah bahkan perkara sebagaimana dicantumkan dalam catatan kaki.

Menurut Effendi Parangin¹⁶ ada 4 jenis dari Tanah Negara yaitu :

1) Sejak semula tanah negara, belum pernah ada hak pihak tertentu selain negara.

¹⁴ sengketa kepemilikan tanah gedung SMKN 15 Bandung di Jl. Gatot Subroto No. 4. Tanah dan bangunan di Jl. Gatot Subroto No. 4 adalah tanah negara dengan hak pakai No. 2/Burangrang, gambar situasi No. 9.935/1995 tanggal 28 Agustus 1995, luas 5.325 m², yang dikuasai oleh Departemen Pendidikan Nasional (dahulu Departemen Pendidikan dan Kebudayaan), setempat dikenal dengan SMAN 12 Bandung. Asal hak pakai atas tanah negara tersebut adalah pemberian hak pakai atas tanah negara bekas Hak Guna Bangunan No. 370 dan 371/Lengkong. Tanah dan bangunan SMKN 15 Bandung tersebut yang dikuasai oleh Departemen Pendidikan Nasional (dahulu Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Depdikbud)), Kantor Wilayah Departemen Pendidikan Nasional (dahulu Kanwil Depdikbud) diklaim sebagai tanah milik ahli waris Rd. Soekarta Djaja Pradja berdasarkan bukti surat **Kikitir Tanah Persil 54/1 Tahun 1952; Letter C 326 Kohir 984 Tahun 1932**; Surat Keterangan Ahli Waris No. 474.3/574/WRS/TAPEM, tanggal 21 Oktober 1996; Surat Keterangan Camat Lengkong No. 21/Lengkong/VII/01/2001. Ahli waris Rd. Soekarta Djaja Pradja menuntut Departemen Pendidikan Nasional sebagai pemegang hak pakai atas tanah dan bangunan SMKN 12 Bandung untuk mengembalikan tanah tersebut kepada ahli waris Rd. Soekarta Djaja Pradja dan memberikan ganti rugi, apabila tanah tersebut tidak mau dikembalikan.

¹⁵ Penggugat adalah pemilik yang sah atas 2 (dua) bidang tanah masing-masing seluas 435M2 sehingga berjumlah 870 M2 yang terletak di jalan Guru Sinumba, Kaveling 61 dan Kaveling 62, Kelurahan Helvetia Timur, Kecamatan Medan Helvetia, Kota Medan, berdasarkan Akte Pemindahan Dan Penyerahan Hak Dengan Ganti Rugi Nomor : 76 Tanggal 29 April 1999 yang dibuat dihadapan Notaris Alina Hamum, SH dan Surat Pernyataan Melepaskan Hak Atas tanah tanggal 5 Nopember 1997 yang dilegalisasi dihadapan Camat Medan Helvetia dengan Nomor : 469/Leg/XI/1997 tanggal 5 Nopember 1997 namun terbit menerbitkan Sertipikat-Sertipikat Tanah Hak Milik No.1961/Kelurahan Helvetia Timur dan No.1896/Kelurahan Helvetia Timur

¹⁶ Dalam Melianawaty. 2009. Tata Cara Pembelian Hak Milik atas Tanah Negara. Tesis . Universitas Diponegoro : Semarang.

- 2) Bekas tanah partikelir. Tanah negara bekas tanah partikelir merupakan konsekuensi dari UU No. 1 Tahun 1958 yang menghapus semua tanah partikelir di Indonesia. Penghapusan tersebut menyebabkan tanah partikelir menjadi tanah negara.
- 3) Bekas tanah hak barat. Tanah negara bekas tanah hak barat merupakan implikasi yuridis dari ketentuan konversi tanah-tanah hak barat, yang menyatakan bahwa tanggal 24 September 1980 merupakan habisnya waktu berlaku dari bekas tanah hak barat (kecuali sudah dikonversi menjadi Hak Milik).
- 4) Bekas tanah hak. Suatu tanah hak dapat menjadi tanah negara karena hak yang ada di atasnya: dicabut oleh yang berwenang, dilepaskan secara sukarela oleh yang berhak, habis jangka waktunya. Misalnya tanah bekas HGU, HGB, Hak Pakai.

Keempat jenis tanah yang dapat menjadi tanah negara tersebut di atas adalah acuan untuk menentukan apakah sebidang tanah merupakan tanah negara atau bukan. Penentuan status tanah yang berada di wilayah tertentu merupakan hal yang sangat penting karena kekeliruan menentukan status tanah akan menyebabkan kekeliruan dalam pendaftaran haknya mengingat bahwa terdapat perbedaan antara pendaftaran tanah yang berasal dari tanah negara dengan tanah yang berasal dari tanah bekas milik adat. Oleh karena itu peran pemerintah daerah melalui Kepala Desa/Lurah dan Camat menjadi sangat urgen untuk menentukan kebenaran status tanah yang ada di daerahnya.

Selain menentukan kebenaran status tanah di daerah tersebut, aparat pemerintah setempat memiliki peran yang sangat penting dalam menentukan kebenaran riwayat tanah dan penguasaan tanah di suatu wilayah. Kebenaran riwayat

tanah dan penguasaan ini hanya bisa dipastikan apabila terdapat suatu sistem pencatatan ataupun pembukuan penguasaan dan peralihan-peralihannya dan apabila pembukuan atau pencatatan ini tidak ada maka akan sulit menentukan riwayat penguasaan yang sebenarnya apalagi apabila terjadi pergantian perangkat pemerintah desa/kelurahan atau kecamatan, maka kerap timbul kondisi di mana dua orang Lurah yang berbeda memberikan dokumen penguasaan pada dua orang yang berbeda atas satu lokasi atau bidang tanah yang sama.

Dalam mengoperasionalkan konsep pembaruan agraria sebagaimana diatur dalam TAP MPR Nomor IX/MPR/2001, diperlukan prinsip-prinsip yang menjadi landasan dan arahan yang mendasari pelaksanaannya. Prinsip-prinsip itu seyogyanya bersifat holistik, komprehensif.

Dalam kaitannya dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang merupakan tanah negara, selain kepastian hukum, perlu pula diperhatikan faktor keadilan. Keadilan bersifat universal dan merupakan proses yang dinamis serta senantiasa bergerak diantara berbagai faktor, termasuk equality atau persamaan hak itu sendiri. Dokumen penguasaan tanah negara selain memuat kepastian status tanah, riwayat tanah, penguasaan saat ini maka penting pula memperhatikan keadilan bagi masyarakat antara lain dengan memberikan batasan penguasaan tanah negara kepada satu individu agar tidak menimbulkan ketimpangan penguasaan.

B. Pengaturan Penguasaan Tanah Negara sebagai Implementasi Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Bidang Pertanahan

Mewujudkan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan merupakan bagian penting dari pengaturan penguasaan dan penataan tanah-tanah negara di suatu wilayah atau suatu daerah. Kepastian hukum dalam hal ini berkaitan dengan kebenaran dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penguasaan atas tanah negara oleh satu pihak. Keadilan berkaitan dengan penentuan batas-batas penguasaan tanah negara oleh satu pihak agar tidak terjadi ketimpangan penguasaan. Kemanfaatan berkaitan erat dengan pengaturan penguasaan tanah negara yang memperhatikan manfaat penguasaan tersebut bagi individu, masyarakat maupun bagi daerah itu sendiri.

Upaya mewujudkan ketiga hal tersebut di atas tidak dapat dilaksanakan apabila tidak didukung oleh suatu sistem dan mekanisme pengaturan penguasaan tanah negara yang dapat dijadikan acuan oleh pemerintah desa/kelurahan, dan camat dalam melaksanakan pengaturan tersebut sehingga terkait dengan pengaturan tanah negara yang belum dilekati hak, penting kiranya pemerintah daerah menciptakan payung hukum bagi aparat-aparatnya agar dapat melakukan pengaturan yang lebih baik dan memberikan kepastian hukum dan tidak terjadi perbedaan penafsiran yang menimbulkan perbedaan dalam tindakan dan memberikan dampak ketidakpastian bagi masyarakat.

Payung hukum dalam hal ini dapat berupa Peraturan Daerah yang memberikan pengaturan mengenai penguasaan tanah negara yang belum dilekati hak pada wilayah tertentu. Dalam peraturan daerah tersebut terdapat poin yang idealnya menjadi poin pengaturan yaitu :

- a. Penentuan lokasi-lokasi atau daerah atau titik-titik bidang tanah pada suatu wilayah desa/kelurahan yang merupakan tanah dengan status tanah negara ;
- b. Pengaturan mengenai penerbitan dokumen yang memberikan label tanah negara pada bidang tanah yang telah ditentukan.
- c. Pengaturan mengenai identifikasi penguasaan atas tanah negara di dalam suatu wilayah desa/kelurahan, tanah negara yang bebas, tanah negara yang dikuasai, tanah negara yang merupakan asset negara baik yang terdaftar maupun belum terdaftar.
- d. Pemberian dokumen kepada pihak yang menguasai fisik tanah negara di suatu wilayah kelurahan di mana dokumen tersebut akan ikut berpindah tangan kepada pihak yang kelak menerima peralihan hak atas tanah negara tersebut dan akan menjadi dokumen Badan Pertanahan Nasional apabila kelak tanah tersebut didaftarkan haknya. Dokumen ini berisi luas tanah, batas tanah, penggunaan tanah.
- e. Dokumen penguasaan yang disebutkan pada huruf d memiliki kutipan di kantor Desa/Kelurahan disertai buku yang menjadi catatan-catatan peralihan ataupun perubahan-perubahan data atas tanah tersebut dan buku inilah yang kelak menjadi dasar bagi Kepala Desa/Lurah untuk menentukan riwayat tanah yang akan dimohonkan hak kepada Badan Pertanahan Nasional.
- f. Melakukan pengawasan rutin terhadap penguasaan tanah negara di daerahnya untuk mencegah adanya peralihan kepada pihak lain tanpa sepengetahuan aparat pemerintah setempat.

Dengan adanya upaya-upaya di atas maka diharapkan penguasaan atas tanah negara dapat lebih tertib dan teratur sehingga aparat pemerintah daerah dalam menerbitkan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan proses penerbitan hak di kemudian hari tidak akan timbul masalah-masalah seperti yang diuraikan dalam beberapa contoh kasus pada bab sebelumnya.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Uraian dalam karya ilmiah di atas menggambarkan bahwa pemerintah daerah melalui perangkat pada level Desa/Kelurahan/Kecamatan memiliki kewenangan dalam pengaturan penguasaan atas tanah negara terkait dengan penentuan status tanah, riwayat tanah dan penguasaan saat ini . kewenangan ini menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk menerbitkan dokumen yang menjadi dasar pemberian hak atas tanah pada Badan Pertanahan Nasional sehingga kepastian hukum sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional tidak dapat dilepaskan dari kewenangan pemerintah daerah dalam pengaturan penguasaan atas tanah negara.

B. Saran

Oleh karena peran penting dari dokumen penguasaan tanah negara dalam menentukan kepastian hukum sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh BPN maka perlu untuk menerbitkan peraturan daerah yang khusus mengatur mengenai pengaturan tanah negara di suatu wilayah dengan memuat ketentuan mengenai pengaturan penentuan status tanah dan riwayat penguasaan atas tanah tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- A.Ridwan. Halim. 1983. Hukum Agraria Dalam Tanya Jawab,(Jakarta : Ghalia Indonesia : Jakarta.
- Boedi Djatmiko. 2008. Tanah Negara dan Wewenang Pemberian Haknya . Disertasi : Jakarta.
- Indroharto. 1993. Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Harapan : Jakarta
- John Salindeho. 1993. Masalah Tanah Dalam Perkembangan. Sinar Grafika : Jakarta
- Melianawaty. 2009. Tata Cara Pembelian Hak Milik atas Tanah Negara. Tesis . Universitas Diponegoro : Semarang.
- Muhammad Bakri. 2007. Hak Menguasai Tanah Oleh Negara(Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria). Yogyakarta
- Philipus M. Hadjon. 1997. Penataan Hukum Administrasi. Fakultas Hukum Unair : Surabaya.
- Ridwan. HR. 2006. Hukum Administrasi Negara. UII Press : Yogyakarta.