

Penguasaan Hak Atas Tanah Oleh Pemerintah Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Anak Agung Angga Primantari ¹

Fakultas Hukum Universitas Udayana, E-mail : AnggaPrimantari@unud.ac.id

Info Artikel

Masuk : 16 Oktober 2024
Diterima : 12 Desember 2024
Terbit : 27 Desember 2024

Keywords

Land Rights, Regional Government, Agrarian

Kata kunci:

Hak Atas Tanah, Pemerintah Daerah, Agraria.

Corresponding Author:

Anak Agung Angga Primantari, E-mail: AnggaPrimantari@unud.ac.id.

DOI:

10.24843/AC.2024.v09.i03.p15

Abstract

The purpose of writing this article is to carry out an in-depth analysis of the regulation of control over land rights in Indonesia as well as analyzing control over land rights by local governments. The research method used is the normative legal method. The results of the research show that the regulation of land rights in Indonesia is regulated in Article 16 paragraph (1) of Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Principles, the elaboration of which is in Article 20-Article 46 of Law 5/60. Control of land rights owned by the Regional Government in the form of use rights and management rights.

Abstrak

Tujuan dari penulisan artikel ini adalah melakukan analisis mendalam mengenai pengaturan penguasaan hak atas tanah di Indonesia serta menganalisis penguasaan hak atas tanah oleh pemerintah daerah. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah metode hukum normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan hak atas tanah di Indonesia diatur dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang penjabarannya terdapat pada Pasal 20-Pasal 46 UU 5/60. Penguasaan hak atas tanah oleh Pemerintah Daerah berupa hak pakai dan hak pengelolaan.

I. Pendahuluan

Pertanahan sebagai bagian pokok dari kehidupan sosial dan ekonomi Indonesia, memiliki peran penting dalam pembangunan negara. Sebagai aset produktif dan sumber kehidupan bagi sebagian besar masyarakat, tanah menjadi fokus utama dalam transaksi properti dan pengembangan infrastruktur. Pengaturan mengenai pertanahan tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UU 5/60).¹

¹ Primadwiyani, Anak Agung Anisca; Yusa, IGede; Primantari, Anak Agung Angga, (2024). Analisis Kewenangan Jaksa dalam Tindak Pidana di Bidang Pertanahan. Acta Comitas: Jurnal Hukum Kenotariatan, 9 (2): 306 - 318.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUDNRI Tahun 1945), memuat dasar politik agraria di Indonesia pada Pasal 33 ayat (3) yang menyebutkan bahwa tujuan negara menguasai bumi, air dan kekayaan yaitu untuk memberikan kemakmuran bagi rakyat. Penjabaran lebih lanjut berkenaan dengan hak menguasai negara atas bumi, air dan ruang angkasa diatur dalam Undang-Undang. Berkaitan dengan agraria, di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UU 5/1960).² Ruang lingkup agraria yang disebutkan dalam UU 5/1960 meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Tanah merupakan salah satu bagian dari UU 5/1960 yang dalam hal ini diatur mengenai hak penguasaan atas tanah, adapun salah satunya yaitu hak penguasaan atas tanah adalah hak menguasai Negara atas tanah. Hal ini tercantum pada Pasal 2 ayat (2) UU 5/1960 yang menyebutkan sebagai berikut :

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

Hak menguasai negara atas tanah yang dirinci pada Pasal 2 ayat (2) UU 5/1960 berada pada posisi dibawah hak bangsa.³ Lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (4) UU 5/1960 disebutkan bahwa pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada daerah-daerah Swatantra (pemerintah daerah) dan masyarakat hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional berdasarkan ketentuan peraturan pemerintah. Pemerintah daerah sebagai salah satu badan yang dilimpahkan kekuasaan memiliki hak untuk mengatur urusan pertanahan yang ada di daerah otonomnya. Berkaitan dengan pemerintah daerah secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat UUPD).

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki. Perkataan mempergunakan mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan mengambil manfaat mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan.⁴ Hak atas tanah yang dapat dikuasai oleh Pemerintah Daerah adalah Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Pemerintah daerah menguasai tanah yang berstatus hak pakai dan hak pengelolaan dengan jalan

² Primantari, Anak Agung Angga. (2023). Akibat Hukum Terhadap Akta Pemberian Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik Yang Tidak Didaftarkan. *Kertha Desa*, 11(4), 2200-2210.

³ Triningsih, A., & Aditya, Z. F. (2019). Pembaharuan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Konstitusi. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 8(3), 329. DOI: <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v8i3.355>

⁴ Santoso, U. (2013). Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penguasaan Atas Tanah. *Jurnal Dinamika Hukum*, 13(1), 99-108. DOI : dx.doi.org/10.20884/1.jdh.2013.13.1.159

mengajukan permohonan hak pakai dan hak pengelolaan yang berasal dari tanah negara.⁵

Namun tidak jarang ditemukan terdapat plang dengan tulisan tanah ini milik pemerintah daerah. Hal ini menyebabkan kerancuan dalam hal pemahaman berkaitan dengan penguasaan hak atas tanah dengan penggunaan frase Milik Pemerintah Daerah. Melalui penelitian ini agar dapat memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai konsep penguasaan hak atas tanah oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan keterkaitan di atas, maka dapat diuraikan permasalahan sebagai berikut, Bagaimana pengaturan penguasaan hak atas tanah di Indonesia? Bagaimana penguasaan hak atas tanah oleh pemerintah daerah? Penelitian ini bertujuan untuk melakukan analisis mendalam mengenai pengaturan penguasaan hak atas tanah di Indonesia serta menganalisis penguasaan hak atas tanah oleh pemerintah daerah.

Terdapat penelitian oleh rahma, yang berjudul "Penguasaan Tanah sebagai Barang Milik Daerah oleh Pemerintah Kota Padang". Adapun permasalahan dalam jurnal tersebut adalah penguasaan dan pengelolaan tanah pemerintah oleh pemerintah daerah, penguasaan tanah pemerintah daerah oleh pemerintah kota Padang, penguasaan dan pengamanan tanah Pemerintah Daerah yang dapat menciptakan kepastian hukum dan manfaat sebesar-besarnya.⁶ Penelitian lainnya berjudul "Perkembangan hak negara atas tanah : Hak Menguasai atau Hak Memiliki?". Pada jurnal tersebut mengambil permasalahan konsep hak menguasai negara sebagai satu-satunya hak kebendaan yang diberikan oleh Konstitusi kepada negara Indonesia.⁷

Sehingga menarik untuk melakukan penelitian dengan judul "Penguasaan Hak Atas Tanah oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria".

2. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam tulisan ini yaitu metode penelitian hukum normatif yang mengkaji dan menganalisis masalah-masalah tentang hukum⁸, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Bahan hukum yang digunakan dalam tulisan ini adalah bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan hak atas tanah. Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku dan berbagai jurnal yang berkaitan dengan bidang agraria.

⁵ Santoso, U. (2015). Perolehan Tanah Oleh Pemerintah Daerah yang Berasal Dari Tanah Hak Milik. *Perspektif*, 20(1), 1-9. DOI : [10.30742/perspektif.v20i1.139](https://doi.org/10.30742/perspektif.v20i1.139)

⁶ Hardi, I., Warman, K., & Andora, H. (2023). Penguasaan Tanah Sebagai Barang Milik Daerah oleh Pemerintah Kota Padang. *UNES Law Review*, 6(1), 1419-1432, DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i1.941>

⁷ Kusumadara, A. (2013). Perkembangan Hak Negara Atas Tanah: Hak Menguasai Atau Hak Memiliki?. *Jurnal Media Hukum*, 20(2). DOI: <https://doi.org/10.18196/jmh.v20i2.267>

⁸ Efendi, J. dan Ibrahim J. (2018). *Metode Penelitian Hukum : Normatif dan Empiris*. Jakarta : Prenada Media. h. 30

3. Hasil Dan Pembahasan

3.1. Pengaturan Hak Atas Tanah di Indonesia

Sejarah hukum agraria di Indonesia mengalami perubahan signifikan dari zaman kolonial hingga kemerdekaan. Pada saat penjajahan, tanah-tanah di Indonesia lebih banyak dikuasai oleh Pemerintah Belanda yang pada saat itu menjajah Indonesia. Selain dikuasai oleh pemerintah kolonial Belanda, sistem tanahnya pun sangat berbeda jika dibandingkan dengan sistem tradisional masyarakat pribumi pada saat itu. Tanah yang dikuasai oleh pemerintah kolonial Belanda pada zaman itu merupakan pemilik tertinggi, sedangkan masyarakat pribumi hanya memiliki hak guna usaha yang terbatas.⁹ Pengaturan hak atas tanah di Indonesia sebelum berlakunya UU 5/1960, terbagi atas beberapa zaman yang diikuti dengan perubahan-perubahan di setiap zamannya. Berikut penjelasan mengenai masing-masing zaman berkaitan dengan pengaturan hak atas tanah di Indonesia.

a. Masa Pra Kolonial

Pada masa awal kerajaan-kerajaan di daerah Jawa, wilayah dilakukan pembagian yang berupa pembagian tanah ke beragam penguasaan atau pengawasan yang diberikan ke tangan pejabat-pejabat yang ditunjuk oleh raja atau yang berwenang di istana. Masa akhir kerajaan Mataram, penguasaan tanah oleh para pejabat dibagi atas dasar sistem *appange* yaitu suatu bentuk penguasaan atas tanah yang menghadiahkan kepada para pejabat dengan membayarkan upatei pada penguasa pusat dalam bentuk sebagian hasil bumi dari para petani.¹⁰

b. Masa Kolonial Belanda

- 1) Zaman *Verenigde Oostindische Compagnie (VOC)* 1602-1799 dengan tidak memedulikan hak-hak atas tanah rakyat dan raja-raja di Indonesia sehingga pengaturan, pemilikan dan penguasaan tanah menerapkan hukum barat.
- 2) Kemudian dilanjutkan dengan zaman Herman Williem Daendels pada tahun 1808-1811 yang menjadi Gubernur Jenderal di Jawa. Pada zaman Daendels terkenal dengan adanya *eigendom* atas tanah yang tidak dikenal oleh rakyat, yang bekeja di bawah perintah bupati dan kepala lainnya asal menerima upat yang layak. Bahkan pada zaman Daendels, ia menjual tanah secara besar-besaran (*Partikulaire Landrijen*).
- 3) Dilanjutkan dengan zaman Thomas Stamford Raffles pada tahun 1811-1816 yang menjabat sebagai Gubernur. Pada zaman Raffles dilakukan penyeldiikan yang menghasilkan bahwa Rajalah yang menjadi semua pemilik tanah. Sehingga pada zaman Raffles muncul adanya pemungutan pajak bumi yang mula-mula dinamakan *Landrent* (sewa tanah).
- 4) Zaman C.Th. elout, A.A. Buyskes, G.A.G. Baron van der Capellen,

⁹ Sa'adah, Fatkhiyatus, Habib Adjie, Moh. Saleh (2023). Hilangnya Hak Kepemilikan Tanah yang Terlantar (Analisis Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021). *Unes Law Review*. 6(2). 7782-7790. DOI : <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2.1686>

¹⁰ Zein, S. (2019). Reformasi agraria dari dulu hingga sekarang di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, 9(2). DOI : <https://doi.org/10.35968/jh.v9i2.357>

- 5) Zaman H.W. Muntinghe,
- 6) Zaman Van der Capellen,
- 7) Zaman Du Bus de Gisignies,
- 8) Zaman J. Graaf van den Bosch,

Pada zaman J. Graaf van den Bosch diadakan peraturan baru sejak tahun 1839 yaitu *culture stelsel* (sistem perusahaan atau perkebunan). Pengaturan mengenai tanah baru ada pada zaman A.J. Duymaer van Twist dengan berlakunya *Wet Agraria 1870*.¹¹ Setelah berakhirnya zaman penjajahan Belanda, pada masa penjajahan Jepang (1942-1945), pengaturan berkaitan pertanahan tidak jauh berbeda dengan masa penjajahan Belanda. Pada masa penjajahan Jepang, Jepang mengeluarkan suatu kebijakan yang dituangkan dalam *Osamu Serei* No. 2 Tahun 1944 dan *Osamu Seirei* yang terakhir Nomor 4 dan 25 Tahun 1944.

- 9) Zaman J.C. Baud, Zaman A.J. Duymaer van Twist.

c. Masa era Kemerdekaan

Pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang agraria baru dimulai saat pemerintah menyadari bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah jajahan sangat tidak berpihak kepada rakyat Indonesia. Hal itu dimulai pada tahun 1948 dengan dibentuknya Panitia Agraria dan setelah 15 tahun kemerdekaan Indonesia barulah terbentuk UU 5/1960. UU 5/1960 melalui proses yang panjang yaitu :

- 1) Panitia Agraria Yogyakarta tahun 1948;
- 2) Panitia Agraria Jakarta tahun 1951),
- 3) Panitia Agraria Soewahjo tahun 1957,
- 4) Rancangan Soenarjo tahun 1958, dan akhirnya
- 5) Rancangan Soedjarwo.¹²

Berkaitan dengan penguasaan hak atas tanah, Pasal 2 Ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa "Atas dasar ketentuan Pasal 33 Ayat (3) UUDNRI 1945, bumi, air, ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat". Penguasaan yang tercantum dalam Pasal 2 Ayat (1) UU 5/1960 ini dikenal dengan sebutan Hak Menguasai Negara. Lebih lanjut dalam Pasal 2 Ayat (2) menyebutkan bahwa hak menguasai negara tersebut memberi wewenang untuk :

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

¹¹ Sihombing, B.F., Sejarah Hukum Tanah Indonesia (2018), Jakarta : Kencana, h.3-14

¹² Muwahid, M. (2016). Pokok-pokok hukum agraria di Indonesia, h. 31

Adapun dasar ketentuan hak-hak atas tanah yang ada dalam UU 5/1960 diatur dalam Pasal 4 Ayat (1) UU 5/1960 yang menyebutkan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang lain serta badan-badan hukum. Pasal 4 Ayat (2) UU 5/1960 mengatur mengenai wewenang dalam hak atas tanah sebagai berikut, "Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk menggunakan tanah yang bersangkutan demikiai pula tubuh bumi dan air dan 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.

Penjabaran mengenai hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 4 UU 5/1960 dapat dilihat pada Pasal 16 Ayat (1) UU 5/1960 sebagai berikut :

- 1) Hak Milik (Bagian III, Pasal 20-27 UU 5/1960)
Hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memilik hak milik. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Merupakan hak terkuat dan terpenuh dan bisa dimiliki secara turun temurun tanpa ada batas waktu. Hak Guna Usaha;
- 2) Hak Guna Usaha (Bagian IV, Pasal 28-34 UU 5/1960)
Merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu untuk perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Hak ini dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Hak Guna Usaha terjadi berdasarkan adanya penetapan oleh pemerintah. Hak Guna Usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun. Perusahaan yang memerlukan waktu lama dapat diberikan dengan waktu paling lama 35 tahun. Hak Guna Usaha dapat dilakukan perpanjangan dengan jangka waktu paling lama 25 tahun.
- 3) Hak Guna Bangunan; (Bagian V, Pasal 35-40)
Hak guna bangunan merupakan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Adapun yang dapat memiliki hak guna bangunan ialah warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Hak guna bangunan terjadi karena penetapan pemerintah jika tanah yang dikuasai langsung oleh Negara sedangkan apabila tanah tersebut merupakan tanah milik maka terjadi karena perjanjian antar pemilik dengan pihak lain.
- 4) Hak Pakai; (Bagian VI, Pasal 41-43)
Hak pakai merupakan hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain yang memberik wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam perjanjian yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah. Hak pakai dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Pemberikan hak pakai selama jangka

- waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu; dengan cuma-cuma dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.
- 5) Hak Sewa untuk bangunan; (Bagian VII, Pasal 44-45)
Hak sewa dapat dimiliki oleh seseorang atau badan hukum apabila ia berhak untuk mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Adapun yang dapat menjadi pemegang hak sewa : warga negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
 - 6) Hak membuka Tanah; (Bagian VIII, Pasal 46)
Hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.
 - 7) Hak memungut hasil hutan; (Bagian VIII, Pasal 46)
Hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Menggunakan hak memungut hasil hutan secara sah, tidak dengan serta merta diperoleh hak milik atas tanah.
 - 8) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya semenara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

3.2. Penguasaan Hak Atas Tanah oleh Pemerintah Daerah

Hak bangsa Indonesia atas tanah berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) sampai dengan Ayat (3) UU 5/1960 menyebutkan bahwa hak penguasaan tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara, merupakan tanah bersama yang bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah. Adapun berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) UU 5/1960 bahwa hak bangsa Indonesia atas tanah memiliki sifat komunalistik yang artinya semua tanah yang ada dalam wilayah Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia. Disamping itu, hak atas tanah yang ada di Indonesia memiliki sifat yang religius berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) UU 5/1960, yaitu seluruh tanah yang ada di Indonesia merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa. Sehingga hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi yang artinya tidak akan terputus dan berlangsung selamanya. Hak bangsa Indonesia atas tanah merupakan induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah sehingga bahwa semua hak penguasaan tanah yang lain bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah dan keberadaan hak penguasaan apapun, hak yang bersangkutan tidak meniadakan eksistensi hak bangsa Indonesia atas tanah.¹³

Hak bangsa Indonesia atas tanah merupakan sumber dari hak menguasai negara atas tanah yang pada hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa. Pengelolaan terhadap seluruh tanah yang ada di Indonesia tidak mungkin dilakukan sendiri oleh bangsa Indonesia sehingga dalam penyelenggaraannya dikuasakan kepada negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat

¹³ Santoso, U., (2017). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta : Prenada Media. h. 78

yang tercantum pada Pasal 2 ayat (1) UU 5/1960. Adapun isi dari wewenang tersebut adalah sebagai berikut :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah yang termasuk membuat rencana umum terhadap persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah untuk berbagai ketentuan; mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya dan mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah termasuk menentukan hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara Indonesia atau kepada badan hukum dan juga kepada warga negara asing; menetapkan dan mengatur berkaitan dengan pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki oleh seseorang ataupun badan hukum.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah termasuk mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah, pelaksanaan peralihan hak atas tanah dan penyelesaian sengketa-sengketa berkaitan dengan tanah. ¹⁴

Dalam perkembangannya, konsep penguasaan negara dalam Pasal 2 ayat (2) UU 5/1960 mengalami perluasan yaitu berdasarkan pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang Ketenagalistrikan, Undang-Undang Sumber Daya Air dan Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir memberikan penafsiran bahwa ha menguasai negara bukan dalam negara memilik tetapi dalam pengeritan bahwa negara merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan *pengelolaan* (*beheersdaad*) dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*).¹⁵ Adapun pelaksanaan dari hak menguasai negara atas tanah dapat dilimpahkan kepada daerah. Pemerintah daerah berdasarkan Pasal 1 angka 3 UUPD merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Daerah otonom merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah diatur dalam Pasal 12 Ayat (2) huruf d UUPD yang menyebutkan bahwa urusan pemerintah wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar salah satunya di bidang pertanahan. Adapun sub urusan di bidang pertanahan yang menjadi kewenangan dari pemerintah daerah berkaitan dengan izin lokasi, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sengketa tanah garapan, ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan.

¹⁴ *Ibid.* h. 80

¹⁵ Sembiring, J. (2018). Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Agraria. *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 2(2), 119–132. <https://doi.org/10.31292/jb.v2i2.65>

Selain memiliki kewenangan dalam bidang pertanahan, pemerintah daerah berdasarkan ketentuan Pasal 42 UU 5/1960 bahwa pihak yang dapat mempunyai hak pakai adalah warga negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. UUPA tidak menyebutkan secara tersurat bahwa pemerintah daerah dapat mempunyai hak atas tanah dengan jenis hak pakai. Hak pakai dalam Pasal 41 ayat (1) UU 5/1960 disebut bahwa hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah hak 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.¹⁶ Namun pengaturan berkaitan dengan pemerintah daerah merupakan subjek hak pakai tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP18/21)

Pada Pasal 49 ayat (3) huruf b PP18/21 disebutkan bahwa hak pakai selama dipergunakan diberikan kepada Pemerintah Daerah. Selain menjadi subjek hak pakai, berdasarkan Pasal 5 Ayat (1) huruf b disebutkan bahwa hak pengelolaan dari tanah negara diberikan kepada Pemerintah Daerah. Berkaitan dengan plang yang sering ditemukan dengan tulisan tanah ini milik pemerintah daerah, sebagai penunjang tulisan berdasarkan wawancara pada tanggal 15 Agustus 2024 dengan Kantor Pertanahan Kota Denpasar dan Kantor Wilayah ATR/BPN Provinsi Bali bahwa penggunaan frase milik pemerintah daerah bukan berarti mengarah ke hak milik melainkan milik dalam arti kepunyaan yang dalam hal ini merupakan aset yang tercatat oleh pemerintah daerah. Selain itu berdasarkan wawancara pada tanggal 19 Agustus 2024 dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Badung, bahwa berdasarkan sertifikat yang diterbitkan untuk Pemerintah Daerah berupa hak pakai bukan hak milik jadi plang yang bertuliskan tanah milik bukan berarti hak milik. Berdasarkan wawancara dengan bagian Hukum Setda Kota Denpasar, bahwa tulisan milik pemerintah daerah mengacu pada aset milik pemerintah daerah bukan hak milik karena pemerintah daerah bukan merupakan subjek hak milik. Disampaikan juga bahwa plang tersebut bertujuan untuk mengamankan aset dari pemerintah daerah yang juga diamanatkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah (selanjutnya disingkat Permendagri 19/2016).

Berdasarkan Permendagri 19/2016 pada Pasal 299 Ayat (1) disebutkan bahwa Pengamanan fisik tanah dilakukan dengan memasang tanda letak tanah dengan membangun pagar batas, memasang tanda kepemilikan tanah dan melakukan penjagaan. Selanjutnya pada Pasal 301 Permendagri 19/2016 disebutkan bahwa tanda kepemilikan tanah sebagaimana dimaksud Pasal 299 Ayat (1) dibuat dengan ketentuan antara lain : berbahan material yang tidak mudah rusak, diberi tulisan tanda kepemilikan, gambar lambang pemerintah daerah dan informasi lain yang dianggap

¹⁶ Sappe, S., Latturete, A.I., & Uktolseja, N. (2021). Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik dan Penyelesaian Sengketa. *Batulis Civil Law Review*, 2(1), 78-92. DOI: <https://doi.org/10.47268/ballrev.v2i1.560>

perlu. Jika berpedoman pada Permendagri 19/2016 ada kewajiban bagi pemerintah daerah untuk memasang tanda kepemilikan tanah diatas tanah yang merupakan barang milik daerah. Sehingga pemasangan tanda kepemilikan hak atas tanah Pemerintah Daerah sekiranya dapat menggunakan frasa tanah aset pemerintah daerah, yang ditambahkan informasi mengenai nomor sertifikat dari tanah tersebut. Untuk jenis hak yang merupakan penguasaan pemerintah daerah berupa hak pakai dan hak pengelolaan berdasarkan PP18/21.

4. Kesimpulan

Pengaturan hak atas tanah di Indonesia diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UU 5/1960 yang penjabarannya terdapat pada Pasal 20-Pasal 46 UU 5/1960 berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk bangunan, Hak membuka Tanah, Hak memungut hasil hutan, Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya semenara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53. Penguasaan hak atas tanah oleh Pemerintah Daerah berupa hak pakai dan hak pengelolaan berdasarkan PP18/21.

Daftar Pustaka / Daftar Referensi

Buku

- Efendi, J. dan Ibrahim J. (2018). Metode Penelitian Hukum : Normatif dan Empiris. Jakarta : Prenada Media.
- Santoso, U., (2017). Hukum Agraria: Kajian Komprehensif. Jakarta : Prenada Media.
- Sihombing, B.F., Sejarah Hukum Tanah Indonesia (2018), Jakarta : Kencana.
- Muwahid, M. (2016). Pokok-pokok hukum agraria di Indonesia.

Jurnal

- Hardi, I., Warman, K., & Andora, H. (2023). Penguasaan Tanah Sebagai Barang Milik Daerah oleh Pemerintah Kota Padang. *UNES Law Review*, 6(1), 1419-1432. DOI : <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i1.941>
- Kusumadara, A. (2013). Perkembangan Hak Negara Atas Tanah: Hak Menguasai Atau Hak Memiliki?. *Jurnal Media Hukum*, 20(2). DOI : <https://doi.org/10.18196/jmh.v20i2.267>
- Primadwiyani, Anak Agung Anisca; Yusa, I Gede; Primantari, Anak Agung Angga, (2024). Analisis Kewenangan Jaksa dalam Tindak Pidana di Bidang Pertanahan. *Acta Comitatus: Jurnal Hukum Kenotariatan*, 9 (2): 306 – 318. DOI : <https://doi.org/10.24843/AC.2024.v09.i02.p07>
- Primantari, Anak Agung Angga. (2023). Akibat Hukum Terhadap Akta Pemberian Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik Yang Tidak Didaftarkan. *Kertha Desa*, 11(4), 2200-2210.

- Sa'adah, Fatkhiyatus, Habib Adjie, Moh. Saleh (2023). Hilangnya Hak Kepemilikan Tanah yang Terlantar (Analisis Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021). *Unes Law Review*, 6(2), 7782-7790. DOI : <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2.1686>
- Santoso, U. (2013). Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penguasaan Atas Tanah. *Jurnal Dinamika Hukum*, 13(1), 99-108. DOI : [dx.doi.org/10.20884/1.jdh.2013.13.1.159](https://doi.org/10.20884/1.jdh.2013.13.1.159)
- Santoso, U. (2015). Perolehan Tanah Oleh Pemerintah Daerah yang Berasal Dari Tanah Hak Milik. *Perspektif*, 20(1), 1-9. DOI : [10.30742/perspektif.v20i1.139](https://doi.org/10.30742/perspektif.v20i1.139)
- Sappe, S., Latturete, A.I., & Uktolseja, N. (2021). Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik dan Penyelesaian Sengketa. *Batulis Civil Law Review*, 2(1), 78-92. DOI: <https://doi.org/10.47268/ballrev.v2i1.560>
- Sembiring, J. (2018). Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Agraria. *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 2(2), 119-132. DOI : <https://doi.org/10.31292/jb.v2i2.65>
- Triningsih, A., & Aditya, Z. F. (2019). Pembaharuan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Konstitusi. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 8(3), 329. DOI : <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v8i3.355>
- Zein, S. (2019). Reformasi agraria dari dulu hingga sekarang di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, 9(2). DOI : <https://doi.org/10.35968/jh.v9i2.357>

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6630)
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah