

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengertian Penguasaan Tanah**

Dalam kaitannya dengan pengertian penguasaan yaitu : “Penguasaan adalah hubungan yang nyata antara seseorang dengan barang yang ada dalam kekuasaannya. Pada saat itu ia tidak memerlukan legitimasi lain kecuali bahwa barang itu ada di tangannya. Pertanyaan yang menunjuk kepada adanya legalitas hukum disini tidak diperlukan. Disamping kenyataan, bahwa suatu barang itu berada dalam kekuasaan seseorang masih juga perlu dipertanyakan sikap batin orang yang bersangkutan terhadap barang yang dikuasanya itu, yaitu padanya apakah memang ada maksud untuk menguasai dan menggunakannya. Kedua unsur tersebut masing-masing disebut *corpus possessionis* dan *animus posidendi*. (Satjipto Rahardjo, 2000: 62)

Menurut Satjipto Rahardjo, penguasaan fisik atau penguasaan yang bersifat faktual selanjutnya ditentukan oleh ada atau tidak adanya pengakuan hukum untuk memperoleh perlindungan. Hukumlah yang menyatakan sah atau tidak sah atas penguasaan yang dilakukan terhadap fisik suatu barang oleh seseorang.

Pengertian penguasaan berhubungan dengan soal penguasaan aset berupa tanah oleh Daerah, dengan mengacu pada teori *J.B.V. Proudhon* tentang pembagiannya mengenai ‘Milik Privat’ dan ‘Milik Publik’ tidak sama pengertian “*Eigendom*” dalam pengertiannya sebagai milik mutlak atau property. Pengertian ‘Milik’ tersebut menunjuk pada arti ‘Penguasaan’ atau *Possesion*. *J.B.V. Proudhon* adalah seorang Guru Besar Bangsa Prancis, yang pada awal abad ke-19 telah melahirkan teori Pemisahan antara Milik Privat (*Domein Privat*) dan Milik Publik (*Domein Public*).

Bahwa *Proudhon* membagi antara Milik Privat yaitu benda-benda milik Negara, yang digunakan secara langsung oleh aparat Pemerintah untuk menjalankan tugas-tugasnya, seperti tanah dan rumah dinas bagi pegawai, gedung perusahaan Negara. Dan Milik Publik yaitu benda-benda yang disediakan oleh Pemerintah untuk dipergunakan secara langsung oleh masyarakat, seperti jalan umum, jembatan, pelabuhan, dan sebagainya. *Proudhon* membuat dikotomi Milik Publik dan Milik Privat tersebut berdasarkan penggunaan bendanya, yaitu apabila digunakan sendiri oleh Pemerintah, maka menjadi milik Privat Pemerintah Daerah yang disertai penguasaan fisik dan yuridis dengan bukti Sertipikat Hak Atas Tanah, namun apabila benda itu digunakan oleh masyarakat, maka menjadi Milik Publik Pemerintah Daerah.

Selanjutnya dinyatakan oleh *E. Utrecht*, bahwa menurut *Proudhon*, oleh karena peraturan-peraturan mengenai Milik Privat biasa tidak berlaku bagi benda-benda Milik Publik, maka Pemerintah bukan Pemilik (*Eigenaar*) atas benda-benda Milik Publik. Negara hanya menguasai (*beheren*) dan melakukan pengawasan (*toezichthouden, droit de garde et de surintendance*) atas benda-benda Milik Publik. Teori *Proudhon* inilah yang mendekati rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, walaupun tidak secara utuh pendapat *Proudhon* itu sesuai dengan maksud ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, ketika sudah terkait pada persoalan penguasaan tanah. Hak Menguasai Negara menurut Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 itu sesungguhnya tidak hanya mengenai benda-benda Milik Publik, tetapi juga termasuk benda-benda Milik Privat.

Hak menguasai dari Negara tersebut, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah Pasal 2 ayat (4) UUPA.

Faktor lain yang terpenting dari konsep penguasaan ialah kekuasaan untuk meniadakan orang yang berusaha melakukan gangguan. Usaha meniadakan ini dapat dilakukan dengan kekuatan fisik maupun yuridis. Perbedaan secara tegas antara pengertian penguasaan (*possession*) dan hak milik (*ownership*), bahwa hak menguasai atau penguasaan didasarkan atas adanya hubungan

antara seseorang dengan suatu obyek. Jadi, ciri pokoknya adalah masalah kenyataan atau fakta.

Data yuridis dan data teknis harus “teridentifikasi” dengan baik, agar data-data selalu dalam keadaan mutakhir. Oleh karenanya kepada setiap pemegang hak atas tanah dikenakan suatu “kewajiban” untuk selalu mendaftarkan perubahan-perubahan yang dimaksudkan kepada Kantor Pendaftaran Tanah. Perubahan mana dapat terjadi karena dilakukannya perbuatan-perbuatan hukum tertentu oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diantaranya adalah perolehan hak, pelepasan hak, dan perbuatan-perbuatan hukum lainnya yang bermaksud mengalihkan hak atas tanahnya.

Hak-hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/ atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki. “Sesuatu” disini adalah yang boleh, wajib, dan/atau dilarang untuk diperbuat itulah yang merupakan tolok pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah Negara yang bersangkutan. Kita juga mengetahui, bahwa hak-hak penguasaan atas tanah itu dapat diartikan sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah dan subjek tertentu. Hak-hak penguasaan atas tanah dapat juga merupakan hubungan hukum konkret (*subjective recht*), jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang haknya (Boedi Harsono, 2003: 253).

Alih fungsi tanah juga terjadi di daerah perkotaan. Seiring dengan meningkatnya aktivitas pembangunan khususnya di kota-kota besar, banyak lahan dan pemukiman penduduk di sekitar pusat pemerintahan dan pusat perdagangan beralih fungsi menjadi pabrik, pertokoan, atau fasilitas umum lainnya. Meningkatnya kebutuhan akan tanah yang diperuntukkan bagi kegiatan pembangunan baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun oleh swasta membawa konsekuensi pada pemerintah untuk menyediakan lahan bagi kegiatan tersebut, sementara lahan yang tersedia bersifat terbatas. Keadaan ini memaksa pemerintah untuk melakukan pengambilalihan tanah rakyat. Dalam prakteknya pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum baik yang dilakukan oleh Pemerintah maupun swasta sering kali menjadi salah satu penyebab sengketa atas tanah yang terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia.

Implementasi strategi pembangunan nasional sangat berpengaruh pada pelaksanaan Hak Menguasai Negara yang dilakukan oleh pemerintah, yaitu dengan menerapkan kebijakan pertanahan yang arah dan tujuannya untuk mendukung pelaksanaan pembangunan tersebut. Berbagai peraturan pertanahan dan peraturan lainnya yang memerlukan akses tanah cenderung mengedepankan kepentingan pemilik modal. Lemahnya posisi rakyat terutama terhadap akses informasi pertanahan seperti sertifikasi dan keterbatasan pengetahuan akan hak-hak yang dimilikinya menjadikannya sasaran kesewenang-wenangan.

Ketentuan Pasal 28H Ayat (4) UUD 1945 merupakan dasar hukum bagi negara dalam mengakui dan menghormati hak milik perorangan, termasuk hak warganegara atas tanah. Namun hak atas tanah yang berlaku di Indonesia tidak bersifat mutlak, artinya tidak sepenuhnya dapat dipertahankan terhadap siapapun oleh pemegang hak. Dalam kondisi tertentu dimana kepentingan negara menghendaki, maka pemegang hak atas tanah harus rela melepaskan haknya untuk kepentingan yang lebih besar. Jika ditilik dari konstitusi, UUD 1945 telah menggariskan bahwa bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. UUPA, sebagai peraturan dasar yang menjadi acuan dari keberadaan berbagai peraturan perundangan bidang pertanahan juga mengakui prinsip-prinsip yang menggariskan bahwa negara menjamin hak-hak masyarakat atas tanahnya dan memberikan pengakuan atas hak-hak atas tanah yang ada di masyarakat.

Hal ini menunjukkan bahwa tugas negara untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi warganya termasuk dalam melindungi hak-hak warga negara atas tanah. Hal ini Pemerintah, kemudian diperkuat dan dilegitimasi oleh Ketetapan MPR Nomor IX Tahun 2001 yang di dalamnya mengamanatkan kepada pemerintah untuk melakukan berbagai hal baik menyangkut upaya penataan, penguasaan, pemilikan, penggunaan, peruntukkan, dan penyediaan tanah yang semuanya diletakkan dalam kerangka membangun kesejahteraan rakyat secara berkelanjutan.

Semua Hak atas Tanah mempunyai fungsi sosial, untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melebihi batas tidak diperkenankan. Pemerintah menetapkan luas maksimum dan/atau minimum tanah yang dapat dipunyai oleh suatu keluarga atau badan hukum. Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum tersebut diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkannya.

Penguasaan barang milik daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini dilaksanakan dengan memperhatikan asas-asas sebagai berikut :

- a. Asas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah-masalah di bidang penguasaan barang milik daerah yang dilaksanakan oleh kuasa pengguna barang, pengguna barang, penguasa barang dan gubernur/bupati/walikota sesuai fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing;
- b. Asas kepastian hukum, yaitu penguasaan barang milik daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundangundangan;
- c. Asas transparansi, yaitu penyelenggaraan penguasaan barang milik negara/daerah harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, dinyatakan bahwa Barang milik daerah adalah semua

barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah termasuk salah satunya tanah. Dalam ketentuan tersebut hal-hal penting yang terkait dengan penguasaan tanah antara lain :

1. Bangun guna serah adalah pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.
  
2. Pemegang kekuasaan barang milik daerah mempunyai wewenang :
  - a. menetapkan kebijakan penguasaan barang milik daerah;
  - b. menetapkan penggunaan, pemanfaatan atau pemindahtanganan tanah dan bangunan;
  - c. menetapkan kebijakan pengamanan barang milik daerah;
  - d. mengajukan usul pemindahtanganan barang milik daerah yang memerlukan persetujuan DPRD;
  - e. menyetujui usul pemindahtanganan dan penghapusan barang milik daerah sesuai batas kewenangannya;
  - f. menyetujui usul pemanfaatan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan.

Dalam Pasal 15 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 dinyatakan bahwa barang milik negara/daerah dapat ditetapkan status penggunaannya untuk



penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah, untuk dioperasikan oleh pihak lain dalam rangka menjalankan pelayanan umum sesuai tugas pokok dan fungsi kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan. Terkait dengan permasalahan pertanahan dalam Pasal 16 dinyatakan bahwa penetapan status penggunaan tanah dan/atau bangunan dilakukan dengan ketentuan bahwa tanah dan/atau bangunan tersebut diperlukan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pengguna barang dan/atau kuasa pengguna barang yang bersangkutan. Pengguna barang dan/atau kuasa pengguna barang wajib menyerahkan tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan) kepada :

1. penguasa barang untuk barang milik negara; atau
2. gubernur/bupati/walikota melalui penguasa barang untuk barang milik daerah.

Dalam Pasal 17 dinyatakan Penguasa barang menetapkan barang milik Negara berupa tanah dan/atau bangunan yang harus diserahkan oleh pengguna barang karena sudah tidak digunakan untuk menyelenggarakan tugas pokok dan fungsi instansi bersangkutan. Gubernur/bupati/walikota menetapkan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang harus diserahkan oleh pengguna barang karena sudah tidak digunakan untuk menyelenggarakan tugas pokok dan fungsi instansi bersangkutan.

Dalam menetapkan penyerahan, penguasa barang memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. standar kebutuhan tanah dan/atau bangunan untuk menyelenggarakan dan menunjang tugas pokok dan fungsi instansi bersangkutan;
- b. hasil audit atas penggunaan tanah dan/atau bangunan.

Tindak lanjut penguasaan atas penyerahan tanah dan/atau bangunan meliputi hal-hal sebagai berikut :

- a. ditetapkan status penggunaannya untuk penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah lainnya;
- b. dimanfaatkan dalam rangka optimalisasi barang milik negara/daerah; dipindahtangankan.

Terkait dengan pemanfaatan tanah dalam BAB VI Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 dinyatakan hal-hal antara lain :

1. Pemanfaatan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan dilaksanakan oleh penguasa barang setelah mendapat persetujuan gubernur/bupati/walikota.
2. Pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang diperlukan untuk menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pengguna barang/kuasa pengguna barang dilakukan oleh pengguna barang dengan persetujuan penguasa barang.
3. Pemanfaatan barang milik negara/daerah selain tanah dan/atau bangunan dilaksanakan oleh pengguna barang dengan persetujuan penguasa barang;

4. Pemanfaatan barang milik negara/daerah dilaksanakan berdasarkan pertimbangan teknis dengan memperhatikan kepentingan negara/daerah dan kepentingan umum.

## **B. Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA**

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUPA ditentukan adanya bermacam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh "orang" baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain dan "Badan Hukum". Selanjutnya dikemukakan hak-hak atas tanah tersebut dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA yaitu : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak sewa, Hak membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan.

### **a. Hak Milik**

Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 yang menyatakan "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Hak milik tersebut dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik sehingga orang asing tidak mempunyai hak milik di wilayah negara Indonesia. Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarga-negaraannya

wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarga-negaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

Setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga-negara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarga-negaraan asing atau kepada suatu badan hukum kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali. Hak milik hapus bila :

1. tanahnya jatuh kepada negara,
  - a. karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
  - b. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
  - c. karena diterlantarkan;
  - d. karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2).
2. tanahnya musnah.

**b. Hak Guna Usaha (HGU)**

Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.

Hak guna-usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan tehnik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman dan dialihkan kepada pihak lain.

Hak guna-usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun dan untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna-usaha untuk waktu paling lama 35 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu dapat diperpanjang dengan waktu yang paling lama 25 tahun.

Yang dapat mempunyai hak guna-usaha ialah :

- a. warga-negara Indonesia;
- b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna-usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1) Pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna-usaha, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika hak guna-usaha, yang bersangkutan tidak dilepaskan

atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Hak guna-usaha hapus karena :

- a. jangka waktunya berakhir;
- b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. dicabut untuk kepentingan umum;
- e. diterlantarkan;
- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2) UUPA.

### **c. Hak Guna Bangunan (HGB)**

Hak guna-bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. dan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Subjek dapat mempunyai hak guna-bangunan ialah :

- a. warga-negara Indonesia;

- b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Terjadinya Hak guna-bangunan :

- a. mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara; karena penetapan Pemerintah;
- b. mengenai tanah milik; karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut.

Hak guna-bangunan hapus karena :

- a. jangka waktunya berakhir;
- b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. dicabut untuk kepentingan umum;
- e. diterlantarkan;
- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2) UUPA.

#### **d. Hak Pakai (HP)**

Hak Pakai adalah "Hak untuk menggunakan dan/ atau menunjuk hasil dari tanah negara atau tanah milik orang lain". Peruntukan Hak Pakai, untuk tanah bangunan dan tanah pertanian Hak Pakai diatur dalam Pasal 41 s/d 43 UUPA, Pasal 39 s/d 54 PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah.

**Jangka Waktu :**

25 tahun dapat diperpanjang 20 tahun atau selama dipergunakan.

**Pasal 45 PP No. 40 Tahun 1996:**

“Hak Pakai yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan untuk keperluan tertentu” sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberikan kepada :

- a. Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), dan Pemerintah Daerah;
- b. Perwakilan Negara asing dan perwakilan badan internasional;
- c. Badan keagamaan dan badan sosial.

**Subjek Hak Pakai (Pasal 39 PP No. 40 Tahun 1996) :**

- a. WNI
- b. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
- d. Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) dan Pemda
- e. Badan Keagamaan dan Sosial
- f. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
- g. Badan Hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia
- h. Perwakilan Negara Asing dan Perwakilan Badan Internasional

**Terjadinya Hak Pakai (Pasal 42 UUPA) :**

- a. Penetapan Pemerintah : Tanah Negara
- b. Perjanjian Otentik : Tanah Hak Milik, Tanah HPL



**Pasal 45 ayat (3) PP No. 40 Tahun 1996 :**

Hak Pakai selama dipergunakan diberikan kepada :

- a. Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), Pemda
- b. Perwakilan Negara Asing dan Perwakilan Badan Internasional
- c. Badan Keagamaan dan Sosial

**Pasal 53 ayat (1) PP No. 40 Tahun 1996 :**

“Hak Pakai atas tanah hak Pengelolaan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.”

**Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) Pasal 41 & Pasal 42 :**

“Hak Pakai dapat diberikan selama jangka waktu tertentu atau selama tanah dipergunakan untuk kepentingan tertentu.”

Artinya :

“Pemberian Hak Pakai pada hakekatnya hanya memberi wewenang yang terbatas apabila tanahnya tidak dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian, Hak Pakai tersebut harus dikembalikan kepada Negara.”

**C. Hak Penguasaan Tanah**

Istilah hak penguasaan atas tanah bermula dari Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945, yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka tidaklah pada tempatnya bahwa bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik tanah. Hak

menguasai negara atas tanah bersumber dari hak bangsa Indonesia atas tanah, yang pada hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilakukan sendiri oleh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut menguasakan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Pembukaan UUD 1945 alenia ke-4, yang intinya adalah Negara melalui Pemerintah memiliki tanggung jawab sekaligus tugas utama melindungi “Tanah air Indonesia” yang meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk kesejahteraan bangsa Indonesia.

Hak menguasai Negara merupakan konsep Negara suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat, sehingga kekuasaan berada ditangan Negara. Jadi Negara memiliki hak menguasai tanah melalui fungsi untuk mengatur dan mengurus.

Pengertian Hak Menguasai Negara Atas Tanah menurut UUD 1945 yaitu Negara memiliki kewenangan sebagai pengatur, perencana, pengelola sekaligus sebagai pengawas pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan SDA nasional. Maka Negara berkewajiban untuk :

- a. Segala bentuk pemanfaatan bumi dan air dan serta hasil yang didapat didalamnya (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

- b. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat didalam atau diatas bumi dan air yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat.
- c. Mencegah rakyat tidak mempunyai kesempatan atau kehilangan hak yang terdapat di dalam dan di atas bumi dan air.

Asas–Asas Hak Menguasai Negara Atas Tanah terdapat didalam UUPA Pasal 1 :

Ketentuan yang terdapat dalam UUPA pasal 1 yang menyatakan bahwa tanah di daerah dan pulaubukan semata-mata menjadi hak rakyat asli daerah saja melainkan hak seluruh bangsa Indonesia ditegaskan bahwa subjek hukum pemegang hak atas tanah dapat berbentuk Bangsa Indonesia. UUPA telah mengatur struktur pendelegasian wewenang dari Negara pada pemerintah atau masyarakat untuk membentuk keseimbangan hak dan kewajiban perorangan, masyarakat, Negara.

Perlu adanya aturan-aturan atau hukum mengatur hak menguasai Negara atas tanah yang menjadi landasan pemikiran hubungan orang, tanah, dan Negara didalam Negara Hukum. Adanya wewenang, otoritas, ataupun kekeasaan yang melembagakan sehingga dapat ditentukan asas-asas, peraturan, politik dan unsur–unsur non hukum.

Rumusan Pembatasan kekuasaan Negara atas tanah Pasal 2 ayat 2 UUPA yaitu di dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA secara tegas pula dijabarkan isi kewenangan dari hak menguasai negara tersebut. Salah satu isinya adalah 'mengatur dan menyelenggarakan persediaan tanah'. Substansi Pasal 2 ayat

(2) dapat ditafsirkan termasuk persediaan tanah bagi keberlanjutan pembangunan untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah bagi persediaan tanah dapat dilakukan secara sukarela (*voluntary*) seperti jual beli, penyerahan atau pelepasan hak; dapat pula dilakukan secara wajib (*compulsory*) seperti pencabutan hak dan nasionalisasi. Oleh karena pengadaan tanah secara wajib pada hakikatnya merupakan cara paksa (sepihak), maka pengaturan pengadaan tanah secara wajib harus dilakukan atas dasar undang-undang. Dalam perspektif teoretis, terjadinya hak menguasai negara yang ditegaskan dalam konstitusi negara adalah karena pelimpahan unsur publik dari hak bangsa sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam hukum tanah nasional (Pasal 1 UUPA). Karena yang dilimpahkan adalah unsur publik, maka secara otomatis isi kewenangan hak menguasai negara pun semata-mata berunsur publik sebagaimana yang secara eksplisit tampak pada Pasal 2 ayat (2) UUPA.

#### **D. Dasar Hukum Penguasaan Hak Atas Tanah**

Dalam tiap hukum tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai hak penguasaan atas tanah. Dalam UUPA misalnya diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional kita, yaitu :

1. Hak Bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan public.
2. Hak Menguasai dari Negara yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek public.

3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan public.
4. Hak-hak Perorangan/individual, semuanya beraspek perdata, terdiri atas :
  - a. Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, yang disebut dalam Pasal 16 dan 53.
  - b. Wakaf, yaitu Hak Milik yang sudah diwakafkan dalam Pasal 49.
  - c. Hak Jaminan atas Tanah yang disebut “hak tanggungan” dalam Pasal 25,33,39, dan 51.

Pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah ada yang sebagai lembaga hukum. Ada pula sebagai hubungan-hubungan hukum konkret.

Hak penguasaan atas tanah merupakan suatu lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Sebagai contoh dapat disebut Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa untuk bangunan yang disebut dalam Pasal 20 sampai dengan 45 UUPA.

Hak penguasaan atas tanah merupakan suatu hubungan hukum konkret, jika telah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai subyek atau pemegang haknya. Sebagai contoh dapat dikemukakan hak-hak atas tanah yang disebut dalam Ketentuan Konversi UUPA.

Dasar Hukum Perda Bandar Lampung berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan

Hak Pakai Atas Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3643).

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2001 tentang Pengamanan dan Pengalihan Barang Milik/Kekayaan Negara dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4073).

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4609) sebagaimana telah diubah, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4855).

Dan Peraturan terakhir sebagai dasar pembuatan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 08 Tahun 2012 Tentang Penguasaan Barang Milik Daerah yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 153 Tahun 2004 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah yang dipisahkan.

Setelah ada Peraturan-Peraturan dari Pemerintah dan Menteri Dalam Negeri baru dijabarkan dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 08 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah

yaitu Walikota sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah.

Dalam Pasal 7 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 08 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, Walikota sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah mempunyai wewenang :

- a. Menetapkan kebijakan pengelolaan barang milik daerah;
- b. Menetapkan penggunaan, pemanfaatan atau pemindahtanganan tanah dan bangunan;
- c. Menetapkan kebijakan pengamanan barang milik daerah;
- d. Mengajukan usul pemindahtanganan barang milik daerah yang memerlukan persetujuan DPRD;
- e. Menyetujui usul pemindahtanganan dan penghapusan barang milik daerah sesuai batas kewenangannya; dan
- f. Menyetujui usul pemanfaatan barang milik daerah selain tanah dan / atau bangunan.

Dalam Pasal 23 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 08 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah berbunyi “status penggunaan barang milik daerah untuk masing-masing SKPD ditetapkan oleh Walikota”.

Dalam Pasal 23 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 08 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, penetapan status penggunaan barang milik daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sebagai berikut :

- a. Pengguna barang melaporkan barang milik daerah yang ada pada SKPD dan yang diterimanya kepada Penguasa Barang disertai dengan usul penggunaannya;
- b. Penguasa barang meneliti laporan tersebut dan mengajukan usul penggunaan dimaksud kepada Walikota untuk ditetapkan status penggunaannya.

Dalam Pasal 35 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 08 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, pemanfaatan barang milik daerah berupa tanah dan / atau bangunan yang tidak dipergunakan untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi SKPD, dilaksanakan oleh Penguasa Barang setelah mendapat persetujuan Walikota.