

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Tanah**

#### **1. Pengertian Tanah**

Pengertian tanah bahasa kita dapat dipakai dalam berbagai arti. Maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Dalam hukum tanah kata sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberikan batasan resmi oleh Pasal 4 UUPA, UUPA menyatakan bahwa : “atas dasar hak menguasai Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 UUPA ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”. Ayat 1 menyebutkan bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas.

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah digunakan atau dimanfaatkan. Diberikan dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna, jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apapun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagian

tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang yang ada diatasnya. Oleh karena itu didalam ayat (2) dinyatakan, bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut “*tanah*” akan tetapi juga tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang yang ada diatasnya (Budi Harsono, 1970:152).

Hak atas tanah itu adalah tanah dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi wewenang menggunakan yang bersumber dari pada hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada dibawah tanah dan air serta ruang yang ada diatasnya. Tubuh bumi dan air serta ruang yang dimaksudkan itu bukan kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Pemegang hak atas tanah hanya diperbolehkan menggunakannya. Pasal 4 Ayat (2) UUPA dengan kata-kata “sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi”.

Tanah sebagai mana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah meliputi bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang terbatas dan merupakan objek dari pendaftaran tanah. yang dimaksud dengan tanah dalam tulisan ini adalah permukaan bumi yang terbatas dan merupakan objek pendaftaran tanah yang mana tujuan akhir dari pendaftaran tanah tersebut adalah untuk mendapatkan kepastian hukum dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah (Mughtar Wahid, 2008: 145).

Bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang berbatas. Sebagaimana diketahui bahwa dalam konsep hukum perdata Hak kepemilikan atas tanah merupakan hubungan hukum kepemilikan secara hakiki diakui keberadaannya, dijunjung tinggi, dihormati, dan tidak boleh diganggu gugat oleh siapapun. Hak kepemilikan merupakan sumber kehidupan dan kehidupan bagi pemiliknya, oleh karenanya orang yang mempunyai hak yang sah secara hukum harus mendapatkan perlindungan oleh negara (Muchtar Wahid, 2008).

## **2. Penggunaan Tanah**

Pasal 1 angka (3) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah menyatakan bahwa penggunaan tanah adalah wujud tutupan permukaan bumi baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia. Sedangkan penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Mieke Komar Kantaatmadja dalam website [www.tatagunatanah.blogspot.com](http://www.tatagunatanah.blogspot.com) menyatakan bahwa dasar-dasar penatagunaan tanah meliputi:

1. Kewenangan untuk mengatur persediaan, peruntukkan dan penggunaan tanah serta pemeliharaan tanah ada pada Negara;
2. Hak atas tanah memberikan wewenang kepada pemegang hak untuk menggunakan tanah yang bersangkutan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu;

3. Kewenangan pemegang hak atas tanah untuk mempergunakan tanah tersebut dibatasi oleh ketentuan bahwa hak atas tanah berfungsi sosial;
4. Perlunya perlindungan terhadap pihak ekonomi lemah dalam proses penatagunaan tanah;
5. Penatagunaan tanah tidak dapat dipisahkan dari pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah;
6. Penggunaan tanah disamping sebagai subsistem penatagunaan ruang juga merupakan subsistem dari sistem pembangunan;
7. Karena sifatnya multidimensi (dimensi fisik, ekonomi, sosial, politik, hankam) dan multisektor maka penatagunaan tanah dalam prakteknya harus diselenggarakan secara koordinatif;
8. Penatagunaan tanah harus mampu menyediakan tanah bagi semua kegiatan pembangunan yang sifatnya dinamis, karena penatagunaan tanah bersifat dinamis;
9. Penyelenggaraan penatagunaan tanah merupakan tugas pemerintah pusat yang pelaksanaannya di daerah berdasarkan dekonsentrasi atau medebewind.”

Penatagunaan tanah juga mencakup arti pemeliharaan. Tanah itu harus dipelihara dengan baik menurut cara yang lazim dikerjakan di daerah yang bersangkutan sesuai dengan petunjuk dari jawatanjawatan yang bersangkutan agar bertambah kesuburan serta dicegah kerusakannya.

Tata guna tanah, pada hakekatnya merupakan usaha pengaturan penyediaan, peruntukan dan penggunaan tanah untuk pembangunan baik sektoral, regional maupun lokal. Pembangunan mencakup berbagai aspek, maka tata guna tanah bertujuan untuk mewujudkan rencana penggunaan tanah yang dapat mengakomodasikan kebutuhan tanah untuk

berbagai kegiatan pembangunan dengan persyaratan-persyaratan (S.B. Silalahi, 1993:80) :

- a. Sistem perencanaan penggunaan tanah harus akomodatif terhadap pembangunan yang telah memperoleh prioritas, karena proyek-proyek yang diprioritaskan itu tentunya proyek-proyek yang akan mendatangkan sebesar-besarnya kemakmuran bagi rakyat banyak;
- b. Tidak ada pemborosan dalam menggunakan tanah;
- c. Penggunaan tanah harus sesuai dengan tuntutan fisik tanah dan lingkungan hidup, sehingga dapat menunjang pembangunan yang berkelanjutan;
- d. Penggunaan tanah harus sesuai dengan nilai ekonomi tanah;
- e. Penggunaan tanah harus sejalan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku."Peruntukan tanah merupakan keputusan terhadap suatu bidang tanah guna dimanfaatkan bagi tujuan penggunaan tertentu. Tujuan keputusan tersebut adalah untuk mengarahkan lokasi dan perkembangan kegiatan pembangunan sehingga tercapai keadaan yang seimbang dan serasi (Hasni, 2008:30).

Penggunaan tanah perkotaan, terutama untuk melakukan kegiatan pokok/usaha yang memerlukan tanah yang relatif tidak luas baik untuk kegiatan perkantoran, toko, perdagangan, industri/pabrikapabrik, pendidikan, bengkel dan juga permukiman.

Berdasarkan ketentuan Pasal 13 PP No. 16 Tahun 2004 ditentukan mengenai penggunaan dan pemanfaatan tanah. Penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung atau kawasan budidaya harus sesuai dengan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah. Penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung tidak boleh mengganggu fungsi alam, tidak mengubah bentang alam dan ekosistem alami.

Pasal 15 PP Nomor 16 Tahun 2004 menyatakan bahwa, penggunaan dan pemanfaatan tanah di daerah sempadan sungai harus memperhatikan:

- a. Kepentingan umum;
- b. Keterbatasan daya dukung, pembangunan yang berkelanjutan, keterkaitan ekosistem, keanekaragaman hayati serta kelestarian fungsi lingkungan.

### 3. Penguasaan Tanah

Menurut Boedi Harsono (1997:22), pengertian “penguasaan” dan “menguasai” (tentang tanah) dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek perdata dan beraspek publik.

Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi wewenang bagi pemegang haknya untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Pengertian ini dipakai dalam aspek perdata. Sedangkan pengertian penguasaan dalam aspek publik adalah pengertian sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA dinyatakan bahwa Hak Menguasai dari Negara memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur 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. Selanjutnya menurut Oloan Sitorus (2004:13), Hak Penguasaan Atas Tanah (HPAT) berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Pengertian penguasaan yang dimaksud dalam HPAT berisi kewenangan yang luas, tidak sekedar berisi kewenangan hak untuk menggunakan dan atau menjadikan tanah sebagai jaminan yang merupakan kewenangan perdata.

Kewenangan privat yang dimaksud dalam penguasaan pada HPAT adalah dalam bentuk penguasaan yuridis yang dilandasi hak. Pada umumnya penguasaan yuridis tersebut menguasai secara fisik tanah yang dihaki, tetapi ada juga penguasaan yuridis yang walaupun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain, misalnya: (a) ketika tanah disewakan, maka penyewalah yang menguasai secara fisik; (b) ketika tanah dikuasai pihak lain tanpa hak (diokupasi). Dalam kondisi “(b)” tersebut, pemilik tanah berdasarkan

penguasaan yuridisnya, berhak untuk menuntut kembali tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya; sedangkan dalam hal “(a)” penguasaan fisik itu akan kembali ketika hubungan sewa-menyewa sudah berakhir (Oloan Sitorus, 2004:13).

Kewenangan publik yang menjadi isi dari arti penguasaan terdapat pada ketentuan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa hubungan hukum antara Negara dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terdapat di wilayah Indonesia diberi pranata hukum Hak Menguasai Negara (HMN) (Oloan Sitorus, 2004:14).

Selanjutnya masih menurut Oloan Sitorus (2004:14) kewenangan privat dan (sekaligus) publik yang terkandung dari pengertian penguasaan dalam hak penguasaan atas tanah dapat ditemukan pada Hak Bangsa dan Hak Ulayat. Hak Bangsa sebagai bentuk hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam Hukum Tanah Nasional ditemukan dalam Pasal 1 butir 2 UUPA yang menyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia.

Penguasaan sempadan pantai oleh masyarakat merupakan penguasaan terhadap tanah Negara, yaitu dalam arti tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang bukan tanah-tanah hak bukan tanah-tanah hak ulayat, bukan tanah-tanah kaum dan bukan pula tanah-tanah kawasan hutan (Boedi Harsono, 1997:242).

Terhadap penguasaan tanah Negara tersebut masyarakat mencoba membuktikan kepemilikan tanah, mulai dengan keterangan lisan, memakai semacam dokumen atau dengan sertipikat. Dokumen yang dipakai bermacam-macam antara lain Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT), girik, petuk, kekitir, pipil, Surat Keterangan Camat, perjanjian jual beli dibawah tangan, Akta Jual Beli, Surat Keterangan Tanah dari Kepala Desa, kuitansi pembelian dan lain-lain. Orang yang tidak memiliki dokumen bukti kepemilikan mencoba membuktikan haknya dengan kesaksian orang lain, penguasaan yang cukup lama tanpa ada keberatan dari orang lain, atau diakui kepemilikannya oleh orang lain.

#### **4. Penguasaan Tanah oleh Instansi Pemerintah**

Pasal 6 UUPA jo Penjelasan Umum Angka III (1) UU No.5 Tahun 1960 (UUPA) beserta peraturan pelaksanaannya merupakan perangkat hukum yang mengatur bidang pertanahan, dan menciptakan Hukum Tanah Nasional yang tunggal didasarkan pada hukum adat. Hukum adat sebagai dasar UUPA, adalah “hukum aslinya golongan rakyat Indonesia yang merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli, yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan, yang berazaskan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan”.

Hukum adat sebagai konsepsi yang mendasari Hukum Tanah Nasional, adalah konsepsi yang komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Dalam hal ini diakui oleh UUPA bahwa hak-hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, dalam pengertian ini, keperluan tanah tidak

dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi, kegunaannya harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya sehingga bermanfaat baik untuk kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai serta baik dan bermanfaat untuk masyarakat dan kepentingan negara. Dalam konteks fungsi sosial ini, kepentingan perseorangan dan kepentingan masyarakat haruslah saling imbang mengimbangi sebagai dwi tunggal. Pengertian ini merupakan penyangkalan terhadap hak subjektif dari tanah yang dikemukakan oleh Leon Duguit, yang menyatakan bahwa “pemakaian sesuatu hak atas tanah hanya memperhatikan kepentingan suatu masyarakat semata-mata dan mengingkari keberadaan hak individu” (A.P. Parlindungan, 1996: 60).

Keberadaan hak subjektif diakui oleh UUPA disamping hak masyarakat atas tanah; dengan cara negara memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi setiap pemegang hak atas suatu bidang tanah. Perlindungan hukum dan kepastian hukum dalam pendayagunaan dan pemanfaatan tanah tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Pengaturan pendayagunaan dan pemanfaatan tanah aset instansi pemerintah telah diatur dalam UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara jo Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Dalam rangka memberikan perlindungan hukum terhadap tanah aset instansi pemerintah dan kepastian hukum dalam “kepemilikannya” perlu didasari oleh dasar-dasar pengelolaan hak yang sah agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Data yuridis dan data teknis tersebut keduanya harus “teridentifikasi” dengan baik, agar data-data tersebut 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.

Tanah merupakan sumber daya penting dan strategis karena menyangkut hajat hidup seluruh rakyat Indonesia yang sangat mendasar. Disamping itu tanah juga memiliki karakteristik yang bersifat multi-dimensi, multi-sektoral, multi-disiplin dan memiliki kompleksitas yang tinggi. Sebagaimana diketahui masalah tanah memang merupakan masalah yang sarat dengan berbagai kepentingan, baik ekonomi, sosial, politik, bahkan untuk Indonesia, tanah juga mempunyai nilai religius yang tidak dapat diukur secara ekonomis.

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 (A.P. Parlindungan, 1996: 60).

Ketentuan Pasal 28H Ayat (4) UUD 1945 merupakan komitmen 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 (Muchtar Wahid, 2008: 31).

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 diletakan dalam kerangka membangun kesejahteraan rakyat secara berkelanjutan.

Sebagaimana tertuang dalam Pasal 16 UUPA terkait dengan kewenangan pemerintah untuk mengatur penggunaan, peruntukkan dan penyediaan tanah maka hak-hak privat yang terkristalisasi dalam berbagai hak harus tunduk pada peraturan-peraturan yang didasarkan pada hak menguasai dari negara atas tanah dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Termasuk dalam hal ini hak milik atas tanah warga dapat diambil alih atau dicabut haknya guna pemenuhan kebutuhan atas tanah yang diperuntukkan bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum.

Mengingat pengambilalihan tanah menyangkut hak-hak individu atau masyarakat, maka pengambilalihan tanah harus memperhatikan prinsip keadilan sehingga tidak merugikan pemilik asal. Upaya menjembatani kepentingan rakyat atas tanahnya dan pemenuhan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah dilakukan pemerintah dengan mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagai pengganti Keppres No.55 Tahun 1991.

Pada dasarnya masyarakat tidak keberatan jika tanah miliknya harus diambilalih untuk kepentingan pembangunan yang tujuannya adalah untuk kesejahteraan bersama, Namun praktek-praktek pengambilalihan tanah selama ini seringkali dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok tertentu untuk keuntungan sendiri dengan berkedok ‘kepentingan umum’, telah menciptakan keraguan pada masyarakat setiap kali ada kegiatan pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum.

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.

Pengelolaan barang milik negara/daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan memperhatikan azas-azas sebagai berikut:

- a. Azas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah-masalah di bidang pengelolaan barang milik negara/daerah yang dilaksanakan oleh kuasa pengguna barang, pengguna barang, pengelola barang dan gubernur/bupati/walikota sesuai fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing;
- b. Azas kepastian hukum, yaitu pengelolaan barang milik negara/daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan;
- c. Azas transparansi, yaitu penyelenggaraan pengelolaan barang milik negara/daerah harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar.
- d. Azas efisiensi, yaitu pengelolaan barang milik negara/daerah diarahkan agar barang milik negara/daerah digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal;
- e. Azas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan pengelolaan barang milik negara/daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat;
- f. Azas kepastian nilai, yaitu pengelolaan barang milik negara/daerah harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai barang dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik negara/daerah serta penyusunan Neraca Pemerintah.

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 pengelolaan 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 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;
  - f. Menyetujui usul pemanfaatan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan.

Pengadaan barang milik negara/daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip efisien, efektif, transparan dan terbuka, bersaing, adil/tidak diskriminatif dan akuntabel. Pengaturan mengenai pengadaan tanah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (ketentuan mengenai pertanahan). 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 Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2006 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:

- a. Pengelola barang untuk barang milik negara; atau
- b. Gubernur/bupati/walikota melalui pengelola barang untuk barang milik daerah.

Pasal 17 Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2006 dinyatakan Pengelola 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, pengelola barang Pasal 15 Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2006 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.

Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa praktek-praktek pengambilalihan tanah selama ini harus benar-benar digunakan untuk kepentingan umum dan dalam pelaksanaannya diminimalkan suasana yang dapat menciptakan keraguan pada masyarakat setiap kali ada kegiatan pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum.

Tindak lanjut pengelolaan atas penyerahan tanah dan/atau bangunan Pasal 15 Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2006 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

Pengelolaan atas penyerahan tanah dan/atau bangunan harus jelas dalam status penggunaannya untuk penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah lainnya hal ini dimaksudkan untuk meminimalkan adanya kepentingan-kepentingan seseorang atau kelompok tertentu yang akan memanfaatkan ketidak jelasan status tanah tersebut.

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

- a. Pemanfaatan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan dilaksanakan oleh pengelola barang setelah mendapat persetujuan gubernur/bupati/walikota.

- b. 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 pengelola barang.
- c. Pemanfaatan barang milik negara/daerah selain tanah dan/atau bangunan dilaksanakan oleh pengguna barang dengan persetujuan pengelola barang;
- d. Pemanfaatan barang milik negara/daerah dilaksanakan berdasarkan pertimbangan teknis dengan memperhatikan kepentingan negara/daerah dan kepentingan umum.

Berdasarkan pernyataan di atas, pemanfaatan barang milik negara/daerah harus dilaksanakan sesuai dengan kondisi yang ada di sekitarnya dan untuk menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pengguna barang/kuasa pengguna barang dilakukan oleh pengguna barang dengan persetujuan pengelola barang.

## **B. Hak Atas Tanah**

Hak atas tanah adalah wewenang mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi dan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya. Tubuh bumi dan air serta ruang yang dimaksudkan itu bukan kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Pemegang hak atas tanah hanya diperbolehkan menggunakannya dan itupun ada batasnya yaitu sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan itu (Boedi Harsono, 1997:17).

Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai adalah hak atas tanah yang langsung bersumber pada hak bangsa atau apa yang disebut hak-hak primer yaitu hak yang diberikan oleh Negara (Boedi Harsono, 1997:220).

#### a. Hak Milik (HM)

Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat fungsi sosial tanah (Pasal 20 UUPA).

Turun-temurun artinya hak milik tidak hanya berlangsung selama pemilik hak tersebut masih hidup, tetapi dapat diwariskan berturut-turut dan atau diturunkan kepada orang lain.

Maksud terkuat dan terpenuh adalah untuk membedakan hak milik dengan hak atas tanah lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa hak miliklah yang paling kuat dan penuh.

Menurut Pasal 22 UUPA, bahwa Hak Milik terjadi: (1) menurut Hukum Adat, (2) karena Penetapan Pemerintah, dan (3) karena ketentuan Undang-undang.

Sedangkan Hak Milik hapus bila (Pasal 27 UUPA):

#### 1. Tanahnya jatuh kepada Negara, karena:

- a. Pencabutan hak yang digunakan untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat;
- b. Penyerahan secara sukarela oleh pemiliknya;
- c. Diterlantarkan;
- d. Melanggar prinsip nasionalitas, yaitu hak milik jatuh kepada orang asing.

#### 2. Tanahnya musnah

#### b. Hak Guna Bangunan (HGB)

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang lagi dengan waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun (Pasal 35 UUPA). Bangunan tersebut bisa rumah sebagai tempat hunian maupun rumah tempat usaha

(rumah toko atau rumah tempat usaha /kantor), bangunan tempat kegiatan olahraga, bangunan tempat kegiatan pariwisata serta bangunan-bangunan lainnya (Oloan Sitorus, 2006:136).

Pasal 21 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah, menyatakan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah: (a) tanah Negara, (2) tanah Hak Pengelolaan, (c) tanah Hak Milik. Jangka waktu HGB maksimal adalah 30 (tigapuluh) tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun, selanjutnya setelah masa perpanjangan HGB tersebut berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan HGB diatas tanah yang sama (Pasal 25 PP Nomor 40 tahun 1996).

HGB dapat terjadi karena: (a) penetapan pemerintah, bagi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara (b) perjanjian yang berbentuk otentik karena penetapan pemerintah antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh HGB, untu tanah milik (Pasal 37 UUPA). HGB dapat beralih dan dialihkan. Peralihan HGB terjadi karena: (a) jual beli, (b) tukar menukar, (c) penyertaan dalam modal, (d) hibah dan (e) pewarisan (Pasal 34 Ayat (2) PP Nomor 40 Tahun 1996).

Pasal 40 UUPA menyatakan bahwa HGB hapus karena: (a) jangka waktunya berakhir, (b) dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi, (c) dilepaskan oleh pemegang haknya sbelum jangka waktunya berakhir, (d) dicabut untuk kepentingan umum, (e) diterlantarkan, (f) tanahnya musnah, (g) ketentuan dalam Pasal 36 ayat 2 yakni karena pemegang HGB tidak melepaskan atau mengalihkan kepada yang berhak dalam waktu 1 (satu) tahun disebabkan pemegang hak tidak lagi berwenang sebagai subyek HGB.

### c. Hak Pakai (HP)

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai oleh Negara, yang memberi wewenang dan kewajiban kepada pemegangnya seperti yang ditentukan dalam keputusan pemberian haknya oleh pejabat yang berwenang (Pasal 41 ayat (1) UUPA).

Pasal 41 PP Nomor 40 tahun 1996 menyatakan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai adalah: (a) tanah Negara, (2) tanah Hak Pengelolaan, (c) tanah Hak Milik. Jangka waktu HP maksimal adalah 25 (dua puluh lima) tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu, selanjutnya setelah masa perpanjangan HP tersebut berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan HP diatas tanah yang sama (Pasal 45 PP Nomor 40 tahun 1996).

Pasal 55 PP 40 Tahun 1996 menyatakan bahwa Hak Pakai 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 yakni karena pemegang HP tidak melepaskan atau mengalihkan kepada yang berhak dalam waktu 1 (satu) tahun disebabkan pemegang hak tidak lagi berwenang sebagai subyek Hak Pakai.

## **1. Pemberian Hak Atas Tanah**

Pemberian hak atas tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara, perpanjangan jangka waktu hak, pembaharuan hak dan perubahan hak.

- a. Perpanjangan hak adalah penambahan jangka waktu berlakunya suatu hak atas tanah tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak tersebut, yang permohonannya dapat diajukan sebelum jangka waktu berlakunya hak atas tanah yang bersangkutan berakhir.
- b. Pembaharuan hak adalah pemberian hak atas tanah yang sama kepada pemegang hak yang sama yang dapat diajukan setelah jangka waktu berlakunya hak yang bersangkutan berakhir.
- c. Perubahan hak adalah penetapan pemerintah mengenai penegasan bahwa sebidang tanah yang semula dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah tertentu, atas permohonan pemegang haknya, menjadi tanah negara dan sekaligus memberikan tanah tersebut kepadanya dengan hak atas tanah jenis lainnya.

Pemberian hak milik harus berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3). Tujuan diadakannya pemberian hak atas tanah adalah agar lebih mengarah kepada catur tertib dibidang pertanahan, yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib pemeliharaan pertanahan dan tertib penggunaan pertanahan. Hak atas tanah adalah hak sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu:

1. Hak atas tanah primer (*originair*)  
Hak atas tanah primer (*originair*) yaitu hak atas tanah yang langsung diberikan oleh negara kepada subyek hak seperti:
  - a. Hak Milik
  - b. Hak Guna Usaha
  - c. Hak Guna Bangunan
2. Hak atas tanah sekunder  
Hak atas tanah sekunder adalah hak untuk menggunakan tanah milik hak lain.

Misalnya:

- a. Hak Guna Bangunan
- b. Hak Pakai
- c. Hak Usaha Bagi Hasil
- d. Hak menumpang

## **2. Objek pendaftaran tanah**

UUPA mengharuskan mendaftarkan semua hak atas tanah, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 23 ayat (1), Pasal 32 ayat (1), dan Pasal 38 ayat (1), maka menjadikan semua hak atas tanah menjadi objek pendaftaran tanah. Objek pendaftaran tanah menurut Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, maupun Peraturan pengganti dalam Pasal 9 meliputi :

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai
2. Tanah hak pengelola
3. Tanah Wakaf
4. Hak milik atas satuan rumah susun
5. Hak tanggungan
6. Tanah Negara

Selain hak-hak atas tanah yang telah disebutkan di atas, hak-hak lain tidak termasuk dalam obyek pendaftaran tanah. Sebagaimana disebut macam-macam hak atas tanah yang tercantum dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, seperti hak membuka dan memungut hasil hutan, bukanlah hak atas tanah dalam arti sebenarnya, karena tidak memberri wewenang untuk menggunakan tanah seperti disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, hak-hak tersebut merupakan bentuk

“pengejawantahan” hak ulayat dalam hubungan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan tanah ulayatnya. Sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan Pasal 46 UUPA yang mengatur hal membuka tanah dan memungut hasil hutan. Hak-hak tersebut adalah hak-hak dalam hukum adat yang menyangkut tanah, bukan hak atas tanah.

Dalam hal tanah Negara pendaftaran tanahnya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar buku tanah, dan untuk tanah Negara tidak diterbitkan sertifikat hak atas tanah.

### **C. Pesisir Pantai**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian kawasan pesisir pantai yaitu daerah tertentu yg mempunyai ciri tertentu, seperti tempat tinggal, pertokoan, industri, dan sebagainya, berupa tanah datar berpasir di pantai (di tepi laut) yang berbatasan daratan dengan laut atau massa air lainnya dan bagian yang dapat pengaruh dari air tersebut.

Wilayah Pesisir adalah daerah peralihan antara Ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut.

Menurut pendapat para ahli mengartikan kawasan pesisir pantai sebagai berikut :

1. Suatu jalur saling pengaruh antara darat dan laut, yang memiliki ciri geosfer yang khusus, kearah darat dibatasi oleh sifat fisik laut dan sosial ekonomi bahari, sedangkan arah ke laut dibatasi oleh proses alami serta akibat kegiatan manusia terhadap lingkungan di darat (Boedi Harsono, 1997).

2. Wilayah pesisir/pantai adalah suatu hal yang lebarnya bervariasi, yang mencakup tepi laut (shore) yang meluas ke arah daratan hingga batas pengaruh marin masih dirasakan (Muchtari Wahid, 2008).
3. Klasifikasi pantai menurut Valentin, 1952 (Muchtari Wahid 2008), dasar klasifikasinya adalah perkembangan garis pantai maju atau mundur. Pantai maju dapat disebabkan oleh pengangkatan pantai atau progradasi oleh deposisi, sedangkan pantai mundur disebabkan pantai tenggelam atau retrogradasi oleh erosi.

Berdasarkan pengertian dan pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa pengertian kawasan pesisir pantai adalah “Suatu jalur saling pengaruh antara darat dan laut, menuju ke arah darat yang dibatasi oleh sifat fisik laut dan sosial ekonomi bahari, sedangkan arah ke laut dibatasi oleh proses alami serta akibat kegiatan manusia terhadap lingkungan di darat yang lebarnya bervariasi, yang mencakup tepi laut”.

#### **D. Status Tanah Di Sepanjang Pesisir Pantai**

Dari uraian sebelumnya dapat diketahui bahwa status tanah di sepanjang pesisir pantai telah ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memiliki wewenang atas sebagian wilayah pesisir laut, hal ini tentu saja memberikan peluang yang lebih besar bagi daerah untuk mengelola dan memanfaatkan potensi pesisir dan kelautannya bagi kesejahteraan masyarakatnya dan untuk meningkatkan pendapatan daerah.
- b. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman yang menyatakan bahwa pemukiman adalah bagian dari lingkungan hidup diluar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau

lingkungan hunian dan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.

- c. Pasal 1 ayat (6), 5, 14 Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung yang intinya bahwa kawasan pantai terdapat kawasan sempadan pantai yang merupakan salah satu bentuk kawasan perlindungan setempat.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 1997 Pasal 10 tentang Pola Pemanfaatan Ruang Wilayah Nasional
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004, Pasal 11 angka (2) menyatakan tanah yang berasal dari tanah timbul atau hasil dari reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau, dan bekas sungai dikuasai oleh negara.