

Penguasaan Dan Pengelolaan Tanah Pemerintah (Konsep dan Dialektika dalam Sistem Hukum Indonesia)

Judul buku : Penguasaan Dan Pengelolaan Tanah Pemerintah (Konsep dan Dialektika dalam Sistem Hukum Indonesia)
Nama Penulis : Hengki Andora
Penerbit dan Tahun Terbit : Rajawali Press – Depok / 2021
Jumlah halaman : 254
ISBN : 978-623-372-259-9
Harga : Rp.120.000,-
Cover buku : (Terlampir)

Buku berukuran 23 X 15 cm membahas Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Pemerintah (Konsep dan Dialektika dalam Sistem Hukum Indonesia). Tanah Pemerintah tidak sama dengan Tanah Negara. Tanah Pemerintah merupakan kepunyaan privat pemerintah yang tentu saja berbeda dengan Tanah Negara yang lebih mengedepankan aspek publik dalam penguasaannya. Tanah Pemerintah adalah tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah tertentu dalam bentuk Hak Pakai dan Hak Pengelolaan yang dikelola berdasarkan kaidah pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Sebenarnya istilah Tanah Pemerintah ini masih terasa asing dan belum digunakan secara luas. Istilah Tanah Pemerintah belum dibakukan menjadi istilah hukum dan hanya digunakan sebagai kebutuhan administratif belaka. Itu pun lebih dimaksudkan untuk membedakannya dengan Tanah Negara. Secara teknis perbedaan tersebut diperlukan karena Tanah Pemerintah dan Tanah Negara merupakan dua entitas yang sama-sama berada dibawah penguasaan dan pengelolaan negara/pemerintah.

Secara normatif hukum yang mengatur Tanah Pemerintah berada pada dua rezim hukum yang berbeda yakni : (1) Hukum Pertanahan (2) Hukum Keuangan Negara. Hukum Pertanahan diatur berdasarkan ketentuan Undang-Undang Negara Nomor 5 Tahun 1990 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Disisi lain hukum keuangan negara daitur oleh dua produk undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Kedua rezim hukum ini beranjak dan berpijak dari landasan konstitusional yang berbeda. Hukum Pertanahan bersumber pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sedangkan Hukum Keuangan Negara berlandaskan pada Pasal 23 dan Pasal 23C UUD 1945.

Pemberian hak penguasaan tanah kepada instansi pemerintah tentu memiliki maksud dan tujuan. Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) menjelaskan bahwa pemberian tanah oleh negara kepada instansi pemerintah (departemen, jawatan, daerah swatantra) adalah untuk

dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing. Hak pakai diberikan kepada instansi pemerintah agar tanah tersebut dipakai sendiri dalam melayani kepentingan warga masyarakat. Disisi lain dengan sedikit perluasan maksud dan tujuan, Hak Pengelolaan tidak hanya dimungkinkan dipakai sendiri namun juga membuka peluang kepada instansi pemerintah untuk menyerahkan atau menyediakan sebagian tanah Hak Pengelolaan bagi keperluan pihak ketiga.

Hak milik merupakan satu-satunya hak kebendaan yang memperoleh perhatian khusus dan dijamin keberadaannya oleh UUD 1945. Pasal 28 H ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa *setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun*. Diantara hak-hak kebendaan lainnya, hak milik merupakan hak kebendaan yang terkuat dan terpenuh. Pemegang hak milik dapat berbuat apa saja terhadap barang yang dimilikinya dan dapat menikmati manfaat dari harta benda yang telah menjadi miliknya sepanjang hak milik atas bendanya itu tidak dialihkan kepada orang lain.

Hak kepemilikan hanya satu yaitu hak milik (domain) sebagai hak yang sempurna dan mutlak dalam memiliki tanah serta merupakan hak perorangan tertinggi dalam pemilikan tanah serta merupakan hak perorangan tertinggi dalam pemilikan tanah sebagai harta kekayaan. Sedangkan *jus possessionis* dalam konsepsi hukum Romawi adalah kewenangan untuk mempunyai benda yang belum mempunyai kekuatan hukum sebagai hak milik yang sempurna serta mutlak. Adapun bentuk dari akibat hukumnya *jus possessionis* itu disebut *jus possidendi* yaitu hak mempunyai yang bisa dipunyai tanpa hak milik (Herman Soesangobeng, 2012).

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 merupakan undang-undang yang pada dasarnya mengatur hak-hak penguasaan atas sumber daya alam yang meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Ditinjau dari segi substansi yang diatur, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 dinyatakan sebagai undang-undang pokok, karena hanya memuat asas-asas serta soal pokok dalam garis besar saja. Adapun mengenai pelaksanaannya, undang-undang ini menyatakan bahwa akan diatur didalam berbagai undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan perundangan lainnya.

Undang-undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam Pasal 2

ayat 1 yang menyatakan bahwa Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara. Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut diatas perkataan dikuasai dalam pasal ini bukanlah berarti memiliki akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dar Bangsa Indonesia itu untuk pada tingkatan yang tertinggi : (1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya (2) Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu (3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara sesuai dengan doktrin “dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”. Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut, mencakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Kepemilikan rakyat ini dalam konteks UUPA tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) yang disebut dengan Hak Bangsa.

Kewenangan hak menguasai negara menimbulkan kewajiban kepada negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, sehingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong royong. Pelaksanaan kewenangan hak menguasai negara tersebut tidak akan aktif dan efektif berjalan, jika tidak ada instansi pemerintah yang menggerakkannya. Instansi pemerintah adalah organ yang menjalankan fungsi negara dalam mewujudkan tujuan negara. Sementara itu, instansi pemerintah pun tidak akan leluasa bergerak apabila tidak didukung oleh ketersediaan tanah yang disertai oleh jaminan penguasaan tanah. Oleh sebab itu, perlu kiranya diselidiki mengenai sejauh mana UUPA maupun peraturan pelaksanaannya mengatur hak-hak penguasaan atau hak kepemilikan tanah bagi keperluan instansi pemerintah secara lebih mendalam.

Jika ditelisik lebih jauh, Hak Pengelolaan memiliki 2 (dua) karakter yang berbeda. Ada karakter publik dan ada karakter privat. Karakter publiknya terlihat dari definisi yang menegaskan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Dengan demikian ketika pemegang Hak Pengelolaan menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga, pemegang Hak Pengelolaan itu sesungguhnya bertindak

sebagai representasi dari negara. Hal ini terkonfirmasi dengan kewenangan yang diberikan kepada pemegang Hak Pengelolaan sebagaimana diatur dalam Pasal 137 ayat (2) UU Cipta Kerja.

Penguasaan tanah secara yuridis diberikan atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah sedangkan Kementerian/Lembaga, kantor dan satuan kerja perangkat daerah yang menguasai fisik tanah hanya bertindak sebagai pengguna yang penggunaannya ditatausahakan oleh Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang. Penguasaan fisik ditangan Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang ini merupakan penguasaan yang bersifat administratif. Bentuk pertanggungjawaban pengelolaan tanah dilaksanakan menurut prinsip-prinsip administrasi keuangan negara sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

Pengaturan pengelolaan tanah bagi keperluan instansi pemerintah tidak diurai dan diatur secara spesifikasi oleh rezim Hukum Pertanahan. Pengelolaan tanah yang terdapat didalam Hukum Pertanahan bukan merupakan suatu rangkaian proses yang saling terkait dan saling terhubung satu sama lain. Sebaliknya, Hukum Keuangan Negara mengatur secara terperinci mengenai pengelolaan tanah sebagai Barang Milik Negara/Daerah ke dalam siklus logistik yang disesuaikan dengan siklus perbendaharaan.

Disharmoni antara rezim Hukum Pertanahan dan rezim Hukum Keuangan Negara berimplikasi terhadap praktik penguasaan dan pengelolaan tanah pemerintah baik dari segi konsep penguasaan tanah. Penerimaan subjek hukum yang berhak memperoleh tanah, pemanfaatan tanah, maupun peralihan/pemindahtanganan penguasaan tanah.

Penguasaan tanah secara fisik tidak senantiasa diiringi dengan penguasaan tanah secara yuridis, sehingga terdapat tanah-tanah yang dikuasai pemerintah belum disertifikat atau dibaliknamakan atas nama instansi pemerintah yang bersangkutan. Penguasaan fisik tanah terkadang tidak ditindaklanjuti dengan penetapan status penggunaan tanah bagi keperluan instansi pemerintah. Dalam hal ini penetapan status penggunaan merupakan dasar terhadap dilakukannya tindakan penggunaan, pemanfaatan dan pemindahtanganan tanah oleh institusi pemerintah tertentu. Penggunaan tanah oleh instansi pemerintah terkadang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan diberikannya hak. Bahkan ada pula yang tidak dimanfaatkan dan dipergunakan bagi kepentingan penyelenggaraan pemerintahan. Penguasaan tanah dengan Hak Pengelolaan lebih mengemukakan aspek yang bersifat pragmatis dan ekonomis karena penguasaan tanah itu digunakan untuk merealisasikan perjanjian Bangun Guna Serah sebagaimana diatur oleh rezim Hukum Keuangan Negara.

Penguasaan tanah dengan status Tanah Pemerintah (Hak Pakai atau Hak Pengelolaan) merupakan penguasaan tanah yang bersifat keperdataan sedangkan penguasaan tanah dengan

status tanah negara adalah penguasaan tanah yang bersifat publik. Dalam hal ini keberadaan tanah pemerintah sebagai harta kekayaan negara/daerah diperkuat dengan menempatkan negara atau provinsi/kabupaten/kota/desa sebagai pemegang hak atas tanah. Penguasaan tanah oleh negara atau provinsi/kabupaten/kota/desa tersebut bukannya tak terbatas. Meskipun penguasaannya tidak dibatasi oleh jangka waktu, pemerintah pusat atau pemerintah daerah akan kehilangan hak penguasaannya atas tanah, jika tanah tersebut : (1) sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukan penggunaan tanah atau (2) instansi pemerintah tersebut tidak lagi berwenang mengurus suatu urusan pemerintahan tertentu yang berkaitan dengan penggunaan tanah.

Tanah yang dikuasai instansi pemerintah adalah benda yang bersifat *res extra commercium* yaitu suatu benda yang harus diperlakukan khusus terpisah dari benda-benda yang dapat diperjualbelikan. Oleh karena itu, meskipun penguasaan tanah dalam statusnya sebagai tanah pemerintah bersifat keperdataan, tanah yang menjadi obyek penguasaan dan pengelolaan oleh instansi pemerintah tersebut harus diatur dan diperlakukan berbeda dengan Barang Milik Negara/Daerah.

Hak Pengelolaan sebagai salah satu dasar penguasaan tanah oleh instansi pemerintah mesti dievaluasi keberadaannya dengan cara memilih opsi : (1) mengembalikan kedudukannya kedalam konsep penguasaan publik (2) Menegaskan keberadaannya sebagai hak atas tanah sebagaimana terbuka kemungkinannya melalui ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA. Pemberian penguasaan tanah kepada instansi pemerintah baik jenis maupun bentuknya harus diatur dilevel undang-undang.

Buku ini sangat menarik untuk dibaca dan dijadikan rujukan bagi akademisi yang mendalami hukum pertanahan yang berkaitan dengan penguasaan dan pengelolaan tanah pemerintah. Buku ini dilengkapi dengan referensi yang relevan dengan topik dan tema yang dibahas dalam setiap babnya. Sayangnya buku ini dilengkapi oleh indeks sehingga pembaca langsung dapat membaca subyek yang ingin ditelaah sebagai bahan risetnya.

Bionarasi :



Hengki Andora. NIP. 198006162005011003. Laki-laki. Pendidikan Doktor (S3) Ilmu Hukum, Universitas Andalas.