

TINJAUAN YURIDIS PEMBERIAN HAK KEPEMILIKAN ATAS TANAH NEGARA KEPADA PERORANGAN ATAU BADAN HUKUM

Juridical Review Of Granting Ownership Rights To State Land To Individuals Or Legal Entities

Zahrah Farhataeni Rohman, Heru Sugiyono
Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

Alamat : Jalan RS. Fatmawati No.1, Jakarta Selatan

Email: zahrah.farhataeni@gmail.com

Email : herusugiyono@upnvj.ac.id

Abstrak

Tanah Negara merupakan tanah yang tidak dilekati suatu hak atas tanah dan bukan merupakan barang milik Negara/Daerah dan atau Badan Usaha Milik Negara / Daerah. Tanah yang berstatus tanah negara dapat dimintakan suatu hak untuk kepentingan tertentu dan prosedur tertentu. Kendatipun terhadap tanah negara dapat dimintakan suatu hak, namun dalam prakteknya baik perorangan maupun badan hukum masih kesulitan untuk mendapatkan hak atas tanah negara. Rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini, bagaimana pengaturan pemberian hak kepemilikan atas tanah negara kepada perorangan atau badan hukum menurut sistem hukum di Indonesia dan kepastian hukum untuk mendapatkan hak atas tanah negara. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif yakni melalui studi pustaka dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan pemberian hak kepemilikan atas tanah negara belum dapat memberikan kepastian hukum atas diterimanya permohonan hak atas tanah negara yang diajukan oleh perorangan atau badan hukum. Tidak semua tanah negara bisa dimintakan mejadi hak milik, sehingga perlu ada sosialisasi mengenai jenis tanah negara yang dapat dimintakan menjadi hak milik, sehingga dapat memberikan kepastian hukum bagi perorangan ataupun badan hukum dalam mengajukan permohonan hak milik atas tanah negara.

Kata kunci: Tanah Negara, Perorangan, Badan hukum

Abstract

State land is a land that isn't accompanied to a land right, isn't state/local property or state/local Business Entity. Land with the status of state land may be requested right for certain interest. Although the state land can be requested, but in practice both individuals and legal entities struggle to obtain the right to state land. The topic in this research are how to control the granting of ownership rights on state land to individuals or legal entities according to legal system in Indonesia and legal certainty to obtain the right to state land. The research method used is normative juridical, using statutory and case approaches. It can be conclude that the granting ownership rights to state land not able to provide legal certainty of the application submitted by individuals or legal entities, so there needs a socialization and provide legal certainty in applying for property rights on state land.

Keywords: *state land, Individual, legal entities*

A. Pendahuluan

Menurut kepentingannya kebutuhan manusia terbagi atas tiga yaitu kebutuhan primer, sekunder, dan tersier. Kebutuhan primer merupakan kebutuhan pokok yang harus dimiliki manusia, salah satu kebutuhan primer adalah kebutuhan papan atau tempat tinggal yang erat hubungannya dengan kepemilikan tanah. Tanah adalah salah satu objek yang diatur dalam Hukum Agraria, tanah yang diatur oleh hukum agraria itu bukanlah tanah dalam berbagai aspeknya, akan tetapi tanah dari aspek yuridisnya yaitu yang berkaitan langsung dengan hak atas tanah yang merupakan bagian dari permukaan bumi, sesuai dengan tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu atas permukaan bumi yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang kali lebar yang diatur oleh hukum tanah.¹

Manusia berusaha untuk memiliki tanah yang diinginkannya karena tanah mempunyai potensi ekonomi yang dapat meningkatkan pendapatan manusia yang berada diatas tanah tersebut untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran. Tidak dipungkiri bahwa dalam proses kepemilikan tanah menimbulkan masalah-masalah yang dapat menyebabkan terjadinya perselisihan, seperti perebutan hak atas tanah atau sengketa tanah.

Sepanjang 2015 sampai dengan 2019 Kementerian Agraria Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional mencatat ada 9.000 laporan mengenai masalah tanah. Salah satu masalah yang diadukan mengenai yaitu PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) bodong yang membuat kepemilikan tanah saling tumpang tindih.² Melihat dari banyaknya aduan yang diterima oleh Kementerian Agraria Tata Ruang/ Badan Pertanahan nasional terlihat bahwa keinginan memiliki status kepemilikan tanah yang jelas sangatlah tinggi. Dengan adanya bukti kepemilikan tanah yang jelas, apabila suatu saat nanti timbul sengketa akan memiliki bukti yang dapat dipertanggung jawabkan.

Untuk memiliki dan menguasai tanah terkadang manusia tidak dapat membedakan antara tanah hak dan tanah negara. Yang dimaksud dengan tanah hak adalah tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subjek hukum, sedangkan yang dimaksud tanah negara adalah:

1. Tanah Negara ialah tanah yang dikuasai penuh oleh Negara.

¹ H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia* (Sinar Grafika, 2018), hlm. 7.

² Yuni Astutik, "BPN:dari 9.000 Laporan Agraria, 50% Terkait Mafia Tanah", <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200121194756-4-131734/bpn-dari-9000-laporan-agraria-50-terkait-mafia-tanah> (diakses 19 Oktober 2020).

2. Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.
3. Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung disebut tanah Negara adalah tanah yang tidak dilekati suatu hak atas tanah dan bukan merupakan barang milik Negara/Daerah dan atau Badan Usaha Milik Negara / Daerah.³

Keinginan memiliki objek tanah tidak hanya pada tanah hak saja namun juga tanah milik negara. Hal ini dikarenakan banyak faktor salah satu mereka sudah tinggal atau memakai tanah negara tersebut dalam jangka waktu yang lama sehingga mereka menganggap tanah itu miliknya, sehingga timbul keinginan untuk memiliki tanah tersebut secara sah menurut hukum yang berlaku. Motivasi memiliki tanah secara sah agar mendapat kepastian hukum yang jelas. Untuk mendapatkan kepastian hukum yang jelas kita harus mengetahui mengenai pengaturan pemberian hak kepemilikan atas tanah negara. Karena perolehan hak kepemilikan tanah negara memiliki aturan yang sedikit berbeda dari tanah hak.

Hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihakinya. Hak penguasaan tanah dapat diartikan juga sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang haknya. Akan tetapi hak penguasaan atas tanah merupakan hubungan hukum yang konkret (*subjektif recht*) jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang hak.⁴

Definisi hak milik Menurut Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok Agraria Pasal 20 ayat 1 disebutkan bahwa hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6 (semua hak tanah mempunyai fungsi sosial). Dalam Pasal ini dapat dijelaskan hak milik adalah hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipenuhi orang atas tanah. Kepemilikan dan penguasaan tanah juga diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria pada Pasal 21 ayat 1 dan 2 disebutkan bahwa (1) hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik. (2) oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya. Pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik, adapun pertimbangan untuk memiliki hak milik atas tanah ialah

³ Andika Putra Eksanugraha, "Peralihan Tanah yang Dikuasai oleh Negara", <https://m.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5caa9a497be09/peralihan-tanah-yang-dikuasai-oleh-negara/> (diakses 16 Oktober 2020).

⁴H.M. Arba, Op.cit, hlm. 82.

karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetapi cukup hak-hak lain seperti hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, hak sewa serta hak pakai. Namun hal ini tidak menutup kemungkinan badan hukum tertentu mempunyai hak milik, mengingat keperluan manusia yang sangat erat hubungannya dengan paham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian.

Dalam mengajukan permohonan tersebut masih terdapat kendala-kendala seperti regulasi yang bercampur antara pengertian tanah negara dan barang milik negara yang kadang kala ditafsirkan dengan arti yang sama padahal memiliki arti yang berbeda serta tata cara kepemilikannya berbeda. Terlihat pada kasus Dokter Juni Tjahjati dengan Departemen Kesehatan Republik Indonesia. Penggugat dalam hal ini Dokter Juni Tjahjati beranggapan bahwa tanah itu tanah milik negara yang dapat diajukan hak kepemilikan tanahnya, namun ternyata tanah tersebut sudah berubah menjadi tanah milik Kementrian Kesehatan Republik Indonesia pada 2011. Hal ini membuat Dokter Juni Tjahjati tidak dapat memiliki tanah tersebut dikarenakan ia mengajukan permohonan pada tahun 2015 sedangkan pada tahun 2011 sudah keluar sertifikat bahwa tanah tersebut merupakan barang milik Negara Kementrian Kesehatan. Kasus lain juga ada dikawasan Bali, dikutip dari bali.tribunnews.com mereka kebingungan mengenai kejelasan tanah mereka karena pada saat mereka mengajukan permohonan hak milik melalui PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap), namun ditolak dengan alasan merupakan tanah milik Pemerintah Provinsi Bali. Masyarakat yang menempati wilayah itu beranggapan mereka berhak atas tanah tersebut dikarenakan sudah menempati tanah tersebut secara bertahun-tahun, bahkan sejak mereka kecil hingga dewasa. Terlihat bahwa permohonan kepemilikan tanah negara ini masih belum jelas regulasinya. Terutama pada sering salah tafsir mengenai tanah negara dengan barang milik negara karena sulit membedakan keduanya. Membuat kendala ini semakin rumit. Jadi belum ada kepastian hukum mengenai permohonan kepemilikan tanah negara ini.

Penguasaan tanah negara oleh perorangan atau badan hukum, terdapat perbedaan prinsipal tentang pengaturan dan proses penguasaan dari ke dua subjek tersebut. Dalam hal penguasaan tanah negara oleh perorangan atau badan hukum, sistem pengaturan tanah nasional belum memberikan pengaturan baik tentang hakikat penguasaan tersebut serta tahapan dari penguasaan hingga menjadi pemilikan.⁵ Rumusan masalah yang akan ditulis dalam penelitian ini adalah bagaimana pengaturan pemberian hak kepemilikan atas tanah

⁵ Julius Sembiring, *Pengertian, Pengaturan dan Permasalahan Tanah Negara* (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2018), hlm. 74.

negara kepada perorangan atau badan hukum menurut sistem hukum di Indonesia dan bagaimana kepastian hukum permohonan hak atas tanah negara yang telah diajukan perorangan atau badan hukum.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini juga menggunakan penelitian yuridis normatif karena pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan Perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Penelitian hukum dengan pendekatan yuridis normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan menelaah sumber primer dan sekunder yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus. Dengan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan kasus adalah *ratio decending/reasoning* yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai kepada suatu putusan. Baik untuk keperluan kritik dan kajian akademis.⁶ Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.⁷ Dengan penggunaan data-data yang akan digunakan dalam penelitian ini didapat dari studi kepustakaan serta studi dokumen perundang-undangan. Menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, serta menggunakan teknik analitis kualitatif untuk menjawab rumusan masalah dan teknik penulisan deskriptif yaitu menjelaskan secara rinci dan sistematis terhadap pemecahan masalah.

C. Pembahasan

1. Pengaturan pemberian hak kepemilikan atas tanah Negara kepada perorangan atau badan hukum menurut sistem hukum di Indonesia

Istilah dan pengaturan tanah negara pertama kali diatur dalam *Agrarisch Besluit stb.* 1870 No. 118 (AB 1870). Pasal 1 AB1870 berbunyi: “*Behoudens opvolging van de tweede en derde bepaling der voormelde wet, blijft het beginsel gehandhaafd, dat alle grond, warp niet door anderen regt van eïdendom wordt bewezwn, domein van de Staat is.*” (Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Agrarisch wet, tetap

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Cetakan ke-13 (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017), hlm. 134.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Ibid.* hlm. 136.

dipertahankan asas bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak *eigendom*-nya adalah *domein* (milik) negara).⁸ Pada zaman Hindia Belanda adanya pernyataan domain dikenal 2 jenis tanah yaitu:

1. *Vrijlands Domein*/Tanah Negara Bebas: tanah yang di atasnya tidak ada hak penduduk Bumi Putera.
2. *Onvrijlands Domein*/Tanah negara Tidak Bebas: tanah yang di atasnya ada hak penduduk maupun desa.

Secara ekonomi politik memang tujuan utama dari pernyataan domain ini tercapai, terbukti dengan markanya modal asing ke Hindia Belanda untuk sektor agrobisnis seperti tebu, kopi, cengkeh, teh, tembakau, lada dan sebagainya. Namun pada masa berlaku pernyataan domain ini terdapat hak yang berasal dari hak milik adat yang atas permohonan pemiliknya melalui suatu prosedur tertentu diakui keberadaannya oleh pengadilan. Hal ini tidak sependapat dalam tafsiran pemerintah kolonial pada waktu itu yang menganggap semua tanah yang tidak dapat dibuktikan oleh yang menguasainya, tanah yang bersangkutan dipunyainya dengan hak *eigendom* adalah tanah domain negara. Domain ini membawa ketiadaannya tertib hukum karena pengambilan tanah penduduk terlantar secara tidak sah dan ditambah lagi dengan adanya stratifikasi sosial pada masyarakat Hindia Belanda membuat kekacauan pemilikan tanah di masa itu.⁹

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria tidak ada istilah tanah negara melainkan tanah yang dikuasai negara. Dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi “Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, serta dalam Undang-Undang Pokok Agraria istilah tanah yang dikuasai negara tercantum pada Pasal 2 yang berbunyi:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagainya yang dimaksud dalam Pasal 1 bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk:

⁸ Julius Sembiring, Op.cit., hlm. 23.

⁹ Muchsin, dkk. *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, Cetakan 14. (Jakarta: Refika Aditama, 2019), hlm. 17.

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai Negara tersebut pada ayat 2 Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas 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.

Mengenai pengaturan pemberian hak kepemilikan tanah atas tanah negara kepada perorangan atau badan hukum sebelumnya diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya.

Dua Peraturan Menteri ini sudah dicabut dikarenakan adanya Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan dijelaskan dalam Pasal 8 mengenai hak milik atas tanah negara dapat diberikan kepada Warga Negara Indonesia, badan-badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti bank pemerintah dan badan keagamaan dan badan sosial yang ditunjuk oleh pemerintah. Permohonan hak milik atas tanah diajukan kepada menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan sesuai dengan Pasal 11 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan. Permohonan hak milik atas tanah negara ini dapat diajukan dengan cara mengajukan permohonan sesuai pada Pasal 9 ayat 2 yang memuat:

1. Keterangan mengenai pemohon:
 - a. Apabila perorangan: nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaannya serta keterangan mengenai isteri/suami dan anaknya yang masih menjadi tanggungannya;
 - b. Apabila badan hukum: nama, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya, tanggal dan nomor surat keputusan pengesahannya oleh pejabat yang berwenang tentang penunjukan sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
2. Keterangan mengenai tanahnya meliputi data yuridis dan data fisik
 - a. Dasar penguasaan atau alas haknya dapat berupa sertifikat, girik, surat kaveling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah dan atau tanah dan rumah dan atau tanah yang telah dibeli dari pemerintah, putusan pengadilan, akta PPAT, akta pelepasan hak dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya;
 - b. Letak, batas-batas dan luasnya jika ada surat ukur atau gambar situasi sebutkan tanggal dan nomornya;
 - c. Jenis tanah (pertanian/non pertanian);
 - d. Rencana penguasaan tanah;
 - e. Status tanahnya (tanah hak atau tanah Negara)
3. Keterangan lain seperti:
 - a. Keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yang dimiliki oleh pemohonan, termasuk bidang tanah yang dimohon;
 - b. Keterangan lain yang dianggap perlu.

Dalam hal ini pemohon sesuai dengan Pasal 10 harus melampirkan:

1. Mengenai pemohon:
 - a. Jika perorangan: fotokopi surat bukti identitas, surat bukti kewarganegaraan Republik Indonesia;
 - b. Jika badan Hukum: fotokopi akta atau peraturan pendiriannya dan salinan surat keputusan penunjukannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Mengenai tanahnya:
 - a. Data yuridis: sertifikat, girik, surat kaveling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah dan atau tanah yang telah dibeli dari Pemerintah; akta

- PPAT, akta pelepasan hak, putusan pengadilan, dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya;
- b. Data fisik: surat ukur, gambar situasi dan IMB, apabila ada;
 - c. Surat lain yang dianggap perlu.
3. Surat pernyataan pemohon mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yang telah dimiliki oleh pemohon termasuk bidang tanah yang dimohon.

Jika seluruh berkas permohonan sudah diterima oleh Kepala Kantor Pemerintah akan diperiksa kelengkapan berkas berupa data yuridis dan data fisik permohonan hak milik atas tanah negara sesuai dengan Pasal 13. Dalam Pasal 14 dijelaskan jika berkas sudah lengkap maka Kepala Bidang Hak-hak Atas Tanah mencatat formulir isian serta jika belum lengkap maka akan segera meminta Kepala Kantor Pertanahan tersebut untuk melengkapinya. Jika semua berkas sudah lengkap maka akan dilakukan pertimbangan atas tanah yang dimohon diterima atau tidak oleh menteri. Keputusan pemberian diberikan melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

Pada Peraturan Menteri ini mengatur juga mengenai pemberian hak milik yang diajukan oleh perorangan untuk rumah tinggal dan pemberian hak milik untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah. Yang membedakan permohonan ini dengan permohonan perorangan biasa yaitu mengenai adanya surat izin mendirikan bangunan.

Sejauh ini mengenai pemberian hak milik tanah negara pengaturan yang paling jelas hanya pada Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan. Pengaturan pemberian hak kepemilikan atas tanah negara harus diatur secara sistematis di bidang hukum dan administrasi tanah demi kepastian hukum agar dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan kesalahpahaman yang menimbulkan sengketa tanah.

2. Kepastian Hukum Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang Telah Diajukan Perorangan atau Badan Hukum

Kepastian hukum adalah adanya aturan hukum yang jelas mudah diperoleh oleh rakyat. Kepastian hukum yang seperti inilah yang disebut dengan kepastian hukum yang

sebenarnya (*realistic legal certainly*) yaitu mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum. Nurhasan Ismail berpendapat bahwa penciptaan hukum dalam peraturan perundang-undangan memerlukan persyaratan yang berkenaan dengan struktur internal tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kejelasan konsep yang digunakan. Norma hukum berisi deskripsi mengenai perilaku tertentu yang kemudian disatukan ke dalam konsep tertentu pula.
2. Kejelasan hierarki kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Kejelasan hierarki ini penting karena menyangkut sah atau tidaknya dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan tertentu.
3. Adanya konsistensi norma hukum perundang-undangan artinya ketentuan-ketentuan dari sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan satu subyek tertentu tidak saling bertentangan satu dengan yang lain.¹⁰

Berdasarkan pengertian kepastian hukum diatas, dalam pemberian hak kepemilikan atas tanah negara belum ada kepastian hukum karena belum adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam memahami sistem hukum. Seperti definisi dari tanah negara dan barang milik negara berupa tanah ada dua hal yang berbeda. Tanah negara dapat diajukan hak kepemilikannya namun jika barang negara berupa tanah tidak dapat dimintakan hak kepemilikannya. Namun apabila instansi terkait pemilik mau memberikan tanah tersebut baru dapat diajukan permohonan kepemilikan negara dalam kasus diatas belum adanya keharmonisan pengertian tanah negara dengan barang milik negara Karena barang milik negara berupa tanah dan tanah negara mempunyai pengaturan yang berbeda dapat dilihat di dalam Kepala Putusan BPN dan PMK Keuangan. Terlihat bahwa tanah negara dan barang milik negara berbeda.

Definisi barang milik negara dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 115/PMK.06/2020 tentang Pemanfaatan Barang Milik Negara Pasal 1 angka 1 adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Pada Pasal 8 Peraturan Menteri ini bentuk pemanfaatan Barang Milik Negara berupa sewa, pinjam pakai, KSP (Kerja Sama Pemanfaatan), BGS/ BSG(Bagunan Guna Serah/ Bagunan Serah Guna), KSP(Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur), KETUPI (Kerja Sama Terbatas Untuk Pembiayaan Infrastruktur). Pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 tahun 2004 tentang

¹⁰ Sulaeman Jajuli, *Kepastian Hukum Gadai Tanah dalam Islam* (Jakarta: Deepublish, 2017), hlm. 55-56.

pengelolaan Barang Milik Negara/ daerah, Barang Milik Negara yang dapat dipindah tangankan dengan ketentuan dalam Pasal 54 ayat 1 barang milik negara dapat dipindah tangankan apabila tidak diperlukan bagi tugas pemerintah. Negara atau daerah dan pada pasal 55 ayat 1 dijelaskan barang apa saja yang dapat dipindah tangankan berupa tanah/bangunan, selain tanah atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp 100.000.000.000 (seratus miliar rupiah). Lalu barang milik negara yang dapat dipindah tangankan pada Pasal 54 ayat 2 dilakukan dengan cara penjualan, tukar menukar hibah atau penyertaan modal pemerintah pusat/Daerah. Dan Pasal 55 ayat 2 dijelaskan barang yang dimaksud adalah tanah/bangunan atau selain tanah atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp5.000.000.000 (lima miliar rupiah) harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pada Pasal 55 ayat 3 Pemindah tanganan Barang Milik Negara/Daerah berupa tanah dan/atau bangunan tidak memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, apabila:

- a. sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota;
- b. harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen penganggaran;
- c. diperuntukkan bagi Pegawai Negeri;
- d. diperuntukkan bagi kepentingan umum; atau
- e. dikuasai negara berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan, yang jika status kepemilikannya dipertahankan tidak layak secara ekonomis.

Jadi dapat lihat bahwa kepemilikan tanah oleh yang merupakan Barang milik Negara harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat atau jika tidak memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dapat apabila sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota, harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen penganggaran; diperuntukkan bagi Pegawai Negeri; diperuntukkan bagi kepentingan umum; atau dikuasai negara berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan, tidak bisa dilakukan pengajuan seperti pada tanah negara yang bukan merupakan barang milik negara

Seperti contohnya pada kasus Dokter Juni Tjahjati pada Putusan Nomor 420/Pdt.G/2018/PN JKT.PST. yang ingin mendaftarkan tanah rumah dinas Departemen Kesehatan Republik Indonesia pada 2018, namun menurut fakta di persidangan diketahui

bahwa tanah tersebut berubah yang tadinya tanah negara, namun pada 2011 sudah berubah kepemilikan menjadi Barang milik negara, maka tidak bisa diajukan permohonan kepemilikannya sebagai tanah negara. Langkah yang diambil Dokter Juni Tjahjati sudah benar tetapi salah karena mengajukannya ke Pengadilan Negeri bukan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik negara/Daerah Definisi barang milik daerah adalah semua yang dibeli atau diperoleh atas anggaran pendapatan belanja daerah atau berdasarkan perolehan lainnya yang sah. Untuk kepemilikannya sama seperti barang milik negara yaitu harus mendapat persetujuan dari DPR. Masih banyak yang belum mengerti mengenai pemberian kepemilikan tanah milik daerah seperti pada kasus warga Unda-Unda yang mengajukan permohonan sertifikasi tanah melalui PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap), diketahui bahwa tanah tersebut milik Pemerintah Provinsi Bali sehingga permohonan PTSLnya ditolak. Terlihat bahwa pemahaman tanah negara di masyarakat masih kurang. Penerapan aturan oleh instansi terkait dan pemerintah atas kepemilikan tanah negara kurang yaitu dengan kurang memberitahukan tanah negara mana yang dapat diajukan permohonan kepemilikannya.

Selain itu belum adanya kepastian hukum mengenai permohonan yang telah diajukan ini diterima atau ditolak, dalam praktiknya terkadang permohonan ini dapat diproses secara cepat namun juga dapat berbelit-belit. Belum adanya kepastian mengenai jangka waktu diprosesnya permohonan ini. Seperti Pada kasus Warga Kali Unda-Unda di Bali yang sudah mengajukan permohonan kepemilikan hak melalui yayasan namun tidak ada kejelasan. Hingga pada tahun mereka mengajukan kepemilikan tanah melalui PTSL namun ditolak karena termasuk tanah Pemerintah Provinsi Bali. Dapat terlihat bahwa kepastian hukum belum ada dikarenakan belum adanya regulasi yang jelas mengenai hal ini.

Permohonan hak kepemilikan tanah negara belum ada kepastian hukum mengenai diterima atau ditolaknya suatu permohonan. Dalam praktiknya masih ditemukan kendala ini mengenai jangka waktu yang permohonan ini diterima atau ditolak. Kendala-kendala antara lain data tanah dan transaksi tanah yang keliru, alasan penolakan yang kurang jelas dari instansi terkait, ketidaksesuaian peraturan dan peraturan yang belum lengkap. Kendala lain juga terlihat pada pemberitahuan oleh Kepala Pertanahan yang cenderung lama bahkan terkadang permohonan itu tidak ada tindak lanjutnya lagi. Peraturan yang ada yaitu Peraturan

Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan belum mengatur mengenai jangka waktu permohonan ini diterima atau ditolak maka dari itu kepastian hukum pada pemberian tanah negara ini belum ada.

Permohonan hak kepemilikan tanah juga dapat dikuatkan dengan mengajukan permohonan hak prioritas. Dalam praktik penyelenggaraan pertanahan, tanah negara bekas tanah hak yang dikuasai oleh bekas pemegang hak memiliki “hak prioritas” untuk mengajukan permohonan hak atas tanah negara tersebut. Oleh karena itu, penguasaan pihak bekas pemegang hak itu dipandang sebagai penguasaan fisik yang diberi tanggung jawab hukum untuk menjadi “penjaga tanah Negara yang baik”, sebelum tanah negara itu kemudian diberikan kepada pihak yang berhak atau berkepentingan.¹¹ Pengaturan mengenai hak prioritas memang belum ada pengaturannya tersendiri di dalam peraturan perundang-undangan, namun dapat kita temui dalam beberapa putusan pengadilan dikabulkannya permohonan hak prioritas.

Sejarah dalam pertanahan di Indonesia memberikan gambaran mengenai hak prioritas pada Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijaksanaan dalam rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah asal Konversi hak-hak barat jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru atas asal Konversi Hak-hak Barat. Didalam ketentuan itu ditegaskan bahwa bekas pemegang hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai asal konversi hak barat dan rakyat yang sudah menduduki atau menggarap tanah tersebut akan diberikan prioritas untuk memperoleh hak baru. Namun tidak diatur mengenai jangka waktu berlakunya hak prioritas tersebut.¹² Dalam pengaturan hak prioritas belum adanya ketidaktegaskan dalam peraturan perundang-undangan, maka terjadi: (1) Kekosongan hukum; (2) Adanya banyak interpretasi/tafsir tentang hak prioritas; (3) Tidak memberikan kepastian hukum terhadap bekas pemegang hak atas tanah negara; (4) Stagnasi administarasi pertanahan, jika terjadi kesalahan dalam mengambil keputusan dianggap sebagai tindak pidana korupsi; (5)

¹¹ Sitorus, Oloan, “Penataan Hubungan Hukum Dalam Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, Dan Pemanfaatan Sumber Daya Agraria: Studi Awal Terhadap Konsep Hak Atas Tanah Dan Ijin Usaha Pertambangan,” *Jurnal Bhumi* 2, no. 1, (2016).

¹² Julius Sembiring, Op.cit., hlm. 88 dan 90.

Menyandera alat administrasi negara dalam mengambil kebijakan/keputusan¹³. Terlihat bahwa kepastian hukum mengenai berlakunya hak prioritas belum ada.

D. Penutup

Pengaturan pemberian hak atas kepemilikan tanah negara pengaturan tanah negara pertama kali diatur dalam *Agrarisch Besluit stb.* 1870 No. 118 (AB 1870). Pasal 1 AB1870 berbunyi: “*Behoudens opvolging van de tweede en derde bepaling der voormelde wet, bliffet het beginsel gehandhaafd, dat alle grond, warp niet door anderen recht van eïdendom wordt bewezwn, domein van de Staat is.*” (Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Agrarisch wet, tetap dipertahankan asas bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak *eigendom*-nya adalah *domain* (milik) negara). Lalu muncul Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 lalu muncul Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

Mengenai kepastian hukum kepemilikan tanah oleh yang merupakan Barang milik Negara harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat atau jika tidak memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dapat apabila sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota, harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen penganggaran; diperuntukkan bagi Pegawai Negeri; diperuntukkan bagi kepentingan umum; atau dikuasai negara berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, tidak bisa dilakukan pengajuan seperti pada tanah negara yang bukan merupakan barang milik negara. Lalu dalam praktiknya masih ditemukan kendala ini mengenai jangka waktu yang permohonan ini diterima atau ditolak. Kendala-kendala antara lain data tanah dan transaksi tanah yang keliru, alasan penolakan yang kurang jelas dari instansi terkait, ketidaksesuaian peraturan dan peraturan yang belum lengkap. Mengenai hak prioritas yang belum ada dasar hukumnya membuat kepastian hukumnya menjadi kurang. Oleh karena itu disarankan untuk pemerintah khususnya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional selaku instansi yang berwenang berkaitan dengan pertanahan memberikan sosialisasi mengenai tanah negara mana yang dapat diajukan

¹³ Dian Aries Mujiburohman, “Problematika Pengaturan Tanah Negara Bekas Hak Yang Telah Berakhir,” *Jurnal Bhumi* 2, no. 2 (2016).

permohonan kepemilikan tanah. Untuk mengenai hak prioritas dapat dibuat pengaturan lebih lanjut agar mendapat kepastian hukum.

Daftar Pustaka

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Republik Indonesia, Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara.
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah.
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
- Republik Indonesia, Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Buku:

- Arba, H.M. 2015. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Harsono, Budi. 2016. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*. Jakarta: Universitas Trisakti
- Jajuli, Sulaeman. 2017. *Kepastian Hukum Gadai Tanah dalam Islam*. Jakarta: Deepublish
- Marzuki, Peter Mahmud. 2017. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Muchsin dkk. 2019. *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif*. Jakarta: Refika Aditama
- Sembiring, Julius. 2018. *Pengertian, Pengaturan, dan Permasalahan Tanah Negara*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group

Karya Ilmiah:

- Afra Fadhillah Dharma Pasambuna, “Implementasi Hak Pengelolaan dan Pemberian Hak Atas Tanah Negara”, *Lex et Societatis*, Vol. V No. 1 Januari-Februari 2017, Sulawesi Utara: Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi
- Maurizka, Intan Ghina, dkk, “Kepemilikan Rumah Dinas oleh Purnawirawan TNI berdasarkan Perundang-Undangan”, *Law Review*, Vol. XIX No. 1 Juli 2019.
- Mujiburohman, Dian Aries, “Problematika Pengaturan Tanah Negara Bekas Hak Yang Telah Berakhir” *Jurnal Bhumi* Vol. 2 Nomor 2 November 2016, Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
- Mujiburohman, Dian Aries, “Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)” *Jurnal Bhumi*, Vol. 4 Nomor 1 Mei 2018, Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Pramudia, Pandu Eka Pramudia, dkk, “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Surakarta (Studi di Kantor Pertanahan Kota Surakarta)”, *Jurnal Repertorium* Vol. III No. 2 Juli-Desember 2016, Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Sitorus, Oloan, “Penataan Hubungan Hukum Dalam Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, Dan Pemanfaatan Sumber Daya Agraria: Studi Awal Terhadap Konsep Hak Atas Tanah Dan Ijin Usaha Pertambangan” *Jurnal Bhumi* Vol. 2 Nomor 1 Maret 2016, Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Sumber Lainnya:

Astutik, Yuni, “BPN: dari .9000 Laporan Agraria, 50% Terkait Mafia Tanah”, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200121194756-4-131734/bpn-dari-9000-laporan-agraria-50-terkait-mafia-tanah>, diakses tanggal 19 Oktober 2020

Eksanugraha, Andika Putra, “Peralihan Tanah yang Dikuasai oleh Negara”, [dhhttps://m.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5caa9a497be09/peralihan-tanah-yang-dikuasai-oleh-negara/](https://m.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5caa9a497be09/peralihan-tanah-yang-dikuasai-oleh-negara/), diakses Tanggal 16 Oktober 2020