

## BAB I

# Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan

Tanah merupakan sumber daya yang sangat penting bagi kelangsungan hidup manusia, baik sebagai individu maupun kelompok. Hal itu disebabkan tanah berkaitan dengan kemampuan manusia untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya. Tanah bagi masyarakat Indonesia bukan hanya bernilai ekonomis atau *capital asset*, melainkan juga berkaitan dengan aspek sosial, budaya, bahkan kepercayaan dari masyarakat tersebut.<sup>1</sup> Selain penting bagi kehidupan individual, tanah juga penting dalam menunjang eksistensi negara serta pelaksanaan tugasnya, yakni pembangunan demi kesejahteraan masyarakat baik yang dilakukan oleh pemerintah sendiri ataupun pemerintah bekerja sama dengan pihak ketiga. Didasari oleh peran tanah yang sangat penting tersebut maka tanah menjadi salah satu sumber daya alam yang dikuasai oleh negara.

Konsep hak menguasai negara telah berkembang sejak abad XII Masehi seiring dengan berkembangnya

---

<sup>1</sup> Sukirno. 2018. *Politik Hukum Pengakuan Hak Ulayat*. Jakarta : Prenamedia Group. Hlm. 1

kesadaran nasional untuk membentuk sebuah negara. Negara inilah yang berwenang untuk melakukan penguasaan terhadap semua sumber daya alam termasuk tanah. Di Indonesia, R. Soepomo pertama kali memperkenalkan konsep hak menguasai negara pada pidatonya di hadapan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Hak menguasai negara adalah kewenangan yang diberikan oleh bangsa Indonesia kepada negara untuk melakukan pengelolaan atas bumi, air, dan ruang angkasa. Hak menguasai ini kemudian dijabarkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni:

Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Perkataan dikuasai menunjukkan adanya kewenangan yang dimiliki oleh negara. Kata dikuasai ini bersifat instrumental, artinya kewenangan yang dimiliki oleh negara haruslah menjadi instrumen atau alat dalam menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ini menunjukkan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh negara adalah kewenangan yang bersifat publik. Hal itu sesuai dengan kedudukan negara sebagai personifikasi seluruh rakyat. Adapun kata dipergunakan bersifat teleologis atau berorientasi pada pencapaian tujuan, yakni sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (*bonum publicum, common good, common well*). Artinya, semua kewenangan yang dimiliki oleh negara baik berupa pengaturan, pengelolaan, kebijakan, pengurusan, ataupun pengawasan haruslah bertujuan menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia. Maria S.W. Soemardjono menyatakan bahwa

tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat inilah yang membatasi pelaksanaan dari hak menguasai negara atau kewenangan negara terhadap sumber daya alam.<sup>2</sup>

Ini juga selaras dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yang menyatakan bahwa pada pelaksanaan hak menguasai negara terdapat lima pembatasan yang perlu diperhatikan, yakni:

1. Pelaksanaan hak menguasai negara tidak diperbolehkan untuk mengganggu, mengesampingkan, dan meniadakan hak masyarakat atas sumber daya alam karena bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya bertujuan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
2. Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia sebagai tanggung jawab negara.
3. Pemeliharaan lingkungan hidup.
4. Pengawasan dan pengendalian negara atas sumber daya alam yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak merupakan hal yang mutlak.
5. Sumber daya alam yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak maka prioritas utama pengusahaannya berada di Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah.

Hak menguasai negara beserta tujuan dan pembatasannya ini juga berlaku di bidang pertanahan

---

<sup>2</sup> Maria S.W. Sumardjono. 2009. *Tanah : Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Jakarta: Kompas. Hlm. 73

sebagai salah satu sumber daya alam di Indonesia. Hak menguasai negara di bidang pertanahan tampak dalam hasil rumusan Panitia Keuangan dan Perekonomian BPUPKI yang diketahui oleh Moh. Hatta. Adapun rumusan tersebut adalah:<sup>3</sup>

Tanah sebagai faktor produksi yang terutama dalam kalangan masyarakat Indonesia sudah sepatutnyalah di bawah kekuasaan negara. Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan orang-seorang untuk menindas dan memeras hidup orang lain. Perusahaan tambang yang besar dan serupa dengan itu dijalankan sebagai usaha negara sebab ia dikerjakan oleh orang banyak dan cara mengerjakannya mempunyai akibat terhadap kemakmuran rakyat. **Dan tanah serta isinya negara yang punya.** Tetapi, cara menjalankan eksploitasi itu bisa diserahkan kepada badan yang bertanggung jawab kepada pemerintah menurut peraturan yang ditetapkan.

Kata punya dalam pernyataan Moh. Hatta tersebut berasal dari bahasa Sanksekerta yang bermakna tuan atau induk. Berdasarkan pemahaman tersebut maka frasa dipunyai oleh negara berarti negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat adalah induk dari seluruh hak atas tanah.<sup>4</sup> Soepomo menyebut hak menguasai negara ini sebagai *hoogheidsrechten* (hak mulia) terhadap tanah.<sup>5</sup> Ini bermakna di atas hak menguasai negara tersebut dapat timbul hak atas tanah yang sifatnya kolektif

<sup>3</sup> Winahyu Erwiningsih. 2009. *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*. Yogyakarta : Total Media. Hlm. 14

<sup>4</sup> Ibid. Hlm. 15

<sup>5</sup> Suparjo. 2014. *Manifestasi Hak Bangsa Indonesia Dan Hak Menguasai Negara Dalam Politik Hukum Agraria Pasca proklamasi 1945 Hingga Pasca Reformasi 1998 (Kajian Teori Keadilan Amartya K. Sen)*. Disertasi Universitas Indonesia. Hlm.224

maupun individual, termasuk terhadap pemerintah daerah atas tanah yang dikuasainya baik yang digunakan untuk menunjang pelaksanaan tugasnya maupun untuk dimanfaatkan atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga.

Kewenangan negara dalam memberikan hak atas tanah yang bersifat individual maupun kolektif ini diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, bahwa:

Hak menguasai negara berisikan wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Substansi Pasal 2 ayat (2) UUPA khususnya poin c inilah yang menjadi dasar kewenangan negara untuk mengatur mengenai hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Salah satu bentuk pengaturan mengenai hubungan hukum dan perbuatan hukum manusia yang berkaitan dengan tanah adalah mengadakan pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 UUPA. Masyarakat dan pemerintah daerah yang melakukan pendaftaran tanah akan mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum atas tanahnya. Kekuasaan negara

terhadap tanah yang telah didaftarkan akan dibatasi oleh jenis hak atas tanah yang dimiliki oleh subjek hak. Hal itu berbeda dengan tanah negara atau tanah yang dikuasai secara langsung oleh negara, yakni tanah-tanah yang di atasnya tidak terdapat hak atas tanah di mana kewenangan yang dimiliki oleh negara lebih luas dan penuh.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Julius Sembiring. *Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Agraria*. Jurnal Bhumi Volume 2 No. 2, November 2016. Hlm. 123

## Bab II

# Definisi dan Pengelolaan Tanah Aset Daerah

C.B. Macpherson membagi *property* menjadi tiga, yaitu *common property*, *private property*, dan *state property*. *Common property* adalah kepemilikan bersama sehingga tidak seorang pun dapat dikecualikan dalam mengakses suatu benda tertentu. Artinya, benda yang menjadi *common property* tidak dapat menjadi objek kepemilikan yang bersifat individual. Adapun *private property* adalah kepemilikan yang bersifat individual dan pemilik barang ini dapat mengecualikan orang atau pihak lain untuk mengakses maupun menikmati benda miliknya. Selain itu, terdapat pula *state property*, yaitu benda yang dikuasai oleh negara dan terhadap benda ini negara dapat mengecualikan dan memberikan akses bagi orang lain dalam menikmatinya. Uraian ini menunjukkan bahwa *state property* merupakan hak eksklusif yang dimiliki oleh negara termasuk pemerintah daerah.<sup>7</sup>

Merujuk kepada pendapat tersebut maka aset daerah dapat dikategorikan sebagai *state property*. Kata

---

<sup>7</sup> C.B. Macpherson. 1978. *Property : Mainstream and Critical Positions*. Oxford : Basil Blackwell. Hlm. 6

aset dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai (1) sesuatu yang mempunyai nilai tukar, (2) modal; kekayaan.<sup>8</sup> Dalam *Black Law Dictionary*, kata aset yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *assets* didefinisikan sebagai *property of all kinds, real and personal, tangible and intangible, including, inter alia, for certain purposes, patents and causes of action which belong to any person including a corporation and the estate of a decedent. The entire property of a person, association, corporation, or estate that is applicable or subject to the payment of his or her or its debts.*<sup>9</sup> Kedua definisi tersebut merujuk kepada aset sebagai kepemilikan baik oleh manusia maupun organisasi tertentu.

Definisi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia menekankan pada nilai ekonomis dari suatu aset, sedangkan definisi dalam *Black Law Dictionary* cakupannya bukan hanya pada nilai ekonomis, melainkan juga pada bentuknya baik yang konkret maupun abstrak. Kata aset lebih banyak digunakan dalam ilmu maupun aktivitas ekonomi. Di dalam hukum, khususnya peraturan perundang-undangan kata aset pertama kali digunakan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

Pada Lampiran II Peraturan Pemerintah tersebut, aset didefinisikan sebagai sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/

<sup>8</sup> Dendy Sugono et.al. 2013. Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetakan Ketujuh. Jakarta : P.T. Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 92

<sup>9</sup> Henry Campbell Black. 1990. *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition. Minnesota : West Publishing Co. Hlm. 113



atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan RI No. 360/KMK.03/1994 tentang Tata Cara Tukar Menukar Barang Milik Kekayaan Negara *jo* Surat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 12-02-1996 Nomor 500-468), aset tanah yang dikuasai oleh pemerintah (tanah aset pemerintah) adalah tanah-tanah bukan tanah pihak lain dan telah dikuasai baik secara fisik maupun secara yuridis oleh instansi pemerintah daerah; atau tanah yang dikelola dan dirawat dengan dana instansi pemerintah daerah dan telah terdaftar dalam Daftar Inventaris Instansi Pemerintah yang bersangkutan.

Makna dari frasa manfaat ekonomi masa depan yang dapat diperoleh dalam definisi ini adalah potensi aset tersebut untuk memberikan sumbangan baik langsung maupun tidak langsung bagi kegiatan operasional pemerintah. Sumbangan tersebut dapat berupa aliran pendapatan atau penghematan belanja bagi pemerintah. Aset dapat diklasifikasikan menjadi aset tetap dan aset tidak tetap. Tanah dimasukkan dalam kategori aset tetap<sup>10</sup>.

Berdasarkan penjelasan dalam Lampiran II dari Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, tanah diakui menjadi aset tetap

---

<sup>10</sup> Lampiran II Peraturan Pemerintah No 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan No.7 tentang akuntansi, aset tetap-pengakuan aset tetap angka 19.

daerah apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:<sup>11</sup>

1. Diperoleh dengan maksud untuk kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap pakai misalnya setelah tanah dimatangkan sampai siap dipakai.

Menurut Lampiran II Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, tanah merupakan aset tetap. Aset tetap adalah aset berwujud yang memiliki manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan dalam masyarakat.<sup>12</sup>

2. Adanya bukti penguasaan

Bukti penguasaan ini terkait dengan kriteria pengakuan pendapatan dan manfaat ekonomi di masa depan. Manfaat ekonomi di masa depan bermakna kepastian manfaat ekonomi objek tersebut akan terdistribusi dari atau ke entitas laporan. Konsep ini diperlukan dalam menghadapi ketidakpastian lingkup operasional pemerintah. Pengkajian kepastian tentang diperolehnya manfaat ekonomi masa depan dilakukan atas dasar bukti yang dapat diperoleh pada saat penyusunan laporan keuangan. Dalam konteks tanah aset daerah, pengkajian kepastian dilaksanakan melalui sertifikat hak atas tanah.

Pengakuan aset tetap berupa tanah akan lebih akurat apabila terdapat bukti bahwa telah terjadi perpindahan hak kepemilikan dan/atau penguasaan secara hukum misalnya sertifikat hak atas tanah. Apabila perolehan aset tetap berupa tanah belum memiliki sertifikat dikarenakan

---

<sup>11</sup> *Ibid*, angka 16.

<sup>12</sup> *Ibid*, angka 9.