LAPORAN GAGASAN KELITBANGAN

Periode - Juli 2025

JUDUL

"HAK PENGELOLAAN ATAS TANAH NEGARA DAN MODEL PERLINDUNGANNYA"

Fokus Strategis
Bidang Hukum

Tim Ahli
Prof. Dr. I Made Suwitra, SH.,MH
Tenaga Ahli Bidang Hukum

Badan Riset dan Inovasi Daerah
Kabupaten Klungkung
Jl. Kartini No.33 Semarapura _ brida@klungkungkab.go.id _ https://sadarindah.sbm-app.id/

Latar belakang-Sebutan tanah negara secara normatif dimunculkan sejak terbit dan berlakunya Undang-Unang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peratura Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yaitu relevan dengan adanya klasifikasi hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Konsep ini menjadi penting dimunculkan dengan mengingat bahwa sebelumnya dikenal adanya konsep domein verklaring yang dimunculkan pada masa Pemerintah Kolonial Belanda. Tujuan utamaya adalah dapat dijadikan dasar aturan oleh pemerintah colonial untuk melakukan klaim hak atas tanah oleh negara (pemerintah colonial) ketika terhadap bidang tanah tertentu tidak ada pelekatan hak diatasnya oleh masyarakat hukum adat, badan hukum atau perorangan. Jadi terhadap bidang-bidan tanah yang belum dilekati hak, maka bidang tanah tersebut dapat dikualifikasikan sebagai tanah negara i.c tanah Pemerintah Kolonial. Sebelum berlakunya UUPA dikenal adanya istilah tanah tanpa tuan yang disebut dengan “res nuleus”. Terhadap tanah-tanah ini dapat dilakukan penguasaan oleh setiap orang melalui penguasaan dengan cara memanfaatkan, baik untuk pertanian maupun untuk tempat tinggal. Selain itu sebelum berlakunya UUPA dan sebelum adanya organisasi kekuasaan yang disebut dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) Sebagian besar tanah dikuasai oleh Masyarakat hukum adat sebagai Persekutuan hukum yang disebut dengan “adatrechtsgemeenshcappen” melalaui “hak ulayat”. Oleh Ter Haar membagi wilayah Indonesia dalam 19 (Sembilan Belas) lingkaran hukum adat yang dusebut dengan adat rechtskringen. Artinya dalam suatu daerah mana garis-garis besar corak dan sifat hukum adat yang berlaku disitu seragam (rechtskring) disebut dalam lingkaran atau lingkungan hukum adat. Jadi wilayah Indonesia saat ini dibagi dalam lingkaran hukum adat, yaitu dari Alas, Gayo sampai Papua. Pembagian

lingkaran hukum adat ini didasarkan atas kesamaan system hukum adatnya sesuai struktur social, budaya dan norma hukum adatnya. Hak ulayat dapat diartikan sebagai hak yang dimiliki oleh Masyarakat hukum adat atas wilayah tertetu yang mencakup tanah, air, dan sumber daya alam lainnya dalam wilayahnya. Hak ini bersifat kolektif, artinya dimiliki oleh seluruh anggota Masyarakat adat, bukan individu. Jadi hak ulayat adalah kewenangan yang dimiliki oleh suatu Masyarakat adat untu menguasai, mengelola, memanfaatkan dan menjaga tanah serta sumber daya alam di wilayah adatnya. Tanah ulayat sebagai hak kepunyaan bersama dari suatu masyarakat hukum adat dipandang sebagai tanah bersama yang merupakan "pemberian/anugerah" dari suatu kekuatan gaib, bukan dipandang sebagai sesuatu yang diperoleh secara kebetulan atau karena kekuatan daya upaya masyarakat adat tersebut. Jadi hak ulayat yang menjadi lingkungan pemberi kehidupan bagi masyarakat adat dipandang sebagai tanah bersama, sehingga semua hak perorangan bersumber dari tanah bersama tersebut. Negara melalui konstitusi dan beberpa peraturan perundang-undangan telah memberi pengakuan dan penghormatan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan keberadaan dan kepatutannya, sehingga Negara sebagai organisasi kekuasaan dengan hak menguasai yang dimilikinya disatu sisi wajib melakukan pengakuan dan penghormatan, sedang disisi lain masyarakat hukum adat juga mempunyai kewajiban untuk tunduk pada peraturan hukum negara dalam konsep koeksistensi. Kondisi ini menjadi penting untuk dicermati dengan memerhatikan, bahwa sampai saat ini masih terjadi sengketa dalam pengelolaan hak atas tanah baik dilakukan antar pribadi/perorangan, perorangan dengan badan hukum, perorangan dengan pihak desa adat, desa adat dengan investor, desa adat dengan pemerintah, perorangan dengan pemerintah. Bahkan sengketa terhadap klaim hak penguasaan atas tanah sering menimbulkan implikasi lain, seperti "sanksi kasepekang". Belakangan muncul kekhawatiran, bahwa tanah-tanah yang dulunya terindentifiaksi sebagai tanah negara kemudian karena mempunyai nilai ekonomi yang sangat strategis dlam bidang investasi tahu-tahu sudah dikuasai investor, ementara Pemerintah Daerah hanya sebagai penonton. Sementara ketika Pemerintah Kabupaten mengajukan permohonan tanah negara untuk dimanfaatkan sebagai penunjang transportasi laut mendapat hambatan dari Masyarakat dat dengan dalih hak ulayat. Oleh karena itu dianggap urgen dan relevan memberikan pemikiran dalam bentuk kajian terhadap model hak penguasaan dan hak pengelolaan atas tanah negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran Rakyat terutama Masyarakat Klungkung.

I. Maksud dan Tujuan

Maksud

1. Untuk mendeskripkan fenome dan antinomi yang ada dapat berkembang dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah negara berdasarkan penguasaan fisik;
2. Untuk memberikan landasan pemikiran terhadap hak pengusaan atas tanah negara yang dapat dijadikan dasar pengadministrasian dalam penguatan hak sesuai dengan subjeknya;
3. Untuk memberikan analisis terhadap implikasi konflik terhadap model permohonan hak tas tanah negara;

Tujuan

1. Untuk menemukan model dan dasar hukum dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah negara oleh Pemerintah Kabupaten;
2. Untuk menemukan landasan konsep terhadap hak penguasaan atas tanah

negara;
3. Untuk menemukan implikasi konflik dalam pengadministrasian tanah negara yang ada di Kabupaten Klungkung.

II. Ide dan Gagasan

Secara histori hak pengelolaan lahir karena perkembangan suatu daerah. Dalam kenyataannnya banyak perkantoran yang ada di perkotaan mempergunakan tanah dengan hak pengelolaan. Adalah relevan dengan ketentuan Pasal 2 Ayat (4) UUPA yang merumuskan: ”Hak menguasai dari Negara 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”.

Dalam perspektif sejarah, hak pengelolaan bukan merupakan nama pemberian UUPA, namun sebagai terjemahan dari istilah “Berheersrecht” yang berarti “Penguasaan”. Secara yuridis Hak Penguasaan diatur dalam PP 8 Tahun 1953 tentang Hak Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Adapun makna dari Hak penguasaan, yaitu sebagai berikut:

1. merencanakan, peruntukan, penggunaan tanah tersebut;
2. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
3. menerima uang pemasukan/ganti rugi atau uang wajib tahunan.

Sebagai tindak lanjut PP 8 Tahun 1953 kemudian dikeluarkan SK Menteri Agraria No. SK VI/5/Ka tanggal 20 Januari 1962 yang merumuskan: Menetapkan sebagai hak-hak yang disamping Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan harus didaftarkan menurut ketentuan PP 10 Tahun 1961yang kemudian diganti dengan PP 24 tahun 1997, yaitu:

(1) Hak Penguasaan (berheer) oleh suatu Departemen, Jawatan atau daerah swatantra atas tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, berdasarkan PP nomor 8 Tahun 1953 (LN Tahun 1953 No. 14) atau peraturan perundang-undangan lainnya sebelum berlakunya PP tersebut.

(2) Hak Pakai yang jangka waktunya lebih dari 5 tahun, dengan pengertian bahwa jika jangka waktunya tidak ditentukan, maka dianggap sebagai lebih dari 5 tahun. Menteri Agraria melalui Kepala Biro Perencanaan dan Perundang-Undangan yang ditujukan kepada Kepala Inspeksi Agraria jawa Barat tanggal 1 Maret 1962 No. ka. 3/1/1 merumuskan:

1. Mengenai tanah-tanah yang sebelum berlakunya UUPA dipunyai oleh Kotapraja/kabupaten-kabupaten dengan Hak Eigendom: (a) kalau hak eigendom itu terkena oleh Undang-Undang penghapusan tanah-tanah partikelir, maka tanah yang bersangkutan akan diberikan dengan surat Keputusan Menteri Agraria dengan Hak Penguasaan (Berheer) kepada Kotapraja yang dahulu mempunyai hak eigendom tersebut; (b) Jika mengenai tanah-tanah eigendom yang kecil-kecil yang tidak terkena oleh Undang-undang tentang penghapusan tanah-tanah partikelir, maka sebagaimana diketahui berdasarkan ketentuan-ketentuan Konversi UUPA, Hak Eigendon itu telah dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan. Oleh karena tanah-tanah yang demikian itu umumnya sudah dibebani pula dengan Hak Erpacht atau Opstal, maka seyogyanya diubah menjadi Hak Penguasaan yang penegasannya diselenggarakan dengan Keputusan menteri Agraria (ketentuan

Konversi UUPA Pasal 1 Ayat (5).

2. mengenai tanah-tanah yang dikuasai oleh daerah, yang belum ada sesuatu haknya, yang berasal dari pembebasan hak-hak rakyat, maka tanah-tanah itupun akan diberikan kepada daerah yang bersangkutan dengan Hak Penguasaan.

Hak Pengelolaan diatur dalam Permendagri No. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan pemberian tanah untuk Keperluan perusahaan dan Permendagri No. 1 tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian pemberian Hak atas Tanah, bagian-bgaian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftaran Tanah. Selain Peraturan No. 9 Tahun 1969, pemberian bidang usaha yang terdapat dalam Peraturan menteri Agraria menggunakan Hak Pengelolaan diatur dalam Pasal 2 Ayat (2), yaitu: ”Dengan mengingat bidang usaha, keperluan dan persyaratannya yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan kepada perusahaan dapat diberikan sesuatu hak atas tanah Negara sebagai berikut: (a) jika perusahaannya berbentuk badan hukum; Hak Pengelolaan, Hak Guna Usaha, hak Guna Bangunan dan Hak Pakai; (b) jika perusahaannya merupakan usaha perorangan dan pengusaha berkewarganegaraan Indonesia; Hak Milik, hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai”.

Sementara itu, subjek yang dapat diberikan Hak Pengelolaan adalah lembaga-lembaga pemerintah, baik yang berada di pusat yaitu kantor-kantor departemen dan Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota, dan di daerah baik provinsi maupun kabupeten/kota termasuk di dalamnya kantor-kantor yang terdapat di daerah tersebut serta Otorita Batam dan Perum Pelabuhan. Berkaitan dengan pemberian hak atas tanah untuk Hak Pengelolaan, maka pemberian penggunaan tersebut harus memenuhi persyaratan tertentu. Persyaratan untuk pemberian Hak Pengelolaan yang berasal dari Hak pakai, tetap mengacu kepada ketentuan dalam UUPA.

Hak Pengolaan juga dapat dibebanai dengan Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan yang prosedurnya mengacu pada PP No. 10 Tahun 1961 (saat ini telah diganti dengan PP 24/1997) tentang Pendaftaran Tanah, yaitu melalui surat akta pejabat dengan tetap menggunakan formulir PPAT yang resmi menurut Surat Keputusan Kepala BPN No. 640.3752 tanggal 20 septemer 1989 dan Perayuran Kep.BPN No. 6/1969 yang dibuat PPAT.

Dengan semakin berkembangnya kepariwisataan khusunya meningkatnya kunjungan ke Pulau Bali umumnya dan Kepulauan Nusa Penida khusunya, memicu adanya fenomena terhadap pengelolaan dan pemanfaatan tanah-tanah yang dulunya sebagai tanah negara baik oleh perorangan maupun lembaga dan/atau badan hukum menjadi akomodasi dan/atau destinasi wisata, sementara Pemerintah Kabupaten Klungkung sebagai penonton dan sepertinya kalah cepat dengan perorangan dan lembaga dan/atau badan hukum dalam penguasaan tanah-tanah negara untuk dimanfaatkan dan dikelola sebagai objek penunjang pariwisata. Bahkan seperti ada fenomena rebutan dengan desa adat dalam permohonan pengadministrasian hak pengelolaan terhadap tanah negara yang akan dimanfaatkan dan dikelola sebagai penunjang pelabuhan penyebrangan laut. Sementara dari aspek manfaatnya sudah jelas untuk kesejahteraan rakyat Klungkung, yaitu relegan dengan konsep Pasal 33 ayat (3) UUD tahun 1945.

III. Rekomendasi

1. Diperlukan melakukan koordinasikan melalui Kerjasama dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Klungkung dalam identifikasi dan inventarisasi terhadap tanah-tanah negara berupa pesisir dan pulau-pulau kecil;
2. Melakukan koordinasi dan integrasi lintas dan antar OPD Pemerintah Kabuapten Klungkung dalam penyelematan, pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah-tanah negara untuk kesejahteraan rakyat;
3. Merancang, merencanakan untuk dilakukan pengadministrasian baik berupa hak penguasaan atau berupa hak pengelolaan terhadap tanah-tanah negara dalam pengelolaan, pemanfaatan dan penggunaannya sebagai sumber pendatatan daerah untuk kesejahteraan rakyat;
4. Melakukan koordinasi dan Kerjasama dengan desa adat dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah-tanah negara yang berpotensi menimbulkan konflik atau klaim dari desa adat terhadap hak penguasaan tanah negara yang telah digunakan sebagai sarana pelaksanaan upacara adat.

Semarapura, 01 Agustus 2025
Disahkan oleh:

Kepala Badan Riset
dan Inovasi Daerah
Kabupaten Klungkung

IV. Kegiatan Kelompok Ahli

-

V. Lampiran

