

BAB II

KONSEP TANAH NEGARA

A. Pengertian Tanah Negara

UUPA dan Undang-Undang yang terkait dengan tanah beserta peraturan pelaksanaannya tidak menyebutkan dan mengatur tanah negara secara tegas. Di dalam UUPA sendiri sebutan yang di gunakan bagi tanah negara adalah “tanah yang di kuasai langsung oleh negara” istilah tanah negara itu sendiri muncul dalam praktik administrasi pertanahan, dimana penguasaannya di lakukan oleh otoritas pertanahan.¹ Mengenai istilah tanah negara tersebut A.P. perlindungan mengatakan:

“Sebenarnya istilah tanah negara dalam sistem UUPA tidak di kenal. Yang ada hanyalah tanah yang di kuasai oleh negara. Dalam pasal 1 atau pasal 2 UUPA juga menyebutkan bahwa tanah yang di kuasai oleh negara merupakan penjabaran dari hak menguasai dari negara atas bumi, air, dan ruang angkasa. Sungguhpun demikian, dalam banyak produk hukum masih saja menggunakan tanah negara sebagai pemakaian yang keliru. Tanah negara berkonotasi bahwa tanah itu milik negara. Padahal, pada kenyataanya tidaklah demikian. Istilah ini sebagai terjemahan dari *staatsdomein*, sehingga sebenarnya tidak tepat lagi digunakan, dan sebaiknya digunakan istilah tanah yang dikuasai oleh negara seperti diatur oleh UUPA”.

¹ Julius Sembiring, *Tanah Negara Edisi Revisi*, Jakarta, Kencana, 2016, hlm 9-12

Penggunaan istilah tanah negara dapat saja di gunakan sepanjang konsepsi dan maknanya di sesuaikan dengan UUPA. Artinya, tanah negara bukanlah tanah tanah “milik” negara yang mencerminkan adanya hubungan hukum antara negara dan tanah yang bersangkutan yang bersifat privat, namun merupakan tanah-tanah yang di kuasai oleh negara dengan hubungan hukum yang bersifat publik.

Berdasarkan hubungan hukum yang bersifat publik, maka wewenang pengelolaan atas tanah negara kemudian “diatribusikan” ke berbagai otoritas. Kewenangan otoritas pertanahan atas apa yang disebut sebagai tanah negara tersebut meliputi: tanah-tanah yang bukan tanah wakaf, bukan tanah hak pengelolaan, bukan tanah-tanah hak ulayat, bukan tanah-tanah kaum, dan bukan pula tanah-tanah kawasan hutan.²

Beberapa ketentuan dalam UUPA yang menyebut tanah negara adalah:³

- a. Pasal 21 ayat (3) dan (4) yang menyatakan bahwa orang asing dan atau warga negara Indonesia dan/atau seseorang yang berkewarganegaraan rangkap yang memperoleh hak milik namun kemudian kehilangan kewarganegaraanya, maka dalam waktu 1 (satu) tahun harus melepaskan haknya tersebut. Jika tidak, maka hak milik tersebut jatuh kepada negara.
- b. Pasal 26 ayat (2) pemindahan/peralihan hak milik kepada orang asing /orang Indonesia yang berkewarganegaraan rangkap/badan hukum yang tidak di tunjuk mempunyai akibat batal demi hukum, dan tanah nya jatuh kepada negara.
- c. Pasal 24 a: hapusnya hak milik dan tanahnya jatuh kepada negara, di karenakan pencabutan hak; karena penyerahan

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Nasional. Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan pelaksanaany*, Djambatan, Jakarta, 1997, hlm 242

³ Undang-Undang Republik Indonesia No.5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

dengan suka rela oleh pemiliknya; karena di telantarkan; dan karena huruf a dan b di atas.

- d. Pasal 28 ayat (1): hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara.
- e. Pasal 37: terjadinya hak guna bangunan di atas tanah yang di kuasai langsung oleh negara.
- f. Pasal 41 ayat (1): hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang di kuasai langsung oleh negara.
- g. Pasal 43 ayat (1): sepanjang mengenai tanah yang langsung di kuasai oleh negara, maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.
- h. Diktum keempat huruf A UUPA: hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-Undang ini hapus dan beralih kepada negara.

Istilah tanah negara pertama sekali dimunculkan oleh pemerintah kolonial Belanda dengan sebutan *staats lands domein* sebagaimana terdapat dalam pasal 519 *Burgerlijk Welboek* (BW) dan *Agrarisch Wet* (*staatsblad* 1870-55) beserta seluruh peraturan pelaksanaannya, antara lain: *Agrarisch Besluit* (*staatsblad* 1870-118), *staatsblad* 1875-199a), *Koninklijk Besluit* (*staatsblad* 1872-117), dan *Zelfsbestuurs Regelen*.

Istilah *staat lands domein* yang kemudian di terjemahkan menjadi tanah negara itu menjadi populer dalam *Algemeen Domeinverklaring* (pernyataan umum tanah negara) sebagaimana tersebut dalam pasal 1 *Algemeen Besluit* (AB) Tahun 1870 No. 118 yang berbunyi:

“Dengan pengecualiaan atas tanah-tanah yang dicakup dalam paragraf 5 dan 6 pasal 51 dari *Indische Staatsinrichting van*

Nederland Indie, semua tanah yang tidak memiliki hak yang dapat di buktikan, maka ia menjadi milik negara”.⁴

Pengaturan tanah negara pasca kemerdekaan melanjutkan konsepsi dan ketentuan ketentuan yang diatur oleh pemerintah Hindia Belanda, yaitu peraturan pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang penguasaan tanah-tanah negara, dimana “filosofi tentang hubungan antara negara dan tanah yang menjadi landasan Peraturan Pemerintah tersebut mendasarkan pada asas *domein*, yakni negara selaku pemilik tanah dalam hubungan yang bersifat keperdataan.”⁵

Di dalam Peraturan Pemerintah ini di gunakan terminologi tanah negara yang di kuasai penuh dan tanah negara yang tidak di kuasai penuh. PP tersebut menyatakan tanah negara adalah tanah yang di kuasai penuh oleh negara. Penjelasan PP tersebut menyatakan bahwa tanah di kuasai penuh jika tanah-tanah tersebut memang bebas sama sekali dari hak-hak yang melekat atas tanah (hak-hak Barat, seperti *Eigendom*, *Erfpacht*, dan *Opstal* maupun hak adat seperti hak ulyat, dan hak pribadi.

Berikut ini diuraikan pengertian dari tanah negara yang berasal dari pakar-pakar, praktisi hukum agraria dan juga sebagaimana terdapat dalam peraturan perundang-undangan:

1. Maria S.W. Sumardjono: tanah negara adalah tanah yang tidak di berikan dengan sesuatu hak kepada pihak lain, atau tidak dilekati dengan suatu hak, yakni hak milik, hak guna usaha,

⁴ Herman Slaatts, et al, *Masalah Tanah di Indonesia Dari Masa ke Masa*, Lembaga Hukum dan Ekonomi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hlm 23-24

⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Untuk Kesejahteraan Rakyat*, Penerbit Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjja Mada, yogyakarta, 2010. hlm 23-24

hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, tanah ulayat, dan tanah wakaf.⁶

2. Boedi Harsono: tanah negara adalah bidang-bidang tanah yang di kuasai langsung oleh negara.⁷
3. Arie Sukanti Hutagalung: tanah negara yaitu tanah-tanah yang belum ada hak-hak perorangan diatasnya.⁸
4. Soegiarto: tanah negara ialah tanah-tanah yang belum dilekati sesuatu hak atas tanah.⁹
5. Ali Achmad Chomzah: tanah negara adalah tanah yang tidak di punyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah sesuai ketentuan yang berlaku.¹⁰
6. Peraturan Pemerintah No 8 tahun 1953 tentang penguasaan tanah-tanah negara: tanah negara ialah tanah yang di kuasai penuh oleh negara. (pasal 1a).¹¹
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri No 6 tahun 1972 tentang pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah: tanah negara adalah tanah yang langsung di kuasai oleh negara sebagaimana di maksud dalam undang-undang Nomor 5 tahun 1960. (pasal 1 ayat 3).¹²
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1973 tentang ketentuan-ketentuan Mengenai tata cara pemberian hak atas tanah: tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh

⁶ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Untuk Kesejahteraan Rakyat*, Penerbit Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjja Mada, yogyakarta, 2010. Hlm 25

⁷ Boedi Harsono, *menuju penyempurnaan hukum tanah nasional perkembangan pemikiran perkembangan dan hasilnya sampai menjelang kelahiran UUPA tanggal 24 September 2007*, penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2007, hlm 53

⁸ Arie Sukanti Hutagalung, "Pengaturan pengelolaan tanah negara bekas hak dan tanah negara bekas kawasan di tinjau dari perspektif hukum dan perundang-undangan". Makalah di sampaikan pada *lokarya pengelolaan tanah negara bekas hak dan tanah negara bekas kawasan*, di selenggarakan oleh BPN di Golden boutique Hotel pada tanggal 26 November 2010, hlm 5

⁹ I Soegiarto dalam *Bhumi bhakti*, Majalah Terbitan Badan Pertahanan Nasional, No. 7 tahun 1994, hlm 25

¹⁰ Ali Achmad Chomz, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, hlm 1

¹¹ Pasal 1a Peraturan Pemerintah No 8 tahun 1953 tentang penguasaan tanah-tanah negara

¹² Pasal 1 ayat 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No 6 tahun 1972 tentang pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah

negaraseperti di maksud dalam undang-undang No 5 tahun 1960. (pasal 1 butir 2).¹³

9. Peraturan Pemerintah No 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah: tanah negara adalah tanah yang langsung di kuasai oleh negara adalah tanah yang tidak di punyai dengan sesuatu hak atas tanah. (pasal 1 angka 3).¹⁴
10. Peraturan Pemerintah No. 36 tahun 1998 tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar: “tanah yang sudah dinyatakan sebagai tanah terlantar menjadi tanah yang di kuasai langsung oleh negara.” (pasal 15 ayat 1).¹⁵
11. Peraturan Pemerintah No 11 tahun 2010 tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar: dimana pada pasal 9 ayat (2) dan (3) dinyatakan bahwa penetapan tanah terlantar meliputi penetapan hapusnya hak (dalam hal “tanah hak”) dan sekaligus memutuskan hubungan hukum serta di tegaskan sebagai tanah yang di kuasai langsung oleh negara (dalam hal tanah hak dan juga tanah yang telah diberikan dasar penguasaan).¹⁶
12. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 tahun 1999 tentang pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah negara: tanah negara adalah tanah yanag langsung di kuasai oleh negara sebagaimana dimaksud dalam UUPA, (pasal 1 butir 2).¹⁷
13. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan: tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai negara sebagaimana dimaksud dalam UUPA. (Pasal 1 butir 2).¹⁸

¹³ Pasal 1 butir 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1973 tentang ketentuan-ketentuan Mengenai tata cara pemberian hak atas tanah

¹⁴ Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah No 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah

¹⁵ Pasal 15 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 36 tahun 1998 tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar

¹⁶ Pasal 9 ayat 2 dan 3 Peraturan Pemerintah No 11 tahun 2010 tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar

¹⁷ Pasal 1 butir 2 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 tahun 1999 tentang pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah negara

¹⁸ Pasal 1 butir 2 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

14. RUU Pertanahan (Draf 18 Agustus 2014): tanah negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, tidak merupakan tanah ulayat Masyarakat Hukum Adat, dan/atau bukan merupakan barang milik negara/daerah/BUMN/ BUMD/ Desa.

Dari 14(empat belas) pengertian tanah negara tersebut terdapat dua unsur tentang tanah negara, yaitu dikuasai langsung/penuh oleh negara, dan tanah yang belum di lekati dengan sesuatu hak atas tanah.

Boedi Harsono menyatakan bahwa, tanah yang dikuasai langsung oleh negara diartikan sebagai “tanah-tanah yang bukan tanah hak, bukan tanah wakaf, bukan tanah pengelolaan, bukan tanah hak ulayat, bukan tanah kaum, dan bukan tanah kawasan hutan.”¹⁹ Pengertian ini menunjukkan bahwa tanah negara tersebut menjadi lebih sempit karena selain tidak meliputi tanah-tanah hak yang bersifat privat, termasuk juga tidak meliputi tanah-tanah adat yang bersifat komunal.

Dengan demikian, pengertian tanah negara sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, sebagaimana diatur dalam UUPA, juga mengalami perkembangan. Pengertian tanah negara juga kemudian adalah tidak merupakan tanah ulayat masyarakat hukum adat, dan/atau bukan merupakan barang milik negara/daerah/BUMN/ BUMD/Desa sebagaimana terdapat dalam draf RUU Pertanahan.

¹⁹ Boedi Harsono, *menuju penyempurnaan hukum tanah nasional perkembangan pemikiran perkembangan pemikiran dan hasilnya sampai menjelang kelahiran UUPA tanggal 24 September 2007*, penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2007, hlm. 242

B. Terjadinya Tanah Negara

Jika diklasifikasikan berdasarkan proses terjadinya tanah negara, maka dapat di kelompokkan sebagai berikut:²⁰

1. Tanah negara yang sejak semula merupakan tanah negara.
Tanah ini merupakan tanah yang sejak berdirinya negara Indonesia belum pernah dilekati sesuatu hak atas tanah apa pun. Apabila di tarik mundur sampai zaman pemerintahan Hindia Belanda, maka apa yang dimaksud dengan *vrij landsddomein* termasuk dalam pengertian tanah negara ini. Tanah-tanah ini misalnya berupa hutan belantara, tanah-tanah pangonan atau penggembalaan umum.
2. Tanah negara yang berkenaan dengan UU/karena ketentuan UU menjadi tanah negara. Tanah negara ini sebelumnya merupakan tanah hak, akan tetapi dengan adanya perubahan politik pertanahan, maka dilikuidasi enjadi tanah negara. Wujud dari tanah ini adalah tanah-tanah negara bekas tanah partikelir atau *eigendom* yang luasnya lebh dari 10 *bouw*. (pasal 1 UU No. 1 tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir). Tanah ini menjadi tanah negara berdasarkan ketentuan UU No.1 tahun 1958, sebagaimana telah dinyatakan dalam pasal 3, bahwa sejak berlakunya UU ini (UU No.1 tahun 1958) demi kepentingan umum hak-hak pemilik beserta hak-ha k pertuanannya atas semua tanah-tanah partikelir hapus, dan tanah-tanah bekas tanah partikelir itu karena hukum seluruhnya serentak menjadi tanah negara.

²⁰ Julius Sembiring, *Tanah Negara Edisi Revisi*, Kencana, jakarta, 2016, hlm 9-12

3. Tanah negara yang berasal dari tanah hak yang telah berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi. Selain hak milik, hak-hak atas tanah menurut ketentuan UUPA ditentukan jangka waktu berlakunya. Dengan berakhirnya jangka waktu ini dan tidak diperpanjang lagi, maka status tanahnya kembali menjadi tanah negara.
4. Tanah-tanah yang berasal dari tanah-tanah hak dan telah berakhir jangka waktunya serta dengan kebijakan politik pertanahan tidak boleh diperpanjang lagi tanah negara yang termasuk dalam pengertian ini adalah tanah-tanah sebagaimana dimaksud dalam Kepres No.32 tahun 1979 tentang pokok-pokok kebijaksanaan dalam rangka pemberian hak baru asal tanah asal konversi hak Barat. JO. PMDN No.3 tahun 1979 tentang ketentuan-ketentuan mengenai permohonan dan pemberian hak baru asal tanah asal konversi hak-hak Barat.
5. Tanah negara yang karena penetapan pemerintah menjadi tanah negara. Tanah ini menjadi tanah negara karena berdasarkan adanya penetapan pemerintah. Penetapan areal menjadi hutan lindung, kawasan konservasi, suaka margasatwa, dan sebagainya merupakan merupakan contoh konkret dari tanah negara ini.
6. Tanah yang menjadi tanah negara akibat dari suatu perbuatan hukum. Tanah ini menjadi tanah negara karena suatu pelepasan atau penyerahan hak. Ketentuan pasal 1 butir 2 Keppres No.55 tahun 1993 menyatakan bahwa pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak dan

- tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.
7. Tanah negara yang karena sesuatu peristiwa menjadi tanah negara. Tanah negara berwujud tanah-tanah timbul baik karena adanya pengendapan air sungai, pendangkalan pantai maupun pendangkalan rawa, danau atau situ.
 8. Tanah negara yang karena suatu perbuatan menjadi tanah negara. Pemegang hak atas tanah mempunyai kewajiban terhadap tanahnya. Tidak dipenuhinya salah satu kewajiban tersebut dapat menyebabkan hak atas tanahnya hapus dan tanahnya menjadi tanah negara.
 9. Hak pengelolaan. Kini dengan berlakunya PP Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, hak pengelolaan dapat dimasukkan kedalam pengertian tanah negara.

C. Hak Penguasaan Atas Tanah

Pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang di haki, misalnya pemilik tanah menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang di haki, tidak diserahkan kepada orang lain.

Boedi Harsono, menyatakan bahwa hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang di haki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk di perbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi

kriterium atau tolak ukur, pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.²¹ Pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah dibagi menjadi dua, yaitu:

a. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum

Hak penguasaan tanah ini belum di hubungkan dengan tanah sebagai objek dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya.

Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sbagai berikut:

1. Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan
2. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk di perbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya.
3. Mengatur hal-hal mengenai subjeknya, siapa yang boleh menjdi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya dan
4. Mengatur hal-hal mengeni tanahnya.

b. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret.

Hak penguasaan tanah ni sudah di hubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagi subjek atau pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah adalah sebagai berikut:

²¹ Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria sejarah penyusunan: isi dan pelaksanaannya* Jilid II, Djambatan, jakarta, 1971, hlm 24

1. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu.
2. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain
3. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain
4. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya, dan
5. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya

1. Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah

Hak bangsa Indonesia atas tanah ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah. Pengaturan hak penguasaan atas tanah ini dimuat dalam pasal 1 ayat (1) ayat (3) UUPA.

Hak bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat komunalistik, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia (pasal 1 ayat (1) UUPA). Selain itu juga mempunyai sifat religius, artinya seluruh tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan yang maha Esa (pasal 1 ayat (2) UUPA). Hubungan antara bangsa Indonesia dan tanah bersifat abadi, artinya hubungan antara bangsa Indonesia dan tanah akan berlangsung tiada terputus untuk selamanya. Sifat abadi artinya selama rakyat Indonesia masih bersatu sebagai bangsa Indonesia dan selama tanah bersama tersebut masih ada pula, dalam

keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut (pasal 1 ayat (3) UUPA). Hak bangsa Indonesia atas tanah merupakan induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah, mengandung pengertian bahwa semua hak penguasaan atas tanah yang lain bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah dan bahwa keberadaan hak penguasaan apa pun, hak yang bersangkutan tidak meniadakan eksistensi hak bangsa Indonesia atas tanah.

2. Hak Menguasai Negara Atas Tanah

Hak menguasai negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengemban amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi di kuasakan kepada negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (pasal 2 ayat (1) UUPA).²²

Isi wewenang hak menguasai negara atas tanah sebagaimana dimuat dalam pasal 2 ayat (2) UUPA adalah:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah.

Termasuk dalam wewenang ini adalah:

- a. Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah

²² Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2012, hlm 79-80

untuk berbagai keperluan (pasal 14 UUPA jo. UU No.24 tahun 1992 tentang penataan Ruang yang dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-Undang No.26 tahun 2007 tentang penataan Ruang)

- b. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya (pasal 15 UUPA).
- c. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah (pertanian) untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (pasal 10 UUPA).

2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Termasuk dalam wewenang ini

- a. Menentukan hak-hak atas tanah yang bisa di berikan kepada warga negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat di berikan kepada warga negara asing (pasal 16 UUPA).
- b. Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau di kuasai oleh seseorang atau badan hukum (pasal 7 jo. Pasal 17 UUPA).

3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:

- a. Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (pasal 19 UUPA jo. PP No.24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah).
- b. Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah.

- c. Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

Tujuan hak menguasai negara atas tanah dimuat dalam pasal 2 ayat (3) UUPA, yaitu untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.

Hak menguasai negara tidak dapat di pindahkan kepada pihak lain, akan tetapi pelaksanaanya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan masyarakat hukum adat. Sepanjang hal itu di perlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional sebagai tugas pembantuan, bukan otonomi, dan segala sesuatunya akan diatur dengan peraturan pemerintah.²³

D. Hak Memungut Hasil

Dalam peraturan perundang-undangan hak memungut hasil lebih di kenal dengan hak memungut hasil hutan. Hak memungut hasil merupakan hak untuk menarik (memungut) hasil dari benda orang lain, seolah-olah benda itu miliknya sendiri, dengan kewajiban untuk menjaga benda tersebut tetap dalam keadaan seperti semula. Sedangkan hak memungut hasil hutan adalah hak yang dimiliki oleh warga atau anggota dalam masyarakat hukm tertentu untuk memungut hasil hutan yang termasuk wilayah masyarakat hukum tersebut. Sebagaimana diatur dalam Undang-undang Kehutanan pasal 67 berbunyi “masyarakat hukum adat berhak melakukan pemungutan hasil

²³ Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm 94

hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan”.²⁴

Didalam ketentuan lain mengenai pemungutan hasil hutan di atur dalam Peraturan Pemerintah No. 34/2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan, menerangkan pada pasal 1(7), (8), dan (9), sebagai berikut:

“Pemanfaatan dan pemungutan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu adalah segala bentuk kegiatan untuk mengambil hasil hutan berupa kayu, dan atau bukan kayu dengan tidak merusak lingkungan dan tidak mengurangi fungsi pokok hutan”.

E. Kebiasaan (Kearifan Lokal)

Dalam pengertian kamus, kearifan lokal (*local wisdom*) terdiri dari dua kata yaitu kearifan (*wisdom*) dan lokal (*local*), *local* berarti setempat, sedangkan *wisdom* sama dengan kebijaksanaan. Secara umum maka *local wisdom* (kearifan setempat atau kearifan lokal) dapat dipahami sebagai, gagasan-gagasan setempat (*local*) yang bersifat bijaksana, penuh kearifan, bernilai baik, yang tertanam dan diikuti oleh anggota masyarakat.²⁵ Kearifan lokal terbentuk sebagai keunggulan budaya masyarakat setempat maupun kondisi geografis dalam arti luas. Kearifan lokal merupakan produk budaya masalalu yang patut secara terus menerus dijadikan pegangan hidup.

²⁴ A. Patra M. Zen dan Daniel Hutagalung, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia*, YLBHI dan PSHK, Jakarta, 2013, hlm 167

²⁵ Sartini, *Menggali Kearifan Lokal*, dalam jurnal Filsafat, Agustus 2004, jilid 37 Nomor 2, hlm 111

Meskipun bernilai lokal tetapi nilai yang terkandung didalamnya dianggap sangat universal.²⁶

Kearifan lokal dimaknai juga sebagai adat yang memiliki kearifan atau *al-addah al-ma'rifah*, yang dilawankan dengan *al-addah al-jahiliyyah*. Kearifan adat dipahami sebagai segala sesuatu yang didasari pengetahuan dan diakui akal serta dianggap baik oleh ketentuan agama. Adat kebiasaan pada dasarnya teruji secara alamiah dan niscaya bernilai baik, karena kebiasaan tersebut merupakan tindakan sosial yang berulang-ulang dan mengalami penguatan.

Apabila suatu tindakan tidak dianggap baik oleh masyarakat maka ia tidak akan mengalami penguatan secara terus-menerus.²⁷ Pergerakan secara alamiah terjadi secara sukarela karena dianggap baik atau mengandung kebaikan. Adat yang tidak baik akan hanya terjadi apabila terdapat unsur pemaksaan oleh penguasa. Bila demikian maka ia tidak tumbuh secara alamiah tetapi dipaksa.

F. Kebiasaan Dalam Islam ('Urf)

1. Pengertian 'Urf

Kata *'urf* secara etimologi berarti “sesuatu yang dipandang baik dan diterima oleh akal sehat”. Sedangkan secara terminologi, seperti dikemukakan Abdul-Karim Zaidan, istilah *'urf* berarti:

²⁶ I Ketut Gobyah, *Berpijak Pada Kearifan lokal*, di akses dari <http://www.balipos.co.id>. Pada tanggal 25 januari 2020

²⁷ Rahmani Timorita Yulianti, *Ekonomi Islam Dan Kearifan Lokal*, FIAI Universitas Islam Indonesia, hlm 105

“Sesuatu yang tidak asing lagi bagi satu masyarakat karena telah menjadi kebiasaan dan menyatu dengan kehidupan mereka baik berupa perbuatan atau perkataan”.

Istilah ‘urf dalam pengertian tersebut sama dengan pengertian istilah *al-adah* (adat istiadat). Contoh ‘urf berupa perbuatan atau kebiasaan di satu masyarakat dalam melakukan jual beli kebutuhan ringan sehari-hari seperti garam, tomat dan gula, dengan hanya menerima barang dan menyerahkan harga tanpa mengucapkan ijab dan qabul. Contoh ‘urf yang berupa perkataan, seperti kebiasaan di satu masyarakat untuk tidak menggunakan kata *al-lahm* (daging) kepada jenis ikan. Kebiasaan-kebiasaan seperti itu, menjadi bahan pertimbangan waktu akan menetapkan hukum dalam masalah-masalah yang tidak ada ketegasan hukumnya dalam Al-Qur’an dan sunnah.²⁸

2. Dasar Hukum ‘Urf

Jumhur ulama dalam menetapkan masalah dapat dijadikan hujjah dalam menetapkan hukum berdasarkan:

a. Al-Qur’an

Dasar hukum yang digunakan ulama mengenai kehujjahan ‘urf disebutkan dan dijelaskan dalam Al-Qur’an yaitu

1. Dalam surat Al-A’raf ayat 199

خُذِ الْعَفْوَ وَأْمُرْ بِالْعُرْفِ وَأَعْرِضْ عَنِ الْجَاهِلِينَ

“jadilah engkau pemaaf dan suruhlah orang mengerjakan yang ma’ruf serta berpalinglah pada orang-orang yang bodoh”.

²⁸ Satria Efendi, *Ushul Fiqh*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm 153-154

Melalui ayat tersebut, Allah SWT memerintahkan kaum muslimin untuk mengerjakan yang *ma'ruf*. Sedangkan yang disebut *ma'ruf* ialah yang dinilai oleh kaum muslimin sebagai kebaikan, dikerjakan berulang-ulang dan tidak bertentangan dengan watak manusia yang benar, dan dibimbing oleh prinsip-prinsip umum ajaran Islam.²⁹

2. Surat Al-Maidah ayat 6

يُرِيدُ اللَّهُ لِيَجْعَلَ عَلَيْكُمْ مِنْ حَرَجٍ وَلَكِنْ يُرِيدُ لِيُطَهِّرَكُمْ وَلِيُتِمَّ نِعْمَتَهُ

عَلَيْكُمْ لَعَلَّكُمْ تَشْكُرُونَ

“Allah tidak hendak menyulitkan kamu, tetapi dia hendak membersihkan kamu dan menyempurnakan nikmatnya bagimu supaya kamu bersyukur”

Ayat diatas menegaskan bahwa Allah tidak ingin menyulitkan hambanya baik didalam syarak maupun yang lainnya. Allah akan melapangkan kesempitan dan mengurangi kesusahan karena Allah SWT maha kaya dan maha penyayang. Allah tidak memerintahkan hambanya untuk mengerjakan sesuatu kecuali didalamnya terdapat kebaikan dan terdapat unsur kemanfaatan baginya.³⁰

b. Hadist

Adapun dalil sunnah sebagai landasan hukum *'urf* yakni hadis dari Nabi Muhammad SAW yang diriwayatkan dari Ibnu Mas'ud:

²⁹ Abd Rahman Dahlan, *Usul Fiqh*, Amza, Jakarta, 2014, hlm 212

³⁰ Ahmad Mustafa Al-Maraghi, *Tafsir Al-Maraghi*, Jus 6, Mesir: 1946, hlm 64-65

“Apa yang dipandang oleh orang-orang islam baik, maka baik pula disisi Allah SWT dan apa yang dianggap orang-orang islam jelek maka jelek pula disisi Allah swt”. (HR. Ahmad)

Ungkapan Abdullah bin Mas’ud diatas, baik dari segi redaksi ataupun maksudnya menunjukkan bahwa kebiasaan-kebiasaan baik yang berlaku didalam masyarakat muslim yang sejalan dengan tuntutan umum syariat islam adalah merupakan sesuatu yang baik disisi Allah. sebaiknya hal-hal yang bertentangan dengan kebiasaan yang dinilai baik oleh masyarakat akan melahirkan kesulitan dan kesempitan dalam kehidupan sehari-hari.

3. Syarat ‘Urf Sebagai Sumber Hukum

Abdul Karim Zaydan menyebutkan beberapa persyaratan bagi ‘urf yang bisa dijadikan landasan hukum yaitu:

1. ‘Urf itu harus termasuk ‘urf yang shahih dalam arti tidak bertentangan dengan ajaran Al-Qur’an dan Sunnah Rasulullah.
2. ‘Urf itu harus bersifat umum, dalam arti minimal telah menjadi kebiasaan mayoritas penduduk negeri itu.
3. ‘Urf itu harus sudah ada ketika terjadinya suatu peristiwa yang akan dilandaskan kepada ‘urf itu.
4. Tidak ada ketegasan dari pihak-pihak terkait yang berlainan dengan kehendak ‘urf tersebut, sebab jika kedua belah pihak yang berakad telah sepakat untuk tidak terikat dengan kebiasaan yang berlaku

umum maka yang dipegang adalah ketegasan itu, bukan ‘urf.³¹

4. Macam-macam ‘Urf

1. ‘Urf ditinjau dari sifatnya

Macam-macam ‘urf ditinjau dari sifatnya yaitu:

- a. ‘Urf *qauli* ialah ‘urf yang berupa perkataan, seperti perkataan *Walad*, menurut bahasa berarti anak termasuk didalamnya anak laki-laki dan anak perempuan. Tetapi dalam percakapan sehari-hari biasa diartikan dengan anak laki-laki saja.
- b. ‘Urf *amali* ialah ‘urf berupa perbuatan. Seperti kebiasaan jual beli dalam masyarakat tanpa mengucapkan *sighot akad* jual beli. Padahal menurut syara’ *shighot* jual beli itu merupakan salah satu rukun jual beli. Tetapi karena telah menjadi kebiasaan dalam masyarakat melakukan jual beli tanpa *shigot* jual beli dan tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan, maka syara’ membolehkannya.

2. ‘Urf ditinjau dari ruang lingkupnya

Macam-macam ‘urf ditinjau dari ruang lingkupnya yaitu:

- a. ‘Urf *aam* ialah ‘urf yang berlaku pada semua tempat, masa dan keadaan seperti memberi hadiah kepada orang telah memberikan jasanya kepada kita, mengucapkan terimakasih kepada

³¹ Satria Efendi, *Ushul Fiqh*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm 156-157

orang yang telah membantu kita dan sebagainya.

b. *'Urf khash* ialah *'urf* yang hanya berlaku pada tempat, masa atau keadaan tertentu saja.

3. *'Urf* di lihat dari diterima atau tidaknya

Macam-macam *'urf* dilihat dari diterima atau tidaknya yaitu:

a. *Al-'Urf al shahih* adalah segala sesuatu yang sudah dikenal umat manusia yang tidak berlawanan dengan dalil syara'.³²

b. *Al-'Urf al fasid* adalah kebiasaan yang bertentangan dengan dalil-dalil syara' dan kaidah-kaidah dasar yang ada dalam syara'. Misalnya, kebiasaan yang berlaku dikalangan pedagang dalam dalam menghalalkan riba, seperti peminjaman uang antara sesama pedagang.³³ Sedangkan mengenai kehujjahan *'urf* itu sendiri yaitu para ulama sepakat bahwa *'urf* shahih dapat dijadikan dasar hujjah, demikian pula ulama Hanafiyah menyatakan bahwa pendapat ulama kufah dapat di jadikan dasar hujjah. Ada suatu kejadian tetapi beliau menetapkan hukum yang berbeda pada waktu beliau masih berada di makkah (*qaul qadim*) dengan setelah beliau berada dimesir (*qaul jadid*) hal ini menunjukkan bahwa ketiga

³² Abdul Wahhab Khallaf, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*, Bandung, Risalah, 1985, hlm 132

³³ Nasrun Harun, *ushul fiqh I*, Jakarta, Wacana Ilmu, 1997, hlm 137

mazhab itu berhujjah dengan '*urf*'. tentu saja '*urf*
fasid' tidak mereka sebagai dasar hujjah.