

ANALISIS KEWENANGAN PENGUASAAN HAK ATAS TANAH OLEH PEMERINTAH DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KEGIATAN LEGALISASI ASET TANAH YANG DIKUASAI PEMERINTAH DI SUMATERA UTARA



<https://radarbojonegoro.jawapos.com>

I. PENDAHULUAN

Pengaturan kewenangan hak atas tanah didasarkan pada ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat¹. Hak menguasai negara atas tanah memberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, dan menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka dan berdaulat, adil dan makmur. Hak menguasai negara tersebut pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan pemerintah.²

¹ Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3).

² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 2.

Bersumber dari hak menguasai negara atas tanah ditentukan macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan dan dapat dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, serta badan-badan hukum. Hak-hak atas tanah tersebut memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.³

Berdasarkan subjek hukumnya, hak atas tanah dapat dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum. Subjek hukum yang berbentuk perseorangan dapat berasal dari warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia. Subjek hukum yang berbentuk badan hukum dapat berupa badan hukum privat atau badan hukum publik, yaitu badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Salah satu badan hukum yang dapat menguasai tanah adalah pemerintah, baik kementerian, lembaga, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, badan usaha milik negara/daerah.

Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan menyelenggarakan *Focus Group Discussion* (FGD) dalam rangka mencari solusi penyelesaian atas permasalahan tanah aset negara, dengan tema “Penyamaan Persepsi Penyelesaian Masalah Tanah Aset Negara Ditinjau dari Aspek Administrasi dan Hukum”. FGD tersebut diselenggarakan pada Senin, 21 November 2022, dengan dilatarbelakangi oleh banyaknya laporan pengaduan masyarakat yang menyampaikan permasalahan mengenai tanah aset negara yang dikelola oleh kementerian, lembaga, pemerintah daerah (pemda), badan usaha milik negara/daerah (BUMN/D). Permasalahan tersebut secara garis besar terbagi ke dalam 5 (lima) kelompok masalah pertanahan, yaitu:

1. Tanah pemerintah yang telah memiliki hak atas tanah, tetapi tanah tersebut dikuasai tanpa hak oleh masyarakat;

³ *Ibid*, Pasal 4.

2. Tanah pemerintah yang diperoleh dari masa lalu (Berita Acara Timbang Terima, penguasaan tanah oleh penjajah, dan lain-lain) yang dikuasai secara tanpa hak oleh masyarakat;
3. Tanah pemerintah yang bersertifikat yang dikuasai secara fisik oleh masyarakat yang juga memiliki sertifikat kepemilikan; dan
4. Tanah pemerintah yang berasal dari perolehan masa lalu ataupun yang telah bersertifikat tetapi digunakan oleh pemda dan terjadi pencatatan ganda dalam barang milik negara/daerah (BMN/D) atau tanah BUMN yang telah bersertifikat dan telah dicatat sebagai aset BUMN tetapi digunakan oleh pemerintah, organisasi sosial, atau masyarakat; dan
5. Tanah pemerintah yang telah bersertifikat dan dikuasai oleh pemerintah tetapi diklaim masyarakat sebagai tanah ulayat/tanah adat.⁴

Selain itu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyoroti masih banyak aset berupa tanah Pemerintah Daerah Sumatera Utara (Pemda Sumut) yang masih bersengketa. Hal ini disampaikan oleh Plt. Direktur Koordinasi dan Supervisi KPK Wilayah I Edi Suryanto dalam Rapat Koordinasi Pencegahan Korupsi Sektor Pertanahan di Provinsi Sumatera Utara. Terdapat 11 kabupaten/kota dari 28 kabupaten/kota yang capaiannya masih nol seperti di Kabupaten Toba dan Kabupaten Labuhan Batu Utara. Atas catatan ini, KPK meminta Pemda Sumut untuk melakukan pencatatan jumlah aset yang ada dan melakukan berbagai upaya untuk mengejar kenaikan sertifikasi aset milik pemda. Seluruh pemda, menurut Edi wajib membuat laporan pertanahan lengkap dan dilaporkan kepada gubernur sebagai kepala daerah.⁵

Hal inilah yang menjadi latar belakang pembahasan dalam tulisan hukum ini yang bertujuan untuk menguraikan lebih lanjut rendahnya implementasi kebijakan kegiatan legalisasi aset tanah pemerintah daerah di Provinsi Sumatera Utara dikaitkan dengan analisis terhadap kewenangan penguasaan atas tanah oleh pemerintah.

⁴ <https://setkab.go.id/upaya-mencari-pola-penanganan-masalah-tanah-aset-negara>, FGD Dalam rangka mencari solusi penyelesaian atas permasalahan tanah aset negara, Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Kemenko Polhukam), Senin, 21 November 2022.

⁵ <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/3123-kpk-soroti-banyak-aset-pemda-sumut-belum-bersertifikat>

II. PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian kondisi diatas, berikut pokok permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan hukum ini .

1. Bagaimana pengaturan penguasaan hak atas tanah oleh pemerintah?
2. Bagaimana kewenangan pemerintah dalam penguasaan hak atas tanah?
3. Bagaimana implementasi kebijakan kegiatan legalisasi aset tanah yang dikuasai pemerintah di Provinsi Sumatera Utara?

III. PEMBAHASAN

A. Pengaturan Penguasaan atas Tanah oleh Pemerintah

Penguasaan atas tanah negara dengan undang-undang atau peraturan lain pada waktu berlakunya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 5 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara, telah diserahkan kepada sesuatu Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra, maka penguasaan atas tanah negara ada pada Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Dalam hal penguasaan tersebut ada pada Mendagri, maka ia berhak menyerahkan penguasaan itu kepada sesuatu Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra, dan mengawasi agar supaya tanah negara tersebut dipergunakan sesuai dengan peruntukannya dan bertindak menurut ketentuan yang berlaku.

Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra berkewajiban akan menyerahkan kembali penguasaan atas tanah negara kepada Menteri Dalam Negeri di dalam hal tanah atau sebagian dari tanah itu tidak dipergunakan lagi untuk melaksanakan atau menyelenggarakan kepentingannya atau maksud yang terkandung dalam penyerahan penguasaan. Mendagri juga dapat melimpahkan kekuasaan atas tanah negara kepada gubernur/kepala daerah provinsi.⁶

Mendagri berhak mencabut penguasaan atas tanah negara yang telah diberikan kepada kementerian, jawatan atau daerah swatantra apabila dalam penyerahan penguasaan itu ternyata keliru atau tidak tepat lagi, luas tanah yang diserahkan penguasaannya itu ternyata sangat melebihi keperluannya, atau tanah itu tidak dipelihara atau tidak digunakan sebagaimana mestinya. Kementerian, Jawatan

⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara, Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5, dan Pasal 7.

dan Daerah Swatantra yang belum dapat menggunakan tanah-tanah negara yang penguasaannya diserahkan kepadanya itu menurut peruntukannya, dapat memberi izin kepada pihak lain untuk memakai tanah-tanah itu dalam waktu pendek. Perizinan untuk memakai tersebut bersifat sementara dan setiap waktu dapat dicabut kembali. Dalam pemberian perizinan tersebut Mendagri perlu diberitahu.⁷

Selanjutnya akan dijelaskan beberapa ketentuan mengenai hak pakai dan hak pengelolaan sebagai berikut :

1. Hak Pakai

a. Pengertian Hak Pakai

Hak atas tanah yang dapat dikuasai oleh pemerintah adalah hak pakai yang diatur dalam ketentuan Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 42 huruf c UUPA Nomor 5 Tahun 1960. Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan merupakan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.

Hak pakai dapat diberikan selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya masih dipergunakan untuk keperluan yang tertentu, selain itu hak pakai dapat diberikan dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun. Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.¹⁰

Dalam hal ini tidak disebutkan secara tegas bahwa pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sebagai pihak yang dapat mempunyai hak pakai, namun dalam UUPA Pasal 42 dinyatakan bahwa salah satu subjek hak pakai adalah badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

⁷ Ibid.

¹⁰ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Op. Cit., . Hal

b. Jenis Hak Pakai

Hak Pakai terdiri atas hak pakai dengan jangka waktu dan hak pakai selama dipergunakan. Hak pakai dengan jangka waktu diberikan kepada :

- 1) warga negara Indonesia;
- 2) badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- 3) badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
- 4) badan keagamaan dan sosial; dan
- 5) orang asing.

Hak pakai selama dipergunakan diberikan kepada :

- 1) instansi pemerintah pusat;
- 2) pemerintah daerah;
- 3) pemerintah desa; dan
- 4) perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.¹¹

c. Persyaratan Perolehan Hak Pakai

Pemegang hak pakai yang tidak lagi memenuhi syarat dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak pakai kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila dalam jangka waktu tersebut haknya tidak dilepaskan atau dialihkan maka hak tersebut hapus karena hukum.¹² Tanah yang dapat diberikan dengan hak pakai dengan jangka waktu meliputi tanah negara, tanah hak milik dan tanah hak pengelolaan. Tanah yang dapat diberikan dengan hak pakai selama dipergunakan meliputi tanah negara dan tanah hak pengelolaan.¹³

Hak pakai di atas tanah negara dan tanah hak pengelolaan dengan jangka waktu diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Hak pakai selama dipergunakan diberikan untuk waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan dan dimanfaatkan.

¹¹ Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Pasal 49.

¹² Ibid, Pasal 50.

¹³ Ibid, Pasal 51.

Hak pakai dengan jangka waktu di atas tanah hak milik, diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperbarui dengan akta pemberian hak pakai di atas tanah hak milik. Setelah jangka waktu pemberian, perpanjangan dan pembaruan berakhir, tanah hak pakai kembali menjadi tanah yang dikuasai oleh Negara atau tanah hak pengelolaan, penataan kembali menjadi kewenangan menteri dan dapat diberikan prioritas kepada bekas pemegang hak dengan memperhatikan hal sebagai berikut :

- 1) tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan dan tujuan pemberian hak;
- 2) syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- 3) pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- 4) tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang;
- 5) tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum;
- 6) sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan
- 7) keadaan tanah dan masyarakat sekitar.¹⁴

d. Hapusnya Hak Pakai

Hak pakai hapus karena hal-hal sebagai berikut :

- 1) berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian, perpanjangan atau pembaruan haknya, untuk hak pakai dengan jangka waktu.
- 2) dibatalkan haknya oleh menteri sebelum jangka waktunya berakhir karena:
 - a) tidak terpenuhinya ketentuan kewajiban dan/atau larangan sebagaimana diatur dalam Pasal 57 dan/atau Pasal 58;
 - b) tidak terpenuhinya syarat atau kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian hak pakai antara dan pemegang hak milik atau perjanjian pemanfaatan tanah hak pengelolaan;
 - c) cacat administrasi; atau
 - d) putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- 3) diubah haknya menjadi hak atas tanah lain:
- 4) dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;

¹⁴ Ibid, Pasal 52.

- 5) dilepaskan untuk kepentingan umum;
- 6) dicabut berdasarkan Undang-Undang;
- 7) ditetapkan sebagai tanah terlantar;
- 8) ditetapkan sebagai tanah musnah;
- 9) derakhirnya perjanjian pemberian hak atau perjanjian pemanfaatan tanah untuk hak pakai di atas tanah milik atau hak pengelolaan dan/atau
- 10) pemegang hak sudah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak.¹⁵

e. Pemberian Hak Pakai

Hak pakai di atas tanah negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri. Hak pakai di atas tanah hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri berdasarkan persetujuan pemegang hak pengelolaan. Hak pakai di atas tanah hak milik terjadi melalui pemberian oleh pemegang hak milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Keputusan dan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat dibuat secara elektronik.¹⁶

Pemberian hak pakai wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan. Hak pakai di atas tanah negara, di atas tanah pengelolaan atau di atas tanah hak milik terjadi sejak didaftar oleh kantor pertanahan. Hak pakai di atas tanah hak milik mengikat pihak ketiga sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan. Pemegang hak pakai diberikan sertifikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak.¹⁷

Hak pakai di atas tanah negara dapat diperpanjang atau diperbaharui atas permohonan pemegang hak apabila memenuhi syarat sebagai berikut :

- a. tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak;
- b. syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- d. tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang; dan
- e. tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum.

¹⁵ *Ibid* Pasal 61.

¹⁶ *Ibid* Pasal 53.

¹⁷ *Ibid* Pasal 54.

Hak pakai di atas tanah hak pengelolaan dapat diperpanjang atau diperbaharui atas permohonan pemegang hak pakai apabila memenuhi syarat dan dapat persetujuan dari pemegang hak pengelolaan. Atas kesepakatan antara pemegang hak pakai dengan pemegang hak milik, hak pakai di atas tanah hak milik dapat diperbarui dengan pemberian hak pakai baru dengan Pakta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan hak tersebut harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan.¹⁸

Permohonan perpanjangan jangka waktu hak pakai dapat diajukan setelah tanahnya sudah digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya atau paling lambat sebelum berakhirnya jangka waktu hak pakai. Permohonan pembaruan hak pakai diajukan paling lama 2 (dua) tahun setelah berakhirnya jangka waktu hak pakai. Dalam hak pakai di atas tanah hak pengelolaan maka jangka waktu perpanjangan dan pembaruan hak dapat diberikan apabila tanahnya telah digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya. Perpanjangan atau pembaruan hak pakai wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan.¹⁹

Hak pakai diberikan untuk kegiatan usaha pertanian dan non pertanian, kegiatan non pertanian dapat berupa :

- a. kantor pemerintahan;
- b. kantor badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
- c. kantor perwakilan negara asing dan badan internasional;
- d. kegiatan pertambangan mineral dan batu bara, minyak dan gas bumi; dan
- e. kegiatan non pertanian lainnya.²⁰

f. Permohonan dan Pendaftaran Hak Pakai selama dipergunakan

Syarat permohonan hak pakai selama dipergunakan meliputi :

- 1) mengenai pemohon :
 - a) identitas pemohon, atau identitas pemohon dan kuasanya serta surat kuasa apabila dikuasakan;

¹⁸ *Ibid* Pasal 55.

¹⁹ *Ibid* Pasal 56.

²⁰ Peraturan Menteri Agraria Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak atas Tanah, Pasal 112

- b) peraturan Perundang-undangan mengenai pembentukan lembaga, dalam hal permohonan instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah dan pemerintah desa;
- c) akta pendirian dan perubahan terakhir beserta pengesahannya dari instansi yang berwenang dalam hal permohonan badan hukum keagamaan atau sosial; atau
- d) dokumen keimigrasian berupa visa, paspor atau izin tinggal yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai keimigrasian dan/atau rekomendasi dari kementerian yang membidangi urusan fasilitas diplomatik dalam hal pemohon perwakilan negara asing dan badan internasional.²¹

2) mengenai tanahnya :

- a) dasar penguasaan atau alas haknya berupa :
 - (1) sertifikat, akta pemindahan hak, akta/surat bukti pelepasan hak, surat penunjukan atau pembelian kaveling, keputusan pelepasan kawasan hutan dari instansi yang berwenang risalah lelang, putusan pengadilan atau surat bukti perolehan tanah lainnya;
 - (2) dalam hal hasil kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum maka bukti perolehan tanahnya berupa berita acara penyerahan hasil pengadaan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - (3) dalam hal bukti perolehan tanah sebagaimana dimaksud pada angka 1 huruf a) dan huruf b) tidak ada sama sekali maka :
 - (a) penguasaan fisik atas tanah dimuat dalam surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah yang disaksikan paling sedikit 2 (dua) orang saksi dari lingkungan setempat yang mengetahui riwayat tanah dan tidak mempunyai hubungan keluarga serta diketahui kepala desa/lurah setempat atau nama lain yang serupa dengan itu; dan/atau
 - (b) dilengkapi dengan surat pernyataan penguasaan aset;

²¹ *Ibid*, Pasal 115 huruf a.

- b) surat persetujuan pemberian hak pakai selama dipergunakan atas bagian tanah hak pengelolaan dari pemegang hak pengelolaan, untuk permohonan di atas hak pengelolaan;
 - c) daftar dan peta perolehan tanah, apabila permohonan lebih dan 5 (lima) bidang;
 - d) peta bidang tanah;²²
- 3) Dokumen Perizinan :
- a) Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR);
 - b) penetapan lokasi, dalam hal kegiatan pengadaan tanah bagi kepentingan umum; dan/atau
 - c) perizinan berusaha untuk pelaksanaan reklamasi apabila tanah yang dimohonkan merupakan tanah reklamasi;²³
- 4) Dokumen Perencanaan Peruntukan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah.²⁴

Setelah berkas permohonan diterima lengkap dan pemohon telah melakukan pembayaran biaya penerimaan negara bukan pajak, panitia A atau petugas konstataasi²⁵ untuk melakukan pemeriksaan tanah, kecuali permohonan hak pakai dengan jangka waktu diatas tanah hak milik. Dalam hal berdasarkan hasil pemeriksaaan masih terdapat data fisik dan data yuridis maka diberitahukan kepada pemohon.²⁶

Dalam hal keputusan pemberian hak pakai merupakan kewenangan Kepala Kantor Pertanahan maka setelah dilakukan kegiatan pemeriksaan tanah, Kepala Seksi menyiapkan konsep :

- a) keputusan pemberian hak pakai atas tanah yang dimohonkan; atau
- b) keputusan penolakan permohonan hak pakai yang disertai dengan alasan penolakannya, apabila permohonan ditolak.

²² *Ibid*, Pasal 115 huruf b.

²³ *Ibid*, Pasal 115 huruf c.

²⁴ *Ibid*, Pasal 115 huruf d.

²⁵ *Panitia A atau Petugas Konstataasi adalah petugas (Kepala Kantor Pertanahan atau Pejabat yang ditunjuk) yang melaksanakan pemeriksaan data fisik dan data yuridis di lapangan dan di kantor dalam rangka pemberian Hak Atas Tanah yang berasal dari tanah yang sudah pernah terdaftar dan perpanjangan serta pembaruan Hak Atas Tanah kecuali Hak Guna Usaha (Penjelasan Pasal 6 Huruf d, PP Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Ynag berlaku pad BPN).*

²⁶ Peraturan Menteri Agraria Nomor 18 Tahun 2021, *Op.Cit*, Pasal 116.

Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan keputusan pemberian hak pakai atas tanah yang dimohonkan atau keputusan penolakan permohonan hak pakai yang disertai dengan alasan penolakannya berdasarkan pertimbangan dari panitia A atau petugas konstataasi dan pertimbangan Kepala Seksi. Pemberian hak pakai ini mulai berlaku sejak didaftarkan haknya oleh kantor pertanahan.²⁷

2. Hak Pengelolaan

a) Pengertian Hak Pengelolaan

Selain hak pakai atas tanah, hak penguasaan atas tanah yang dapat dikuasai oleh pemerintah adalah hak pengelolaan. UUPA tidak menyebutkan hak pengelolaan, tetapi hanya menyebutkan pengelolaan yaitu kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan-hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.²⁸

Menurut ketentuan PP Nomor 18 Tahun 2021 memberikan pengertian atas hak pengelolaan yaitu hak menguasai negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang hak pengelolaan³⁰.

b) Subjek Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan dapat berasal dari tanah negara dan tanah ulayat. Hak pengelolaan yang berasal dari tanah negara diberikan kepada :

- a. instansi Pemerintah Pusat;
- b. pemerintah Daerah;
- c. badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah;
- d. badan Hukum Milik Negara/Badan Hukum Milik Daerah;

²⁷ *Ibid* Pasal 117.

²⁸ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, *Op.cit. Penjelasan Umum angka II Nomor 2.*

³⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 *Op.cit* Pasal 1 angka 3.

- e. badan Bank Tanah; atau
- f. badan Hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat.

Sementara hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat.³¹

c) Syarat Permohonan Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan di atas tanah negara diberikan sepanjang tugas pokok dan fungsinya langsung berhubungan dengan pengelolaan tanah. Instansi pemerintah pusat yang tugas pokoknya dan fungsinya tidak langsung berhubungan dengan pengelolaan tanah dapat diberikan hak pengelolaan setelah mendapat persetujuan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan. Badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah meliputi juga anak perusahaan yang dimiliki daerah berdasarkan penyertaan modal negara pada badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah lain. Badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat merupakan badan hukum yang mendapatkan penugasan khusus yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden.³²

d) Cara Penetapan Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan yang berasal dari tanah negara atau tanah ulayat ditetapkan dengan Peraturan Menteri dan dapat dibuat secara elektronik. Hak pengelolaan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan, karena hak pengelolaan tersebut terjadi sejak didaftarkan oleh Kantor Pertanahan dan diberikan sertifikat kepada pemegang hak pengelolaan sebagai tanda bukti kepemilikan hak pengelolaan.³³

Hak pengelolaan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan, selain itu hak pengelolaan juga tidak dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain dan hanya dapat dilepaskan dalam hal diberikan hak milik, dilepaskan untuk kepentingan umum atau ketentuan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.³⁴

³¹ *Ibid* Pasal 4 dan Pasal 5.

³² *Ibid* Pasal 6.

³³ *Ibid* Pasal 10 dan Pasal 11.

³⁴ *Ibid* Pasal 12

Dalam hal hak pengelolaan dilepaskan merupakan tanah barang milik negara/barang milik daerah, pelepasan/penghapusan hak pengelolaan dilaksanakan sesuai ketentuan perundang-undangan dan dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang berwenang dan dilaporkan kepada menteri. Hak atas tanah di atas hak pengelolaan yang dikerjasamakan dengan pihak lain dapat dibebani dengan hak tanggungan, dialihkan atau dilepaskan. Setiap perbuatan hukum termasuk dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan memerlukan rekomendasi pemegang hak pengelolaan dan dimuat dalam perjanjian pemanfaatan tanah. Apabila hak atas tanah di atas hak pengelolaan akan dilepaskan maka pelepasan dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang berwenang dan dilaporkan kepada menteri.³⁵

e) **Hapus Hak Pengelolaan**

Hak pengelolaan hapus karena sebab sebagai berikut .³⁶

- a. dibatalkan oleh menteri karena cacat atau putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- b. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya;
- c. dilepaskan untuk kepentingan umum;
- d. dicabut berdasarkan undang-undang;
- e. diberikan hak milik;
- f. ditetapkan sebagai tanah terlantar; atau
- g. ditetapkan sebagai tanah musnah.

Dalam hal hak pengelolaan dibatalkan karena cacat administrasi, hak atas tanah di atas hak pengelolaan dapat dinyatakan batal apabila dinyatakan dalam surat keputusan pembatalan hak pengelolaan, dan apabila hak pengelolaan dibatalkan karena pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap hak atas tanah diatas hak pengelolaan dapat dinyatakan batal sepanjang amar putusan mencantumkan batalnya hak atas tanah diatas hak pengelolaan.

Hapusnya hak pengelolaan mengakibatkan tanah menjadi tanah negara atau sesuai dengan amar putusan pengadilan, penataan kembali penggunaan,

³⁵ *Ibid* Pasal 13.

³⁶ *Ibid*, Pasal 14.

pemanfaatan dan pemilikan selanjutnya menjadi kewenangan menteri. Hapusnya hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat mengakibatkan tanahnya kembali kedalam penguasaan masyarakat hukum adat.³⁷

B. Kewenangan Pemerintah Dalam Hak Penguasaan atas Tanah

1. Hak Pakai

Pemberian sesuatu hak penguasaan atas tanah kepada seseorang atau badan hukum dilekati dengan wewenang yang ada pada hak penguasaan atas tanah tersebut. Menurut Sumardji wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*), sehingga dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Oleh karena itu konsep wewenang merupakan konsep dalam hukum publik.³⁸ Yudhi Setiawan dan Boedi Djatmiko menyatakan bahwa wewenang atau kompetensi diartikan sebagai suatu hak untuk bertindak atau suatu kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintah atau melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Kewenangan juga diartikan sebagai hak atau kekuasaan yang dipunyai untuk mendapatkan sesuatu.³⁹

Wewenang tersebut menjadi dasar bagi pemegang hak penguasaan atas tanah untuk mempergunakan tanah menurut keperluan dan peruntukannya. Status tanah yang dikuasai oleh pemerintah dan pemerintah daerah adalah hak pakai dan hak pengelolaan. Hak pakai dan hak pengelolaan sebagai bagian dari hak penguasaan atas tanah di dalamnya dimuat wewenang, kewajiban dan larangan bagi pemerintah dan pemerintah daerah. Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam hukum tata pemerintahan (hukum administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperoleh. Keabsahan yang tindakan pemerintah diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legaliteit*

³⁷ *Ibid* Pasal 15.

³⁸ Sumardji, "Dasar dan Ruang Lingkup Wewenang Dalam Hak Pengelolaan", *Majalah Yuridika*, Vol.21 No.3, Mei 2006, Surabaya; Fakultas Hukum Universitas Airlangga, hlm.246. dalam Urip Santoso, "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penguasaan Atas Tanah", *Jurnal Dinamika Hukum* Vol.13 No.1 Januari 2013.

³⁹ Yudhi Setiawan dan Boedi Djatmiko H, "Pembatalan sertifikat Hak atas Tanah oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Alasan Cacat Yuridis Dalam Aspek Wewenang", *Jurnal Era Hukum*, No.3, Mei 2008 Jakarta; Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara, hlm.887. dalam Urip Santoso, "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penguasaan Atas Tanah", *Jurnal Dinamika Hukum* Vol.13 No.1 Januari 2013.

beginselen). Suatu kewenangan harus didasarkan pada aturan hukum yang berlaku, sehingga bersifat sah. Wewenang merupakan kemampuan bertindak yang diberikan kepada subjek hukum berdasarkan undang-undang untuk melakukan suatu hubungan hukum dan perbuatan hukum.⁴⁰

Beberapa ketentuan yang harus diperhatikan berkaitan dengan hak pakai yang dikuasai oleh pemerintah daerah, adalah sebagai berikut. Pertama, berdasarkan aspek penggunaan tanahnya hak pakai ini dipergunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugas pemerintah daerah; kedua, berdasarkan aspek masa penguasaan tanahnya, hak pakai ini tidak berjangka waktu tertentu, melainkan berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya; ketiga, berdasarkan aspek sifatnya, hak pakai ini bersifat *right to use*, yaitu haknya hanya mempergunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, tidak *right of disposal* yaitu tidak berhak mengalihkan atau menjadikan jaminan hutang; keempat, berdasarkan aspek peralihan haknya, hak pakai ini tidak dapat dialihkan dalam bentuk apapun kepada pihak lain melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan atau lelang; kelima, berdasarkan aspek pembebanan haknya, hak pakai ini tidak dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan. Pihak lain yang memerlukan tanah hak pakai ini ditempuh melalui pelepasan atau penyerahan hak pakai oleh pemerintah daerah setelah mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hak pakai ini tidak dapat disewakan oleh pemerintah daerah kepada pihak lain karena tanah yang dapat disewakan hanya tanah yang berstatus hak milik.⁴¹

Berdasarkan ketentuan PP Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak atas Tanah, mengatur bahwa pemegang hak pakai memiliki kewajiban sebagai berikut :

- a) melaksanakan pembangunan dan/atau mengusahakan tanahnya sesuai dengan tujuan peruntukkan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya paling lama 2 (dua) tahun sejak diberikan;

⁴⁰ Urip Santoso, “Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penguasaan Atas Tanah”, Jurnal Dinamika Hukum Vol.13 No.1 Januari 2013, hlm, 105

⁴¹ Ibid.

- b) memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya dan mencegah rusaknya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- c) menjaga fungsi konservasi sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya;
- d) mematuhi ketentuan pemanfaatan ruang yang diatur dalam rencana tata ruang;
- e) melepaskan hak atas tanah baik sebagian maupun keseluruhan dalam hal dipergunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum; dan
- f) menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak pakai kepada negara, pemegang Hak Pengelolaan, atau pemegang hak milik setelah hak pakai hapus.⁴²

Pemegang hak pakai dilarang :

- a) mengurung atau menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum, akses publik dan/atau jalan air;
- b) merusak sumber daya alam dan kelestarian kemampuan lingkungan hidup;
- c) menelantarkan tanahnya; dan/atau
- d) mendirikan bangunan permanen yang mengurangi fungsi konservasi tanggul, fungsi konservasi sempadan, atau fungsi konservasi lainnya, dalam hal dalam areal hak pakai terdapat sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya.⁴³

Pemegang hak pakai berhak :

- a) memanfaatkan dan menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya;
- b) memanfaatkan sumber air dan sumber daya alam lainnya di atas tanah yang diberikan dengan hak pakai sepanjang untuk mendukung usaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
- c) melakukan perbuatan hukum yang bermaksud melepaskan, mengalihkan dan mengubah penggunaannya serta membebaskan dengan hak tanggungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁴

Hak pakai selama dipergunakan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan, tidak dapat beralih, dialihkan kepada pihak

⁴² Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Op.Cit, Pasal 57.

⁴³ *Ibid*, Pasal 58

⁴⁴ *Ibid*, Pasal 59.

lain, atau diubah haknya. Hak pakai ini hanya dapat dilepaskan kepada pihak yang memenuhi syarat dengan dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang berwenang dan dilaporkan kepada menteri⁴⁵.

2. Hak Pengelolaan

Tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah apabila berstatus hak pengelolaan maka, pemegang haknya diberikan kewenangan untuk :

- a) menyusun rencana peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang;
- b) menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain; dan
- c) menentukan tarif dan/atau uang wajib tahunan dari pihak lain sesuai dengan perjanjian.

Rencana peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang merupakan rencana induk yang disusun oleh pemegang hak pengelolaan.⁴⁶ Hak pengelolaan yang penggunaan dan pemanfaatan seluruh atau sebagian tanahnya untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain dapat diberikan hak atas tanah berupa hak guna usaha, hak guna bangunan dan/atau hak pakai diatas hak pengelolaan sesuai dengan sifat dan fungsinya, kepada:

- a) pemegang hak pengelolaan sepanjang diatur dalam Peraturan Pemerintah; atau
- b) pihak lain, apabila tanah hak pengelolaan dikerjasamakan dengan perjanjian pemanfaatan tanah, dengan paling sedikit memuat:
 - 1) identitas para pihak;
 - 2) letak, batas dan luas tanah;
 - 3) jenis penggunaan, pemanfaatan tanah dan/atau bangunan yang akan didirikan;
 - 4) ketentuan mengenai jenis hak, jangka waktu, perpanjangan, pembaruan, peralihan, pembebanan, perubahan dan/atau hapus/batalnya hak yang diberikan di atas tanah hak pengelolaan dan ketentuan pemilikan tanah dan bangunan setelah berakhirnya hak atas tanah;
 - 5) besaran tarif dan/atau uang wajib tahunan dan tata cara pembayarannya; dan

⁴⁵ *Ibid*, Pasal 60.

⁴⁶ *Ibid*, Pasal 7

- 6) persyaratan dan ketentuan yang mengikat para pihak, pelaksana pembangunan, denda atas wanprestasi termasuk klausul sanksi, dan pembatalan/pemutusan perjanjian.⁴⁷

C. Implementasi Kebijakan Kegiatan Legalisasi Aset Tanah Yang dikuasai Pemerintah Di Provinsi Sumatera Utara.

Pemerintah dan badan usaha milik negara kehilangan sejumlah aset akibat sengketa lahan di Sumut. Pemerintah melakukan percepatan penertiban dokumen untuk menyelamatkan aset. Kasus terakhir, PT Perkebunan Nusantara II kalah dalam gugatan 234 warga atas 464 hektar lahan perkebunan di Tanjung Morawa, Kabupaten Deli Serdang. Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) menyatakan Sumut merupakan salah satu provinsi dengan sengketa lahan terbanyak di Indonesia. Terkait dengan kekalahan PTPN II atas 464 hektar lahan di Tanjung Morawa, menyebutkan pemerintah akan mengajukan upaya hukum terakhir.⁴⁸

Pemerintah saat ini melakukan upaya penyelamatan aset-aset pemerintah dan BUMN di daerah-daerah. Dalam kunjungannya ke Medan, menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional menyerahkan 1.117 sertifikat kepada Pemerintah Provinsi Sumatera Utara (Pemprov Sumut) dan pemerintah kabupaten/kota se-Sumut. Penyelesaian konflik pertanahan di Sumut harus segera diselesaikan oleh semua pemangku kepentingan. Persoalan mafia tanah yang bermain di wilayah abu-abu harus menjadi fokus pemerintah.⁴⁹

Dalam konferensi pers di Jakarta tanggal 18 Juli 2023, Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Mahfud MD menyebut, ia memimpin rapat membedah kasus perdata di Mahkamah Agung yang memutuskan tanah PTPN II seluas 464 hektar merupakan milik 234 orang masyarakat. Meminta masukan dari beberapa pakar hukum karena implikasi kasus itu negara akan kehilangan 17 persen aset yang dikelola PTPN II. Sesuai arahan Presiden, akan dilakukan segala upaya hukum untuk mempertahankan aset negara, namun, apabila seluruh upaya hukum sudah ditempuh, apa pun hasilnya harus tetap dipatuhi.⁵⁰

⁴⁷ *Ibid*, Pasal 8

⁴⁸ <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2023/07/20/menteri-atrbpn-sebut-banyak-konflik-tanah-di-sumut-aset-pemerintah-harus-diselamatkan>, Paragraf 1 dan 2.

⁴⁹ *Ibid*, Paragraf 4 dan 5.

⁵⁰ *Ibid*, Paragraf 6 dan 7.

Berikut data konflik agraria di Provinsi Sumut berdasarkan ketersediaan data objek dan total lokasi konflik.

Konflik Agraria di Sumatera Utara

Ketersediaan data objek
 ● Belum tersedia ● Tersedia



Total Lokasi Konflik: **107 titik**
Konflik per Kabupaten

Deli Serdang	41
Langkat	23
Medan	13
Tapanuli Utara	6
Humbang Hasundutan	5
Pematang Siantar	4
Samosir	4
Simalungun	4
Toba Samosir	3
Dairi	1
Labuhanbatu Selatan	1
Labuhanbatu Utara	1
Mandailing Natal	1

Sumber: Konsorsium Pembaruan Agraria Wilayah Sumatera Utara.



INFOGRAFIK: ARJENDRO

Berdasarkan sengketa lahan PTPN II tersebut, Gubernur Sumut menyebutkan, ada kelemahan pemerintah tentang dokumen. Hal inilah yang akan dikejar oleh Menteri ATR/BPN, dan kegiatan-kegiatan hukum ini akan terus dilakukan untuk mempertanggungjawabkan milik negara. Persoalan lahan hak guna usaha (HGU) atau bekas HGU PTPN II menjadi masalah yang terus-menerus muncul di Sumut dan belum bisa dituntaskan. Selain itu ada juga sengketa lahan antara TNI Angkatan Udara dan masyarakat Kelurahan Sari Rejo, Medan, yang belum selesai. Sejumlah sekolah milik Pemprov Sumut juga sedang digugat asetnya oleh masyarakat dan telah ada empat sekolah SMA yang digugat.⁵¹

Gubernur Sumut menyebutkan bahwa mereka sedang menertibkan aset-aset Pemprov Sumut, khususnya sekolah dan rumah sakit. Hal itu dinilai sangat penting karena berkaitan langsung dengan layanan publik. Salah satu kendala untuk melengkapi dokumen aset pemerintah, adalah keterbatasan anggaran. Karena itu, anggaran untuk melengkapi dokumen kepemilikan aset kini diprioritaskan oleh Pemprov Sumut.⁵²

⁵¹ *Ibid*, Paragraf 8, 9 dan 10.

⁵² *Ibid*, Paragraf 11.

Pensertifikatan tanah aset-aset pemerintah daerah merupakan salah satu perintah Presiden yang bertujuan supaya tanah-tanah tersebut tidak disalahgunakan, selain itu juga untuk memitigasi terjadinya praktik-praktik kecurangan yang tidak diinginkan. Sebagaimana program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), perintah dari Presiden yang pertama kepada kepala daerah untuk percepatan sertifikasi tanah. Kedua, menyelesaikan konflik dan sengketa pertanahan, karena langkah ini setidaknya sudah menyelamatkan aset negara dengan nilai Rp643,9 triliun.⁵³

Pemerintah menargetkan PTSL di seluruh Indonesia pada Tahun 2025 mencapai 126 juta bidang tanah. Kemudian ditargetkan pada tahun 2024, PTSL bisa menyentuh angka 120 juta bidang tanah. Sampai saat ini progres PTSL baru mencapai 104,7 juta bidang tanah. Capaian tersebut memberikan nilai tambah ekonomi berupa sekitar Rp5.574 triliun uang beredar di masyarakat dari hak tanggungan sertifikat yang diserahkan. Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional menyatakan dengan kerja keras dan dukungan dari KPK seluruh tanah-tanah Pemda baik provinsi, kabupaten, kota semuanya bisa diselesaikan, asalkan bisa proaktif.⁵⁴

Selain permasalahan sengketa lahan, berdasarkan data Pemda Sumut per 31 Desember 2022, terdapat sebanyak 30.931 persil tanah pemda yang belum tersertifikasi. Sejumlah aset tanah yang belum tersertifikasi tersebut belum dapat memberikan kepastian hukum legalitas aset sehingga mengakibatkan tidak dapat dikelola demi kepentingan masyarakat.⁵⁵

Gubernur Sumut mengungkapkan sejumlah kendala yang dihadapi dalam proses sertifikasi aset Pemda di wilayah Sumut, salah satunya adalah lahan aset tersebut berada di atas tanah warga, perusahaan BUMN atau swasta yang dipinjamkan, dan dikuasai pihak lain. Atas dasar itu, pihaknya membutuhkan *legal opinion* dari berbagai pihak termasuk Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) atas persoalan tersebut.⁵⁶

Untuk optimalisasi pendapatan daerah, KPK mendorong empat aksi kepada pemda di Sumut yaitu :

⁵³ <https://sumutprov.go.id/artikel>, Menteri ATR/BPN Serahkan Sertifikat Aset Pemprov, Pemkab dan Pemko Sesumut. Tanggal 20 Juli 2023.

⁵⁴ <https://www.kompas.com/properti/read/2023/07/23/180000821/ini-sederet-hambatan-proses-sertifikasi-aset-pemprov-sumut>, Tanggal 23 Juli 2023.

⁵⁵ <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/3123>, KPK Soroti Banyak Aset Pemda Sumut Belum Bersertifikat, 26 Juni 2023, Paragraf 4.

⁵⁶ *Ibid*, Paragraf 9.

1. implementasi integrasi data pertanahan melalui sistem komunikasi antarserver yang menghubungkan data aset tanah pemda dengan kantor pertanahan dan kantor pajak secara langsung;
2. penagihan tunggakan pajak diminta bisa bekerja sama dengan kejaksaan tinggi dan kejaksaan negeri;
3. memasang alat rekam pajak di hotel/penginapan, restoran/rumah makan, tempat hiburan, dan lokasi parkir; dan
4. mendorong pemda memanfaatkan aset-aset miliknya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah.⁵⁷

Selanjutnya strategi yang didorong oleh KPK adalah Pemda Sumut bisa melakukan kategorisasi tanah yang belum bersertifikat yaitu:

1. kategori 1, adalah tanah berstatus *clear and clean*;
2. kategori 2, adalah tanah berstatus *clear and not clean*; dan
3. kategori 3, adalah tanah berstatus *not clear and clean* dan *not clear and not clean*. *Clear* artinya fisik aset dikuasai atau tidak bermasalah, sedangkan *clean* artinya hak aset lengkap. Pengkategorian ini memiliki tujuan yaitu:

1. kategori 1, diharapkan seluruh aset bisa terbit sertifikat;
2. kategori 2, diharapkan terbit peta bidang tanah; dan
3. kategori 3, diharapkan didapatkan nomor identifikasi sementara.⁵⁸

Dengan demikian seluruh tanah terdelineasi⁵⁹ dan dapat diproses, sehingga tanah milik Pemda tidak dapat diproses pihak lain yang ingin mendaftarkan ke BPN.

Pada Tahun 2022 KPK memberikan apresiasi kepada Pemda Sumut atas capaian sertifikasi pada tahun 2022 karena telah menerbitkan sebanyak 8.460 sertifikat yang meningkat dari tahun 2021 yang hanya 3.234 lembar sertifikat aset. Diperkirakan nilai atas sertifikasi pada tahun 2022 tersebut jumlahnya mencapai Rp963 miliar. Capaian tertinggi adalah Kantor Pertanahan Nias yang berhasil menerbitkan sertifikat sebanyak 1.001 untuk Kabupaten Nias, sebanyak 1.266 untuk Nias Barat dan sebanyak 1.497 untuk Nias Utara.⁶⁰

Banyak tanah Provinsi Sumut masuk dalam kawasan hutan sawit, sehingga perlu mendapatkan pandangan legal dari aparat hukum untuk kejelasan tanah pemerintah. Prosedur pertanahan harus dipermudah, Pemprov Sumut selalu

⁵⁷ <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2020/08/28/kpk-penyelamatan-aset-di-sumut-capai-rp-3724-miliar>, Paragraf 5 dan 6.

⁵⁸ <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/3123>, *Op.cit.* Paragraf 5 dan 6.

⁵⁹ <http://lpse.singawangkota.go.id>, Pengertian *Delineasi* adalah upaya pembuatan garis batas untuk membentuk dan menandai sebuah objek atau wilayah tertentu. Pembuatan garis batas tersebut akan dilakukan melalui peta, baik peta berbentuk konvensional maupun digital.

⁶⁰ <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/3123>, *Op.cit.* Paragraf 7 dan 8.

mengingatkan kepada Pemda yang hadir untuk berkoordinasi aktif bersama KPK dan Badan Pertanahan Nasional (BPN).⁶¹

Dalam rangka pengelolaan pembangunan basis data untuk kegiatan legalisasi aset tanah pemerintah, Kementerian ATR/BPN telah menyediakan aplikasi Sipetik (Sistem Informasi Pemetaan Tematik). Untuk proses pengambilan dan pengolahan data dikembangkan Aplikasi Mobile Sipetik dan Geoportal Tematik yang dimulai tahun 2019 melalui *open source platform*. Dengan adanya geoportal dan aplikasi *mobile* SiPetik tersebut pelaksanaan pengumpulan dan penyajian Informasi Geospasial Tematik PTPR menjadi semakin mudah, modern dan cepat, tetapi data yang dihasilkan belum terintegrasi dengan GEOKKP dalam sistem Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP). Hasil akhir pelaksanaan tugas dan fungsinya adalah tersedianya data, peta dan informasi pertanahan yang mendukung penyelenggaraan manajemen pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral.⁶²

Pelaksanaan INTIP (Inventarisasi Tanah Instansi Pemerintah) juga dilakukan didasarkan banyaknya instansi pemerintah yang tidak mengetahui bagaimana melakukan pemetaan yang baik untuk tanah asetya, baik yang sudah bersertifikat maupun yang belum. Aplikasi SI-INTIP (Sistem Informasi Inventarisasi Tanah Instansi Pemerintah) yang digagas oleh Direktorat Pemanfaatan Tanah Pemerintah Kementerian ATR/BPN memang sudah mengarah pada penertiban dan penataan daftar aset instansi pemerintah daerah maupun kementerian/ Lembaga lainnya.⁶³

Menteri ATR/BPN menyampaikan bahwa atas sinergi dan kolaborasi antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, KPK dan BPN bersama seluruh jajaran telah berhasil mensertifikatkan sebanyak 1.117 bidang tanah (aset) milik Pemerintah Daerah serta 77 rumah ibadah dengan total luas tanah 3.745.175 m² atau setara 374,5 Hektare yang tersebar di 24 kabupaten/kota.⁶⁴

Masih banyak lagi bidang-bidang tanah yang belum disertifikatkan, adapun kendalanya terkait dengan tanah yang sudah diukur namun berkas dari pemerintah daerah belum menyerahkannya kepada BPN, pemerintah kabupaten/kota juga belum dapat menunjukkan dimana lokasinya, selanjutnya apabila lokasinya bisa

⁶¹ <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/3123>, *Op.cit*, Paragraf 10.

⁶² Laporan Aksi Perubahan “*Optimalisasi Pemanfaatan Peta Tematik Pertanahan dan Ruang Melalui Integrasi dengN GEOKKP*” hal.2. Pusat Pengembangan SDM Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN Tahun 2021.

⁶³ <https://ppsdm.atrbpn.go.id/mod/data/view.php>, Pengelolaan informasi Tanah Aset Instansi Pemerintah Melalui Pembuatan Basis Data Terintegrasi di Kator Pertanahan, tanggal 16 Oktober 2020.

⁶⁴ <https://sumutprov.go.id/artikel/artikel/menteri-atr-bpn-serahkan-sertifikat-aset-pemprov-pemkab-dan-pemko-se-sumut> . Tanggal 20 Juli 2023, Paragraf 3.

ditunjukkan belum bisa menunjukkan dimana batasnya, serta ada aset yang masuk kawasan hutan dan harus segera diselesaikan, termasuk pensertifikatan aset lain berupa tanah wakaf seperti rumah ibadah masih banyak yang belum bersertifikat, juga termasuk penyediaan anggaran biaya pensertifikatan tanah yang tidak sedikit.⁶⁵

Pemprov Sumut menargetkan proses sertifikasi terhadap 1.550 persil aset tanah yang belum selesai sampai awal 2021 akan rampung pada 2024. Sampai awal Januari 2021 belum seluruh aset tanah Pemprov Sumut dapat disertifikasi, namun telah ditargetkan pada tahun 2024 sertifikasi tanah Pemprov Sumut sudah selesai. Adapun data dari total 3.263 persil aset tanah milik Pemprov Sumut sebanyak 1.713 diantaranya sudah bersertifikat. Adapun sisanya atau sebanyak 1.550 persil masih dalam proses. Pemprov optimis dapat menyelesaikan hingga 2024 karena mendapatkan dukungan kuat dari KPK dan BPN.⁶⁶

Dukungan tersebut membuat Pemprov Sumut sejauh ini memiliki catatan yang cukup baik dalam pensertifikatan aset tanah. Pada tahun 2019 Pemprov Sumut berhasil mensertifikasi 53 aset tanah dengan target yang diberikan KPK sebanyak 50 persil. Pada tahun 2020 Pemprov kembali melebihi target yang diberikan, dari target 100 persil mereka sukses mensertifikasi 149 persil aset tanah. Pemprov Sumut juga semakin yakin sertifikasi aset tanah bisa dilakukan lebih cepat dengan dukungan BPN. BPN memiliki PTSL yang dapat dimanfaatkan untuk mempercepat proses pendaftaran tanah.⁶⁷

IV. PENUTUP

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Penguasaan hak atas tanah oleh pemerintah telah diatur bahkan sejak Tahun 1953, yang mana hak itu diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat dan daerah-daerah swatantra sepanjang tanah-tanah tersebut hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi hak pakai, sebagai dimaksud dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan. Jika tanah negara tersebut, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut diatas dikonversi menjadi hak pengelolaan, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan. Setelah ditetapkannya Peraturan Pemerintah

⁶⁵ *Ibid*, Paragraf 4, 5 dan 9.

⁶⁶ <https://mediaindonesia.com/nusantara/385312/sertifikasi-aset-tanah-pemprov-sumut-ditargetkan-beres-di-2024>, tanggal 17 Februari 2021, Paragraf 1, 2, 3 dan 4.

⁶⁷ *Ibid*, Paragraf 5, 6 dan 7.

Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, maka Hak pakai dapat diberikan kepada Instansi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa dan perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional. Selain hak pakai atas tanah, hak penguasaan atas tanah yang dapat dikuasai oleh Pemerintah adalah Hak Pengelolaan, yang dapat menjadi subjek hak pengelolaan antara lain Instansi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Badan Hukum Milik Negara/Badan Hukum Milik Daerah, Badan Bank Tanah, atau Badan Hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat.

2. Penguasaan tanah oleh pemerintah memberikan beberapa kewenangan, kewenangan pemerintah terhadap tanah yang berstatus hak pakai adalah menggunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya. Kalau tanahnya berstatus hak pengelolaan, maka kewenangannya adalah merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya dan menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerjasama dengan pihak ketiga.
3. Provinsi Sumatera Utara merupakan salah satu provinsi dengan sengketa lahan terbanyak di Indonesia. Persoalan lahan hak guna usaha (HGU) atau bekas HGU PTPN II menjadi masalah yang terus-menerus muncul di Sumut dan belum bisa dituntaskan. Selain itu ada juga sengketa lahan antara TNI Angkatan Udara dan masyarakat Kelurahan Sari Rejo, Medan, yang belum selesai. Sejumlah sekolah milik Pemprov Sumut juga sedang digugat asetnya oleh masyarakat. Penyelesaian konflik pertanahan di Sumut harus segera diselesaikan oleh semua pemangku kepentingan. Selain permasalahan sengketa lahan, berdasarkan data Pemerintah Daerah Sumatera Utara, terdapat sebanyak 30.931 persil tanah pemerintah daerah yang belum tersertifikasi. Adapun kendalanya terkait dengan tanah yang sudah diukur namun berkas dari pemerintah daerah belum menyerahkannya kepada BPN, pemerintah kabupaten/kota juga belum dapat menunjukkan dimana lokasinya, selanjutnya apabila lokasinya bisa ditunjukkan belum bisa menunjukkan dimana batasnya, serta ada aset yang masuk kawasan hutan dan harus segera diselesaikan, termasuk pensertifikatan aset lain berupa tanah wakaf seperti rumah ibadah masih banyak yang belum bersertifikat, juga termasuk penyediaan anggaran biaya pensertifikatan tanah yang tidak sedikit. Pemerintah Provinsi Sumatera Utara optimis dapat menyelesaikan upaya pensertifikatan tanah aset milik pemerintah daerah hingga tahun 2024 karena mendapatkan dukungan kuat dari KPK dan BPN.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Agraria Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak atas Tanah.

Jurnal Hukum :

Sumardji, "Dasar dan Ruang Lingkup Wewenang Dalam Hak Pengelolaan", Majalah Yuridika, Vol.21 No.3, Mei 2006, Surabaya; Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Yudhi Setiawan dan Boedi Djatmiko H, "Pembatalan sertifikat Hak atas Tanah oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Alasan Cacat Yuridis Dalam Aspek Wewenang", Jurnal Era Hukum, No.3, Mei 2008 Jakarta; Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara.

Urip Santoso, "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penguasaan Atas Tanah", Jurnal Dinamika Hukum Vol.13 No.1 Januari 2013.

Laporan Instansi :

Laporan Aksi Perubahan "*Optimalisasi Pemanfaatan Peta Tematik Pertanahan dan Ruang Melalui Integrasi dengan GEOKKP*" hal.2. Pusat Pengembangan SDM Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN Tahun 2021.

Artikel :

<https://www.kompas.id/baca/nusantara>, *KPK Penyelamatan Aset Di Sumut Capai Rp3724 Miliar*, Tanggal 28 Agustus 2020.

<https://ppsdm.atrbpn.go.id/mod/data/view.php>, *Pengelolaan informasi Tanah Aset Instansi Pemerintah Melalui Pembuatan Basis Data Terintegrasi di Kantor Pertanahan*, Tanggal 16 Oktober 2020.

<https://mediaindonesia.com/nusantara/385312>, *Sertifikasi Aset Tanah Pemprov Sumut Ditargetkan Beres di 2024*, tanggal 17 Februari 2021.

<https://setkab.go.id/upaya-mencari-pola-penanganan-masalah-tanah-aset-negara>, *FGD Dalam rangka mencari solusi penyelesaian atas permasalahan tanah aset negara, Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Kemenko Polhukam)*, Senin, 21 November 2022.

<https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/3123>, *KPK Soroti Banyak Aset Pemda Sumut Belum Bersertifikat*, 26 Juni 2023.

<https://www.kompas.id/baca/nusantara>, *Menteri ATR BPN Sebut Banyak Konflik Tanah di Sumut Aset Pemerintah Harus Diselamatkan*, Tanggal 20 Juli 2023.

<https://sumutprov.go.id/artikel>, *Menteri ATR/BPN Serahkan Sertifikat Aset Pemprov, Pemkab dan Pemko Sesumut*. Tanggal 20 Juli 2023.

<https://www.kompas.com/properti/read/2023/07/23/180000821>, *Ini Sederet Hambatan Proses Sertifikasi Aset Pemprov Sumut*, Tanggal 23 Juli 2023.

Penulis :

Ira Sumaya (Analis Hukum Ahli Muda) dan Tim JDIH BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Utara.

Disclaimer:

Seluruh informasi yang disediakan dalam Tulisan Hukum adalah bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum semata dan bukan merupakan pendapat instansi.