

BAB II

**TINJAUAN UMUM TENTANG WEWENANG, ADMINISTRASI
PERTANAHAN, OTONOMI DAERAH, TANAH DAN PERUMAHAN**

A. Tinjauan Umum tentang Wewenang

1. Pengertian Wewenang

Pelaksanaan tugas oleh setiap pejabat pemerintahan dilandasi wewenang yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan oleh hukum (*wet matigheid van bestuur* = asas legalitas = *le principe de la l'egalite de'l administration*). Sebelum menjalankan tugasnya, setiap pejabat administrasi negara harus terlebih dahulu dilekatkan dengan suatu kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, sumber wewenang pemerintah terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Untuk menghindari *abuse of power*, semua kekuasaan harus dibatasi oleh hukum atau peraturan perundang-undangan.

Wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan hukum publik. Jadi kewenangan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan yang berlandaskan peraturan perundang-undangan. Agar

tidak terjadi kesewenang-wenangan, kewenangan yang dimiliki harus berlandaskan hukum yang sah. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Keseluruhan pelaksanaan wewenang pemerintah dijalankan oleh organisasi pemerintah. Tanpa adanya wewenang pemerintah, maka tidak akan melahirkan keputusan yang sah, sehingga wewenang tersebut mengandung cacat hukum.¹

2. Sumber Kewenangan

Asas legalitas sebagai pilar negara hukum memberikan pengertian bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Artinya, seluruh wewenang yang ada pada pemerintahan bersumber pada peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang bersumber pada peraturan perundang-undangan dapat diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu:

- a. Atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat, yaitu organ pemerintahan memberikan izin kepada organ lain untuk menjalankan kewenangannya atas nama pemberi mandat.

¹ Safri Nugraha, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hlm 29-33.

Pelimpahan wewenang yang diperoleh melalui atribusi bersifat asli karena berasal dari peraturan perundang-undangan, yang ketentuannya dimuat dalam Pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan. Pelimpahan wewenang dalam atribusi dapat menciptakan wewenang baru atau bahkan dapat memperluas wewenang yang sudah ada.

Dalam delegasi tidak menciptakan wewenang baru, wewenang didapat melalui pelimpahan yang diberikan oleh pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Pejabat yang sudah mendelegasikan kewenangannya, tidak lagi memiliki tanggung jawab yuridis. Tanggung jawab yuridis beralih kepada penerima delegasi.

Sedangkan dalam mandat, pemberi mandat memberikan kuasa kepada penerima mandat untuk dapat bertindak dan atas nama pemberi mandat. Namun, tanggung jawab akhir keputusan tetap berada di tangan pemberi mandat.²

3. Pelimpahan Wewenang

Pelimpahan wewenang merupakan proses pengalihan tugas kepada orang lain yang sah atau terlegitimasi menurut mekanisme tertentu dalam organisasi. Dalam melakukan berbagai aktivitas yang ditujukan untuk pencapaian tujuan organisasi yang jika tidak dilimpahkan akan menghambat proses pencapaian tujuan tersebut.

² Sovia Hasanah, "Pengertian Atribusi, Delegasi, dan Mandat", diakses dari <http://m.hukumonline.com/klinik/detail/lt5816ab6ea74a7/pengertian-atribusi--delegasi-dan-mandat>, pada tanggal 31 Juli 2017, pukul 15.33 WIB.

Manfaat pelimpahan wewenang:

1. Pelimpahan wewenang memungkinkan sub-bagian atau bawahan mempelajari sesuatu yang baru dan memperoleh kesempatan untuk melakukan sesuatu yang baru tersebut.
2. Bahwa pelimpahan wewenang mendorong tercapainya keputusan yang lebih baik dalam berbagai hal.
3. Penyelesaian pekerjaan akan dapat dilakukan dengan lebih cepat sekiranya pelimpahan wewenang tersebut berjalan sebagaimana mestinya dan diberikan kepada orang yang bertanggung jawab.

Pelimpahan wewenang pemerintah tersebut dapat dilakukan melalui dua cara sebagaimana diuraikan berikut ini:

- a. Desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/ atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.³

³ C.S.T Kansil, Christine S.T Kansil, *Modul Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2005, hlm 246.

B. Tinjauan Umum tentang Administrasi

1. Pengertian Administrasi

Istilah administrasi berasal dari bahasa Latin yang terdiri dari kata “*ad*” yang berarti intensif, dan kata “*ministrare*” yang berarti melayani. Secara etimologis administrasi berarti melayani secara intensif. Administrasi adalah sebagai tata usaha, yaitu pekerjaan yang berkenaan dengan korespondensi, soal pencatatan/dokumentasi kearsipan, dan lainnya. Dalam arti luas administrasi berarti seluruh kegiatan manusia yang kooperatif yang terdiri dari delapan unsur, yaitu: organisasi, manajemen, komunikasi/tata hubungan, informasi/tata usaha, personalia/kepegawaian, finansial/keuangan, material/perbekalan, dan humas (hubungan masyarakat).⁴

2. Pengertian Administrasi Pertanahan

Administrasi pertanahan merupakan bagian dari kegiatan administrasi Negara yang mempunyai tujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat di bidang pertanahan. Pengertian administrasi pertanahan tidak disebutkan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan. Namun dalam tulisannya, Andi Putra Parlindungan menyebutkan definisi administrasi pertanahan sebagai berikut:

⁴ Jonaedi Efendi, dkk, *Kamus Istilah Hukum Populer*, Jakarta: Kencana, 2016, hlm 32.

“Administrasi pertanahan merupakan suatu usaha dan kegiatan suatu manajemen yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan-kebijakan pemerintah di bidang pertanahan dengan menggerakkan sumber daya untuk mencapai tujuan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku”.⁵

C. Tinjauan Umum tentang Otonomi Daerah

1. Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Sesuai isi Pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen kedua yang mengatur tentang prinsip-prinsip dasar pemerintahan daerah yakni:

Pasal 18 UUD 1945:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Propinsi dan daerah Propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Propinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah Propinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah Propinsi, daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

⁵Andi Putra Parlindungan, “Administrasi Pertanahan”, diakses dari http://www.academia.edu/12301506/Administrasi_Pertanahan, pada tanggal 3 Agustus 2017, pukul 11.29 WIB.

- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Propinsi, daerah Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan⁶.

Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 18A dan 18B UUD 1945 sebagai berikut:

Pasal 18A UUD 1945:

- (1) Hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Propinsi, daerah Kabupaten, dan Kota atau antara Propinsi dan Kabupaten dan Kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang⁷.

⁶ Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷ *Ibid*, Pasal 18A.

Pasal 18B UUD 1945:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang⁸.

Sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, konsep otonomi daerah bukanlah suatu bentuk kebijakan yang baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Otonomi daerah dalam NKRI berlandaskan pada konstitusi pasca amandemen UUD 1945. Politik desentralisasi diterapkan dalam kerangka membangun sinergitas hubungan pusat dengan daerah yang kokoh dan tetap dalam bingkai NKRI.

Istilah Negara Kesatuan dalam UUD 1945 merupakan pengalihbahasaan dari kata "*eenheidsstaat*" yang tercantum dalam bagian penjelasan umum UUD 1945 sebelum diamandemen. Istilah negara persatuan disini tidak menunjukkan bentuk negara, melainkan cita-cita hukum dan cita-cita moral dimana negara yang berkewajiban melindungi segenap bangsa. Negara kesatuan merupakan bentuk negara

⁸ *Ibid*, Pasal 18B.

yang paling cocok untuk mewujudkan cita-cita hukum dan cita-cita moral negara persatuan. Dalam Negara Kesatuan, tidak terdiri dari negara-negara bagian, tidak ada negara dalam negara. Negara dibagi dalam daerah-daerah.

Dalam konsep Negara Kesatuan, Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada Pemerintah Daerah berdasarkan asas otonomi, tetapi pada tahap terakhir, kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Jadi kedaulatan kedalam maupun keluar, sepenuhnya terletak pada Pemerintah Pusat.

Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, berbeda dengan Negara Federasi, Negara Kesatuan sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian, di dalam Negara Kesatuan juga hanya ada satu pemerintahan yaitu Pemerintah Pusat yang mempunyai kekuasaan dan wewenang tertinggi dalam pemerintahan. Kedudukan Pemerintah Pusat merupakan tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.

Negara kesatuan dibedakan menjadi dua bentuk yaitu Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi dan Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi. Negara Kesatuan yang menerapkan sistem sentralisasi berarti, segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh

Pemerintah Pusat dan daerah-daerah hanya melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan dalam Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi, daerah-daerah diberikan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang kemudian disebut dengan daerah otonom.

Pada hakikatnya Negara Kesatuan tidak menegaskan penerapan sistem otonomi daerah secara menyeluruh, baik yang berbasis sentralisasi/dekonsentrasi maupun menggabungkan prinsip desentralisasi dan sentralisasi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan.

Bagian-bagian negara kesatuan itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah merupakan istilah untuk penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam lingkup Negara Kesatuan yang dimaksud. Untuk lebih dapat memahami pengertian daerah tersebut dapat dijelaskan bahwa, kata daerah (*gebeidsdeel*) dimaksudkan pada “lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut “wilayah (*gebeid*)”. Dengan kata lain, istilah “daerah” bermakna “bagian” atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.

Dalam perspektif NKRI, Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menjelaskan secara tegas Negara Indonesia dinyatakan sebagai Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip yang dianut oleh Negara Kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan

negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan pada pemerintah daerah (*local government*).

Dalam Negara Kesatuan terdapat asas yang menegaskan bahwa terdapat urusan-urusan negara yang tidak dapat dibagi antara Pemerintah Pusat (*central government*) dengan Pemerintah daerah (*local government*). Pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah Pemerintah Pusat. Di dalam Negara Kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat.

Namun dalam sistem pemerintahan Indonesia juga menganut asas Negara Kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang menimbulkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan. Dengan demikian dapat dipahami bahwa di dalam Negara Kesatuan, Pemerintah Pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak terjadi kesewenang-wenangan, aktivitas Pemerintah Pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi logis dari posisi Pemerintah Pusat sebagai penyelenggara kedaulatan negara, unit-unit pemerintahan yang berada di bawah Pemerintah Pusat, harus tunduk kepada Pemerintah Pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan terjadi tumpang tindih kekuasaan dalam pelaksanaan kewenangan (*prinsip "unity command"*).

Sebagai konsekuensi Negara Indonesia yang memilih bentuk Negara Kesatuan, di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antar daerah di seluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain, Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dukungan, dan fasilitas yang diberikan oleh Pemerintah Pusat.⁹

2. Pengertian Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani yaitu: *Autos* dan *Nomos*. *Autos* berarti sendiri, *Nomos* berarti aturan. Dengan demikian, otonomi berarti: kebebasan dan kemandirian. Otonomi daerah berarti kebebasan dan kemandirian daerah dalam menentukan langkah-langkah sendiri.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1993:631) disebutkan bahwa otonomi berarti pemerintahan sendiri. Otonomi daerah - hak,

⁹ King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014, hlm 38-44.

wewenang dan kewajiban - daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰

Otonomi merupakan pelaksanaan dari desentralisasi, yang berupa penerapan konsep “pembagian kekuasaan”, yakni membagi kekuasaan secara vertikal. Kekuasaan negara dibagi menjadi dua yaitu: kekuasaan pusat (diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat) dan kekuasaan daerah (diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah). Dalam model yang lama, kekuasaan terpusat di tangan Pemerintah Pusat, yang artinya: segala pengambilan keputusan dilakukan di pusat, dan dipertanggungjawabkan pada Pemerintah Pusat. Namun dengan munculnya konsep daerah otonom, skema tersebut diubah. Konsep otonomi tentu saja tidak dapat diartikan sebagai kebebasan absolut dari suatu daerah, melainkan tetap berdiri di atas skema Negara Kesatuan dan eksistensi daerah yang lain.

Sebagai sebuah skema pembagian kekuasaan, tentu konsep otonomi daerah tidak akan pernah final sebab batas-batas kewenangan pusat dan hak daerah bersifat dinamis. Dapat dikatakan bahwa dalam proses ini sangat memungkinkan terjadinya konflik kepentingan antara pusat dan daerah. Pada satu sisi pusat berusaha meningkatkan kembali otoritasnya, dengan membawa *issue* integrasi nasional, sebaliknya daerah akan terus meningkatkan kewenangan, dengan *issue* kepentingan rakyat. Sampai pada saat ini, potensi akan adanya konflik masih sangat terlihat.

¹⁰ I Widarta, *Cara Mudah Memahami Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2001, hlm 2.

Maka dalam hal ini makna dari otonomi daerah seharusnya tidak menjadi ajang konflik, melainkan perlu menjadi ajang untuk mempercepat demokratisasi. Jika dilihat dari sudut pembagian kekuasaan, yang perlu dikembangkan adalah bagaimana agar kekuasaan yang ada tetap diabdikan untuk kepentingan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.¹¹

D. Pengertian Tanah dan Hak Atas Tanah

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia tanah diartikan sebagai lapisan bumi paling atas, negeri, daerah, pulau, benua, dan daratan. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tidak ada pengertian yang jelas mengenai apa yang dimaksud dengan tanah, namun dalam bunyi Pasal 4 ayat (1) UUPA menyatakan “atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”. Dapat disimpulkan bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi. Oleh karena itu, Hak Atas Tanah (HAT) pada dasarnya adalah Hak Atas Permukaan Bumi yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.¹²

¹¹ *Ibid*, hlm 7.

¹² Erna Sri Wibawanti, *Hak Atas Tanah & Peralihannya*, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2013, hlm 37.

Pada dasarnya seseorang yang mempunyai HAT hanya mempunyai hak atas permukaan bumi saja, tidak secara langsung berhak juga atas tubuh bumi, air, maupun ruang yang ada di atas permukaan bumi, hal ini bisa dilihat bahwa pemegang HAT tidak dengan sendirinya berhak untuk menggunakan tubuh bumi, air, maupun ruang yang ada di atasnya. Meskipun demikian karena tidak mungkin pemegang hak HAT hanya menggunakan permukaan bumi saja, maka kewenangan dari pemegang HAT itu diperluas, tidak hanya berhak menggunakan permukaan bumi saja, akan tetapi berhak juga menggunakan tubuh bumi, termasuk hak untuk menggunakan air dan juga ruang yang ada di atas permukaan bumi akan tetapi penggunaannya ada syaratnya, yaitu sepanjang penggunaan tubuh bumi, air serta ruang udara yang ada di atas permukaan bumi digunakan untuk keperluan yang berhubungan langsung dengan penggunaan tanahnya (dalam arti permukaan bumi) dan juga tidak melewati batas-batas yang ditentukan dalam peraturan perundangan yang berlaku. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA yang menyatakan “hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi, air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang berhubungan langsung dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas, menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi”.

Untuk membatasi penggunaan permukaan bumi serta tubuh bumi, maka hal ini ditentukan oleh tujuan penggunaannya dalam batas-batas kewajaran

perhitungan teknis kemampuan tubuh bumi serta kemampuan pemegang haknya serta ketentuan peraturan perundangan yang bersangkutan.¹³ Oleh karena itu, pemegang HAT tidak boleh sembarangan menggali tubuh bumi untuk mencari bahan galian, karena hal ini tidak termasuk kewenangan yang diberikan kepada pemegang HAT. Apabila akan dilakukan penggalian pada tanah, hal ini dibutuhkan izin tersendiri.

Pemilikan HAT juga tidak meliputi pemilikan kekayaan alam yang ada dalam tubuh bumi di bawahnya. Pasal 8 UUPA dalam penjelasannya menyebutkan bahwa “karena menurut ketentuan Pasal 4 ayat (2) hak-hak atas tanah itu hanya memberi hak atas permukaan bumi saja, maka wewenang-wewenang yang bersumber daripadanya tidaklah mengenai kekayaan-kekayaan alam yang terkandung di dalam tubuh bumi, air dan ruang angkasa”. Pengambilan kekayaan yang dimaksudkan memerlukan pengaturan tersendiri. Ketentuan ini merupakan pangkal bagi perundang-undangan pertambangan dan lain-lainnya.

HAT yang dimiliki seseorang juga tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang menjadi haknya, karena berlakunya asas pemisahan horizontal dalam UUPA. Hukum agraria menganut asas pemisahan horizontal (*horizontale scheidng*) dan sesuai hukum adat, kita tidak menganut asas perlekatan (*asas accessie*). Asas perlekatan berarti bahwa apa yang ada atau melekat pada tanah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan tanah, yang berarti menjadi milik dari

¹³ *Ibid*, hlm 38.

si pemilik tanah, pemilik tanah juga memiliki bangunan maupun tanaman yang ada di atas tanah tersebut. Sedangkan asas pemisahan horizontal, apa yang melekat atau ada di atas tanah tidak dengan sendirinya merupakan bagian dari tanah, pemilik tanah tidak dengan sendirinya menjadi pemilik dari bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Oleh karena itu, ada kemungkinan bahwa antara pemilik tanah, pemilik bangunan dan pemilik tanah adalah orang yang berbeda.¹⁴

1. Macam-Macam Hak Atas Tanah

Macam-macam Hak Atas Tanah (HAT) diatur dalam Pasal 16 UUPA. Dari macam-macam hak atas tanah tersebut dibagi menjadi 2 (dua) macam yaitu: ada hak yang wajib daftar, ada yang tidak perlu didaftarkan. Adapun hak yang wajib daftar adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan yang terakhir adalah Hak Pakai. Meskipun dalam UUPA Hak Pakai tidak termasuk hak yang wajib didaftarkan, akan tetapi kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana sudah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Hak Pakai termasuk sebagai obyek pendaftaran tanah, jadi harus didaftarkan.

a. Hak Milik

Hak Milik diatur dalam Pasal 20 sampai Pasal 27 UUPA

¹⁴ *Ibid*, hlm 39-40.

Pasal 20 ayat (1) menyatakan: Hak Milik adalah “hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai oleh orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6 (fungsi sosial tanah)”.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha (HGU) diatur dalam Pasal 28-34 UUPA dan Pasal 2-18 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Pengertian Hak Guna Usaha dimuat dalam Pasal 28 UUPA yang menyatakan “Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu tertentu guna perusahaan pertanian, perikanan, dan peternakan”.

Meskipun HGU hanya bisa diberlakukan di atas tanah negara, akan tetapi dari ketentuan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tersebut maka HGU bisa berasal dari tanah milik orang lain, atau tanah hak. Hanya saja tanah tersebut oleh pemiliknya harus dilepas dulu kepada negara, dengan memberikan ganti kerugian kepada bekas pemiliknya, sehingga statusnya menjadi tanah negara. Selanjutnya calon pemegang HGU mengajukan permohonan kepada negara (Badan Pertanahan Nasional).¹⁵

¹⁵ *Ibid*, hlm 63-64.

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan (HGB) diatur dalam Pasal 35-40 UUPA dan Pasal 19-38 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1999. Pasal 35 ayat (1) UUPA memuat pengertian Hak Guna Bangunan adalah “hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam jangka waktu paling lama 30 tahun”.

HGB yang dimaksud dalam UUPA adalah hak atas tanah yang diberikan kepada seseorang untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah tersebut. Jadi bukan hak untuk menggunakan bangunan milik orang lain. Obyek dari HGB adalah hak atas tanahnya bukan bangunannya, seseorang diberi hak untuk menggunakan tanah orang lain untuk mendirikan bangunan. HGB berbeda dengan Hak Menggunakan Bangunan. Hak Menggunakan Bangunan berarti apabila seseorang diberi izin untuk menggunakan bangunan orang lain yang sudah berdiri di atas suatu bidang tanah maka dia memperoleh Hak Menggunakan Bangunan, sedangkan apabila seseorang memperoleh suatu hak atas tanah yang penggunaannya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan, maka dia memperoleh suatu Hak Atas Tanah.¹⁶

¹⁶ *Ibid*, hlm 73.

d. Hak Pakai

Hak Pakai diatur dalam Pasal 41-43 UUPA dan Pasal 39-58 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996. Pengertian Hak Pakai adalah “hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung 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 perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang ini”.¹⁷

e. Hak Sewa (untuk bangunan)

Hak sewa untuk bangunan diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA. Pengertian Hak Sewa yang dimaksud dalam Pasal 16 e UUPA adalah hak sewa untuk bangunan, bukan hak sewa tanah pertanian, sebab hak sewa tanah pertanian termasuk sebagai hak yang bersifat sementara sebagaimana diatur dalam Pasal 53 UUPA.

2. Pengertian Perumahan dan Penyelenggaraan Perumahan

Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun pedesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan

¹⁷ *Ibid*, hlm 81-82.

rumah yang layak huni (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).¹⁸

Penyelenggaraan perumahan bertujuan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia dan sebagai upaya untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan rakyat. Penyelenggaraan rumah dan perumahan dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau setiap orang untuk menjamin hak setiap warga negara untuk dapat menempati, dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, dan teratur.¹⁹

Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan, dan pengendalian, termasuk didalamnya pengembangan kelembagaan, pendanaan, dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu (Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011).²⁰

¹⁸ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

¹⁹ Urip Santoso, Op.cit, hlm 15-16.

²⁰ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.