

PEMANFAATAN HAK PENGELOLAAN ATAS TANAH OLEH PIHAK KETIGA

Sulasi Rongiyati

P3DI Bidang Hukum, Jl. Gatot Subroto Gedung Nusantara 1 Lantai 2, Setjen DPR RI,
e-mail: susidhan@yahoo.com

Abstract

Land Management Rights is not a type of land rights set forth in the UUPA. Regulation of Land Management Rights has improved significantly, especially in terms of the authority possessed by the holder of the right hand over the management to the land to a third parties. It is interesting to study, given that concessionaires may include government agencies, local governments, state-owned enterprises and civil rights given to hand over management of usage rights granted by the state to third parties through an agreement. By using the statute approach supported the data in the field, the results of this study indicate that the use of land management rights by a third parties based on the provisions of the Regulation of the Minister of Agrarian No. 9/1965 on the Implementation of the Conversion Rights and the State Land Master Furthermore Wisdom and amendments. Use of Land Management Rights over Building Rights and Use of Rights based on land use agreements made between institutions holders of land rights with third parties who will use the land. Agreement made on the basis of agreements between the parties with reference to the provisions of laws and regulations governing the management rights over the land. The lack of supervision led to the implementation of this arrangement potentially fraud.

Kata Kunci: Hak Pengelolaan atas Tanah, Perjanjian Pemanfaatan Tanah, Pihak Ketiga.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hak atas tanah merupakan hak yang memberikan wewenang untuk memakai tanah yang diberikan kepada orang atau badan hukum. Pada prinsipnya tujuan pemakaian tanah adalah untuk memenuhi dua jenis kebutuhan yaitu untuk diusahakan dan untuk membangun sesuatu.¹ UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) mengenal beberapa hak atas tanah yang antara lain meliputi: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Dalam perkembangan hukum tanah nasional dikenal pula Hak Pengelolaan.

Jika melihat pengaturan yang ada di dalam UUPA, tidak ada ketentuan yang secara eksplisit menyebutkan “Hak Pengelolaan” sebagai salah

atau hak atas tanah. UUPA hanya menyebut istilah “pengelolaan” dalam Penjelasan Umum II angka 2 UUPA.

Dalam kaitan ini, Boedi Harsono mengemukakan bahwa selain kepada pemerintah daerah dan masyarakat hukum adat, pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara atas tanah, dapat juga dilakukan kepada badan-badan otorita, perusahaan negara dan perusahaan daerah dengan pemberian penguasaan tanah tertentu dengan apa yang dikenal dengan sebutan Hak Pengelolaan.² Dengan demikian Hak Pengelolaan merupakan Hak Menguasai Negara yang wewenang pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya, yaitu: kementerian, pemerintah daerah, perusahaan milik negara, dan perusahaan milik daerah.

¹ Sunaryo Basuki dalam Arie Sukanti Hutagalung, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009, hal. 29.

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2003, hal. 278.

Keberadaan Hak Pengelolaan bukan merupakan hak atas tanah yang didasarkan pada undang-undang (dalam hal ini UUPA), tetapi merupakan hak yang didasarkan pada peraturan di bawah undang-undang, yaitu berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Menguasai Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya. Peraturan Menteri ini memperkenalkan istilah Hak Pengelolaan untuk pertama kalinya.

Dalam perkembangannya Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 diubah dengan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang antara lain mengatur mengenai badan-badan hukum yang dapat diberikan Hak Pengelolaan, yaitu instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), PT Persero, Badan Otorita dan badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh Pemerintah.

Menurut Eman Ramelan, subjek atau pemegang Hak Pengelolaan adalah sebatas pada badan hukum Pemerintah baik yang bergerak dalam pelayanan publik (pemerintahan) atau yang bergerak dalam bidang bisnis, seperti BUMN/BUMD sedangkan, PT Persero, badan hukum swasta tidak mendapatkan peluang untuk berperan serta sebagai subjek atau pemegang Hak Pengelolaan.³

Terkait dengan wewenang yang diberikan kepada pemegang Hak Pengelolaan baik kementerian, pemerintah daerah, maupun Hak Pengelolaan yang diberikan kepada perusahaan (djawatan), tidak ada perbedaan, yaitu meliputi wewenang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA sebagai berikut:⁴

³ Eman Ramelan, "Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999", *Jurnal Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya* 15 (3) Juni 2006, hal. 196.

⁴ Lihat Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya.

- a. Merencanakan peruntukkan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- b. Menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- c. Menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut untuk pihak ketiga menurut persyaratan pemegang Hak Pengelolaan yang meliputi hal peruntukan, penggunaan, jangka waktu, dan kompensasi dengan ketentuan pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga dilakukan oleh pejabat yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Jika dilihat dari istilah pengelolaan yang diperkenalkan di dalam UUPA lebih tepat apabila Hak Pengelolaan disebut sebagai aspek "kewenangan" untuk mengelola tanah. Sedangkan di dalam Peraturan Menteri tersebut telah bergeser menjadi suatu hak atas tanah tersendiri. Dalam praktiknya pelaksanaan Hak Pengelolaan mengalami perkembangan yang signifikan baik dari sisi pengaturannya maupun implementasi di lapangan. Berbagai peraturan yang mengatur Hak Pengelolaan tersebut semuanya berada pada tataran peraturan pelaksana, yaitu

- a. Pasal 1 ayat (3) Permeneg/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, yang mendefinisikan: "Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya."
- b. Pasal 1 ayat (4) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mendefinisikan: "Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya."
- c. Pasal 1 ayat (2) PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, menyebutkan Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

- d. Pasal 7 ayat (1) UU No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun yang menentukan: rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah atau Hak Pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Pasal 2 ayat (3) huruf f UU No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, bahwa Hak Pengelolaan termasuk salah satu objek pajak.

Secara yuridis Hak Pengelolaan memiliki dua aspek, yaitu aspek publik dan aspek perdata. Aspek publik dari Hak Pengelolaan terlihat dari konsep Hak Pengelolaan sebagai hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya, di mana tujuan utama dari Hak Pengelolaan adalah tanah Hak Pengelolaan disediakan bagi penggunaan pihak lain yang memerlukan. Dalam penyediaan dan pemberian tanah itu pemegang haknya diberi kewenangan untuk melakukan kegiatan yang merupakan sebagian dari kewenangan negara, yang diatur di dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA.

Pasal 2 ayat (3) UUPA juga mengatur mengenai kegunaan wewenang dari Hak Menguasai dari Negara, yaitu wewenang yang bersumber pada Hak Menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil, dan makmur.

Aspek perdata dari Hak Pengelolaan terlihat dari berubahnya fungsi "pengelolaan" menjadi "hak" yang dapat digunakan untuk keperluan usaha pemegangnya sendiri dan karena kebutuhan praktis, yakni untuk memberikan hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga melalui perjanjian antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga lebih mengemuka dan pada akhirnya lebih menonjolkan aspek keperdataan dari Hak Pengelolaan.

Melalui kewenangan menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak

ketiga, pemegang Hak Pengelolaan membuat perjanjian perdata dengan pihak ketiga yang akan memanfaatkan tanah Hak Pengelolaan. Selanjutnya Pemerintah melalui Menteri yang bertanggung jawab di bidang pertanahan akan memberikan penetapan hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga. Kewenangan Menteri ini dapat dilimpahkan kepada kepala kantor wilayah, kepala kantor pertanahan, atau pejabat yang ditunjuk (Pasal 3 Peraturan Menteri Agraria/ Kepala BPN No. 9 Tahun 1999).

Aspek perdata ini menimbulkan permasalahan ketika tujuan utama dari wewenang Hak Menguasai dari Negara, yaitu untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dapat disimpangi oleh pemegang Hak Pengelolaan dengan mencari keuntungan yang sebesar-besarnya. Penyimpangan tujuan utama dari pemegang Hak Pengelolaan terlihat di mana pemegang Hak Pengelolaan dapat melaksanakan perannya secara mandiri seolah menggantikan peran negara itu sendiri. Mereka menentukan harga, tarif dan pungutan, mengatur kerjasama dengan pihak lain bahkan menentukan kepada siapa dan kapan negara dapat menunjuk pihak ketiga sehingga berdampak kepada berkurangnya kesempatan berusaha, kerugian konsumen, dan pada akhirnya kemakmuran rakyat tidak tercapai.

Pemegang Hak Pengelolaan seharusnya tidak menjadi "tuan tanah". Namun dalam praktiknya, kasus yang terjadi, pemegang Hak Pengelolaan mengalihkan kewajibannya kepada pihak ketiga, seperti pembuatan sertifikat Hak Pengelolaan, pengosongan penghuni liar dibebankan kepada pihak ketiga dalam perjanjian kerja sama. Dibutuhkan tanggung jawab notaris dalam meletakkan hak dan kewajiban pemegang Hak Pengelolaan dan pihak ketiga sesuai dengan prinsip-prinsip perjanjian yang seimbang dan beritikad baik. Secara yuridis kedudukan pihak ketiga hanyalah pihak yang "menumpang", seperti halnya pemegang hak atas tanah yang bersifat sementara karena sifatnya yang terbatas.⁵

⁵ Elita Rahmi, "Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Realitas Pembangunan Indonesia", *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 10S2012, hal.338.

Dalam penelitian ini, analisis dibatasi pada subjek Hak Pengelolaan berupa pemerintah daerah dan BUMN atau BUMD.

B. Permasalahan

Dalam perkembangannya, pengaturan pengelolaan tanah negara ini mengalami perkembangan yang signifikan, khususnya dalam hal kewenangan yang dimiliki oleh pemegang Hak Pengelolaan. Pemegang Hak Pengelolaan, selain memiliki kewenangan merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah dan menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, juga diberi kewenangan untuk menyerahkan bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan menerima kompensasi atas penggunaan tanah oleh pihak ketiga. Hal ini menarik untuk diteliti, mengingat pemegang Hak Pengelolaan yang dapat berupa instansi pemerintah, pemerintah daerah, BUMN dan BUMD diberi hak keperdataan untuk menyerahkan penggunaan Hak Pengelolaan yang diberikan oleh negara kepada pihak ketiga melalui suatu perjanjian.

Perjanjian merupakan kesepakatan dari para pihak yang mengikatkan diri dalam perjanjian, sehingga isi perjanjian menjadi hak para pihak untuk menyepakatinnya. Sementara jika dilihat dari sejarahnya, Hak Pengelolaan pada intinya merupakan Hak Menguasai Negara atas tanah yang sebagian kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Perjanjian penyerahan tanah kepada pihak ketiga tersebut tidak diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan terkait Hak Pengelolaan.

Berdasarkan permasalahan tersebut maka pertanyaan penelitian yang akan diajukan adalah:

1. Bagaimana dasar hukum dan pelaksanaan pemberian kewenangan pemegang Hak Pengelolaan untuk menyerahkan sebagian tanahnya kepada pihak ketiga melalui perjanjian?
2. Bagaimana isi perjanjian antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga dan bagaimana pelaksanaan perjanjian tersebut?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dasar hukum dan pelaksanaan pemberian kewenangan pemegang Hak Pengelolaan untuk menyerahkan sebagian tanahnya kepada pihak ketiga melalui perjanjian serta bentuk perjanjian antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga dan pelaksanaan perjanjian tersebut.

Sedangkan kegunaan penelitian ini adalah sebagai bahan masukan bagi Anggota Dewan dalam menyusun RUU tentang Pertanahan yang sekarang sedang dibahas oleh Komisi II DPR RI serta dalam melakukan pengawasan kepada pemerintah dan BUMN/BUMD di komisi terkait. Disamping itu juga dalam rangka memberikan referensi pengetahuan bagi masyarakat tentang hukum pertanahan khususnya mengenai Hak Pengelolaan atas tanah.

D. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dan empiris dengan sifat penelitian deskriptif dengan meneliti data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Sedangkan penelitian empiris dilakukan dengan meneliti data primer dengan melakukan observasi, wawancara, dan *Focus Group Discussion*. Penelitian ini bersifat deskriptif dan preskriptif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menggunakan perangkat hukum positif sebagai dasar awal melakukan analisis. Penelitian dilakukan di dua daerah yaitu Provinsi Jawa Timur (Kota Surabaya) dan Jawa Tengah. Penelitian Lapangan dilaksanakan pada bulan September dan Oktober 2013.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

A. Sifat Hak Pengelolaan atas Tanah

Secara normatif dan konseptual, Hak Pengelolaan tidak termasuk dalam kelompok hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA. Dalam regim hukum tanah, konsep Hak Menguasai Negara atas tanah di dasarkan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang kemudian dijabarkan dalam UUPA bahwa pada tataran tertinggi sumber daya alam, termasuk tanah, dikuasai oleh negara untuk tujuan kesejahteraan rakyat. Hak Menguasai dari Negara ini memberi wewenang kepada negara untuk: a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Selanjutnya putusan Mahkamah Konstitusi atas permohonan *judicial review* UU No.20 Tahun 2003 tentang Ketenagalistrikan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, UU No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi Nomor 002/PUU-I/2003, dan putusan uji materi UU No.7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004, menjabarkan Hak Menguasai Negara dalam 5 cakupan pengertian, yaitu negara: merumuskan kebijakan (*beleid*); melakukan pengaturan (*regelen daad*); melakukan pengurusan (*bestuurdaad*); melakukan pengelolaan (*beheer daad*); dan melakukan pengawasan (*toezicht houden daad*); untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA pelaksanaan Hak Menguasai Negara dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Ketentuan ini menjadi dasar bagi Pemerintah dalam memberikan Hak Pengelolaan, meskipun UUPA tidak menyebutkan Hak Pengelolaan sebagai hak atas tanah.

Subjek Hak Pengelolaan menurut Pasal 67 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 adalah Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah; Badan Usaha Milik Negara; Badan Usaha Milik Daerah; PT.

Persero; Badan Otorita; Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk Pemerintah. Selanjutnya dalam ayat (2) Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1999 disebutkan bahwa: "Badan-badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan Hak Pengelolaan sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah".

Isi dan sifat Hak Pengelolaan lebih mengarah kepada kewenangan yang bersifat publik seperti Hak Menguasai Negara. Berkaitan dengan Hak Pengelolaan yang bersifat publik, Boedi Harsono mengatakan bahwa Hak Pengelolaan pada dasarnya bukan hak atas tanah melainkan merupakan "gempilan" dari Hak Menguasai Negara. Penggunaan istilah "gempilan" didasarkan pada ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah yang menentukan Hak Pengelolaan sebagai Hak Menguasai Negara yang sebagian kewenangannya dilimpahkan kepada pemegangnya. Hak Pengelolaan diberikan dengan tujuan bahwa tanah tersebut disediakan untuk penggunaan pihak-pihak lain yang memerlukan. Dalam penyediaan dan pemberian tanah itu, pemegang Hak Pengelolaan diberikan kewenangan untuk melakukan kegiatan yang merupakan bagian dari kewenangan negara yang diatur dalam Pasal 2 UUPA. Dengan demikian pengertian Hak Pengelolaan adalah hak penguasaan atas tanah negara dengan maksud untuk digunakan sendiri oleh pemegang haknya atau pemegang hak dapat memberikan suatu hak kepada pihak ketiga dengan wewenang untuk: a) merencanakan peruntukan dan penggunaan hak atas tanah tersebut; b) menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; dan c) menyerahkan bagian tanah tersebut untuk pihak ketiga dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, yang pemberian hak atas bagian-bagian tanah tersebut tetap dilakukan oleh pejabat yang berwenang.⁶ Pihak ketiga yang dimaksud adalah pihak di luar pemberi Hak Pengelolaan (negara)

⁶ Ali Ahmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I dan II*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002, hal. 55

dan penerima atau pemegang Hak Pengelolaan. Dalam perkembangannya Hak Pengelolaan yang berasal dari Hak Menguasai Negara, sehingga merupakan Hak Publik telah mengalami pergeseran menjadi hak keperdataan.⁷

Obyek Hak Pengelolaan adalah tanah yang diberikan dengan Hak Pengelolaan, yaitu Hak Pengelolaan hanya dimungkinkan diberikan di atas tanah negara. Dengan demikian jika di atas tanah yang akan diberikan Hak Pengelolaan masih dibebani dengan hak atas tanah, maka pemohon Hak Pengelolaan harus melepaskan hak atas tanah tersebut serta menanggung seluruh biaya ganti kerugiannya.⁸

Berdasarkan ketentuan Pasal 104 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1999, pemberian Hak Pengelolaan dilakukan melalui ketetapan pemerintah dan jika dikemudian hari ditemukan kekeliruan baik yang bersumber pada cacad hukum administrasi dalam penerbitannya maupun dalam rangka melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, Hak Pengelolaan dapat dibatalkan oleh Pemerintah.

B. Perjanjian

Perjanjian atau disebut juga persetujuan merupakan sumber dari perikatan, disamping sumber perikatan lainnya yaitu undang-undang. Pasal 1233 KUHPerdota menyebutkan bahwa perikatan lahir karena suatu persetujuan atau karena undang-undang. Terkait dengan hal tersebut Subekti, dalam bukunya *Hukum Perjanjian*, membedakan pengertian antara perikatan dengan perjanjian. Hubungan antara perikatan dan perjanjian adalah bahwa perjanjian itu menerbitkan perikatan. Perjanjian adalah sumber perikatan, di samping sumber-sumber lain.⁹ Lebih lanjut dikemukakan bahwa:¹⁰

⁷ Maria Sumardjono, "Hak Pengelolaan, Perkembangan, Regulasi, dan Implementasi", dalam Maria Sumardjono, ed. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Cetakan Kedua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2009, hal. 197-215.

⁸ Olan Sitorus dan H.M. Zaki Sierrad, *Hukum Agraria di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasi*, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006, hal. 157.

⁹ Subekti, *Hukum Perjanjian*, Jakarta: Intermasa, 2008, hal. 1.

¹⁰ Subekti, *Hukum Perjanjian*.

Sebagai suatu perbuatan hukum atau perbuatan yang mempunyai akibat hukum, perjanjian dapat menimbulkan hak dan kewajiban. Namun demikian, hak dan kewajiban yang timbul hanya dapat dituntut jika perjanjian atau persetujuan tersebut dilakukan secara sah. Berdasarkan Pasal 1320 KUHPerdota, sahnya perjanjian harus memenuhi syarat subjektif dan objektif. Syarat subjektif meliputi sepakat untuk mengikat diri dan kecakapan untuk membuat suatu perjanjian. Sedangkan syarat objektif yang harus dipenuhi dalam suatu persetujuan adalah suatu hal tertentu dan adanya sebab yang halal.

III. PEMBAHASAN

A. Pemanfaatan Tanah Hak Pengelolaan oleh Pihak Ketiga

Sebelum berlakunya UUPA, instansi-instansi pemerintah memiliki aturan yang berbeda-beda atas penguasaan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, sehingga menciptakan ketidaktertiban aturan penguasaan tanah. Oleh karenanya kemudian Pemerintah memberlakukan PP No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Tanah Negara merupakan tanah yang dikuasai penuh oleh negara karena belum ada hak-hak atas tanah tertentu yang membebaninya (Pasal 1 PP No. 8 Tahun 1953). Pemberian tanah kepada negara dengan hak penguasaan penuh tersebut dilakukan karena tidak mungkin lagi memberikan Hak Milik atas tanah kepada instansi-instansi pemerintah seperti halnya pada saat berlakunya *domainverklaring*. Solusinya adalah dengan memberikan hak penguasaan, sehingga instansi-instansi pemerintah dapat dengan leluasa merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah baik untuk dipergunakan sendiri guna kepentingan pelaksanaan tugasnya maupun untuk diberikan kepada pihak lain.¹¹

Dalam perkembangannya PP No.8 Tahun 1953 menjadi cikal bakal pengaturan Hak Pengelolaan atas tanah yang diberikan kepada

¹¹ Sri Hajati dalam Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah: Menemukan Keadilan, Kemamfaatan, dan Kepastian atas Eksistensi Tanah Aset Daerah*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2010, hal 164.

instansi pemerintah, BUMN dan BUMD. UUPA sendiri menempatkan pengaturan tanah-tanah “hak penguasaan” dalam Penjelasan Umum II angka 2 dengan memberikan tanah “dalam pengelolaan” kepada badan penguasa, dalam hal ini departemen, jawatan, atau pemerintah daerah. Pengelolaan tersebut dimaksudkan untuk dipergunakan dalam pelaksanaan tugas instansi yang bersangkutan atau dapat pula untuk diberikan kepada pihak lain (Pasal 2 ayat (4) UUPA. Berdasarkan ketentuan tersebut, instansi pemerintah atau BUMN/ BUMD dapat memberikan pengelolaan tanah yang dikuasainya kepada pihak ketiga dengan memberikan sewa, Hak Pakai, atau Hak Guna Bangunan.

Meskipun UUPA tidak mengenal Hak Pengelolaan sebagai jenis hak atas tanah, dalam praktek hukum pertanahan Indonesia dikenal Hak Pengelolaan yang lahir berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Menguasai Atas Tanah Negara dan Kebijakanannya Selanjutnya. Pasal 1 dari peraturan tersebut menyatakan bahwa jika hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada departemen, direktorat, dan daerah swatantra digunakan untuk instansi-instansi itu sendiri, dikonversi menjadi Hak Pakai. Sedangkan Pasal 2 menyatakan jika tanah negara yang diberikan kepada instansi-instansi tersebut selain digunakan untuk kepentingan sendiri juga dimaksudkan untuk dapat diberikan kepada pihak ketiga dengan suatu hak, maka penguasaan atas tanah negara tersebut dikonversi menjadi Hak Pengelolaan. Dengan demikian Hak Pengelolaan lahir tidak berdasarkan undang-undang tetapi berdasarkan Peraturan Menteri Agraria. Namun, eksistensi Hak Pengelolaan mendapat pengakuan dalam UU No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun yang menyebutkan bahwa rumah susun hanya dapat dibangun di atas Tanah Hak Milik, HGB, Hak Pakai atas Tanah Negara atau Hak Pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur Hak Pengelolaan selalu menyebutkan Hak Pengelolaan adalah Hak Menguasai Negara atas tanah yang wewenang pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pihak ketiga. Namun, belum jelas benar wewenang mana dari Hak Menguasai Negara yang dilimpahkan kepada pihak ketiga.

Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965:

Wewenang yang diberikan kepada pemegang Hak Pengelolaan adalah:

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan hak tersebut;
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya;
- c. Menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan Hak Pakai yang berjangka waktu 6 (enam) tahun;
- d. Menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/ atau uang wajib tahunan.

Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1997, menyebutkan bahwa Hak Pengelolaan berisikan wewenang untuk: a). merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah; b). menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; c). menyerahkan bagian-bagian tanah kepada pihak ketiga dan/atau bekerjasama dengan pihak ketiga.

Menurut Urip Santoso, kewenangan yang terdapat dalam Hak Pengelolaan dapat bersifat publik dan privat.¹²

- a. Sifat publik, kewenangan untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugas dan usahanya. Kewenangan ini juga bersifat internal.
- b. Sifat privat, kewenangan dalam hal menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan/ atau bekerja sama. Dalam kewenangan Hak Pengelolaan yang bersifat privat ini terkandung makna sifat Hak Pengelolaan yang eksternal.

¹² Urip Santoso, “Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional”, *Mimbar Hukum* Volume 24 No.2 Juni 2012, hal.283.

Dalam buku Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah,¹³ Urip Santoso menjelaskan bahwa pihak pemegang Hak Pengelolaan memiliki wewenang merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tetapi dengan berpedoman kepada Rencana Tata Ruang wilayah (RTRW) yang ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota berdasarkan peraturan daerah kabupaten/kota. Wewenang menggunakan tanah untuk keperluan tugasnya, seperti untuk perumahan, pabrik, perkantoran atau pertokoan. Sedangkan wewenang untuk menyerahkan bagian tanah untuk pihak ketiga atau bekerjasama dengan pihak ketiga, bukan berarti menyewakan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan untuk pihak ketiga.

Berdasarkan Permendagri No. 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya, pihak ketiga yang ingin memperoleh HGB dan Hak Pakai dari tanah Hak Pengelolaan dapat dilakukan melalui perjanjian penggunaan tanah antara pihak ketiga dengan pemegang Hak Pengelolaan yang akan melahirkan hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga.¹⁴ Saat ini ketentuan mengenai perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan oleh pihak ketiga diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/ Kepala BPN No. 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, dimana dalam Pasal 4 ayat (2) menyebutkan bahwa pemohon hak harus memiliki penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan.

Mengingat Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 telah mencabut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 Tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya, namun substansi yang diatur

di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 belum diatur dalam peraturan penggantinya, maka dalam prakteknya mengenai perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan oleh pihak ketiga masih mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977. Dalam Pasal 3 ayat (2) ketentuan tersebut, perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan oleh pihak ketiga antara lain memuat keterangan mengenai:

1. Identitas pihak-pihak yang bersangkutan;
2. Letak, batas-batas, dan luas tanah yang dimaksud;
3. Jenis penggunaannya;
4. Hak-hak atas tanah yang akan dimintakan untuk diberikan kepada pihak ketiga, keterangan mengenai jangka waktunya dan kemungkinan perpanjangannya;
5. Jenis-jenis bangunan yang akan didirikan di atas tanah yang diperjanjikan dan ketentuan mengenai pemilikan bangunan tersebut pada berakhirnya hak atas tanah yang diberikan.;
6. Jumlah uang pemasukan dan syarat-syarat pembayarannya;
7. Syarat-syarat lain yang dipandang perlu.

Jika perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga berupa Hak Guna Bangunan atau Hak pakai, maka jangka waktunya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Baik Hak Guna Bangunan maupun Hak Pakai tersebut tidak memutuskan hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan Hak Pengelolaannya. Hal ini berarti setiap perpanjangan jangka waktu dan pembaruan Hak Guna Usaha dan Hak Pakai yang berasal dari Hak Pengelolaan harus dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan.

Berbeda apabila pemegang Hak Pengelolaan menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dalam bentuk Hak Milik, maka harus dilakukan melalui pelepasan atau penyerahan Hak Pengelolaan dengan Surat Pernyataan Pelepasan atau Penyerahan Hak Pengelolaan oleh pemegang Hak Pengelolaan. Dalam hal ini pelepasan atau

¹³ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, hal. 130-134.

¹⁴ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*.

penyerahan hak ini memutus hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan Hak Pengelolaannya dan tanahnya kembali menjadi tanah dalam penguasaan Negara. Nantinya penerima pelepasan atau penyerahan Hak Pengelolaan akan mengajukan permohonan pemberian Hak Milik kepada BPN.

Secara umum implementasi pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan oleh pihak ketiga sudah didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan, yang memberikan kewenangan pada pemegang Hak Pengelolaan untuk menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang telah ditentukan oleh pemegang Hak Pengelolaan yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah pada pihak ketiga dilakukan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di Kota Surabaya dan Kabupaten Banyumas, tanah Hak Pengelolaan atas nama pemerintah daerah dapat diserahkan kepada pihak ketiga baik perorangan warga negara Indonesia maupun badan hukum Indonesia dengan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diperuntukan untuk berbagai keperluan seperti rumah hunian, rumah sakit, pasar, pertokoan dan sebagainya.

Peraturan mengenai penggunaan tanah Hak Pengelolaan milik Pemerintah Daerah Kota Surabaya terdapat dalam Keputusan DPRD Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 41 Tahun 1995 tentang Perubahan Keputusan DPRD Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 4 Tahun 1995 tentang Persetujuan Terhadap Pemberian Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, dan Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No. 27 Tahun 1995 tentang Tata Cara Mendapatkan Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah Tingkat II Surabaya (Keputusan Walikota Surabaya No. 27 Tahun 1995).

Pasal 2 Keputusan Walikota Surabaya No. 27 Tahun 1995 menyebutkan bahwa untuk mendapatkan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Pemda Surabaya, pemohon harus mengajukan surat permohonan kepada Kepala Daerah dengan mengisi formulir yang telah disediakan di Kantor Dinas Tanah dan Rumah (sekarang Kantor Dinas Tanah dan Bangunan). Surat permohonan tersebut harus dilampiri:

1. Asli dan foto copy Surat Keputusan Izin Pemakaian Tanah, tanda pembayaran retribusi pemakaian tanah terakhir, KTP/Akte pendirian perusahaan, tanda Pembayaran PBB tahun terakhir, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), hasil penelitian Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang;
2. Surat pernyataan Permohonan sanggup membuat perjanjian tertulis dengan Pemerintah Kota Surabaya, yang antara lain memuat: identitas pihak-pihak yang bersangkutan; letak, batas-batas, dan luas tanah yang dimaksud; jenis penggunaannya; hak atas tanah yang akan dimintakan untuk diberikan kepada pihak ketiga, keterangan mengenai jangka waktu dan kemungkinan perpanjangannya; jenis-jenis bangunan yang akan didirikan di atas tanah yang diperjanjikan dan ketentuan mengenai pemilikan bangunan tersebut pada berakhirnya hak atas tanah yang diberikan; jumlah uang pemasukan dan syarat-syarat pembayarannya; syarat-syarat lain yang dipandang perlu.

Selain syarat-syarat tersebut, pemohon Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan diharuskan membayar uang pemasukan (retribusi) kepada Pemerintah Kota Surabaya yang besarnya ditetapkan berdasarkan klasifikasi kawasan perkantoran/perdagangan dan kawasan perumahan.

Meskipun ketentuan normatif tentang pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya, tetapi implementasi di daerah penelitian menunjukkan adanya penyimpangan. Sebagai contoh kasus penggunaan tanah Hak Pengelolaan Pemda Kabupaten Banyumas yang

digunakan untuk Pasar Ajibarang dan Wangon. Beberapa tanah yang digunakan untuk kios seharusnya diperuntukan oleh para pihak sesuai peruntukan dan jangka waktunya, tetapi ternyata pemegang Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan ini memindahtangankan hak atas tanahnya kepada pihak lain melalui perjanjian di bawah tangan.

Ketiadaan pengawasan penggunaan tanah Hak Pengelolaan dan kewenangan yang dimiliki pemegang Hak Pengelolaan mendorong munculnya penyelewengan yang pada akhirnya menimbulkan sengketa pertanahan. Hal ini terjadi pula pada kasus tanah “surat ijo” di Surabaya dan kasus tanah kawasan PRPP Semarang yang dialihkan oleh pihak ketiga tanpa sepengetahuan pemegang Hak Pengelolaan.

B. Bentuk dan Pelaksanaan Perjanjian Penggunaan Tanah Pemegang Hak Pengelolaan oleh Pihak Ketiga

Salah satu wewenang pemegang Hak Pengelolaan adalah menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga atau bekerjasama dengan pihak ketiga yang dilakukan melalui perjanjian, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999, sebagai berikut:

“Dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah Hak Pengelolaan, pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan.”

Dengan demikian hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga dalam memanfaatkan tanah Hak Pengelolaan dibuat dengan perjanjian penggunaan tanah. Namun, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tidak menentukan bentuk perjanjian, apakah dengan menggunakan akta notariil atau diperkenankan menggunakan akta di bawah tangan. Bahkan hal-hal apa yang perlu dimuat dalam perjanjian tersebut juga tidak diatur. Hal ini berbeda dengan peraturan yang berlaku sebelumnya, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 yang mensyaratkan perjanjian tertulis dan antara lain

memuat keterangan mengenai: identitas pihak-pihak yang bersangkutan, letak, batas-batas, dan luas tanah yang dimaksud; jenis penggunaannya; hak-hak atas tanah yang akan dimintakan untuk diberikan kepada pihak ketiga, keterangan mengenai jangka waktunya dan kemungkinan perpanjangannya, jenis-jenis bangunan yang akan didirikan di atas tanah yang diperjanjikan dan ketentuan mengenai pemilikan bangunan tersebut pada berakhirnya hak atas tanah yang diberikan, jumlah uang pemasukan dan syarat-syarat pembayarannya, dan syarat-syarat lain yang dipandang perlu.

Menurut Maria S.W. Sumardjono,¹⁵ perjanjian tertulis yang menjadi dasar penggunaan tanah oleh pihak ketiga dinyatakan dalam Surat Perjanjian Penggunaan Tanah (SPPT) yang sering disebut dengan istilah lain seperti perjanjian penyerahan/penggunaan/pengurusan hak atas tanah. Di Pemerintah Daerah Kota Surabaya perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan dikenal dengan sebutan “Perjanjian Pemakaian Tanah”, perjanjian antara PT Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER) dengan pihak ketiga menggunakan istilah “Perjanjian Penggunaan Tanah Industri”.

Mengingat tidak ada aturan tegas mengenai bentuk perjanjian, maka dalam praktek perjanjian penggunaan tanah hak pengelolaan mengacu pada ketentuan perjanjian yang diatur dalam KUHPerduta. Pasal 1320 KUHPerduta menyebutkan bahwa sahnya perjanjian menyaratkan 4 hal, yaitu adanya kesepakatan para pihak untuk mengikatkan diri; kecakapan untuk membuat perjanjian; suatu hal tertentu yang menjadi pokok perjanjian; dan sebab yang halal.

Penyerahan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan oleh pemegang hak kepada pihak ketiga dilakukan melalui Perjanjian Penggunaan Tanah yang dapat dibuat dengan akta notariil atau akta di bawah tangan yang dibuat oleh para pihak. Sedangkan bentuk perjanjian tersebut tergantung pada kesepakatan para pihak. Meskipun bentuk perjanjian mengedepankan kesepakatan para

¹⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, cetakan kedua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2009, hal. 208.

pihak, dalam hal ini pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga yang akan menggunakan tanah Hak Pengelolaan, namun secara umum dalam perjanjian tersebut memuat keterangan mengenai persetujuan pemegang Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga untuk mempergunakan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan. Pihak ketiga dapat menggunakan tanah tersebut untuk keperluan rumah tempat tinggal, pertokoan, hotel, atau pabrik sesuai kesepakatan yang dibuat oleh para pihak dalam perjanjian.¹⁶

Dari hasil wawancara di daerah penelitian diperoleh penjelasan bahwa perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan oleh pihak ketiga tidak diatur dalam perundang-undangan yang mengatur tentang pemanfaatan tanah di atas Hak Pengelolaan. Sebenarnya peraturan mengenai perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan terdapat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 tetapi kemudian dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999. Sebagai solusinya, khusus mengenai perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan, ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 tetap digunakan sebagai acuan dalam praktek pembuatan perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan oleh pihak ketiga.¹⁷

Penggunaan tanah Hak Pengelolaan oleh pihak ketiga dalam praktiknya juga dapat menggunakan perjanjian *Build, Operate, and Transfer* (BOT).¹⁸ Perjanjian BOT timbul arena pemegang Hak Pengelolaan memiliki keterbatasan dan untuk

membangun infrastruktur. Oleh karenanya dilakukan kerjasama dengan pihak ketiga dalam hal ini sebagai pemegang Hak Pengelolaan menyediakan tanah dan pihak ketiga menyediakan dana pembangunan infrastruktur. Meskipun perjanjian BOT telah dibuat berdasarkan kesepakatan pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga, tetapi belum melahirkan hak atas tanah yang lahir dari Hak Pengelolaan. Perjanjian BOT hanya menjadi salah satu prasyarat bagi lahirnya hak atas tanah yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan. Selanjutnya masih diperlukan rekomendasi dari pemegang Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga untuk mengajukan permohonan pemberian hak atas tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan untuk diberikan surat keputusan pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.¹⁹ Penebitan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai tidak menghapuskan hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan tanah tersebut.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan oleh pihak ketiga didasarkan pada ketentuan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Menguasai Atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya, yang menyatakan bahwa penguasaan atas tanah negara dikonversi menjadi Hak Pengelolaan jika tanah negara yang diberikan kepada instansi-instansi pemerintah selain digunakan untuk kepentingan instansi yang bersangkutan juga dimaksudkan untuk dapat diberikan kepada pihak ketiga dengan suatu hak. Sedangkan wewenang instansi pemegang Hak Pengelolaan memiliki wewenang untuk memberikan bagian-bagian tanahnya kepada pihak ketiga mengacu pada definisi Hak Pengelolaan yang tersebar pada beberapa peraturan, yaitu bahwa Hak Pengelolaan adalah Hak Menguasai Negara atas tanah yang wewenang pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pihak ketiga.

¹⁶ Wawancara dengan Urip Santoso, Dosen Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

¹⁷ Lihat hasil wawancara dan jawaban tertulis Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas.

¹⁸ Menurut Maria S.W. Sumardjono, Perjanjian BOT merupakan perjanjian antara dua pihak. Pihak pertama menyerahkan penggunaan tanahnya untuk didirikan suatu bangunan di atasnya oleh pihak ketiga, dan pihak kedua berhak mengoperasikan atau mengelola bangunan tersebut dalam jangka waktu tertentu dengan memberikan fee atau tanpa fee kepada pihak pertama. Sedangkan pihak kedua wajib mengembalikan tanah beserta bangunan di atasnya dalam keadaan dapat dioperasikan kepada pihak pertama setelah jangka waktu operasional berakhir. (Dalam Urip Santoso, Penggunaan Tanah Hak Pengelolaan oleh Pihak Ketiga, "Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 13 No. 2 Mei 2013).

¹⁹ Urip Santoso, *Ibid.*

Konsekuensi dari pelimpahan sebagian wewenang pelaksanaan Hak Menguasai Negara kepada daerah dan instansi pemerintah ini adalah pemerintah daerah dan instansi-instansi pemegang Hak Pengelolaan atas tanah memiliki wewenang untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan hak tersebut dan menggunakan tanah tersebut untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, yang termasuk dalam lingkup wewenang yang bersifat publik dan internal. Selain itu pemegang Hak Pengelolaan atas tanah juga memiliki wewenang privat yang bersifat eksternal yaitu wewenang untuk menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Milik serta menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan. Dalam wewenang menyerahkan bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga, khususnya untuk penggunaan tanah Hak Pengelolaan melalui Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai mendasarkan pada perjanjian penggunaan tanah yang dibuat antara instansi pemegang hak atas tanah dengan pihak ketiga yang akan menggunakan tanah tersebut.

Meskipun perjanjian yang dibuat berdasarkan kesepakatan antara para pihak, namun perjanjian yang dibuat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Hak Pengelolaan atas tanah, dalam hal ini Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 juncto Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1999.

Implementasi penggunaan tanah Hak Pengelolaan oleh pihak ketiga sebagian besar telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, paling tidak sampai dengan tahap pemberian hak atas tanah. Minimnya pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah selaku pemberi hak atas tanah, menyebabkan pada tataran pelaksanaan terjadi penyimpangan atas perjanjian yang telah disepakati, khususnya mengenai larangan memindahtangankan hak atas tanah oleh pihak ketiga kepada pihak lain, sehingga beberapa kasus penggunaan tanah Hak Pengelolaan menimbulkan sengketa di masyarakat.

Peraturan perundang-undangan yang tersedia tidak menyebutkan secara jelas bentuk perjanjian antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak

ketiga, sehingga tidak ada keharusan untuk membuat perjanjian dalam bentuk akta notarial atau perjanjian di bawah tangan. Kekosongan aturan mengenai syarat-syarat dan materi pokok yang harus dituangkan dalam perjanjian pasca dicabutnya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 oleh Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1999, menyebabkan pihak-pihak yang berwenang masih memberlakukan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977.

B. Rekomendasi

Hak Pengelolaan bukanlah salah satu jenis hak atas tanah yang dikenal dalam UUPA dan diatur dalam undang-undang yang mengatur tentang tanah, namun secara faktual telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Oleh karenanya keberadaan Hak Pengelolaan sebagai suatu hak atas tanah perlu dipertimbangkan kembali urgensinya, mengingat untuk instansi pemerintah dan BUMN/BUMD yang memerlukan tanah dapat diberikan HGB dan Hak Pakai. Bahkan Hak Pengelolaan untuk BUMN dan BUMD dirasa tidak diperlukan lagi mengingat BUMD/BUMN memiliki kekayaan yang terpisah dari pemerintah/pemerintah daerah dan bersifat provit. Jika Hak Pengelolaan akan tetap dipertahankan sebagai hak atas tanah maka ketentuan tersebut harus diatur dalam undang-undang agar lebih memiliki kepastian hukum dan daya berlaku yang kuat. Dengan demikian baik DPR maupun Pemerintah sudah seharusnya memberi ketegasan terkait eksistensi Hak Pengelolaan dalam substansi RUU tentang Pertanahan yang sedang dipersiapkan pembahasannya di DPR RI.

Sehubungan dengan tidak diaturnya bentuk dan syarat-syarat perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan oleh pihak ketiga dalam peraturan perundang-undangan pasca dicabutnya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977, maka Pemerintah perlu membentuk peraturan yang mengatur perjanjian tersebut agar tidak terjadi multi tafsir dalam pelaksanaan perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan oleh pihak ketiga. Substansi pengaturan sedikitnya memuat keharusan perjanjian dibuat secara tertulis yang antara

lain memuat identitas pihak-pihak yang bersangkutan, letak, batas-batas, dan luas tanah yang dimaksud, peruntukannya, hak-hak atas tanah yang akan dimintakan untuk diberikan kepada pihak ketiga, serta jangka waktu dan perpanjangannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ali Ahmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I dan II*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002.

Arie Sukanti Hutagalung, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2003.

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, 2008.

Maria Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, cetakan kedua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2009

----- "Kepastian Hukum dan Pemanfaatan Tanah Aset PT KAI", makalah dalam workshop "Permasalahan Hukum Pertanahan atas Aset Milik PT Kereta Api Indonesia (Persero)", Bandung, 13 September 2012.

Olan Sitorus dan H.M. Zaki Sierrad, *Hukum Agraria di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasi*, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006.

Subekti, *Hukum Perjanjian*, Jakarta: Intermasa, 2008.

Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke XX*, Bandung: Alumni, 1994.

Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah: Menemukan Keadilan, Kemanfaatan, dan*

Kepastian atas Eksistensi Tanah Aset Daerah, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2010.

Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.

Jurnal

Urip Santoso, "Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 24 No.2 Juni 2012.

Urip Santoso, "Penggunaan Tanah Hak Pengelolaan oleh Pihak Ketiga", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 13 No. 2 Mei 2013.

Internet

Surat Ijo Tanah HPL di Surabaya", <http://www.pancanaka.org/index>, diakses tanggal 25 Maret 2013.

Peraturan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Indonesia, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia No. 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara No.2043.

Indonesia, Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, Lembaran Negara Republik Indonesia No. 108 Tahun 2011, Tambahan Lembaran Negara No. 5252.

Indonesia, Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, Lembaran Negara Republik Indonesia No. 44 Tahun 1997, Tambahan Lembaran Negara No. 3688.

Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

