Kata Pengantar:
Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, M.A.

SEPUTAR
HAK PENGELOLAAN



GRARIA
A
2

Arie Sukanti Hutagalung
Oloan Sitorus

Sejak kepergian Guru Besar Hukum Agraria yang kritis itu (Prof. A.P. Parlindungan) tidak ada lagi buku yang melanjutkan kajian perkembangan aspek hukum dari Hak Pengelolaan secara komprehensif. Padahal, praksis pertanahan mengenai Hak Pengelolaan terus berkembang, terutama sejak ditetapkannya UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Ada kesan bahwa sistem Hukum Agraria tidak saling sinkron dengan sistem Hukum Anggaran. Selain itu, ada pula yang mensiyalir bahwa watak implementasi Hak Pengelolaan saat ini ada miripnya dengan kewenangan yang terkandung dalam 'Tanah Perdikan'.

Buku ini ingin konsisten melakukan kajian terhadap Hak Pengelolaan berdasarkan sistem Hukum Agraria atau Hukum Tanah yang dikembangkan oleh Prof. Boedi Harsono. Boedi Harsono menyatakan bahwa Hukum Tanah adalah hukum yang mengatur Hak Penguasaan Atas Tanah (HPAT). Menurut Bapak Hukum Agraria Indonesia itu, dengan pendekatan pengaturan HPAT sebagai lembaga hukum dan hubungan konkrit tersebut, maka ketentuan hukum yang mengaturnya dapat disusun dan dipelajari dalam suatu sistematika yang khas dan masuk akal.

ISBN 978-602-98242-3-0

PUST

STPN PRESS

Hutagalung, Arie Sukanti
Seputar Hak Pengelolaan / oleh Arie Sukanti Hutagalung, Oloan Sitorus – Cetakan Pertama - Yogyakarta: STPN Press, 2011.
149 hlm. ; 14,5 x 21 cm.

ISBN 978-602-98242-3-0

1. Seputar Hak Pengelolaan I. Judul. II. Sitorus Oloan.

Seputar Hak Pengelolaan

Oleh: Arie Sukanti Hutagalung
Oloan Sitorus

Desain Sampul Oleh:
Wawan Pramudi

Hak Cipta pada Penulis (Dilindungi Undang-undang)

STPN Press
Yogyakarta
Cetakan Pertama, 2011

KATA PENGANTAR

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta merespon berbagai diskusi dan diseminasi kajian-kajian pertanahan dengan baik. Dalam semangat itulah, STPN menyambut kehadiran buku yang berjudul 'Seputar Hak Pengelolaan' ini. Kajian terhadap Hak Pengelolaan dipandang tepat dilakukan saat ini, yakni ketika Badan Pertanahan Nasional R.I. (BPN RI) sedang melakukan evaluasi terhadap eksistensi Hak Pengelolaan sebagai pranata hukum dalam Sistem Hukum Tanah Nasional. Bapak Kepala BPN RI memandang bahwa saat ini tidak ada mekanisme kontrol terhadap Hak Pengelolaan dari lembaga pertanahan sebagai otoritas yang memberikan Hak Pengelolaan itu sendiri, sehingga kalau direnungkan, hakikat Hak Pengelolaan mirip dengan 'tanah perdikan'. Dalam pada itulah, maka Bapak Kepala BPN RI mengajak jajaran BPN untuk melakukan evaluasi terhadap Hak Pengelolaan. Evaluasi itu kelak dapat dijadikan sebagai masukan dalam penyusunan RUU Pertanahan: apakah RUU Pertanahan itu akan menghilangkan, memperkuat atau menata ulang HPL (Biro Pusat Hukum dan Humas BPN RI, 2010: 261).

Tulisan ini dibangun dari sudut pandang Hukum Agraria. Padahal, dalam dunia ilmu hukum dikenal ungkapan: 'dua sarjana hukum, tiga pendapatnya'. Oleh karena itu, pandangan-pandangan kedua penulis dalam buku ini, tentulah masih terbuka terhadap kritik dan bantahan-bantahan. STPN memberi kesempatan yang seluas-luasnya bagi dosen STPN, akademisi lainnya, pegiat, dan pemerhati keagrariaan lainnya untuk memperkaya kajian tentang Hak Pengelolaan ini. Selanjutnya, publikasi-publikasi kajian keagrariaan dari berbagai perspektif akan terus difasilitasi STPN, dalam upaya turut serta membangun 'melek agraria' bagi semua lapisan masyarakat.

Akhirnya, penulis mengucapkan selamat kepada kedua penulis. Dan, kepada para mahasiswa, jajaran pertanahan, pegiat keagrariaan, dan segenap lapisan masyarakat, dipersilahkan untuk membaca buku ini.

Yogyakarta, 5 Oktober 2011
Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional,

Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, M.A.

PRAKATA

Penulisan buku ini bertujuan untuk memperkaya kajian tentang HPL sebagai bagian dari pranata hukum di bidang pertanahan dalam perspektif Hukum Tanah. Selama ini, buku tentang HPL yang komprehensif di bidang hukum, ditulis oleh Bapak Prof. Dr. A.P. Parlindungan, S.H. pada tahun 1989. Sejak tahun 2000-an, pemutakhiran informasi dalam buku tersebut tidak dilakukan lagi, karena Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (USU) Medan itu telah pergi menghadap Sang Khalik pada tahun 1999. Padahal, fenomena-fenomena hukum seputar Hak Pengelolaan terus mengalami dinamika yang berarti.

Harapan untuk mendiskusikan berbagai dinamika itulah yang mendorong penulis untuk menulis buku ini. Berbagai dinamika itu ditulis dalam perspektif Hukum Tanah sebagai hukum yang mengatur Hak Penguasaan Atas Tanah baik dalam lembaga hukum dan hubungan hukum konkrit sebagaimana dibangun dan dikembangkan oleh Bapak Prof. Boedi Harsono sebagai Bapak Hukum Agraria Indonesia. Dengan buku ini diharapkan diskusi tentang Hak Pengelolaan dalam studi Hukum Tanah serta studi keagrariaan di Indonesia terus bergulir dan beresonansi, sehingga diharapkan dapat memberikan pengayaan pengetahuan tentang Hak Pengelolaan secara meluas ke berbagai lapisan, baik otoritas pertanahan maupun instansi pemerintah lainnya, pengembang, perbankan, mahasiswa pertanahan serta mahasiswa fakultas hukum, serta masyarakat pada umumnya.

Berbagai bahan penulisan buku ini diperoleh oleh penulis dari pengalaman sebagai akademisi yang terus berupaya mengikuti perkembangan pengetahuan Hukum Tanah seputar Hak Pengelolaan melalui kerja ilmiah di kampus maupun ketika menunaikan tugas pengabdian masyarakat melalui jasa konsultasi hukum bagi masyarakat. Oleh karena itu, buku ini berusaha secara lengkap menelaah aspek teoretis dan dimensi praktis dari Hak Pengelolaan tersebut.

Tentulah telaahan itu mengandung berbagai kelemahan yang masih terbuka terhadap bantahan-bantahan. Oleh karena itu, kepada para pembaca buku ini, yang berkenan menyampaikan kritik dan saran atas segala kelemahan yang terkandung dalam buku ini, diucapkan terimakasih yang setulus-tulusnya.

Selanjutnya, kepada Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta, Bapak Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, M.A. dihaturkan banyak terimakasih karena telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menuangkan ide-ide melalui STPN Press. Semoga STPN terus

berkembang menuju Cermin dan Pembaharu Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI). Tentu, terimakasih yang sama disampaikan pula kepada Kepala STPN Press, Ibu Dr. Valentina Armina, yang juga memberikan kesempatan yang besar bagi penulis untuk menerbitkan buku ini.

Terimakasih juga disampaikan kepada Sdr. Abdul Rahman Irianto, S.ST. dan Sdr. Tonny Pardomuan Purba, S.ST yang telah membantu mengedit buku ini.

Penulis,

Arie Sukanti Hutagalung
Oloan Sitorus

DAFTAR ISI

		Hal
KATA PENGANTAR	.....	**iii**
PRAKATA	.....	**v**
I. PENGANTAR	.....	**1**
A. Latarbelakang Penulisan	.....	1
1. Ketidaktuntasan Pemaknaan Hak Pengelolaan	.....	1
2. Berbagai Implikasi dari Inkonsistensi Implementasi	.....	5
B. Maksud dan Tujuan Penulisan	.....	8
II. PERKEMBANGAN PENGATURAN HAK PENGELOLAAN	.....	**11**
A. Ketidaktegasan Aturan Menuju Pengaturan yang Realistis (1870 s/d 1960)	.....	11
1. Ketidaktegasan aturan pada Pemerintah Hindia Belanda (1870-1945)	.....	11
2. Pengaturan yang realistis (1945-1960)	.....	12
B. Penguatan Penataan Hak Pengelolaan (1960-1965)	.....	18
C. Pergeseran Hak Pengelolaan Menuju Karakter Privat (1965-1996)	.....	23
D. Hak Pengelolaan Kembali Cenderung Berkarakter Publik (1996 – Sekarang)	.....	25
III. HAK PENGELOLAAN SEBAGAI LEMBAGA HUKUM	.....	**29**
A. Penamaan	.....	29
B. Isi dan Sifat	.....	31
C. Subyek	.....	39
D. Objek	.....	43
IV. HAK PENGELOLAAN SEBAGAI HUBUNGAN HUKUM KONKRIT	.....	**49**
A. Cara Terjadinya	.....	49
B. Peralihannya	.....	52
C. Pembebanannya	.....	53
D. Hapusnya	.....	64
E. Pembuktiannya	.....	65

V. MEMETIK PELAJARAN DARI BERBAGAI IMPLEMENTASI 67
A. Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah 67
B. Hak Pengelolaan Pulau Batam 96
C. Hak Pengelolaan Perumnas 104
D. Hak Pengelolaan Gelora Senayan 110
E. HGB di atas HPL Pemda DKI Jakarta sebagai "ganti kerugian" 118
F. Permohonan HPL Pemko Pangkal Pinang 127

VI. MENGGAGAS POLITIK HUKUM HAK PENGELOLAAN DI MASA DEPAN 131
A. Menegaskan Sikap: Tanah Hak atau Tanah Negara 131
B. Memastikan untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat 134
C. Mengakomodasi Pengaturan Secara Tepat 137

DAFTAR PUSTAKA 143

BAB I

PENGANTAR

A. Latarbelakang Penulisan

1. Ketidaktuntasan pemaknaan HPL

Tingginya dinamika ketentuan hukum yang mengatur Hak Pengelolaan (HPL) kadang-kadang mengakibatkan sulitnya dipahami substansi HPL itu sendiri, baik oleh jajaran otoritas pertanahan, masyarakat, dan penegak hukum. Sejak kemerdekaan Indonesia, perkembangan pengaturan HPL masih sporadis dan fragmentaris. Bahkan, dapat dikatakan bahwa sejarah pengaturan hukum HPL adalah "rimba-hukum" *("jungle of regulation")* yang masih belum sepenuhnya dikenali dan dipahami oleh jajaran birokrasi pertanahan, masyarakat, dan penegak hukum. Prof. Maria SW Sumardjono mengatakan bahwa keberadaan HPL berikut landasan hukumnya telah berkembang sedemikian rupa dengan berbagai ekses dan permasalahannya. Semua itu tidak mudah dipahami, bahkan menimbulkan salah tafsir.[1] Dalam praksis pertanahan, sudah menjadi kenyataan bahwa HPL pernah dimaknai sebagai 'hak atas tanah' yang bersifat privat. Dalam beberapa aturan hukum dan kebijakan kerapkali HPL disejajarkan isi dan sifatnya sebagai hak atas tanah, seperti Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai (HP). Padahal, menurut Pasal 2 ayat (4) UUPA, HPL itu sendiri adalah 'delegasian' dari Hak Menguasai Negara (HMN) yang berkarakter publik.

Memastikan isi dan sifat HPL sebagai hak atas tanah yang bersifat privat atau "gempilan" (istilah Prof. Boedi Harsono)[2] atau "bagian" (istilah Prof. Maria S.W. Sumardjono)[3] dari HMN yang

---

[1] **Maria S.W. Sumardjono, hlm.** *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 198.

[2] **Boedi Harsono**, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan Keduabelas (Edisi Revisi), Penerbit Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 277.

[3] **Maria S.W. Sumardjono,** ibid, hlm. 204.

bersifat publik adalah penting untuk dilakukan. Sebab hal itu merupakan titik awal untuk memahami dimensi HPL lainnya. Kekeliruan dalam memaknai isi dan sifat HPL dikhawatirkan akan menimbulkan kesalahan-lanjutan lainnya ketika memaknai berbagai aspek HPL. Sebagai contoh, jika isi dan sifat HPL dimaknai sebagai hak atas tanah yang berkarakter privat, maka akan timbul persepsi bahwa HPL akan bisa dipegang oleh subyek hak yang bersifat privat pula; sebaliknya jika isi dan sifat HPL lebih berwatak publik, maka sudah sepatutnya pula jika timbul persepsi bahwa HPL hanya bisa dipegang oleh subjek hukum yang berupa badan hukum publik.

Kesulitan pemaknaan HPL tampaknya juga sejak awal dialami oleh para penyusun UUPA. Di dalam UUPA itu sendiri tidak ditemukan pengaturan yang tegas dan jelas tentang HPL. Bahkan, istilah 'HPL' tidak ditemukan dalam undang-undang yang menjadi sumber utama Hukum Tanah Nasional tersebut. Pasal 2 ayat (4) UUPA hanya menyatakan: *"Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan* (garis bawah: penulis) *kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah."* Prof. A.P. Parlindungan berpandangan bahwa ketentuan inilah yang menjadi acuan awal lembaga hukum HPL dalam sistem Hukum Agraria Indonesia. Tegasnya, ketentuan itulah yang memungkinkan diterbitkannya hak baru yang ketika itu (pada ketentuan Pasal 2 ayat (4)) belum ada, kecuali hanya dikatakan sebagai 'delegasi pelaksanaan Hak Menguasai Negara kepada daerah-daerah otonom dan masyarakat hukum adat'.

Dalam tangkapan penulis, jika ketentuan di atas dijadikan rujukan, berarti isi dan sifat dari HPL akan lebih bernuansa publik, sebab HPL dipandang sebagai salah satu bentuk "dikuasakannya" Hak Menguasai Negara (HMN) kepada subjek hukum tertentu yang berupa badan hukum publik. Namun, nuansa publik dari HPL itu akan terasa sedikit mengalami degradasi makna ketika lebih lanjut diperhatikan Penjelasan Umum II (2) UUPA yang menyatakan sebagai berikut: *"Dengan berpedoman*

pada tujuan yang disebutkan di atas 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 (garis bawah penulis) *kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing."* Kalau dalam Pasal 2 ayat (4) dikatakan 'dapat dikuasakan' yang berarti pendelegasian pelaksanaan (HMN), maka di dalam Penjelasan dinyatakan dengan ekspresi: 'dapat memberikan dengan suatu hak' atau 'memberikannya dalam pengelolaan'. Artinya, posisi penyelenggara negara (baca: otoritas pertanahan) ketika melakukan pemberian 'dalam pengelolaan' sama dengan pada waktu melakukan pemberian 'hak' berdasarkan hal itu, maka penulis memberanikan diri untuk menyatakan bahwa karakter HPL sedikit mengalami degradasi makna dari yang sangat jelas bernuansa publik, menjadi 'sedikit mengandung nuansa privat'.

Nuansa privat HPL semakin terkesan jelas, ketika berbagai aturan perundang-undangan mensejajarkan HPL dengan hak atas tanah. Prof. Maria S.W. Sumardjono[4] menemukan aturan-aturan tersebut sebagai berikut:

a. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 1 Tahun 1967 diubah dengan Permendagri No. 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah.
   Dalam Pasal 12 berkenaan dengan wewenang Mendagri membuat keputusan mengenai pemberian, perpanjangan/pembaharuan, menerima pelepasan, izin pemindahan hak serta pembatalan, HPL dimasukkan menjadi satu kelompok dengan Hak Milik (HM), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP), dan Hak Guna Usaha (HGU).
b. Permendagri No. 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah.

---

[4] **Maria S.W. Sumardjono,** ibid, hlm. 203-205.

Penyebutan HPL sejajar dengan HM, HGU, HGB, dan HP tercantum dalam Pasal 1 angka 1. Lebih lanjut tentang HPL disebutkan dalam Pasal 28 yang mendefinisikan HPL sebagai hak atas tanah Negara seperti dimaksudkan oleh PMA No. 9 Tahun 1965 yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk:

1) merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
2) menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
3) menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga dengan Hak Pakai yang berjangka waktu 6 (enam) tahun;
4) menerima uang pemasukan dan/atau uang wajib tahunan.

Penyamaan HPL dengan hak atas tanah lainnya disebut juga dalam Pasal 30 dan 31.

c. Permendagri No. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan. Penyebutan HPL sejajar dengan HGU, HGB, dan HP terdapat dalam Pasal 2. Dalam Pasal 3 disebutkan bahwa isi wewenang HPL adalah sebagai berikut:
   1) merecanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
   2) menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
   3) menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menurut Permendagri No. 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, sesuai dengan peraturan perundang-undangan agraria yang berlaku.

d. UU No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. UU ini meneguhkan kedudukan HPL sebagai hak atas tanah. Hal ini

dapat dibaca pada Pasal 7 ayat (1) dan (2) yang menyebutkan:

1) Rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah HM, HGB, HP atas tanah negara atau HPL sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2) Penyelenggara pembangunan yang membangun rumah susun di atas tanah yang dikuasai dengan HPL, wajib menyelesaikan status HGB di atas HPL tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum menjual satuan rumah susun yang bersangkutan.

Buku kecil ini dimaksudkan sebagai sarana bagi penulis untuk urun-rembuk dengan sesama peminat, pemerhati, akademisi Hukum Agraria, dan jajaran birokrasi agraria/pertanahan dalam memahami dan mendalami aspek hukum dari HPL. Perkembangan peraturan perundang-undangan di atas secara sepintas telah mengindikasikan betapa hakikat HPL sebagai gempilan atau bagian dari Hak Menguasai Negara masih perlu dikembalikan sesuai dengan ketentuan dan semangat UUPA. Diskusi hukum tentang HPL dipandang semakin penting saat ini di tengah-tengah kondisi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah yang terus meningkat. Apakah aturan hukum dan kebijakan mengenai HPL sudah memadai sebagai pelaksanaan mandat konstitusi yang tersurat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang mengamanatkan tanah bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat? Apakah ketentuan-ketentuan hukum mengenai HPL sudah diimplementasikan sesuai ketentuan dan semangat UUPA yang populis? Beberapa pertanyaan itu akan menarik untuk dicermati dalam beberapa uraian buku ini.

2. Implikasi dari berbagai implementasi

Pemaknaan yang belum tuntas mengenai hakikat HPL sebagai lembaga hukum, terutama dalam hal isi dan sifatnya berimplikasi dalam pelaksanaan pembangunan. Di dalam bidang perpajakan misalnya, kemudian timbul ketentuan Pasal 2 ayat (3) UU No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan

Bangunan, sebagaimana diubah oleh UU No. 20 Tahun 2000. Di dalam Pasal 1 butir 3 dinyatakan secara tegas sebagai berikut: *"Hak atas tanah dan bangunan adalah hak atas tanah termasuk HPL ..."* Selanjutnya, di dalam Pasal 2 ayat (3) dinyatakan bahwa hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) adalah: (a) Hak Milik (HM); (b) Hak Guna Usaha (HGU); (c) Hak Guna Bangunan (HGB); (d) Hak Pakai (HP); (e) Hak Milik atas Satuan Rumah Susun; dan (f) HPL. Jelas kiranya bahwa UU tersebut memandang HPL sebagai salah satu jenis hak atas tanah.

Bagi Prof. Boedi Harsono, ketentuan Pasal 2 ayat (3) UU No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), sebagaimana diubah UU No. 20 Tahun 2000, yang memandang HPL (dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun) sebagai hak atas tanah adalah suatu kekhilafan pembuat undang-undang.[5] Sebab di lain pihak, 'Penjelasan Pasal' itu sendiri menyatakan bahwa isi HPL tersebut sebagian hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.[6] Meskipun, Bapak Hukum Agraria itu secara tegas memandang ketentuan Pasal 2 ayat (3) UU di atas adalah suatu kekhilafan, namun ketentuan itu tetaplah suatu aturan yang bersifat normatif, yang harus dipatuhi di wilayah hukum Indonesia.

Bagi PT. Mustika Lodan (Pengembang), ketentuan Pasal 2 ayat (3) BPHTB di atas dirasakan sebagai sesuatu yang sudah merugikan hak konstitusionalnya, sehingga mengajukan *Judicial Review* terhadap ketentuan tersebut. Namun, Mahkamah Konstitusi R.I. dalam putusannya No. 053/PUU-II/2004 tanggal 17 Desember 2004 menolak permohonan *Judicial Review* tersebut, dengan pertimbangan yang antara lain menyatakan: *"... bahwa dari*

---

[5] Kekhilafan ini tampaknya berlanjut juga pada UU No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Di dalam Pasal 1 butir 3 UU No. 20 Tahun 2000 itu dinyatakan bahwa hak atas tanah dan bangunan adalah hak atas tanah termasuk HPL. Pasal 2 ayat (3) UU tersebut juga menyatakan bahwa hak atas tanah meliputi:Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, dan HPL.

[6] Ibid, hlm. 281.

ketentuan tersebut di atas maka perolehan HPL menjadi obyek pajak seperti yang tercantum dalam UU No. 21 Tahun 1997 tentang BPHTB yang diubah dengan UU No. 20 Tahun 2000 adalah wajar. Jelas kiranya, Mahkamah Konstitusi R.I. berpendirian bahwa HPL adalah salah satu bentuk dari hak atas tanah di Indonesia. Artinya, bagi Mahkamah Konstitusi R.I. HPL adalah hak yang berkarakter privat. Jika dikaitkan dengan pandangan Prof. Boedi Harsono di atas, kiranya Mahkamah Konstitusi R.I. juga dapat dikatakan telah khilaf memahami isi dan sifat HPL yang lebih merupakan kewenangan yang bersifat publik.

Namun, kenyataan juga menunjukkan bahwa perkembangan aturan HPL mengenai subjek HPL tampaknya berkembang. Kalau pada awalnya berdasarkan Penjelasan UUPA, subjek HPL hanya badan penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra), pada perkembangan berikutnya subjek HPL meluas sehingga juga dimungkinkan Badan Otoritas, Perum Perumnas, ataupun PT. Persero. Subjek HPL yang bukan badan penguasa itu bahkan ada yang menyelenggarakan tugas dan fungsi yang bersifat komersial. Dengan demikian, kenyataan hukum tanah nasional saat ini menunjukkan bahwa kewenangan HPL yang lebih bersifat publik telah dapat dipegang oleh badan hukum yang bukan badan penguasa, yang kegiatannya mungkin juga mengandung sifat komersial. Dalam pada itu, kiranya tidak adil jika subjek HPL yang bukan badan penguasa dengan kegiatan yang mengandung sifat komersial tidak dikenakan pajak sama sekali. Dalam konteks yang demikian, kiranya dapat dipahami mengapa putusan Mahkamah Konsitusi RI menyatakan bahwa HPL wajar sebagai objek pajak.

Berbagai implementasi dari aturan perundang-undangan yang tidak sinkron di atas (ada yang memandang isi dan sifat HPL sebagai kewenangan yang lebih bersifat publik dan ada pula yang

memandang sebagai hak atas tanah yang bersifat privat) akan menimbulkan berbagai implikasi dan komplikasi hukum.[7]

B. Tujuan Penulisan

Penulisan buku HPL ini bertujuan untuk memperkaya kajian terhadap HPL sebagai bagian dari pranata hukum di bidang pertanahan dalam perspektif Hukum Tanah. Prof. **A.P. Parlindungan**, Guru Besar Hukum Agraria Universitas Sumatera Utara (USU), telah menulis buku yang berjudul *"HPL Menurut Sistem UUPA (Undang-undang Pokok Agraria)"*, yang diterbitkan Penerbit Mandar Maju, Bandung, pada tahun 1989. Buku ini dipandang buku yang paling lengkap mengenai HPL sepanjang 10 tahun sejak penerbitannya. Namun, sebagaimana diketahui Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum USU ini telah pergi ke haribaan Yang Maha Kuasa pada tahun 1999. Sepengetahuan penulis, sejak kepergian Guru Besar Hukum Agraria yang kritis itu tidak ada lagi buku yang melanjutkan kajian

---

[7] Perhatikan **Soemardijono**, ***HPL Atas Tanah***, http://www.landpolicy.or.id/kajian/2/tahun/2008/bulan/10/tanggal/20/id/133/, Diunduh 12 Oktober 2009, yang menyatakan bahwa permasalahan yang timbul sebagai akibat rumusan dan pengertian HPL, antara lain, adalah sebagai berikut:

a. HPL sebagai suatu jenis hak tidak diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria tetapi hanya suatu kebijakan yang dilandasi oleh peraturan Menteri.
b. Instansi Pemerintah sebagai pemegang HPL menjadi berfungsi ganda, ialah sebagai pengemban tugas pelayanan publik dan juga bertindak sebagai penguasa.
c. Batasan atau rumusan HPL demikian luas sehingga menimbulkan tumpang tindih kewenangan antar instansi. Sebagai contoh adalah kewenangan perencanaan dan penggunaan tanah, tumpang tindih dengan kewenangan Pemerintah Daerah. Adanya kewenangan mengenai perolehan keuangan dari pihak ketiga adalah tumpang tindih dengan kewenangan Departemen Keuangan, khususnya ketentuan dalam Undang-Undang No 20 Tahun 1996 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.
d. Bidang tanah sebagai aset Pemerintah apabila difungsikan untuk tujuan mendapatkan penghasilan, juga terkait dengan kewenangan Departemen Keuangan.
e. Persyaratan yang diminta oleh pemegang HPL pada umumnya memberatkan beban pihak ketiga, sehingga dapat menimbulkan konflik secara diam-diam atau terbuka.

Dalam pada itu, **Soemardijono** menyarankan agar HPL sebagai suatu jenis hak perlu diadakan pembahasan kembali sehingga didukung oleh sumber hukum yang benar. Lebih tegas dikatakan bahwa kepada instansi Pemerintah cukuplah diberikan Hak Pakai selama bidang tanahnya dipergunakan dan kembali kepada tugas pokoknya. Apabila suatu departemen tugas operasionalnya bersinggungan dengan unsur bisnis maka diwajibkan membertuk Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah. Bidang tanah yang dikuasai oleh Badan Usaha ini wajib tunduk pada ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya serta peraturan perundangan lainnya.

perkembangan aspek hukum dari HPL. Padahal, praksis pertanahan mengenai HPL terus berkembang, terutama sejak ditetapkan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Ada kesan bahwa sistem Hukum Agraria tidak saling sinkron dengan sistem Hukum Anggaran. Bahkan oleh Kepala BPN RI, Joyo Winoto, dinyatakan bahwa perkembangan HPL itu, kalau direnungkan secara hakikat 'mirip-mirip saja' dengan tanah perdikan. Otoritas pertanahan tidak memiliki mekanisme kontrol terhadap HPL. Padahal, HPL yang diberikan otoritas pertanahan itu mengandung kewenangan dari negara sebagaimana yang terdapat pada Pasal 2 UUPA. Dalam pada itulah, kiranya perlu untuk segera mengevaluasi HPL. Hasil evaluasi itu kelak dapat dijadikan sebagai masukan dalam penyusunan RUU Pertanahan: apakah RUU Pertanahan itu akan menghilangkan, memperkuat atau menata ulang HPL?[8] Dalam semangat urun rembug untuk memperkaya bahan evaluasi terhadap HPL itu juga lah kiranya buku ini ditulis.

Dalam melakukan telaahnya, penulis ingin konsisten melakukan kajian terhadap HPL berdasarkan sistem Hukum Agraria atau Hukum Tanah yang dikembangkan oleh Prof. Boedi Harsono. Boedi Harsono menyatakan bahwa Hukum Tanah adalah hukum yang mengatur Hak Penguasaan Atas Tanah (HPAT). Menurut Guru Besar Hukum Agraria Indonesia ternama itu, dengan pendekatan pengaturan HPAT sebagai lembaga hukum dan hubungan konkrit tersebut, maka ketentuan hukum yang mengaturnya dapat disusun dan dipelajari dalam suatu **sistematika yang khas** dan **masuk akal**. Disebut 'khas' karena hanya dijumpai dalam Hukum Tanah (tidak dijumpai dalam cabang-cabang hukum yang lain). Selanjutnya, disebut 'masuk akal' karena mudah ditangkap dan diikuti logikanya. Ketentuan-ketentuan Hukum Tanah yang mengatur HPAT sebagai lembaga hukum adalah ketentuan-ketentuan yang: (a) memberi **nama** pada hak penguasaan yang bersangkutan; (b) menetapkan **isinya**, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib, dan dilarang untuk

[8] Perhatikan Kepala BPN RI, Joyo Winoto, dalam *Himpunan Pidato 2010 Kepala Badan Pertanahan Nasional RI dan Pidato Presiden RI,* Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat – BPN RI, 2010, hlm. 260-261.

diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya; (c) mengatur hal-hal mengenai **subyek**nya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya; dan (d) mengatur hal-hal mengenai **tanah**nya (obyeknya). Selanjutnya, ketentuan-ketentuan Hukum Tanah yang mengatur HPAT sebagai hubungan hukum konkrit adalah ketentuan-ketentuan yang: (a) mengatur hal-hal mengenai **penciptaan**nya menjadi suatu hubungan hukum yang konkrit, dengan nama atau sebutan yang dimaksudkan di atas; (b) mengatur hal-hal mengenai **pembebanan**nya dengan hak-hak lain; (c) mengatur hal-hal mengenai **pemindahan**nya kepada pihak lain; (d) mengatur hal-hal mengenai **hapus**nya; (e) mengatur mengenai **pembuktian**nya.[9]

Bagi penulis, pandangan Boedi Harsono di ataslah yang membuat Guru Besar Hukum Agraria itu pantas disebut sebagai Bapak Hukum Agraria Indonesia. Karena sepanjang pengetahuan penulis, Guru Besar Hukum Agraria itulah Sarjana Hukum Indonesia yang pertama sekali berupaya membuat Hukum Agraria dipelajari sebagai suatu sistem hukum yang mandiri. Dengan pemikiran Prof. Boedi Harsono mengenai pengaturan HPAT sebagai lembaga hukum dan hubungan hukum konkrit tersebut, para pelaku studi Hukum Agraria/Tanah selanjutnya dipermudah untuk mempelajari Hukum Agraria/Tanah. Selain itu, dengan pengaturan sebagai lembaga hukum dan hubungan hukum konkrit tersebut akan dengan mudah diketahui lingkup rejim pengaturan Hukum Tanah. Jelasnya, akan mudah diketahui apakah suatu tindakan hukum termasuk pengaturan Hukum Tanah atau bukan.[10]

---

[9] **Boedi Harsono,** *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Cetakan Kesembilan, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 25.

[10] Argumen lebih rinci mengenai Prof. Boedi Harsono sebagai 'Bapak Hukum Agraria Indonesia' sedang ditulis oleh Oloan Sitorus, dkk, dan segera akan dipublikasikan oleh STPN Press.

BAB II
PERKEMBANGAN PENGATURAN HAK PENGELOLAAN

A. Ketidaktegasan Aturan Menuju Pengaturan yang Realistis (1870 s/d 1960)

1. Ketidaktegasan aturan pada Pemerintah Hindia Belanda (1870-1945)

Sesuai prinsip *domeinverklaring* (pernyataan pemilikan) yang dianut Pemerintahan Hindia Belanda, sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit,* maka semua tanah yang bebas sama sekali dari hak-hak seseorang (baik yang berdasarkan atas Hukum Adat maupun Hukum Barat) dianggap menjadi *vrij landsdomein* (tanah negara bebas), yakni yang dimiliki dan dikuasai penuh oleh Negara.

Pada pemerintahan Hindia Belanda, penguasaan tanah-tanah *vrij landsdomein* ini belum diatur secara khusus dan tegas. Oleh karena itu, pengaturan *vrij landsdomein* tunduk pada Peraturan Pemerintah tentang Penguasaan "Benda-benda Tidak Bergerak, Gedung-gedung, dan lain-lain Bangunan Milik Negara, seperti yang diatur dalam Staatsblad 1911 No. 110 sebagaimana terakhir diubah dengan Staatsblad 1940 No. 430. Di dalam PP itu disebutkan bahwa benda-benda milik negara yang tidak bergerak (termasuk tanah) dianggap ada di bawah penguasaan departemen, yang anggaran belanjanya membiayai pemeliharaannya. Pertanyaannya, bagaimanakah penguasaan tanah negara yang tidak secara nyata dipelihara oleh sesuatu departemen?

Di tengah keterbatasan aturan itu, Pemerintah Belanda berpendirian sebagai berikut:[11]

a. tanah *vrij landsdomein* karena pembebasan dari Hak Milik Indonesia oleh suatu departemen, dianggap ada di bawah penguasaan departemen tersebut;

---

[11] Penjelasan Umum PP No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara.

b. tanah *vrij landsdomein* yang penguasaannya tidak nyata-nyata diserahkan kepada departemen tertentu, dianggap ada di bawah penguasaan Departemen Dalam Negeri (*Departement van Binnenlands Bestuur*).[12]

Dengan sikap Pemerintah yang seperti itu, maka semua bidang tanah Negara sudah masuk dalam penguasaan sesuatu departemen. Atas dasar penguasaan itulah, maka setiap departemen dapat berkewajiban menggunakan tanah yang dikuasainya itu menurut peruntukannya. Bagi *Departement van Binnenlands Bestuur*, selain kewajiban itu, juga mempunyai kewajiban khusus untuk menjaga agar tidak terjadi pelanggaran hak-hak Negara atas '*domein*nya'. Sekali lagi, kewajiban-kewajiban departemen di atas bukanlah sesuatu yang secara tegas dibebankan oleh Staatsblad 1911 No. 11 pada waktu itu, melainkan hanya berdasarkan suatu rasionalitas bahwa setiap penguasaan mengandung kewajiban-kewajiban.

2. Pengaturan yang realistis (1945-1960)

Untuk mencegah terjadinya kevakuman hukum di Indonesia, maka UUD 1945 mengatur ketentuan peralihan mengenai eksistensi dari suatu aturan yang berasal dari Pemerintahan Kolonial, yang intinya bahwa semua aturan dan lembaga hukum yang ada, masih dinyatakan berlaku sebelum ditetapkan aturan dan lembaga hukum yang baru. Kiranya, ketentuan transisional yang demikian adalah wajar, namun dengan tetap berpegang pada prinsip dasar bahwa pemaknaan dan pelaksanaan aturan dan lembaga hukum kolonial itu harus dilakukan dalam konteks negara yang sudah merdeka dan berdaulat. Dengan jalan pemikiran yang seperti inilah dilakukan penerapan Staatsblad 1911 No. 110 di Indonesia yang sudah berdaulat sebagai bangsa.

---

[12] Tugas *Departement van Binnenlands Bestuur* (BB) meliputi Jabatan Kepolisian, Transmigrasi, dan Agraria. Jelas kiranya mengapa pada jaman Hindia Belanda, *vrij landsdomein* di bawah penguasaan *Departement van Binnenlands Bestuur* (Dept BB), yakni karena salah satu tugas departemen itu adalah menyangkut agraria.

Selaras dengan prinsip dasar di atas, maka tanah negara yang sudah dalam penguasaan instansi pemerintah tertentu, menjadi tanah-aset instansi pemerintah tersebut; sedangkan yang belum diserahkan dalam penguasaan instansi tertentu menjadi 'dalam penguasaan' Departemen Dalam Negeri sebagai instansi yang juga bertanggung jawab di bidang keagrariaan/pertanahan. Sebagaimana diketahui bahwa Departemen Dalam Negeri pada zaman pemerintahan Hindia Belanda (*Departement van Binnenlands Bestuur* – disingkat Dept. BB) meliputi jabatan Kepolisian, Transmigrasi, dan Agraria. Sampai pada waktu ditetapkannya PP No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara, otoritas pertanahan tetap berada pada Departemen Dalam Negeri.

Sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum PP No. 8 Tahun 1953, latar belakang ditetapkannya PP tersebut adalah akibat ketidaktertiban penguasaan dan penggunaan tanah-tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah pada masa pendudukan Jepang. Untuk mendukung kelancaran usaha-usaha peperangan, maka berbagai jawatan dari pemerintahan pendudukan Jepang diberi keleluasaan penuh untuk mengatur kepentingannya masing-masing. Akibatnya, jawatan-jawatan itu bertindak sendiri dengan mengabaikan peraturan-peraturan yang ada (yang tidak tegas: tafsir penulis), sehingga banyak tanah-tanah negara yang:

a. dipergunakan menyimpang dari tujuan yang ditentukan semula;
b. dialihkan dari suatu jawatan ke jawatan lainnya, tanpa melalui acara penerimaan dan penyerahan yang resmi;
c. terlantar karena tidak dibutuhkan lagi oleh jawatan yang mengusainya;
d. dibeli dari penduduk tanpa memperhatikan aturan, sehingga tidak diketahui jawatan manakah yang menguasainya.

Tindakan berbagai jawatan yang tidak dilakukan berdasarkan garis kebijakan yang seragam itu akan mengakibatkan kesimpangsiuran penguasaan tanah negara pada umumnya. Carut-marut itu tidak dapat lagi diselesaikan hanya berpedoman pada Peraturan Pemerintah (PP) sebagaimana dalam Staadsblad 1911

No. 110. Tegasnya, dibutuhkan peraturan baru yang secara tegas dan khusus digunakan untuk mengatasi kesimpangsiuran penguasaan tanah negara. Oleh karena Staadblad 1911 No. 110 merupakan produk hukum yang berbentuk PP, maka produk hukum yang dimaksudkan ini juga haruslah dalam bentuk PP. PP itu adalah PP No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara.

Fokus pengaturan PP No. 8 Tahun 1953 adalah menghapus keraguan mengenai hak-hak penguasaan atas berbagai tanah negara, agar dapat memperlancar dan menjamin pelaksanaan penguasaan tanah-tanah itu guna mendatangkan manfaat bagi negara dan masyarakat. Melihat permasalahan yang dihadapi pada waktu itu, maka yang pertama-tama dipandang perlu untuk dilakukan adalah meletakkan pengawasan atas tanah-tanah negara itu di dalam satu tangan, yakni Menteri Dalam Negeri. Pada waktu itu, Menteri Dalam Negerilah yang bertanggungjawab dalam urusan tanah. Hal itu merupakan warisan dari zaman Hindia Belanda. Sejarah mencatat bahwa urusan agraria tetap berada di lingkungan Departemen (Kementerian) Dalam Negeri berlangsung sampai dengan tahun 1955, yakni saat dibentuknya Kementerian Agraria.[13]

Kemajuan dari PP No. 8 Tahun 1953 adalah bahwa penetapannya memang secara sengaja (khusus dan tegas) ingin mengatur tentang penguasaan tanah-tanah negara, dalam hal ini lebih banyak difokuskan pada pengawasan penggunaannya. Hal yang perlu mendapatkan catatan adalah bahwa penguasaan tanah negara dalam hal ini masih dibangun di atas konsep *domein,* yakni bahwa hubungan antara tanah dengan negara adalah hubungan pemilikan yang berdimensi privat. Lalu, berdasarkan prinsip *domeinverklaring* (pernyataan domein), maka semua tanah yang tidak bisa dibuktikan sebagai milik seseorang (baik berdasarkan

[13] Perhatikan **Direktorat Publikasi Ditjen PPG Departemen Penerangan** dan **Ditjen Agraria** Depdagri, tanpa tahun, hlm. 33, yang menyatakan bahwa pada tahun 1951/1952 Mr Dr. Gondokusumo ditunjuk sebagai Menteri Negara Urusan Agraria. Kemudian berturut-turut ditunjuk menjadi Menteri Agraria, Moh Hanafiah (1954/1955) dan I. Gusti Gde Rake (1955), kesemuanya masih berada dalam lingkungan Kementerian Dalam Negeri.

Hukum Adat atau Hukum Barat), maka tanah itu dipandang sebagai tanah negara bebas *(vrij landsdomein)*. Tanah negara bebas *(vrij landsdomein)* yang penguasaannya tidak secara nyata diserahkan kepada suatu Departemen itulah yang berada di bawah pengawasan Departemen Dalam Negeri sebagai otoritas pertanahan pada waktu itu.

Seyogianya, setelah Indonesia merdeka menjadi bangsa yang berdaulat, PP No. 8 Tahun 1953 itu harus dibangun di atas dasar konstitusi negaranya, yakni UUD 1945. Pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 itu secara tegas dikatakan bahwa hubungan antara negara dengan tanah adalah hubungan penguasaan, bukan pemilikan. Hubungan itu dalam Hukum Agraria Nasional diformulasikan sebagai Hak Menguasai Negara (HMN). Dengan demikian, tidak akan ada lagi istilah *landsdomein* (tanah 'milik' negara), *vrij landsdomein* (tanah negara bebas), dan *onvrij landsdomein* (tanah negara tidak bebas). Dalam konsep HMN, semua tanah di wilayah Negara Kesatuan R.I. adalah objek/lingkungan hukum berlakunya HMN. Namun, tanah-tanah yang belum dilekati hak atas tanah disebut sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara, yang dalam bahasa awam disebut sebagai tanah negara.

ANATOMI PP NO. 8 TAHUN 1953

• **Konsekuensi penetapan**	hanya mencabut sebagian ketentuan Staatsblad 1911 No. 110, karena lembaran negara itu memang tidak secara khusus mengatur tentang penguasaan tanah-tanah Negara.
• **Batang tubuh**	PP ini terdiri dari 3 bab, 14 pasal. Bab I tentang Pemakaian istilah (Pasal 1); Bab II tentang Ketentuan Umum (Pasal 2-11); dan Bab III tentang Ketentuan-ketentuan Khusus Mengenai Daerah Swatantra (Pasal 12-14).
• **Inti subtansi dari PP 8/1953**	a. Penguasaan atas tanah negara berada pada Menteri Dalam Negeri/Mendagri, (sekarang dibaca Kepala BPN RI: penulis) kecuali bila tanah negara itu telah diserahkan kepada Kementerian/Jawatan atau Daerah Swatantra (Pasal 2 dan 3); b. Penguasaan atas tanah negara dapat diserahkan kepada Kementerian/Jawatan untuk melaksanakan kepentingan tertentu dan kepada Daerah Swatantra untuk

	menyelenggarakan kepentingan daerahnya (Pasal 4); c. Jika tanah dalam butir b tidak digunakan lagi, penguasaannya diserahkan kembali Kepada Mendagri (Pasal 5); d. Penguasaan yang diberikan kepada Kementerian/Jawatan atau Daerah Swatantra dapat dicabut kembali oleh Mendagri bila: (1) penyerahan itu belum atau tidak tepat lagi; (2) luas tanah yang diserahkan melebihi keperluannya, dan (3) tanah tidak dipelihara atau tidak dipergunakan sebagaimana mestinya (Pasal 8); e. Tanah negara yang penguasaannnya diserahkan kepada Kementerian/Jawatan dan Daerah Swatantra, sebelum digunakan dapat diberikan kepada pihak lain dalam waktu pendek dengan izin Kementrian/ Jawatan dan Daerah Swatantra tersebut. Izin bersifat sementara dan dapat dicabut serta harus diberitahukan kepada Mendagri (Pasal 9) f. Kepada Daerah Swatantra dapat diberikan penguasaan atas tanah negara untuk dapat diberikan kepada pihak lain dengan sesuatu hak menurut ketentuan Mendagri (Pasal 12).
• **Komentar penulis**	a. Tanah negara sekarang ini bukan lagi terjemahan dari *landsdomein,* melainkan Tanah yang langsung dikuasai oleh Negara; b. Penguasaan tanah negara berada pada Mendagri (sekarang ini Kepala BPN RI); c. Penguasaan atas tanah negara kepada Kementerian Jawatan dan Daerah Swatantra ditujukan bagi keperluan tugasnya dengan luasan sebatas kebutuhannya; d. Penggunaan tanah negara oleh Pihak Ketiga berdasarkan izin serta bersifat sementara dan berjangka pendek *(interim use)*, dalam arti hanya dibolehkan sebelum digunakan oleh instansi Pemerintah (Pusat dan Daerah) tersebut; e. Penguasaan tanah negara yang diberikan kepada Daerah Swatantra dimaksudkan untuk keperluan membangun perumahan rakyat, yang kemudian dapat dijual atau

	disewakan kepada masyarakat (Penjelasan Pasal 12). Penggunaan istilah 'dijual' atau 'disewakan' dalam hal ini masih dimungkinkan oleh karena PP 8/53 bertolak dari konsep bahwa hubungan negara dengan tanah adalah hubungan –pemilikan (*domein*).

Kehadiran PP No. 8 Tahun 1953 dengan segala kelemahannya itu harus dipahami sebagai suatu solusi yang ditempuh dalam keadaan yang mendesak. Prof. A.P. Parlindungan mengatakan bahwa penetapan PP No. 8 Tahun 1953 adalah sebagai akibat keperluan yang sangat mendesak untuk instansi pemerintah dalam mengelola pemerintahan, yang memerlukan lahan-lahan untuk melaksanakan tugasnya, padahal pada waktu itu pemerintah menegaskan bahwa untuk sementara tidak akan menerbitkan hak-hak atas tanah yang bertakluk kepada Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Selain itu, posisi Pemerintah juga sedang menanti panitia urusan tanah mengajukan usul pembaharuan hak-hak tanah di Indonesia.[14] Dengan perkataan lain, tampaknya ingin dikatakan bahwa kehadiran PP No. 8 Tahun 1953 adalah suatu putusan politik hukum agraria yang paling realistis yang dapat ditempuh saat itu. Memang penyusunan PP tersebut belum sepenuhnya dibangun di atas konsep yang modern dalam hubungan negara dengan tanah, namun juga telah berangkat dari suatu tekad untuk tidak lagi memungkinkan penerbitan hak atas tanah yang berdasarkan Hukum Barat. Misalnya, bahwa pemberian hak penguasaan atas tanah terhadap instansi Pemerintah tidak lagi dalam bentuk hak-hak barat, seperti Hak Eigendom Instansi Pemerintah (Pusat dan Daerah), melainkan sudah ditegaskan tetap sebagai Hak Penguasaan. Namun harus diakui bahwa penyusunan PP No. 8 Tahun 1953 itu belum sepenuhnya berangkat dari semangat perjuangan bangsa yang berdaulat untuk membangun hukum.

---

[14] **A.P. Parlindungan**, *HPL Menurut Sistem UUPA (Undang-undang Pokok Agraria)*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm. 65.

B. Penguatan Penataan HPL (1960-1965)

Setelah dipersiapkan selama 12 tahun, akhirnya pada 24 September 1960, Indonesia menetapkan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-undang Pokok Agraria dan disingkat UUPA). Sebagai penjabaran dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, UUPA secara otentik merumuskan isi dan sifat HMN, yakni kewenangan yang semata-mata bersifat publik. Tegasnya, UUPA mengambil sikap yang sangat berbeda dengan Hukum Tanah Administratif sebelum UUPA yang menganut paham bahwa hubungan hukum antara negara dan tanah berdasarkan *domein-verklaring*.

Ketegasan UUPA mengenai hubungan antara negara dengan tanah ini disebutkan dalam Penjelasan Umum II, yang menyatakan: *"Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa-untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa* (garis bawah: penulis). *Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan, bahwa "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara". Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki", akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi :*

a. *mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya;*
b. *menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;*
c. *menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.*

Sekali lagi ditegaskan, hubungan penguasaan negara dengan tanah yang bersifat publik itulah yang dalam Hukum Agraria Nasional disebut sebagai Hak Menguasai dari Negara atau lazim disebut Hak Menguasai Negara (HMN). Pasal 2 ayat (4) UUPA menyatakan: *"Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan* (garis bawah: penulis) *kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah."* Salah satu bentuk pelaksanaan pendelegasian HMN ini dapat dilakukan dalam bentuk pemberian HPL. Jika Pasal 2 dan 3 PP No. 8 Tahun 1953 menggunakan istilah 'penyerahan penguasaan tanah negara' kepada suatu Kementerian atau Jawatan atau Daerah Swatantra, hal itu karena didasarkan pada suatu konsep bahwa hubungan negara dengan tanah masih merupakan hubungan pemilikan *(domein)*. UUPA menggunakan ungkapan 'pelaksanaannya dapat dikuasakan', karena berangkat dari pandangan bahwa hubungan negara dengan tanah adalah hubungan penguasaan yang berkarakter publik yang disebut sebagai HMN. Pelaksanaan HMN inilah yang sebagian dikuasakan atau didelegasikan kepada Daerah Swatantra dan Masyarakat Hukum Adat. Namun persamaan dari keduanya adalah bahwa pelaksanaan bagian dari HMN itu hanya dapat didelegasikan kepada badan hukum publik, yakni instansi Pemerintah Pusat (Kementrian/Jawatan), Daerah Swatantra/otonom, dan Masyarakat Hukum Adat.

Oleh karena bentuk hukum dari UUPA lebih tinggi daripada PP No. 8 Tahun 1953, maka posisi PP No. 8 Tahun 1953 menjadi salah satu aturan pelaksanaan dari UUPA, dalam hal ini menjadi salah satu pelaksanaan dari Pasal 2 ayat (4) UUPA. Konsekuensinya, segala ketentuan PP No. 8 Tahun 1953 yang tidak selaras dengan ketentuan dan semangat UUPA, (secara teoretis) otomatis tidak berlaku. Dalam arti, ketentuan dan semangat UUPA lah yang berlaku. Dengan konteks seperti itu, maka berkaitan dengan pengaturan 'pengelolaan tanah negara', tampak bahwa langkah hukum yang dilakukan UUPA adalah melakukan penguatan penataan hukum dari (cikal bakal) lembaga hukum 'HPL'. Ketentuan,

semangat, dan logika UUPA yang kiranya dapat dikategorikan sebagai upaya untuk melakukan penguatan penataan HPL ini adalah sebagai berikut:

a. hubungan negara dengan tanah adalah dalam bentuk penguasaan yang bersifat publik yang disebut dengan istilah HMN, oleh karena negara diposisikan sebagai badan penguasa;
b. kemungkinan terjadinya lembaga hukum baru yang disebut 'HPL' adalah dalam kerangka pelaksanaan sebagian dari HMN yang didelegasikan atau dikuasakan kepada instansi Pemerintah lainnya baik di pusat maupun daerah;
c. sifat publik dari HMN harus tercermin dalam isi kewenangan HPL, sehingga kalaupun di dalam kewenangan HPL juga terkandung kewenangan yang bersifat keperdataan itu adalah pelengkap yang hanya dibolehkan dalam konteks kewenangan publik, sehingga keberadaan sifat privat itu tidak akan mengubah karakter dari HPL sebagai lembaga hukum yang berisi kewenangan yang bersifat publik;
d. tujuan pemberian HPL bagi subjek hukum tertentu harus tetap dalam rangka peningkatan sebesar-besar kemakmuran rakyat, tidak berhenti pada pencapaian tujuan subjek HPL itu sendiri.

Namun, Prof. A.P. Parlindungan mengatakan: "HPL ini jelaslah suatu hak yang oleh UUPA telah lupa untuk diatur dalam perundang-undangan Agraria (UUPA), demikian pula dalam ketentuan konversi hal ini terlupa juga ditentukan menjadi hak apa, sedangkan lembaga yang sejenis ini sudah ada sebelum berlakunya UUPA, yang ada pada pemerintah daerah atau lembaga-lembaga pemerintahan seperti pelabuhan-pelabuhan." Lebih lanjut Guru Besar Hukum Agraria yang kritis itu menyarankan agar pengaturan HPL dituangkan dalam undang-undang, sehingga akan memantapkan sistemnya dan lebih tegas sesuai dengan tuntutan kemajuan dan pembangunan nasional. Usul itu dikemukakan karena beliau memprediksi pada waktu itu (tahun 1989) akan sangat banyak instansi yang akan diberikan HPL dan akan banyak pula hak-hak yang timbul dari HPL itu sendiri.[15]

---

[15] **A.P. Parlindungan**, op cit., hlm. 84.

Berkaitan dengan pandangan Prof. A.P. Parlindungan mengenai 'kelupaan' UUPA di atas, tampaknya ada kebenarannya, karena kemudian terbit Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijaksanaan Selanjutnya. Peraturan Menteri Agraria ini mengatakan bahwa Hak Penguasaan Atas Tanah Negara sebelum berlakunya peraturan ini, yang hanya digunakan untuk keperluan instansi itu sendiri dikonversi menjadi Hak Pakai selama digunakan untuk keperluan instansi tersebut (Pasal 1). Selanjutnya, bagi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara yang selain digunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, juga dimaksudkan untuk dapat diberikan suatu hak kepada Pihak Ketiga dikonversi menjadi HPL. Perlu ditegaskan bahwa Peraturan Menteri Agraria (PMA) No. 9 Tahun 1965 inilah yang pertama kali mengintroduksi HPL dalam sistem Hukum Agraria Indonesia (Pasal 2). Apakah makna konversi sama dengan yang dimaksud dalam ketentuan Konversi dalam UUPA? Kalau demikian, maka konversi berdasarkan PMA No. 9 Tahun 1965 berarti terjadi secara hukum, sehingga tindakan yang dilakukan kemudian yang berupa pendaftarannya hanya bersifat deklaratif. Kenyataan, praksis pertanahan menunjukkan bahwa proses pensertipikatan tanah HPL dilakukan dengan proses pemberian hak. Hal itu berarti, hakikat HPL tetaplah secara hukum merupakan tanah negara.

Pasal 6 ayat (1) PMA No. 9 Tahun 1965 ini melakukan penataan awal terhadap isi dan sifat dari HPL. Dikatakan bahwa HPL memberikan wewenang kepada pemegangnya, untuk:

a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;
b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
c. menyerahkan bagian-bagian dari 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.

Jelas kiranya bahwa isi dan sifat HPL memiliki kewenangan yang bersifat publik (Poin a, c, dan d) dan privat (Poin b). Tidak jelas kewenangan privat yang bagaimana yang dapat

dijadikan sebagai salah satu isi dari kewenangan HPL. Apakah karakteristik dari kewenangan privat itu dan bagaimana hal itu berkaitan dengan kewenangan publik lainnya, sehingga kewenangan privat itu tidak mengurangi sifat publik dari HPL. Perlu kiranya diingat bahwa jika kewenangan privat itu yang menonjol, maka hak yang dipegang oleh instansi pemerintah itu seharusnya adalah Hak Pakai selama digunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya.

Selanjutnya Pasal 6 ayat (2) PMA No. 9 Tahun 1965 melakukan pembatasan-pembatasan tanah yang akan diberikan kepada Pihak Ketiga, sebagai berikut:

a. tanah yang luasnya maksimum 1.000 M2 (seribu meter persegi);
b. hanya kepada warganegara Indonesia dan Badan Hukum yang dibentuk menurut Hukum Indonesia serta berkedudukan di Indonesia;
c. pemberian hak untuk yang pertama kali saja, dengan ketentuan bahwa perubahan, perpanjangan, dan pengantian hak tersebut akan dilakukan oleh instansi agraria yang bersangkutan, dengan asasnya tidak mengurangi penghasilan yang diterima sebelumnya oleh pemegang hak.

Ketiga pembatasan itu masih sangat sumir. Artinya, dibutuhkan aturan yang secara khusus mengatur kemungkinan pemberian hak atas tanah kepada Pihak Ketiga tersebut. Misalnya, belum mendapat kejelasan mengenai hak atas tanah yang manakah yang dapat dipegang oleh Pihak Ketiga. Dengan demikian, PMA No. 9 Tahun 1965 baru berfungsi untuk memberikan gambaran singkat tentang: bagaimanakah isi dan sifat dari HPL; bagaimanakah terjadinya HPL dari Hak Penguasaan Atas Tanah Negara; dan bagaimanakah gambaran mengenai cara pemberian hak atas tanah di atas HPL. Oleh karena masih merupakan aturan yang bersifat sumir dan singkat, maka dibutuhkan aturan yang lebih terinci untuk mengatur ketiga hal itu.

C. Pergeseran HPL Menuju Karakter Privat (1965-1996)

Secara asumtif, dapat dikatakan bahwa karakter privat dari HPL untuk pertama kali timbul sejak HPL itu diwajibkan untuk didaftar, pertama kali ditentukan oleh PMDN No. 1 Tahun 1966.

Akhirnya, praksis pendaftaran tanah kita pun mengenal bahwa hak-hak atas tanah yang didaftar meliputi: HM, HGU, HGB, HP, dan HPL. Dalam administrasi pertanahan akhirnya disejajarkan HPL dengan hak atas tanah lainnya. Prof. Boedi Harsono menegaskan, HPL didaftar dan diterbitkan sertipikat sebagai tanah bukti haknya, tetapi sebagai "gempilan" HMN tidak dapat dipindahtangankan.[16]

Selain karena kewajiban untuk didaftarkan, ternyata nuansa privat HPL juga disebabkan oleh kenyataan bahwa berbagai aturan perundang-undangan mensejajarkan HPL dengan hak atas tanah. Prof. Maria S.W. Sumardjono menemukan aturan-aturan tersebut sebagai berikut:[17]

1. Permendagri No. 1 Tahun 1967 diubah dengan Permendagri No. 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah.
   Dalam Pasal 12 PMDN 6 Tahun 1972 mengenai wewenang Mendagri membuat keputusan mengenai pemberian, perpanjangan/pembaharuan, menerima pelepasan, izin pemindahan hak serta pembatalan, HPL dimasukkan menjadi satu kelompok dengan Hak Milik (HM), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP), dan Hak Guna Usaha (HGU).
2. Permendagri No. 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah.
   Penyebutan HPL sejajar dengan HM, HGU, HGB, dan HP tercantum dalam Pasal 1 angka 1. Lebih lanjut tentang HPL disebutkan dalam Pasal 28 yang mendefinisikan HPL sebagai 'hak atas tanah Negara' seperti dimaksudkan oleh PMA No. 9 Tahun 1965. Penyamaan HPL dengan hak atas tanah lainnya disebut juga dalam Pasal 30 dan 31.
3. Permendagri N0. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan.
   Penyebutan HPL sejajar dengan HGU, HGB, dan HP terdapat dalam Pasal 2.

---

[16] **Boedi Harsono**, op. cit., hlm. 277, 278.
[17] **Maria S.W. Sumardjono**, loc. Cit.,

4. UU No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun
UU ini meneguhkan kedudukan HPL sebagai hak atas tanah Hal ini dapat dibaca pada Pasal 7 ayat (1) dan (2) yang menyebutkan:
   a. Rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah HM, HGB, HP atas tanah negara atau HPL sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
   b. Penyelenggara pembangunan yang membangun rumah susun di atas tanah yang dikuasai dengan HPL, wajib menyelesaikan status HGB di atas HPL tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum menjual satuan rumah susun yang bersangkutan.

Walaupun, administrasi pendaftaran tanah dan beberapa aturan perundang-undangan pertanahan menselaraskan HPL dengan hak atas tanah, namun HPL tetaplah suatu hak yang berkarakter publik sebagai pelaksanaan sebagian dari HMN kepada subjek hak tertentu yang biasanya juga adalah badan hukum publik. Prof. Boedi Harsono mengatakan bahwa HPL dalam sistematika hak-hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah. Pemegang HPL memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang dihaki bagi keperluan usahanya. Tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utamanya adalah, bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-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 dalam Pasal 2 UUPA. Sehubungan dengan itu, HPL pada hakikatnya bukan hak atas tanah, melainkan "gempilan" dari HMN.[18]

[18] **Boedi Harsono**, op. cit., hlm. 277.

D. HPL Kembali Cenderung Berkarakter Publik (1996 – Sekarang)

Kesimpangsiuran pemahaman tentang HPL dengan segala implikasinya mulai dikoreksi sejak tahun 1996. Hal itu ditandai dengan ditetapkannya PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.[19] Lebih jelas, Pasal 1 angka 2 merumuskan definisi HPL sebagai: *"hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya."* Rumusan ini jelas meluruskan defenisi HPL dalam peraturan sebelumnya, yang mengatakan bahwa HPL adalah hak atas tanah negara yang mempunyai kewenangan lebih kurang seperti isi kewenangan HMN (Pasal 28 PMDN No. 5 Tahun 1973). Pasal 1 angka 2 PP No. 40 Tahun 1996 menyatakan bahwa HPL adalah HMN yang diketahui semata-mata berisi kewenangan publik sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Pemegang HPL hanya melaksanakan sebagian dari isi HMN yang dilimpahkan kepadanya. Dalam pada itulah dikatakan HPL merupakan "gempilan" (istilah Prof. Boedi Harsono) atau "bagian" dari HMN. Nuansa publik dari HPL tampak ketika akan dilakukan pemberian hak atas tanah dalam hal ini HGB dan HP kepada Pihak Ketiga. Dikatakan bahwa pemberian HGB dan HP di atas HPL dilakukan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri (sekarang Kepala BPN) atau Pejabat yang ditunjuk atas usul pemegang HPL.

Selanjutnya, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan HPL, juga menunjukkan sikapnya terhadap sifat publik dari HPL. Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri ini juga mengatakan bahwa HPL adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Untuk memperoleh HGB/HP di atas HPL, pemohon harus memperoleh penunjukan

---

[19] **Maria S.W. Sumardjono**, op. cit., hlm. 205-206.

berupa perizinan penggunaan tanah dari pemegang HPL (Pasal 4 ayat (2)).

Konsisten dengan karakter publik HPL, maka subjek hukum yang dimungkinkan untuk memperoleh HPL juga seyogianya adalah benar-benar yang secara sempurna merupakan badan hukum publik. Kenyataannya, Pasal 67 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No 9 Tahun 1999 menentukan bahwa yang dapat menjadi pemegang HPL adalah: (1) Instansi Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah; (2) Badan Usaha Milik Negara; (3) Badan Usaha Milik Daerah; (4) PT. Persero; (5) Badan Otorita; (6) Badan-badan hukum lainnya yang ditunjuk Pemerintah. Penulis berpendirian, bahwa (politik hukum di masa mendatang) subjek HPL sebaiknya adalah badan hukum publik yang memang tugas dan fungsinya adalah untuk melayani kepentingan publik, bukan yang melakukan kegiatan yang bersifat komersial.

Jika karakter publik dari HPL semakin dikuatkan, maka seharusnya pula hal itu berimplikasi terhadap tujuan akhir dari pemberian HPL yakni untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sikap dasar mengenai tujuan akhir ini penting untuk mendasari penataan HPL di masa depan, sehingga hakikatnya sebagai "gempilan" atau "bagian" dari HMN konsisten dalam implementasinya. Sebagai contoh, penyelesaian KAMPUNG TUA di Pulau Batam, yang akhirnya disertipikatkan melalui kegiatan Prona dan Proda.[20] Sebelumnya, berdasarkan Keppres No. 41 Tahun 1973 dan Kepmendagri No. 43 Tahun 1977, seluruh areal tanah di atas Pulau Batam dan pulau-pulau lain di sekitarnya diberikan HPL kepada Otorita Batam. Jika ada tanah-tanah masyarakat yang masih dikuasai/digarap atau dimiliki dengan hak tertentu hanya diberi pilihan untuk menerima ganti kerugian. Yang tidak mau menerima ganti kerugian, lalu berusaha mengajukan permohonan hak atas tanah

[20] **Tribun**, *Walikota Serahkan Sertipikat Tanah Upaya Legalitas Kampung Tua*, http://skycrapercity.com, Diakses 1 September 2009.

kepada otoritas pertanahan, ternyata ditolak.[21] Bagi penulis, pensertipikatan KAMPUNG TUA adalah contoh baik dari sikap konsisten menyatakan HPL sebagai "gempilan" atau "bagian" dari HMN.

[21] **Irzal Zeda**, *Permasalahan dan Prospek Pertanahan di Pulau Batam*, http://irsal-zeda.blogspot.com. Diakses 1 September 2009.

BAB III
HAK PENGELOLAAN SEBAGAI LEMBAGA HUKUM

A. Sebutan

Sebutan HPL dapat ditelusuri dari sejarah perkembangan pengaturan HPL itu sendiri. Menurut A.P. Parlindungan, cikal bakal HPL sangat unik. Semula istilahnya diambil dari Bahasa Belanda, yaitu *beheersrecht,* yang diterjemahkan menjadi Hak Penguasaan. Hak Penguasaan dimaksud adalah hak penguasaan atas tanah-tanah negara.[22] Dalam tata pemerintahan saat itu dipergunakan istilah *'in beheer'* yang dalam tata hukumnya termasuk hukum publik. Kata *'in beheer'* dapat dibaca pada *Staatsblad (Stb)* 1911 No. 110 jo Stb 1940 No. 430. Pada angka III Stb 1911 No. 111[23] menyatakan: *"De in dit besluit bedoelde onroerende goederen, gebouwen en inrichtingen worden geacht te staan beheer van dat Departement* (garis bawah: penulis) *ten laste van welks begrootingsafdeeling het onderhoud daarvan komt"* (Barang-barang tetap/tidak dapat bergerak, gedung-gedung dan lembaga-lembaga yang dimaksudkan dalam surat keputusan ini, dianggap berada dalam penguasaan departemen yang bagian anggaran keuangannya melaksanakan perawatannya).

Lebih lanjut, perihal penguasaan tanah-tanah negara diatur dalam PP No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara (selanjutnya disebut PP No. 8 Tahun 1953). Latarbelakang penetapan PP tersebut adalah untuk mengatur kembali kesimpangsiuran dalam urusan penguasaan tanah negara umumnya yang diawali pada masa pendudukan Jepang, yang tidak dapat diatasi dengan S. 1911 No. 110. Satu-satunya cara adalah dengan membentuk peraturan baru untuk mengatur kembali kesemrawutan urusan penguasaan tanah-tanah negara itu. Itulah sebabnya diterbitkan PP No. 8 Tahun 1953 pada

---

[22] **A.P. Parlindungan,** *HPL Menurut Sistem U.U.P.A. (Undang-undang Pokok Agraria)*, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 1989,

[23] Staatsblad 1911 No. 110 tentang Penguasaan Benda-benda Tidak Bergerak, Gedung-gedung dan Lain-lain Bangunan Milik Negara dipandang sebagai cikal bakal istilah *beheer* dalam penguasaan tanah

tanggal 24 Januari 1953. Penjelasan Umum Angka 5 PP No. 8 Tahun 1953 menyatakan: *"Untuk melancarkan usaha-usaha peperangan, berbagai Jawatan dari Pemerintah pendudukan Jepang diberi keleluasaan penuh untuk mengatur kepentingannya masing-masing. Akibatnya ialah, bahwa dalam urusan tanah, Jawatan itu berbuat sekehendak sendiri dengan mengabaikan peraturan-peraturan yang ada. Banyaknya tanah-tanah negara yang dengan begitu saja dipergunakan untuk keperluan yang menyimpang daripada tujuan yang telah ditentukan semula atau dipindah-pindahkan dari tangan jawatan yang satu ke jawatan yang lain, dengan tidak melalui acara penerimaan dan penyerahan yang resmi."*

UUPA tampaknya kelupaan memberikan perhatian pada pengaturan Hak Penguasaan (*beheersrecht)* tersebut. Tetapi, di dalam Penjelasan Umum II (2) UUPA antara lain dinyatakan: *"..... Negara dapat memberikan tanah ..... 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 (garis bawah: dari penulis) kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat (4))*. Berarti, pada awalnya kewenangan untuk menggunakan tanah bagi pelaksanaan tugas Badan Penguasa di atas belum disebut dengan terminologi yuridis 'HPL', melainkan hanya dengan sebutan 'dalam pengelolaan'. Timbul pertanyaan, apakah tanah Hak Penguasaan sama dengan tanah 'dalam pengelolaan' Badan Penguasa? Meskipun istilah tersebut berbeda tampaknya tanah yang dimaksudkan sebagai tanah 'Hak Penguasaan' atau tanah 'dalam pengelolaan' Badan Penguasa itu memiliki konotasi yang sama, yakni sama-sama tanah yang dikuasai oleh Badan Penguasa Negara (Departemen (sekarang Kementerian)), Jawatan atau Daerah Swatantara (sekarang disebut Daerah Otonom).

Pada tanggal 6 Desember 1965 ditetapkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan ketentuan-ketentuan tentang kebijaksanaan selanjutnya (PMA No. 9 Tahun 1965). PMA ini selanjutnya ditindaklanjuti oleh PMA No. 1 Tahun 1966 tentang

Pendaftaran Hak Pakai dan HPL.[24] Pasal 1 dan 2 PMA No. 9 Tahun 1965 menyatakan bahwa jika Hak Penguasaan digunakan untuk 'keperluan sendiri' dari Departemen-departemen, Direktorat-direktorat, dan Daerah Swapraja dikonversi menjadi Hak Pakai; dan jika Hak Penguasaan itu selain untuk instansi sendiri tanah tersebut juga dimaksudkan untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka dikonversi menjadi HPL. Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 itulah aturan keagrariaan yang pertama kali mengintroduksi terminologi yuridis HPL dalam sistem hukum keagrariaan nasional.

Dalam perkembangan selanjutnya, berbagai aturan setingkat menteri sudah mulai lebih tegas menggunakan istilah HPL serta mengatur isi dan sifat dari HPL tersebut. Namun, istilah HPL baru mendapat pengaturan lebih berwibawa setelah dikukuhkan oleh UU No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.[25]

B. Isi dan Sifat

Dari berbagai rumusan kewenangan HPL dalam aturan perundang-undangan (Lihat Tabel 1) dapat disimpulkan bahwa HPL mengandung 2 (dua) sifat kewenangan: kewenangan publik (merencanakan penggunaan dan menyerahkan bagian dari HPL untuk pihak ketiga) serta kewenangan privat yakni kewenangan untuk menggunakan tanahnya untuk keperluan pelaksanaan tugasnya. Kedua sifat itulah yang membuat para praktisi, pegiat, dan akademisi

---

[24] Pengaturan HPL selanjutnya dapat dilihat pada PMDN No. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Hak Untuk Keperluan Perusahaan dan PMDN No. 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah HPL Serta Pendaftarannya. Akhirnya, eksistensi HPL dikukuhkan dalam UU No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.

[25] Perhatikan **Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU No. 16 Tahun 1985** yang menyebutkan:

(1) *Rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah HM, HGB, HP atas tanah negara atau **HPL** sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;*

(2) *Penyelenggara pembangunan yang membangun rumah susun di atas tanah yang dikuasai dengan **HPL**, wajib menyelesaikan status HGB di atas HPL tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum menjual satuan rumah susun yang bersangkutan.*

pertanahan kadang-kadang keliru memahami hakikat HPL sebagai pranata hukum pertanahan. Dalam birokrasi pertanahan pun ada suatu masa ketika kebijakan pertanahan secara tidak sengaja telah memaknainya setara dengan hak atas tanah, namun dalam kurun waktu tertentu menguat pula pemaknaan HPL sebagai hak yang berkarakter publik. Dalam pada itu, penting untuk mencermati isi dan sifat HPL.

Prof. Boedi Harsono menegaskan bahwa HPL dalam sistematika hak-hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah. Pemegang HPL memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang dihaki bagi keperluan usahanya. Tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utamanya adalah, bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-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 dalam Pasal 2 UUPA. Dalam konteks itulah, sehingga dapat dikatakan bahwa di dalam HPL, sifat kewenangan publiklah yang lebih menonjol daripada sifat kewenangan privat, sehingga Prof. Boedi Harsono mengatakan bahwa hakikat HPL adalah "gempilan" dari HMN[26] dan Prof. Maria S.W. Sumardjono menyatakannya sebagai "bagian" dari HMN.[27]

Sebagaimana diketahui bahwa isi kewenangan HMN[28] berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UUPA adalah: (1) mengatur dan

---

[26] **Boedi Harsono,** loc. cit.

[27] **Maria S.W. Sumardjono**, op. cit., hlm. 204, 213 berpendirian bahwa HPL merupakan "bagian" dari HMN yang (sebagian) kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang HPL. Oleh karena itu, HPL adalah fungsi/kewenangan publik sebagaimana HMN, dan tidak tepat untuk disamakan dengan "hak" sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA karena hak atas tanah hanya menyangkut aspek keperdataan. Akan tetapi, karena kebutuhan praktis yakni untuk memberikan hak atas tanah di atas HPL kepada pihak ketiga melalui perjanjian antara pemegang HPL dengan pihak ketiga itu pada akhirnya lebih menonjol aspek keperdataan dari HPL itu.

[28] Pengertian HMN yang berisi kewenangan publik sesungguhnya juga diterapkan oleh berbagai peraturan perundang-undangan keagrariaan yang berlaku di Indonesia, seperti UU No. 5 Tahun 1967 (sekarang diganti dengan UU No. 41 Tahun 1999), UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, UU No. 11 Tahun 1974, UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Namun perlu

menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; (2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan (3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Seyogianya, isi dari HMN di atas adalah kewenangan-kewenangan yang bersifat publik yang dipunyai oleh setiap negara. Dengan HMN itulah suatu negara menjalankan fungsinya sebagai organisasi kekuasaan tertinggi untuk mencapai tujuan didirikannya negara itu sendiri. HMN atas tanah adalah bentuk kewenangan negara yang spesifik di bidang pertanahan. Dengan demikian, HMN adalah dasar kewenangan tertinggi yang dimiliki oleh otoritas pertanahan untuk menyelenggarakan pengelolaan pertanahan di Indonesia.

Tabel 1.
Rumusan Berbagai Aturan Mengenai Isi dan Sifat HPL

No.	Aturan dan inti rumusan	Keterangan
1	**Pasal 6 ayat (1) PMA No. 9 Tahun 1965**: HPL memberikan wewenang kepada pemegangnya, untuk: a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut; b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;	a. Peraturan ini yang pertama kali mengatur terminologi dan isi kewenangan dari HPL; b. Kewenangan pada Poin 1, 3, dan 4 merupakan kewenang-an publik; sedangkan ke-wenangan Poin 2 bersifat privat.

dicermati bahwa di antara berbagai perundang-undangan yang berkaitan dengan keagrariaan itu, hanya UUPA (UU No. 5 Tahun 1960) yang secara konseptual sejak awal memberi pemahaman bahwa HMN sesungguhnya bukan Hak Penguasaan yang tertinggi atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Oleh karena HMN itu sendiri sesungguhnya merupakan pelimpahan unsur publik dari Hak Bangsa sebagai Hak Penguasaan tertinggi atas bumi, air, ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat untuk mengatur dan mengurus kepentingan rakyat. Dalam konteks inipun kiranya tidak dapat lagi dipahami pendapat yang mengatakan bahwa HMN merupakan Hak Penguasaan yang tertinggi dan sekaligus bersifat hegemonik atas seluruh wilayah Negara Indonesia.

	c. menyerahkan bagian-bagian dari 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	
2	**Pasal 28 PMDN 5 Tahun 1973** HPL sebagai hak atas tanah Negara seperti dimaksudkan oleh PMA No. 9 Tahun 1965 yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk: 1. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan; 2. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; 3. menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga dengan Hak Pakai yang berjangka waktu 6 (enam) tahun; 4. menerima uang pemasukan dan/atau uang wajib tahunan.	Penyamaan HPL dengan hak atas tanah lainnya disebut juga dalam Pasal 30 dan 31.
3.	**PMDN No. 5 Tahun 1974** Pasal 3 menyebutkan bahwa isi wewenang HPL adalah: 1. merecanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan; 2. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya; 3. menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada	Penyebutan HPL sejajar dengan HGU, HGB, dan HP terdapat dalam Pasal 2.

	pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menurut Permendagri No. 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, sesuai dengan peraturan perundang-undangan agraria yang berlaku.	
4.	**Pasal 1 butir 1 PMDN 1/1977** HPL berisi wewenang untuk: 1) merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan; 2) menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya; 3) menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu lepada Pihak Ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada Pihak Ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-	

	pejabat yang berwenang, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.	
5	**Pasal 1 angka 2 PP No. 4 Tahun 1996** HPL adalah: "hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya."	PP ini yang pertama kali menegaskan bahwa HPL merupakan bagian dari HMN.
6.	**Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Negara Agrararia/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999** HPL adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.	

Sebagai "gempilan" atau "bagian" dari HMN, maka rumusan HPL harus mencerminkan isi kewenangan dari HMN itu. Pasal 1 angka 2 PP No. 40 Tahun 1996 dan Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 memberikan rumusan HPL sebagai "hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya."[29] Kalau dicermati lingkup kewenangan dari HPL dari berbagai aturan, dapat digarisbawahi bahwa isi kewenangan HPL adalah:

1. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan (bersifat publik);
2. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugas/usahanya (bersifat privat);

[29] **Pasal 1 butir 2 PP No. 40 Tahun 1996** tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai menyatakan "*hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya*".

3. menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada Pihak Ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak (bersifat publik).

Sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Boedi Harsono, meskipun isi kewenangan HPL ada yang bersifat privat, yakni menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugas/usaha, kewenangan itu bukanlah yang utama dalam HPL. Tujuan utamanya adalah, bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan. Artinya, kewenangan privat itu memang harus dipunyai oleh pemegang HPL agar bisa melaksanakan tujuan utamanya, yakni menyediakan tanah bagi pihak-pihak lain sesuai rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang didesain oleh pemegang HPL. Sebagai contoh: Perum Perumnas memang harus mempunyai kewenangan menggunakan sebagian tanah yang dipunyainya (seperti untuk lingkungan kantor pemasaran) dengan HPL untuk pembangunan perumahan, agar ia dapat menjalankan tugasnya memberikan tanah dan rumah bagi masyarakat. Bagi penulis, penggunaan sebagian dari tanah HPL haruslah benar-benar dilakukan untuk menjalankan tugas dan fungsinya sebagai perusahaan pembangunan perumahan rakyat.

Dengan demikian, kewenangan HPL yang bersifat privat yakni menggunakan tanah bagi pelaksanaan tugas, hanya bisa dilakukan dalam rangka untuk melaksanakan atau mendukung pelaksanaan tujuan utama dari HPL itu sendiri yakni menyediakan tanah untuk kawasan tertentu bagi pihak lain. Demikian juga menyangkut BUMN lainnya, yang dapat sebagai subjek HPL adalah (BUMN) yang melakukan kegiatan usaha utamanya (*core business*) di bidang pengusahaan dan penyediaan tanah untuk suatu kawasan tertentu. Misalnya kawasan pelabuhan laut, kawasan pelabuhan udara, kawasan industri, kawasan pariwisata, dan lain-lain. Pemegang HPL dapat memberikan sebagian dari tanah HPL tersebut kepada pihak lain untuk dipergunakan dengan suatu hak baru di atasnya, misalnya HGB atau Hak Pakai (HP). Namun pemegang HPL harus tetap juga mengusahakan dan menggunakan sendiri atas sebagian dari tanah HPL tersebut untuk keperluan usahanya. Contoh lainnya yang menarik untuk diketahui, BPN telah memberikan HPL kepada PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI) atas tanah

yang dipergunakan untuk stasiun dan pergudangan. PT. KAI diberi kewenangan untuk memberikan bagian-bagian dari HPL tersebut dengan HGB kepada pihak lain di stasiun dan pergudangan PT. KAI; sedangkan untuk tanah yang dipergunakan sebagai rel kereta api, PT. KAI tidak diberi HPL melainkan Hak Pakai. Kiranya penting untuk ditegaskan kembali bahwa yang dapat sebagai subjek HPL adalah badan hukum publik yang melakukan kegiatan usaha utamanya (*core business*) di bidang pengusahaan dan penyediaan tanah untuk suatu kawasan tertentu. Oleh karena itu, ketika Institut Pertanian Bogor (IPB) dan Universitas Udayana mengajukan HPL, ditolak oleh BPN. Karena tugas utama dari perguruan tinggi itu bukan menyediakan tanah untuk kawasan tertentu bagi pihak lain, melainkan menyelenggarakan pendidikan tinggi.

Penyediaan tanah untuk kawasan tertentu sebagai tugas utama dari subjek HPL itu lebih merupakan tindakan hukum publik yang kewenangannya sebagai hasil pelimpahan dari HMN yang berkarakter publik. Oleh karena itulah, maka Prof. Boedi Harsono juga menegaskan bahwa ketentuan Pasal 2 ayat (3) UU No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, yang memandang HPL (dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun) sebagai hak atas tanah adalah suatu kekhilafan pembuat undang-undang.[30] Padahal dalam 'Penjelasan Pasal' itu sendiri dinyatakan bahwa isi HPL tersebut dirumuskan sama dengan rumusan dalam Pasal 1 PP No. 40 Tahun 1996, yakni sebagai hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.[31] Timbul pertanyaan, jika HPL merupakan pelimpahan HMN kepada pemegangnya, apakah perolehan HPL bisa menjadi objek pajak?

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa HPL wajar dikenakan pajak. Hal itu secara jelas tampak pada pertimbangan Mahkamah Konstitusi R.I. dalam putusannya No. 053/PUU-II/2004

---

[30] Kekhilafan ini tampaknya berlanjut juga pada UU No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Di dalam Pasal 1 butir 3 UU No. 20 Tahun 2000 itu dinyatakan bahwa hak atas tanah dan bangunan adalah hak atas tanah termasuk HPL. Pasal 2 ayat (3) UU tersebut juga menyatakan bahwa hak atas tanah meliputi:Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, dan HPL.

[31] Ibid, hlm. 281.

tanggal 17 Desember 2004 yang antara lain menyatakan: *"... bahwa dari ketentuan tersebut di atas maka perolehan HPL menjadi obyek pajak seperti yang tercantum dalam UU No. 21 Tahun 1997 tentang* BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan) *yang diubah dengan UU No. 20 Tahun 2000 adalah wajar.* Namun, jika subjek HPL adalah murni badan hukum publik serta isi dan sifat HPL yang dimaksud benar-benar lebih mengedepankan dimensi publik dari HPL, dalam arti tujuan kegiatan pemegang HPL itu bukan untuk kepentingan komersial, maka kiranya kurang wajar jika harus dikenakan BPHTB. Dengan penjelasan itulah dapat dipahami ketentuan Pasal 2 PP No. 112 Tahun 2000 yang menyatakan bahwa besarnya Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan karena pemberian HPL adalah sebagai berikut: (a) 0% (nol persen) dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan yang seharusnya terutang, dalam hal penerima HPL adalah Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, lembaga pemerintah lainnya, dan Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (Perum Perumnas); dan (b) 50% (lima puluh persen) dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan yang seharusnya terutang dalam hal penerima HPL selain dimaksud pada Poin 1 di atas.

C. Subyek

Sebagaimana disebutkan Penjelasan Umum UUPA: *"Negara dapat memberikan tanah ...atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (pasal 2 ayat 4)."* Sebelumnya dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA dinyatakan: *"Hak menguasai dari Negara ..... dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah."* Berdasarkan kutipan-kutipan di atas, UUPA memberi koridor bahwa yang boleh sebagai subjek HPL (sebagai pelimpahan HMN itu) adalah badan hukum publik (baik di tingkat pusat maupun daerah). Prof. Boedi Harsono mengatakan bahwa selain itu kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, pelimpahan pelaksanaan

sebagaian kewenangan Negara tersebut juga dapat dilakukan kepada apa yang disebut Badan-badan Otorita, perusahaan-perusahaan Negara dan perusahaan-perusahaan Daerah.[32]

Dengan demikian, pada awalnya hanya 'Departemen, Jawatan dan Daerah Swatantra' yang bisa sebagai subyek HPL. Dalam perkembangan selanjutnya, akhirnya dapat diketahui bahwa subyek HPL adalah:

1) Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) dan masyarakat-masyarakat hukum adat (Penjelasan Umum UUPA dan Pasal 2 ayat (4) UUPA);
2) Badan Hukum milik pemerintah yang seluruh modalnya dimiliki Pemerintah/Pemerintah Daerah dalam rangka pembangunan dan pengembangan wilayah, industri, pariwisata, pelabuhan, perumahan/permukiman (PMDN No. 5 Tahun 1974);
3) Perum, Persero atau bentuk lain yang bergerak di bidang penyediaan, pengadaan, dan pematangan tanah bagi kegiatan usaha (PMDN No. 5 Tahun 1974);
4) Badan otorita (Keppres No. 41 Tahun 1973 Jo. No. 94 Tahun 1998). Di dalam Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan HPL dinyatakan bahwa yang dapat sebagai subyek HPL adalah: (a) Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah; (b) Badan Usaha Milik Negara; (c) Badan Usaha Milik Daerah; (d) P.T. Persero; (e) Badan Otorita; (f) Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk Pemerintah.

Sebagai implikasi dari berbagai macam subyek HPL itu, maka berdasarkan jenis dan pengaturannya, differensiasi HPL menjadi:[33]

---

[32] **Boedi Harsono,** *Hukum Agraria Indonesia Sejarah ...*, op. Cit., hlm. 277-278

[33] Perhatikan catatan duduk perkara **Putusan Mahkamah Konstitusi R.I. No. 053/PUU-II/2004 tanggal 17 Desember 2004**, yang memutuskan putusan atas permohonan Marto Sumartono, Pekerjaan Direktur Utama PT. Mustika Lodan, yang menguji UU No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Marto Sumartono berpendirian bahwa Pasal 1 butir 3 dan Pasal 2 ayat (3) UU No. 20 Tahun 2000 yang mencantumkan HPL sebagai hak atas tanah adalah tidak adil dan tidak efisien karena hak atas tanah telah diatur secara jelas dalam UU No. 5 Tahun 1960. Namun, di dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi, antara lain, berpendapat, bahwa 'efisiensi berkeadilan'

1) HPL Pelabuhan (PP No. 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhan);
2) HPL Otorita (Keppres No. 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam Jo. Keppres No. 94 Tahun 1998;
3) HPL Perumnas (PP No. 12 Tahun 1988 Jo PP No. 15 Tahun 2004 tentang Perum Perumnas);
4) HPL Pemerintah Daerah (PP No. 8 Tahun 1953);
5) HPL Transmigrasi (UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian);
6) HPL Instansi Pemerintah (Keppres No. 79 Tahun 1999 dan Keppres No. 73 Tahun 1998 tentang Badan Pengelola Gelora Senayan dan Badan Pengelola Komplek Kemayoran);
7) HPL Industri/Pertanian/Pariwisata/Perkeretaapian (PP No. 19 Tahun 1998 tentang Pengalihan Bentuk Perum Kereta Api menjadi Persero);
8) HPL lainnya (PP No. 36 Tahun 1990 tentang Kawasan Berikat).

Perkembangan selanjutnya, pemberian HPL kepada subyek HPL mengalami perubahan, misalnya: (a) HPL Pemerintah Daerah tidak terbatas perumahan tetapi berkembang ke bidang lain (perdagangan, pelabuhan, dst), sebagai akibat implementasi UU No. 22 Tahun 1999; (b) HPL dimohonkan atas tanah yang sudah merupakan aset kekayaan Pemerintah Daerah untuk diubah menjadi kegiatan komersial; dan (c) HPL digunakan sebagai suatu kebijakan agar aset Pemerintah tidak hilang.[34]

---

dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 bukan dalam arti efisiensi dalam suatu bisnis atau perusahaan, melainkan mengenai sistem perekonomian nasional dimana dalam menjalankan efisiensi tidak boleh mengakibatkan ketidakadilan yang bertentangan dengan hak asasi. Di dalam pertimbangan lainnya juga dinyatakan: *"Menimbang bahwa dari ketentuan tersebut di atas maka perolehan HPL menjadi obyek pajak seperti yang tercantum dalam UU No. 21 Tahun 1997 tentang BPHTB yang diubah dengan UU No. 20 Tahun 2000 adalah wajar dimana dalam pelaksanaannya seperti yang diterangkan oleh pemerintah dalam keterangan tertulisnya yang menyebutkan 'bahwa apabila instansi pemegang HPL kemudian menggunakan kewenangannya untuk menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerjasama dengan pihak ketiga dalam pengelolaan tanah, maka pihak ketiga dikenakan BPHTB karena pihak ketiga tersebut telah menerima kenikmatan manfaat dari tanah yang digunakannya."*

[34] Ibid, putusan Putusan Mahkamah Konstitusi R.I. No. 053/PUU-II/2004 tanggal 17 Desember 2004.

Disayangkan sampai saat ini wacana menjadikan masyaraka hukum adat sebagai subjek HPL belum berkembang luas. Persoalar utamanya adalah belum diakomodasinya masyarakat hukum ada sebagai subjek hukum dalam penguasaan/pemilikan tanah. Upaya untuk memungkinkan masyarakat hukum adat atau desa adat sebaga subjek HPL kiranya dapat juga digali dari keberadaan tanah adat di Provinsi Bali.

Di Bali ada komitmen untuk menjadikan desa adat (Desa Pakraman) sebagai subjek Hak Milik. Patut diapresiasi pandangan Kanwil BPN Provinsi Bali mengenai pengakuan bahwa Hak Milik atas Tanah Desa Pakraman berada dalam lingkup tanah ulayat masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, seyogianya pengakuan itu dilakukan lebih mendasar, yakni agar Desa Pakraman di Provinsi Bali ditetapkan sebagai subyek HPL Desa Adat. Kalau diperhatikan karakter hukum yang terdapat pada tanah-tanah desa adat di Bali, hak penguasaan atas tanah desa adat itu secara sekaligus memiliki kewenangan publik dan privat. Kewenangan yang seperti ini di dalam Sistem Hukum Tanah Nasional Indonesia lebih mirip dengan HPL.

Secara hipotetis, penulis berpendapat bahwa perolehan HPL Desa Adat tersebut secara hukum telah diperoleh karena Desa Adat secara nyata memang masih memiliki tanah-tanah adat. Oleh karena itu, perolehannya terjadi karena hukum melalui konversi, dalam hal ini penyesuaian hak adat ke dalam Sistem Hukum Tanah Nasional. Jika logika hukum seperti itu dapat diterima, maka akan tetap ada dasar hukum bagi terjadinya hak-hak atas tanah lainnya di atas HPL Desa Adat tersebut, seperti: Hak Druwe Desa dalam arti sempit, Tanah PKD, Tanah Ayahan Desa, dan Tanah Pelaba Pura.[35]

Beberapa keuntungan yang diperoleh jika penataan tanah-tanah adat tersebut menggunakan konstruksi hukum HPL. *Pertama*, dengan HPL akan secara jelas diperoleh dasar hukum bagi pemegang HPL untuk memberikan kepada pihak ketiga, dalam hal ini, para anggota masyarakat desa pakraman. Penentuan subyek dan jenis hak yang tepat bagi anggota desa pakraman merupakan kewenangan publik

[35] Perhatikan **Oloan Sitorus, dkk**, *Penataan Hak Atas Tanah Adat di Provinsi Bali* Laporan Penelitian Dosen STPN, Tahun 2005, hlm. 45-50.

dari hak penguasaan atas tanah. Kewenangan semacam itu hanya ada pada HPL. *Kedua,* dengan mengintroduksi HPL desa adat sebagai hasil konversi dari tanah-tanah adat berarti secara bertahap telah dilakukan upaya rekayasa (dalam arti positif) penataan tanah-tanah adat ke dalam sistem hukum tanah nasional. Hal itu penting dilakukan jika politik hukum tanah nasional tetap menginginkan unifikasi hukum tanah nasional, tanpa mengorbankan diversifikasi hukum adat di Indonesia. *Ketiga,* akan lebih dimungkinkan terwujudnya keinginan Pemerintah Provinsi Bali untuk melestarikan tanah-tanah adat Bali. Karena, tanah pengelolaan Desa Adat relatif lebih sukar beralih daripada 'Tanah Milik Atas Desa Adat'[36].

Sebaliknya, tampaknya kurang begitu selaras dengan Sistem Hukum Tanah Nasional jika Desa Pakraman langsung memohon agar kepadanya diberikan Hak Milik atas tanah-tanah adat di Provinsi Bali. Karena, Desa Adat sebagai lembaga pemerintahan adat yang kiranya lebih tepat dikategorikan sebagai badan hukum publik yang tidak bisa sebagai subyek Hak Milik. Badan hukum yang bersifat publik dalam Hukum Tanah Nasional lebih tepat diberikan HPL atau Hak Pakai yang bersifat publik *(public rechtelijke).* Hal itu tergantung pada rencana penggunaan pemanfaatan tanah-tanah desa adat tersebut. Jika Desa Pakraman hanya menggunakannya sendiri, maka hak yang lebih tepat adalah Hak Pakai. Akan tetapi, jika selain untuk digunakan sendiri oleh Pemerintahan Desa Adat juga akan diberikan kepada pihak lain maka yang diberikan lebih tepat HPL.[37]

D. Objek

Berdasarkan perkembangan pengaturan HPL di atas, dapat diketahui bahwa HPL hanya dapat diberikan di atas tanah Negara. Oleh karena itu, jika di atas tanah yang akan diberikan HPL masih ada hak-hak atas tanah yang lain (seperti HGB atau HP, "hak garap"), wajib terlebih dahulu dibebaskan oleh calon pemegang HPL. Tentu, dengan

---

[36] Ibid.

[37] Ibid.

membayar ganti kerugian atas tanah hak atau tanah "hak garap" tersebut. Tegasnya, sebelum diberikan HPL kepada subjek hukum tertentu, harus dipastikan bahwa di atas tanah yang akan diberikan HPL tersebut harus dalam keadaan *clear and clean*, tidak boleh ada hak atau kepentingan pihak lain di atas tanah yang diberikan HPL tersebut. Dengan perkataan lain, jika pemberian HPL terjadi di atas tanah yang masih ada hak atau kepentingan pihak lain, maka secara hukum HPL itu mengandung cacat yuridis.

Berkaitan dengan hal ini, kiranya tepat mengemukakan pandangan terhadap HPL1/Gelora atau selanjutnya disebut HPL1/Gelora. Sebagaimana diketahui pemberian HPL kepada Sekretariat Negara Republik Indonesia Cq Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan berdasarkan Surat Keputusan Kepala Badan Nasional Nomor 169/HPL/BPN/89 tanggal 15 Agustus 1989 atas tanah seluas 2.664.210 M2, terletak di Kelurahan Gelora, Kecamatan Tanah Abang, Wilayah Jakarta Pusat, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta di atasnya telah terdapat hak-hak atas tanah yang lahir atau telah ada sebelum HPL.

Pemberian HPL tersebut dalam rangka untuk mengamankan aset negara yang ditetapkan dalam Keputusan Presiden Repulik Indonesia Nomor 4 Tahun 1984 tanggal 13 Januari 1984 yang menetapkan bahwa tanah yang diperuntukkan dalam rangka penyelenggaraan Asean Games IV tahun 1962 di Jakarta dan bangunan yang didirikan di atasnya, baik yang berada di dalam maupun di luar Komplek Gelanggang Olahraga Senayan, serta hasil pembangunan atau pengembangannya, adalah milik negara Republik Indonesia, yang penguasaan, pengelolaan dan pengadministrasiannya dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini Sekretariat Negara.

Dalam Hukum Tanah Nasional dikenal asas-asas yang berlaku mengenai penguasaan tanah dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, adapun asas-asas tersebut antara lain adalah :

1. Bahwa dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapapun dan untuk keperluan apapun (juga untuk proyek-proyek kepentingan umum) perolehan tanah yang dihaki seseorang harus melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya

yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya.

2. Bahwa sehubungan dengan apa yang tersebut di atas, dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh pihak siapapun kepada pemegang haknya, untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya, termasuk juga penggunaan lembaga "penawaran pembayaran yang diikuti dengan konsiyasi pada Pengadilan Negeri" seperti yang diatur dalam Pasal 1404 kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
3. Bahwa dalam keadaan yang memaksa, jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum, dan tidak mungkin menggunakan tanah yang lain, sedang musyawarah yang diadakan tidak berhasil memperoleh kesepakatan, dapat dilakukan pengambilan secara paksa, dalam arti tidak memerlukan persetujuan pemegang haknya, dengan menggunakan acara "pencabutan hak" yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.
4. Bahwa dalam perolehan atau pengambilan tanah, baik atas dasar kesepakatan bersama maupun melalui pencabutan hak, pemegang haknya berhak memperoleh imbalan atau ganti kerugian, yang bukan hanya meliputi tanahnya, bangunan, dan tanaman pemegang hak, melainkan juga kerugian-kerugian lain yang dideritanya sebagai akibat penyerahan tanah yang bersangkutan.
5. Bahwa bentuk dan jumlah imbalan atau ganti kerugian tersebut, juga jika tanahnya diperlukan untuk kepentingan umum dan dilakukan pencabutan hak, haruslah sedemikian rupa, hingga bekas pemegang haknya tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun tingkat ekonominya.

Apabila dicermati Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 169/HPL/BPN/89 tanggal 15 Agustus 1989 tentang pemberian HPL atas nama Sekretariat Negara Cq Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan, dalam hal ini, konsiderans MEMUTUSKAN antara lain ditetapkan bahwa terhadap tanah-tanah HGB dan HP yang haknya belum berakhir, baru akan termasuk di dalam HPL

pada saat berakhirnya HGB dan HP tersebut. Ketentuan yang tercantum dalam Surat Keputusan pemberian HPL dimaksud tidak dikenal dalam Hukum Tanah Nasional.

Disamping itu dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 169/HPL/BPN/89 terdapat pula Diktum yang menyatakan "menerima pelepasan" terhadap tanah-tanah HGB dan HP yang nomor sertipikat, letak, luas, serta tanggal berakhir haknya sebagaimana tercantum dalam surat keputusan pemberian HPL dimaksud. Sementara itu pemegang hak-hak atas tanah yang telah ada sebelum HPL tersebut lahir tidak pernah melepaskan hak atasnya.

Berdasarkan hukum Tanah Nasional HPL diberikan atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara, di mana di atasnya tidak terdapat hak-hak atas tanah. Apabila di atas tanah dimaksud telah terdapat hak atas tanah pihak lain yang diberikan oleh pejabat yang berwenang sesuai ketentuan yang berlaku, maka calon penerima HPL terlebih dahulu memberikan ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah dimaksud, dan pelepasan hak dibuat oleh bekas pemegang hak sebelum HPL diberikan. Jadi pemberian HPL tersebut bertentangan dengan asas-asas Hukum Tanah Nasional dan kelaziman praksis pertanahan.[38]

Dengan ketentuan sebagaimana tersebut dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 169/HPL/BPN/89 dimaksud, pemegang HGB, pada saat berakhirnya hak dipaksa untuk berhubungan dengan pemegang HPL dan tunduk pada ketentuan-ketentuan yang berlaku untuk pemberian hak dan perpanjangan hak di atas tanah HPL. Dalam hal ini ada pemutusan hubungan keperdataan seseorang dengan tanah, yang semula tanah hak tersebut di atas tanah negara menjadi di atas tanah HPL.

Pemberian perpanjangan HGB Nomor 26/Gelora atas nama PT. INDOBUILDCO maupun perpanjangan HGB Nomor 27/Gelora atas nama PT. INDOBUILDCO yang telah lahir sebelum HPL Nomor 1/Gelora oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi DKI Jakarta, masing-masing

---

[38] Kenyataan hukum yang demikian, menarik untuk dikaji lebih lanjut dalam suatu telaah hukum empiris. Apakah kondisi-kondisi yang mengakibatkan penyimpangan dan ketidaklaziman praksis pertanahan tersebut. Apakah ada latarbelakang atau pertimbangan ekonomis atau politis tertentu di balik kenyataan hukum yang terindikasi mengandung penyimpangan dan ketidaklaziman tersebut?

dengan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi DKI Jakarta tanggal 13 Juni 2002 Nomor 016/10-550.2-09.01-2002 dan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi DKI Jakarta tanggal 13 Juni 2002 Nomor 017/11-550.2-09.01-2002 telah menimbulkan permasalahan, karena pemegang HPL, dalam hal ini Sekretariat Republik Indonesia Cq Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan merasa keberatan, sebab perpanjangan sertipikat HGB tersebut tidak melalui izin/persetujuan dari pemegang HPL. Pemegang HPL No. 1/Gelora merasa dengan ketentuan dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 169/HPL/BPN/89, maka dengan berakhir HGB No. 26/Gelora dan HGB No. 27/Gelora tanah tersebut masuk dalam areal HPL No. 1/Gelora. Namun ternyata dalam Surat Keputusan perpanjangan HGB No. 26/Gelora dan HGB No. 27/Gelora tidak diterangkan keberadaan HGB tersebut di atas tanah HPL No. 1/Gelora.

Sebetulnya apabila diteliti lebih lanjut, pemberia perpanjangan HGB atas nama PT. INDOBUILDCO di atas tanah nega secara yuridis benar, karena apa yang tercantum dalam Sur. Keputusan pemberian HPL 1/Gelora harus ditindaklanjuti dengan perbuatan hukum pihak PT. INDOBUILDCO melepas tanah haknya kepada negara untuk kepentingan pihak pemegang HPL dan disesuaikan dengan perjanjian antara pemegang HPL dan pihak PT. INDOBUILDCO untuk mendapatkan HGB di atas HPL; secara yuridis persetujuan pemegang HPL tidak diperlukan karena HGB diperoleh di atas tanah negara, yang justru paling penting adalah adanya perjanjian tersebut sebagai dasar pemberian HGB di atas HPL. Di lain pihak untuk melindungi piutang Negara perpanjangan HGB terpaksa dilakukan karena apabila tidak, akan menimbulkan dampak terhadap keberadaan Hak Tanggungan yang membebaninya; sehingga karena perjanjian antara pemegang HPL dan pemegang HGB belum ada maka HGB diperpanjang di atas tanah negara.[39]

---

[39] Sekali lagi penulis berpendapat bahwa Kasus HPL1/Gelora ini akan menjadi bahan kajian yang menarik, baik untuk kepentingan penelitian hukum normatif maupun empiris. Dengan penelitian normatif misalnya, akan dimungkinkan mencari solusi-solusi praktis, sehingga dapat dicarikan solusi alternatif yang lebih baik akseptabilitasnya. Sesungguhnya, setiap Surat Keputusan dapat diperbaiki oleh pihak yang membuatnya.

Apabila ternyata di kemudian hari ditemukan kesalahan administrasi demikian halnya dengan Surat Keputusan perpanjangan HGB atas nama PT. INDOBUILDCO. Jika pihak PT. INDOBUILDCO dan Sekretariat Negara misalnya, mau duduk di meja perundingan sehingga kata sepakat dalam perpanjangan dapat diraih; maka putusan Surat Keputusan perpanjangan HGB dapat direvisi menjadi HGB di atas HPL; dengan demikian tidak ada yang dirugikan. Selain itu, ada juga jalan lain apabila musyawarah mencapai *deadlock*. Misalnya, pihak pemegang HPL dapat melakukan pencabutan hak berdasarkan UU No. 20 tahun 1961, sehingga dapat diberikan ganti rugi yang layak pada PT. INDOBULDCO, tapi tentunya melalui proses yang panjang. Sampai saat ini Pemerintah berdasarkan S HPL 1/Gelora tetap menjadi pemegang HPL. jadi tidak ada aset Pemerintah yang hilang mengingat sertipikat adalah tanda bukti hak yang kuat. Hanya khusus untuk bagian tanah HGB yang dipunyai PT. INDOBULDCO, kewenangan pemegang HPL belum dapat dilaksanakan sepenuhnya.

BAB IV
HAK PENGELOLAAN
SEBAGAI HUBUNGAN HUKUM KONKRIT

A. Cara Terjadinya

Dalam perkembangan pengaturannya, HPL (HPL) terjadi karena konversi Hak Penguasaan Tanah Negara berdasarkan PMA No. 9 Tahun 1965, yakni: (a) kalau tanah itu hanya digunakan instansi yang menguasai bagi pelaksanaan tugasnya dikonversi menjadi Hak Pakai, namun jika selain digunakan bagi pelaksanaan tugasnya juga untuk diberikan kepada Pihak Ketiga dikonversi menjadi HPL.[40]

Dalam praksis pertanahannya cara terjadinya HPL adalah melalui penetapan hak dalam hal ini penetapan pemberian hak. Proses pemberiannya tunduk pada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan HPL. Prosedur yang harus dipenuhi dalam rangka permohonan HPL diatur dalam ketentuan Pasal 68 dan 75 PMNA/KBPN No. 9 Tahun 1999, yaitu: diajukan secara tertulis melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan, dengan dilampiri:

1. fotokopi identitas pemohon atau surat keputusan pembentukannya atau akta pendirian perusahaan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. rencana pengusahaan tanah jangka pendek dan jangka panjang;
3. izin lokasi atau surat izin penunjukan penggunaan tanah atau surat izin pencadangan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
4. bukti pemilikan dan atau bukti perolehan tanah berupa sertipikat, penunjukan atau penyerahan dari pemerintah, pelepasan kawasan

---

[40] Secara ilmu perundang-undangan sesungguhnya tidak begitu tepat jika pengaturan konversi Hak Penguasaan Tanah Negara diatur dengan aturan Peraturan Menteri. Namun karena PP No. 8 Tahun 1953 itu sendiri tidak mengatur dan UUPA juga tidak memberi perhatian untuk mengaturnya, maka pengaturan tingkat Peraturan Menteri ini lebih bersifat untuk mencegah kekosongan hukum.

hutan dari instansi yang berwenang, akta pelepasan bekas tanah milik adat atau bukti perolehan tanah lainnya;

5. surat persetujuan atau rekomendasi dari instansi terkait, apabila diperlukan;
6. surat ukur, apabila ada;
7. surat pernyataan atau bukti bahwa seluruh modalnya dimiliki oleh pemerintah.

Setelah berkas permohonan diterima, maka mekanisme yang harus dilakukan adalah:

1. Kepala Kantor Pertanahan memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik tanahnya;
2. Setelah semua persyaratan lengkap, berkas permohonan disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi disertai pendapat dan pertimbangannya;
3. Setelah berkas permohonan diterima oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi diadakan penelitian lebih lanjut terhadap kelengkapan/persyaratan permohonan HPLnya. Apabila semua persyaratan telah dipenuhi, maka berkas permohonan tersebut disertai dengan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi disampaikan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk penyelesaian lebih lanjut;
4. Setelah berkas permohonan diterima oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional, selanjutnya persyaratan tersebut diperiksa kembali untuk diputuskan dapat atau tidaknya permohonan tersebut dikabulkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-perundangan yang berlaku dalam bentuk surat keputusan.
5. Dalam hal, permohonan haknya dikabulkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam bentuk surat keputusan.

Tegasnya, kewenangan pemberian HPL berada pada Kepala BPN.[41] Hak-hak atas tanah dan HPL yang diberikan, menurut ketentuan

---

[41] Perhatikan **Pasal 10 Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2011** tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu menyatakan: *"Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menetapkan pemberian Hak Atas Tanah yang diberikan secara umum."* Selanjutnya, **Pasal**

Pasal 23 dan 29 PP No. 24 Tahun 1997, terjadi atau lahir pada saat didaftarkan dalam buku tanah yang bersangkutan.[42] Bukan pada tanggal diterbitkannya Surat Keputusan Pemberian Haknya. Setelah dilaksanakan pendaftarannya dalam buku tanah, kepada pemegang haknya diberikan sertipikat sebagai tanda bukti haknya (Lihat ketentuan Pasal 7, 23, 24, dan 43 PP No. 40 Tahun 1996).

Berdasarkan Pasal 21 ayat (3) PP No. 46 Tahun 2002, besarnya uang pemasukan atas HPL adalah sebesar Rp 0 (nol rupiah). Selanjutnya, PP No. 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional, yang menggantikan PP No. 46 Tahun 2002, sama sekali sudah tidak menjadikan 'uang pemasukan' dalam proses pemberian hak sebagai kewajiban pemohon hak atas tanah. Dalam pada itu, kewajiban pemohon hak atas tanah kepada negara adalah pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). BPHTB yang dibebankan terhadap pemohon HPL tergantung pada subjek yang bermohon. Kalau subjek HPL adalah instansi Pemerintah atau Badan Hukum yang tidak dimaksudkan untuk kepentingan komersial, maka beban BPHTB hanya 0%, namun di luar itu dibebankan 50%. Lebih

---

11 dari peraturan tersebut menyatakan: *"Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia memberi keputusan mengenai pemberian Hak Atas Tanah yang tidak dilimpahkan kewenangannnya kepada Kepala Kanwil Badan Pertanahan Nasional atau Kepala Kantor Pertanahan."* Pasal 25 Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2011 menyatakan tidak berlaku lagi ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, sepanjang mengatur pelimpahan kewenangan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah.

[42] **Pasal 5 PP No. 112 Tahun 2000** menyatakan: *"Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota hanya dapat melakukan pendaftaran HPL setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak berupa Surat Setoran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan atau Surat Keterangan Bebas Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan."* Selanjutnya, bagi yang dikenakan BPHTB Rp 0,- diatur dalam **Penjelasan Pasal 5 PP No. 112 Tahun 2000** tersebut, yang menyatakan: *"Dalam hal penerima HPL adalah Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, lembaga pemerintah lainnya dan Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (Perum Perumnas) maka sebagai pengganti Surat Setoran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan adalah Surat Keterangan Bebas Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dari Kantor Pelayanan PBB yang wilayahnya meliputi letak tanah dan atau bangunan yang diberikan HPL."*

tegas Pasal 2 PP No. 112 Tahun 2000 menyatakan bahwa besarnya BPHTB karena pemberian HPL adalah sebagai berikut: (a) 0% (nol persen) dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan yang seharusnya terutang, dalam hal penerima HPL adalah Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, lembaga pemerintah lainnya, dan Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (Perum Perumnas); dan (b) 50% (lima puluh persen) dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan yang seharusnya terutang dalam hal penerima HPL selain dimaksud pada Poin 1 di atas.

Dibandingkan dengan aturan sebelumnya, pembedaan terhadap beban subjek HPL berdasarkan PP No. 112 Tahun 2000 ini lebih tegas daripada PP sebelumnya yakni PP No. 36 Tahun 1997. Pasal 2 PP No. 36 Tahun 1997 tentang Pengenaan Bea Perolehan Tanah dan Bangunan Karena Pemberian HPL menyatakan bahwa besarnya bea atau pajak terutang atas perolehan hak atas tanah dan bangunan karena pemberian HPL adalah sebagai berikut: (a) 0% (nol persen) dari bea atau pajak atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan yang seharusnya terutang, apabila penerima HPL adalah (a) Departemen, (b) Lembaga Pemerintah Non Departemen, (c) Pemerintah Daerah Tingkat I, Pemerintah Daerah Tingkat II, lembaga pemerintahan lainnya, dan Perusahaan Umum (PERUM) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas); dan (b) 25% (dua puluh lima persen) dari bea atau pajak atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan yang seharusnya terutang, apabila penerima HPL selain dari subjek hukum sebagaimana dalam Poin 1 di atas, seperti: (a) Otoritas Pengembangan Daerah Industri Batam; (b) Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan.

B. Peralihannya

Boedi Harsono menyatakan bahwa Hak Menguasai dari Negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, tetapi pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat hukum adat, sepanjang hal itu diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, sebagai tugas pembantuan,

bukan otonomi.[43] Konsekuensi logisnya, HPL pun tidak bisa dipindahkan kepada pihak lain, kecuali hak-hak atas tanah yang lahir dari HPL tersebut. Prof. Boedi Harsono menegaskan, HPL didaftar dan diterbitkan sertipikat sebagai tanah bukti haknya, tetapi sebagai "gempilan" HMN tidak dapat dipindahtangankan.[44] Artinya, HPL tidak dapat berpindah "hak"-nya kepada subjek hukum lainnya melalui perbuatan hukum pemindahan hak (seperti jual-beli). Sebagaimana teori hukum pada umumnya, tindakan pemindahan hak hanya dapat dilakukan oleh suatu subjek hukum terhadap objek hukum yang dipunyai secara privat pula. Oleh karena hubungan hukum antara subjek dengan objek dalam HPL lebih bersifat publik, maka perbuatan hukum pemindahan hak (memindahkan hak secara langsung kepada subjek hukum yang lain) tidak diperkenankan secara hukum. Kalau ada maksud untuk mengakhiri hubungan hukum HPL antara dari subjek hukumnya kepada subjek hukum lain, maksud itu hanya dimungkinkan melalui pelepasan hak.

Prof. Maria S.W. Sumardjono menegaskan bahwa tanah HPL tidak dapat diperjual-belikan/dialihkan, tetapi dapat dilepaskan (kembali kepada Negara) untuk kemudian diberikan kepada pihak lain dengan sesuatu hak sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.[45] Penegasan 'pelepasan hak' sebagai pranata hukum peralihan HPL ada sikap konsisten pada karakter publik dari HPL yang pada hakikatnya tidak bisa dipindahkan. Kalau karena kebutuhan tertentu akan dipindahkan kepada subjek hukum yang lain, maka prosedur hukum yang ditempuh harus terlebih dahulu mengembalikan penguasaan hukum tanah itu kepada Negara. Setelah itu baru dilakukan pemberian HPL yang baru kepada subjek hukum yang baru pula.

C. Pembebanannya

1. Hak atas tanah

Prof. Boedi Harsono menyatakan bahwa Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang

---

[43] **Boedi Harsono,** *Hukum Agraria Indonesia Sejarah* ..., loc. Cit., hlm. 277-278.
[44] **Boedi Harsono**, ibid.
[45] **Maria S.W. Sumardjono**, op. cit., hlm. 213-214.

Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan HPL mencabut antara lain PMDN 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian bagian Tanah HPL Serta Pendaftarannya. Padahal apa yang diatur dalam PMDN tersebut belum mendapat pengaturan dalam PMNAgraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tersebut.[46] Dalam pada itu, logika pengaturan PMDN No. 1 Tahun 1977 masih dapat digunakan ketika akan memberikan hak atas tanah di atas HPL.

Pasal 2 PMDN No. 1 Tahun 1977 menyatakan: *"Bagian-bagian tanah HPL yang diberikan kepada Pemerintah Daerah, Lembaga, Instansi dan atau Badan-badan Hukum Pemerintah untuk pembangunan wilayah pemukiman, dapat diserahkan kepada pihak ketiga dan diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri* (sekarang baca Kepala BPN RI: penulis) *atau Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan untuk diberikan dengan hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai, sesuai dengan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang telah dipersiapkan oleh pemegang HPL yang bersangkutan."* (Garis bawah dari penulis). Setiap penyerahan penggunaan tanah sebagai bagian dari HPL itu kepada pihak ketiga oleh pemegang HPL wajib membuat perjanjian tertulis antara pihak-pihak pemegang HPL dengan pihak ketiga tersebut.

Perjanjian tertulis dimaksud adalah 'perjanjian penyerahan penggunaan tanah' itu bukanlah perjanjian sewa-menyewa,[47] ataupun perjanjian sewa tanah *(Ground Lease)*.[48]

---

[46] **Boedi Harsono,** *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah,* Cetakan Keempatbelas, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2000, hlm. 398.

[47] Dalam praktek pemberian bagian dari HPL Pelabuhan Belawan kepada pihak ketiga, ternyata perjanjian penyerahan/penggunaan tanah pernah pula dilakukan dengan perjanjian sewa-menyewa penggunaan tanah. Perjanjian sewa menyewa ini masih mempergunakan ketentuan-ketentuan dari S 1918-99 yaitu dengan mengadakan perjanjian sewa-menyewa untuk jangka waktu tertentu, biarpun sudah ada perintah untuk hak tersebut dikonversi maupun ditetapkan dalam suatu HPL.

[48] Perhatikan Surat Direktur Pengurusan Hak Atas Tanah Direktorat Jendera Agraria kepada Direksi PT (Persero) Pengembangan Pariwisata Bali (PT. BTDC) Nusa Dua, No. 593/3354/Agr tanggal 26 Agustus 1982 yang menyatakan bahwa dalam perjanjian 'penyerahan/penggunaan tanah', dapat ditentukan mengenai jumlah besarnya uang

'Perjanjian penyerahan penggunaan tanah' tentulah merupakan sebuah perjanjian yang juga tunduk pada KUHPerdata, namun bukan perjanjian sewa-menyewa. Sebagaimana diketahui, perjanjian sewa-menyewa hanya berlaku di antara pemilik dengan si penyewa. HPL bukanlah hak yang bersifat keperdataan (seperti hak milik), melainkan gempilan Hak Menguasai Negara (yang bersifat publik). Selain itu, perlu kiranya ditegaskan bahwa dengan 'perjanjian penyerahan penggunaan tanah' bukan berarti merupakan perbuatan pemindahan hak (semacam 'jual-beli') bagian dari tanah HPL kepada Pihak Ketiga. Sebab, 'perjanjian penyerahan penggunaan tanah' masih harus ditindaklanjuti dengan permohonan hak atas tanah kepada otoritas pertanahan.

Sesuai dengan Surat Pengantar PMDN No. 1 Tahun 1977 perjanjian dimaksud harus memuat antara lain keterangan mengenai:

a. identitas pihak-pihak yang bersangkutan;
b. letak, batas-batas dan luas tanah yang dimaksud;
c. jenis penggunaannya;
d. hak atas tanah yang akan dimintakan untuk diberikan kepada pihak ketiga yang bersangkutan dan keterangan mengenai jangka waktunya serta kemungkinan untuk memperpanjangnya;
e. jenis-jenis bangunan yang akan didirikan di atasnya dan ketentuan mengenai pemilikan bangunan-bangunan tersebut pada berakhirnya hak tanah yang diberikan.
f. jumlah uang pemasukan dan syarat-syarat pembayarannya.
g. syarat-syarat lain yang dipandang perlu.

Setelah pihak ketiga atau *developer* memperoleh penunjukan/penyerahan dari pemegang HPL, maka yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan hak atas tanah (misalnya HGB dan HP) tersebut dengan perantaraan pemegang HPL, dan pemegang HPL mempunyai kewajiban untuk melengkapi berkas permohonan tersebut dan meneruskannya

---

pemasukan yang harus dibayar oleh pihak ketiga (investor) kepada PT. BTDC sebagai subyek hukum pemegang HPL, serta syarat-syarat dan cara pembayarannya.

Kepala Badan Pertanahan Nasional RI melalui Kepala Kantor Pertanahan setempat, disertai usul-usul tentang syarat-syarat yang harus ditaati oleh penerima hak.

Dengan didaftarkannya hak-hak atas tanah itu di Kantor Sub-Direktorat Agraria setempat ("sekarang Kantor Pertanahan setempat"), maka hak atas tanah dari pihak ketiga atau *developer* tersebut telah memperoleh jaminan kepastian hukum yang kuat dan tunduk pada UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang mengatur hak-hak itu seperti halnya hak atas tanah yang lain.

Sebagaimana halnya dengan Tanah Negara, selama dibebani hak-hak atas tanah tersebut, HPL yang bersangkutan tetap berlangsung atau tidak hapus (Pasal 5 PMDN 1 Tahun 1977). Selanjutnya setelah jangka waktu HGB atau HP yang dibebankan itu berakhir atau apabila tanah HGB hapus sebagaimana disebutkan dalam Pasal 35 ayat (1) PP 40 Tahun 1996 dan HP hapus sebagaimana disebutkan dalam Pasal 55 ayat (1) PP 40 Tahun 1996 maka tanah yang bersangkutan kembali ke dalam penguasaan sepenuhnya dari pemegang HPL sesuai dengan Pasal 36 ayat (2) dan 56 ayat (2) PP 40 Tahun 1996. Yang menjadi pertanyaan adalah, bagaimana jika hak atas tanah yang diberikan adalah Hak Milik atau HGB/HP yang sudah menjadi Hak Milik. Jika konsisten dengan Pasal 5 PMDN No. 1 Tahun 1977, hubungan subyek HPL dengan tanah HPL itu sendiri tidak menjadi hapus dengan didaftarkannya hak-hak yang diberikan kepada pihak ketiga. Artinya, Hak Milik tersebut tetaplah Hak Milik di atas HPL. Sebagai contoh, penggunaan tanah Hak Milik di atas HPL harus sesuai dengan rencana peruntukan dan penggunaan tanah HPL tersebut. Kenyataan seperti ini akan dijumpai pada HPL (PERUM PERUMNAS) untuk pembangunan rumah masyarakat. Sekarang ini, HGB atau HP pada lokasi pembangunan PERUMNAS itu pada umumnya sudah ditingkatkan menjadi Hak Milik.

Sebagaimana dikemukakan di atas, setelah dilakukan 'perjanjian penyerahan penggunaan tanah' di atas HPL, maka diajukanlah permohonan hak atas tanah kepada otoritas yang

berwenang, dalam hal ini Kepala BPN RI. Setelah Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah terbit, maka si Pihak Ketiga memenuhi kewajibannya. Sekarang ini, kewajiban pihak ketiga adalah membayar "uang pemasukan" (istilah PMDN 1 Tahun 1977) atau *fee* kepada pemegang HPL berdasarkan perjanjian antara pemegang HPL dengan Pihak Ketiga dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) aturan perundang-undangan yang berlaku. Kalau aturan sebelumnya kewajiban Pihak Ketiga itu meliputi: (a) uang pemasukan atau *fee* kepada pemegang HPL berdasarkan perjanjian antara pemegang HPL dengan Pihak Ketiga; (b) uang pemasukan kepada negara berdasarkan PP No. 46 Tahun 2002[49]; dan (c) BPHTB berdasarkan aturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, perbedaan kewajiban Pihak Ketiga itu terletak pada 'uang pemasukan pada negara', yang sekarang ini berdasarkan PP

---

[49] Kalau berdasarkan ketentuan yang lama, selain BPHTB kepada pihak ketiga juga dibebankan uang pemasukan. Ketentuan penghitungannya uang pemasukan berdasaarkan PP No. 46 Tahun 2002 adalah sebagai berikut:

1) Uang Pemasukan Dalam Rangka Pemberian HGB.
   a) Pemberian HGB untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun yaitu : 1 % (NPT - NPTTKUP)
   b) Pemberian HGB untuk jangka waktu kurang dari 30 (tiga puluh) tahun yaitu: JW HGB yang diberikan / 30 x 1 % (NPT-NPTTKUP)
2) Uang Pemasukan dalam rangka perpanjangan atau pembaharuan HGB :
   a) Pemberian HGB untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun : 1 % (NPT - NPTTKUP) x 50 %
   b) Pemberian HGB untuk jangka waktu kurang dari 30 (tiga puluh) tahun : JW HGB yang diberikan / 30 x 1 % (NPT-NPTTKUP) x 50 %

Keterangan:

(a) Nilai Perolehan Tanah (NPT) adalah hasil perkalian antara luas tanah dengan NJOP;

(b) Nilai Perolehan Tanah Tidak Kena Uang Pemasukan (NPTTKUP) adalah nilai perolehan tanah yang tidak dikenakan Uang Pemasukan yang berdasarkan Pagu tidak kena Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan yang ditetapkan Menteri Keuangan bagi masing-masing daerah yang bersangkutan.

No. 13 Tahun 2010 tidak dibebankan lagi kepada Pihak Ketiga pada pemberian HGB/HP.

Pemegang HPL memang memiliki kewenangan untuk menetapkan adanya pungutan atas penggunaan atau pemberian hak atas tanah di atas tanah HPL. Dasar pengenaan uang pemasukan (kepada pemegang HPL) tersebut adalah dengan perjanjian sehingga harus ada kesepakatan antara para pihak yang terkait. Perjanjian tersebut tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang, Kesusilaan serta Ketertiban Umum yang tercantum dalam Pasal 1339 KUHPerdata. Oleh karena berdasarkan PP No. 13 Tahun 2010 kewajiban pembayaran uang pemasukan kepada negara tidak ada lagi. Untuk mencegah adanya pemahaman yang keliru mengenai kewajiban membayar 'uang pemasukan' kepada pemegang HPL, maka kiranya perlu diganti istilah 'uang pemasukan' kepada pemegang HPL (PMDN No. 1 Tahun 1977) dengan istilah lainnya, seperti *fee* terhadap pemegang HPL. Penamaan istilah lainnya juga dimungkinkan oleh karena baik istilah dan besarnya 'uang pemasukan' atau *fee*, tergantung kepada perjanjian pemegang HPL dengan Pihak Ketiga. Urgensi mencari istilah lain, selain 'uang pemasukan' (berdasarkan PMDN No. 1 Tahun 1977) adalah untuk mencegah tafsir yang keliru mengenai hakikat "uang pemasukan" atau *fee* kepada pemegang HPL dan uang pemasukan kepada negara.

Perlu diketahui, berdasarkan Pasal 1338 KUHPerdata, perjanjian adalah Undang-Undang bagi mereka yang membuatnya. Dengan demikian, perjanjian yang dilakukan oleh Pemegang HPL dengan pihak ketiga atau *developer* merupakan undang-undang bagi kedua belah pihak yang bersangkutan, sehingga dasar penarikan uang pemasukan bagi Pemegang HPL adalah perjanjian tersebut sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang, Kesusilaan serta Ketertiban Umum yang tercantum dalam Pasal 1339 KUHPerdata.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa untuk perhitungan besarnya "uang pemasukan" dalam rangka perolehan rekomendasi dari Pemegang HPL atas tanah yang diberikan dengan status tanah HGB di atas HPL seharusnya

ditetapkan berdasarkan Perjanjian HGB di atas HPL antara pihak Pemegang HPL dengan pihak ketiga atau *developer* dengan "uang pemasukan" yang wajar. Kalau dalam aturan yang lama, seyogianyalah tidak melebihi persentase yang terdapat dalam UU 20 Tahun 2000 dan PP 46 Tahun 2002.

Berkaitan dengan pentingnya penentuan uang pemasukan yang wajar ini dan landasan pemungutannya, perlu dicermati Reklamasi Pantai Utara Jakarta ("**Reklamasi Pantura**").[50] Reklamasi Pantura adalah kegiatan penimbunan dan pengeringan laut di bagian laut Jakarta. Penyelenggaraan Reklamasi Pantura dilakukan dengan kerjasama antara pihak Badan Perencanaan Pembangunan Daerah ("**BAPPEDA**") dengan pihak lain berdasarkan Nota Kesepahaman yang dibuat oleh para pihak serta dilanjutkan dengan perjanjian pengembangan (*developer agreement*). Setelah Reklamasi selesai dilakukan, area hasil Reklamasi Pantura tersebut diberikan status HPL ("**HPL**") kepada Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta ("**Pemda DKI Jakarta**"). Pada area hasil reklamasi inilah akan diberikan Hak Guna Bangunan ("**HGB**") di atas tanah HPL Pemda DKI Jakarta kepada pihak ketiga atau *developer* sesuai dengan peruntukan dan penggunaan kawasan Pantura tersebut. Pemberian HGB di atas HPL ini wajib dilakukan dengan perjanjian antara Pemda DKI Jakarta dengan pihak ketiga atau *developer*.

Kerjasama penyelenggaraan Reklamasi Pantura dan penataan ruang Kawasan Pantura Jakarta antara pihak Pemda DKI Jakarta dengan pihak ketiga atau *developer* tersebut diharapkan menguntungkan para pihak yang bersangkutan. Pihak ketiga atau *developer* dapat memanfaatkan tanah hasil reklamasi sesuai dengan peruntukkan dan penggunaannya,

---

[50] **Arie Sukanti Hutagalung,** "*Kajian Hukum Mengenai Dasar Pemberian HPL Atas Tanah Reklamasi Kepada Pemda DKI Jakarta dan Pertimbangan Dasar Hukum Konsensi Ekonomi atas Tanah Reklamasi dengan Status HGB Diatas HPL antara Bapeda dengan Developer.*", Laporan Penelitian, tahun 2008, hlm. 1, 7-9.

sedangkan pihak Pemda DKI Jakarta mendapatkan "uang pemasukan" dari kerjasama tersebut.

Terhadap HPL yang dimiliki oleh Pemda DKI Jakarta secara keseluruhan, Gubernur DKI Jakarta mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 122 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pemberian Rekomendasi atas Permohonan Sesuatu Hak di Atas Bidang Tanah HPL, Tanah Desa dan Tanah Eks Kota Praja Milik/Dikuasai Pemerintah Provinsi DKI Jakarta ("**SK Gubernur DKI Jakarta 122/2001**") yang menyatakan bahwa pemberian rekomendasi HPL yang terdapat di DKI Jakarta dikenakan biaya sebesar 5 % dari NJOP. Hal tersebut, memberatkan para *developer* khususnya para *developer* yang melakukan kegiatan reklamasi, karena tanah HPL Pemda DKI Jakarta tersebut adalah berasal dari kegiatan reklamasi yang investasinya memakan biaya cukup besar. Oleh karena itu, para *developer* tersebut mempertanyakan dasar penentuan besarnya persentase tersebut. Selain itu, para *developer* juga mempertanyakan perihal dasar pemberian HPL kepada Pemerintah DKI Jakarta.

2. Hak Tanggungan

UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Diatasnya (selanjutnya disebut UU No. 4 Tahun 1996) tidak menunjuk HPL sebagai obyek Hak Tanggungan, namun hak atas tanah yang diberikan di atas HPL tersebut dapat dijadikan sebagai jaminan hutang dengan Hak Tanggungan. Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 HGB dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan. Lebih lanjut, PP 40 Tahun 1996 menyatakan bahwa HGB dapat diberikan di atas Tanah Negara, tanah HPL dan tanah HM. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya dalam Surat Pengantar PMDN 1 Tahun 1977 setelah didaftarkannya hak-hak atas tanah itu di Kantor Sub-Direktorat Agraria setempat (Kantor Pertanahan), maka hak atas tanah dari pihak ketiga tersebut tunduk pada UUPA, dengan kata lain ketentuan dalam UU 4 Tahun 1996 dan PP 40 Tahun

1996 berlaku bagi pihak ketiga. Sifat keberlakuan kepada Pihak Ketiga inilah yang memungkinkan hak-hak atas tanah tersebut dijadikan sebagai objek Hak Tanggungan.

Mengenai kemungkinan menjadikan hak atas tanah (HGB dan HP) - yang diberikan kepada Pihak Ketiga berdasarkan perjanjian penggunaan tanah - di atas tanah HPL, Prof. Maria S.W. Sumardjono berpendapat bahwa ketentuan-ketentuan pendirian HGB/HP di atas HPL serta pembebanan HGB/HP dengan Hak Tanggungan (HT) dalam peraturan perundang-undangan pertanahan adalah ketentuan yang bersifat umum *(lex generalis);* sedangkan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah - khususnya yang terkait dengan peralihan dan pembebanan HGB/HP di atas HPL – merupakan ketentuan yang bersifat khusus *(lex spesialis).* Artinya, sebelum berlakunya UU No. 1 Tahun 2004 Jo. PP No 6 Tahun 2006: (a) mitra BOT/BTO dapat menjadikan HGB/HP yang diberikan di atas tanah HPL sebagai jaminan utang dengan dibebani HT[51]; dan (b) pihak ketiga dapat membebankan Hak atas Tanah (HGB/HP) yang diberikan atas tanah HPL beserta bangunan Tunggal atau satuan rumah susun (untuk hunian maupun Non Hunian) sebagai jaminan Hutang dengan dibebani HT. Namun, sesudah berlakunya[52] UU No 1 Tahun 2004 Jo. PP No 6 Tahun 2006:

---

[51] **Pasal 27 ayat (1) PP No. 6 Tahun 2006** menyatakan bahwa syarat dimungkinkannya BOT/BTO ada 2 (dua), yakni: (a) bangunan dan fasilitas itu diperlukan bagi penyelenggaraan pemerintah negara/daerah untuk kepentingan pelayanan umum dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi; dan (b) tidak tersedia dana APBN/APBD untuk menyediakan bangunan dan fasilitas dimaksud.

[52] Dalam kesempatan lain, Prof. Maria SW Sumardjono, *HPL: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya,* Bahan Presentasi, tanpa tahun, menyatakan: ada tiga permasalahan yuridis sehubungan dengan kemungkinan menjadikan BOT/BTO sebagai jaminan utang dengan dibebani HT menurut UU No. 1 Tahun 2004 Jo. PP No. 6 Tahun 2006, yaitu:

a. Kemungkinan bahwa yang dimaksud oleh pembuat peraturan perundang-undangan, ketentuan tersebut diatas hanya diberlakukan terhadap BMN/BMD yang berstatus HP:
   UU No. 1 Tahun 2004 Jo. PP No. 6 Tahun 2006 belum mengakomodasi obyek BTO/BOT yang berdiri di atas HPL:

(a) mitra BOT/BTO tidak dapat menjadikan Obyek BTO/BOT yang diberikan di atas Tanah HPL sebagai jaminan Hutang dengan dibebani HT; (b) analog dengan butir a, pihak ketiga juga tidak dapat membebankan HGB/HP nya yang diberikan di atas tanah HPL sebagai jaminan Hutang dengan membebani HT. Oleh karena Pasal 49 ayat (5) UU No. 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa barang milik negara/daerah dilarang digadaikan atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan jaminan. Lebih lanjut Pasal 29 ayat (3) huruf b PP No. 6 Tahun 2006 menyatakan bahwa mitra Bangun Guna Serah (BOT) atau Bangun Serah Guna (BTO) tidak boleh menjaminkan, menggadaikan atau memindahtangankan objek BOT/BTO. Yang dimaksud dengan objek BOT/BTO adalah tanah beserta bangunan dan atau sarana berikut fasilitasnya. Demikian juga mitra kerja sama pemanfaatan barang milik negara/daerah dilarang menggadaikan atau

---

1) Kalau barang milik negara/daerah tersebut berstatus HP ketentuan tersebut sudah tepat;
2) Kalau barang milik negara/daerah tersebut berstatus HPL, perlu dipikirkan jalan keluar karena diatas HPL dapat diberikan HB/HP kepada mitra BTO;

b. Kemungkinan peraturan perundang-undangan memang tidak memperbolehkan lagi mitra BOT/BTO untuk menjaminkan Obyek BOTnya (baik yang terjadi di atas tanah HP maupun HPL) mengingat BOT/BTO oleh UU No. 1 Tahun 2004 Jo. PP No. 6 Tahun 2006 ada persyaratan khusus yakni (dalam penyelenggaraan tupoksi dan tidak adanya dana). Dengan perkataan lain, UU No. 1 Tahun 2004 Jo. PP No. 6 Tahun 2006 bertugas untuk mengembalikan barang milik negara/daerah dalam fungsi publiknya;

c. Jika kemungkinan butir kedua yang dimaksud oleh pembuat UU No. 1 Tahun 2004 Jo. PP No. 6 Tahun 2006 , perlu dipikirkan jalan keluarnya khususnya terhadap obyek BTO/BOT yang diberikan **di atas tanah HPL**,
   1) Ketentuan ini seyogyanya berlaku terhadap mitra BOT/BTO yang menandatangani perjanjian setelah berlakunya UU No. 1 Tahun 2004 Jo. PP No. 6 Tahun 2006;
   2) Terhadap Obyek BTO/BOT yang sudah ada sebelum berlakunya UU No. 1 Tahun 2004 Jo. PP No. 6 Tahun 2006 seyogyanya masih dapat diberlakukan ketentuan umum tentang pembebanan dengan HT bagi mitra BOT/BTO maupun pihak ketiga pemegang hak atas tanah HGB/HP yang diberikan di atas tanah HPL;
   3) Ketentuan peralihan ini harus dimuat dalam amandemen PP No. 6 Tahun 2006 agar dapat berlaku umum.

menjaminkan objek kerjasama pemanfaatan tersebut (Pasal 26 ayat (1) huruf f PP No. 6 Tahun 2006).[53]

Mengenai konsekuensi sebagai akibat dari pembebanan Hak Tanggungan atas HGB/HP yang terletak di atas tanah HPL, tentang adanya kemungkinan beralihnya HGB/HP di atas tanah HPL tersebut kepada pihak ketiga dalam rangka eksekusi Hak Tanggungan, yaitu apabila debitur tidak dapat melunasi hutang yang dijamin dengan Hak Tanggungan tersebut, ketentuan Pasal 34 PP 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa pengalihan HGB dan Hak Pakai di atas tanah HPL memerlukan persetujuan tertulis dari pemegang HPL. Hal ini ditegaskan dalam Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan No. 630.1-3430 tanggal 17 September 1998 yang menyatakan bahwa : *"karena eksekusi Hak Tanggungan mengakibatkan HGB beralih kepada pihak lain maka pembebanan Hak Tanggungan diperlukan persetujuan tertulis dari pemegang HPL yang akan berlaku sebagai persetujuan untuk pengalihan hak tersebut dalam rangka eksekusi Hak Tanggungan"*.

Apabila Debitur wanprestasi, maka kondisi tersebut tidak akan mempengaruhi pihak Pemegang HPL karena **siapapun yang menjadi pemegang HGB di atas tanah HPL tetap harus memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh Pemegang HPL**. Hak-hak dan kewajiban dari pemegang hak atas tanah HGB atau HP yang diperoleh di atas tanah HPL berdasarkan Perjanjian Penggunaan Tanah dengan Pemegang HPL tetap mengikat kepada pihak ketiga lainnya yang memperoleh HGB dari pemegang HGB yang pertama, dan seterusnya.

Oleh karena itu, penulis berpendapat bahwa sertipikat HGB/HP di atas HPL dapat dibebani dengan Hak Tanggungan karena yang dijaminkan bukan tanah HPL, melainkan HGB/HP yang ada di atasnya saja, sehingga tidak terkena pemberlakuan ketentuan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

---

[53] **Maria SW Sumardjono**, op. cit., hlm. 210-213.

Selain itu, Hak Milik Satuan Rumah Susun (HMSRS) juga dapat dibebani Hak Tanggungan jika tanahnya HM atau HGB. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU 16 Tahun 1985, Rumah Susun dapat dibangun di atas HM, HGB, HP atas tanah Negara atau HPL. Sekalipun bukan hak perorangan atas tanah, namun Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS) sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU 16 Tahun 1985 selalu terkait dengan tanah hak bersama karena pemegang HMSRS harus memenuhi ketentuan sebagai pemegang hak atas tanah dimana Rumah Susun tersebut didirikan. Pasal 12 ayat (1) UU 16 Tahun 1985 menetapkan bahwa rumah susun berikut tanah tempat bangunan itu berdiri serta benda lainnya yang merupakan satu kesatuan dengan tanah tersebut, dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan. Hal ini juga dipertegas dengan ketentuan dalam Pasal 13 UU 16 Tahun 1985 yang menyatakan bahwa HMSRS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat 3 dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan jika tanahnya HM atau HGB.

D. Hapusnya

Secara teoretis, HPL tidak akan pernah hapus selama subyek HPL itu masih ada. Sebagaimana diketahui bahwa HPL itu adalah gempilan dari Hak Menguasai Negara yang kewenangan pelaksanaannya dilimpahkan pada instansi tertentu. Selama instansi tersebut masih konsisten melaksanakan tugas pemerintahannya dan tugas untuk memberikan bagian-bagian dari HPLnya bagi pihak ketiga, maka HPL itu sendiri masih tetap eksis.

Pasal 49 ayat (3) UU No. 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa tanah dan bangunan milik negara/daerah yang tidak dimanfaatkan untuk penyelenggaraan tugas pokok fungsi instansi yang bersangkutan, wajib diserahkan pemanfaatannya kepada Menteri Keuangan/ gubernur/bupati/walikota untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah. Lebih lanjut, pemindahtanganan barang milik negara itu harus memperoleh persetujuan DPR/DPRD.[54]

---

[54] **Maria S.W. Sumardjono**, op. cit., hlm. 213-214.

E. Pembuktiannya

Sebagaimana ditentukan dalam berbagai peraturan pendaftaran tanah, maka lahirnya HPL sesungguhnya adalah setelah HPL itu didaftar dalam buku tanah yang bersangkutan. Setelah pendaftaran itu, kepada pemegangnya diberikan sertipikat HPL yang merupakan alat bukti yang kuat mengenai kepemilikan tanah Hak Pengeloaan itu. Oleh karena itu, sebelum memberikan hak atas tanah (HGB/HP) di atas HPL, terlebih dahulu HPL tersebut didaftarkan, karena tanggal pendaftaran itu merupakan saat lahir/terjadinya HPL. Sebelum HPL didaftarkan, belum ada kewenangan pemegang HPL memberikan hak atas tanah (HGB/HP) di atas HPL tersebut. Oleh karena itulah, maka alat bukti yang paling kuat mengenai keberadaan HPL adalah sertipikat HPL. Namun, harus diakui belum semua barang tidak bergerak milik negara/daerah yang sudah memiliki alat bukti pemilikan dalam bentuk sertipikat.

UU No. 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa barang milik negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Jika dianalogikan, berarti barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Berkaitan dengan tanah sebagai aset negara/daerah, kiranya penting dijadikan acuan Surat Edaran (SE) No. 500-468 tanggal 12 Februari 1996 tentang Masalah Ruilslag Tanah-tanah Pemerintah. SE tersebut menyatakan bahwa untuk memperoleh keseragaman dan kesamaan persepsi mengenai tanah aset Pemerintah, maka yang dimaksudkan sebagai tanah aset negara/daerah adalah:

1. tanah-tanah bukan tanah pihak lain dan yang telah dikuasai secara fisik oleh Instansi Pemerintah;
2. tanah-tanah tersebut dikelola dan dipelihara/dirawat dengan dana Instansi Pemerintah;
3. tanah tersebut telah terdaftar dalam daftar inventaris Instansi Pemerintah yang bersangkutan;
4. tanah secara fisik dikuasai atau digunakan atau dimanfaatkan oleh pihak lain berdasarkan hubungan hukum yang dibuat antara pihak lain dengan Instansi Pemerintah dimaksud;

5. tanah tersebut Poin 1 sampai dengan Poin 3 baik yang sudah ada sertipikatnya maupun belum ada sertipikat.

Kebijakan yang ditempuh dalam SE di atas merupakan sikap realistis, karena sampai saat ini pensertipikatan tanah pada umumnya, termasuk yang dikuasai/dimiliki oleh Instansi Pemerintah masih belum tuntas diselesaikan.

BAB V
MEMETIK PELAJARAN DARI BERBAGAI IMPLEMENTASI

A. Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah

1. Melakukan perbuatan hukum kepada Pihak Ketiga sebelum HPL lahir secara formal

Berdasarkan rekapitulasi tanah aset Pemkot Surabaya pada November 2008, luas tanah aset Pemkot Surabaya adalah 22.575.270,59 M2 (2.257,5270 Ha). Kalau pada waktu ditetapkannya UU 1 Tahun 1958, luas tanah milik Kotabesar Surabaya 786 Ha,[55] yang tercatat dalam 7 RVE *(Recht van Eigendom)*, berarti tambahan luas tanah aset Pemkot Surabaya seluas 1.471,527 Ha (65% dari seluruh luas tanah aset Pemkot Surabaya) adalah perolehan di luar bekas *eigendom De Stad Gemeente Soerabaja.* Dari 2.257,5270 Ha tanah aset Pemkot, luas tanah aset Pemkot Surabaya yang sudah bersertipikat adalah 882,0269 Ha (39,07%), yang terdiri atas sertipikat **HPL 768,7775 Ha (34%)**; bersertipikat Hak Pakai 113,2494 Ha (5,02%). Selanjutnya, tanah aset Pemkot Surabaya lainnya yang seluas

---

[55] Perlu ditambahkan bahwa dari ke-7 EV, maka *Eigendom Verponding* (EV) 1304 sisa merupakan EV yang terluas. Dari SK 831/1960 tampak bahwa ke-7 EV itu adalah *eigendom verponding* nomor: (1) 2525 sisa; (2) 1276 sisa; (3) 3956 sisa; (4) 1240 sisa; (5) **1304 sisa**; dan (6) 3526 sisa, yang terletak dalam daerah Kotapraja Surabaya, dengan luas lebih kurang 7.180.331 M2 (atau 718,0331 Ha). Secara khusus, perkembangan Eigendom Verponding (EV) 1304 sisa dapat dilaporkan bahwa luas yang diperlakukan sebagai tanah partikelir dan selanjutnya ditegaskan berdasarkan SK 831/1960 adalah seluas 5.760.163 M2 (576,0163 Ha). Berdasarkan data (sementara) dari Kantor Pertanahan Kota Surabaya, di atas tanah bekas EV 1304 sisa itu sudah diberikan: (a) HPL (HPL) atas nama Pemkot Surabaya seluas 2.485.158 M2 (248,5158 Ha); (b) Hak Guna Bangunan (HGB) kepada perusahaan seluas: 54.767 M2 (5,4767 Ha); dan (c) SK KINAG Tahun 1968 Gubernur yang meredistribusikan tanah kepada masyarakat seluas 130.357 M2 (13,0357) Ha. Dengan demikian, catatan sementara mengenai luas tanah yang telah diketahui adalah 267,0282 Ha. Penelitian berpandangan bahwa IPT hanya memiliki justifikasi di atas tanah HPL, sedangkan di atas HGB kiranya sudah tidak memiliki justifikasi karena dengan HGB pemegang haknya sudah bisa memakai tanah tersebut.

1.375,5001 Ha (60,93%), merupakan tanah aset Pemkot yang diperoleh dengan berdasarkan:[56]

a. Berita Acara P2TUN seluas 62,2669 Ha (2,76%);
b. *Besluit* seluas 37,9993 Ha (1,68%);
c. Eigendom seluas 417,1741 Ha (18,48%);
d. Tanah Negara seluas 97,8044 Ha (4,33%);
e. Fasum/fasos penyerahan dari pengembang seluas 82,6990 Ha (3,66%);
f. Bekas Tanah Kas Desa seluas 352.5644 Ha (15,62%);
g. Petok D penyerahan dari Bagian Pemerintahan seluas 324.9919 Ha (14,40%).

Luas tanah aset Pemkot Surabaya sangat cepat mengalami perubahan. Pada tahun 2005 luas tanah aset Pemkot Surabaya masih 1.473,5660 Ha; tahun 2006 bertambah pesat menjadi 2.472,8613 Ha[57] (bertambah 999,29 Ha atau 67,71%); tahun 2007 mengalami penurunan, menjadi 1.539,2883 Ha (berkurang 933,573 Ha atau 60,65%). Lalu, sebagaimana catatan di atas, pada bulan November 2008, menjadi 2.257,5270 Ha (bertambah 718,2387 Ha atau 46,66%). Pertambahan seluas 718,2387 Ha berasal dari: (a) pertambahan penyerahan fasum/fasos dari pengembang seluas 40,6824 Ha; (b) penyerahan Bekas Tanah Kas Desa (BTKD) dari Bagian Pemerintahan seluas 352,5644 Ha; dan (c) penyerahan Petok D dari Bagian Pemerintahan seluas 324,9919 Ha.

Yang perlu dicermati, dari 2.257,5270 Ha tanah aset Pemkot, luas tanah aset Pemkot Surabaya yang sudah bersertipikat adalah 882,0269 Ha (39,07%), yang terdiri atas sertipikat **HPL 768,7775 Ha (34%).** Padahal, pihak Pemkot Surabaya terus melakukan perbuatan hukum dengan pihak ketiga, meskipun di atas tanah asetnya yang belum bersertipikat. Perbuatan hukum dimaksud, antara lain, adalah melalui pemberian Ijin Pemanfaatan Tanah (IPT).

---

[56] **Badan Pengelolaan Tanah dan Bangunan Kota Surabaya**, *Rekapitulasi Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya Per Bulan November 2008.*

[57] **Pemerintah Kota Surabaya,** *Risalah Tanah Aset Pemkot Surabaya yang Diberikan Surat Hijau*, 2008.

Pasal 1 butir e dan f Perda Kotamadya Tingkat II Surabaya No. 1 Tahun 1997 tentang Izin Pemakaian Tanah (selanjutnya disebut Perda 1 Tahun 1997) menyatakan bahwa IPT adalah ijin yang diberikan oleh Walikota Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk untuk memakai tanah "milik" atau yang 'dikuasai' oleh Pemkot Surabaya, yang bukan merupakan pemberian Hak Pakai atau hak-hak atas tanah lainnya sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1960. Di dalam Perda 1 Tahun 1997 itu juga ditentukan bahwa kewenangan yang diberikan izin ini meliputi pemakaian tanah dalam bentuk menaruh 'pada, di dalam, di atas, melintas atau menembus bawah tanah' (Pasal 3 ayat (1)). Kewajiban pemegang IPT adalah: membayar retribusi, menaati ketentuan dalam IPT, dan memakai tanah sesuai peruntukan dalam IPT (Pasal 7 ayat (1)). Selain itu dinyatakan pula bahwa Surat IPT **dapat dicabut**, apabila: (a) tanah dibutuhkan untuk kepentingan umum, pemegang IPT melanggar atau tidak memenuhi ketentuan IPT; (b) tanah dibiarkan kosong atau diterlantarkan hingga 3 (tiga) tahun sejak diperoleh IPT; dan (c) ternyata di kemudian hari diketahui bahwa pemegang IPT tidak memenuhi persyaratan (Pasal 8).

Berdasarkan kewenangan yang diperoleh dari Perda 1 No. 1997 itulah maka Pemkot Surabaya memberikan IPT di atas tanah yang 'diakunya' sebagai tanah asetnya. Baik tanah yang sudah jelas mempunyai hak (tanah hak) maupun yang belum jelas mempunyai hak (tanah negara). Data yang diperoleh dari Pemkot Surabaya menunjukkan bahwa IPT diberikan di atas: (a) tanah HPL dan Hak Pakai (HP) atas nama Pemkot Surabaya; (b) tanah yang diperoleh melalui pengadaan tanah (Berita Acara Panitia Pengadaan Tanah Untuk Negara - BA P2TUN); (c) tanah yang dianggap dipunyai karena Besluit; (d) tanah yang masih tercatat sebagai *Eigendom Gemeente* Soerabaya; (e) Tanah Negara yang dikuasai oleh Pemkot Surabaya; dan (f) tanah Fasum/Fasos penyerahan dari Pengembang.

Pertanyaan yang segera muncul adalah, dalam kapasitas apakah Pemkot Surabaya dalam hal ini Walikota atau Pejabat yang ditunjuk memberikan IPT kepada orang atau badan

hukum? Dengan perkataan lain, termasuk dalam perbuatan hukum apakah pemberian IPT, apakah perbuatan hukum administrasi negara atau perbuatan hukum perdata?

Kalau dicermati isi ketentuan Perda No 1 Tahun 1997, terdapat kesan yang kuat bahwa IPT diberikan Walikotamadya atau Pejabat yang ditunjuk dalam kapasitas sebagai pejabat tata usaha negara. Dengan demikian penetapan IPT adalah perbuatan hukum administrasi negara yang bersifat sepihak. Sebagaimana hakikat ijin *(vergunning)* sebagai produk dari perbuatan hukum administrasi negara *(rechtshandelingen)* yang memberikan dispensasi dari suatu larangan, maka IPT adalah dispensasi yang diberikan kepada orang atau badan hukum atas larangan yang terkandung dalam Pasal 3 ayat (1) Perda No. 1 Tahun 1997 Pemda yang menyatakan: *"Setiap orang atau Badan Hukum yang memakai tanah harus terlebih dahulu memperoleh IPT."*[58] Menurut van der Pot, sifat hukum *(rechtskarakter)* dari izin adalah penetapan *(beschikking)* administrasi negara yang bersegi satu atau yang bersifat sepihak *(eenzijdige publiekrechtelijke handeling)*, sehingga dalam hal izin tidak mungkin diadakan suatu perjanjian.[59]

Achmad Sodiki menyatakan bahwa memberikan IPT adalah bagian dari kewenangan mengatur sebagaimana salah satu kewenangan dari Hak Menguasai Negara atas tanah yang dikuasakan kepada Daerah Swatantra (Pemerintah Daerah) dan Masyarakat Hukum Adat sebagaimana diatur dalam UUPA. Hak Menguasai Negara itu berupa hak mengatur, mengurus, memelihara, dan mengawasi. Dinyatakan pula olehnya bahwa Pemerintah Daerah berwenang menyewakan tanah kepada masyarakat, kecuali tanah perkebunan/sawah. Oleh karena itu, dalam hal pemberian IPT yang didasarkan pada Perda, maka selama Perda tersebut masih berlaku, pemberian IPT kepada orang/badan hukum yang memakai tanah asetnya oleh Pemerintah

---

[58] Perhatikan **Prajudi Amosudirdjo,** *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 95-96.

[59] **Utrecht,** *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan Keempat, Penerbit Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, 1960, hlm. 137.

Daerah, bukan perbuatan melawan hukum.[60] Hal yang kontradiktif dari kesaksian ahli Achmad Sodiki adalah, di satu sisi mengakui bahwa IPT adalah kewenangan Pemda sebagai turunan dari kewenangan Hak Menguasai Negara yang bersifat publik,[61] namun di sisi lain memandang pemberian IPT sebagai perbuatan penyewaan tanah Pemda terhadap masyarakat (sebagai perbuatan hukum keperdataan yang bersifat jamak pihak). Dilihat dari sumber kewenangan (berdasarkan Perda No. 1 Tahun 1997) dan proses pemberian IPT (lebih pekat bersifat sepihak), maka IPT lebih tepat dikatakan sebagai tindakan hukum administrasi negara (di level pemerintahan daerah) yang bersifat penetapan *(beschikking)* untuk memberikan dispensasi kepada masyarakat yang akan memakai tanah yang didaku Pemkot Surabaya sebagai asetnya.

Kerancuan IPT sebagai suatu terminologi hukum terletak pada sikap yang tidak konsisten. Di satu sisi menyatakan memperoleh kewenangan dari Perda No. 1 Tahun 1997 sehingga lebih terkesan bersifat publik, namun di sisi lain menggunaka kewenangan itu untuk mengatur pemanfaatan aset yai dimilikinya secara privat. Sekiranya pun, tanah yang diberikan IP adalah tanah aset Pemkot Surabaya, cara pemanfaatan yang dilakukan harus konsisten mengikuti logika pemanfaatan aset sebagaimana yang ditentukan Pasal 20 PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, yakni dengan

---

[60] Sebagaimana diketahui **Prof. Dr. Achmad Sodiki** adalah saksi ahli yang **diajukan oleh Tergugat** pada perkara yang diputuskan oleh Pengadilan Negeri Surabaya Nomor 84/Pdt.G/2007/PN Sby. Perkara itu adalah perkara perdata gugatan *Class Action/Gugagan Perwakilan* antara Heriyanto, dkk (Penggugat) melawan Pemerintah Kota Surabaya (Tergugat), DPR Kota Surabaya (Tergugat I), dan Kantor Pertanahan Kota Surabaya (Tergugat II). Putusan menyatakan bahwa dalam pokok perkara, gugatan penggugat tidak dapat diterima.

[61] Perhatikan bahwa **Pasal 2 ayat (4) UUPA** memang menyatakan: *"Wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu."* Tampaknya, pasal inilah yang ditafsirkan pihak Pemkot untuk menetapkan kebijakan IPT sebagai cara untuk menciptakan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Perlu diketahui pula bahwa Pasal 2 ayat (4) UUPA itu menyatakan bahwa mengenai keagrariaan sebagai sumber keuangan itu akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional.

cara: (a) sewa; (b) pinjam pakai; (c) kerjasama pemanfaatan; dan (d) bangun serah guna. Keempat cara pemanfaatan tanah itu merupakan *lex spesialis* dari isi dan sifat kewenangan yang ada pada subyek hak atas tanah. Keempat cara pemanfaatan tanah "milik" negara/daerah itu adalah perbuatan hukum keperdataan yang bersifat kontraktual di antara pihak pemilik aset (Pemkot Surabaya) dengan pihak yang memanfaatkan aset (masyarakat dalam hal ini orang atau badan hukum). Oleh karena itu, hak dan kewajiban para pihak yang timbul karena keempat perbuatan hukum yang bersifat kontraktual/jamak pihak itu bukan sesuatu yang timbul dari kewenangan pemerintahan yang bersifat publik, melainkan lahir dari perikatan yang bersumber dari perjanjian yang dibangun oleh kedua belah pihak. Tegasnya, keabsahan keempat perbuatan hukum pemanfaatan tanah aset negara/daerah tunduk pada Pasal 1338 KUHPerdata yang menyatakan bahwa perjanjian yang dibuat secara sah menjadi undang-undang bagi para pihak yang membuatnya.

Kerancuan konsep IPT sebagai terminologi hukum akhirnya juga tampak pada "pemilihan" aturan-aturan yang dirujuk pada waktu pembentukan Perda No 1 Tahun 1997. Di dalam Konsideran 'Menimbang'[62] tampak bahwa aturan-aturan pertanahan, dalam hal ini UUPA dan Peraturan Menteri Agraria

[62] Konsideran 'Menimbang' dari Perda 1/97 adalah: (1) UU no. 16 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta Jo UU No. 2 Tahun 1965; (2) UU No. 12 Drt Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah Jo UU No. 1 Tahun 1961; (3) UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria; (4) UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah; (5) UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang; (6) Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan tentang Kebijaksanaan Selanjutnya; (7) Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 84 Tahun 1993 tentang Bentuk Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah Perubahan; (8) Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 23 Tahun1978 tentang Master Plan Surabaya 2000; (9) Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 13 Tahun 1987 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya; dan (10) Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 11 Tahun 1995 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan ketentuan tentang Kebijaksanaan Selanjutnya, juga dijadikan sebagai landasan yuridis penyusunan Perda No. 1 Tahun 1997 tersebut. Ada kesan terdapat "kecurangan berpikir" dalam menjadikan aturan-aturan pertanahan itu sebagai landasan hukum penyusunan Perda No. 1 Tahun 1997 itu. *Pertama,* di dalam ketentuan umum, mengenai 'pengertian IPT' dinyatakan bahwa IPT bukanlah hak atas tanah, tetapi mengapa UUPA yang diketahui menjadi rujukan utama pendirian hak atas tanah justru dijadikan sebagai acuan penyusunan Perda No. 1 Tahun 1997 tersebut. Ketentuan yang manakah dari pasal-pasal UUPA yang dijadikan sebagai acuan? Ada kemungkinan bahwa Pemkot Surabaya menafsirkan **Pasal 2 ayat (4) UUPA** yang menyatakan: *"Wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu".*

Padahal sebelum kewenangan keagrariaan itu dijadikan sumber keuangan, wewenang agraria itu sendiri harus terlebih dahulu diperoleh Pemkot Surabaya melalui pelimpahan kewenangan. Oleh karena itu Pasal 2 ayat (4) UUPA tidak bisa langsung digunakan sebagai dasar untuk menciptakan sumber keuangan daerah. Selain itu, ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA itu lebih merupakan ketentuan yang *nonself executing regulation,* sebab pasal itu juga menyatakan perlunya pengaturan lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Pemerintah. *Kedua,* menjadikan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 sebagai rujukan tanpa mengaitkannya dengan PMDN No. 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Hak Atas Bagian-bagian Tanah HPL serta Pendaftarannya, justru bertentangan dengan ketentuan dan semangat UUPA. Pemanfaatan HPL oleh Pihak Ketiga yang diinginkan oleh semangat UUPA sesungguhnya tidak membolehkan adanya IPT, melainkan dengan pemberian hak atas tanah (Hak Pakai, Hak Guna Bangunan, bahkan Hak Milik) di atas HPL.

Namun demikian, dengan segala kerancuannya sebagai terminologi hukum IPT tetap dipandang sebagai sesuatu yang masih memiliki legalitas, sepanjang pendakuan sebagai aset terhadap tanah yang diberikan IPT memiliki justifikasi yuridis.

Dengan pemahaman yang demikian, maka derajat legalitas IPT dapat disederhanakan ke dalam 3 (tiga) tingkat: legal, semi legal, dan ilegal. IPT dapat dikatakan legal jika benar-benar diberikan di atas tanah yang secara hukum adalah aset Pemkot Surabaya; dinyatakan semi legal jika IPT dilakukan di atas tanah negara yang dikuasai oleh instansi pemerintah tersebut dengan dasar penguasaan yang jelas; dan dinyatakan ilegal jika IPT dikenakan di atas tanah hak pihak lain atau tanah negara yang sudah dikuasai oleh pihak lain (masyarakat).

a. ***IPT legal.***

IPT masih dapat dikatakan legal jika diberikan benar-benar di atas tanah yang sudah terbukti menjadi asetnya. Oleh karena pembuktian pemilikan/penguasaan tanah yang paling kuat adalah sertipikat, maka tanah aset Pemkot Surabaya yang ber-IPT legal adalah tanah aset yang sudah disertipikatkan berdasarkan ketentuan Hukum Tanah Nasional. Sebagaimana diketahui, instansi Pemerintah memiliki 2 (dua) pilihan hak, yakni Hak Pakai dan HPL. Hak Pakai diberikan untuk kepentingan pelaksanaan tugas dari instansi Pemerintah itu. Hak Pakai diberikan untuk jangka waktu yang tidak terbatas, dalam hal ini, selama digunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugas dari instansi Pemerintah tersebut. HPL diberikan kepada instansi Pemerintah yang selain akan dipergunakan sendiri untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, juga direncanakan untuk diberikan kepada Pihak Ketiga.

Sebagaimana diketahui, hakikat dari HPL adalah bagian dari HMN yang dilimpahkan pada badan hukum publik tertentu. Tegasnya, isi dan sifat HPL lebih mengarah kepada kewenangan yang bersifat publik, seperti Hak Menguasai dari Negara. Sehubungan dengan itulah, maka Prof. Boedi Harsono menyatakan bahwa HPL pada hakikatnya bukan hak atas tanah, melainkan merupakan "gempilan" dari Hak Menguasai dari Negara.[63] Istilah "gempilan" itu secara tersirat tampak

[63] **Boedi Harsono**, *Hukum Agraria Indonesi Sejarah* ..., op. cit., hlm. 280.

pada rumusan Pasal 1 PP No. 40 Tahun 1996 yang menyatakan bahwa HPL adalah 'Hak Menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya'. Kecenderungan isi dan sifat HPL sebagai kewenangan yang bersifat publik juga akan tampak semakin jelas, jika ditelusuri wewenang yang ada pada HPL seperti yang ditentukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan.[64] Meskipun, HPL juga memiliki wewenang yang bersifat privat, yakni untuk menggunakan tanah yang dihaki bagi keperluan usahanya, namun hal itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utamanya adalah bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-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 dalam Pasal 2 UUPA.[65]

---

[64] **Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965** tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijaksanaan Selanjutnya, menyatakan bahwa HPL memberikan wewenang: (a) merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut; (b) menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; (c) menyerahkan bagian-bagian dari 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, Pasal 3 PMDN No. 5 Tahun 1974 menyatakan bahwa HPL memberi wewenang untuk: (a) merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan; (b) menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya; (c) menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut. Berikutnya, Pasal 1 PMDN No. 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah HPL serta Pendaftarannya, menyatakan bahwa HPL berisi kewenangan untuk: (a) merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan; (b) menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya; dan (c) menyerahkan bagian-bagian daripadanya tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut. Dari berbagai rumusan kewenangan itu dapat disimpulkan bahwa HPL mengandung 2 (dua) sifat kewenangan: kewenangan publik (merencanakan penggunaan dan menyerahkan bagian dari HPL untuk pihak ketiga) serta kewenangan privat yakni kewenangan untuk menggunakan tanahnya untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.

[65] Ibid

Kiranya perlu ditegaskan bahwa kemungkinan pemberian Pihak Ketiga untuk mengggunakan tanah aset Pemda yang berupa HPL, baru bisa dilakukan jika tanah aset itu sudah memiliki sertipikat HPL. Alasannya, karena secara hukum tanah aset instansi Pemerintah yang belum bersertipikat (apalagi yang berasal dari tanah *De Gemeente Soerbaja)* masih berstatus sebagai tanah negara, sehingga Pemkot Surabaya sesungguhnya belum mempunyai kewenangan melakukan tindakan hukum administrasi untuk memberikan bagian dari tanah yang dikuasainya itu kepada pihak lain. Selanjutnya, kalaupun hendak memberikan bagian dari HPL kepada Pihak Ketiga tidak diperkenankan dalam bentuk sewa-menyewa. Mengenai hal ini, Gubernur Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur melalui Kepala Biro Hukum up. Sekretaris Wilayah Daerah, dengan suratnya tanggal 3 Juni 1981 No. 071/12576012/81 kepada Walikotamadya KDH Tingkat II Surabaya, perihal 'Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 22 Tahun 1977 tentang Pemakaian dan Retribusi Tanah Yang Dikelola Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, antara lain, telah mengingatkan:

1) Pemerintah Kota Surabaya sebagai badan hukum publik bukan sebagai pemilik, demikian pula Negara Republik Indonesia, bukanlah pemilik tanah tersebut, sehingga tidak dapat menyewakan tanah (Penjelasan Pasal 44 dan 45 UUPA);
2) Dalam pengamatan Direktorat Agraria Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Kota Surabaya hanya menguasai tanah negara secara fisik dan belum secara formal dengan HPL;
3) Sebelum Pemerintah Kota Surabaya memiliki HPL atas tanah, masih belum berwenang untuk menyerahkan tanah-tanah tersebut kepada Pihak III, karena secara yuridis status tanah tersebut masih merupakan tanah yang dikuasai oleh negara.

Tahapan penyediaan dan pemberian tanah bagi pihak lain, dalam hal ini 'Pihak Ketiga' dilakukan dengan

terlebih dahulu membuat 'perjanjian penyerahan dan penggunaan tanah kepada pihak ketiga'. Perjanjian itu bukanlah perjanjian sewa-menyewa tanah *(Ground Lease)*[66] antara pemegang HPL dengan Pihak Ketiga. Perjanjian penyerahan dan penggunaan tanah itulah yang dijadikan sebagai 'dasar penyerahan tanah' dan pemberian hak (HP atau HGB) di atas HPL.[67] Setelah dilakukan perjanjian penyerahan dan penggunaan tanah, barulah diajukan permohonan hak atas tanah (HP dan HGB) di atas HPL sesuai ketentuan yang berlaku. Oleh karena itu, sekiranya Pemkot Surabaya ingin konsisten hendak memanfaatkan tanah asetnya dalam posisinya sebagai pejabat administrasi negara, maka cara yang tepat memanfaatkannya adalah dengan pemberian hak atas tanah (Hak Pakai atau Hak Guna Bangungan atau bahkan Hak Milik di atas HPL). Dalam tangkapan peneliti, cara pemanfaatan tanah yang seperti inilah yang diinginkan oleh Diktum Surat Keputusan Menteri Agraria No. 831/1960 ketika menyatakan syarat: *"HPL* (baca Hak Penguasaan: peneliti) *dijalankan oleh Kotapraja Surabaja atas bekas tanah-tanah kongsi menurut petundjuk2 dari Menteri Agraria."* Artinya, proses perolehan HPL dari Hak Penguasaan Atas Tanah Negara bekas tanah partikelir dan pemberian bagian dari HPL kepada Pihak Ketiga harus dilakukan berdasarkan petunjuk Menteri Agraria sebagai otoritas pertanahan. Dalam pada itu, berarti bahwa khusus pemanfaatan tanah oleh Pihak Ketiga atas aset Pemkot Surabaya yang dipunyai berdasarkan HPL

---

[66] **Surat Direktur Jenderal Agraria No. 593/3418/Agr tanggal 31 Agustus 1982** tentang Masalah Hak Guna Bangunan/Hak Pakai di atas tanah HPL menyatakan bahwa perjanjian pendirian hak (HGB/HP di atas HPL) bukanlah perjanjian sewa-menyewa tanah *(Ground Lease)*. Artinya, pemberian HGB/HP di atas HPl bukanlah merupakan perjanjian para pihak yang bersifat kontraktual, tetapi "perjanjian" pemberian hak. Tegasnya, perjanjian itu berkarakter publik, bukan perdata sebagaimana perjanjian sewa-menyewa.

[67] Perhatikan **Pasal 3 PMDN No. 1 Tahun 1977** yang menyatakan bahwa perjanjian penyerahan dan penggunaan tanah itu harus dilakukan secara tertulis. Selanjutnya, dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa permohonan Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang diajukan oleh pihak ketiga yang memperoleh penunjukan/penyerahan tersebut dengan perantaraan pemegang HPL yang bersangkutan.

harus dilakukan berdasarkan petunjuk otoritas pertanahan. Hal itu sesuatu yang logis, mengingat hakikat HPL adalah 'gempilan' dari Hak Menguasai dari Negara (HMN).

Pemanfaatan tanah oleh Pihak Ketiga terhadap aset Pemkot Surabaya yang dipunyai dengan HPL sesungguhnya lebih tepat jika dilakukan dengan cara pemberian hak atas tanah, dalam hal ini, Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan di atas HPL. Bahkan sesungguhnya, jika tanah aset itu tidak lagi efektif digunakan untuk mendukung pelaksanaan tugas Pemkot Surabaya, dimungkinkan mendirikan Hak Milik di atas HPL. Jika bentuk pemanfaatannya dilakukan dengan mendirian Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan di atas HPL, maka tidak perlu dilakukan pelepasan aset oleh Pemkot Surabaya, oleh karena apabila hak-hak atas tanah itu berakhir, maka HPL itu kembali secara utuh dalam penguasaan Pemkot Surabaya. Namun, jika yang ditempuh adalah mendirikan Hak Milik di atas HPL, maka kiranya perlu dilakukan pelepasan aset, yakni dengan persetujuan DPRD, oleh karena dengan diberikannya Hak Milik berarti secara tidak langsung pihak Pemkot Surabaya sudah setuju untuk melepaskan aset itu untuk selamanya.

b. IPT Semi Legal.

IPT semi legal adalah IPT yang diberikan di atas tanah yang sesungguhnya belum secara tuntas dipunyai oleh Pemkot Surabaya. Secara fisik tanah yang didaku sebagai aset tersebut sudah dikuasai oleh Pemkot Surabaya, namun negara belum melakukan legalisasi terhadap penguasaannya itu. Dengan demikian, secara yuridis status tanah yang dikuasainya masih merupakan tanah negara. Meskipun secara administratif, tanah tersebut sudah tercatat sebagai tanah aset, namun secara hukum kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum atas tanah aset itu masih bersifat terbatas. Sebagaimana dikemukakan di atas, Gubernur Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur melalui Kepala Biro Hukum up. Sekretaris Wilayah Daerah, melalui suratnya tanggal 3 Juni 1981 No. 071/12576012/81 kepada Walikotamadya KDH

Tingkat II Surabaya, perihal 'Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 22 Tahun 1977 tentang Pemakaian dan Retribusi Tanah Yang Dikelola Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, antara lain, juga mengatakan bahwa sebelum Pemerintah Kota Surabaya memiliki HPL atas tanah, maka instansi tersebut masih belum berwenang untuk menyerahkan tanah-tanah tersebut kepada Pihak III, karena secara yuridis status tanah tersebut masih merupakan tanah yang dikuasai oleh negara. Dalam pada itu, status Pemkot Surabaya hanya menguasai tanah negara secara fisik dan belum secara formal dengan HPL.

Apa yang bisa dilakukan oleh Pemkot Surabaya adalah masih terbatas pada seputar tanggungjawabnya sebagai "pengurus yang baik atas tanah negara yang dikuasainya".[68] Tanggungjawab itu melekat pada dirinya sebagai pihak yang menguasai secara fisik berdasarkan dasar penguasaan yang jelas secara hukum. Oleh karena kapasitas Pemkot Surabaya masih terbatas sebagai "pengurus tanah negara yang baik", maka sesungguhnya belum memada kewenangan yang dimilikinya untuk bertindak memberikan kewenangan bagi pihak lain memakai tanah yang didaku sebagai asetnya. Tegasnya, pemberian IPT di atas tanah negara yang dikuasai Pemkot Surabaya secara fisik adalah sesuatu yang melebihi tanggungjawabnya sebagai "pengurus yang baik atas tanah negara yang dikuasainya". Tingkat legalitas IPT yang diberikan atas dasar kewenangan yang tidak memadai ini kiranya dapat disebut sebagai IPT yang semi legal.

Setelah kehadiran Pasal 49 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang menyatakan: *"Barang milik negara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat/Daerah harus disertipikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/Pemerintah Daerah yang*

[68] Bandingkan dengan konsep ***zaarwarneming*** atau perwakilan sukarela (Pasal 1354 KUHPerdata), yakni mengambil alih tanggungjawab dari seseorang sampai yang bersangkutan sanggup lagi untuk mengurus dirinya sendiri.

bersangkutan.", seyogianya tidak dilakukan lagi penerbitan IPT. Sebab, sebelum bersertipikat, maka "pemilikan" daerah Kota Surabaya atas tanah yang didaku sebagai asetnya itu belum terjadi secara hukum. Yang ada baru merupakan "penguasaan atas tanah negara". Namun, oleh karena daftar inventarisasi aset sudah menjadikan tanah itu sebagai aset Pemkot Surabaya, maka IPT yang terbit di atas tanah yang berstatus hukum belum tuntas itu disebut sebagai IPT semi legal.

c. **IPT Ilegal.**

IPT yang ilegal adalah IPT yang diterbitkan di atas tanah hak dari pihak lain atau tanah negara yang sudah dikuasai oleh pihak lain (masyarakat). Tanah hak dalam hal ini, ada yang sudah bersertipikat dan belum bersertipikat. Tanah hak yang belum bersertipikat memiliki peluang lebih besar untuk dikenakan IPT ilegal ini. Tanah hak yang belum bersertipikat ini, misalnya adalah, tanah usaha sebagaimana dimaksudkan oleh SK Menteri Agraria No. 831/1960 dan tanah milik adat yang sudah dipunyai rakyat dengan Petok D atau bukti lainnya. Selanjutnya, tanah negara yang secara fisik sudah dikuasai oleh masyarakat, dalam hal ini, adalah seperti yang disebutkan dalam SK Redistribusi Tanah, namun belum tuntas dilakukan pensertipikatannya.

Data menunjukkan bahwa Pada tahun 1970 Pemerintah Kota Surabaya melalui aparat desa, memaksa warga (garis bawah: penulis) agar menyerahkan bukti-bukti asli kepemilikan tanah, berupa Petok D, Petok Pajak Bumi, segel jual beli, dan surat-surat lain yang membuktikan kepemilikan tanah sengketa yang ditempati warga itu. Bukti-bukti yang diminta secara paksa dengan dalih akan memperbaharui bukti-bukti kepemilikan tanah, disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Warga mempercayai keterangan aparat desa setempat, namun kenyataannya janji memperbaharui tidak pernah terbukti, bahkan tiba-tiba diklaim sebagai milik Pemerintah Kota dengan terbitnya "surat hijau". Parahnya surat bukti

kepemilikan disita, warga justru dianggap sebagai penyewa tanah Pemerintah Kota dan membayar retribusi atas tanah yang mereka tempati."[69]

Selain itu, data di lapangan juga ada yang menunjukkan bahwa pemilikan tanah masyarakat dengan Petok D atau tanah milik adat lainnya (seperti tanah usaha) masih diberikan IPT. Oleh karena ingin mendapatkan formalisasi, masyarakat Pemegang IPT mendatangi otoritas yang memberikan IPT. Lalu, Pemkot Surabaya pun memberikan IPT kepada masyarakat yang memohon formalisasi hak itu. Argumentasinya adalah tafsir *a contrario* yang logikanya seperti berikut ini. Jika si empunya tanah milik adat itu memohon IPT kepada Pemkot Surabaya berarti yang bersangkutan melakukan penundukan diri pada Pemkot Surabaya, yakni bahwa tanah milik masyarakat itu adalah benar merupakan tanah yang dipunyai oleh Pemkot Surabaya. Tafsir hukum yang demikian sesungguhnya sudah merupakan "jerat hukum" yang dibuat oleh Pemkot Surabaya untuk mencari alasan pembenaran. Jika menyangkut tanah partikelir yang sudah dinyatakan sebagai tanah negara, maka tafsir yang demikian itu sesungguhnya tidak bisa menghilangkan hak yang ditegaskan oleh SK Menteri Agraria No. 831 tanggal 6 Oktober 1960 yang memberikan tanah usaha bagi masyarakat yang sudah menduduki tanah partikelir. Tafsir hukum tidak bisa menegasikan sesuatu yang sudah tegas dinyatakan oleh undang-undang.

Secara teoretis, IPT yang diberikan di atas tanah milik adat, seperti tanah usaha atau tanah milik dengan alat bukti Petok D dan bukti lainnya, sesungguhnya tidak bermakna apapun, sebab tanpa IPT pun sesungguhnya masyarakat yang empunya tanah milik adat itu sudah mempunyai kewenangan untuk memakai tanah itu sebagaimana kewenangan pemakaian tanah yang diberikan

[69] Perhatikan **website Departemen Dalam Negeri R.I.**, Berita Daerah tanggal 27 Maret 2007, loc. Cit.

oleh IPT. Bahkan, kalau dikaitkan dengan Pasal II Ketentuan Konversi UUPA, kewenangan pemegang tanah milik adat jauh lebih luas dibandingkan dengan kewenangan pemegang IPT. Sebagai contoh, tanah usaha, oleh Ketentuan Konversi UUPA sudah menjadi 'Hak Milik Bekas Hak Milik Adat'. Dengan demikian, sesungguhnya secara teoretis para pemegang tanah usaha tidak perlu memohon IPT kepada Pemkot Surabaya. Dengan demikian, jika Pemkot Surabaya berasumsi bahwa kewenangan menetapkan IPT itu dimilikinya karena IPT diberikan di atas tanah asetnya, maka dapat dikatakan bahwa alasan untuk menetapkan IPT sama sekali tidak dimiliki oleh Pemkot Surabaya. Tegasnya, jika kewenangan Pemkot Surabaya menetapkan IPT karena asumsi bahwa tanah yang diberikan IPT adalah asetnya, maka IPT yang diberikan tidak *justified.* Konsekuensinya, IPT itu tidak memiliki legalitas hukum. Tegasnya, IPT yang diberikan di atas tanah yang bukan aset Pemkot Surabaya tidak absah secara hukum. Oleh karena, sesungguhnya Pemkot Surabaya sudah memberikan sesuatu yang melebihi hak yang ada padanya *(*dalam Ilmu Hukum Perdata disebut asas *nemo plus yuris).*

Ditemukan pula bahwa di tanah bekas EV 1304 yakni di Desa Nagel, Wonokromo, ditemukan SK Redistribusi Tanah, yakni SK Gubernur No. I/Agr/1/XI/Parti/68 tanggal 31 Desember 1968 (selanjutnya disebut SK KINAG 1968)[70] yang memberikan tanah Hak Milik kepada masyarakat sebanyak 234 bidang, seluas 13,0357 Ha[71]. Kenyataan di lapangan memang menunjukkan bahwa tidak semua SK KINAG itu ditindaklanjuti sampai pada sertipikat tanah. Sebagai contoh, pada SK KINAG 1968, Ny. A (nama samaran) merupakan penerima redistribusi tanah. Namun pada tanggal 24 Desember 1994, tanah tersebut berdasarkan 'Surat Perjanjian Jual Beli Bangunan' dengan akta notaris beralih kepada Ny. B

[70] Perlu diketahui bahwa di lokasi yang lain yakni di bekas Eigendom Verponding No. 1234 juga telah diterbitkan Surat Keputusan Kepala Inspeksi Agraria Djawa Timur tanggal 28 Maret 1967 No. I/Agr/1/HM/01/Part/1967 (selanjutnya SK KINAG 1967).

[71] Daftar Nama Penerima SK KINAG pada Kaveling Eigendom 1304.

(bukan nama sebenarnya). Selanjutnya, pada tanggal 19 Desember 2005 beralih lagi kepada Ny. C (bukan nama asli). Diktum 'PERTAMA' Keputusan Menteri Negara Agraria No. 11 Tahun 1997 menyatakan: "*Surat-surat Keputusan Redistribusi Tanah Obyek Landreform/Obyek Pengaturan Penguasaan Tanah, yang penerimanan redistribusinya setelah jangka waktu 15 tahun lampau tidak memenuhi kewajiban sebagaimana tercantum dalam Surat Keputusannya, dinyatakan batal dengan sendirinya dan tidak berlaku lagi*". Dengan demikian, pihak yang menguasai terakhir dapat diproses pemberian haknya sesuai ketentuan yang berlaku. Penulis berpendapat, baik pihak penerima SK KINAG 1968 maupun pihak yang menguasai tanah secara fisik berdasarkan pengalihan akta notaris, sesungguhnya tidak lagi perlu mendapat IPT. Tanpa IPT yang bersangkutan tetap memiliki kewenangan untuk menggunakan tanah yang sudah dikuasainya secara fisik itu.

Ditinjau dari sisi pemberi IPT, jika dengan asumsi IPT diberikan di atas tanah aset Pemkot Surabaya, maka pemegang SK KINAG 1968 atau pihak yang mendapat pengalihan dari SK KINAG juga dapat dikatakan sebagai yang "empunya" tanah tersebut atau pihak yang secara fisik menguasai tanah berdasarkan dasar penguasaan hak yang jelas. Artinya, jika berasumsi bahwa IPT diberikan di tanah aset Pemkot Surabaya, maka IPT di atas tanah yang telah dikuasai masyarakat berdasarkan SK KINAG 1968 (juga SK KINAG 1967) sesungguhnya ilegal. Konsekuensinya, secara teoretis adalah batal demi hukum. Jika jangka waktu IPT sudah berakhir, maka pemegang SK KINAG atau pihak lain yang mendapat pengalihan penguasaan tanah SK KINAG sesungguhnya tidak perlu memperpanjang IPT, oleh karena secara hukum IPT tidak memberikan akibat hukum apa pun kepada pemegang tanah yang berdasarkan SK KINAG tersebut. Secara hukum, jika pemegang SK KINAG atau pihak yang mendapat pengalihan terakhir mengajukan permohonan hak kepada otoritas pertanahan maka kiranya permohonan hak itu dapat ditindaklanjuti.

2. Berbagai Komplikasi Akibat Pengenaan IPT di Atas HPL

a. Terjadinya "dualisme" hukum.

Pengenaan IPT kepada masyarakat (orang atau badan hukum) mengakibatkan berbagai komplikasi dalam hukum. IPT legal ternyata menimbulkan "dualisme hukum".[72] Sebagaimana diketahui bahwa IPT legal di lakukan di atas tanah hak yang sudah bersertipikat, baik tanah Hak Pakai maupun tanah HPL (HPL). "Dualisme" hukum tampak pada IPT di atas tanah HPL. "Dualisme" dimaksud adanya semacam kontestasi pemberlakuan Hukum mengenai Aset Negara dan Hukum Tanah. Pemberlakuan IPT di atas tanah HPL sesungguhnya memiliki dasar pemikiran yang berbeda dengan pendirian Hak Pakai atau HGB atau Hak Milik di atas HPL. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, IPT di atas HPL sesungguhnya adalah bentuk penerapan konsep IPT sebagai istilah hukum yang mengandung kerancuan *(contradictio in terminis)*, yakni menerapkan keputusan tata usaha negara yang bersifat sepihak untuk mengatur pemanfaatan aset yang dipunyai secara privat.

Meskipun penerapan konsep IPT di atas tanah HPL sesuatu yang mengandung kerancuan, kenyataannya konsep itulah yang banyak diterapkan dalam praksis pemanfaatan tanah aset Pemkot Surabaya. Implementasi konsep Hak Pakai atau HGB di atas tanah HPL, tampaknya belum ada yang dilakukan berdasarkan Perda No. 1 Tahun 1997. Akan tetapi, Perda Kota Surabaya No. 21 Tahun 2003 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah sudah diintroduksi pemanfaatan tanah aset Pemkot Surabaya dengan menerapkan lembaga

---

[72] Kalau sebelum UUPA dikenal dualisme hukum tanah di Indonesia, hal itu berarti ada 2 (dua) hukum tanah yang berlaku di Indonesia, yakni Hukum Tanah yang berlaku pada tanah adat dan Hukum Tanah yang berlaku pada tanah barat. Dengan demikian, hukum tanah yang berbeda terjadi karena status tanah yang berbeda pula. Yang dimaksud "dualisme" hukum pada studi ini adalah adanya perbedaan hukum yang berlaku, antara hukum yang normatif dengan hukum yang empiris. Secara normatif, hukum yang berlaku pada waktu pemanfaatan tanah yang berIPT legal, yakni pada tanah aset dengan HPL adalah pemberian Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan atau Hak Milik di atas HPL. Namun secara kenyataan, hukum yang berlaku ketika Pemkot Surabaya akan memanfaatkan tanah asetnya semata-mata adalah Hukum mengenai Aset Negara/Daerah.

hukum Hak Pakai/Hak Guna Bangunan di atas HPL.[73] Sayangnya, sepengetahuan penulis hingga saat ini kelihatannya para pemegang otoritas di Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah belum tertarik untuk mengarahkan masyarakat untuk menggunakan lembaga Hukum Hak Pakai atau HGB di atas tanah HPL, dengan alasan beban yang akan dipikul masyarakat akan lebih tinggi dibandingkan dengan pemberlakuan IPT di atas HPL. Di lain pihak, tuntutan masyarakat pun sangat tinggi, yakni agar Pemkot Surabaya melepaskan tanah asetnya untuk kemudian diberikan kepada masyarakat.

Dalam logika Hukum, maka pengelolaan tanah aset Pemda yang sudah dipunyai dengan HPL (sudah bersertipikat) dilakukan dengan pendirian hak atas tanah, yakni Hak Pakai, Hak Guna Bangunan, atau Hak Milik di atas HPL, karena hakikat HPL sebagai gempilan dari Hak Menguasai dari Negara yang lebih pekat berkarakter publik dan subyek HPL yang pada umumnya adalah badan hukum publik. Dengan demikian, seandainya pun HPL dinyatakan sebagai aset Pemkot Surabaya, maka pengelolaan aset itu harus dilakukan dengan memperhatikan kemungkinan pemanfaatan HPL sesuai Hukum Tanah yang berlaku. Dalam kenyataannya, Pemkot Surabaya tidak mengindahkan logika hukum tanah dari penguasaan HPL itu, sebab Pemkot Surabaya tetap saja memberikan IPT di atas tanah HPL.

Akibat hukum dari "dualisme" hukum ini adalah secara tidak langsung terjadi pembatasan pemberlakuan Hukum Tanah Nasional di atas tanah HPL yang dipunyai Pemkot Surabaya. Lingkup berlaku dari Hukum Tanah seolah-olah tidak berlaku di atas tanah HPL yang subjeknya Pemkot Surabaya. Memang Hukum Tanah hanya berlaku untuk mengatur hak penguasaan atas tanah, seperti bagaimana cara memperoleh tanah, bukan bagaimana cara mengelola dan/atau

[73] Pasal 8 Perda Kota Surabaya No. 21 Tahun 2003 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah menunjukkan bahwa pemakaian tanah aset Pemkot Surabaya sudah bisa dilakukan berdasarkan pemberian Hak Guna Bangunan di atas HPL (HGB di atas HPL).

memanfaaatkan tanah. Dengan demikian, Pemkot Surabaya mungkin akan berargumen bahwa dalam mengelola tanah asetnya, maka yang berlaku adalah logika dari Hukum Aset Negara/Daerah, sehingga cara pemanfaatan aset mengacu pada ketentuan Pasal 20 PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, yakni dengan cara: (a) sewa; (b) pinjam pakai; (c) kerjasama pemanfaatan; dan (d) bangun serah guna.[74] Keempat cara itu tunduk pada Hukum Perdata/Perikatan. Sayangnya, keempat cara itu pun tidak tepat dijadikan sebagai sumber acuan untuk memberikan IPT di atas HPL. Ada pandangan yang menyatakan bahwa IPT itu adalah bentuk hukum penyewaan tanah aset Pemda kepada masyarakat (orang atau badan hukum). Pandangan itu tidak tepat oleh karena IPT dilakukan atas dasar kewenangan publik yang dimiliki oleh Walikota sebagai pejabat dari organ publik. Padahal 'sewa' dibangun atas dasar kesepakatan antara pihak yang menyewakan dengan pihak yang menyewa. Oleh karena itu, khusus mengenai cara pengelolaan aset Pemkot Surabaya yang berbentuk tanah yang dipunyai dengan HPL, seyogianya tetap memperhatikan sistem hukum yang lain, dalam hal ini Hukum Tanah.

Oleh karena itu, agar wilayah berlaku Hukum Tanah Nasional sebagai instrumen Politik Pertanahan Nasional juga dapat dipastikan meliputi HPL yang akan dimanfaatkan oleh subjeknya sesuai dengan logika dan rasionalitas Hukum Tanah Nasional, maka tampaknya sudah waktunya untuk melakukan revisi terhadap PP No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara (selanjutnya disebut PP No. 8 Tahun

---

[74] Perhatikan pandangan **Maria S.W. Sumardjono,** *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya,* Penerbit KOMPAS, Jakarta, 2008, hlm. 210-211, yang menyatakan bahwa ketentuan tentang peralihan di atas HGB/HP di atas HPL serta pembebanan HGB dengan Hak Tanggungan di atas HPL dalam peraturan perundang-undangan pertanahan adalah ketentuan yang bersifat umum *(lex generalis).* Dengan terbitnya UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara dan PP No. 6/2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, maka berlakunya ketentuan umum tersebut tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang bersifat khusus terkait dengan peralihan dan pembebanan HGB/HP di atas HPL.

1953). Di dalam aturan revisi PP itulah kelak diatur secara komprehensif tentang HPL sebagai penjabaran resmi dan terinci dari Hak Menguasai Negara (HMN). Sebagaimana karakteristik pengaturan Hukum Tanah, maka PP itu akan mengatur HPL baik sebagai lembaga hukum (sebutan, isi dan sifat, subjek) maupun sebagai hubungan hukum konkrit (cara terjadi, peralihan, pembebanan, pembuktian, dan hapusnya). Di dalam PP revisi itulah ditata kembali, misalnya, mengenai 'pembebanan' dari HPL, agar dapat dihindarkan penggunaan konsep hukum yang impulsif dalam pemanfaatan tanah aset Pemkot/Pemkab. Pengaturan dalam bentuk hukum PP terhadap HPL ini diperlukan segera mengingat sampai saat ini terjadi semacam kekosongan dalam pengaturan HPL. Sebagaimana diketahui, pengaturan pemberian bagian dari HPL kepada Pihak Ketiga dilakukan dengan PMDN No. 1 Tahun 1977 dan peraturan itu secara tegas telah dicabut oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999, padahal materi pengaturan Peraturan Menteri Negara Agraria ini tidak ada sama sekali mengatur materi yang diatur dalam PMDN 1 Tahun 1977.[75] Kekosongan itu kiranya tepat diselesaikan dengan melakukan revisi PP No. 8 Tahun 1953. Selain untuk mengisi kekosongan pengaturan HPL, manfaat lain dari revisi PP No. 8 Tahun 1953 sekaligus adalah meningkatkan wibawa pengaturan hukum ke dalam peraturan yang lebih tinggi. Hal itu diharapkan dapat menjadi dasar hukum yang lebih kuat bagi para pelaksana (Kanwil dan Kantah) dalam mengadakan komunikasi dengan instansi lain ketika terjadi pembatasan wilayah berlaku Hukum Tanah Nasional.

b. Pengabaian asas hukum pengadaan tanah.

IPT semi legal adalah IPT yang diberikan di atas tanah yang dikuasai Pemkot Surabaya secara fisik, lalu didaku sebagai

---

[75] **Boedi Harsono,** *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah,* Penerabit Djambatan Jakarta, Cetakan Kedelapanbelas, 2007, hlm. 398, menyatakan bahwa PMNAgr/Kepala BPN RI No. 9 Tahun 1999 mencabut PMDN 1 Tahun 1977, padahal apa yang diatur dalam PMDN 1/1977 belum mendapat pengaturan dalam PMNAgr/Kepala BPN N0. 9 Tahun 1999.

aset, meskipun pemunyaan terhadap tanah "asetnya" itu belum tuntas dilakukan secara formal. Tegasnya, tanah sudah didaku sebagai aset meskipun dasarnya hanya penguasaan fisik. Kebijakan Hukum Tanah Nasional memang memungkinkan penguasaan fisik sebagai dasar menjadikan tanah sebagai aset dari suatu instansi Pemerintah. Namun perlu diingat bahwa kewenangan yang dipunyai berdasarkan penguasaan fisik itu masih terbatas sebagai "pengurus yang baik atas tanah yang dikuasai secara fisik itu", belum pada taraf memiliki kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap pihak lain sebagaimana yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya melalui pemberian IPT.

Perbuatan hukum Pemkot Surabaya menerbitkan IPT dengan maksud untuk memberikan landasan hukum bagi penarikan retribusi dari masyarakat (orang dan/atau badan hukum) sesungguhnya adalah pelanggaran terhadap asas Hukum Tanah Nasional, dalam hal ini asas hukum pengadaan tanah, yang menyatakan bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya.[76] Pada prinsipnya, tidak boleh menggunakan tanah tanpa terlebih dahulu dimiliki landasan haknya, apalagi melakukan perbuatan hukum atas tanah yang dikuasainya itu kepada pihak lain. Kalau hal itu terus direspon dengan sikap permisif, maka dikhawatirkan akan terjadi sikap kurang mengapresiasi pentingnya legalisasi aset pertanahan dan jika terus dibiarkan secara perlahan-lahan dapat meluruhkan eksistensi otoritas pertanahan sebagai badan pemerintahan yang bertanggungjawab terhadap politik pertanahan. Aturan hukum mengenai pengelolaan aset negara/daerah sendiri, dalam hal ini Pasal 49 UU No. 1 Tahun 2004, sesungguhnya telah mengharuskan adanya bukti pemilikan tanah yang dipunyai oleh instansi Pemerintah agar tercipta kepastian

---

[76] **Boedi Harsono,** *Aspek-aspek Yuridis Penyediaan Tanah dalam rangka Pembangunan Nasional,* Makalah, 1990, hlm. 2-3 dan **Boedi Harsono,** *Kasus Kedungombo Ditinjau dari Sudut Konsepsi, Asas-asas dan Sistem Hukum Tanah Nasional,* Makalah, 1994, hlm. 4-5.

hukum dan ketertiban tatausaha penguasaan/pemilikan tanah instansi pemerintah.[77] Pemanfaatan tanah aset Pemkot Surabaya oleh pihak lain, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 PP No. 6 Tahun 2006 dilakukan setelah tanah aset itu disertipikatkan.

Dari data yang ditemukan, bahwa meskipun upaya legalisasi tanah yang dikuasai Pemkot Surabaya sudah sampai pada taraf SK HPL, sesungguhnya masih cukup tinggi potensi komplain masyarakat. Oleh karena, di dalam SK HPL itu sendiri masih tampak adanya persyaratan untuk menyelesaikan pendudukan/penggarapan rakyat atas tanah yang diberikan HPL. Sebagai contoh, di dalam Diktum KEENAM Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 53/HPL/BPN/97 tentang Pemberian HPL Atas Nama Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, dinyatakan: *"Apabila di dalam areal tanah yang diberikan HPL ini ternyata terdapat pendudukan/penggarapan rakyat secara menetap yang sudah ada sebelum pemberian hak ini, menjadi kewajiban/tanggung jawab sepenuhnya dari Penerima Hak untuk menyelesaikannya menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau dikeluarkan dari areal HPL."* Tampak jelas, meskipun taraf pemunyaan sudah pada SK HPL, masih belum ada kepastian bahwa tanah yang diberikan HPL dalam kondisi *clear and clean.* Tetap menerbitkan IPT dalam keadaan yang demikian jelas kiranya tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat. Dengan perkataan lain, akan lebih adil jika di atas tanah yang belum dipunyai Pemkot Surabaya dengan suatu hak atas tanah (sudah disertipikatkan) untuk sementara waktu dilakukan moratorium penerbitan IPT.

---

[77] **Pasal 49 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2004** menyatakan: *"Barang milik neara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat/Daerah harus disertipikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah yang bersangkutan."* Selanjutnya ayat (2) dari ketentuan Pasal 49 UU No. 1 Tahun 2004 di atas menyatakan: *"Bangunan milik negara/daerah harus dilengkapi dengan bukti status kepemilikan dan ditatausahakan secara tertib."*

c. Menjerat masyarakat melalui hukum.

IPT yang diberikan di atas tanah hak adat (seperti Petok D/tanah usaha) dan tanah negara yang sudah dikuasai oleh masyarakat kiranya pantas disebut sebagai IPT ilegal, karena diberikan di atas tanah yang sesungguhnya bukan sebagai asetnya. Ketika masyarakat ingin melakukan formalisasi (terhadap tanah adatnya) dan legalisasi (terhadap tanah negara yang dikuasainya) dengan mengajukan permohonan kepada Pemkot Surabaya, maka Pemkot Surabaya langsung meresponnya dengan menerbitkan IPT. Adanya penerbitan IPT yang seperti inilah kiranya yang dapat menjelaskan mengapa kadang-kadang Pemkot Surabaya tidak bisa menunjukkan batas tanah yang didakunya sebagai aset. Dalam keadaan yang seperti itu sesungguhnya, Pemkot Surabaya telah menjerat masyarakat melalui IPT. Masyarakat dipaksa menundukkan diri untuk secara tidak langsung mengakui tanah yang dipunyainya itu sebagai aset Pemkot Surabaya. Secara *a contrario* Pemkot Surabaya menafsirkan, jika masyarakat datang memohon legalisasi atau formalisasi kepadanya, berarti masyarakat mengakui tanah yang dimohonkan legalisasi itu sebagai tanah aset Pemkot Surabaya.

Tafsir *a contrario* yang serampangan itu sesungguhnya tidak dapat menegaskan eksistensi penguasaan/pemilikan tanah oleh masyarakat. Jerat hukum yang diciptakan oleh Pemkot Surabaya tidak dapat mengubah keberadaan status tanah yang dikuasai/dimiliki oleh masyarakat. Dengan demikian, tafsir *a contrario* di atas samasekali tidak berdasar jika dijadikan sebagai cara untuk memastikan bahwa tanah yang diberikan IPT adalah tanah aset Pemkot Surabaya. Anehnya, setelah masyarakat dijerat untuk secara tidak langsung mengakui tanah yang dikuasainya sebagai tanah aset Pemkot Surabaya, maka akan sangat sulit untuk bisa dilepas sebagai tanah aset. Sebab, sekali dinyatakan sebagai tanah aset Pemkot Surabaya, maka tindakan pelepasan status tanah aset harus mendapat persetujuan dari DPRD Kota Surabaya.

Jerat hukum melalui IPT itu seyogianya tidak lagi dilakukan, karena dirasakan sangat melukai rasa keadilan masyarakat. IPT jenis ini harus segera dihentikan. Memperpanjang terjadinya ketidakadilan hanya akan berakibat pada resistensi masyarakat terhadap kebijakan penerbitan IPT. Indikasi resistensi itu telah semakin jelas dan tegas dengan berbagai protes masyarakat ke Pemkot Surabaya, wakil rakyat (DPR), otoritas pertanahan (BPN Pusat), bahkan mengajukan gugatan ke pengadilan. Respon Pemkot Surabaya pada intinya masih mempertahankan tanah yang diberikan IPT itu adalah tanah aset Pemkot Surabaya. Namun, secara sangat hati-hati sudah ada suatu sikap untuk mulai melakukan introspeksi dengan tampak ada kesan untuk mulai mempertimbangkan pelepasan sebagai aset bagi tanah yang dikuasai masyarakat berdasarkan SK Redistribusi Tanah (SK KINAG Tahun 1968) Sikap wakil Rakyat juga berjanji untuk berkomunikasi kepada Depdagri untuk mencarikan solusi terhadap tuntutan penghentian IPT. Ororitas pertanahan juga berjanji untuk mencarikan solusi yang tepat sesuai amanat konstitusi dan sistem Hukum Tanah Nasional. Putusan pengadilan tampaknya masih lebih bersifat prosedural, belum memasuki substansi permasalahan.

Berbagai protes dan gugatan masyarakat dan respons berbagai instansi Pemerintah, termasuk putusan pengadilan terhadap protes dan gugatan itu sesungguhnya adalah suatu proses panjang pembangunan hukum untuk mencari hukum yang paling sesuai dengan akal sehatnya masyarakat. Karl Renner memberi penjelasan *(giving explanation)* bahwa *the development of law gradually works out what is socially reasonable.* Komplikasi permasalahan hukum harus diurai secara cermat, obyektif, dan bersemangatkan penegakan hukum progresif. Penegakan hukum sebagai *business as usual* tentu tidak memadai untuk menyelesaikan permasalahan itu, oleh karena IPT illegal harus diakui sebagai "permasalahan yang *legalized".* Semangat penegakan hukum progresif dari para penyelenggara negara yang mampu memahami upaya-upaya

"perolehan tanah oleh rakyat" yang terus secara masif dilakukan oleh masyarakat di Kota Surabaya. Berbagai penelitian membuktikan bahwa resistensi yang berlangsung secara masif dan terus menurus yang sesuai dengan akal sehatnya masyarakat, akan berhasil meraih keadilan yang didambakannya. Antony Allot menyatakan: "ketidakpatuhan hukum secara massal akan menang dalam jangka panjang" *(massive disobedience of or non-compliance with a law will triumph in the long run).*[78] Penulis memaknai bahwa *disobedience* yang akan menjadi pemenang adalah ketidakpatuhan terhadap hukum yang menjerat dan dipandang mengandung ketidakadilan.

d. Motif anggaran yang eksesif.

Keseriusan Pemkot Surabaya untuk menjadikan IPT sebagai sumber anggaran tampak pada Tabel 2 di bawah ini.

TABEL 2
TARGET DAN REALISASI PENDAPATAN DARI IPT DI KOTA SURABAYA

No.	Tahun	Pendapatan dari IPT	
		Target	Realisasi
1.	2004	Rp. 17 Miliar	Rp. 17 Miliar
2.	2005	Rp. 24 Miliar	Rp. 24 Miliar
3.	2006	Rp. 27 Miliar	Rp. 30,48 Miliar
4.	2007	Rp. 37,5 Miliar	Rp. 44 Miliar
5.	2008	Rp. 44,5 Miliar	Rp. 45 Miliar

Sumber: Badan Pengelolaan Tanah dan Bangunan, 2008

Tabel 2 di atas menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah melalui IPT selalui mencapai target. Bahkan sejak tahun 2006 selalui melampui target. Besaran kontribusi pendapatan dari IPT terhadap PAD dan APBD tampak pada Tabel 3 berikut ini.

---

[78] **Antony Allott**, *The Limits of Law*, Penerbit Butterworhts, London, 1980, hlm. hlm. 209-214.

TABEL 3:
PERBANDINGAN PENDAPATAN DARI IPT DENGAN PAD DAN ANGGARAN PENDAPATAN KOTA SURABAYA

No.	Tahun	Pendapatan dari IPT	P A D	APBD
1.	2004	Rp. 17 Miliar	Rp. 417 Miliar	Rp. 1,3 Triliun
2.	2005	Rp. 24 Miliar	Rp. 484 Miliar	Rp. 1,5 Triliun
3.	2006	Rp. 30,48 Miliar	Rp. 600 Miliar	Rp. 1,6 Triliun
4.	2007	Rp. 44 Miliar	Rp. 850 Miliar	Rp. 2 Triliun
5.	2008	Rp. 45 Miliar	Rp. 900 Miliar	Rp. 2,3 Triliun

Sumber: Badan Pengelolaan Tanah dan Bangunan & BPS Kota Surabaya, 2008

Tabel 3 memperlihatkan bahwa kontribusi pendapata dari IPT terhadap PAD dan Anggaran Pendapatan masih relatif kecil. Sebagai contoh, pendapatan dari IPT pada tahun 2004 sebesar Rp. 17 miliar, sedangkan PAD pada tahun 2004 sebesar Rp. 417 miliar, dan Anggaran Pendapatan pada tahun 2004 sebesar Rp. 1,3 triliun. Dengan demikian kontribusi pendapatan dari IPT pada tahun 2004 terhadap PAD adalah sebesar 4,08 %, dan terhadap Anggaran Pendapatan adalah sebesar 1,31 %. Berbeda dengan tahun 2004, pada tahun 2005 kontribusi pendapatan dari IPT terhadap PAD dan Anggaran Pendapatan mengalami peningkatan. Pada tahun 2005 pendapatan dari IPT sebesar Rp. 24 miliar, sedangkan PAD pada tahun 2005 sebesar Rp. 484 miliar, dan Anggaran Pendapatan pada tahun 2005 sebesar Rp. 1,5 triliun. Dengan demikian kontribusi pendapatan dari IPT pada tahun 2005 terhadap PAD adalah sebesar 4,96 %, dan terhadap Anggaran Pendapatan adalah sebesar 1,60 %.

Berdasarkan Tabel 3 juga diketahui telah terjadi peningkatan kontribusi pendapatan dari IPT terhadap PAD dan Anggaran Pendapatan. Pada tahun 2004 kontribusi pendapatan dari IPT terhadap PAD adalah sebesar 4,08 %, dan terhadap Anggaran Pendapatan adalah sebesar 1,31 %. Sementara itu, pada tahun 2005 kontribusi pendapatan dari IPT terhadap PAD adalah sebesar 4,96 %,

dan terhadap Anggaran Pendapatan adalah sebesar 1,60 %. Peningkatan kontribusi, yang sekaligus menunjukkan urgensi IPT dalam konteks anggaran inilah, yang mendorong Pemerintah Kota Surabaya mempertahankan praktek IPT hingga saat ini. Pemerintah Kota Surabaya seakan tak perduli terhadap keberatan yang disuarakan masyarakat Kota Surabaya sejak tahun 1999, atau dua tahun setelah diberlakukannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1997 tentang Ijin Pemakaian Tanah.

Dari berbagai data sekunder diketahui bahwa sikap jajaran Pemkot Surabaya yang mengandalkan IPT sebagai sumber PAD yang berarti. Padahal, data pada Tabel 3 menunjukkan bahwa kontribusi pendapatan melalui IPT tidak *significant*. Perlu ada studi yang mendalam untuk mengungkap ironi tersebut. Kenyataan bahwa kontribusi pendapatan IPT terhadap PAD dan APBD yang kecil, yang dimaknai oleh para pejabat Pemkot Surabaya sebagai sumber pendapatan yang berarti.

Penyewaan tanah sebagai sumber pendapatan Pemkot Surabaya memiliki akar sejarah yang panjang. Sejak *Gemeente Soerabaja* (GS) dibentuk pada tahun 1906, maka kebutuhan GS terhadap tanah terus meningkat seiring dengan perluasan kota itu. Untuk mengefektifkan keperluan pengaturan tanah dan bangunan, maka pada tahun 1921 Pemerintah *Gemeente Soerabaja* mendirikan Perusahaan Tanah dan Bangunan (*Grond en Woningbedrijf*). Selain membeli, perusahaan ini juga bertugas menjual kembali tanah-tanah yang telah dibeli kepada pihak ketiga yang membutuhkan tanah. Pihak GS biasanya menjual kembali kepada perusahaan-perusahaan swasta. Dengan kata lain, tugas dari *Grond en Woningbedrijf* adalah mengelola tanah dan rumah-rumah milik *Gemeente Surabaya.*[79] Dalam laporan tahunan GS tahun 1930, *Grond en Woningbedrijf* sudah aktif melakukan pembelian, penjualan serta menyewakan tanah dan rumah.[80]

Eksistensi perusahaan tanah tampaknya masih tetap dilanjutkan. Oleh karena, di dalam konsideran 'Menimbang' SK Menteri Agraria No. 831 tahun 1960 secara tegas masih dinyatakan: *"bahwa*

---

[79] *Verslag van den Toestand der Gemeente Soerabaja over 1930*
[80] *Ibid.*, hlm. 59

untuk mendjamin berlangsungnja perusahaan tanah (grondbedrijf) *Kotapradja Surabaja maka dipandang perlu menjerahkan kembali tanah2 Negara bekas milik Kotapradja Surabaja tersebut dalam pengelolaan Kotapradja Surabaja sepanjang tidak mengenai bagian jang merupakan tanah usaha."* Namun demikian, kiranya perusahaan tanah dimaksud haruslah perusahaan tanah yang orientasi dan tujuannya lebih diarahkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat Kota Surabaya. Sebagaimana dinyatakan sebelumnya, bahwa *Grond en Woningbedrijf* adalah perusahaan yang dimiliki oleh Pemerintah. Berdasarkan perkembangan sejarahnya, *Grond en Woningbedrijf* berubah menjadi perusahan tanah. Sejak tahun 1972 perusahaan tanah itu bukan lagi berstatus sebagai perusahaan yang menjadi badan hukum tersendiri milik Pemerintah, namun menjadi organ Pemerintah Daerah. Pada tahun 1972 perusahaan tanah itu menjadi Dinas Tanah Rumah Kota Surabaya berdasarkan Keputusan Walikotamadya Dati II Surabaya tanggal 5 April 1972 No. 476/K/1972. Lalu, pada tahun 1995 menjadi Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah Kota Surabaya berdasarkan Perda No. 11 Tahun 1995, tahun 1997 menjadi Dinas Pengelolaan Tanah Kota Surabaya dengan Perda No. 23 Tahun 1997, tahun 2005 menjadi Badan Pengelolaan Tanah dan Bangunan Kota Surabaya dengan Perda No. 15 Tahun 2005,[81] dan sejak tahun 2009 menjadi Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah. Perubahan organisasi itu mencerminkan tekanan tugas dan fungsi yang akan dijalankan. Namun, tampaknya orientasi dan tujuan organisasi untuk mencari memperoleh pendapatan belum jauh bergeser dari tujuan sebelumnya, ketika berstatus sebagai perusahaan tanah.

Setelah menjadi bagian dari organ Pemda, maka seyogianya otoritas pengelolaan bangunan dan tanah tidak lagi menjalankan usaha penyewaan tanah, yang bermotifkan anggaran semata. Sebagaimana diketahui, filosofi dari pemberian hak atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional adalah dalam rangka memenuhi kebutuhan dari pihak/subyek yang diberikan hak atas tanah. Tegasnya, pemberian hak atas tanah kepada instansi Pemerintah adalah dalam rangka untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi dari instansi

[81] **Pemerintah Kota Surabaya,** *Risalah* ....., Tahun 2008, hlm. 3.

tersebut. Dalam konteks itulah dimaknai ketentuan Pasal 49 ayat (3) UU No. 1 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa tanah dan bangunan milik negara/daerah yang tidak dimanfaatkan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan, wajib diserahkan pemanfaatannya kepada Menteri Keuangan/ gubernur/bupati/walikota untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah. Jika dapat disepakati bahwa 'pengenaan IPT kepada Pihak Ketiga' bukanlah bagian dari pemanfaatan tanah untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi, maka langkah pertama dilakukan adalah 'menyerahkan pemanfaatan tanah yang dimanfaatkan masyarakat berdasarkan IPT' itu kepada walikota agar dimanfaatkan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan secara langsung. Selanjutnya, jika penguasaan tanah berdasarkan IPT telah berlangsung masif dan menimbulkan masalah strategis, tidak tertutup kemungkinan untuk melepaskan status tanah aset Pemkot Surabaya itu kepada masyarakat untuk dapat dikuasai dan atau dimiliki dengan suatu pranata hukum yang lebih berkeadilan dan berkepastian hukum.

B. Hak Pengelolaan Pulau Batam

1. Hak Pengelolaan berlaku melebihi sumber kewenangannya (HMN)

Berdasarkan Keppres No. 41 Tahun 1973 dan Kepmendagri No. 43 Tahun 1977, seluruh areal tanah di atas Pulau Batam dan pulau-pulau lain di sekitarnya diberikan HPL kepada Otorita Batam. Pasal 6 ayat (2) Keppres No. 41 Tahun 1973 menyatakan bahwa seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam diserahkan dengan HPL, kepada (Ketua) Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam. Menurut Kepmendagri No. 43 Tahun 1977, yang dimaksud sebagai areal Pulau Batam dalam hal ini meliputi areal tanah di gugusan Pulau-pulau Janda Berias, Tanjung Sau dan Nginang dan Pulau Kasom Kabupaten Kepulauan Riau Provinsi Riau (sekarang Provinsi Kepulauan Riau – Kepri).

Di dalam Kepmendagri No. 43 Tahun 1977 dinyatakan bahwa apabila di atas areal tanah yang diberikan HPL masih

terdapat tanah, bangunan dan tanaman milik rakyat, maka pembayaran ganti ruginya wajib diselesaikan terlebih dahulu oleh penerima hak, demikian pula pemindahan penduduk ke tempat permukiman baru. Dua hal yang menarik dari Kepmendagri ini. *Pertama,* pemberian HPL dimungkinkan dilakukan di atas lokasi yang belum *clear and clean.* Meskipun, HPL tidak termasuk sebagai hak atas tanah, karena sifat pemberian HPL kepada suatu subjek hukum merupakan pelimpahan kewenangan publik yang kewenangannya lebih konkrit daripada Hak Menguasai Negara, kiranya sebelum SK Pemberian HPL ditetapkan, maka sebelumnya harus terlebih dahulu dipastikan tidak ada hak atau kepentingan pihak lain di atas bentang tanah yang akan diberikan.

Kedua, jika ada tanah-tanah masyarakat yang masih dikuasai/digarap atau dimiliki dengan hak tertentu di atas bentang lahan yang sudah diSK HPL-kan, hanya diberi pilihan untuk menerima ganti kerugian. Yang tidak mau menerima gan kerugian, lalu berusaha mengajukan permohonan hak atas tana ke otoritas pertanahan, ternyata ditolak.[82] Hal ini tentu, tidak sesuai dengan rasa keadilan masyarakat yang menguasai/ menggarap/memiliki tanah sebelum HPL diberikan kepada Otorita Batam. Selain itu, sikap untuk tertutup pada solusi lain, di luar pemberian ganti kerugian dapat dikatakan telah melampui kewenangan dari HPL itu sendiri sebagai "gempilan" atau "bagian" dari HMN. Sebagaimana diketahui, meskipun lingkup kewenangan HMN terkesan sangat luas dan meliputi semua wilayah Negara Indonesia, akan tetapi di dalam pelaksanaannya, Penjelasan Umum UUPA memuat pembatasan-pembatasan HMN sebagai berikut: (a) tujuan dari HMN itu sendiri; (b) hak-hak atas tanah seseorang atau badan hukum; dan (c) hak-hak Ulayat masyarakat Hukum Adat yang secara faktual masih eksis.

Hak Menguasai Negara (HMN) ditujukan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat adil dan makmur (Pasal 2 ayat (2) UUPA). HMN tidak

---

[82] **Irzal Zeda**, *Permasalahan dan Prospek Pertanahan di Pulau Batam*, irsal-zeda.blogspot.com. Diunduh 1 Septermber 2009.

diperbolehkan digunakan untuk memenuhi kepentingan kelompok tertentu, seperti penguasa sebagaimana 'Domein Negara' di zaman Pemerintah Hindia Belanda. Selain itu, yang dimaksud dengan rakyat Indonesia dalam hal ini meliputi yang ada sekarang dan yang akan datang. Dalam pada itu, pelaksanaan Hak Menguasai Negara harus dalam perspektif transgenerasi.[83] Pendayagunaan Hak Menguasai Negara yang bersifat populis sekarang ini tidak boleh mengurangi kemampuan rakyat Indonesia di masa mendatang untuk menikmati tujuan dari HMN. Jika selama pemerintahan Orde Baru (terutama sekitar 10 tahun menjelang berakhirnya) tampak HMN dimanfaatkan untuk memacu pertumbuhan ekonomi sehingga terkesan lebih berpihak kepada para pengusaha, sesungguhnya hal itu merupakan penyimpangan dari tujuan HMN itu sendiri. Tekad pemerintahan reformasi untuk melakukan pemberdayaan ekonomi justru sikap yang kembali kepada tujuan pembentukan UUPA itu sendiri yang sarat dengan semangat kerakyatan. Tujuan HMN yang bersifat populistik itu menjadi pembatas bagi tindakan penyelenggara Negara dan pemerintahan di dalam mengambil kebijakan dan melakukan pembangunan pertanahan.

Terhadap tanah-tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak, kekuasaan Negara atas tanah lebih luas dan penuh daripada tanah-tanah yang sudah dilekati hak oleh seseorang atau badan hukum. Dengan perkataan lain, Negara lebih leluasa menjalankan kekuasaannya atas tanah yang masih berstatus tanah Negara, sedangkan bagi tanah-tanah yang sudah dilekati hak kekuasaan Negara atas tanah itu menjadi terbatas, misalnya: dalam keadaan biasa tidak boleh mengambil tanah tersebut tanpa persetujuan dari si empunya dan dalam keadaan memaksa pencabutan hak atas tanah harus dilakukan dengan ganti-kerugian yang layak. Oleh karena itu, hak-hak atas tanah seseorang atau

[83] Sesuai dengan tuntutan masyarakat global mengenai pelestarian lingkungan hidup tampaknya perlu dikembangkan pelaksanaan Hak Menguasai Negara yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Pemenuhan aspirasi rakyat saat ini tidak boleh mengurangi kemampuan Negara di masa yang akan datang dalam memenuhi tujuan Hak Menguasai Negara

badan hukum menjadi pembatas kewenangan HMN. Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah untuk membuat Rencana Pembangunan Wilayah Nasional dan Daerah misalnya tidak boleh dilakukan tanpa memperhatikan hak-hak atas tanah atau badan hukum yang telah ada.

Perolehan tanah-tanah hak ulayat untuk kepentingan pembangunan hanya dapat dilakukan setelah masyarakat hukum adat pemegang hak tersebut "didengar pendapatnya" dalam arti diajak bermusyawarah dan diberikan *recognitie.* Pasal 14 Keppres No. 55 Tahun 1993 menyatakan bahwa *'recognitie'* itu dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat. Akhir-akhir ini, beberapa pihak mengusulkan agar bentuk penggantian bagi hak ulayat masyarakat hukum adat dilakukan dalam bentuk uang. Hal ini perlu dicermati lebih seksama, oleh karena pengalaman di Irian Jaya menunjukan, dalam beberapa kejadian, adalah lebih 'menguntungkan' bagi masyarakat hukum adat itu sendiri jika *recognitie* dilakukan dalam bentuk fasilitas umum. Selain itu, harus dipikirkan apakah pemberian penggantian hak ulayat dalam bentuk uang dapat membantu masyarakat hukum adat meningkatkan kesejahteraannya. Apalagi bagi suatu masyarakat yang masih belum mengetahui pemanfaatan uang dalam perikehidupannya sehari-hari. Di Irian Jaya, fakta menunjukkan bahwa para tetua adat yang telah "menjual" hak ulayatnya akan menggunakan uang hasil "penjualan" tanah ulayat itu untuk hal-hal yang konsumtif, seperti membeli televisi lengkap dengan parabolanya, sementara tingkat peradabannya masih sangat menggantungkan diri pada pengolahan tanah dan hasil-hasil hutan. Segera setelah hasil "penjualan" tanah ulayat itu habis, para tetua adat kembali berpikir untuk menjual bagian dari tanah ulayat yang lain. Bahkan jika, tidak lagi memiliki tanah ulayat yang lain, tidak mustahil para tetua adat akan "menjual kembali" tanah ulayat yang sudah pernah "dijualnya".

Kejadian di Irian Jaya itu hanyalah salah satu contoh bahwa penghormatan hak ulayat oleh UUPA masih harus ditindaklanjuti dengan penjabaran operasionalisasinya di

lapangan. Sebab tidak mustahil, karena cara pemberian penghormatan yang keliru, seperti pemberian penggantian tanah ulayat dengan uang, akan menjadi *boomerang* bagi UUPA itu sendiri, yang akhirnya kembali menuduh UUPA sebagai produk hukum yang kurang memberi penghargaan terhadap hak ulayat.

Dari pembatasan-pembatasan HMN di atas, jelas kiranya bahwa kewenangan HMN pun tidak boleh bersifat absolut, harus selalu ada pembatasan-pembatasannya. Jika Otorita Batam (OB), harus selalu mengambilalih tanah rakyat yang sesungguhnya sudah dipunyainya bahkan sebelum OB ada, maka hal itu sesungguhnya dapat dikatakan sebagai sesuatu yang sudah melebihi kewenangan HMN yang menjadi sumber terjadinya lembaga hukum HPL. Pelaksanaan kewenangan HPL OB yang merespon penggarapan atau pemilikan tanah masyarakat (bahkan sebelum OB itu sendiri ada) dengan cara hanya dengan mengganti rugi tanah masyarat kiranya dapat dikatakan sebagai cara yang kurang adil dan terkesan bersifat absolut. Cara yang demikian kiranya sudah tidak pantas lagi dilanjutkan pada situasi masyarakat Indonesia yang demokratis saat ini.

Dalam kenyataannya, berbagai permasalahan pertanahan yang ditemukan berkaitan dengan eksistensi HPL di Pulau Batam adalah:[84]

a. Perkampungan Tua

Masyarakat 'kampung tua' sudah lama menuntut pengakuan dan pelestarian eksistensi nilai-nilai budaya asli Batam yang sudah ada dan dikembangkan masyarakat sebelum Batam menjadi daerah industri. Juga menuntut status tanah 'kampung' mereka diakui eksistensinya dan ditempatkan berada di luar HPL Otorita Batam. Dalam Keputusan Walikota Batam Nomor Kpts.105/HK/III/2004 terdapat 60 lokasi perkampungan tua tersebar di 44 Kelurahan 8 Kecamatan di Kota Batam. Sampai saat ini belum terdapat penyelesaian yang komprehensif atas tuntutan masyarakat kampung tua di Batam. Namun upaya untuk menyelesaikan legalisasi aset kampung

[84] http://gambiri67.wordpress.com, Diunduh 12 Okt 2009

tua ini telah menjadi komitmen pemerintah Kota Batam dan otoritas pertanahan.[85]

b. Perumahan di kawasan lindung

Terdapat beberapa lokasi komplek permukiman yang dibangun pengembang *(developer)* dan bagian-bagian tanah serta unit-unit rumah telah dibeli konsumen, tetapi kemudian diketahui bahwa tanah tersebut termasuk kawasan lindung sehingga masyarakat yang membeli rumah di kawasan tersebut tidak dapat memperoleh sertipikat hak atas tanahnya. Hal demikian sangat merugikan masyarakat yang telah membeli rumah, namun tidak memperoleh kepastian hukum status hak atas tanahnya.

c. Belum ganti rugi

Beberapa lokasi tanah kepemilikan masyarakat telah didaftarkan HPLnya oleh Otorita Batam, namun masyarakat belum memperoleh ganti rugi tanahnya. Hal ini tidak sesua dengan Keputusan Mendagri No 43 Tahun 1977 yan menegaskan supaya Otorita Batam melakukan pembayaran ganti rugi atas tanah, bangunan, dan tanaman rakyat sebelum pendaftaran HPL.

d. RTRW Batam

Terdapat perbedaan zonasi kawasan lindung dalam RTRW Batam dengan Keputusan Menteri Kehutanan. Menurut Departemen Kehutanan merupakan kawasan lindung, sedangkan menurut RTRW Batam di luar (bukan termasuk)

---

[85] Kampung Tua adalah perkampungan yang ada sebelum Otorita Batam. Kampung-kampung ini biasanya terletak di pinggir-pinggir pantai dan mayoritas penduduknya adalah sebagai nelayan tradisional. Perkampungan yang masih ada sampai sekarang itu umumnya memiliki surat-surat lama, tapak perkampungan, situs purbakala, kuburan tua, bangunan bernilai budaya, atau tanaman budidaya berumur tua. Pada tahun 2010, telah diselesaikan pengukuran titik kampung tua di daerah *mainland* (Pulau Batam), pada tahun 2011 rencana pengukuran titik kampung tua dilanjutkan ke kawasan *hinterland*.

kawasan lindung. Hal ini jelas tidak kondusif dalam pembangunan Kota Batam sebab hal demikian tidak mencerminkan kepastian hukum. Permasalahan pertanahan lainnya yang ditemui seperti tumpang tindih penguasaan tanah, konsumen *developer* yang tidak memperoleh sertipikat (di luar kawasan lindung vide butir b di atas, perumahan liar, okupasi masyarakat di atas kawasan lindung, reklamasi pantai dan lain-lain). Permasalahan tersebut mendesak untuk diselesaikan, sebab jika tidak diselesaikan maka akan menjadi 'warisan' Otorita Batam kepada Badan Penguasaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (BPK Batam), sejak Otorita Batam bubar dan kewenangannya beralih kepada BPK Batam.

2. Masa Transisi Subjek HPL

Sikap dasar mengenai tujuan akhir dari keberadaan HMN ini, yakni 'untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat' penting untuk mendasari penataan HPL di masa depan, sehingga hakikatnya sebagai "gempilan" atau "bagian" dari HMN konsisten dalam implementasinya. Sebagai contoh, penyelesaian KAMPUNG TUA di Pulau Batam, yang akhirnya disertipikatkan melalui kegiatan Prona dan Proda.[86] Bagi penulis, pensertipikatan KAMPUNG TUA adalah contoh baik dari sikap konsisten yang memandang HPL sebagai "gempilan" atau "bagian" dari HMN. Penyelesaian ini dipandang sebagai solusi yang sangat ditunggu-tunggu masyarakat, mengingat pada jaman pemerintahan Rejim Otoritarian Soeharto, masalah KAMPUNG TUA belum dapat diselesaikan. Sebab, peraturan mengenai HPL di Pulau Batam memang tidak menyediakan kesempatan anggota masyarakat untuk dihargai kembali tanahnya. Berdasarkan ketentuan normatif mengenai Pulau Batam, permasalahan pertanahan KAMPUNG TUA di Pulau Batam hanya diselesaikan dengan cara "memberikan ganti kerugian kepada penggarap tanah". Tidak ada pilihan lain, selain

---

[86] **Tribun**, *Walikota Serahkan Sertipikat Tanah Upaya Legalitas Kampung Tua*, http://skycrapercity.com, Diunduh 1 September 2009.

harus "dengan terpaksa merelakan" tanah yang sudah dinyatakan sebagai bagian dari HPL Otorita Batam (OB).

Sesuai dengan semangat pemberdayaan yang akhir-akhir ini intensif dikembangkan oleh otoritas pertanahan, penyelesaian KAMPUNG TUA di Pulau Batam, akhirnya dilakukan dengan pensertipikatan melalui kegiatan Prona dan Proda. Dengan demikian, si penggarap atau si empunya tanah tidak harus keluar dari tanah garapannya yang diakuinya sudah ada sebelum Pulau Batam diberikan HPL oleh BPN RI. Artinya, telah terdapat perubahan paradigma penyelenggaraan tugas pertanahan dari selalu mengedepankan kepentingan OB ke arah mengutamakan kepentingan masyarakat.

Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2007 menetapkan Pulau Batam dan pulau sekitarnya termasuk Rempang Galang sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas. PP ini juga menegaskan paling lambat 31 Desember 2008 sudah dibentuk BPK Batam sebagai institusi yang mengelola Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam dengan berkoordinasi dengan Dewan Kawasan dan Dewan Nasional Kawasan yang sudah terbentuk lebih dahulu. Dalam arti sempit dapat ditafsirkan BPK Batam ini nantinya sebagai pengganti dari Otorita Batam, yakni sebagian fungsinya menjalankan fungsi Otorita Batam sebelumnya. Menurut PP ini, HPL atas tanah yang menjadi kewenangan Otorita Batam dan Pemko Batam beralih kepada BPK. Sedangkan hak-hak atas tanah di atas HPL dimaksud dinyatakan tetap berlaku sampai masa berlakunya berakhir. Artinya akan terjadi kelak pengalihan atau penyerahan HPL dari Otorita Batam kepada BPK. Juga hak-hak atas tanah yang terbit di atas HPL tersebut yang sebelumnya mempunyai keterkaitan dengan Otorita Batam juga akan menjadi 'urusan' BPK di kemudian hari.

Status HPL Otorita Batam saat ini dapat dibedakan menjadi dua jenis yakni (1) HPL yang sudah terdaftar dan (2) HPL yang belum didaftar. Disini perlu dikritik dua hal, *pertama*, HPL yang sudah terdaftar dan di atasnya telah diterbitkan Hak Milik. PP 46 Tahun 2007 menegaskan bahwa hak-hak yang ada di atas HPL tetap berlaku sampai masa berlakunya berakhir. Jelas sekali maksudnya

untuk hak-hak yang berjangka waktu seperti HGB dan HP yang ada di atas HPL Otorita Batam yang dialihkan kewenangannya kepada BPK Batam. Sedangkan Hak Milik tidak berjangka waktu, artinya Hak Milik berlaku terus menerus dan dengan demikian Hak Milik tidak termasuk jenis hak yang dimaksudkan oleh PP No. 46 Tahun 2007, sehingga tidak termasuk yang akan dialihkan kepada BPK Batam.

Kedua, HPL yang belum didaftarkan. Karena belum didaftarkan maka secara yuridis belum berlaku. Keputusan Mendagri No. 43 Tahun 1977 menegaskan HPL berlaku sejak didaftarkan. Demi hukum Otorita Batam wajib melakukan pendaftaran ke Kantor Pertanahan Kota Batam supaya HPLnya berlaku dan memenuhi syarat hukum. Dengan demikian tanah HPL yang belum didaftarkan sampai Otorita Batam bubar kelak, secara yuridis belum berlaku dan karena itu belum dapat dikatakan sebagai HPL Otorita Batam. Maka untuk memenuhi ketentuan PP No. 46 Tahun 2007 mengenai pengalihan HPL Otorita Batam, supaya dapat dialihkan, hendaknya Otorita Batam terlebih dahulu melakukan pendaftarannya.

C. Hak Pengelolaan Perumnas

1. Tujuan Pembentukan Perum Perumnas

Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional **(PERUM PERUMNAS)** adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berbentuk Perusahaan Umum (Perum) dimana keseluruhan sahamnya dimiliki oleh pemerintah. Perusahaan didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1974, diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1988, dan disempurnakan melalui Peraturan Pemerintah No.15 Tahun 2004 tanggal 10 Mei 2004. Perumnas dalam bentuk Perum, mengindikasikan sifat yang ganda, yaitu sebagai lembaga yang bertugas menyediakan pelayanan bagi kemanfaatan umum (aspek sosial) dan sekaligus sebagai unit usaha yang diharapkan dapat memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang baik, sehingga dengan karakter tersebut, pendirian Perumnas dimaksudkan, antara lain adalah untuk

mengembangkan perumahan dan permukiman, baik yang bersifat ekstensifikasi maupun intensifikasi wilayah/kawasan.

Dengan demikian, tujuan utama dari Perum Perumnas adalah melakukan kegiatan perumahan dan permukiman untuk mendorong pengembangan wilayah/kawasan yang terarah dan terpadu, guna meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat. Pertanyaan, yang timbul adalah, jika di suatu wilayah/kawasan sudah selesai dibangun rumah-rumah yang dihuni oleh suatu masyarakat, apakah HPL Perum Perumnas itu masih tetap harus dipertahankan? Kalau HPL Perum Perumnas itu masih tetap dipertahankan, apakah masyarakat yang membeli rumah dapat meningkatkan hak atas tanahnya menjadi Hak Milik?[87]

Dalam kedudukannya sebagai BUMN yang berbentuk PERUM (yang keseluruhan sahamnya dimiliki Pemerintah), maka Perum Perumnas dapat sebagai subjek dari HPL. Bahkan berdasarkan Pasal 2 PP No. 112 Tahun 2000, BPHTB yang timbul karena pemberian HPL terhadap Perum Perumnas dikenakan 0%. Artinya, sama halnya dengan yang berlaku terhadap lembaga Pemerintah lainnya (Departemen, LPND, Pemda Provinsi dan Pemda Kabupaten/Kota). Sebagai subjek hukum HPL kedudukan Perum Perumnas adalah sama dengan kedudukan instansi pemerintah lainnya. Kebijakan hukum yang mengenakan BPHTB 0% dipandang tepat, karena hakikat PERUM PERUMNAS adalah melaksanakan tugas pemerintahan dalam pembangunan perumahan dan permukiman untuk mengembangkan wilayah/kawasan terpadu. Karakter publik dari tugas PERUM PERUMNAS tampak pekat. BUMN itu dapat dikatakan lebih merupakan tugas pelayanan publik daripada kepentingan komersial, sehingga dimensi keadilan dari kebijakan pengenaan BPHTB 0% ini akan dirasakan secara nyata.

---

[87] **Pasal 5 PMDN No. 1 Tahun 1977** menyatakan: "Hubungan antara Lembaga, Instansi dan atau Badan/Badan Hukum Pemerintah pemegang HPL, yang didirikan atau ditunjuk untuk menyelenggarakan penyediaan tanah untuk berbagai jenis kegiatan kegiatan yang termasuk dalam bidang pengembangan permukiman dalam bentuk perusahaan, dengan tanah HPL yang telah diberikan kepadanya, tidak menjadi hapus dengan didaftarkannya hak-hak yang diberikan kepada pihak ketiga.

2. Peningkatan HGB atau HP ke HM di atas HPL

Seiring dengan semangat reformasi untuk menguatkan akses rakyat terhadap tanah, maka otoritas pertanahan dalam hal ini Kantor Menteri Negara Agraria/BPN menetapkan berbagai aturan dan kebijakan yang meningkatkan hak atas tanah untuk kebutuhan rumah atau tempat tinggal. Sebab kenyataan menunjukkan bahwa ada WNI yang mempunyai rumah tempat tinggal yang hak atas tanahnya diberikan HGB atau HP. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal. Pasal 1 Keputusan tersebut menyatakan bahwa HGB atau HP atas tanah tanah untuk rumah tinggal kepunyaan perseorangan WNI yang luasnya 600 M2 atau kurang, atas permohonan yang bersangkutan dihapus dan diberikan kembali kepada bekas pemegang haknya dengan Hak Milik. Selanjutnya dikatakan bahwa tanah HGB atau HP atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan perseorangan WNI yang luasnya 600 M2 atau kurang yang sudah habis jangka waktunya dan masih dipunyai oleh bekas pemegang hak tersebut, atas permohonan yang bersangkutan diberikan Hak Milik kepada bekas pemegang.

Untuk memastikan maksud keputusan di atas, maka Surat Menteri Agraria/Kepala BPN No. 520-2105 tanggal 26 Juni 1998 kepada para Kakanwil dan Kepala Kantor Pertanahan di seluruh Indonesia dinyatakan agar para Kakanwil dan Kepala Kantor Pertanahan memantau dan mengawasi pelaksanaan keputusan di atas, dengan mencermati hal-hal sebagai berikut:[88]

---

[88] Prosedur operasional yang ditempuh dalam pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal bagi perseorangan WNI adalah sebagai berikut: *Pertama*, bagi tanah RSS/RS, yaitu yang dibangun secara massal (kompleks) dengan luas sampai 200M2, pemberian Hak Milik secara umum dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 jo No. 15 Tahun 1997 dan No. 1 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk RSS/RS; *Kedua*, bagi tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari Pemerintah, dilakukan dengan pemberian Hak Milik secara umum dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 1998; *Ketiga*, bagi tanah HGB atau HP untu rumah tingkat yang luasnya 600 M2 atau kurang di luar yang yang disebut pada bagian *Pertama* dan *Kedua*, dilakukan dengan pemberian Hak Milik secara umum dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 6 Tahun 1988; *Keempat*, bagi tanah untuk rumah tinggal lainnya, dilakukan dengan pemberian Hak Milik

a. pemeriksaan permohonan pendaftaran Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal tersebut dilakukan tanpa melakukan pengukuran ulang, pemeriksaan tanah atau pemeriksaan lapangan lainnya, maupun rekomendasi dari instansi lain;
b. penggunaan tanah untuk rumah tinggal diperiksa dengan melihat Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang menyebutkan pengggunaan bangunan dan jika tidak IMB tidak ada dengan cukup Surat Keterangan dari Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan bahwa benar bangunan di atas tanah tersebut adalah rumah;
c. identitas pemohon diperiksa dari Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau paspor yang bersangkutan;
d. membayar uang pemasukan sesuai ketentuan dan jika luas tanahnya 200 M2 atau kurang, maka uang pemasukannya adalah 0 (nol) rupiah;
e. pemohon yang menggunakan fasilitas PMNAgr/Kepala BPN No. 6 Tahun 1998 ini dibatasi bagi bidang tanah yang luasnya tidak boleh lebih dari 2.000 M2 dan pemohonnya memiliki rumah tinggal yang tidak lebih dari 5 (lima) bidang dengan luas keseluruhan 5.000 (lima ribu) M2.

Selanjutnya, berdasarkan Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 500-3460 tanggal 18 September 1998 kepada Kakanwil dan Kepala Kantor Pertanahan di seluruh Indonesia, perihal 'Petunjuk lebih lanjut mengenai pelaksanaan pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal' dinyatakan bahwa HGB atau HP atas tanah untuk rumah tinggal di atas HPL atas nama Instansi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Tingkat I, Pemerintah Daerah Tingkat II atau BUMN/BUMD dapat ditingkatkan statusnya menjadi Hak Milik berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 6 Tahun 1998 apabila disetujui secara tertulis oleh pemegang HPL yang bersangkutan, dengan disertai pernyataan bahwa tanah tersebut terletak di kawasan yang menurut perencanaan tanah HPL itu memang

---

secara individual berdasarkan PMDN No. 6 Tahun 1972 jo No. 5 Tahun 1973 (Sekarang PMNAgr/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 dan No. 9 Tahun 1999.

diperuntukkan bagi permukiman. Selanjutnya, surat tersebut menegaskan bahwa apabila HGB atau HP tersebut adalah atas tanah HPL PERUM PERUMNAS, maka persetujuan itu wajib diberikan oleh PERUM PERUMNAS sepanjang mengenai tanah yang dipergunakan untuk rumah tinggal, mengingat bidang tugas pemegang HPL itu adalah memang mengembangkan perumahan dan permukiman.

Kiranya dapat ditangkap inti dari Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 500-3460 tanggal 18 September 1998, yakni jika HPL itu dipegang oleh subjek yang bukan PERUM PERUMNAS, maka kewajiban pemegang HPL untuk memberikan persetujuan peningkatan hak bersifat fakultatif, dalam arti, sepenuhnya tergantung pada persetujuan dari si pemegang HPL. Namun, jika subjek HPL adalah PERUM PERUMNAS, maka persetujuan peningkatan HGB atau HP itu wajib diberikan oleh karena portofolio dari PERUM PERUMNAS adalah mengembangkan perumahan dan permukiman, sementara menurut ide dasarnya, hak atas tanah bagi tempat tinggal adalah Hak Milik. Dalam pada itulah kiranya, antara lain, maka di dalam PMDN No. 1 Tahun 1977 dimungkinkan pemberian Hak Milik di atas HPL.[89]

Dalam praktiknya, PERUM PERUMNAS langsung mendukung kebijakan peningkatan HGB atau HP menjadi Hak Milik ini. Pada tanggal 30 September 1997 Direksi Perum Perumnas, dalam hal ini Direktur Pertanahan dan Perijinan (Ir. Pardi), membuat Surat Pernyataan No. Dir.2/303/10/IX/97, yang isinya secara lengkap menyatakan:

1. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 tanggal 2 Juli 1997 beserta Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 500-1567 Tahun 1997 mengenai pensertipikatan Hak Milik untuk

---

[89] **Pasal 2 PMDN No. 1 Tahun 1977** tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah HPL Serta Pendaftarannya, menyatakan: "Bagian-bagian tanah HPL yang diberikan kepada Pemeritah Daerah, Lembaga, Instansi dan atau Badan/Badan Hukum Pemerintah untuk pembangunan wilayah permukiman, dapat diserahkan kepada pihak ketiga dan diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri atau Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan untuk diberikan dengan hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai, sesuai rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang telah dipersiapkan oleh pemegang HPL yang bersangkutan."

RS/RSS yang harga perolehannya tidak lebih dari Rp 30.000.000,- (tiga puluh juta rupiah) dan luas tanahnya tidak lebih dari 200 M2 (dua ratus meter persegi), maka PERUM PERUMNAS tidak keberatan terhadap RS/RSS di atas HPL PERUM PERUMNAS untuk diproses sertipikat hak atas tanahnya menjadi Hak Milik[90];

2. Untuk mendukung pelaksanaan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN di atas, maka semua perjanjian, baik yang dalam bentuk SPPKS (Surat Perjanjian Pelaksanaan Kerjasama) dengan Pihak BPN maupun AJB (Akta Jual Beli) dan Penyerahan Penggunaan Tanah PERUM PERUMNAS dengan Pihak Pembeli, yang semula berbunyi "Hak Guna Bangunan" agar dibaca menjadi "Hak Milik".

Kebijakan perubahan HGB atau HP menjadi Hak Milik untuk tempat tinggal seyogianya merupakan koreksi terhadap kebijakan pemberian hak atas tanah. Sebab, sebelum era reformasi, dengan alasan untuk mengantisipasi perkembangan suatu wilayah, permohonan hak atas tanah untuk rumah tempat tinggal kadang-kadang hanya diberikan HGB atau HP. Dengan maksud, jika suatu ketika dibutuhkan untuk pengembangan wilayah, maka pihak pemerintah dapat dengan mudah mengambil kembali tanah yang terbatas hak atas tanahnya tersebut dari pemiliknya. Padahal, kebutuhan hak atas tanah untuk rumah tinggal sesungguhnya lebih tepat Hak Milik. Semangat untuk mengembalikan hak rakyat atas tanah rumah tempat tinggal inilah yang mendorong berbagai fasilitas kemudahan untuk mengubah HGB atau HP menjadi Hak Milik itu.

---

[90] **Suharyanti**, *Aspek Hukum Perubahan Hak Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Berdasarkan KMNA/Ka. BPN No. 6 Tahun 1988 di Kabupaten Sleman Provinsi D.I. Yogyakarta*, Skripsi, STPN, 2006, menunjukkan bahwa HGB yang ditingkatkan bukan hanya yang luasnya sampai 200 M2, tetapi juga di atas 200 M2. Namun, untuk tanah yang luasnya di atas 200 M2, sesuai KMNA/Ka. BPN No. 6 Tahun 1998 harus dengan membayar uang pemasukan kepada negara.

D. Hak Pengelolaan Gelora Senayan

1. Riwayat HPL GSBK

Jika ditelusuri dari konsideran 'Menimbang' Keputusan Kepala BPN No. 169/HPL/89 tentang Pemberian HPL Atas Nama Sekretariat Negara Republik Indonesia cq Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan (selanjutnya disebut SK HPL), tanah HPL yang diberikan kepada Sekretariat Negara cq Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan (BPGOS) adalah tanah bekas eigendom, **Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai** yang terletak di Kelurahan Gelora, Kecamatan Tanah Abang, Wilayah Jakarta Pusat, DKI Jakarta. Tanah dimaksud dikuasai oleh Setneg cq BPGORS berdasarkan Keputusan Presiden No. 4 Tahun 1984 tanggal 13 Januari 1984 yang menetapkan bahwa tanah yang diperuntukkan dalam rangka penyelenggaraan Asean Games IV Tahun 1962 di Jakarta dan bangunan yang didirikan di atasnya, baik yang berada di dalam maupun di luar Kompleks Gelanggang Olahraga Senayan, serta hasil hasil pembangunan atau pengembangannya, adalah "milik" negara Republik Indonesia, yang penguasaan, pengelolaan, dan pengadiministrasiannya dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini Sekratariat Negara. Berdasarkan Gambar Situasi tanggal 13 Juni 1989 No. 96/P/1989 dari Kantor Wilayah BPN DKI Jakarta, tanah dimaksud keseluruhan luasnya adalah 2.664.210 M2 (266,210 Ha).

Konsideran SK HPL juga menyatakan bahwa **tanah-tanah HGB dan HP yang haknya belum berakhir baru akan termasuk di dalam HPL pada saat berakhirnya HGB dan HP tersebut.**[91] Selanjutnya, bagi bidang-bidang tanah yang pada saat SK HPL ditetapkan belum diselesaikan ganti ruginya dan termasuk di dalam lokasi tanah yang dimohon HPL, menjadi kewajiban pemohon/penerima hak untuk menyelesaikannya

---

[91] Perhatikan **Arie Hutagalung**, *Kasus Gelora Senayan: Sekilas Mengenai HPL*, Artikel dalam Jurnal Keadilan, Penerbit Pusat Kajian Hukum dan Keadilan, Vol. 4 No. 3, Tahun 2005/2006, hlm. 19 yang menyatakan bahwa ketentuan dalam diktum *"tanah-tanah HGB dan HP yang haknya belum berakhir baru akan akan termasuk di dalam HPL pada saat berakhirnya HGB dan HP tersebut"*, tidak dikenal dalam Hukum Tanah Nasional.

menurut ketentuan yang berlaku tanpa melibatkan BPN. Hal yang menarik dicermati adalah adanya kemungkinan bertambahnya lingkup HPL setelah HGB dan HP yang ada di lokasi HPL itu berakhir jangka waktu haknya. Dengan demikian, fakta ini menunjukkan bahwa pernah dalam sejarah pertanahan Indonesia terdapat HPL di atas HGB atau HP. Padahal, ketentuan-ketentuan Hukum Agraria menyatakan bahwa HPL hanya mungkin diberikan di atas tanah yang berstatus sebagai tanah negara, bukan tanah hak.

Isi SK Kepala BPN No. 169/HPL/BPN/89 Tanggal 15 Agustus 1989 tentang Pemberian HPL atas nama Sekretariat Negara Republik Indonesia cq. Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan

DIKTUM	ISI KEPUTUSAN	Catatan Penulis
PERTAMA	"Menegaskan bahwa tanah bekas Eigendom dan Hak Guna Bangunan yang nomor verponding/ sertipikat, letak dan luasnya sebagaimana diuraikan dalam Daftar Lampiran keputusan ini, sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara".	Padahal di atas kawasan HPL itu ada hak atas tanah (HGB) PT. Indobuildco yang masih hidup (jangka waktunya belum berakhir. Dan, HGB PT. Indobuildco tersebut berada di atas tanah negara.
KEDUA	"Menerima pelepasan tanah-tanah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang nomor sertipikat, letak dan luasnya serta yang akan berakhir haknya pada tanggal sebagaimana diuraikan dalam Daftar Lampiran Keputusan ini dan pada saat berakhirnya Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai tersebut, baru tanahnya menjadi tanah yang dikuasai oleh Negara." (garis bawah dari penulis)	Berarti, pemberian HPL di atas tanah kawasan yang masih ada HGB dan HP-nya. Keanehan lainnya, para pemegang hak atas tanah yang telah ada sebelum HPL lahir, tidak pernah melepaskan hak atas tanahnya.
KETIGA	"Menginstruksikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Pusat untuk menghapus dari Daftar Buku Tanah, hak-hak yang dimaksud dalam Diktum PERTAMA,	

	kemudian mencatat tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara."	
KEEMPAT	" Menginstruksikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Pusat untuk menghapus dari Daftar Buku Tanah, pada saat berakhirnya hak-hak dimaksud dalam Diktum KEDUA, kemudian mencatat tanahnya menjadi tanah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara."	Diktum Keempat ini adalah konsekuensi dari Diktum Kedua di atas.
KELIMA	" Memberikan kepada Sekretariat Negara cq. Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan, HPL atas bidang tanah seluas 2.664.210 m2, sebagaimana diuraikan dalam Gambar Situasi tanggal 15 Juni 1989 Nomor 96/P/1989 dari Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Khusus Ibukota Jakarta, terletak di Kelurahan Gelora, Kecamatan Tanah Abang, Wilayah Jakarta Pusat, Daerah Ibukota Jakarta, dengan ketentuan dan syatat-syarat sebagai berikut: a. Segala akibat, biaya, untung dan rugi yang timbul karena pemberian HPL tersebut menjadi tanggung jawab sepenuhnya dari Penerima Hak. b. HPL tersebut diberikan untuk jangka waktu selama tanah tersebut dipergunakan untuk pembangunan dan berlaku sejak tanggal didaftarkan pada kantor pertanahan setempat. c. Penerima Hak diwajibkan untuk membayar uang administrasi sebesar: 1) Rp. 100.000,- wajib disetorkan pada Kas Negara setempat, atas Mata Anggaran Pendapatan Badan Pertanahan Nasional.	

	2) Rp. 50.000,- wajib disetorkan pada Kas Negara setempat, untuk pelaksanaan Landreform atas Mata Anggaran Pendapatan Badan Pertanahan Nasional. d. Uang administrasi seperti yang tersebutdalam huruf c angka 1) dan 2) di atas, harus dilunaskan paling lambat dalam waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal keputusan ini.	

Di sisi lain, ada pandangan yang menyatakan bahwa pada tanggal 21 Agustus 1971 No. 1744 Gubernur DKI Jakarta mengeluarkan SK Penunjukan dan Pemberian izin menggunakan tanah ex JAKINDRA di Komplek Gelora, Senayan, yang isinya memberikan hak atas tanah milik JAKINDRA (Yayasan Kerajinan Daerah), seluas lebih kurang 13 Ha kepada PT. Indobuildco. Lalu, berdasarkan hal itu diterbitkanlah HGB No. 20 yang kemudian dipecah menjadi HGB 26 dan 27 Tahun 1973 atas nama PT. Indobuildco, seluas lebih kurang 14 Ha, dengan jangka waktu 30 tahun.

Secara lebih rinci Prof. Boedi Harsono menjelaskan riwayat HGB PT. Indobuildco itu sebagai berikut:[92]

a. Sebelum diterbitkan HGB kepada PT. Indobuildco, tanah tersebut merupakan tanah dalam komplek Gelanggang Olahraga (GOR) Senayan. Luasnya adalah 155.400 M2, yang berada dalam pengelolaan Yayasan GOR Bung Karno;
b. Dalam rangka permohonan PT. Indobuildco, yang memerlukan tanah untuk membangun komplek perhotelan bertaraf internasional, bidang tanah tersebut dilepaskan bagi kepentingan PT. Indobuildco, sehingga tanah tersebut berstatus sebagai tanah negara atau

[92] **Renvoi**, *Kesaksian Prof. Boedi Harsono tentang Kasus Hilton*, Majalah Renvoi No. 2.50.V Juli 2007, hlm. 18, Jakarta.

jelasnya tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau "tanah negara bebas";

c. Status tanah negara itu semakin teguh setelah PT. Indobuildco mendapat izin berupa Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta tanggal 21 Agustus 1971 No. 1744/A/K/BKD/71 dan adanya pernyataan Direktur GOR Senayan pada tanggal 27 Juli 1972 No. 34/Dir/VII/1972, bahwa bidang tanah tersebut merupakan tanah negara dan bukan lagi bagian dari tanah GOR Senayan, letaknya pun tidak lagi dalam lingkungan komplek GOR Senayan;

d. Di atas tanah negara itulah diberikan HGB 30 tahun kepada PT. Indobuildco dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 3 Agustus 1972 No. SK 181/HGB/DA/1972;

e. HGB itu mula-mula didaftarkan sebagai HGB 20/Gelora, yang berlaku sampai 4 Maret 2003 dan kemudian dipecah menjadi 2 (dua) bidang, dan masing-masing didaftarkan sebagai HGB 27/Gelora seluas 53.709 M2 dan HGB 27/Gelora seluas 83.666 M2;

f. Pada tanggal 10 Januari 2000, PT. Indobuildco mengajukan permohonan perpanjangan jangka waktu HGB 26 dan HGB27/ Gelora tersebut kepada Kakanwil BPN Provinsi DKI Jakarta;

g. Oleh karena memenuhi persyaratan perpanjangan, maka Kakanwil BPN Provinsi DKI Jakarta dengan Keputusan tanggal 13 Juni 2002 No. 016/10/550.2-09.01-2002 dan tanggal 13 Juni 2002 No. 017/11-570.2-09.01-2002 memberikan perpanjangan jangka waktu berlakunya HGB 26 dan 27/Gelora tersebut selama 20 tahun terhitung sejak berakhirnya HGB tersebut, yakni 4 Maret 2003.

2. **Dinamika Hukum yang terjadi**

Perpanjangan HGB 26 dan 27/Gelora yang dilakukan berdasarkan Keputusan Kakanwil BPN Provinsi DKI Jakarta dengan tanggal 13 Juni 2002 No. 016/10/550.2-09.01-2002 dan tanggal 13 Juni 2002 No. 017/11-570.2-09.01-2002 dianggap menyalahi Keputusan Kepala BPN No. 169/HPL/89 tentang Pemberian HPL Atas Nama Sekretariat Negara Republik Indonesia cq Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan (selanjutnya disebut SK HPL), sehingga beberapa pihak seperti Pontjo Sutowo dan Ali Mazi dari PT Indobuildco serta Robert Jeffrey Lumempo (Kakanwil BPN Provinsi DKI Jakarta) dan Ronny Kusuma Yudistiro (Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Pusat) dikenakan tuntutan pidana. Pontjo Sutowo dan Ali Mazi serta Ronny Kusima Yudistira akhirnya lepas dari hukuman, sedangkan Robert Jeffrey Lumempo (Kakanwil BPN Provinsi DKI Jakarta dihukum 3 tahun. Robert dinilai telah menyalahgunakan wewenang dengan mengeluarkan perpanjangan HGB, walaupun dia mengetahui tanah itu berstatus di atas HPL. "Walaupun perbuatannya tidak menguntungkan orang lain tidak secara langsung, namun tetap dipandang sebagai perbuatan sengaja.[93]

Pontjo Sutowo yang merasa dirugikan mengajukan gugatan perdata pada Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Putusan PN Jakarta Selatan tanggal 4 Januari 2007 No. 052/Pdt.G/PN Jaksel dalam perkara perdata antara PT. Indobuildco sebagai Penggugat melawan BPN sebagai Tergugat I, Sekretariat Negara RI sebagai Tergutat II, Kejaksaan Agung RI sebagai Tergugat III, Kantor Wilayah BPN DKI Jakarta sebagai Turut Tergugat I, dan Kantor Pertanahan Jakarta Pusat sebagai Turut Tergugat II, mengenai sengketa di atas, menyatakan: "Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN DKI Jakarta masing-masing No. 016 dan 017 tanggal 13 Juni 2002 (mengenai perpanjangan HGB Hotel Hilton), jika ditinjau dari Ilmu Administrasi Negara dan Hukum Tanah Nasional adalah sah menurut menurut hukum. Sementara itu, Keputusan Kepala BPN

---

[93] Jurnal Nasional, *Beda Vonis pada Kasus Sama*, Dipublikasi 27 Jun 2007.

No. 18/HPL/BPN/89 tanggal 15 Agustus 1989, jika ditinjau dari Ilmu Administrasi Negara dan Hukum Tanah Nasional, sepanjang dimasukkannya HGB 26 dan 27/Gelora ke dalam HPL adalah cacat hukum."[94]

Bagi Prof. Boedi Harsono status hukum dua bidang tanah HGB 26 dan 27 Gelora, di Kelurahan Gelora, Kecamatan Tanah Abang, Jakarta Pusat itu, sebelum diberikan HGB merupakan tanah dalam kompleks Gelanggang Olah Raga (GOR) Senayan. Luasnya, 155.400 M2 yang berada dalam pengelolaan Yayasan GOR Bung Karno. Bidang tanah itu, atas permohonan PT Indobuildco telah dilepaskan untuk membangun kompleks perhotelan yang bertaraf internasional. Dengan pelepasan itu berarti tanah tersebut menjadi tanah yang langsung dikusai oleh negara. Atas permohonan PT Indobuildco tersebut, maka PT Indobuildco mendapat izin berupa Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta tanggal 21 Agustus 1971 No. 1744/A/K/BKD/71, serta adanya pernyataan Direktur GOR Senayan pada 27 Juli 1972 No. 34/Dir/VII/1972 bahwa bidang tanah tersebut merupakan tanah negara, dan bukan lagi bagian dari tanah GOR Senayan.

Boedi Harsono menambahkan, bahwa letak pun tidak lagi dalam lingkungan kompleks GOR Senayan. Sesuai Keputusan Mendagri tanggal 3 Agustus 1972 No. SDK 181/HGB/DA/1972, diberikan kepadanya HGB, dengan jangka waktu 30 tahun, sehingga akan berakhir pada 4 Maret 2003. Bahwa bidang tanah itu berstatus tanah negara, dinyatakan dalam pertimbangan surat keputusan Mendagri tersebut. Lalu, HGB tersebut didaftarkan mula-mula sebagai HGB 20/Gelora, dan berlaku sampai dengan 4 Maret 2003. Bidang tanah HGB tersebut dipecah menjadi 2 (dua) bidang, didaftarkan masing-masing sebagai HGB Gelora 26/Gelora seluas 53.709 M2 dan HGB 27/Gelora seluas 83.666 M2.

Lalu mengenai hubungan HPL 1/Gelora dengan HGB 26 dan HGB 27/Gelora, Boedi Harsono mengatakan bahwa sejak

---

[94] **Renvoi**, ibid, hlm. 21.

dilepaskan penguasaannya oleh Yayasan GOR Bung Karno bagi kepentingan PT Indobuildco, maka status tanahnya menjadi tanah negara. Oleh karena itu, bidang tanah HGB 20/Gelora, yang kemudian dipecah menjadi HGB 26 dan HGB 27/Gelora. Dengan demikian, PT Indobuildco sejak semula sebagai pemegang hak tidak ada lagi hubungan hukum dengan Penguasa GOR Senayan. Tidak mungkin diberikan tanah dengan HGB, kalau masih ada hak pihak lain di atasnya, hak apa pun dipunyainya. Secara fisik pun bidang tanah tersebut juga tidak lagi merupakan bagian dari kompleks Gelora Senayan, karena tidak terletak di tengah-tengah kompleks, melainkan di pojok yang langsung berbatasan dengan Jalan Jenderal Gatot Subroto dan Jalan Jenderal Sudirman. Oleh karena itu, tanah dan bangunan yang diperuntukkan dalam rangka penyelenggaraan Asian Games IV tahun 1962, yang dalam Keputusan Presiden RI No. 4 Tahur 1984 tentang Badan Pengelola GOR Senayan, yang disebut sebagai "milik Negara Republik Indonesia", yang penggunaan, pengelolaan dan administrasinya dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini Sekneg RI, menurut hukum, tidak lagi meliputi kedua bidang tanah HGB 26 dan HGB 27/Gelora.

HPL diberikan di atas tanah negara. Sekiranya semula ada hak-hak pihak lain di atasnya, maka harus dilakukan pembersihan terlebih dahulu, hingga menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara, sebelum dapat diberikan HPLnya. Sekali lagi, HPL hanya boleh diberikan di atas tanah negara, sehingga Keputusan Kepala BPN tanggal 15 Agustus 1989 No. 169, memberikan juga HPL kepada Sekneg RI, yang meliputi juga bidang-bidang tanah yang sudah ada/masih ada hak atas tanahnya, termasuk bidang tanah HGB 26 dan HGB 27/Gelora atas nama PT Indobuildco. Padahal tanah HGB itu di atas tanah negara dan tidak lagi merupakan tanah kompleks GOR Senayan eks Asian Games IV. Perlu diketahui, bidang-bidang tanah garapan rakyat saja perlu diganti-rugi, apalagi bidang tanah HGB 26 dan 27/Gelora yang jelas-jelas sudah berstatus tanah hak, seyogianya tidak dimasukkan dalam pemberian HPL itu. Diktum Keenam dari SK Kepala BPN No. 169/HPL/BPN/89 tertanggal 15

Agustus 1989, menyatakan: "Bahwa tanah-tanah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang haknya belum berakhir sebagaimana diuraikan dalam Daftar Lampiran Keputusan ini, baru akan termasuk di dalam HPL pada saat berakhirnya Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai tersebut." Penetapan dengan ruang lingkup keputusan bersyarat ini sesungguhnya mengindikasikan sikap yang terkesan sewenang-wenang terhadap pemegang hak atas tanah. Dengan demikian, pemberian HPL itu di luar kelaziman, dan bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku. Jika modus pemberian HPL yang demikian ditoleransi secara hukum, dikhawatirkan akan "menginspirasi" Badan Penguasa (yang dapat sebagai subjek HPL) untuk mengajukan permohonan HPL atas suatu kawasan dimana di atasnya masih ada hak-hak atas tanah, seperti HGU, HGB dan HP.

Namun demikian, fenomena hukum ini akan menjadi salah satu laboratorium hukum yang menarik. Kondisi-kondisi apakah yang mendorong Sekretariat Negara Republik Indonesia cq Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan sampai memiliki keberanian menyimpangi prinsip-prinsip dan sistem Hukum Agraria tersebut. Selanjutnya, mengapa pula BPN RI sebagai otoritas pertanahan mengabulkan permohonan Sekretariat Negara Republik Indonesia cq Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan, meskipun di atas kawasan yang dimohon itu masih ada hak atas tanah.

E. HGB di atas HPL Pemda DKI Jakarta sebagai "ganti kerugian"

1. Posisi kasus

PT. Tenang Djaja adalah pemegang hak atas tanah seluas ± 7,5 Hektar yang berlokasi di Jl. Mangga Besar dengan dasar kepemilikan berupa eks Eigendom sejak tahun 1937. Pada saat itu PT. Tenang Djaja masih bernama *N.V. Handel Bow en Cultuur Maats Chapij "Tan Hien Hie"* yang di atasnya didirikan tempat hiburan bernama *"Princen Park"*. Setelah N.V. Handel Bow en Cultuur Maats Chappij "Tan Hien Hie" berubah menjadi PT.

Tenang Djaja, nama Princen Park berubah menjadi Taman Hiburan Lokasari ("**Lokasari**") sampai sekarang.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria ("**UU 5/1960**"), tanah Lokasari seluas ± 7,5 Hektar tersebut dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan ("**HGB**") untuk jangka waktu 20 tahun. Sebelum masa HGB tersebut berakhir, PT. Tenang Djaja telah mengajukan permohonan pembaharuan hak baru kepada Gubernur yaitu pada tanggal 19 Maret 1980 dan 7 Juni 1980, namun tidak mendapat jawaban. Pada tanggal 24 September 1980 jangka waktu HGB tersebut berakhir dan tanah HGB menjadi Tanah Negara sesuai Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijaksanaan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat ("**Keppres 32/1979**").

Tanah Lokasari yang berubah statusnya menjadi Tanah Negara tersebut kemudian dikuasai Pemda DKI Jakarta dengan status HPL ("**HPL**") dengan tanda bukti Sertipikat HPL No. 1/Tangki berdasarkan SK Dirjen Agraria No. 54/HPL/DA/83 tanggal 27 September 1983.

Pada tahun 1986, PT. Tenang Djaja mengajukan gugatan melawan Pemda DKI Jakarta dengan Registrasi Perkara No. 34/Pdt/G/1986/PN.Jkt.Pst di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dan kemudian Pengadilan Negeri Jakarta Pusat memutuskan tidak sahnya keberadaan HPL yang diterbitkan berdasarkan SK Dirjen Agraria No. 54/HPL/DA/83 tanggal 27 September 1983 tersebut. Pada tahapan banding, Pengadilan Tinggi DKI membatalkan putusan PN Jakarta Pusat tersebut dan pada tahapan kasasi, Mahkamah Agung menolak permohonan kasasi PT. Tenang Djaja dengan alasan pengajuan kasasi telah lewat waktu.

Berdasarkan Surat Gubernur Kepala DKI Jakarta Nomor 05337/X/1984 tanggal 19 Oktober 1984 kepada Direktur Utama PT. Tenang Djaja mengenai Peremajaan Taman Hiburan Lokasari, PT. Tenang Djaja diberikan ganti rugi atas tanah dan bangunan di atasnya dalam bentuk tanah seluas 28% atau seluas 15.230,6 m2 dari tanah Lokasari tersebut dengan status tanah HGB di atas HPL.

Namun berdasarkan hasil pengukuran Badan Pertanahan Nasional (BPN), tanah ganti rugi yang didapatkan oleh PT. Tenang Djaja adalah seluas 12.813 m2 sehingga terdapat selisih dari luas tanah ganti rugi yang seharusnya diberikan sebesar 2.417 m2.

PT. Tenang Djaja telah mengajukan berkali-kali proposal mengenai penggunaan tanah ganti rugi tersebut kepada Pemda DKI Jakarta sejak tahun 1992, namun proposal tersebut tetap diminta untuk diajukan kembali.

Berdasarkan Keputusan Gubernur Kepala DKI Jakarta Nomor 1104 Tahun 1992 tanggal 23 Juli 1992 mengenai Pembentukan Tim Penyelesaian Peremajaan Taman Hiburan Lokasari Areal 1,5 Ha (28%), PT. Tenang Djaja telah mengeluarkan biaya-biaya untuk melakukan penertiban dan pengosongan tanah di atas tanah ganti rugi seluas ± 1,5 Hektar tersebut dari para penghuni liar.

Hingga saat ini pihak Pemda DKI Jakarta belum memberikan rekomendasi HGB di atas HPL atas tanah ganti rugi kepada PT. Tenang Djaja, namun PT. Tenang Djaja telah membayarkan Pajak Bumi dan Bangunan ("**PBB**") atas tanah ganti rugi tersebut sejak tahun 1994 sampai tahun 2009 walaupun tanah ganti rugi tersebut tidak dipergunakan oleh PT. Tenang Djaja. PT. Tenang Djaja menginginkan agar rekomendasi HGB di atas HPL atas tanah ganti rugi tersebut diberikan oleh pihak Pemda DKI Jakarta kepada PT. Makmur Jaya Abadi yang ditunjuk oleh PT. Tenang Djaja untuk menjadi pengembang.

2. Beberapa masalah hukum dan pendapat hukum

Bagaimana pemberian ganti rugi yang layak bagi PT. Tenang Djaja dalam hal PT. Tenang Djaja tidak diberikan pembaruan hak atas tanah Lokasari? Bagaimana agar rekomendasi HGB di atas HPL atas tanah ganti rugi tersebut dapat diberikan Pemda DKI Jakarta kepada PT. Makmur Jaya Abadi sebagai pengembang yang ditunjuk oleh PT. Tenang Djaja? Apakah PT. Tenang Djaja dapat mengadakan perjanjian penggunaan tanah (HGB di atas HPL) sejak awal dengan Pemda DKI Jakarta selaku pemegang HPL atas tanah Lokasari dengan jangka waktu 30 tahun dan sekaligus perpanjangannya untuk 30 tahun?

Terhadap berbagai pertanyaan tersebut, penulis mengemukakan pandangan hukum sebagai berikut:

Tanah Lokasari merupakan tanah konversi bekas Hak Barat yang kemudian diberikan HGB atas nama PT. Tenang Djaja yang berlaku untuk jangka waktu maksimum 20 tahun sesuai dengan ketentuan pada Bagian II Ketentuan-ketentuan Konversi pada Pasal I ayat (3) UU No. 5/1960, terhitung sejak tanggal 24 September 1960. Pasal 1 ayat (1) Keppres 32/1979 menentukan: *"Tanah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai asal konversi hak Barat, jangka waktunya akan berakhir selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980, sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara."*

Berdasarkan ketentuan tersebut, pada saat HGB atas tanah Lokasari tersebut telah berakhir haknya pada tanggal 24 September 1980, tanah tersebut kemudian berubah menjadi Tanah Negara. PT. Tenang Djaja sebagai bekas pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dapat diberikan hak baru dengan syarat mengusahakan atau menggarap sendiri tanah/bangunan dan tanah tidak dipergunakan untuk kepentingan umum (*vide* Pasal 2 Keppres 32/1979). PT. Tenang Djaja tidak diberikan hak baru atas tanah Lokasari karena tanah tersebut akan digunakan Pemda DKI Jakarta untuk proyek pembangunan bagi penyelenggaraan kepentingan umum, yaitu khususnya di bidang sosial dan budaya serta pengembangan pariwisata.

Pemda DKI Jakarta sebagai pemegang hak yang baru atas tanah Lokasari wajib untuk memberikan ganti rugi kepada PT. Tenang Djaja sesuai dengan ketentuan Pasal 3 Keppres 32/1979 sebagai berikut: *"Kepada bekas pemegang hak yang tidak diberikan hak baru karena tanahnya diperlukan untuk proyek pembangunan, akan diberikan ganti rugi yang besarnya akan ditetapkan oleh suatu Panitia Penaksir."*

Dalam Surat Gubernur Kepala DKI Jakarta Nomor 05337/X/1984 tanggal 19 Oktober 1984 kepada Direktur Utama PT. Tenang Djaja mengenai Peremajaan Taman Hiburan Lokasari,

diketahui bahwa PT. Tenang Djaja mendapatkan ganti rugi berupa tanah sebesar 28% dari tanah Lokasari dengan status HGB di atas HPL. Pernyataan dalam Surat Gubernur Kepala DKI Jakarta Nomor 05337/X/1984 tersebut tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 3 Keppres 32/1979. Seharusnya besaran ganti rugi yang diberikan kepada PT. Tenang Djaja ditetapkan oleh suatu Panitia Penaksir, dan bukan ditetapkan oleh Pemda DKI Jakarta sebagai pemegang HPL atas tanah Lokasari.

Oleh karena penetapan ganti rugi bagi PT. Tenang Djaja adalah berdasarkan Surat Gubernur Kepala DKI Jakarta Nomor 05337/X/1984 tanggal 19 Oktober 1984 dan Keputusan Gubernur Kepala DKI Jakarta Nomor 1104 Tahun 1992 tanggal 23 Juli 1992 mengenai Pembentukan Tim Penyelesaian Peremajaan Taman Hiburan Lokasari Areal 1,5 Ha (28%) maka ketentuan mengenai ganti rugi yang berlaku saat itu dapat merujuk pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah ("**PMDN 15/1975**"). Dalam menentukan besarnya ganti rugi, PMDN 15/1975 menetapkan bahwa hal itu harus berdasarkan musyawarah dan dengan memperhatikan harga umum setempat. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 6 ayat (1) PMDN 15/1975, yang menyatakan: *"Di dalam mengadakan penaksiran/penetapan mengenai besarnya ganti rugi, Panitia Pembebasan Tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik/pemegang hak atas tanah dan/atau benda/tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat."*

PT. Tenang Djaja telah membuat suatu surat pernyataan yaitu surat PT. Tenang Djaja tanggal 28 Februari 1992 kepada Gubernur DKI Jakarta mengenai kesediaan melaksanakan pembebasan dan pembangunan di atas areal 1,5 Ha di Lokasari. Hal itu berarti PT. Tenang Djaja telah menerima bentuk ganti rugi berupa tanah HGB di atas HPL di atas tanah seluas ± 1,5 Hektar tersebut. Dengan adanya surat pernyataan tersebut maka apabila di kemudian hari PT. Tenang Djaja merasa keberatan atas ganti rugi berupa tanah seluas ± 1,5 Hektar dengan status HGB di atas HPL di atas tanah Lokasari, hal itu akan sulit untuk diajukan

keberatan atas bentuk ganti rugi tersebut kepada pihak-pihak terkait, kecuali PT. Tenang Djaja dapat membuktikan bahwa surat pernyataan tersebut dibuat di bawah tekanan atau dalam keadaan terpaksa.

Dalam hal Pemda DKI Jakarta belum menyerahkan tanah ganti rugi seluas tersebut kepada PT. Tenang Djaja maka PT. Tenang Djaja dapat mengajukan gugatan Perbuatan Melawan Hukum (PMH) melalui Pengadilan Negeri setempat. Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata ("**KUHPer**") menegaskan: *"Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut."*

Berdasarkan Surat Gubernur Kepala DKI Jakarta Nomor 05337/X/1984 tanggal 19 Oktober 1984, PT. Tenang Djaja akan mendapatkan ganti rugi berupa tanah seluas 15.230,6 m2 dengan status HGB di atas HPL. Namun berdasarkan hasil pengukuran Badan Pertanahan Nasional (BPN), tanah ganti rugi yang didapatkan oleh PT. Tenang Djaja adalah seluas 12.813 m2 sehingga terdapat selisih dari luas tanah ganti rugi yang seharusnya diberikan sebesar 2.417 m2. Selisih luas tanah sebesar 2.417 m2 tersebut dapat dikompensasi dalam bentuk uang. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 6 ayat (2) PMDN 15/1975 yang mengatur sebagai berikut: *"Dalam menetapkan besarnya ganti rugi harus diperhatikan pula tentang:*

a. *lokasi dan faktor-faktor strategis lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah. Demikian pula dalam menetapkan ganti rugi atas bangunan dan tanaman harus berpedoman pada ketentuan yang telah ditetapkan oleh Dinas Pekerjaan Umum/Dinas Pertanian setempat.*
b. *bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah dan atau fasilitas-fasilitas lain.*
c. *yang berhak atas ganti rugi itu ialah mereka yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman yang ada di atasnya, dengan berpedoman kepada hukum adat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan kebijaksanaan Pemerintah."*

Kompensasi atau penggantian dalam bentuk uang ini haruslah dengan jumlah yang layak atau harga umum menurut undang-undang, yang artinya pantas menurut kepatutan umum.

Secara umum, pihak yang memperoleh tanah dengan status HGB di atas HPL dikenai kewajiban-kewajiban pajak sebagai berikut:

a. Uang Pemasukan kepada Kantor Perbendaharaan dan Kas Daerah Propinsi DKI Jakarta

Berdasarkan Pasal 7 Keputusan Gubernur No. 122 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pemberian Rekomendasi atas Permohonan Sesuatu Hak di Atas Bidang Tanah HPL, Tanah Desa dan Tanah Eks Kota Praja Milik/Dikuasai Pemerintah Propinsi DKI Jakarta ("**SK Gubernur DKI Jakarta 122/2001**"), terhadap perolehan atau perpanjangan HGB/Hak Pakai atau hak lainnya di atas bidang tanah HPL dikenakan uang pemasukan sebesar: 5% x Luas tanah x NJOP.

b. Uang Pemasukan kepada Negara

Pasal 18 ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional ("**PP 46/2002**"), mengatur bahwa untuk pemberian HGB untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun dikenakan uang pemasukan sebesar: 1 % (Nilai Perolehan Tanah - Nilai Perolehan Tanah Tidak Kena Uang Pemasukan).

Sebagaimana diketahui setelah PP No. 13 Tahun 2010 (sebagai pengganti dari PP No. 46 Tahun 2002), maka kewajiban membayar uang pemasukan kepada negara, sudah tidak ada lagi. Kewajiban pihak yang akan memperoleh hak atas tanah (HGB/HP) di atas HPL hanyalah *fee* terhadap pemegang HPL dan BPHTB.

c. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah ("**UU 21/1997**"), besarnya tarif pajak yang digunakan untuk menetapkan BPHTB terutang ditetapkan sebesar 5% (lima persen) dari Nilai Perolehan Objek Pajak Kena Pajak/NPOPKP.

Namun, berdasarkan Peraturan Menteri Keungan Nomor 91/PMK.03/2006 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Keuangan Nomor 561/kmk.03/2004 tentang Pemberian Pengurangan BPHTB ("**Permenkeu 91/PMK.03/2006**") ditetapkan bahwa atas permohonan Wajib Pajak dapat diberikan pengurangan BPHTB. Apabila Wajib Pajak memperoleh hak atas tanah sebagai pengganti atas tanah yang dibebaskan oleh pemerintah untuk kepentingan umum, dapat diberikan pengurangan BPHTB sebesar 50%.

Oleh karena PT. Tenang Djaja mendapatkan tanah seluas ± 1,5 Hektar dengan status HGB di atas HPL di atas tanah Lokasari sebagai ganti rugi dan telah mengeluarkan biaya-biaya untuk melakukan penertiban dan pengosongan di atas tanah ganti rugi tersebut, PT. Tenang Djaja dapat meminta kepada pihak Pemda DKI Jakarta sebagai pemegang HPL agar kewajiban-kewajiban berupa uang pemasukan dan BPHTB dapat dikompensasi dengan biaya-biaya pengosongan dan pembebasan tersebut dengan perhitungan yang sesuai.

Selanjutnya, dalam hal tanah ganti rugi tersebut belum diserahterimakan oleh Pemda DKI Jakarta kepada PT. Tenang Djaja dan tanah ganti rugi tersebut tidak dimanfaatkan oleh PT. Tenang Djaja maka PT. Tenang Djaja tidak wajib untuk membayar PBB. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan yang menegaskan bahwa: *"Yang menjadi subyek pajak adalah orang atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi, dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan."*

Agar atas tanah ganti rugi dengan status HGB di atas HPL tersebut dapat dikelola oleh PT. Makmur Jaya Abadi yang ditunjuk oleh PT. Tenang Djaja sebagai pengembang maka harus diadakan perjanjian penggunaan tanah yang dibuat secara tertulis antara pihak Pemda DKI Jakarta sebagai pemegang HPL, PT. Tenang Djaja sebagai pihak penerima tanah ganti rugi tersebut dan PT. Makmur Jaya Abadi sebagai pihak pengembang. Dalam perjanjian

penggunaan tanah tersebut harus disebutkan bahwa PT. Tenang Djaja memberikan kewenangan pengelolaan tanah ganti rugi tersebut kepada PT. Makmur Jaya Abadi dengan persetujuan dari Pemda DKI Jakarta.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas Bagian-bagian Tanah HPL serta Pendaftarannya ("**PMDN 1/1977**") dalam Pasal 3 ayat (2) mengatur bahwa perjanjian penggunaan tanah tersebut harus memuat mengenai hal-hal sebagai berikut:

a. identitas pihak-pihak yang bersangkutan.
b. letak, batas-batas dan luas tanah yang dimaksud.
c. jenis penggunaannya.
d. hak atas tanah yang akan dimintakan untuk diberikan kepada pihak ketiga yang bersangkutan dan keterangan mengenai jangka waktunya serta kemungkinan untuk memperpanjangnya.
e. jenis-jenis bangunan yang akan didirikan di atasnya dan ketentuan mengenai pemilikan bangunan-bangunan tersebut pada berakhirnya hak tanah yang diberikan.
f. jumlah uang pemasukan dan syarat-syarat pembayarannya.
g. syarat-syarat lain yang dipandang perlu.

Menurut PMDN 1 Tahun 1977, ketentuan mengenai HGB di atas HPL tetap tunduk pada ketentuan HGB yang diatur di dalam UUPA dan peraturan pelaksananya. Pasal 35 UUPA menegaskan sebagai berikut:

"(1) Hak guna-bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.

(2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat 1 dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.

(3) Hak guna-bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain."

Dari ketentuan tersebut di atas, diketahui bahwa jangka waktu HGB adalah paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (2) PMDN 1 Tahun 1977 *juncto* Pasal 35 UUPA, PT. Tenang Djaja dapat mengatur di dalam perjanjian penggunaan tanah dengan Pemda DKI Jakarta mengenai jangka waktu HGB selama 30 tahun dan sekaligus perpanjangannya selama 20 tahun.

F. Permohonan Hak Pengelolaan Pemko Pangkalpinang

1. Kontestasi tanah negara bekas tanah HGB

Pemko Pangkalpinang mengajukan permohonan HGB di atas tanah negara bekas HGB (308, 309, 310) NV. Meby. Pemko Pangkalpinang merasa berhak untuk mengajukan HPL oleh karena sesuai PP 36 No. 40 Tahun 1996, HGB bekas NV. Meby itu telah menjadi tanah negara. Selanjutnya, Pemko Pangkalpinang pun merasa dapat membongkar sendiri bangunan di atas tanah bekas HGB itu oleh karena ketentuan Pasal 37 PP tersebut menyatakan bahwa apabila hapus, bekas pemegang HGB wajib membongkar bangunan dan benda-benda di atasnya dan apabila lalai membongkar sendiri, bangunan tersebut dibongkar oleh Pemerintah.

Di atas tanah yang dimohon oleh Pemko Pangkalpinang tersebut, PT Meby (diwakili Sdr. Lianny Suraja yang bertindak sebagai Direktur Utama PT Meby) juga mengajukan permohonan HGB. Permohonan PT Meby ini dilakukan atas pertimbangan bahwa sebagai bekas pemegang hak masih mempunyai kepentingan untuk memperoleh hak atas tanah dalam hal ini HGB.

Baik permohonan Pemko Pangkalpinang maupun PT Meby tidak dapat ditindaklanjuti mengingat bidang-bidang tanah yang dimohonkan berada pada letak yang sama. Kedua belah pihak harus terlebih dahulu membuktikan sebagai pihak yang paling berkepentingan dan mempunyai "hak prioritas" untuk mengajukan permohonan HGB tersebut.

Pemko Pangkalpinang tampak agresif dalam menindaklanjuti permohonan tersebut. Bahkan, oleh karena otoritas pertanahan belum menindaklanjuti permohonan HGBnya

itu, Pemko Pangkalpinang menggugat Kepala Kantor Pertanahan Pangkalpinang (Tergugat I) dan PT. Meby (Tergugat II Intervensi). Putusan PTUN Palembang No. 03/G/2008/PTUN-Plg tanggal 7 April 2008 mengabulkan gugatan Pemko Pangkalpinang tersebut. Lalu, Tergugat I (Kepala Kantor Pertanahan Kota Pangkalpinang) dan Tergugat II Intervensi (PT. Meby) menyatakan banding. Dalam Putusan PTTUN Medan No. 53/Bdg/2008/PT. TUN Mdn tanggal 8 Oktober 2008 dikuatkan Putusan PTUN Palembang No. 03/G/2008/PTUN-Plg tanggal 7 April 2008, sehingga Tergugat I (Kepala Kantor Pertanahan Kota Pangkalpinang) dan Tergugat II Intervensi (PT. Meby) menyatakan kasasi.

Pertimbangan Majelis Hakim Agung dalam Putusan Mahkamah Agung RI No. 07K/TUN/2009 tanggal 22 Juli 2009 Tergugat I (Kepala Kantor Pertanahan Kota Pangkalpinang) dan Tergugat II Intervensi (PT. Meby) menyatakan: (a) Pemko Pangkalpinang (Penggugat) bukan orang atau badan hukum perdata sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 jo No. 9 Tahun 2004, sehingga tidak memiliki kualitas untuk menggugat pada peradilan TUN; (b) objek gugatan adalah surat Kepala Kantor Pertanahan Kota Pangkalpinang (tergugat/pemohon kasasi) No. 500/1235/29.01/2007 tanggal 19 November 2007 (sebagai jawaban atas Surat Pengantar No. 045.2/075/Ptn/2007 tanggal 1 September 2007) yang belum bersifat final dan tidak memenuhi Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 jo. No. 9 Tahun 2004.

Oleh karena itu, dalam amar Putusan Mahkamah Agung RI No. 07K/TUN/2009 tanggal 22 Juli 2009 diputuskan: "Mengabulkan putusan Putusan PTTUN Medan No. 53/Bdg/2008/PT. TUN Mdn tanggal 8 Oktober 2008 Putusan PTTUN Medan No. 53/Bdg/2008/PT. TUN Mdn tanggal 8 Oktober 2008 yang menguatkan Putusan PTUN Palembang No. 03/G/2008/PTUN-Plg tanggal 7 April 2008 serta menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima."

2. **Aspek hukum tanah negara bekas HGB yang berasal dari hak barat**

Sebagaimana disebutkan di atas, Pemko Pangkalpinang mengajukan permohonan HGB di atas tanah negara bekas HGB (308, 309, 310) yang berasal dari tanah negara bekas Eigendom yang dipunyai NV. Meby, karena alasan bahwa PP 36 No. 40 Tahun 1996 yang menyatakan bahwa hapusnya HGB mengakibatkan tanahnya menjadi tanah negara.

Sesungguhnya, sesuai Pasal 35 ayat (2) PP No. 40 Tahun 1996, hapusnya HGB tersebut akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden (sekarang dibaca Peraturan Presiden). Kiranya, ada aspek substansial yang perlu segera diatur oleh Peraturan Presiden tentang hapusnya HGB tersebut. Pertanyaan mendasarnya adalah, siapakah yang mendapat prioritas untuk mengajukan permohonan hak atas tanah atas tanah negara bekas tanah hak? Sampai berapa lama "hak prioritas" itu dimiliki? Apakah yang menjadi alas hak bagi pihak yang mengajukan permohonan hak atas tanah? Apakah PP No. 40 Tahun 1996 ini berlaku pada semua tanah negara bekas tanah hak?

Bukankah, selama ini Hukum Tanah Nasional juga mengenal kebijakan hukum pengaturan tanah negara bekas hak barat dalam aturan tersendiri? Kebijakan pengaturan tanah negara bekas tanah hak barat itu adalah Keppres No. 32 Tahun 1979 tentang Pokok-pokok Kebijaksanaan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-hak Barat, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Permendagri No. 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-hak Barat. Di dalam kedua produk hukum itu dinyatakan bahwa prioritas pengajuan hak atas tanah yang baru berada pada pihak yang menguasai secara fisik, yang asumsinya, adalah bekas pemegang hak. Keppres No. 32 Tahun 1979 menegaskan bahwa pihak yang mendapat prioritas pertama untuk mengajukan permohonan hak adalah pihak bekas pemegang hak. Pasal 3 Permendagri No. 3 Tahun 1979 menyatakan bahwa permohonan hak itu wajib diajukan selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980.

Perlu pula kiranya diketahui bahwa ketika tanah bekas hak barat yang dikonversi menjadi hak (misalnya HGU atau HGB) berdasarkan UUPA berakhir pada tanggal 24 September 1980, maka tanah itu menjadi tanah negara yang menjadi wilayah kewenangan otoritas pertanahan, bukan Pemerintah Daerah. Otoritas pertanahan diberi tanggung jawab untuk melakukan penataan kembali penguasaan, pemilikan, dan penggunaannya. Penataan itu dalam praksis birokrasi pemerintahan di bidang pertanahan disebut penataan pertanahan. Keppres No. 32 Tahun 1979 menyatakan agar penataan kembali aspek pertanahan dari tanah negara itu memperhatikan: masalah tata guna tanahnya, sumber daya alam dan lingkungan hidup, keadaan kebun (untuk HGU: tafsir penulis) dan penduduk, rencana pembangunan di daerah (bukan rencana pembangunan daerah: tafsir penulis), serta kepentingan-kepentingan bekas pemegang hak dan penggarap tanah/penghuni bangunan.

BAB VI
MENGGAGAS POLITIK HUKUM HAK PENGELOLAAN DI MASA DEPAN

A. Menegaskan Sikap: Hak Atas Tanah atau Gempilan Hak Menguasai Negara

Penulis sependapat dengan Prof. Boedi Harsono yang menyatakan bahwa HPL adalah 'gempilan' dari HMN atau (istilah Prof. Maria SW. Sumardjono: 'bagian' dari HMN). Oleh karena itu, HPL sesungguhnya bukanlah salah satu differensiasi dari hak atas tanah. Substansi kewenangan HPL tidak bersifat keperdataan, seperti Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai (HP) sebagaimana diatur UUPA. Pemegang HPL memang memiliki kewenangan yang bersifat keperdataan untuk menggunakan tanah yang dihaki bagi keperluan usahanya. Tetapi kewenangan penggunaan tanah (bagi dirinya kepentingannya sendiri) itu bukan tujuan utama dari pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utama pemberian HPL adalah menyediakan (penggunaan) tanah atau kawasan bagi pihak-pihak lain yang memerlukan, sesuai dengan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang dilakukan oleh pemegang HPL itu.

Syarat 'mempunyai tugas utama menyediakan tanah atau kawasan bagi pihak-pihak yang membutuhkan' itu penting sebagai penapis utama apakah suatu instansi pemerintah atau BUMN/D dapat atau tidak sebagai subjek HPL. Sebagai contoh, tidak tepat kiranya mengabulkan permohonan suatu perguruan tinggi negeri agar tanah yang dikuasainya untuk menyelenggarakan pendidikan tinggi diberikan dengan HPL, oleh karena kegiatan utama *(core business)* dari perguruan tinggi negeri itu adalah di bidang pendidikan, bukan menyediakan tanah bagi pihak ketiga. Apakah subjek HPL itu merupakan subjek hukum yang tidak ditujukan untuk melakukan kegiatan yang bersifat komersial sehingga dikenakan BPHTB 0% (seperti: Departemen (baca: Kementerian), Lembaga Pemerintah Non Departemen (Kementerian)), Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah

Daerah Kabupaten/Kota, lembaga pemerintah lainnya, dan Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (Perum Perumnas), ataupun subjek hukum yang ditujukan bagi kegiatan yang mengandung sifat komersial sehingga dikenakan BPHTB 50% (di luar Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, lembaga pemerintahan lainnya, dan Perum Perumnas), semua subjek hukum yang dapat sebagai subjek HPL harus mempunyai kegiatan utama untuk menyediakan tanah atau kawasan bagi pihak lain (pihak ketiga).

Dengan syarat 'mempunyai tugas utama menyediakan tanah atau kawasan bagi pihak lain', maka indikasi HPL sebagai 'gempilan' atau 'bagian' dari HMN atas tanah semakin tampak jelas. Harus ditekankan bahwa HPL atas tanah adalah hasil dari pelimpahan HMN atas tanah pula. Bukan pelimpahan HMN di bidang pemerintahan lainnya. Syarat 'tugas utama dalam penyediaan lahan/tanah/kawasan' ini memudahkan otoritas pertanahan untuk menentukan apakah suatu instansi pemerintah atau BUMN/D tepat atau tidak sebagai subjek HPL. Meskipun subjek HPL itu juga mengemban kegiatan yang mengandung sifat komersial, seperti HPL Gelora Senayan, HPL Industri, HPL Pariwisata, atau HPL Perkeretaapian, sifat komersial itu dilakukan untuk menunjang kelancaran dan kelangsungan kegiatan utamanya. Karakter publik tetap harus lebih pekat daripada sifat komersial. Karakter publik itu harus dipastikan lebih menonjol, sebagai konsekuensi logis dari kewenangan yang diperolehnya dari HPL itu sendiri, yang juga berkarakter publik.

Kegiatan utama dari subjek HPL untuk menyediakan tanah bagi pihak lain tidak boleh terjebak melakukan tindakan hukum semacam "jual-beli" atau "sewa-menyewa" tanah. Pada jaman pemerintahan Hindia Belanda misalnya, pada tahun 1921 Pemerintah *Gemeente Soerabaja* mendirikan Perusahaan Tanah dan Bangunan (*Grond en Woningbedrijf*). Selain membeli, perusahaan ini juga bertugas menjual kembali tanah-tanah yang telah dibeli kepada pihak ketiga yang membutuhkan tanah. Karakter 'perusahaan tanah dan bangunan' tidak sesuai lagi saat ini. Sebab tanggung jawab dari semua subjek HPL adalah 'menyediakan tanah atau kawasan bagi pihak tertentu'. Oleh karena itu, tidak tepat jika subjek HPL dimungkinkan

melakukan "jual-beli" atau "sewa-menyewa" tanah untuk tujuan peningkatan pendapatan suatu instansi pemerintah atau BUMN. Sekali lagi perlu ditekankan bahwa subjek HPL tidak boleh melakukan tindakan semacam perusahan tanah dan bangunan *(Grond en Woningbedrijf)* sebagaimana pernah dikenal dalam pemerintahan Hindia Belanda. Sebab, HPL bukan hak atas tanah dimana subjeknya dapat memindahkan bagian dari tanah/bentang lahannya kepada pihak lain. HPL adalah 'gempilan' atau 'bagian' dari HMN yang bersifat publik, sehingga HPL itu sendiri otomatis lebih pekat bersifat publik pula.

Kalau ada Instansi Pemerintah atau badan hukum publik lainnya yang tujuan utamanya adalah untuk menggunakan tanah tersebut bagi pelaksanaan tugasnya, maka instansi Pemerintah atau badan hukum publik itu diberikan hak atas tanah untuk instansi pemerintah, dalam hal ini Hak Pakai (HP) selama digunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugas. Jangka waktu HP ini tidak terbatas, hak tersebut akan tetap berlangsung selama digunakan untuk pelaksanaan tugas dari instansi tersebut. Demikian pula, jika ada BUMN/BUMD yang tugas utamanya untuk menggunakan tanah bagi pencapaian tujuan BUMN/BUMD tersebut, maka kepadanya diberikan hak atas tanah seperti HGU atau HGB di atas tanah negara.

Apabila HPL konsisten sebagai pelimpahan sebagian dari HMN, timbul pertanyaan sampai seberapa lamakah HPL itu tetap berlangsung? Apakah HPL tetap dipegang subjeknya meskipun kegiatan penyediaan tanah sudah selesai dilaksanakan? Dalam beberapa hal, ketika penyediaan tanah untuk pihak ketiga sudah selesai ditunaikan, akan lebih efektif dan efisien jika HPL dilepaskan kembali menjadi tanah negara menjadi HMN kepada organ negara yang bertanggungjawab dalam bidang pertanahan; atau dialihkan (bukan dipindahkan) kepada instansi induk dari subjek HPL. Sebagai contoh, apabila Perum Perumnas sudah selesai menyediakan tanah bagi perumahan dan permukiman di semua bentang lahan atau kawasan HPL-nya, kiranya HPL Perum Perumnas di atas bidang-bidang tanah yang sudah dipunyai masyarakat sudah bisa diakhiri, sehingga ketika HP/HGB akan diperpanjang atau bahkan diubah menjadi HM, mekanisme perpanjangan atau perubahan hak itu bisa

langsung kepada otoritas pertanahan. Untuk kepentingan teknis, penghapusan HPL bisa dilakukan setelah semua bidang tanah yang disediakan untuk perumahan dan permukiman itu sudah diubah menjadi HM. Sebab, akan menjadi dilema hukum, apabila di satu sisi HPL tetap berlangsung di atas bidang-bidang tanah yang sudah diberikan hak atas tanah (Pasal 5 PMDN 1 Tahun 1977), padahal hak atas tanah yang dibebankan di atas HPL itu adalah HM. Sebab, hak atas tanah yang tepat untuk kebutuhan perumahan dan permukiman memang HM. Bukankah jangka waktu HM tidak terbatas?

Selain itu, ketika semua bidang tanah di atas bentang lahan atau kawasan HPL sudah semuanya diberikan kepada masyarakat, tampaknya tidak ada lagi kepentingan yang berarti untuk tetap mempertahankan HPL di atas bagian dari HPL yang sudah dibebankan hak-hak atas tanah yang dipunyai rakyat untuk kepentingan perumahan dan permukiman. Dalam pada itu, sudah pada tempatnya apabila di kawasan HPL seutuhnya masuk dalam administrasi pemerintahan normal. Misalnya, jalan dan berbagai sarana prasarana lingkungan dilepaskan kepada Pemerintah Daerah dan urusan kependudukan masyarakat di atas HPL diambilalih oleh struktur organisasi sebagaimana biasanya. Dengan demikian, semua sendi-sendi pemerintahan, misalnya, di pengurusan bidang pertanahan, kependudukan, dan sarana dan prasarana kembali pada keadaan normal.

Kiranya logika dan penjelasan di atas dapat berlaku secara mutatis mutandis, pada HPL Transmigrasi. Sebab, bidang tanah yang diberikan kepada para transmigran pada akhirnya akan diberikan HM, dalam hal ini HM atas tanah tempat rumah dan pekarangan serta usaha pertanian.

B. Memastikan untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat

Sebagaimana tujuan HMN untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka tujuan pemberian HPL pun seyogianya konsisten dengan amanat-dasar konstitusi itu, yakni untuk memungkinkan subjek HPL menunjang tujuan kehidupan bernegara yakni menciptakan 'sebesar-besar kemakmuran rakyat' dalam wujud terciptanya keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat. Tegasnya, bukan untuk melaksanakan

kepentingan pemegang HPL itu *an sich* ataupun mencapai "kemakmuran" pemegang HPL itu sendiri. Semangat ini penting untuk ditegaskan dan diingatkan selama pemegang HPL melaksanakan tugasnya. Sebab, tugas yang diemban oleh subjek HPL tentulah untuk melaksanakan sebagian dari tugas pemerintahan, baik pemerintahan pusat maupun daerah.

Oleh karena itu, kebijakan penguasaan tanah oleh Pihak Ketiga di atas tanah HPL seyogianyalah membedakan kepentingan Pihak Ketiga dimaksud. Misalnya, apakah Pihak Ketiga dimaksud akan menggunakan bagian dari HPL itu untuk memenuhi kebutuhan pribadi/keluarga atau untuk memenuhi kebutuhan usaha. Kalau untuk memenuhi kebutuhan pribadi/keluarga (misalnya perumahan atau pertanian), maka kiranya hak atas tanah di atas HPL dimungkinkan diberikan atau diubah menjadi HM. Selanjutnya, di atas bagian dari HPL yang sudah diberikan HM, seyogianya HPLnya dihapuskan. Oleh karena itu, bagi HPL untuk kepentingan perumahan dan permukiman (Perum Perumnas) serta untuk kepentingan transmigrasi (instansi yang mengurus transmigrasi), kemungkinan hak atas tanah yang diberikan kepada Pihak Ketiga dapat diubah menjadi HM. Sebab dengan status tanah HM yang diberikan kepada Pihak Ketiga (masyarakat penghuni Perum Perumnas dan peserta transmigrasi) diharapkan peningkatan kesejahteraan dari penghuni perumahan dan permukiman yang dibangun Perum Perumnas dan peserta transmigrasi akan lebih dimungkinkan untuk diwujudkan.

Selain kemungkinan untuk memperoleh HM di atas tanah HPL Perum Perumnas dan Instansi pengurus transmigrasi, kiranya biaya untuk memperoleh HM di atas tanah HPL kedua kegiatan pembangunan ini juga bisa lebih diminimalisasi. Pengurangan biaya itu dimungkinkan oleh karena: (a) penentuan 'pemasukan' atau *fee* kepada pemegang HPL dilakukan dengan perjanjian antara pemegang HPL dengan Pihak Ketiga; (b) PP No. 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional sudah tidak membebani Pihak Ketiga biaya uang pemasukan kepada negara; dan (c) PP No. 112 Tahun 2000 memungkinkan besarnya BPHTB 0% bagi Perum Perumnas dan otoritas transmigrasi.

Di era otononomi sekarang ini, pemberian HPL kepada Pemerintah Daerah juga tampaknya harus lebih selektif dan hati-hati. Ada Pemda yang selalu 'mengincer' HGB yang sudah berakhir. HGB yang sudah berakhir itu kemudian dimohon sebagai HPL atas nama Pemda. Dasar pertimbangannya adalah PP No. 40 Tahun 1996 yang menyatakan bahwa HGB yang sudah berakhir berstatus sebagai tanah negara, sehingga Pemda tertentu merasa berhak untuk mendapat prioritas untuk mengajukan permohonan hak, dalam hal ini HPL. Untuk mendukung keinginannya itu, Pemda tersebut itu bahkan berani membongkar bangunan yang ada di atas tanah negara bekas HGB itu. Dasarnya adalah ketentuan Pasal 37 PP tersebut menyatakan bahwa apabila HGB hapus, bekas pemegang HGB wajib membongkar bangunan dan benda-benda di atasnya dan apabila lalai membongkar sendiri, bangunan tersebut dibongkar oleh Pemerintah. Padahal belum begitu jelas kewenangan Pemda untuk membongkar bangunan tersebut. Untuk menghindari perbuatan melanggar hukum atau 'main hakim sendiri', kiranya perintah Pasal 35 ayat (2) PP No. 40 Tahun 1996 yang menyatakan hapusnya HGB akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden (sekarang dibaca Peraturan Presiden) penting segera ditindaklanjuti. Di dalam Peraturan Presiden itulah diatur, siapakah yang memperoleh hak prioritas untuk mengajukan permohonan hak (termasuk HPL) pada tanah negara bekas tanah hak tersebut. Apakah "hak prioritas" itu dapat berlangsung dalam jangka waktu yang lama. Apakah "hak prioritas" tersebut dapat "beralih" kepada pihak lain? Selanjutnya, apakah alas hak yang dapat dijadikan sebagai dasar untuk mengajukan permohonan hak?

Penulis berpandangan bahwa tanah negara bekas tanah hak menjadi wilayah kewenangan dari otoritas pertanahan, dalam hal ini BPN RI. Hal itu kiranya selaras dengan PP No. 8 Tahun 1953. Pasal 2 dan 3 PP tersebut menyatakan bahwa penguasaan tanah negara berada pada Menteri Dalam Negeri, kecuali bila tanah negara itu telah diserahkan kepada Kementerian/Jawatan atau Daerah Swatantra. Memang, sesuai Pasal 4 PP di atas, penguasaan atas tanah negara dapat diserahkan kepada Kementerian/Jawatan untuk melaksanakan kepentingan daerahnya. Penulis berpandangan bahwa penyerahan penguasaan tanah negara itu tetap harus dilakukan dengan perbuatan

hukum, demi ketertiban penguasaan tanah negara. Tanpa perbuatan hukum penyerahan dari otoritas pertanahan kepada Pemerintah Daerah misalnya, maka penguasaan tanah negara tetap berada pada otoritas pertanahan.

Otoritas pertanahan sebagai organ negara memiliki kewenangan penataan pertanahan itu secara hukum. Tanggung jawab otoritas pertanahan adalah melakukan penataan pertanahan, dalam hal ini menata kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah hak tersebut. Penataan pertanahan itu, dilakukan dengan memperhatikan rencana pembangunan, rencana tata ruang, keberadaan penduduk, dan pertimbangan ekologis. Otoritas pertanahan diberi tanggung jawab untuk melakukan penataan kembali penguasaan, pemilikan, dan penggunaannya. Penataan itu dalam praksis birokrasi pemerintahan di bidang pertanahan disebut penataan pertanahan.

C. Mengakomodasi Pengaturan Secara Tepat

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, UUPA tampaknya "kelupaan" untuk mengatur HPL. Padahal, cikal-bakal pengaturan HPL sebagaimana dalam PP No. 8 Tahun 1953 sudah sepatutnya untuk ditinjau kembali, karena PP tersebut dibangun di atas hubungan negara dan tanah yang masih mewarisi konsep Pemerintah Hindia Belanda, yakni hubungan *domein*. Pasal 33 UUD 1945 secara tegas telah mengubah hubungan negara dengan tanah menjadi hubungan yang bersifat publik, yang dikenal dengan konsep Hak Menguasai Negara (HMN). Konsep baru dalam hubungan negara dengan tanah ini belum tampak dijabarkan dalam UUPA terutama ketika dikaitkan dengan pengaturan penguasaan tanah-tanah negara oleh organ negara. Dalam pada itulah, maka pengaturan tentang penguasaan tanah-tanah negara masih tetap tunduk dalam rejim pengaturan PP No. 8 Tahun 1953.

PP No. 8 Tahun 1953 beserta segala aturan pelaksanaannya tampaknya sudah tidak memadai lagi untuk mengatur keberadaan HPL. Berbagai praksis pertanahan seputar HPL, seperti kasus Gelora Senayan, gubug Pulau Batam, surat ijo di atas aset Pemko Surabaya, adalah beberapa contoh betapa HPL perlu mendapat pengaturan yang

lebih otoritatif dan akomodatif. Prof. Maria SW Sumardjono menyatakan: "Keberadaan HPL tampaknya memang harus dtinjau kembali sehingga ekses-ekses yang terjadi dapat diminimalkan. Jika semula HPL utamanya dimaksudkan sebagai "fungsi" untuk menata (lihat SE Mendagri No. Btu 3/692/3/77 tanggal 30 Maret 1977), dalam arti merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan sesuai RTRW dan untuk memenuhi keperluan instansi itu sendiri, saat ini dapat dikatakan bahwa yang menonjol justru "hak" pemegang HPL untuk menyerahkan bagian HPL kepada pihak ketiga, yang berarti lebih menonjolkan sisi komersial dari HPL. Hal ini diperkuat dengan penentuan *fee* atau kompensasi yang harus dibayarkan oleh pemegang hak atas tanah kepada pemegang HPL." Lebih lanjut Prof. Maria SW Sumardjono mengatakan: "Belajar dari kasus THR Lokasari (Putusan Mahkamah Agung RI tanggal 26 Juni 1987 No. 586.K/Pdt/1987) dan berbagai kasus yang terjadi setelah itu, memang sudah mendesak untuk menegaskan kedudukan HPL sesuai dengan tujuan awalnya (Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri, 1987)."[95]

Oleh karena itu, pengaturan HPL dilakukan dengan merevisi PP No. 8 Tahun 1953 di atas. Revisi dimaksud dilakukan di atas konsep hubungan negara dengan tanah dalam yang baru berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA. Tegasnya, konsep HPL yang akan dibangun dengan visi yang baru, yakni HPL yang konsisten sebagai pelimpahan dari HMN dan HPL diatur untuk menunjang terwujudnya tanah bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan istilah revisi, berarti meskipun yang dibangun adalah visi baru, namun bentuk pengaturan HPL yang baru dapat tetap dilakukan dalam bentuk hukum atau jenis aturan perundang-undangan yang sama, dalam hal ini tetap dalam bentuk PP. Namun, PP tersebut tetap dengan asumsi sebagai aturan pelaksanaan, yang materi muatannya secara lengkap mengatur HPL sebagai lembaga hukum dan hubungan hukum konkrit. Akan tetapi, karena UUPA tidak memadai membuat aturan

[95] **Maria SW Sumardjono**, op. cit., hlm. 215

hukum tentang HPL, maka seyogianya pengaturan awal HPL dilakukan dalam UU Pertanahan dewasa ini sedang berupaya untuk disusun.[96]

Di dalam UU Pertanahan yang akan disusun itu seyogianyalah sudah diatur secara tegas arah dan isi kebijakan dari pengaturan HPL. Arah pengaturan HPL adalah untuk menjadikan tanah yang dikuasai oleh subjeknya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sedangkan isi kebijakannya harus memastikan HPL sebagai bagian dari HMN yang dilimpahkan pada subjek hukum tertentu (yang bersifat publik), bukan bagian dari hak atas tanah (yang bersifat privat). Penjabaran dari arah dan isi kebijakan itu dilakukan dalam pengaturan yang berbentuk PP. Dalam pada itu, PP dimaksud akan mengatur HPL secara lengkap baik sebagai lembaga hukum (sebutan, isi dan sifat, subjek, dan objek) dan hubungan hukum konkrit (cara terjadi, peralihan, pembebanan, hapus, dan pembuktian).

Sebutan HPL kiranya tetap disebut 'HPL'. Memang ada kelemahan istilah "hak" dalam HPL. Oleh karena, ada yang berpendapat bahwa istilah 'hak' menyiratkan isi dan sifat yang lebih mengandung sifat privat, padahal isi kewenangan dari HPL lebih bersifat publik. Namun, Hukum Tanah Nasional mengenal terminologi hukum 'Hak Menguasai Negara' dan 'Hak Bangsa', yang juga menggunakan istilah 'hak'. Istilah itu sudah *given* dalam studi dan praksis keagrariaan nasional. Dalam pada itu, penulis memandang istilah 'hak' dalam hal ini adalah hak dalam pengertian luas, baik yang berisi kewenangan publik dan privat, kewenangan publik, atau kewenangan privat.

---

[96] Perhatikan Kepala BPN RI, Joyo Winoto, dalam *Himpunan Pidato 2010 Kepala Badan Pertanahan Nasional RI dan Pidato Presiden RI*, yang menyatakan: "Setelah kita renungkan kok HPL karena tidak ada mekanisme control dari lembaga pertanahan yang memberikan kewenangan itu, kalau kita renungkan apa bedanya dengan tanah perdikan. Secara hakikat mirip-mirip saja sehingga kita seringkali susah untuk mengontrolnya ditambah lagi keruwetan sistem hokum kita di atas HPL ada hak. Ya, kalau kuda lumping, ini hak naik hak. Dan, ini sumber sengketa banyak sekali di sini. Dan, banyak juga HGB di atas HPL terlantar. Terus bagaimana kita melakukan. Karena itu sekalian sekaligus evaluasi atas HPL dan kita akan menyusun RUU Pertanahan, kita akan berpikir begini, apakah HPL nanti di dalam RUU Pertanahan dhilangkan atau kita perkuat atau ditata ulang di RUU Pertanahan. Untuk bias melakukan itu, maka evaluasi atas HPL itu menjadi penting." Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat – BPN RI, 2010, hlm. 261.

Isi dan sifat HPL harus ditegaskan sebagai kewenangan publik yang merupakan gempilan dari HMN yang diberikan kepada subjek hukum tertentu. Kalaupun, kepada subjek HPL juga diberikan kewenangan privat (menggunakan bagian dari tanah atau tanah kawasan HPL), kewenangan privat itu dimiliki agar dimungkinkan untuk melaksanakan kewenangan publik yang dimiliki oleh subjek HPL.

Secara sederhana, subjek HPL terdiri dari badan hukum publik atau badan hukum yang didirikan dengan modal pemerintah (pusat maupun daerah). Badan hukum publik seperti organ negara (instansi pemerintah, baik pusat dan daerah) menjadi subjek HPL untuk lebih mengefektifkan pencapaian tujuan dari HMN, yakni tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Bagi badan hukum yang didirikan dengan modal pemerintah menjadi subjek HPL untuk memastikan bahwa sifat komersial yang diberikan adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, bukan untuk kepentingan subjek HPL semata-mata. Dalam pada itu, harus dipastikan bahwa subjek HPL adalah subjek hukum yang dimaksudkan untuk melakukan fungsi penataan pertanahan, bukan untuk sekedar memberikan bagian dari HPL kepada Pihak Ketiga.

Terjadinya HPL adalah pada saat didaftarkannya SK Pemberian HPL itu di Kantor Pertanahan. Dalam pada itu, kiranya perlu ditegaskan bahwa calon subjek HPL belum dapat melakukan perbuatan hukum menyangkut tanah, misalnya: pemberian dari bagian HPL kepada Pihak Ketiga dengan hak atas tanah. Perbuatan hukum yang bisa dilakukan hanyalah sebagai pengampu tanah negara yang baik. Oleh karena, sebelum didaftarkannya SK HPL status tanahnya tetap tanah negara.

PP Revisi PP No. 8 Tahun 1953 itu haruslah secara lengkap mengatur kemungkinan pemberian bagian dari HPL kepada Pihak Ketiga. Selanjutnya, penulis tetap merekomendasikan untuk dimungkinkannya memberikan Hak Milik kepada Pihak Ketiga yang akan memperoleh hak atas tanah dari bagian HPL. Hal ini untuk mengantisipasi kemungkinan pemberian hak atas tanah (HM) oleh Perum Perumnas kepada masyarakat atau otoritas transmigrasi kepada para transmigran ataupun kebutuhan lainnya untuk

memenuhi kebutuhan pribadi atau keluarga, bukan untuk kepentingan usaha.

Materi muatan Revisi PP No. 8 Tahun 1953 itu juga harus menyelesaikan konflik hukum antara aturan keagrariaan dengan aturan mengenai kekayaan negara, dalam hal penjaminan hak atas tanah di atas HPL. Aturan keagrariaan memungkinkan hak atas tanah di atas HPL untuk dijadikan objek hak tanggungan, sementara aturan keagrariaan tidak memungkinkan. Meskipun, penulis berpandangan bahwa berdasarkan aturan hukum dan kebijakan pertanahan sesungguhnya tidak ada larangan untuk menjadikan hak atas tanah di atas HPL dapat dibebani hak tanggungan, oleh karena hak atas tanah tersebut tidak tunduk pada rejim pengaturan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Namun, pandangan hukum yang demikian akan menjadi aturan hukum yang lebih berkepastian hukum jika secara tegas diatur dalam PP tentang HPL tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Allott, Antony, 1980, *The Limits of Law*, Penerbit Butterworhts, London.

Atmosudirdjo, Prajudi, 1988, *Hukum Administrasi Negara,* Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta.

Badan Pengelolaan Tanah dan Bangunan Kota Surabaya, 2008, *Rekapitulasi Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya Per Bulan November 2008.*

Direktorat Publikasi Ditjen PPG Departemen Penerangan dan **Ditjen Agraria** Depdagri, tanpa tahun.

Harsono, Boedi, 1990, *Aspek-aspek Yuridis Penyediaan Tanah dalam rangka Pembangunan Nasional,* Makalah.

Harsono, Boed i, 1994, *Kasus Kedungombo Ditinjau dari Sudut Konsepsi, Asas-asas dan Sistem Hukum Tanah Nasional,* Makalah, 1994, hlm. 4-5.

Harsono, Boedi, 2007, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah,* Penerabit Djambatan Jakarta, Cetakan Kedelapanbelas.

Harsono, Boedi, 2008, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya,* Cetakan Keduabelas (Edisi Revisi), Penerbit Djambatan, Jakarta.

Jurnal Nasional, 2007, *Beda Vonis pada Kasus Sama,* Dipublikasi 27 Jun 2007.

Parlindungan, A.P., 1989, *HPL Menurut Sistem UUPA (Undang-undang Pokok Agraria),* Penerbit Mandar Maju, Bandung.

Pemerintah Kota Surabaya, 2008, *Risalah Tanah Aset Pemkot Surabaya yang Diberikan Surat Hijau.*

Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat – BPN RI, 2010, *Himpunan Pidato 2010 Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dan Pidato Presiden Republik Indonesia,* Penerbit Puskum dan Humas BPN RI, Jakarta.

Renvoi, 2007, *Kesaksian Prof. Boedi Harsono tentang Kasus Hilton,* Majalah Renvoi No. 2.50.V Juli 2007, Jakarta.

Soemardijono, 2008, ***HPL Atas Tanah,*** http://www.landpolicy.or.id/kajian/2/tahun/2008/bulan/10/tanggal/20/id/133/, Diunduh 12 Oktober 2009.

Suharyanti, 2006, *Aspek Hukum Perubahan Hak Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Berdasarkan KMNA/Ka. BPN No. 6 Tahun 1988 di Kabupaten Sleman Provinsi D.I. Yogyakarta,* Skripsi, STPN.

Sukanti, Arie, 2006, *Kasus Gelora Senayan : Sekilas Mengenai HPL,* Jurnal Keadilan Vol. 4, No. 3, Pusat Kajian Hukum dan Keadilan.

Sukanti, Arie, 2008, *Kajian Hukum Mengenai Dasar Pemberian HPL Atas Tanah Reklamasi Kepada Pemda DKI Jakarta dan Pertimbangan Dasar Hukum Konsensi Ekonomi atas Tanah Reklamasi dengan Status HGB Diatas HPL - antara Bapeda dengan Developer,* Laporan Penelitian.

Sumardjono, Maria S.W., 2008, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya,* Penerbit Kompas, Jakarta.

Sumardjono, Maria S.W., tanpa tahun, *HPL: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya, Slide*-Bahan Presentasi.

Tribun, *Walikota Serahkan Sertipikat Tanah Upaya Legalitas Kampung Tua,* http://skycrapercity.com, Diakses 1 September 2009.

Utrecht, 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia,* Cetakan Keempat, Penerbit Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat.

Zeda, Irzal, 2009, *Permasalahan dan Prospek Pertanahan di Pulau Batam,* http://irsal-zeda.blogspot.com. Diakses 1 September 2009.



Prof. Arie Sukanti Hutagalung, S.H., M.LI, lahir di Jakarta, 29 September 1951. Menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1976) dan S2 dengan gelar Master of Science in Legal Institution (MLI) dari University of Wisconsin Law School, Madison, USA (1981). Sebelumnya mengikuti Program Pascasarjana non degree Studi Pembangunan Indonesia (*Regional Development Planning*), FISIP UI Jakarta - ISS Den Haag (1979).

Beberapa pengalaman beliau di antaranya sebagai *Land Right Specialist*, *Land Law Spesialist*, *Education Advisor,* dan konsultan di berbagai kegiatan nasional dan internasional. Aktif mempresentasikan pandangan hukumnya di berbagai seminar dan menulis di jurnal atau majalah ilmiah hukum.

Menulis beberapa buku: *Program Redistribusi Tanah di Indonesia*, Rajawali, 1985; *Tanya Jawab Masalah Pertanahan*, Sinar Harapan, 1985; *Condominium dan Permasalahannya*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1998 & 2002; *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1999 & 2002; *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Penerbit Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia 2005 & 2006, dan *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, 2008.

Ketua Dewan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FH UI) sampai dengan tanggal 17 Januari 2011 ini aktif dalam berbagai keanggotaan organisasi ilmiah, seperti: Ketua Bidang Kajian Pertanahan Pusat Kajian Hukum dan Kepemerintahan yang Baik (CLGS), Bidang Studi Hukum Administrasi Negara Bidang Kajian Pertanahan; Anggota Tim Penyelesaian Masalah Pertanahan Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sektor Perkebunan; dan Tim Pengarah pada Komite Hukum Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Sampai sekarang tetap setia pada profesi pendidikan, dengan tetap menjadi dosen Hukum Agraria atau Hukum Tanah di FH UI. Di samping itu, juga tetap mengabdikan keahliannya sebagai konsultan hukum di bidang properti, sistem satuan rumah susun/condominium, dan perbankan untuk beberapa perusahaan dan bank sejak 1982.

Selain tetap melakukan penelitian dalam studi Hukum Agraria/Hukum Tanah, juga aktif mengabdikan hasil penelitian dan gagasannya kepada masyarakat dengan menjadi saksi ahli Hukum Agraria, seperti pada: Kasus Hilton (Kasus Gelora Bung Karno) HGB di atas HPL di Kejaksaan Agung RI pada tahun 2006; Perkara Rumah Susun Pulomas di Polri Daerah Metro Jaya dan Sekitarnya Resort Metropolitan Jakarta Timur, Tahun 2006; Kasus adanya dugaan tindak

pidana korupsi pengadaan tanah pembangunan RSUD Type C Bontang yang menggunakan kawasan hutan lindung, di DITSERSE POLDA Kalimantan Timur, tahun 2007; Kasus tentang Kepemilikan Sertipikat Strata Title di Apartement Mangga Dua Court, di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Tahun 2008; Kasus mengenai adanya dugaan korupsi dalam pembebasan lahan di Desa Pangke Tanjung Balai Karimun, Kejaksaan Negeri Tanjung Balai Karimun, tahun 2008; dan Kasus tentang Uang Pemasukan untuk biaya rekomendasi perpanjangan HGB di atas tanah HPL (PT. Duta Pertiwi, Tbk.) di Pengadilan Negeri Jakarta Utara, 2009.



Dr. Oloan Sitorus, S.H., M.S. dilahirkan di Boluk-Simalungun (Sumatera Utara) pada tanggal 5 Agustus 1965. Menyelesaikan studi S1 dari Fak. Hukum USU (1988), S2 dari FPS UGM (KPK UGM-USU) (1992), S3 Program Pascasarjana USU (2002).

Pendidikan singkat yang pernah ditempuhnya antara lain: Kursus Konsolidasi Tanah, Bogor (1994), studi banding mengenai *Land Oriented Educational Institution Management* di UNSW-Sydney; QUT-Brisbane; dan RMIT-Melbourne (1997). Pada tahun itu juga ditugaskan kembali mengikuti *short course* mengenai Pengembangan SDM Pertanahan di CIET-Adelaide; dan RMIT Business-Melbourne (1997). Untuk kepentingan disertasinya, melakukan studi literatur mengenai Teori Hukum di Law Faculty NUS-Singapura (2001).

Pengalaman kerjanya, antara lain, adalah: sebagai staf pengajar Fak. Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan (1992-1994); staf di Kanwil BPN Provinsi Sumatera Utara (1992-1993); staf pengajar pada Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta (1993-sekarang); Ketua Jurusan Manajemen Pertanahan STPN (1997-1998); Pembantu Ketua I (Bidang Akademik) STPN Periode 2003-2007 dan 2007-2011; dan Kepala PPPM STPN sejak Juni 2011. Pengabdiannya yang lain pada Hukum Agraria adalah sebagai staf pengajar pada Program Magister Bisnis IPB-Bogor (sejak 2006), Program Magister Kenotariatan USU-Medan (sejak 2002), Program Magister Ilmu Hukum Jayabaya-Jakarta (2006-2008), Program Magister Hukum UNPAB-Medan (sejak 2007), staf pengajar dan penguji pada Program Doktor Ilmu Hukum USU-Medan (sejak 2003), Program Doktor Ilmu Hukum UNAIR-Surabaya (2006-2008), Penguji eksternal Program Doktor Ilmu Hukum UI-Jakarta (2006-2010). Sesekali pengabdian masyarakat dijalankannya sebagai saksi ahli di pengadilan.

Penulis juga aktif menulis di berbagai jurnal ilmiah. Sampai saat ini telah menulis 11 buku, sebagian diantaranya, adalah: Sejumlah Masalah Hukum Agraria-Bagian I, 1994, Penerbit Dasamedia Utama-Jakarta; Kondominium dan Permasalahannya, 1998, Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia-Yogyakarta; Kapita Selekta Perbandingan Hukum Tanah, 2004, Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia-Yogyakarta; dan Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan Sebagai Instrumen Kebijakan Pertanahan Partisipatif Dalam Penataan Ruang di Indonesia, 2006, Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia-Yogyakarta.