

## EKSISTENSI HAK PENGELOLAAN (HPL) DAN KEWENANGAN PELAKSANAANNYA OLEH PEMERINTAH DAERAH

Oleh :

Maulana Syekh Yusuf<sup>1)</sup>, Arba<sup>2)</sup>, Sahnan<sup>3)</sup>

<sup>1,2,3</sup> Fakultas Hukum Universitas Mataram

<sup>1</sup>Email:maulana\_mih@gmail.com

<sup>2</sup>Email:arba\_fhunram@unram.ac.id

<sup>3</sup>email:sahnan\_fhunram@unram.ac.id

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis eksistensi hak pengelolaan (HPL) dan kewenangan pelaksanaannya oleh pemerintah daerah. Terkait dengan hak pengelolaan diberikan kepada pemerintah daerah dan kekuatan hukum yang ditimbulkan dengan lahirnya hak pengelolaan. Melalui penelitian hukum normatif terkait dengan eksistensi hak pengelolaan (HPL) dan kewenangan pelaksanaannya oleh pemerintah daerah. Berdasarkan pendekatan perundang-undangan (*Statute approach*) dan pendekatan konsep (*Konseptual approach*). Hak Pengelolaan kepada pemerintah daerah pada hakikatnya dilandasi oleh perwujudan tanggung jawab Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam mengelola bumi,air dan kekayaan alam didalamnya. Pemerintah Daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Pemerintah pusat diberikan delegasi kewenangan oleh Peraturan perundang-undangan untuk menggunakan Hak Pengelolaan guna untuk kepentingan Instansi serta usaha-usaha mensejahterakan dan memakmurkan rakyat. Dengan diberlakukannya otonomi daerah, Pemerintah Daerah kini memiliki perluasan kewenangan dalam memberdayakan Hak Pengelolaan yang mana dalam pelaksanaannya dapat melibatkan pihak ketiga melalui perjanjian BOT. Perluasan pengaturan hukum terhadap hak Pengelolaan memiliki akibat hukum terhadap eksistensi Hak Pengelolaan, yang tidak lagi murni menjadi instrument hukum publik tetapi kini memiliki karakter hukum privat.

**Kata Kunci:** HPL, Pelaksanaan, Pemerintah Daerah.

### 1. PENDAHULUAN

Pada saat ini kebutuhan tanah yang semakin meningkat tidak sesuai dengan keadaan dan kondisi jumlah tanah yang artinya kebutuhan tanah semakin tinggi akan tetapi jumlah tanah terbatas, hal yang seperti inilah yang menimbulkan suatu permasalahan dan atau konflik. Dengan demikian maka penggunaan tanah juga mempunyai aspek politik program pembaharuan agrarian nasional yang dicanangkan oleh pemerintah dengan berencana membagi sekitar 9,25 juta hektar tanah kepada rakyat miskin merupakan strategi politik pertanahan yang terus digaungkan, seklaigus menunjukkan dimensi politik atas tanah.

Kekuasaan negara yang dimaksud itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah di haki oleh seseorang maupun tidak, kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan suatu hak yang dibatasi oleh isi dari hak itu artinya sampai seberapa negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya sampai disitulah batas kekuasaan negara tersebut. Tanah dengan setatus hak milik sekalipun yang haknya terkuat belum tentu dimiliki secara mutlak karena jika negara membutuhkannya untuk kepentingan umum maka tanah dengan setatus hak milikpun bisa dicabut oleh negara sebagai organisasi tertinggi untuk menguasainya. Sebagai mana diatur dalam pasal 2 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria mengatakan:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dalam Undang-undang Pokok Agraria selain hak atas tanah yang disebutkan pada pasal 16 disebutkan pula hak pengelolaan. Hak pengelolaan ini secara eksplisit tidak terdapat dalam Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 artinya pengaturan hak pengelolaan didalam Undang-undang Pokok Agraria tidak mengatur secara tegas kedudukan hukum hak pengelolaan akan tetapi istilah hak pengelolaan terdapat pada penjelasan umum II angka 2 undang-undang pokok agrarian yang berbunyi:

“Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang dan atau badan Hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya : hak milik, hak guna bangunan, hak pakai dan atau memberikannya dalam pengelolaan kepada Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing”.

Pilihan asas menguasai oleh negara atas tanah sesuai dengan ketentuan pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 dan bukan Hak Milik Negara sebagaimana pada zaman Hindi Belanda, menurut Imam Sutikyo, bahwa walaupun tidak disebutkan secara eksplisit tujuannya adalah untung-untungan kolonialisme Belanda, sebab klaim atas tanah tak bertuan (tidak dapat dibuktikan sebagai hak *eigendom* oleh rakyat) oleh pemerintah jajahan hanya untuk memberikan keuntungan bagi kolonialisme Belanda, inilah yang disebut dengan asas *Domein Verklaring* bahwa tanah yang tak bisa dibuktikan oleh pemilikinya maka diserahkan kepada negara pada zaman Hindi Belanda.

Pelaksanaan Hak Pengelolaan di dalam peraturan belum ada diatur secara tegas di dalam Undang-undang, hanya saja diatur dalam beberapa peraturan-peraturan pelaksanaan seperti peraturan Menteri dan peraturan Pemerintah yang dimana dalam setiap peraturan-peraturan pelaksanaan inilah yang menjadi dasar untuk pelaksanaan terjadinya hak pengelolaan, sedangkan Hak pengelolaan tersebut tidak termasuk dalam pasal 16 Undang-undang Pokok Agraria.

## 2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada atau tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*Law in book*) atau hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku masyarakat terhadap apa yang dianggap pantas. Metode pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute approach*), dan pendekatan konsep (*Konseptual approach*). Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini, dengan cara mengumpulkan keseluruhan data yang relevan dengan masalah yang diteliti melalui studi dokumen dan data-data lapangan yang diperoleh dengan tahapan inventarisasi, sistematisasi, sinkronisasi dan harmonisasi berbagai dokumen hukum yang terkait. Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini, yakni analisis hukum secara komperhensif dengan melakukan *interpretasi* (penafsiran) menggunakan bahan hukum yang dijadikan sebagai dasar.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

### a. Hak Pengelolaan bagi Pemerintah Daerah Sebagai Penguasaan Atas Tanah Negara

#### 1) Konsep Hak Menguasai Negara Atas Tanah

Hak menguasai negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin

dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia pasal 2 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria.

Isi wewenang hak menguasai negara atas tanah sebagaimana dimuat dalam pasal 2 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria adalah:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah.
  1. Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan (pasal 14 UUPA jo. UU No. 24 Tahun 1992 Tentang penataan ruang yang dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-undang No. 6 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang).
  2. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya (pasal 15 UUPA)
  3. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah (pertanian) untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemasaran (pasal 10 UUPA).
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
  1. Menentukan hak-hak atas tanah yang diberikan kepada warga negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing (pasal 16 UUPA).
  2. Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang tanah dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (pasal 7 Jo. Pasal 17 UUPA).
  3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Seperti:
    - a) Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (pasal 19 UUPA Jo. PP No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah)
    - b) Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah.
    - c) Mengatur penyelesaian sengketa pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara dengan mengutamakan musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

Menurut Oloan Sitorus dan Nomadyawati, kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria di atas merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah

bersama yang merupakan kekayaan nasional. Tegasnya, hak menguasai negara adalah pelimpahan kewenangan publik dari hak bangsa. Konsekuensinya kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata.

Konsep hak menguasai negara atas tanah memiliki macam-macam hak dalam pasal 16 Undang-undang Pokok Agraria yaitu :

#### 1. Hak atas tanah

Hak atas tanah diatur dalam pasal 4 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria yaitu atas dasar hak menguasai dari negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

#### 2. Hak Milik

Hak milik menurut pasal 20 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria adalah hak turun menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6. Turun-menurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan jika pemiliknya sudah meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik. Terkuat artinya Hak Milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, karena tidak memiliki batas waktu tertentu. Terpenuh artinya Hak Milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.

#### 3. Hak Guna Usaha

Menurut pasal 28 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria adalah hak untuk mengusahakan tanah yang langsung dikuasai oleh negara dalam jangka waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang selama 25 tahun sesuai dengan ketentuan pasal 29 Undang-undang Pokok Agraria. berdasarkan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Pemegang Hak Guna Usaha berhak menguasai dan menggunakan tanah yang diberikan dengan hak guna usaha untuk melaksanakan usaha dibidang pertanian, perkebunan dan atau peternakan.

#### 4. Hak Guna Bangunan

Pasal 35 Undang-undang Pokok Agraria memberikan pengertian Hak Guna Bangunan yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu 30 tahun dan bias diperpanjang untuk jangka waktu 20 tahun.

#### 5. Hak Pakai

Menurut pasal 41 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa asal tanah hak pakai adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, sedangkan pasal 41 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 lebih tegas menyebutkan bahwa tanah yang dapat

diberikan dengan hak pakai adalah tanah negara dan atau tanah hak milik. Jangka waktu hak pakai dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 diatur dalam pasal 45 sampai dengan pasal 49 yaitu 25 tahun dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun dan kemudian dapat diperbaharui selama 25 tahun.

#### 6. Hak Sewa Bangunan

Menurut pasal 44 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Hak sewa untuk bangunan adalah hak yang dimiliki seseorang dan atau badan hukum untuk mendirikan bangunan diatas hak milik orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa tertentu dan dalam jangka waktu tertentu yang disepakati oleh pemilik tanah dengan pemegang hak sewa untuk bangunan.

#### 7. Hak Atas Tanah Yang Bersifat Sementara

Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara disebutkan dalam pasal 16 ayat (1) huruf h Undang-undang Pokok Agraria. macam-macam haknya disebutkan dalam pasal 53 Undang-undang Pokok Agraria yang meliputi Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak usaha bagi hasil (Perjanjian bagi hasil), Menumpang, dan Hak sewa tanah pertanian. Hak-hak atas tanah ini diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria dan diberi sifat sementara, dalam waktu yang singkat diusahakan akan dihapus dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan dan bertentangan dengan jiwa Undang undang Pokok Agraria.

#### 2) Proses terjadinya Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan yang diberikan dapat terjadi karena dua hal, yaitu melalui konversi dan penetapan pemerintah:

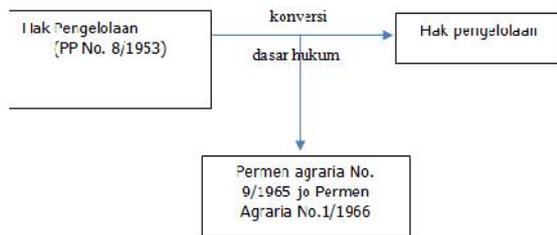
##### a. Berdasarkan Konversi

Proses Konversi adalah perubahan status hak atas tanah sebagai akibat berlakunya peraturan perundang-undangan dibidang agraria/Peratanahan. Ketentuan yang mengatur tentang konversi hak tanah negara menjadi hak pengelolaan adalah peraturan Menteri agrarian nomor 9 tahun 1965, yaitu hak penguasaan yang diberikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 yang kemudian dikonversi menjadi hak pengelolaan. Konversi itu ditujukan pada tanah-tanah yang secara nyata/riil dikuasai oleh instansi pemerintah, jawatan dan daerah Swatantra yang diberikan dengan hak penguasaan atas tanah negara berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 pada intinya disebutkan bahwa penguasaan atas tanah negara (kecuali penguasaan tersebut berdasarkan Undang-undang atau peraturan lainnya) diserahkan kepada instansi pemerintah, jawatan dan daerah Swatantra. Kemudian pada tanggal 6 Desember 1965

diberlakukan peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, yang isinya mengubah atau mengkonversi status hak penguasaan atas tanah negara tersebut menjadi hak pakai atau Hak Pengelolaan.

Untuk lebih jelasnya proses konversi hak penguasaan menjadi hak pengelolaan dapat digambarkan seperti bagan dibawah ini:



#### b. Berdasarkan Penetapan Pemerintah

Hak pengelolaan terjadi karena adanya penetapan pemerintah apabila ada instansi pemerintah menginginkan untuk memperoleh hak pengelolaan dengan mengajukan permohonan hak kepada negara melalui pemerintah cq Badan Pertanahan Nasional (BPN). Proses lahirnya hak pengelolaan melalui penetapan pemerintah didahului adanya permohonan hak.

Proses penetapan dilakukan apabila instansi pemerintah atau calon pemegang hak pengelolaan sebelumnya tidak menguasai tanah penguasaan (tanah negara) sebagaimana yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Jo Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965. Dengan demikian instansi pemerintah atau jawatan mengajukan permohonan hak pengelolaan kepada instansi yang berwenang untuk selanjutnya diproses menurut tata cara dan ketentuan yang berlaku.

#### b. Kekuatan Hukum Yang Ditimbulkan Dengan Lahirnya Hak Pengelolaan

Kedudukan Hak Pengelolaan dalam Sistem Undang-undang Pokok Agraria. Dalam Undang-undang Pokok Agraria istilah hak pengelolaan tidak disebutkan secara eksplisit dalam Undang-undang Pokok Agraria akan tetapi istilah Hak Pengelolaan dapat ditemukan pada penjelasan umum II angka 2 Undang-undang Pokok Agraria terdapat istilah "Pengelola" bukan hak pengelolaan atau dalam Bahasa Belandanya disebut "*beheersrecht*" yang artinya Hak penguasaan.

Istilah "Pengelolaan" memang ada disebut dalam penjelasan umum undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 yang menyatakan bahwa dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas negara dapat memberikan tanah demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak bangunan, dan hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (departemen, jawatan, atau daerah Swatantra) untuk

dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Melihat Penjelasan umum II angka 2 diatas, maka dapat disimpulkan bahwa landasan hukum dari hak pengelolaan di dalam Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, telah disinggung oleh penjelasan umum Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tersebut, namun hukum materilnya berada diluar Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.

Pasal 2 ayat 4 Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 telah memberikan kemungkinan untuk memberikan suatu hak yang baru namanya ketika itu belum ada, yang dimana bunyi pasal 2 ayat 4 tersebut adalah:

"Hak menguasai dari negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah".

Kedudukan hak pengelolaan dalam sistem Undang-undang Pokok Agraria diatur tetapi didalam tubuh Undang-undang Pokok Agraria tidaklah secara eksplisit menyebutkan hak pengelolaan itupun didalam penjelasan II angka 2 istilah penyebutan pengelola. Ini menunjukkan meskipun hak pengelolaan tidak secara tegas diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria kedudukan dan keberadaan hak pengelolaan masih eksis dilihat dari keberadaan peraturan-peraturan materilnya baik itu peraturan pemerintah atau peraturan Menteri agraria yang merupakan turunan dari Undang-undang Pokok Agraria yang bertentangan dengan undang-undang Pokok Agraria.

Dalam Undang-undang Pokok Agraria dimuat hak penguasaan atas tanah. Dalam hak penguasaan atas tanah tersebut terdapat hak menguasai negara atas tanah dan hak atas tanah. Terkait dengan kedudukan hak pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional terdapat perbedaan pendapat kalangan para ahli. Ada yang menyatakan bahwa hak pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah dan ada pula yang menyatakan bahwa hak pengelolaan merupakan hak atas tanah.

Hemat penulis bahwa terlihat dengan jelas Peraturan Menteri bukan dari sumber hukum yang telah ditentukan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dianut dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, dengan kata lain bahwa Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1960 tentang konversi Hak Pengelolaan tidak sah karena payung hukum yang ditimbulkan tidak jelas dan atau kabur normanya jika dilihat dari teori hirarki yang penulis gunakan dalam menganalisa tulisan ini.

#### c. Perlindungan Hukum Pemegang Hak atas tanah terhadap Pemegang Hak Pengelolaan.

Salah satu bentuk perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yaitu dengan memberikan jaminan kepastian hukum (kepastian hak) bagi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum, maka berdasarkan ketentuan pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria, Negara membuat pranata hukum berupa penyelenggaraan pendaftaran tanah yang pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Penyelenggaraan Pendaftaran tanah dilakukan oleh pemerintah cq. Badan Pertanahan Nasional dan pelaksanaannya dilakukan oleh seluruh Kepala Kantor Pertanahan tingkat kabupaten/Kota dimana letak obyek tanah itu berada.

Pendaftaran tanah tersebut bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Disamping itu juga untuk memberikan informasi kepada pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah, agar dapat dengan mudah memperoleh data yang diperlukan berkaitan dengan tanah guna mengadakan perbuatan hukum mengenai tanah. Adapun tujuan lain adalah terselenggaranya tertib administrasi pertanahan, sehingga memudahkan dalam merumuskan kebijakan di bidang pertanahan.

Secara singkat, dari kegiatan pendaftaran tanah ini menghasilkan data fisik dan data yuridis. Yang dimaksud data fisik adalah data yang memuat keterangan letak, batas, luas bidang tanah termasuk keterangan mengenai keadaan-keadaan atau kondisi di atas tanah tersebut. Data yuridis adalah data yang memuat keterangan mengenai status hukum, status kepemilikan (pemegang hak) dan hal lain-lain yang membebani tanah tersebut. Data fisik dan data yuridis tersebut dibukukan dalam buku tanah yang selanjutnya diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti hak bagi yang bersangkutan yang namanya tercantum dalam buku tanah dan sertifikat tersebut. (*Vide* pasal 31 dan pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).

Apabila pemegang hak atas tanah memiliki sertifikat hak atas tersebut, maka sudah sepatutnya dan kewajiban bagi negara melalui institusi penegak hukum untuk memberikan perlindungan hukum yang layak bagi pemegang hak yang bersangkutan. Dengan jaminan kepastian hukum dalam bentuk pemberian sertifikat tanda bukti hak tersebut, maka akan dapat memberikan perlindungan hukum kepada setiap pemegang hak atas tanah.

Seperti halnya pemegang hak atas tanah pada umumnya maksud atau tujuan dari pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga dalam kaitannya dengan penyerahan penggunaan tanah hak pengelolaan tidak lain adalah memberikan kepastian hukum kepada pihak ketiga itu sendiri. Dengan adanya pemberian hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai) yang dibuktikan dengan sertifikat hak atas tanah di atas

tanah Hak Pengelolaan tidak dapat sewenang-wenang melakukan tindakan atau perbuatan hukum terhadap tanah yang bersangkutan sepanjang jangka waktu hak atas tanah yang dikuasai pengguna tanah masih berlangsung.

Hak pengelolaan dapat diperoleh dengan mekanisme pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana yang telah diubah dengan peraturan Presiden nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan umum. Untuk saat ini ketentuan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah diatur dalam Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 Tentang pengadaan tanah bagi Kepentingan Umum.

Dengan tidak mengurangi pentingnya perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, berdasarkan ketentuan pasal 35 ayat (1) dan Pasal 55 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, pemegang hak pengelolaan memiliki wewenang untuk membatalkan hak atas tanah yang dikuasai oleh pemegang hak HGB atau Hak Pakai dengan alasan tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban yang terdapat pada hak atas tanah yang bersangkutan atau tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian penyerahan penggunaan tanah (perjanjian Pemberian hak guna bangunan atau Hak Pakai).

#### 4. KESIMPULAN

Pemberian Hak Pengelolaan kepada pemerintah daerah pada hakikatnya dilandasi oleh perwujudan tanggung jawab Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam mengelola bumi, air dan kekayaan alam didalamnya. Pemerintah Daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Pemerintah pusat diberikan delegasi kewenangan oleh Peraturan perundang-undangan untuk menggunakan Hak Pengelolaan guna untuk kepentingan Instansi serta usaha-usaha mensejahterakan dan memakmurkan rakyat.

Dengan diberlakukannya otonomi daerah, Pemerintah Daerah kini memiliki perluasan kewenangan dalam memberdayakan Hak Pengelolaan yang mana dalam pelaksanaannya dapat melibatkan pihak ketiga melalui perjanjian BOT. Perluasan pengaturan hukum terhadap hak Pengelolaan memiliki akibat hukum terhadap eksistensi Hak Pengelolaan, yang tidak lagi murni menjadi instrument hukum publik tetapi kini memiliki karakter hukum privat.

Akibat perubahan Karakter hukum Hak Pengelolaan maka diperlukan penataan kembali sistem hukum pertanahan dengan menghapuskan terminologi Hak Pengelolaan, dan atau mengaturnya dalam undang-undang yang lebih

jelas, sistematis dan menjamin keadilan serta kepastian hukum dalam bidang pertanahan supaya tidak terjadinya kekaburan norma dan atau konflik norma ditatapan peraturan perundang-undangan.

Perlunya penegasan pengaturan hukum lebih lanjut ditingkat daerah dengan menggunakan instrumen Peraturan Daerah demi tercapainya kepastian hukum dan keadilan terkait penggunaan Hak Pengelolaan, untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan sesuai dengan spirit dari lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria.

## 5. REFERENSI

- A. P Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1994
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002
- Adrian Sutedi, *Tinjauan Hukum Pertanahan*, Pradnya Paramita Jakarta. 2009
- Bagir Manan, *Hak Pengelolaan*, Bahan diskusi tim pengkajian hukum agrarian, BPHN. 1986
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Djambatan, 2008
- Cst Kansil, Christine , S.T Kansil, Engelen R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, 2009
- Dominikus Rato. *Filasafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010
- Eny Kusdarini, *Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, UNY Pres, Yogyakarta, 2011
- Irawan sorodjo. *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan atas tanah (HPL)*. Laksbang Mediatama, 2014
- Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safaat. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. 2006.
- Maria Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-undangan, dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius. 2010.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, 2014.
- Mustofa, *Penggunaan Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika Jakarta. 2013
- Nur Basuki Winanmo, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, laksbang mediatama, Yogyakarta, 2008
- Nuryanto A Daim, *Hukum Administrasi (Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi Oleh Ombudsman Dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*, Laksbang Justitia, Surabaya, 2014,
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2005
- R. Atang Ranoemihardja, *perkembangan hukum agraria di Indonesia, aspek-aspek dalam pelaksanaan UUPA dan peraturan perundangan lainnya di bidang agrarian di Indonesia*, Tarsito, Bandung, 1987
- Rahmat Ramadani, *Dasar-dasar Hukum Agraria*, Pustaka Primas Press. 2019
- Ramli Zein, *Hak Pengelolaan dalam system UUPA*. Rineka Cipta, Jakarta, 2010.
- Sahnan, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press. Malang. 2016
- Suhanan Yosua, *Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia*, Restu Agung Jakarta, 2010
- Sunaryati Hartono, *Beberapa Pemikiran ke Arah Pembaharuan Hukum Tanah*, Alumni, Bandung. 1978
- Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah*, Pustaka Prestasi. 2010.
- Urip santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas tanah*, Kencana Prenada Media Group, 2010
- Urip Santoso. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, 2012
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*
- Zaenal Asikin, *Mengenal Filasat Hukum*, Pustaka Bangsa (Anggota IKAPI), 2018
- Zaidar, *Dasar-dasar Hukum Agraria Indonesia*, Pustaka Bangsa Press. 2009
- Undang-undang Dasar 1945
- Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960 (LN 1960-104)
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
- Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725)
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota
- Peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965
- Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan nasional Nomor 9 Tahun 1999
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977