

# PEMANFAATAN TANAH DI ATAS HAK PENGELOLAAN ANTARA REGULASI DAN IMPLEMENTASI

**Ana Silviana**

Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang

Email: [silvianafhundip@gmail.com](mailto:silvianafhundip@gmail.com)

## ABSTRACT

*Right of Management (HPL) is part of the state right to control the land and part of the rights delegates to the HPL holders. In order to carry out the construction HPL holders may grant land rights on HPL with a land use agreement (SPT). In practice, however, there are often legal issues related to the granting of land rights over HPL, especially HPL requested on land that already belongs to state owned company (BUMN / BUMD), or also Local Government to be converted into commercial activities. This paper will examine the legal problems arising from land use on HPL. The method used in this paper is a doctrinal / legal approach, where the law is conceived as a legislation. The result of HPL analysis is not the right to land as stipulated in the LoGA, in the application of land above the HPL the extension of their rights to rights holders on HPL may be given priority after obtaining approval from HPL holders.*

**Keywords:** *Right of Management, Land Use Agreement, Local Government Asset.*

## ABSTRAK

*Hak Pengelolaan (HPL) adalah bagian dari hak menguasai negara yang sebagian kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang HPL. Dalam rangka melaksanakan pembangunan pemegang HPL dapat memberikan hak atas tanah di atas HPL dengan suatu perjanjian penggunaan tanah (SPT). Namun dalam prakteknya sering terjadi permasalahan hukum terkait dengan pemberian hak atas tanah di atas HPL, terutama HPL dimohon atas tanah yang sudah merupakan asset kekayaan Badan Hukum (BUMN/BUMD), atau juga Pemda untuk diubah menjadi kegiatan komersial. Makalah ini akan mengkaji tentang problematika hukum yang muncul atas pemanfaatan tanah di atas HPL. Metode yang dipakai dalam penulisan ini melalui pendekatan doktrinal/hukum, dimana hukum dikonsepsikan sebagai peraturan perundang-undangan. Hasil analisis HPL bukanlah hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam UUPA, dalam pemanfaat tanah di atas HPL perpanjangan haknya kepada pemegang hak di atas HPL dapat diberi prioritas setelah mendapat persetujuan dari pemegang HPL.*

**Kata Kunci:** *Hak Pengelolaan, Perjanjian Penggunaan Tanah, Asset Pemda.*

### A. PENDAHULUAN

Tanah merupakan sarana yang sangat penting bagi menyokong kegiatan hidup dan penghidupan manusia. Secara fisik tanah merupakan bagian yang terdapat pada kerak bumi yang tersusun

atas mineral dan bahan organik. Tanah<sup>1</sup> adalah lapisan permukaan bumi yang secara fisik berfungsi sebagai tempat

---

<sup>1</sup> Bahan Kuliah online Dasar-Dasar Ilmu Tanah, Fakultas Pertanian, Universitas Sriwijaya, oleh Dr.Ir.Abdul Madjid,MS, [blog.spot.co.id/2008/02/definisi-tanah-dan-profil-tanah-html](http://blog.spot.co.id/2008/02/definisi-tanah-dan-profil-tanah-html), diunduh 7 Desember 2016, jam 21.00 WIB.

tumbuh & berkembangnya perakaran penopang tegak tumbuhnya tanaman dan menyuplai kebutuhan air dan udara. Tanah dalam lingkup hukum Agraria/Pertanahan adalah penguasaan tanah, penguasaan tanah dalam hal ini dapat dibagi menjadi 2 (dua) aspek, yaitu aspek yuridis dan aspek fisik. Penguasaan tanah secara yuridis dilandasi oleh suatu hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai tanah secara fisik.<sup>2</sup> Meskipun demikian, penguasaan fisik tidak selalu melekat pada pihak yang menguasai tanah secara yuridis. Contohnya tanah yang disewakan, dimana penguasaan secara yuridis ada pada pemilik tanah, sedangkan penguasaan fisik ada pada penyewa tanah.

Pemegang hak yang menguasai secara yuridis mempunyai kewenangan untuk mengelola dan menggunakan tanah sesuai dengan sifat dan peruntukan tanahnya. Secara umum pemegang hak dapat mempergunakan tanah sesuai dengan kebutuhannya dengan tetap memperhatikan batasan-batasan yang ditentukan dalam peraturan perundangan. Pemegang hak atas tanah juga mempunyai kewenangan dibatasi sesuai dengan macam dan jenis hak atas tanah yang dipunyainya, misalnya Hak Guna Bangunan hanya diberi kewenangan untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah.

Penguasaan dan pemilikan tanah akan mendapat perlindungan hukum apabila dilandasi dengan suatu hak atas tanah. Pasal 4 UUPA menentukan bahwa atas dasar Hak Menguasai Negara dapat memberikan macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut dengan tanah (hak atas tanah) kepada orang perorangan maupun badan hukum (sebagai subjek hukum) untuk dipergunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan peruntukan haknya, agar dapat memberikan kemakmuran dan kesejahteraan bagi

pemegang hak, keluarganya dan masyarakat sekitarnya.

UUPA adalah landasan yuridis bagi pengaturan permasalahan pertanahan di Indonesia. Hak Pengelolaan (HPL) tidak diatur secara tegas dalam UUPA, hanya dalam Penjelasan Umum UUPA Romawati II menjelaskan bahwa : “ ... Negara dapat memberikan tanah kepada ... atau memberikannya kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra ) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing. Maria SW Sumardjono menyatakan bahwa HPL bukanlah hak atas tanah tetapi merupakan bagian dari Hak Menguasai Negara yang sebagian kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang HPL.<sup>3</sup>

Subjek hukum yang dapat mempunyai HPL dalam perundangan ditentukan adalah BUMN/BUMD, PT Persero, Badan-Badan Otorita dan Instansi Pemerintah termasuk Pemda. Pengelolaan atas tanah dalam HPL mengandung maksud bahwa, menurut sifatnya merupakan pelimpahan sebagian dari hak menguasai Negara atas tanah yang diberikan kepada badan-badan pemerintah/Pemerintah Daerah dengan suatu Hak Pengelolaan. Selain untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi atau usahanya, dapat diberikan sebagian penggunaan dan pemanfaatan oleh pemegang haknya kepada pihak lain ataupun dikerja samakan penggunaan dan pemanfaatannya dengan pihak lain dengan suatu hak atas tanah tertentu (misalnya HGB atau Hak Pakai). Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965, bahwa HPL dimungkinkan tidak hanya digunakan oleh pemegang hak untuk kepentingan instansi sendiri, namun juga dapat diberikan kepada pihak ketiga.

Dalam perkembangannya HPL khususnya HPL Pemerintah Daerah tidak terbatas pada perumahan tetapi

<sup>2</sup> Boedi Harsono, *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2005), hlm 23.

<sup>3</sup> Maria SW Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 213.

berkembang ke bidang lain (Perdagangan, Pelabuhan) sebagai akibat implementasi UU No. 22 Tahun 1999 yang diubah dengan UU No.32 Tahun 2004. Contohnya HPL yang sudah merupakan asset kekayaan Pemda dimohonkan atas tanah untuk dipergunakan sebagai kegiatan komersial. Hal ini digunakan sebagai kebijakan agar asset Pemerintah berdaya guna dan tidak hilang.

Namun, dalam implementasinya menyangkut pemanfaatan tanah di atas HPL sering menimbulkan permasalahan-permasalahan hukum. Contoh yang terjadi yaitu kasus yang berkaitan dengan pemanfaatan tanah HPL Pemerintah Provinsi Jawa Tengah di lokasi Pameran Pekan Raya Pembangunan (PRPP) di Kota Semarang, kasus Pembangunan kios-kios pasar Kliwon yang berdiri di atas tanah HPL Pemerintah Kabupaten Temanggung, juga di Magelang, serta sengketa pemegang HGB di atas HPL PT Kawasan Berikat Nusantara Jakarta yang jangka waktu HGB nya sudah selesai, serta masih banyak kasus tanah HPL yang lainnya.

Berdasarkan uraian di atas makalah ini akan mengkaji tentang eksistensi HPL dalam Hukum Tanah Nasional dan problematika hukum yang muncul atas pemberian tanah di atas HPL dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam tulisan ini adalah pendekatan doktrinal. Makalah ini akan mengkaji secara normatif terkait dengan pemanfaatan tanah di atas HPL. Dalam pendekatan ini hukum dikonsepsikan sebagai peraturan perundang-undangan. Data yang dipergunakan adalah data sekunder, yang digali dari studi kepustakaan dengan mengumpulkan bahan hukum, yaitu peraturan perundang-undangan dan buku-buku serta hasil penelitian terdahulu terkait dengan Hak Pengelolaan.

## A. PEMBAHASAN

### 1. Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional

Hak Pengelolaan merupakan objek pengaturan dalam ruang lingkup Hukum Tanah Nasional, sehingga payung hukum yang mengatur tentang Hukum Tanah Nasional adalah UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang kemudian dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Namun dalam UUPA tidak secara eksplisit mengatur tentang HPL, hanya diuraikan dalam Penjelasan Umum UUPA II (2), bahwa :” Dengan berpedoman pada tujuan yang disebut 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 diberikannya dalam pengelolaan kepada suatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing”

Penyebutan daerah swatantra tersebut juga ada dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA, dimana Hak Menguasai Negara pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-Daerah Swatantra, dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah atau Pemerintah Propinsi dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Istilah HPL berasal dari istilah Belanda “*beheersrecht*” dengan terjemahan menjadi Hak Penguasaan.<sup>4</sup> Istilah Hak Penguasaan tersebut juga terdapat dalam Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara, yaitu PP No. 8 Tahun 1953, yang sampai sekarang PP ini masih berlaku karena belum diganti dengan PP yang baru.

---

<sup>4</sup> AP Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA, (Undsng-Undang Pokok Agraria)*, (Bandung: CV Mandar Maju, 1989). Oloan Sitorus dan HM Zaki Sierrad, *Hukum Agraria di Indonesia, Konsep Dasar Dan Implementasinya*, (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006), hlm. 156.

Setelah keluar UUPA terjadi perubahan secara fundamental terhadap pengaturan hukum Agraria di Indonesia, Hak Penguasaan atas tanah Negara dikonversi melalui Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan-Selanjutnya. Melalui Peraturan Menteri Agraria tersebut Hak Penguasaan dikonversi menjadi dua (2) jenis hak, yaitu:

1. Sepanjang tanah-tanah tersebut hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi sendiri, dikonversi menjadi Hak Pakai selama dipergunakan;
2. Tanah-tanah tersebut selain dipergunakan untuk kepentingan instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan suatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan itu dikonversi menjadi Hak Pengelolaan (HPL) yang berlangsung selama tanah itu dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan.

Isi dan sifat dari HPL adalah sebagai kewenangan publik, sehingga Boedi Harsono berpendapat, bahwa HPL bukan hak atas tanah, namun merupakan gempilan Hak Menguasai dari Negara.<sup>5</sup> Sebagaimana juga Maria SW Sumardjono mengatakan bahwa HPL merupakan “bagian” dari Hak Menguasai Negara (HMN) yang (sebagian) kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang HPL.

Kewenangan pemegang HPL dalam hal ini merupakan kewenangan yang bersifat bersifat publik, hal demikian dapat dilihat dari isi Peraturan Menteri Dalam Negeri No, 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan, dalam Pasal 3 menentukan bahwa Pemegang HPL diberi kewenangan 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.

Pasal 1 Permendagri No. 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya, juga menentukan bahwa HPL berisi wewenang 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.

Berdasarkan ketentuan tersebut HPL mengandung dua (2) sifat kewenangan yaitu:

1. Kewenangan Publik, yaitu merencanakan penggunaan dan menyerahkan bagian dari HPL untuk pihak ketiga;
2. Kewenangan Privat, yaitu kewenangan untuk menggunakan tanahnya untuk keperluan pelaksanaan tugasnya (bukan tujuan pemberian haknya), yang tujuan utamanya adalah untuk menyediakan tanah bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan dengan suatu hak tertentu.

Namun, dalam perkembangannya terjadi pergeseran sifat Hak Pengelolaan yang bersifat Publik mengarah ke arah Perdata (Privat). Pada awalnya HPL berfungsi sebagai “pengelola” bergeser ke arah fungsi “hak”. Apabila sudah menjadi hak maka menjadi sesuatu yang mutlak menjadi milik dan penggunaannya tergantung pada pemiliknya. Contoh hak untuk menjual, hak untuk menghibahkan dan lain-lain. Hal ini seperti yang

<sup>5</sup> Boedi Harsono, *ibid*, hlm. 280

dikemukakan dari AP Parlindungan yang menempatkan HPL sejajar dengan hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA, yaitu HM, HGU, HGB, dan Hak Pakai. Beliau menyatakan bahwa HPL adalah hak atas tanah yang tidak dijumpai istilahnya dalam UUPA.<sup>6</sup>

Pasal 2 ayat (3) UU No. 21 Tahun 1997 tentang BPHTB juga memandang bahwa HPL dan HM atas Satuan Rumah Susun sebagai hak atas tanah. Pasal 1 butir 3 UU No.20 Tahun 2000 bahwa hak atas tanah dan bangunan adalah hak atas tanah termasuk Hak Pengelolaan, kemudian Pasal 2 ayat (3) UU No.20 Tahun 2000 juga menentukan bahwa hak atas tanah meliputi HM, HGB, HGU, Hak Pakai, HM Atas Satuan Rumah Susun, dan Hak Pengelolaan.

Akibat dari pergeseran fungsi ini banyak dijumpai pemahaman yang saling berbeda dan berujung pada sering terjadinya pemanfaatan HPL yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sehingga sering terjadi sengketa di atas tanah HPL. Contoh yang terjadi adalah sebuah Perseroan Terbatas dapat mempunyai Hak Pengelolaan dalam jangka waktu yang sangat lama yaitu 75 Tahun (HPL PT IPU Semarang yang sekarang masih dalam sengketa antara Pemprov Jawa Tengah dengan PT IPU). Hal ini merupakan salah satu akibat dalam memberikan pemahaman terhadap eksistensi HPL sejajar dengan hak atas tanah yang lain.

Setelah keluarnya Peraturan Pemerintah (PP) No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah, PP ini salah satunya bertujuan untuk mengembalikan lagi tentang pemahaman HPL ke araf fungsi publik.

Pasal 1 angka 2 PP 40 Tahun 1996 mengatur bahwa Hak Pengelolaan (HPL) adalah hak menguasai negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.

Demikian juga dengan isi ketentuan Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, memberikan pengertian tentang Hak Pengelolaan adalah sebagai hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Untuk memperoleh suatu hak atas tanah di atas tanah HPL, maka harus ada penunjukan dalam suatu perjanjian penggunaan tanah dari pemegang HPL (Pasal 4 ayat (2) PMNA/Ka BPN No. 9 Tahun 1999).

Subjek hukum yang dapat mempunyai HPL lebih lanjut diatur dalam Pasal 67 ayat (1) yaitu:

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 Pemerintah lainnya yang ditunjuk Pemerintah.

Syarat Badan Hukum dapat diberikan Hak Pengelolaan (HPL) adalah sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah (Pasal 67 ayat (2)). Dalam perkembangan praktiknya terdapat beberapa jenis HPL, yakni:<sup>7</sup>

1. HPL Pelabuhan;
2. HPL Otorita;
3. HPL Perumnas;
4. HPL Pemerintah Daerah;
5. HPL Transmigrasi;
6. HPL Instansi Pemerintah;
7. HPL Industri/Pertanian/Pariwisata/Perkeretaapian.

Dalam perkembangan setelah keluarnya UU Pemerintah Daerah UU No.22 Tahun 1999 yang diubah dengan UU No.32 Tahun 2004, subjek HPL PEMDA tidak terbatas untuk perumahan, tetapi berkembang ke bidang lain meliputi perdagangan, pelabuhan, pusat

<sup>6</sup> Maria SW Soemardjono, op.cit, hlm. 203.

<sup>7</sup> Ibid, Hlm. 208.

perbelanjaan (Mall). HPL dapat dimohonkan atas tanah yang sudah merupakan aset kekayaan PEMDA untuk diubah menjadi kegiatan komersial. Hal demikian merupakan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah maupun Pemerintah Daerah agar aset Pemerintah tidak hilang. Prosedur pemberian HPL ketentuan hukumnya diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.9 Tahun 1999, bahwa HPL hanya dapat diberikan di atas tanah Negara. Syarat-syarat permohonan HPL adalah : Identitas pemohon, keterangan mengenai tanah meliputi: status tanah, luas, letak dan batas (Peta Bidang), pembuktian pemilikan dan/atau Bukti perolehan tanah : Sertipikat, Penyerahan atau Akta pelepasan tanah bekas milik adat atau bukti perolehan lainnya. Jenis tanah, Rencana penggunaan tanah dan lain-lain yaitu keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah yang dimiliki pemohon, keterangan lain yang dianggap perlu.

## 2. Pemanfaatan Tanah Di Atas Hak Pengelolaan (HPL) Problematika Hukum dan Solusinya.

Dalam rangka pembangunan, pemanfaatan serta pengelolaan tanah, maka dimungkinkan untuk dapat memanfaatkan tanah dengan pemberian hak atas tanah di atas HPL. Untuk mendapatkan hak-hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan (HPL), pemegang HPL harus mengadakan perjanjian dengan pemohon hak tersebut untuk memanfaatkan atau menggunakan tanah yang dimohon untuk keperluan usahanya. Hak atas tanah yang diberikan di atas HPL atau disebut dengan Surat Perjanjian Penggunaan Tanah (SPPT) yaitu:

- a. Hak Milik (daerah transmigrasi)
- b. Hak Guna Bangunan
- c. Hak Pakai

Perjanjian yang dibangun antara pemegang HPL dengan pihak ketiga dilandaskan pada prinsip-prinsip umum hukum perjanjian dalam Buku ke III KUH Perdata. Pasal 1338 ayat (1) jo Pasal 1319

KUH Perdata sebagai landasan asas Kebebasan Berkontrak dalam pembuatan perjanjian pemanfaat tanah (SPPT). Syarat-syarat sahnya perjanjian dalam Pasal 1320 KUH Perdata serta Pasal 1339 KUH Perdata juga menjadi landasan dalam pembuatan SPT. Kesepakatan para pihak, kecakapan, objek tertentu dan Causa yang halal. Asas kosesualisme, asas itikad baik, asas kekuatan mengikat dan asas Nemoplus Juris. Pasal 1339 KUH Perdata menyebutkan bahwa :”suatu perjanjian tidak hanya mengikat untuk hal-hal yang dengan tegas dinyatakan di dalamnya, tetapi juga segala sesuatu yang menurut sifat perjanjian, diharuskan oleh kepatutan, kebiasaan atau undang-undang”.

Perjanjian SPT yang dilakukan antara pemegang HPL dengan pihak ketiga setidaknya memuat materi antara lain :<sup>8</sup>

1. Identitas para pihak;
2. Letak, batas-batas dan luas tanah yang dimaksud;
3. Jenis Penggunaan;
4. Jenis hak yang akan diberikan kepada pihak ketiga, jangka waktu dan keuangannya dan kemungkinan untuk memperpanjang atau memperbaharui hak tersebut;
5. Jenis bangunan-bangunan yang akan didirikan dan ketentuan-ketentuan status bangunan setelah berakhirnya hak atas tanah yang diberikan.

Surat Perjanjian Penggunaan Tanah (SPPT) ini harus dibuat pada saat permohonan pemberian pertama kali HGB atas tanah Hak Pengelolaan (HPL). Perjanjian ini lahir karena diperintahkan peraturan perundang-undangan dalam Hukum Tanah Nasional (PMNA/Ka BPN No.9 Tahun 1999). Perjanjian tersebut bukanlah hanya sekedar perikatan lahir karena adanya perjanjian/kesepakatan bersama antara pihak, namun merupakan

<sup>8</sup> Jaya, “Eksistensi Keberadaan Hak Pengelolaan”, *Makalah, Seminar Nasional, “Pemanfaatan Tanah Di Atas Hak Pengelolaan Antara Regulasi Dan Implementasi”,* Bagian Hukum Keperdataan Fakultas Hukum UNDIP, 17 Nopember 2017.

perikatan yang lahir dan diperintahkan oleh UUPA beserta peraturan pelaksanaannya, oleh karena itu hubungan hukum antara para pihak dan akibat hukumnya juga ditentukan/diperintahkan oleh UU.

Dalam hal ini pemegang/penerima HPL dapat menyerahkan penggunaan tanah yang merupakan bagian-bagian HPL ini dengan HGB atau Hak Pakai berdasarkan SKPT yang telah memperoleh persetujuan Kepala BPN RI, yang di dalamnya tidak boleh mengandung unsur-unsur yang merugikan para pihak (Peraturan Ka BPN RI No.3 Tahun 2012 ).

HGB adalah salah satu hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, yang dapat diberikan di atas tanah HPL. Pasal 35 UUPA menentukan bahwa :”Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri”. Dalam pemberian HGB atas tanah HPL harus didasarkan dengan SKPT seperti yang diatur dalam Pasal 22 ayat (2) PP 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah menyebutkan ;” Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan”. Dalam pelaksanaannya dapat memberikan kewenangan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat sebagai Pejabat yang ditunjuk berdasarkan Peraturan Kepala BPN RI Tahun 1 Tahun 2011 jo Peraturan Kepala BPN RI No.3 Tahun 2012.

Terjadinya HGB atas tanah HPL adalah sejak didaftarkan oleh Kantor Pertanahan dan dikeluarkan dokumen tanda bukti haknya, ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 23 ayat (2) PP 40 Tahun 1996, PMNA/Ka bPN No.9 Tahun 1999 dan selanjutnya diatur dalam Pasal 9 ayat 1 (b) PP 24 Tahun 1997 jo PMNA/Ka BPN N0.3 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

HGB apabila sudah berakhir masa berlakunya dapat diperpanjang kembali.

Perpanjangan jangka waktu HGB akan diberikan dalam jangka waktu paling lama 20 tahun (Pasal 35 ayat (2) UUPA). Perpanjangan hak adalah penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu Hak Atas Tanah tanpa mengupah syarat-syarat dalam pemberian hak tersebut, yang permohonannya dapat diajukan sebelum jangka waktu berlakunya hak atas tanah yang bersangkutan berakhir (Pasal 1 angka 9 PMNA/Ka BPN 9 Tahun 1999). Pasal 27 PP 40 Tahun 1996 jo Pasal 41 PMNA/Ka BPN No.9 Tahun 1999 pada intinya mengatur tentang permohonan perpanjangan HGB agar diajukan selambat-lambatnya atau dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun sebelum berakhir haknya dengan maksud agar memberikan ruang dan waktu yang cukup bagi Kepala BPN atau pejabat yang berwenang sesuai PMNA/Ka BPN No,3 Tahun 1999 untuk memproses Surat Keputusan Pemberian Perpanjangan jangka waktu dari hak yang bersangkutan, dalam hal dimaksud telah dijelaskan dalam Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 500-049 tanggal 6 Januari 2005.

Perpanjangan jangka waktu hak dalam hal ini tidak menghentikan berlakunya hak yang bersangkutan, melainkan hak itu berlangsung menyambung pada jangka waktu semula (Pasal 25 PP 40 Tahun 1996). Sebagaimana juga dijelaskan dalam penjelasan Pasal 47 PP 24 Tahun 1997 bahwa perpanjangan jangka waktu hak tidak mengakibatkan hak tersebut hapus atau putus, oleh karena itu untuk pendaftarannya tidak dibuatkan buku tanah dan sertipikat baru.

Terkait dengan perpanjangan HGB di atas tanah HPL sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) PP 40 Tahun 1996, bahwa Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan diperpanjang atas permohonan Hak Guna Bangunan setelah mendapatkan persetujuan pemegang Hak Pengelolaan. Apabila pemegang HPL belum memberikan persetujuan untuk perpanjangan HGB-nya berupa surat

rekomendasi/surat persetujuan, maka Kantor Pertanahan setempat belum dapat mendaftarkan permohonan perpanjangan HGB-nya.

Berkaitan dengan pembaharuan HGB atas tanah HPL, terdapat ketentuan dalam Pasal 25 ayat (2) PP 40 Tahun 1996 menyebutkan “sesudah jangka waktu HGB dan perpanjangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan HGB di atas tanah yang sama”. Dalam kaitan hal ini bahwa apabila pemberian hak pertamakali (20 Tahun atau 30 tahun ) sudah berakhir dan juga perpanjangan haknya selama 20 tahun juga berakhir maka pemegang HGB di atas HPL apabila masih memenuhi syarat-syarat dapat diberikan prioritas (hak diutamakan) untuk memperbaharui haknya setelah mendapatkan persetujuan dari pemegang HPL.

Latar belakang munculnya sengketa sampai perkara tentang pemanfaatan Tanah di atas Tanah HPL karena adanya pemanfaatan aset yang dikelola untuk dilakukan pembangunan. Untuk tetap memelihara tanah aset maka pembangunan di atas tanah aset dengan melakukan perjanjian pada pihak ketiga.

Salah satu contoh permasalahan hukum yang terjadi dalam praktek tentang pemanfaatan tanah di atas HPL bahkan menjadi kasus di pengadilan yaitu HGB di atas Plaza Muntilan Kabupaten Magelang. Plaza Muntilan yang berlokasi di Jl. Pemuda Muntilan, merupakan kompleks bangunan pertokoan yang dibangun di atas sebidang tanah seluas 6.540m<sup>2</sup>, yang terdiri dari 4 (empat) blok bangunan pertokoan dan sarana perlengkapannya. Kasus ini muncul bermula dari pemegang HGB atas tanah Plaza Muntilan tersebut akan memperpanjang haknya yang sudah habis jangka waktu haknya. Pihak ex pemegang HGB yang berakhir sejak tahun 2012 tersebut sudah mengajukan permohonan perpanjangan HGB sejak tahun 2010 ternyata tidak diproses oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang karena tidak dilengkapi dengan surat rekomendasi dari Pemerintah Kabupaten Magelang. Pihak ex pemegang HGB

tersebut tidak mengetahui bahwa HGB yang dimilikinya tersebut diberikan di atas tanah HPL milik Pemerintah Kabupaten Magelang. Pihak ex pemegang HGB berdalih bahwa HGB tersebut berasal dari jual beli antara dia dengan PT Merbabu pemegang HGB induk, dan pihak PT Merbabu tidak secara transparan mengkomunikasikan bahwa HGB yang mereka bangun tersebut berdiri di atas tanah HPL atas nama Pemkab Magelang. PT Merbabu membangun pusat pertokoan Plaza Muntilan atas dasar perjanjian kerjasama antara PT dengan pihak Pemerintah Kabupaten Magelang.

Terhadap kasus di atas sebetulnya sudah diupayakan dilakukan penyelesaian melalui mediasi dengan menawarkan pembaharuan hak ditambah uang sewa sejumlah harga tertentu yang diajukan oleh pihak pemegang HPL dalam hal ini Pemkab Magelang. Dalam menentukan harga sewa Pemkab membentuk Tim Penilai Harga pemanfaatan Atas Barang Milik Pemerintah Kabupaten Magelang Tahun 2014, namun tetap tidak mencapai kesepakatan dengan para pemegang eks HGB yang mengajukan mengikuti harga NJOP.

Masih banyak terdapat sengketa dan perkara tentang HGB di atas HPL yang sampai ke Pengadilan, hal ini disebabkan yang *pertama* karena ketidak transparan dari pihak pengembang dalam menjual bangunannya yang sebenarnya adalah atas kerjasama antara pengembang dengan pihak pemegang hak dalam hal ini HPL. Dan permasalahan hukum yang *kedua* adalah faktor ketidak sepakatan dengan harga sewa baru setelah habis masa hak atas tanahnya yang dianggap terlalu mahal atau di atas NJOP.

Contoh lain adalah sengketa tanah HPL atas nama Pemprov Jawa Tengah. Dalam rangka pengamanan aset Pemprov Jateng menerbitkan surat kepada Kepala Kantor Pertanahan yang intinya, agar dalam setiap perbuatan hukum yang dilakukan terhadap HPL dan hak-hak atas tanah lainnya yang berada di atas tanah HPL Pemprov Jateng harus dengan persetujuan Pemprov Jateng selaku pemegang HPL. Hal ini adalah dalam

rangka pengamanan aset terkait dengan audit BPK yang intinya menyatakan HPL Pemprov Jawa Tengah dicatat sebagai aset dalam Daftar Inventaris Barang (Contoh Kasus antara Pemprov Jateng dengan PT IPU).<sup>9</sup>

Peralihan HGB di atas tanah HPL harus persetujuan secara tertulis oleh pemegang HPL. HGB di atas tanah HPL harus makatanah kembali dalam penguasaan pemegang HPL.

Apabila dilihat dari filosofi dibangunnya lembaga Hak Pengelolaan (HPL), maka UUPA menegaskan bahwa HPL bukanlah merupakan jenis hak atas tanah sebagaimana HM, HGU, HGB dan HP yang diatur dalam Pasal 16 UUPA. Ditegaskan dalam berbagai peraturan perundangan pertanahan bahwa HPL adalah sebagian dari Hak Menguasai Negara yang kewenangan pelaksanaan dilimpahkan kepada pemegang HPL. Di atas HPL dapat dimanfaatkan untuk pembangunan oleh pihak lain dengan memberikan hak atas tanah dengan status HGB atau HP kepada pihak ketiga melalui Surat Perjanjian Penggunaan Tanah (SPPT).

Menyelesaikan problem hukum tentang HPL tentunya harus segera melengkapi peraturan perundang-undangan tentang HPL dengan persepsi sesuai asas dalam UUPA mendudukan kembali fungsi lembaga HPL pada fungsi semula sebagai kewenangan publik.

## B. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian dengan pendekatan analisis secara doktrinal dapat diperoleh kesimpulan :

1. Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional tidak diatur secara tegas dalam pasal-pasal UUPA namun hanya tersirat dalam Penjelasan Umum UUPA, yang kemudian ketentuan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No 9 Tahun 1999. HPL dapat dikatakan

sebagai hak khusus bagian Tanah yang langsung dikuasai oleh Negara yang pemegangnya mempunyai kewenangan untuk mempergunakan tanahnya dan memberikan kepada pihak lain dengan suatu perjanjian yang ditentukan dalam peraturan - perundangan. Dapat dikatakan bahwa keberadaan tanah HPL dalam Hukum Tanah nasional mempunyai fungsi sebagai kewenangan publik, sehingga HPL bukan merupakan jenis hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA.

2. Pemanfaatan Tanah Di Atas Hak Pengelolaan (HPL) diperbolehkan oleh peraturan perundangan melalui Surat Perjanjian Penggunaan Tanah (SKPT) yang memenuhi asas kebebasan berkontrak dalam KUH Perdata. Diatas tanah HPL berdasarkan SKPT tersebut dapat diberikan dengan HGB atau Hak Pakai dengan jangka waktu sesuai jangka waktu hak tersebut. Perpanjangan dan pembebanan dari hak atas tanah di atas HPL harus mendapatkan rekomendasi terlebih dahulu dari pemegang HPL. Jika hak atas tanah di atas HPL selesai jangka waktu berlakunya maka tanah kembali pada penguasaan pemegang HPL dengan status tanah HPL.

## C. REKOMENDASI

Rekomendasi yang dapat diberikan dari hasil kajian ini adalah, sebagai akibat adanya pengembangan sistem pemerintahan daerah yang otonom, banyak asset kekayaan daerah dapat dipergunakan untuk kegiatan komersial dengan tetap mempertahankan asset agar tidak hilang, yang dalam prakteknya banyak muncul sengketa-sengketa asset HPL yang digunakan oleh pihak ketiga. Untuk itu perlu segera dibentuk peraturan perundang-undangan tentang Hak Pengelolaan yang mendudukan kembali fungsi HPL sesuai ruh yang ada dalam UUPA.

<sup>9</sup> "Hak Pengelolaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa tengah", Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah, *Makalah Seminar Nasional*, Fakultas Hukum Bagian Hukum Keperdataan, Semarang 17 Nopember 2016.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali Nugroho, Dahlan, 2017. Sengketa Tanah Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan Plaza Muntilan Di Kabupaten Magelang (Studi Kasus Putusan No.20? Pdt.G/2015/PN.Mkd)
- Bahan Kuliah online Dasar-Dasar Ilmu Tanah, Fakultas Pertanian, Universitas Sriwijaya, oleh Dr.Ir.Abdul Madjid,MS, [blog.spot.co.id/2008/02/definisi-tanah-dan-profil-tanah-html](http://blog.spot.co.id/2008/02/definisi-tanah-dan-profil-tanah-html), diunduh 7 Desember 2016, jam 21.00 WIB.
- Harsono, Boedi. 2005. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta: Djambatan.
- “Hak Pengelolaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa tengah”, Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah, Makalah Seminar Nasional, Fakultas Hukum Bagian Hukum Keperdataan, Semarang 17 Nopember 2016.
- Jaya, “Eksistensi Keberadaan Hak Pengelolaan”, Makalah, Seminar Nasional, “Pemanfaatan Tanah Di Atas Hak Pengelolaan Antara Regulasi Dan Implementasi”, Bagian Hukum Keperdataan Fakultas Hukum UNDIP, 17 Nopember 2017.
- Parlindungan, AP. 1989. Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA, (Undsng-Undang Pokok Agraria), Bandung: CV Mandar Maju
- Sitorus, Oloan dan HM Zaki Sierrad. 2006. Hukum Agraria di Indonesia, Konsep Dasar Dan Implementasinya, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia
- Silviana, Ana, “Hak Pengelolaan (HPL) Dalam Sistem Hukum Tanah Nasional”, Makalah Seminar Nasional, “Pemanfaatan Tanah Di Atas Hak Pengelolaan Antara Regulasi Dan Implementasi”, Bagian Hukum Keperdataan Fakultas Hukum UNDIP, 17 Nopember 2017.
- Sumardjono, Maria SW. 2003. Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya, Jakarta: Kompas.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
- Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.