

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tata Guna Tanah dan Penggunaan Tanah

Istilah tata guna tanah (*land use planning*) jika dikaitkan dengan objek hukum agraria nasional, maka penggunaan istilah tata guna tanah/*land use planning* kurang tepat. Hal ini karena objek hukum agraria nasional sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) meliputi: bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Sedangkan tanah/*land* sebagai bagian dari bumi merupakan salah satu objek dari hukum agraria. Dengan berpedoman pada objek hukum agraria nasional tersebut, maka istilah yang tepat untuk digunakan adalah "tata guna agraria atau *agrarian use planning*". *Agrarian use planning* meliputi: *land use planning* (tata guna tanah), *water use planning* (tata guna air) dan *air use planning* (tata guna ruang angkasa).⁵⁵

Jadi, jelaslah bahwa tata guna tanah hanya merupakan bagian dari tata guna agraria. Di dalam praktik istilah tata guna tanah lebih umum digunakan sehingga lebih dikenal daripada istilah tata guna agraria.

Setelah kedudukan tata guna tanah dalam sistem hukum agraria nasional dipahami, maka dalam uraian berikut akan dikemukakan beberapa pengertian/definisi dari istilah "tata guna tanah/*land use planning*".

⁵⁵ Mustofa dan Suratman, *Op.Cit*, hlm 27

Ada 3 (tiga) definisi yang dikemukakan, yaitu sebagai berikut.

1. Tata Guna Tanah adalah rangkaian kegiatan untuk mengatur peruntukan, penggunaan, dan persediaan tanah secara berencana dan teratur sehingga diperoleh manfaat yang lestari, optimal, seimbang dan serasi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan negara. (Diambil dari buku "Pelaksanaan Tugas Keagrariaan" terbitan Direktorat Jenderal Agraria, Kemendagri).
2. Tata Guna Tanah adalah rangkaian kegiatan penataan, penyediaan, peruntukkan, dan penggunaan tanah secara berencana dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional (diambil dari Rancangan Undang-Undang Tata Guna Tanah yang sampai sekarang belum diajukan ke DPR).
3. Tata Guna Tanah adalah usaha untuk menata letak proyek-proyek pembangunan, baik yang diprakarsai pemerintah maupun yang tumbuh dari prakarsa dan swadaya masyarakat sesuai dengan daftar skala prioritas, sehingga di satu pihak dapat tercapai tertib penggunaan tanah, sedangkan di pihak lain tetap dihormati peraturan perundangan yang berlaku (dari Publikasi Nomor 333 Tahun 1984 direktorat Tata Guna Tanah).⁵⁶

Apabila tiga definisi di atas diperhatikan, maka definisi pertama dan kedua mempunyai persamaan unsur-unsur yang harus ada dalam kegiatan rencana penggunaan tanah. Hanya memang definisi pertama, perumusannya lebih

⁵⁶ Sudikno Mertokusumo dan Nurhasan Ismail, *Materi Pokok 6 Tata Guna Tanah*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 1984), hlm.63.

lengkap/terperinci, sedangkan definisi kedua perumusannya lebih sederhana. Adapun unsur-unsur yang ada dalam dua definisi tersebut adalah sebagai berikut.⁵⁷

1. Adanya serangkaian kegiatan dalam merencanakan penggunaan tanah yang meliputi: pengumpulan data lapangan yang menyangkut tentang penggunaan, penguasaan, dan kemampuan fisik tanah, pembuatan rencana/pola penggunaan tanah untuk kepentingan pembangunan dan pengawasan serta keterpaduan di dalam pelaksanaannya.
2. Penggunaan tanah harus dilaksanakan secara berencana. Ini mengandung suatu konsekuensi bahwa penggunaan tanah harus dilakukan atas dasar prinsip-prinsip tertentu. Prinsip-prinsip tersebut di dalam definisi pertama disebutkan dengan tegas yaitu lestari, optimal, serasi dan seimbang. Sedangkan dalam definisi kedua prinsip-prinsip tersebut tidak disebutkan dengan tegas, akan tetapi sudah tercakup dalam kata "berencana".
3. Adanya tujuan yang hendak dicapai.
Hukum agraria nasional merupakan alat bagi pencapaian tujuan pembangunan. Konsekuensinya tata guna tanah merupakan bagian dari hukum agraria nasional harus mempunyai tujuan searah dengan tujuan pembangunan nasional. Mengenai tujuan ini, definisi pertama mengemukakan dengan tegas yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sedangkan definisi kedua tidak mengemukakan dengan tegas, akan tetapi dengan menyebutkan "untuk melaksanakan

⁵⁷ Mustofa dan Suratman, *Op.Cit*, hlm 29

pembangunan nasional" dimaksudkan juga untuk mendukung tujuan pembangunan nasional yaitu masyarakat adil dan makmur.

Pengaturan rencana tata ruang wilayah (RTRW) dan administrasi pertanahan yang belum tuntas. Hingga kini, baru 40% pemerintah daerah/kota yang sudah menyelesaikan RTRW, padahal undang-undang tata ruang sudah tertib sejak lima tahun lalu.⁵⁸

Penggunaan tanah merupakan wujud kegiatan menggunakan atau mengusahakan tanah sebagai upaya agar tanah tersebut dapat memberikan manfaat.

Perencanaan tata guna tanah yang merupakan salah satu aspek prosedural dari penyelenggaraan pembangunan sebagai kegiatan yang harus menunjang mekanisme prosedur yang lebih tepat dan efektif dalam pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan sektoral dan masyarakat, serta lebih memberikan arah pengayoman, pembinaan dan kemungkinan pengembangannya. Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah harus mampu mempertautkan berbagai kepentingan secara serasi dan seimbang untuk memperoleh manfaat yang optimal, sedangkan kemanfaatan tanah sebagai unsur ruang tetap dalam keadaan lestari.

Dengan menghayati arah perkembangan pembangunan yang strategis sebagaimana dirumuskan dalam pola pengembangan jangka panjang, di mana pembangunan nasional mengarah pada terciptanya struktur ekonomi dengan titik berat kekuatan industri yang didukung oleh bidang pertanian, berarti penyediaan

⁵⁸ Dasar hukum pengaturan tata-ruang ialah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

tanah untuk kepentingan industri harus mendapat perhatian dengan tidak mengabaikan keperluan tanah untuk bidang pertanian.

2.2 Konsep Tanah, Lahan, dan Hukum Tanah Nasional

a. Tanah

Tanah adalah lapisan bumi atau permukaan bumi yang di atas sekali merupakan padanan kata *Land* dalam bahasa Inggris sebagaimana dijelaskan dalam *Black Law Dictionary: "Land" May include any estate or interest in lands, either legal or equitable. As well as easements and inchoate hereditaments.*⁵⁹ Adapun pengertian tanah secara hukum, diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang untuk selanjutnya disingkat UUPA, pada ketentuan-ketentuan Pasal 4 ayat (1), dalam Pasal 1 ayat (4) serta penjelasannya, dan dalam penjelasan umum (Butir II, 1). Bunyi ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah sebagai berikut:

"Atas dasar hak menguasai dari negara 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".

Adapun rumusan dalam Pasal 1 ayat (4) adalah sebagai berikut: "Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air".

Dalam penjelasan Pasal 1, dirumuskan sebagai berikut:

⁵⁹ *Ibid*, hlm 31

"Sudah dijelaskan dalam penjelasan umum (Butir II.1). Dalam UUPA diadakan perbedaan antara pengertian 'bumi' dan 'tanah', sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) (yang dimaksud ayat (4), penjelasan) dan Pasal 4 ayat (1). Yang dimaksud dengan 'tanah' ialah permukaan bumi. Perluasan pengetahuan 'bumi' dan 'air' dengan ruang angkasa adalah bersangkutan "dengan kemajuan teknik dewasa ini dan kemungkinan-kemungkinannya dalam waktu-waktu yang akan datang".

Rumusan yang ditemukan dalam penjelasan umum (butir II 1) itu adalah sebagai berikut. "... dalam pada itu, hanya permukaan bumi saja yang disebut tanah, yang dapat dimiliki oleh seseorang".

Di dalam hukum negara lain, ada juga yang memberi pengertian tanah sebagai permukaan bumi. Dalam hukum Republik Singapura misalnya, definisi atas *land* (dalam *Land Titles Act* Singapura 1993) Pasal 4 adalah:

*"the surface of any defined parcel of the earth, and all substances thereunder, and so much of the column of air above the surface as is reasonably necessary for the proprietor's use and enjoyment, and includes any estate or interest in and all vegetation growing thereon and structures affixed thereto or any parcel of airspace or subterranean space held apart from the surface of the land as shown in an approved plan Subject to any provisions to the contrary the proprietorship of land includes natural rights to air, light, water, and support and the right of access to any highway on which the land abuts".*⁶⁰

Dalam hukum kerajaan Inggris kata *land* yang berarti tanah meliputi semua benda tidak bergerak yang melekat padanya, seperti yang dikatakan oleh Lawson dan Rudden: *"by land the law understands all immovables property, fields, farms, houses, shops, factories, and so on"*.⁶¹

⁶⁰ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm 21

⁶¹ FH.Lawson and Bernard Rudden, 1982, *The Law of Property*, Clarendon Press, Oxford. Dalam Hasan Djuhaendah, Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hlm.75.

Menurut Hardwood, ada perbedaan benda atas *real property (land)* dan *personal property (other things than land)*, selain membedakan benda atas *movables* dan *immovables*, juga dibedakan antara *registered dan unregistered goods*. Benda yang tertancap pada tanah (*fixtures*) merupakan *part of the land*, sehingga apabila berbicara tentang tanah, juga berarti gedung-gedung dan tanaman di atasnya.

Hukum kerajaan Belanda sebagaimana terdapat dalam *De Nieuwe Burgerlijk wetboek*, untuk selanjutnya disingkat NBW, tetap mengadakan perbedaan benda antara *roerend* dan *onroerend goed*. Dalam pengertian *onroerend goed* tersebut termasuk tanah (*ground*).

Tanah sebagai sumber kehidupan dan salah satu faktor produksi yang penting di samping harus mampu menjamin tersedianya ruang untuk membangun prasarana dan sarana kebutuhan pembangunan sesuai dengan prioritas yang telah ditetapkan, perlu juga dipelihara kesuburan dan kelestariannya agar terwujud lingkungan hidup yang nyaman.

Pola penggunaan tanah dalam mendukung pembangunan akan mengalami pergeseran sesuai dengan perkembangan pada masing-masing sektor pembangunan. Kebijakan di bidang pertanahan ditujukan untuk mencapai tiga hal pokok yang saling melengkapi, yakni efisiensi dan pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial, pelestarian lingkungan dan pola penggunaan tanah yang berkelanjutan.

Meningkatnya Peranan sektor industri sudah tentu menyebabkan semakin besarnya kebutuhan tanah untuk mendukung sektor ini. Peranan tanah dalam

pembangunan akan semakin penting di masa yang akan datang sebab pembangunan di segala bidang yang kita lakukan hampir semuanya membutuhkan tanah sehingga tanah menjadi langka.

Tegasnya tanah harus digunakan untuk pembangunan dengan prinsip-prinsip sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Tidak dapat dibenarkan apabila tanah digunakan sebagai objek spekulasi. Begitu pula penguasaan tanah rakyat oleh mereka yang bermodal kuat untuk mencari keuntungan pribadi jelas bertentangan dengan kehendak pasal 33 UUD 1945. Apalagi bila tanah-tanah tersebut kemudian ditelantarkan, dibiarkan tidak produktif karena yang dipentingkan adalah menunggu naiknya harga tanah. Hal ini jelas merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan. Pemerintah harus berani mengambil tindakan tegas terhadap tanah-tanah yang diterlantarkan oleh pemegang haknya.⁶²

Selain lembaga pendaftaran tanah, dalam hukum tanah kita juga dikenal lembaga pengadaan tanah. Saat ini, pengaturan mengenai pengadaan tanah diakomodasi dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Undang-Undang ini merupakan peraturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 18 UUPA.

Pembangunan berencana sebagaimana digariskan dalam kebijakan pertanahan harus disertai dengan penggunaan tanah secara berencana pula di mana masyarakat

⁶² AA Oka Mahendra, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1966), hlm. 260

tetap memperoleh perlindungan atas haknya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Penggunaan tanah secara berencana harus mampu memenuhi kepentingan pembangunan baik bidang pertanian maupun industri. Industrialisasi bukanlah merupakan tujuan akhir, melainkan hanya merupakan salah satu strategi yang harus ditempuh untuk mendukung proses pembangunan ekonomi guna mencapai tingkat pendapatan per kapita yang tinggi. Sektor industri khususnya industri yang menghasilkan untuk ekspor, industri yang banyak menyerap tenaga kerja, industri pengolahan hasil pertanian serta industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri.

Semua itu dilaksanakan dalam rangka mewujudkan suuktur ekonomi yang seimbang antara industri dan pertanian baik dari segi nilai tambah maupun dari segi penyerapan tenaga kerja. Selain itu, penggunaan tanah secara berencana harus pula mampu mendukung pembangunan dalam bidang politik, sosial budaya, pertahanan keamanan dan lainlain sepadan dan saling menunjang dengan pembangunan bidang ekonomi sehingga menjamin ketahanan nasional.

b. Lahan

Kata lahan yang dikenal dalam praktik tidak digunakan baik dalam pasal-pasal UUPA maupun dalam peraturan-peraturan pelaksanaan UUPA lainnya. Istilah lahan, baru ditemukan dalam salah satu Keppres tentang Kawasan Industri, yaitu dalam Pasal 1 Keppres Nomor 98 Tahun 1993 yang kemudian diganti Keppres

Nomor 41 Tahun 1996. Rumusan termaksud berbunyi sebagai berikut. Bahwa: "kawasan peruntukan industri adalah bentangan lahan yang diperuntukkan bagi kegiatan industri dst". Penggunaan istilah lahan dalam Undang-Undang Ketransmigrasian (Nomor 15 Tahun 1997) lebih banyak ditemukan. Pada Pasal 13 ayat (1) huruf c UU termaksud, sewaktu memperinci hak-hak transmigran pada program transmigrasi umum menyebutkan istilah lahan usaha dan lahan tempat tinggal. Pasal 25 ayat (2) menyebut penyiapan lahan, dan ayat (6) menyebut istilah pembukaan lahan tempat tinggal dan istilah lahan usaha.

Dalam beberapa literatur, kata lahan lebih sering dipergunakan oleh para teknisi ahli perencana pertanian atau perencana perkotaan. Rupanya mereka telah terbiasa untuk membedakan tanah beserta kedalamannya sebagai padanan kata bahasa Inggris *soil*, dan lahan sebagai permukaan bumi untuk padanan kata *land surface*. Kantor Menteri Negara Riset dan Teknologi dan Dewan Riset Nasional, menggunakan 'komponen lahan' dalam bab Memahami Masalah: Hakikat Tanah 'evaluasi kesesuaian lahan' dalam bab 'Langkah-langkah Perencanaan Tata Guna Tanah' dan 'macam-macam lahan' dalam bab Pengelolaan Tanah Berkaitan dengan Wilayah Khusus, dengan contoh: lahan basah buatan bertanah sawah, lahan kering, lahan hutan dan lahan padang rumput.⁶³

⁶³ Moch.Hasan Wargakusumah, 2003, Ibid, hlm 145, dalam Mustofa dan Suratman, *Op.Cit*, hlm 36

c. Hukum Tanah Nasional

Istilah hukum identik dengan istilah *law* dalam bahasa Inggris, *droit* dalam bahasa Perancis, *recht* dalam bahasa Jerman, *recht* dalam bahasa Belanda, atau *dirito* dalam bahasa Italia. Hukum dalam arti luas dapat disamakan dengan aturan, kaidah, norma, atau *ugeran*, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, yang pada dasarnya berlaku dan diakui orang sebagai peraturan yang harus ditaati dalam kehidupan bermasyarakat dan apabila dilanggar akan dikenakan sanksi. Sedangkan menurut Ensiklopedia Indonesia, "Hukum merupakan rangkaian kaidah, peraturan-peraturan, tata aturan, baik tertulis maupun yang tidak tertulis, yang menentukan atau mengatur hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat".⁶⁴

Rumusan di atas memperlihatkan bahwa penekanannya diletakkan pada hukum sebagai rangkaian *kaidah, peraturan dan tata aturan* (proses dan prosedur) serta pembedaan antara sumber hukum undang-undang (kaidah yang tertulis) dan kebiasaan (kaidah yang tidak tertulis).

Berbeda dengan di Amerika, penekanannya justru diletakkan pada peranan pengadilan sebagai lembaga hukum seperti terlihat dalam rumusan Oliver Wendell Holmes, "*Law is what the courts will do in fact*".

Di negeri Belanda, hukum atau *recht* di rumuskan sebagai berikut:

⁶⁴ Mustofa dan Suratman, *Ibid*, hlm 36

"Recht is de gedragslijn die door de overheid wordt getrokken in verband met bepaalde maatschappelijke situaties en waarvan niet kan wonder afgeweken zonder dat de overheid reageert".⁶⁵

Di sini penekanannya diletakkan pada perilaku yang diwajibkan pemerintah dan penyimpangannya diberi sanksi.⁶⁶

Sudikno Mertokusumo mengemukakan dalam bukunya *Mengenal Hukum* bahwa kalau bicara tentang hukum, maka pada umumnya yang dimaksud adalah:

"keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama: keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi".⁶⁷

Berkaitan dengan arti hukum itu sendiri, Mochtar Kusumaatmadja dalam bukunya "Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional" telah menjelaskan pengertian hukum yang lebih luas, yaitu dengan memandang hukum itu "tidak hanya sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga (*institutions*) dan proses (*processes*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan".⁶⁸

Dalam ilmu hukum, berdasarkan isi atau kepentingan yang diatur hukum dapat digolongkan menjadi hukum privat (yang mengatur kepentingan pribadi,

⁶⁵ Prins Winkler, 1952, *Encyclopedia, Elsevier*, p : 176 dalam Machmudin Dudu Duswara, *Pengaturan Ilmu Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2001), hlm 7.

⁶⁶ Dudu Duswara Machmudin, *Pengaturan Ilmu Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2001), hlm 7

⁶⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 1991), hlm. 38

⁶⁸ Mustofa dan Suratman, *Op.Cit*, hlm 37

misalnya hukum perdata, hukum dagang) dan hukum publik (yang mengatur kepentingan umum atau kepentingan publik, misalnya hukum pidana, hukum tata negara, hukum acara pidana, hukum internasional publik). Dalam kaitannya dengan masalah pertanahan, maka menurut Boedi Harsono dalam hukum tanah terkandung pengaturan baik yang beraspek privat, maupun yang beraspek publik.

Hukum Tanah Nasional berupa satu perangkat peraturan-peraturan hukum tertulis, yang berlaku nasional sebagai hasil unifikasi hukum tanah, dilengkapi dengan ketentuan-ketentuan hukum adat setempat yang belum mendapat pengaturan dalam hukum yang tertulis. Sebagaimana juga dinyatakan dalam Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dengan demikian unifikasi hukum yang diadakan tetap "mengakomodasi keanekaragaman" ketentuan-ketentuan hukum adat setempat.

2.3 Prinsip-Prinsip Tata Guna Tanah dan Penggunaan Tanah

Yang dimaksud dengan tata guna tanah (*land use*) adalah pengaturan penggunaan tanah (tata = pengaturan). Dalam tata guna tanah dibicarakan bukan saja mengenai penggunaan permukaan bumi di daratan, tetapi juga mengenai penggunaan permukaan bumi di lautan.⁶⁹

Tata guna tanah ini akan ditinjau dari 2 segi yaitu teori dan praktik perencanaan penggunaan tanah. Mengenai teori akan dibicarakan tentang pengertian-pengertian, tujuan yang hendak dicapai dari rencana tata guna tanah, juga asas-asas

⁶⁹ *Ibid*, hlm 61

tata guna tanah baik untuk daerah pedesaan maupun untuk daerah perkotaan. Asas-asas ini penting untuk pedoman dalam proses kegiatan tata guna tanah.

Sebelum dikemukakan beberapa pengertian atau definisi dari istilah tata guna tanah, maka perlu dijelaskan terlebih dahulu penggunaan istilah "tata guna tanah" atau yang dikenal dalam istilah asingnya sebagai "*land use planning*".

Apabila istilah tata guna tanah dikaitkan dengan objek hukum agraria nasional (UUPA), maka penggunaan istilah tata guna tanah *land use planning* kurang tepat. Hal ini karena objek hukum agraria nasional sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) meliputi: bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (BARA + K). Sedangkan tanah/*land* sebagai bagian dari bumi merupakan salah satu objek dari hukum agraria. Dengan berpedoman pada objek hukum agraria nasional tersebut, maka istilah yang tepat untuk digunakan adalah "tata guna agraria atau *agrarian use planning*". Dan *agrarian use planning* meliputi: *land use planning* (tata guna tanah), *water use planning* (tata guna air) dan *air use planning* (tata guna ruang angkasa).⁷⁰

Jelaslah bahwa tata guna tanah hanya merupakan bagian dari tata guna agraria. Di dalam praktik istilah tata guna tanah lebih umum digunakan sehingga lebih dikenal dari pada istilah tata guna agraria.

Seperti yang diterangkan di atas bahwa adanya rencana penggunaan tanah harus dapat mendukung pelaksanaan pembangunan nasional. Hal ini berarti tujuan

⁷⁰ Sudikno Mertokusumo, Nurhasan Ismail, *Materi Pokok 6 Tata Guna Tanah*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum UGM, 1984), hlm 3

dari tata guna tanah harus searah dengan tujuan pembangunan nasional. Apabila diperhatikan ketentuan Pasal 14 UUPA Pasal 2 ayat (3) UUPA, maka jelas bahwa tujuan dari tata guna tanah (*land use planning*) harus diarahkan untuk dapat mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Jadi masyarakat yang makmur merupakan tujuan akhir dari kegiatan tata guna tanah.

Agar penggunaan tanah benar-benar dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, maka tindakan yang dapat dilakukan adalah sebagai berikut.

- a. Mengusahakan agar tidak terjadi penggunaan tanah yang salah tempat. Maksudnya setiap ada kegiatan yang memerlukan tanah harus diperhatikan mengenai data kemampuan fisik tanah untuk mengetahui sesuai-tidaknya kemampuan tanah tersebut dengan kegiatan yang akan dilaksanakan. Selain itu harus diperhatikan juga keadaan sosial masyarakat yang ada di sekitar lokasi tanah. Ini dimaksudkan untuk mencegah adanya keresahan-keresahan sosial yang diakibatkan oleh kegiatan-kegiatan pembangunan. Hal ini yang perlu dipertimbangkan untuk mencegah penggunaan tanah yang salah tempat adalah faktor ekonomis. Faktor terakhir ini penting untuk menentukan keuntungan ekonomis yang dapat diperoleh dari kegiatan tersebut sehingga dapat meningkatkan kemakmuran masyarakat.
- b. Mengusahakan agar tidak terjadi penggunaan tanah yang salah urus. Maksudnya setiap pihak baik perseorangan, masyarakat maupun badan hukum dan lembaga pemerintah harus melaksanakan kewajibannya memelihara tanah yang

dikuasainya. Hal ini untuk mencegah menurunnya kualitas sumber daya tanah yang pada akhirnya akan timbul kerusakan pada tanah tersebut. Penurunan tingkat kualitas tanah, apalagi terjadi kerusakan tanah, jelas akan menghalangi usaha-usaha untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran pemilik tanah, masyarakat dan negara. Bahkan adanya kerusakan tanah memerlukan biaya yang tidak sedikit untuk merehabilitasinya. Juga diperlukan waktu untuk mengembalikan tingkat kualitas tanah tersebut pada keadaan semula.

- c. Mengusahakan adanya pengendalian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat akan tanah. Pengendalian ini penting dilakukan untuk menghindari konflik kepentingan dalam penggunaan tanah. Apabila kegiatan rencana penggunaan tanah ini dikaitkan dengan kegiatan pembangunan, maka untuk menghindari konflik/pertentangan dalam penggunaan tanah diperlukan adanya skala-skala prioritas. Dengan demikian apabila ada 2 kegiatan yang memerlukan lokasi tanah yang sama, maka kegiatan yang termasuk dalam daftar skala prioritas yang harus lebih didahulukan.
- d. Mengusahakan agar terdapat jaminan kepastian hukum bagi hak-hak atas tanah warga masyarakat. Jaminan kepastian hukum ini penting untuk melindungi warga masyarakat yang tanahnya diambil untuk kepentingan proyek pembangunan. Untuk ini pelaksanaan pembebasan tanahnya harus sesuai dengan peraturan

perundangan yang berlaku. Ini untuk menghindari adanya anggapan bahwa pembangunan dilaksanakan dengan mengorbankan kepentingan rakyat.⁷¹

2.4 Hak Pengelolaan

a. Hak Menguasai Negara Atas Tanah

Hak menguasai negara atas tanah diatur dalam Pasal 2 UUPA. Hak menguasai negara atas tanah bersumber dari hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan Bangsa Indonesia yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggarannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.⁷²

Dalam hak menguasai negara atas tanah terdapat hubungan hukum antara negara dengan tanah yang ada dalam wilayah negara tersebut. Hubungan antara negara dengan tanahnya ada 3 macam sebagaimana dikemukakan oleh Notonagoro, yaitu:⁷³

⁷¹ Mustofa dan Suratman, *Op.Cit*, hlm 64

⁷² Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm 118

⁷³ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembaruan Agraria di Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hlm 101

1. Negara sebagai subjek yang kita persamakan dengan perseorangan, sehingga dengan demikian hubungan antara negara dengan tanah itu mempunyai sifat *privatrechtelijk*. Hak negara terhadap tanah lantas sama dengan perseorangan;
2. Negara sebagai subjek tidak diberi kedudukan sebagai perseorangan, tetapi sebagai negara. Jadi, sebagai badan kenegaraan, sebagai badan yang *publikrechtelijk*. Kalau bentuk ini yang diinginkan, maka Negara tidak mempunyai kedudukan yang sama dengan perseorangan;
3. Hubungan antara negara langsung dengan tanah ini tidak sebagai subjek perseorangan dan tidak dalam kedudukan sebagai negara, yang akan memiliki tetapi sebagai negara yang menjadi personifikasi tentang rakyat seluruhnya, sehingga dalam konsepsi ini negara tidak terlepas dari rakyat: negara hanya menjadi pendiri, menjadi pendukung kesatuan-kesatuan rakyat. Dalam bentuk ini masih dapat diadakan dua macam bentuk, yaitu:
 - a. betul memegang kekuasaan terhadap tanahnya, atau
 - b. hanya memegang kekuasaan terhadap pemakaiannya.

Sesependapat dengan Notonagoro, Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa ada 3 teori yang membicarakan kemungkinan-kemungkinan sifat hubungan hukum antara negara dengan tanah, yaitu:⁷⁴

1. Negara diberi kedudukan sama dengan kedudukan perseorangan. Oleh karena itu, hubungan negara dengan tanah bersifat *Privaat-rechtelijk*. Artinya hubungan tersebut merupakan hubungan hak milik. Pemberian kedudukan pada negara

⁷⁴ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit*, hlm 4.34-4.35

seperti perseorangan ini jelas bertentangan dengan kedudukan negara yang sebenarnya, yaitu sebagai organisasi kekuasaan dari masyarakat (kumpulan perseorangan).

2. Negara diberi kedudukan tidak sebagai perseorangan, tetapi sebagai badan yang bersifat *Publik-rechtelijk*. Atas dasar hubungan negara dengan tanah juga merupakan hubungan hak milik. Namun harus diingat bahwa pemberian sifat *Publik-rechtelijk* kepada negara sebagai organisasi makhluk sosial akan memisahkan negara dengan warga negaranya. Konsekuensinya kepentingan perseorangan akan terabaikan.
3. Negara tidak diberi kedudukan sebagai badan yang bersifat *Privaat-rechtelijk* ataupun *Publik-rechtelijk*, akan tetapi negara merupakan personifikasi/penjelmaan dari seluruh rakyat. Dalam kedudukan yang demikian, negara menjadi pendukung dari kesatuan rakyat dan tidak terpisah atau terlepas dari rakyatnya. Atas dasar kedudukan yang demikian, hubungan antara negara dan tanah adalah hubungan menguasai atau hak menguasai dan negara mempunyai wewenang untuk mengatur penggunaan dan pemeliharaan tanah.

A.P. Parlindungan menyatakan bahwa pengertian hak menguasai dari negara mencakup:⁷⁵

- a. Pengertian yang dituangkan oleh Pasal 2 Ayat (2) UUPA, baik terhadap bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya;

⁷⁵ A.P. Parlindungan, *Serba-Serbi Hukum Agraria*, (Bandung: Alumni, 1984), hlm 13-34

- b. Konstatasi dari hak-hak yang sudah pernah ada sebelum berlakunya UUPA, yaitu tanah-tanah *ex BW* dan tanah-tanah *ex Hukum Adat*, dan kemudian dikonversi kepada hak-hak yang diatur oleh UUPA. Juga konversi atas tanah-tanah badan-badan pemerintahan yang dahulu berstatus Hak *Eigendom*, kemudian menjadi Hak Pengelolaan atau hak penguasaan (Hak Pakai yang tidak terbatas);
- c. Memberikan hak-hak yang diatur oleh UUPA, seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan;
- d. Mengesahkan suatu perjanjian pendirian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik dan kemudian mendaftarkannya dan menerbitkan sertifikatnya.

Lebih lanjut dinyatakan oleh A.P. Parlindungan bahwa hak menguasai dari negara dapat pula ditinjau dari pembagian yang lain keluasannya, yaitu:⁷⁶

- a. Dalam bidang keperdataan, dengan memberikan hak-hak keperdataan baik kepada orang atau badan hukum privat;
- b. Mengakui suatu hukum publik yang sudah ada seperti yang diatur oleh Pasal 3 UUPA, pengakuan akan hak ulayat sebagai suatu lembaga dalam sistem UUPA;
- c. Menetapkan suatu hukum publik yang baru yang akan diberikan kepada daerah-daerah otonom atau lembaga-lembaga pemerintahan, yaitu Hak Pengelolaan, suatu hak di mana pemegang hak dapat pula memberikan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Hak Pengelolaan ini sebagai suatu pelimpahan wewenang hak menguasai dari negara kepada daerah otonom atau lembaga-lembaga pemerintahan (contohnya kepada penguasa pelabuhan);

⁷⁶ *Ibid*, hlm 134-135

- d. Memberikan Hak Pakai yang khusus (khusus karena diberikan untuk waktu yang tidak terbatas, dan selama digunakan untuk peruntukan yang sudah ditetapkan sebelumnya, seperti Hak Pakai untuk perwakilan negara asing (untuk Kedutaan Besar atau Konsulat Asing).

Kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Tegasnya, hak menguasai negara atas tanah adalah pelimpahan kewenangan publik dari hak bangsa. Konsekuensinya, kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata.⁷⁷

Dalam melaksanakan hak menguasai dari negara atas tanah ditetapkan batasan-batasan, yaitu:⁷⁸

- a. Hak menguasai dari Negara atas tanah tidak boleh mengesampingkan hak-hak atas tanah yang telah dipunyai oleh warga negara Indonesia, warga negara asing yang berkedudukan di Indonesia, dan badan hukum.
- b. Untuk tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya, berdasarkan hak menguasai dari negara atas tanah, Negara mempunyai kekuasaan penuh untuk dapat memberikannya dengan sesuatu hak kepada warga negara Indonesia atau badan hukum menurut keperluan dan peruntukannya.

⁷⁷ Oloan Sitorus dan Norma Dyawati, *Hak Atas Tanah dan Kondominium Suatu Tinjauan Hukum*, (Jakarta: Dasamedia Utama, 1994), hlm 7

⁷⁸ Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm 121

Tujuan hak menguasai negara adalah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur. Hak menguasai negara dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra (pemerintah daerah) dan masyarakat-masyarakat hukum, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah. Berdasarkan hak menguasai negara dapat diberikan macam-macam hak atas tanah kepada orang per orang, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan-badan hukum.

b. Subjek Hak Pengelolaan

Pihak-pihak yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan disebut subjek Hak Pengelolaan. Menurut Sudikno Mertokusumo, subjek hukum adalah segala sesuatu yang dapat memperoleh hak dan kewajiban dari hukum. Ada dua macam subjek hukum, yaitu:⁷⁹

1. orang.

Setiap manusia, tanpa kecuali, selama hidupnya adalah subjek hukum. Sejak dilahirkan manusia memperoleh hak dan kewajiban. Apabila meninggal, maka hak dan kewajibannya akan beralih pada ahli warisnya.

⁷⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2002), hlm 67-68

2. Badan hukum.

Manusia bukanlah satu-satunya subjek hukum. Dalam lalu lintas hukum diperlukan sesuatu hal lain yang bukan manusia yang menjadi subjek hukum. Di samping orang dikenal juga subjek hukum yang bukan manusia yang disebut badan hukum. Badan hukum adalah organisasi atau kelompok manusia yang mempunyai tujuan tertentu yang dapat menyanggah hak dan kewajiban.

Dalam peraturan perundang-undangan ditetapkan bahwa yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan, adalah:⁸⁰

1. Penjelasan Umum Angka II Nomor 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA).

Negara dapat memberikan dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (departemen, jawatan, dan daerah swatantra).

2. Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965.

Tanah-tanah negara yang oleh suatu departemen, direktorat, dan Daerah Swatantra selain digunakan oleh instansi-instansi itu sendiri, juga dimaksudkan untuk diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka oleh Menteri Agraria tanah-tanah tersebut akan diberikan dengan Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan diberikan kepada Departemen, Direktorat, dan Daerah Swatantra.

3. Pasal 1 huruf b Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966. Semua Hak Pengelolaan yang diperoleh departemen-departemen, direktorat-direktorat, dan daerah-daerah swatantra wajib didaftarkan.

⁸⁰ Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm 122

Hak Pengelolaan diberikan kepada departemen, direktorat, dan daerah swatantra.

4. Pasal 29 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973.

Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada:

- a. Departemen dan jawatan-jawatan pemerintah.
- b. Badan-badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah.

5. Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974.

Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada:

- a. Perusahaan pembangunan perumahan yang seluruh modalnya berasal dari Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.
- b. Industrial estate yang seluruh modalnya berasal dari pemerintah yang berbentuk perusahaan umum (Perum) dan Perusahaan perseroan (Persero), dan dari Pemerintah daerah yang berbentuk perusahaan daerah (PD).

6. Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977.

Hak Pengelolaan diberikan kepada pemerintah daerah, lembaga, instansi dan atau badan/badan hukum (milik) Pemerintah.

7. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1997.

Penerima Hak Pengelolaan adalah departemen, lembaga Pemerintah nondepartemen, Pemerintah Daerah Tingkat I, Pemerintah Daerah Tingkat II, Lembaga Pemerintah lainnya, dan Perusahaan Umum (Perum) pembangunan perumahan nasional (Perumnas).

Dalam Penjelasan Pasal 2 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1997 disebutkan bahwa "Termasuk sebagai lembaga Pemerintah lainnya adalah Otorita Pengembangan Daerah Industri Batam, Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan dan lembaga sejenis diatur dengan Keputusan Presiden."

8. Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) Nomor 9 Tahun 1999.

Badan-badan hukum yang dapat diberikan Hak Pengelolaan, adalah:⁸¹

- a. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;
- b. Badan Usaha Milik Negara;
- c. Badan Usaha Milik Daerah;
- d. PT Persero;
- e. Badan Otorita;
- f. Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh Pemerintah.

Semula Hak Pengelolaan diberikan kepada departemen, direktorat, jawatan, daerah swatantra, perusahaan pembangunan perumahan, dan industrial estate. Dengan permen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 menjadi lebih jelas siapa saja yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan. Hanya saja dalam Permen Agraria/Kepala BPN ini terbuka kemungkinan badan hukum pemerintah lain dapat mempunyai Hak Pengelolaan yang ditetapkan oleh pemerintah. Badan hukum pemerintah ini dapat mempunyai Hak Pengelolaan dengan syarat tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah.

⁸¹ *Ibid*, hlm 123

Pihak-pihak yang dapat menjadi subjek atau pemegang Hak Pengelolaan dikemukakan oleh Eman Ramelan, yaitu: "Subjek atau pemegang Hak Pengelolaan adalah sebatas pada badan hukum Pemerintah baik yang bergerak dalam pelayanan publik (pemerintahan) atau yang bergerak dalam bidang bisnis, seperti Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, PT Persero, badan hukum swasta tidak dapat mendapatkan peluang untuk berperan sebagai subjek atau pemegang Hak Pengelolaan."⁸²

Sependapat dengan Eman Ramelan, Sri Hajati menyatakan bahwa Hak Pengelolaan tidak dapat diberikan kepada individu atau perseorangan, badan hukum swasta, badan pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya tidak berhubungan dengan pengelolaan tanah.⁸³

Hak Pengelolaan tidak dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing. Hak Pengelolaan hanya dapat diberikan kepada badan hukum tertentu. Badan-badan hukum yang tidak dapat mempunyai Hak Pengelolaan adalah badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, badan keagamaan, badan sosial, perwakilan negara asing, dan perwakilan badan internasional. Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 menetapkan bahwa tidak setiap badan hukum Pemerintah dapat diberikan Hak

⁸² Eman Ramelan, hlm 196, dalam Urip Sanoso, *Ibid*, hlm 124

⁸³ Sri Hajati, dalam Urip Santoso, *Ibid*, hlm 125

Pengelolaan, hanya badan hukum yang mempunyai tugas dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah yang dapat diberikan Hak Pengelolaan.

c. Terjadinya Hak Pengelolaan

Ada 2 macam cara terjadinya Hak Pengelolaan dalam peraturan perundang - undangan, yaitu :

1) Konversi

Menurut A.P. Parlindungan, yang dimaksud dengan konversi adalah penyesuaian hak-hak atas tanah yang pernah tunduk kepada sistem hukum yang lama yaitu hak-hak atas tanah menurut BW dan tanah-tanah yang tunduk kepada Hukum Adat untuk masuk dalam sistem hak-hak atas tanah menurut ketentuan UUPA.⁸⁴

Dalam buku II KUHPerdara tersebut terdapat beberapa jenis hak atas tanah barat yang dikenal yaitu tanah *eigendom*, tanah hak *opstal*, tanah hak *efracht*, dan tanah hak *gebruis*. Di samping hak atas tanah barat tersebut di atas, juga ada tanah-tanah dengan hak Indonesia, seperti tanah-tanah dengan hak adat, yang disebut tanah hak adat. Ada pula tanah-tanah dengan hak ciptaan pemerintah Hindia Belanda seperti *agararische eigendom*, *landerijn bezitrecht*, juga hak-hak ciptaan pemerintah swapraja, seperti *grand sultan*. Tanah-tanah dengan hak-hak adat dan hak-hak ciptaan pemerintah Hindia Belanda serta swapraja tersebut, bisa disebut tanah-tanah hak Indonesia, yang cakupannya lebih luas dari tanah-tanah hak adat.⁸⁵

⁸⁴ A.P. Parlindungan, *Op.Cit*, hlm 5

⁸⁵ Benhard Limbong, *Op.Cit*, hlm 62

Konversi adalah perubahan status hak atas tanah dari hak atas tanah menurut hukum yang lama sebelum berlakunya UUPA, yaitu hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat (BW), Hukum Adat, dan Daerah Swapraja menjadi hak atas tanah menurut UUPA.

Berkaitan dengan perolehan Hak Pengelolaan melalui konversi, Boedi Harsono menyatakan bahwa menurut Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, Hak Pengelolaan yang pertama-tama ada pada waktu mulai berlakunya UUPA adalah yang berasal dari konversi hak penguasaan atau hak *beheer*, yaitu yang tanahnya selain digunakan untuk kepentingan instansi yang bersangkutan, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan, dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga. Hak Pengelolaan yang berasal dari konversi tersebut berlangsung selama tanahnya digunakan untuk keperluan itu. Pelaksanaan konversi itu diselenggarakan oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan dan jika tanahnya belum terdaftar di Kantor Pendaftaran Tanah baru diselenggarakan setelah pemegang haknya datang mendaftarkannya.⁸⁶

Peraturan yang mengatur pelaksanaan konversi Hak Pengelolaan yang semula berasal dari Hak Penguasaan atas tanah negara yang dipunyai oleh departemen, direktorat, atau daerah swatantra adalah Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965.

Melalui ketentuan konversi, Hak Penguasaan atas tanah Negara yang dipunyai oleh departemen, direktorat, atau daerah swatantra diubah haknya menjadi Hak

⁸⁶ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm 325-326

Pengelolaan. Hak Pengelolaan ini lahir setelah Hak Penguasaan atas tanah negara didaftarkan dan telah diterbitkan Sertifikat Hak Pengelolaan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota setempat.

2) Pemberian Hak Atas Tanah

Menurut Pasal 1 Ayat (8) Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, yang dimaksud dengan pemberian hak atas tanah, adalah penetapan Pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah Negara, perpanjangan jangka waktu hak, pembaruan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak di atas Hak Pengelolaan.

Dalam pemberian hak atas tanah ini, Hak Pengelolaan yang lahir tersebut berasal dari tanah negara yang dimohonkan oleh pemegang Hak Pengelolaan. Ketentuan tentang lahirnya Hak Pengelolaan melalui pemberian hak semula diatur oleh Permendagri Nomor 5 Tahun 1973, kemudian diubah dengan Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999.

Secara garis besar tahapan-tahapan lahirnya Hak Pengelolaan melalui pemberian hak, dapat dijelaskan sebagai berikut:⁸⁷

1. Permohonan Hak Pengelolaan yang diajukan oleh calon pemegang Hak Pengelolaan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.

⁸⁷ Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm 127

2. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik permohonan Hak Pengelolaan dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut untuk diproses lebih lanjut.
3. Setelah permohonan memenuhi syarat, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Kepala Kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi.
4. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon beserta pendapat dan pertimbangan kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan memeriksa kelayakan permohonan Hak Pengelolaan tersebut untuk diproses lebih lanjut.
5. Setelah permohonan memenuhi syarat, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional disertai pendapat dan pertimbangannya.
6. Kepala Badan Pertanahan Nasional meneliti kelengkapan, dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon dengan memperhatikan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan selanjutnya memeriksa kelayakan permohonan tersebut untuk dapat atau tidaknya dikabulkan permohonannya.
7. Setelah mempertimbangkan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi, Kepala Badan Pertanahan Nasional

menerbitkan keputusan pemberian Hak Pengelolaan atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya.

8. Keputusan pemberian atau penolakan pemberian Hak Pengelolaan disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak.
9. Pemohon Hak Pengelolaan berkewajiban mendaftarkan keputusan pemberian Hak Pengelolaan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan setelah melunasi Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan uang pemasukan kepada Negara.
10. Pendaftaran keputusan pemberian Hak Pengelolaan dengan maksud untuk diterbitkan Sertifikat Hak Pengelolaan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.
11. Sertifikat Hak Pengelolaan diserahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan kepada pemohon Hak Pengelolaan.

3) Wewenang Dalam Hak Pengelolaan

Untuk mendapatkan kejelasan tentang kewenangan, perlu dikemukakan pendapat Philipus M. Hadjon, yaitu: "Istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam istilah Hukum Belanda. Kalau dilakukan kajian secara cermat ada perbedaan antara istilah wewenang atau

kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan dalam karakter hukumnya, istilah Belanda *bevoegdheid* digunakan dalam konsep hukum privat maupun konsep hukum publik. Sedangkan dalam konsep hukum Indonesia, istilah kewenangan atau wewenang digunakan dalam konsep hukum publik. Dalam hukum nasional, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi, dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Oleh karena itu, konsep wewenang merupakan konsep dalam hukum publik".⁸⁸

Lebih lanjut dinyatakan oleh Philipus M. Hadjon, kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh melalui dua cara, yaitu atribusi atau dengan delegasi.⁸⁹ Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Delegasi adalah pelimpahan wewenang. Mandat adalah hubungan kerja intern antara penguasa dan pegawainya, dalam hal tertentu seorang memperoleh kewenangan atas nama si penguasa.

Wewenang pemegang Hak Pengelolaan terhadap tanahnya dapat dikemukakan sebagai berikut:⁹⁰

1. Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965. Wewenang yang diberikan kepada pemegang Hak Pengelolaan, adalah:
 - a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;
 - b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;

⁸⁸ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, dalam Urip Santoso, *Ibid*, hlm 129

⁸⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2000), hlm 130

⁹⁰ Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm 129

- 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 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974.

Hak Pengelolaan berisikan wewenang untuk:

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;
 - b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
 - c. Menyerahkan bagian-bagian dari pada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu, dan keuangannya.
3. Pasal 1 dan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977.

Hak Pengelolaan berisikan wewenang untuk:

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
- c. Menyerahkan bagian-bagian dari pada tanah itu kepada pihak ketiga dalam bentuk Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai 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 perundangan yang berlaku.

4. Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1997.

Hak Pengelolaan berisikan wewenang untuk:

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;
- b. Menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- c. Menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Wewenang yang diberikan kepada pemegang Hak Pengelolaan terhadap tanahnya dapat dijelaskan sebagai berikut:⁹¹

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah.

Peruntukan dan penggunaan tanah yang direncanakan oleh pemegang Hak Pengelolaan berpedoman kepada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten/ Kota berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota setempat.

- b. Menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.

Pemegang Hak Pengelolaan berwenang menggunakan untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, misalnya perumahan, pabrik, perkantoran, pertokoan.

- c. Menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Pemegang Hak Pengelolaan berkewajiban mendaftarkan tanahnya ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Sebagai tanda bukti pendaftaran Hak Pengelolaan diterbitkan Sertifikat Hak Pengelolaan. Dengan diterbitkannya Sertifikat

⁹¹ *Ibid*, hlm 130

Hak Pengelolaan telah timbul hak dan kewajiban bagi pemegang Hak Pengelolaan. Hak yang dimiliki oleh pemegang Hak Pengelolaan adalah menggunakan tanah untuk pelaksanaan tugasnya dan menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga, bukan menyewakan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga.

Hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada pihak ketiga yang berasal dari Hak Pengelolaan menurut Permendagri Nomor 1 Tahun 1977 jo. Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan dalam Pemberian Hak Atas tanah Negara, adalah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

Pihak ketiga yang ingin memperoleh Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan ditempuh melalui perjanjian penggunaan tanah antara pihak ketiga dengan pemegang Hak Pengelolaan. Dengan telah dibuatnya perjanjian penggunaan tanah tersebut, maka telah lahir hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga.⁹²

Ketentuan tentang perjanjian penggunaan tanah bagian tanah Pengelolaan semula diatur dalam Pasal 3 Permendagri Nomor 1 Tahun 1977, kemudian diganti oleh Pasal 4 ayat (2) Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, yaitu "Dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah Hak Pengelolaan, pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan."

⁹² *Ibid*, hlm 131

Ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga menurut Pasal 3 Ayat (2) 1977, yaitu:

1. identitas pihak-pihak yang bersangkutan;
2. letak, batas-batas, dan luas tanah yang dimaksud;
3. jenis Penggunannya;
4. hak-hak atas tanah yang akan dimintakan untuk diberikan kepada pihak ketiga yang bersangkutan dan keterangan mengenai jangka waktunya serta kemungkinan untuk memperpanjangnya;
5. jenis-jenis bangunan yang akan didirikan di atasnya dan ketentuan mengenai pemilikan bangunan-bangunan tersebut pada berakhirnya hak atas tanah yang diberikan;
6. jumlah uang pemasukan dan syarat-syarat pembayarannya;
7. syarat-syarat lain yang dipandang perlu.

Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan berjangka waktu sebagaimana yang ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, yaitu untuk Hak Guna Bangunan berjangka waktu untuk pertama kalinya paling lama 30 (tiga puluh) tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh), dan dapat diperbarui haknya untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun, sedangkan untuk Hak Pakai berjangka waktu untuk pertama kalinya paling lama 25 (dua puluh lima) tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan dapat diperbarui haknya untuk jangka waktu paling lama 25 (duapuluh lima) tahun.⁹³

Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan tidak memutuskan hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan Hak Pengelolaannya. Setiap perpanjangan jangka waktu dan pembaruan Hak Guna

⁹³ *Ibid*, hlm 132

Bangunan dan Hak Pakai harus dengan persetujuan tertulis terlebih dahulu dari pemegang Hak Pengelolaan.

Kalau pemegang Hak Pengelolaan menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan dalam bentuk Hak Milik kepada pihak ketiga, maka cara yang ditempuh adalah melalui pelepasan atau penyerahan Hak Pengelolaan dengan dibuatnya surat pernyataan pelepasan atau penyerahan Hak Pengelolaan oleh pemegang haknya. Dengan pelepasan atau penyerahan Hak Pengelolaan oleh pemegang haknya, maka terputus sudah hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan Hak Pengelolaannya. Hak Pengelolaan yang telah dilepaskan atau diserahkan tersebut kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara, selanjutnya pihak yang menerima pelepasan atau penyerahan Hak Pengelolaan tersebut mengajukan permohonan pemberian Hak Milik kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

Subjek hak, terjadinya, dan wewenang Hak Pengelolaan diatur dalam bentuk Peraturan Menteri. Dari Hak Pengelolaan dapat diterbitkan hak atas tanah yang diatur dalam bentuk undang-undang dan Peraturan Pemerintah, yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai diatur dalam UUPA Nomor 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996. Hal ini menunjukkan bahwa Hak Pengelolaan yang diatur dengan Peraturan Menteri dapat melahirkan hak atas tanah yang diatur dengan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.

Dari uraian di atas, dapat disebutkan bahwa ciri-ciri Hak Pengelolaan, adalah:⁹⁴

- a. Hak Pengelolaan merupakan pelimpahan kewenangan dari hak menguasai Negara atas tanah;
- b. Hak Pengelolaan hanya dapat mempunyai tugas pokok dan pengelolaan tanah;
- c. Tanah Hak Pengelolaan digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan dan/atau bukan bangunan;
- d. Hak Pengelolaan terjadi melalui penegasan konversi, atau pemberian hak;
- e. Hak Pengelolaan wajib didaftarkan ke kantor pertanahan kabupaten/kota;
- f. Kewenangan dalam Hak Pengelolaan ada yang beraspek publik dan Privat;
- g. Tanah Hak Pengelolaan dapat digunakan sendiri oleh pemegang haknya dan/atau diserahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak lain;
- h. Hak Pengelolaan tidak berjangka waktu tertentu, artinya berlaku selama tanahnya digunakan untuk pelaksanaan tugas atau usahanya;
- i. Hak Pengelolaan tidak dapat dialihkan kepada pihak lain;
- j. Hak Pengelolaan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan;
- k. Tidak ada batas maksimal luas tanah Hak Pengelolaan yang dapat dikuasai oleh Pemegang haknya;
- l. Dari tanah Hak Pengelolaan dapat diterbitkan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai.

⁹⁴ *Ibid*, hlm 133