

EKSISTENSI HAK PENGELOLAAN DALAM HUKUM TANAH NASIONAL

Urip Santoso*

Departemen Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya
Jalan Darmawangsa Dalam Selatan, Surabaya, Jawa Timur 60222

Abstract

This article discusses whether the right of management can be categorized as the state control over land or as land rights. The Basic Agrarian Law is silent on right of management, but rather implicitly mentions it as mere 'management'. Right of management originates from the right of state control over land. At first, right of management was conceived as the result of the conversion of the right of state control over land. In later development, right of management is sought through the granting of right of state control over land. Rights of management can be classified as land rights, where the holder is only entitled to use the land but cannot transfer the rights and cannot be made as a collateral.

Keywords: *rights management, state of land.*

Intisari

Tulisan ini akan menjelaskan apakah hak pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah atau hak atas tanah. Hak pengelolaan tidak disebutkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, tetapi disebutkan pengelolaan. Hak pengelolaan berasal dari hak penguasaan atas tanah negara. Semula hak pengelolaan terjadi melalui penegasan konversi dari hak penguasaan atas tanah negara. Dalam perkembangannya, hak pengelolaan terjadi melalui permohonan pemberian hak atas tanah negara. Berdasarkan sifat dan kewenangannya, hak pengelolaan dapat dikategorikan sebagai hak atas tanah, yang haknya hanya mempergunakan tanah, tidak dapat dialihkan, dan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Kata Kunci: hak pengelolaan, tanah negara.

Pokok Muatan

A. Pendahuluan.....	276
1. Hak Menguasai Negara Atas Tanah.....	276
2. Hak Atas Tanah.....	277
B. Pembahasan	278
1. Pengaturan Hak Pengelolaan.....	278
2. Kedudukan Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional.....	284
C. Penutup	287

* Alamat korespondensi: urip_sts@yahoo.com

A. Pendahuluan

Hukum tanah nasional yang dimuat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diatur hak penguasaan atas tanah. Boedi Harsono menyatakan bahwa hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang menjadi haknya. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi *kriterium* atau tolok ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.¹ Secara hierarki, hak penguasaan atas tanah terdiri atas hak bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai negara atas tanah, hak ulayat masyarakat hukum adat, dan hak-hak perseorangan atas tanah, meliputi hak atas tanah, hak tanggungan, dan tanah wakaf.

Hak penguasaan atas tanah berisi wewenang, kewajiban, dan larangan bagi pemegang haknya. Hak penguasaan atas tanah ada yang bersifat privat, yaitu memiliki, dan ada yang bersifat publik, yaitu mengatur dan menentukan. Hak penguasaan atas tanah ada yang merupakan lembaga hukum, yaitu belum dihubungkan antara tanah dengan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya, dan ada yang merupakan hubungan hukum yang konkret, yaitu sudah dihubungkan antara tanah dengan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya.

Hak penguasaan atas tanah yang bersifat publik adalah hak menguasai Negara atas tanah, sedangkan hak penguasaan atas tanah yang bersifat privat adalah hak atas tanah. Masing-masing hak penguasaan atas tanah tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Hak Menguasai Negara Atas Tanah

Hak Menguasai Negara Atas Tanah bersumber dari hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang mengandung unsur hukum publik.

Hak menguasai negara atas tanah diatur dalam Pasal 2 UUPA. Pasal 2 ayat (2) UUPA berisi wewenang hak menguasai negara, yaitu:²

- a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- 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 mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Muhammad Bakri menyatakan bahwa menurut sifat dan pada dasarnya, kewenangan negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara berada di tangan Pemerintah Pusat. Daerah-daerah swatantra (sekarang Pemerintah Daerah), baru mempunyai wewenang tersebut apabila ada pelimpahan (pendelegasian) wewenang pelaksanaan hak menguasai tanah oleh negara dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.³ Pernyataan ini merupakan penegasan dari ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA. Pasal 2 ayat (4) UUPA menegaskan bahwa hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

¹ Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hlm. 24.

² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

³ Muhammad Bakri, 2007, *Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria)*, Citra Media, Jakarta, hlm. 37.

2. Hak Atas Tanah

Hak Atas Tanah bersumber dari hak menguasai negara atas tanah. Hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu atas dasar hak menguasai dari negara 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.⁴

Hak Atas Tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang hak untuk menggunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah yang menjadi haknya. Kata menggunakan mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan kata mengambil manfaat mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.⁵

Hak Atas Tanah yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA dijabarkan macamnya dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA dan Pasal 53 ayat (1) UUPA. Pasal 16 ayat (1) menetapkan macam-macam hak atas tanah, yaitu:⁶

- a) Hak Milik;
- b) Hak Guna Usaha;
- c) Hak Guna Bangunan;
- d) Hak Pakai;
- e) Hak Sewa untuk Bangunan;
- f) Hak Membuka Tanah;
- g) Hak Memungut Hasil Hutan;
- h) Hak Atas Tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 53 ayat (1) UUPA menetapkan macam-macam hak atas tanah yang bersifat sementara, yaitu:⁷

- a) Hak Gadai;
- b) Hak Usaha Bagi Hasil;

- c) Hak Menumpang;
- d) Hak Sewa Tanah Pertanian.

Dalam realita terdapat Hak Pengelolaan (HPL) yang muncul sejak tahun 1965 melalui Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya. Badan-badan hukum yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan, antara lain Pemerintah Kabupaten/Kota, Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas), PT. Pelabuhan Indonesia (Persero), PT. Kereta Api Indonesia (Persero), PT. Angkasa Pura (Persero), Badan Otorita Batam, PD. Pasar Surya Surabaya, PD. Pasar Jaya DKI Jakarta, PD. Sarana Jaya DKI Jakarta, PT. Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER), PT. Pasuruan Industrial Estate Rembang (PIER). Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa dalam praktik terdapat berbagai jenis Hak Pengelolaan, yakni:⁸

- a) HPL Pelabuhan;
- b) HPL Otorita;
- c) HPL Perumahan;
- d) HPL Pemerintah Daerah;
- e) HPL Transmigrasi;
- f) HPL Instansi Pemerintah;
- g) HPL Industri/Pertanian/Pariwisata/Perkeretaapian.

Tanah Hak Pengelolaan ada yang dipergunakan untuk kepentingan sendiri oleh pemegang haknya dan ada yang dipergunakan oleh pihak lain atas persetujuan pemegang Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan semakin hari semakin besar perannya dalam pembangunan nasional karena di atas tanah Hak Pengelolaan tersebut dapat diberikan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Milik kepada pihak ketiga yang memerlukannya.

⁴ Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

⁵ Urip Santoso, 2010, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, hlm. 82.

⁶ Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

⁷ Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

⁸ Maria S.W. Sumardjono, "Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya", *Mimbar Hukum*, Edisi Khusus, September 2007, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 29.

Di kalangan para pakar Hukum Tanah terdapat perbedaan pendapat mengenai kedudukan Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional. Ada yang berpendapat bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah dan ada pula yang berpendapat bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak atas tanah. Perbedaan pendapat ini disebabkan oleh eksistensi Hak Pengelolaan yang tidak diatur dalam UUPA, melainkan diatur dalam Peraturan Menteri Agraria.

Dari uraian latar belakang masalah di atas, permasalahan yang hendak dikaji dalam tulisan ini dirumuskan, yaitu kedudukan Hak Pengelolaan itu merupakan hak menguasai negara atas tanah ataukah hak atas tanah.

B. Pembahasan

1. Pengaturan Hak Pengelolaan

Secara tersurat, UUPA tidak menyebut Hak Pengelolaan, tetapi hanya menyebut pengelolaan dalam Penjelasan Umum Angka II Nomor 2 UUPA, yaitu:

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, Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan (garis bawah penulis) kepada suatu badan penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.⁹

Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa dalam UUPA, Hak Pengelolaan tidak disebutkan secara eksplisit, baik dalam dictum, batang tubuh maupun penjelasannya. Namun demikian, dalam praktik, keberadaan Hak Pengelolaan berikut landasan hukum telah berkembang sedemikian rupa dengan berbagai eksese dan permasalahannya.¹⁰

A.P. Parlindungan menyatakan bahwa istilah Hak Pengelolaan diambil dari Bahasa Belanda, yaitu *Beheersrecht*, yang diterjemahkan menjadi Hak Penguasaan.¹¹ Sependapat dengan A.P. Parlindungan, Supriadi menyatakan bahwa perkataan Hak Pengelolaan sebenarnya berasal dari terjemahan Bahasa Belanda yang berasal dari kata *Beheersrecht* berarti Hak Penguasaan. Hak Penguasaan diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang Hak Penguasaan Atas Tanah-tanah Negara.¹² Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 mengatur Hak Penguasaan sebagai terjemahan dari *Beheersrecht* atas tanah-tanah negara. Hak Penguasaan yang dimaksud adalah hak penguasaan atas tanah-tanah negara.¹³ Semenjak Pemerintah Hindia Belanda, khususnya pada tahun 1911, banyak instansi Pemerintah diberikan penguasaan atas bidang tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya. Dalam tata pemerintahan saat itu dipergunakan istilah "*in beheer*" yang dalam tata hukumnya termasuk hukum publik. Kata "*in beheer*" dapat dibaca dalam *Staatsblad* (Stb) 1911 No. 110 *jo.* Stb. 1940 No. 430.¹⁴

Istilah Hak Pengelolaan pertama kali muncul pada saat diterbitkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 ditetapkan konversi hak penguasaan atas tanah-tanah negara, yaitu:¹⁵

Pasal 1

Jika hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat, dan Daerah-daerah Swatantra dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi Hak Pakai.

Pasal 2

Jika hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada Departemen-departemen,

⁹ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

¹⁰ Maria S.W. Sumardjono, *Op.cit.*, hlm. 21.

¹¹ A.P. Parlindungan, 1994, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 6.

¹² Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 148.

¹³ Maria S.W. Sumardjono, "Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi", *Kompas*, 2007.

¹⁴ Soemardijono, 2006, *Analisis Hak Pengelolaan*, Lembaga Pengkajian Pertanahan, Jakarta, hlm. 3.

¹⁵ Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebidjaksanaan Selandjutnya.

Direktorat-direktorat, dan Daerah-daerah Swatantra, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan atas tanah negara tersebut dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.

Dengan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 menunjukkan bahwa Hak Pengelolaan lahir tidak didasarkan pada UU, melainkan didasarkan oleh Peraturan Menteri Agraria. Seyogyanya suatu hak yang di dalamnya diatur tentang hak, kewajiban, wewenang, dan larangan bagi pemegang haknya diatur dengan UU, tidak cukup diatur dengan Peraturan Menteri.

Pemegang Hak Pengelolaan, yaitu Departemen, Direktorat, dan Daerah Swatantra berdasarkan Pasal 9 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 berkewajiban mendaftarkan Hak Pengeloalaannya kepada Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan. Pendaftaran tanah Hak Pengelolaan yang diperoleh Departemen, Direktorat, dan Daerah Swatantra ditegaskan lagi dalam Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.¹⁶ Dalam perkembangannya, berdasarkan Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ditetapkan bahwa Hak Pengelolaan termasuk salah satu obyek pendaftaran tanah.¹⁷ Eksistensi Hak Pengelolaan mendapatkan pengakuan dalam bentuk UU, yaitu Pasal 7 Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, yang dinyatakan bahwa rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah Negara, dan Hak Pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁸ Dalam UU No. 16 Tahun 1985 hanya disebutkan Hak Pengelolaan, tetapi tidak diberikan pengertian Hak Pengelolaan.

Pengertian Hak Pengelolaan dinyatakan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, yaitu hak menguasai Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.¹⁹ Pengertian yang sama tentang Hak Pengelolaan disebutkan dalam Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terlantar, Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Pasal 1 angka 3 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, Pasal 1 angka 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu, dan Pasal 1 angka 3 Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana.

Pengertian yang lebih lengkap tentang Hak Pengelolaan dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (3) huruf f UU No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, *jo.* Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 112 Tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan, yaitu hak menguasai Negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya

¹⁶ Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.

¹⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696).

¹⁸ Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3318).

¹⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3643).

sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, dan menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Dari pengertian Hak Pengelolaan di atas menunjukkan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai Negara atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 UUPA, bukan hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4, Pasal 16 ayat (1), dan Pasal 53 UUPA. Hak Pengelolaan bukan murni hak menguasai negara atas tanah, melainkan pelimpahan dari hak menguasai negara atas tanah. Pihak-pihak yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan disebut subyek Hak Pengelolaan. Menurut Sudikno Mertokusumo, subyek hukum adalah segala sesuatu yang dapat memperoleh hak dan kewajiban dari hukum. Ada 2 (dua) macam subyek hukum yaitu orang dan badan hukum.²⁰ Dalam peraturan perundang-undangan ditetapkan bahwa yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan, adalah (a) Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965; (b) Hak Pengelolaan diberikan kepada Departemen, Direktorat, dan Daerah Swatantra; (c) Pasal 1 huruf b Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966; (d) Hak Pengelolaan diberikan kepada Departemen, Direktorat, dan Daerah Swatantra; (e) Pasal 29 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan.

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 dari Pemerintah yang berbentuk Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero), dan dari Pemerintah Daerah yang berbentuk Perusahaan Daerah (PD); (c) Pasal 2 Peraturan Pemerintah

No. 36 Tahun 1997 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan; (d) Penerima Hak Pengelolaan adalah Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Daerah Tingkat I, Pemerintah Daerah Tingkat II, Lembaga Pemerintah lainnya, dan Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas); (d) Dalam Penjelasan Pasal 2 huruf a Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1997 disebutkan bahwa termasuk lembaga Pemerintah lainnya adalah Otorita Pengembangan Daerah Industri Batam, Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan, dan lembaga sejenis diatur dengan Keputusan Presiden; (e) Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 9 Tahun 1999; (f) Badan-badan hukum yang dapat diberikan Hak Pengelolaan, adalah: (1) Instansi Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah; (2) Badan Usaha Milik Negara (BUMN); (3) Badan Usaha Milik Daerah (BUMD); (4) PT Persero; (5) Badan Otorita; (6) Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh Pemerintah.

Semula Hak Pengelolaan diberikan kepada Departemen, Direktorat, Daerah Swatantra (Pemerintah Daerah), Perusahaan Pembangunan Perumahan, dan *Industrial Estate*. Dalam perkembangannya, dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 menjadi lebih jelas siapa saja yang dapat mempunyai tanah Hak Pengelolaan. Hanya saja dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 terbuka kemungkinan badan hukum Pemerintah lainnya dapat mempunyai tanah Hak Pengelolaan asalkan ditetapkan oleh Pemerintah. Badan hukum Pemerintah ini dapat mempunyai tanah Hak Pengelolaan dengan syarat tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah.

Pihak-pihak yang dapat menjadi subyek atau pemegang Hak Pengelolaan dikemukakan oleh

²⁰ Sudikno Mertokusumo, 2008, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 67.

Eman Ramelan, yaitu subyek 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 mendapatkan peluang untuk berperan sebagai subyek atau pemegang Hak Pengelolaan.²¹ Hak Pengelolaan tidak diberikan kepada perseorangan baik warga Negara Indonesia maupun orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan usaha swasta baik badan hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, perwakilan negara asing, perwakilan badan internasional, badan keagamaan dan badan sosial. Syarat bagi badan hukum untuk dapat mempunyai tanah Hak Pengelolaan adalah badan hukum yang mempunyai tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah.

Ada 2 (dua) cara perolehan Hak Pengelolaan oleh pemegang haknya dalam peraturan perundang-undangan, yaitu:

a) Konversi

Menurut A.P. Parlindungan, yang dimaksud dengan konversi adalah penyesuaian hak-hak atas tanah yang pernah tunduk pada sistem hukum yang lama yaitu hak-hak atas tanah menurut *Burgerlijk Wetboek* (BW) dan tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat untuk masuk dalam sistem hak-hak atas tanah menurut ketentuan UUPA.²² Konversi adalah perubahan status 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 menyata-

kan bahwa menurut Peraturan Menteri Agraria No. 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 dipergunakan 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 dipergunakan untuk keperluan itu. Pelaksanaan konversi diselenggarakan oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan dan jika tanahnya belum terdaftar di Kantor Pendaftaran Tanah baru diselenggarakan setelah pemegang haknya datang mendaftarkannya.²³

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 No. 9 Tahun 1965. Melalui penegasan konversi, hak penguasaan atas tanah negara yang dipunyai oleh Departemen, Direktorat, dan Daerah Swatantra diubah haknya menjadi Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan ini lahir setelah hak penguasaan atas tanah negara tersebut didaftarkan ke Kantor Pendaftaran Tanah yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan dan diterbitkan Sertipikat Hak Pengelolaan sebagai tanda bukti haknya.

b) Pemberian Hak Atas Tanah Negara

Menurut Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, yang dimaksud dengan pemberian hak atas tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah negara, perpanjangan jangka waktu hak, pembaharuan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak di atas tanah Hak Pengelolaan.

²¹ Eman Ramelan, "Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999", *Majalah Yuridika*, Vol. 15 No. 3, Mei – Juni 2000, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 196.

²² A.P. Parlindungan, 2008, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 5.

²³ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 325-326.

Dalam pemberian hak ini, Hak Pengelolaan diperoleh dari tanah yang berasal dari tanah negara yang dimohonkan oleh pemegang Hak Pengelolaan. Tata cara perolehan tanah Hak Pengelolaan yang berasal dari tanah negara diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999.

Secara garis besar, tahapan-tahapan perolehan Hak Pengelolaan pemberian hak, yaitu: (a) Calon pemegang Hak Pengelolaan mengajukan permohonan pemberian Hak Pengelolaan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan; (b) Atas permohonan pemberian hak tersebut, Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Pengelolaan; (c) Surat Keputusan Pemberian Hak Pengelolaan didaftarkan oleh pemohon Hak Pengelolaan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan; (d) Maksud pendaftaran tanah tersebut adalah untuk diterbitkan Sertipikat Hak Pengelolaan sebagai tanda bukti hak oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.

Hak penguasaan atas tanah yang lahir dilekati oleh wewenang, hak, kewajiban, dan larangan bagi pemegang haknya. Demikian juga dengan Hak Pengelolaan di dalamnya terdapat wewenang, hak, kewajiban, dan larangan bagi pemegang haknya. Dalam berbagai peraturan perundang-undangan ditetapkan wewenang dalam Hak Pengelolaan, yaitu:

- a) Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Wewenang yang diberikan kepada pemegang Hak Pengelolaan, adalah:
 - 1) merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;
 - 2) menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
 - 3) menyerahkan bagian-bagian dari tanah

tersebut kepada pihak ketiga dengan Hak Pakai yang berjangka waktu 6 (enam) tahun.

- b) Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974. Hak Pengelolaan berisikan wewenang, yaitu:
 - 1) merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;
 - 2) menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
 - 3) menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu, dan keuangannya.
- c) Pasal 1 dan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya. Hak Pengelolaan berisikan kewenangan untuk:
 - 1) merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;
 - 2) menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
 - 3) menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut 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 perundang-undangan yang berlaku.
- d) Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 112 Tahun 2000. Hak Pengelolaan berisikan kewenangan untuk:
 - a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;

- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- c. menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Tanah Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh pemegang haknya dapat dipergunakan untuk keperluan pelaksanaan tugas atau usahanya, juga dapat diserahkan kepada pihak ketiga atas persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan. Boedi Harsono menyatakan bahwa pemegang Hak Pengelolaan memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang menjadi haknya bagi keperluan usahanya. Tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utamanya adalah tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukannya.²⁴

Pada awalnya, di atas tanah Hak Pengelolaan dapat diberikan Hak Pakai yang berjangka waktu 6 (enam) tahun. Dalam perkembangannya, dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara, di atas tanah Hak Pengelolaan dapat diberikan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Milik. Pihak ketiga yang mendapatkan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan ditempuh melalui Perjanjian Penggunaan Tanah antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga. Pihak ketiga yang mendapatkan Hak Milik atas tanah Hak Pengelolaan ditempuh melalui pelepasan tanah Hak Pengelolaan oleh pemegang Hak Pengelolaan.

Pihak ketiga yang mendapatkan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan ditempuh melalui Perjanjian Penggunaan Tanah. Ketentuan mengenai Perjanjian Penggunaan Tanah semula diatur dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun

1977, kemudian dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 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.”

Dengan telah dibuatnya Perjanjian Penggunaan Tanah, maka tercipta hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga. Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa,

Hubungan hukum yang menjadi dasar pemberian hak atas tanah oleh pemegang Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dinyatakan dalam Surat Perjanjian Penggunaan Tanah (SPPT). Dalam praktik, SPPT tersebut dapat disebut dengan nama lain, misalnya Perjanjian Penyerahan, Penggunaan, dan Pengurusan Hak Atas Tanah.²⁵

Kewenangan yang terdapat dalam Hak Pengelolaan ada yang bersifat publik, yaitu kewenangan merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugas atau usahanya. Ada kewenangan yang bersifat privat, yaitu kewenangan menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga. Kewenangan yang terdapat dalam Hak Pengelolaan ada yang bersifat internal, yaitu kewenangan merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugas atau usahanya. Ada kewenangan yang bersifat eksternal, yaitu kewenangan menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

2. Kedudukan Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional

Di kalangan para pakar Hukum Tanah terdapat perbedaan mengenai kedudukan Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional. Ada

²⁴ *Ibid.*, hlm. 280.

²⁵ Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, hlm. 29.

pakar yang berpendapat bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah, sebaliknya ada yang berpendapat bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak atas tanah. Pendapat tersebut dibagi menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu:

- a) Hak Pengelolaan merupakan Hak Menguasai Negara Atas Tanah.

Boedi Harsono menyatakan bahwa Hak Pengelolaan dalam sistematika hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah, melainkan merupakan “*gempilan*” hak menguasai negara atas tanah.²⁶ Sependapat dengan Boedi Harsono, Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa Hak Pengelolaan merupakan “bagian” dari hak menguasai negara yang (sebagian) kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Oleh karena itu, Hak Pengelolaan itu merupakan fungsi/kewenangan publik, sebagai hak menguasai negara, dan tidak tepat disamakan dengan “hak” sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA karena hak atas tanah hanya menyangkut aspek keperdataan.²⁷

- b) Hak Pengelolaan merupakan Hak Atas Tanah.

A.P. Parlindungan menyatakan bahwa Hak Pengelolaan adalah suatu hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilahnya dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dan khusus hak ini demikian pula luasnya terdapat di luar ketentuan UUPA.²⁸ Sependapat dengan A.P. Parlindungan, Effendi Perangin menyatakan bahwa Hak Pengelolaan termasuk hak atas tanah yang didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.²⁹

Hak menguasai negara menurut Winahyu Erwiningsih harus dilihat dalam konteks hak

dan kewajiban Negara sebagai pemilik (*domein*) yang bersifat *publiekrechtelijk*, bukan sebagai *eigenaar* yang bersifat *privaatrechtelijk*. Makna dari pemahaman tersebut adalah Negara memiliki kewenangan sebagai pengatur, perencanaan, pelaksanaan, dan sekaligus sebagai pengawasan pengelolaan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya alam nasional.³⁰ Hak menguasai negara atas tanah berisikan wewenang yang ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu:³¹

- a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- 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.

Pasal 4 ayat (1) UUPA menegaskan bahwa hak atas tanah bersumber dari hak menguasai negara atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Selanjutnya Pasal 4 ayat (2) UUPA mengatur wewenang dalam hak atas tanah yaitu mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Wewenang dalam hal atas tanah berupa menggunakan tanah untuk keperluan mendirikan bangunan, atau bukan mendirikan bangunan, menggunakan tubuh bumi misalnya penggunaan ruang bawah tanah, diambil sumber airnya, penggunaan ruang di atas tanah, misalnya di atas tanah didirikan pemancar.³²

²⁶ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 280.

²⁷ Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Op.cit.*, hlm. 204.

²⁸ A.P. Parlindungan, *Op.cit.*, hlm. 1.

²⁹ Effendi Perangin, 1995, *Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, hlm. 312.

³⁰ Winahyu Erwiningsih, 2009, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Universitas Islam Indonesia-Total Media, Yogyakarta, hlm. 101.

³¹ Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

³² Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, hlm. 48.

Dalam peraturan perundang-undangan terdapat perbedaan kedudukan Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional, yaitu:

- a) Hak Pengelolaan merupakan Hak Menguasai Negara Atas Tanah.

Dalam Pasal 2 ayat (3) UU No. 20 Tahun 2000, Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1997, Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 112 Tahun 2000, Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010, Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1998, Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, Pasal 1 angka 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2011, dan Pasal 1 huruf c Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1997 ditetapkan bahwa Hak Pengelolaan adalah menguasai negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.

- b) Hak Pengelolaan disejajarkan dengan Hak Atas Tanah.

Dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 16 Tahun 1985, Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010, Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974, dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 ditetapkan bahwa Hak Pengelolaan disejajarkan dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

Dari uraian peraturan perundang-undangan tersebut di atas menunjukkan adanya ketidak-sinkronan kedudukan Hak Pengelolaan. Di satu pihak, ada peraturan perundang-undangan yang mendudukan Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai Negara atas tanah. Di lain pihak, ada

peraturan perundang-undangan yang mendudukan Hak Pengelolaan disejajarkan dengan hak atas tanah.

Untuk mendapatkan jawaban mengenai kedudukan Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional dapat dianalisis melalui pengertian, sifat, dan wewenang hak menguasai negara atas tanah, hak atas tanah, dan Hak Pengelolaan. Dalam beberapa peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai Negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Dari pengertian Hak Pengelolaan ini menunjukkan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah. Dalam pengertian Hak Pengelolaan ada sebagian wewenang hak menguasai negara atas tanah, sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Tidak semua wewenang dalam hak menguasai negara atas tanah tersebut dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan, melainkan sebagian dari ketiga wewenang hak menguasai negara atas tanah yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Kata sebagian tersebut menunjukkan bahwa sifat wewenang hak menguasai negara atas tanah yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan tidak bersifat kumulatif melainkan bersifat fakultatif. Sebagian wewenang hak menguasai negara atas tanah yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan tidak jelas, yaitu wewenang Pasal 2 ayat (2) huruf a, Pasal 2 ayat (2) huruf b, Pasal 2 ayat (2) huruf c, Pasal 2 ayat (2) huruf a dan huruf b, Pasal 2 ayat (2) huruf a dan huruf c, ataukah Pasal 2 ayat (2) huruf b dan huruf c. Kalau berpedoman pada pengertian Hak Pengelolaan sebagai hak menguasai negara atas tanah, maka menjadi membingungkan atau tidak jelas wewenang mana dari hak menguasai negara atas tanah yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan.

Bila dikaji dari wewenang dalam Hak Pengelolaan terhadap wewenang hak atas tanah, maka Hak Pengelolaan dapat dimasukkan ke dalam

kategori hak atas tanah. Wewenang hak atas tanah, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA juga dapat dilakukan oleh pemegang Hak Pengelolaan. Berdasarkan wewenang dalam Hak Pengelolaan dapat dijelaskan, yaitu: (a) Wewenang pemegang Hak Pengelolaan untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah termasuk dalam wewenang dalam hak atas tanah, yaitu orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah mempunyai wewenang untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah untuk keperluan mendirikan bangunan dan atau bukan keperluan mendirikan bangunan; (b) Wewenang pemegang Hak Pengelolaan untuk mempergunakan tanahnya bagi kepentingan pelaksanaan tugas atau usahanya termasuk dalam wewenang hak atas tanah, yaitu orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah mempunyai wewenang untuk mempergunakan hak atas tanahnya untuk keperluan pelaksanaan tugas atau usahanya, misalnya hak atas tanahnya dipergunakan untuk mendirikan bangunan; (c) Wewenang pemegang Hak Pengelolaan untuk menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga termasuk dalam wewenang hak atas tanah. Sebagai contoh pada Hak Milik, pemilik tanah mempunyai wewenang untuk menyerahkan tanah Hak Miliknya kepada pihak lain dalam bentuk Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dengan suatu perjanjian yang dituangkan dalam bentuk Akta Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Dari aspek sifat-sifat dalam hak atas tanah juga dimiliki oleh Hak Pengelolaan, yaitu:

- a. Dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 terdapat hak atas tanah yang bersifat *right to use*, tidak *right of disposal*. Hak atas tanah ini adalah Hak Pakai yang haknya hanya mempergunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugas atau usahanya, tidak dapat dialihkan dalam bentuk apapun dan tidak dapat dijadikan jaminan utang

dengan dibebani Hak Tanggungan. Hak atas tanah ini adalah Hak Pakai yang dimiliki oleh Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Perwakilan Negara Asing, Perwakilan Badan Internasional, dan badan keagamaan dan badan sosial.

- b. Hak atas tanah dapat dilepaskan atau diserahkan oleh pemegang haknya untuk kepentingan umum atau kepentingan pihak lain dengan atau tanpa pemberian ganti kerugian. Hak Pengelolaan pun juga dapat dilepaskan atau diserahkan oleh pemegang haknya untuk kepentingan umum atau kepentingan pihak lain dengan atau tanpa pemberian ganti kerugian;
- c. Hak atas tanah dapat hapus karena diterlantarkan oleh pemegang haknya yang diatur dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996. Hak Pengelolaan pun juga dapat hapus karena diterlantarkan oleh pemegang haknya yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998, yang dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010.

Berdasarkan pengertian, sifat, dan wewenang dalam Hak Pengelolaan dapat disimpulkan bahwa Hak Pengelolaan dapat dikategorikan sebagai hak atas tanah yang bersifat *right to use*, tidak *right of disposal*. Kalau Hak Pengelolaan dikategorikan sebagai hak atas tanah, maka pengaturan Hak Pengelolaan yang selama ini diatur dengan Peraturan Menteri Agraria, Peraturan Menteri Dalam Negeri atau Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia ditinjau kembali dalam bentuk Undang-undang sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan ditemukan ciri-ciri Hak Pengelolaan, yaitu: (a) berdasarkan sifat dan kewenangannya, Hak Pengelolaan merupakan hak atas tanah yang bersifat *right to use*, tidak *right of disposal*; (b) Hak Pengelolaan hanya dapat

dipunyai oleh badan hukum Pemerintah yang mempunyai tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah; (c) tanah Hak Pengelolaan dipergunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan; (d) hak Pengelolaan terjadi melalui penegasan konversi atas hak penguasaan atas tanah Negara dan pemberian hak atas tanah negara; (e) Hak Pengelolaan wajib didaftarkan oleh pemegang haknya ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya; (f) kewenangan dalam Hak Pengelolaan ada yang beraspek publik dan beraspek privat; (g) kewenangan dalam Hak Pengelolaan ada yang bersifat internal dan bersifat eksternal; (h) tanah Hak Pengelolaan dapat dipergunakan sendiri oleh pemegang haknya dan dapat dipergunakan oleh pihak lain atas persetujuannya; (i) pemegang Hak Pengelolaan berwenang merencanakan peruntukan dan penggunaan tanahnya; (j) pemegang Hak Pengelolaan berwenang mempergunakan tanahnya untuk keperluan pelaksanaan tugas atau usahanya; (k) pemegang Hak Pengelolaan berwenang menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga; (l) tanah Hak Pengelolaan tidak berjangka waktu tertentu, artinya berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk pelaksanaan tugas atau usahanya; (m) tanah Hak Pengelolaan tidak dapat dialihkan dalam bentuk apapun kepada pihak lain; (n) tanah Hak Pengelolaan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan; (o) batas maksimal tanah Hak Pengelolaan yang dapat dikuasai oleh pemegang haknya ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia; (p) dari tanah Hak Pengelolaan dapat diterbitkan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Milik; (q) pemegang Hak Pengelolaan dapat melepaskan haknya untuk kepentingan pihak lain; (r) tanah Hak Pengelolaan yang tidak dipergunakan untuk

kepentingan pelaksanaan tugas atau usahanya dapat ditetapkan sebagai tanah terlantar.

C. Penutup

Hak Pengelolaan tidak disebutkan dalam UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA), tetapi dalam Penjelasan Umum Angka II Nomor 2 UUPA disebutkan pengelolaan. Pada awalnya, Hak Pengelolaan berasal dari konversi hak penguasaan atas tanah negara. Dalam perkembangannya, Hak Pengelolaan lahir dari pemberian hak atas tanah negara yang dimohon oleh pemegang Hak Pengelolaan. Pihak-pihak yang dapat mempunyai tanah Hak Pengelolaan adalah badan hukum Pemerintah yang bergerak dalam bidang pelayanan publik maupun bisnis, yang tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan tanah. Perseorangan maupun badan usaha swasta tidak dapat mempunyai tanah Hak Pengelolaan meskipun tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah. Berdasarkan sifat dan kewenangannya, Hak Pengelolaan dapat dikategorikan sebagai hak atas tanah yang mempunyai sifat *right to use*, tidak *right of disposal*, artinya hak yang dimiliki oleh pemegang Hak Pengelolaan adalah hanya mempergunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya dan berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, tidak ada hak untuk mengalihkan Hak Pengelolaan dalam bentuk apapun kepada pihak lain, dan tidak ada hak untuk dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Kewenangan yang terdapat dalam Hak Pengelolaan ada yang bersifat internal dan eksternal. Kewenangan yang bersifat internal, yaitu merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah dan menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugas atau usahanya. Kewenangan yang bersifat eksternal yaitu menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

DAFTAR PUSTAKA**A. Buku**

- Bakri, Muhammad, 2007, *Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria)*, Citra Media, Jakarta.
- Erwiningsih, Winahyu, 2009, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Universitas Islam Indonesia-Total Media, Yogyakarta.
- Harsono, Boedi, 2007, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 2008, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Parlindungan, A.P., 1994, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung.
- _____, 2008, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung.
- Perangin, Effendi, 1995, *Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta.
- Santoso, Urip, 2010, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta.
- _____, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta.
- Soemardijono, 2006, *Analisis Hak Pengelolaan*, Lembaga Pengkajian Pertanahan, Jakarta.
- Sumardjono, Maria S.W., 2008, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta.
- Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.

B. Artikel Jurnal

- Ramelan, Eman, "Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999", *Majalah YURIDIKA*, Vol. 15 No. 3, Mei – Juni 2000, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.

- Sumardjono, Maria S.W., "Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya", *Mimbar Hukum*, Edisi Khusus, September 2007, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

C. Artikel Koran

- Sumardjono, Maria S.W., "Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi", *Kompas*, 2007.

D. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3318).
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3643).
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696).
- Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebidjaksanaan Selanjutnya.
- Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.