

ANALISIS YURIDIS TERHADAP HAK-HAK ATAS TANAH YANG BERADA DI ATAS HAK PENGELOLAAN PELABUHAN

LOVELLY DWINA DAHEN

Perum. Palm Regency Blok C No.7 Panam- Pekanbaru

Abstrak

Peranan pelabuhan laut ke depan akan semakin penting, maka perlu peningkatan kualitas pelayanan (*quality of services*). Menurut aturan SK Direksi PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia II No. HK.56/1/2/PI.II-2000 tanggal 3 Januari 2000 penyerahan penggunaan bagian-bagian tanah HPL pelabuhan dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan dan Hak Sewa atas bangunan. Hal ini bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.1 Tahun 1977, di mana hak yang dapat diberikan atas tanah hak pengelolaan adalah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Abstract

The role of sea ports in the future will be increasingly important, it is necessary to improve the quality of service (quality of services). According to the rules of the Decree of Directors. (Limited) II No Ports Indonesia. HK.56/1/2/PI.II-2000 dated January 3, 2000 submission of the use of portions of land can be provided with a port HPL Broking and Right to Lease the building. This is contrary to the Regulation of the Minister of Interior No.1 of 1977, in which rights can be given to land management rights are Broking and Right to Use.

Kata kunci: tanah, pelabuhan, hak pengelolaan.



A. Pendahuluan

Dewasa ini dunia usaha mengalami proses globalisasi ekonomi, yang wujud nyatanya adalah liberalisasi pasar yang terbuka dan bebas. Proses ini sudah tidak dapat dihindari lagi, karena efeknya semakin membesar bagaikan bola salju terutama bagi pelaku pasar itu sendiri yaitu para pengusaha. “Dan lebih dari 80% pangsa perdagangan internasional (*seaborn trade international*) tersebut dikapalkan melalui pelabuhan laut”.¹

Hal ini berdasarkan faktor efisiensi dan efektivitas pendistribusian barang, yaitu dari segi kapasitas muatan yang lebih banyak dan adanya lahan bagi penumpukan barang ataupun gudang, maupun lahan untuk pengolahan bagi suatu perusahaan industri di lahan pelabuhan. Fasilitas tersebut merupakan suatu bidang usaha yang terdapat di pelabuhan, artinya pelabuhan tidak hanya berfungsi sebagai sarana pendistribusian barang berupa pengangkutan saja tetapi juga memiliki bidang usaha lain yang memanfaatkan areal lahan pelabuhan.

Oleh karena peranan pelabuhan laut ke depan akan semakin penting, maka perlu peningkatan kualitas pelayanan (*quality of services*). Peningkatan kualitas pelayanan tentunya harus diimbangi dengan kemajuan teknologi kepelabuhanan yang dari waktu ke waktu mengalami perubahan yang sangat pesat. Hal ini perlu mendapat perhatian yang besar dari pemerintah Indonesia karena negara kesatuan Republik Indonesia dalam kenyataannya merupakan suatu negara kepulauan. Sebagai negara kepulauan, Indonesia memiliki banyak pelabuhan-pelabuhan laut yang tersebar dari Sabang sampai Merauke. Pelabuhan-pelabuhan laut tersebut dikelola oleh empat PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia, diantaranya adalah Pelabuhan Teluk Bayur Padang.

Pelabuhan ini merupakan salah satu pelabuhan besar di Indonesia dan satu-satunya

¹ PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia II, *Pertanahan dan Perairan Perusahaan PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia II Cabang Teluk Bayur*, Jakarta, 1997, hlm. 1.

pelabuhan terbesar dan memiliki fasilitas cukup memadai di pantai barat Sumatera”.² Sebagai akibatnya, pelabuhan ini mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting bukan saja untuk Propinsi Sumatera Barat, tetapi juga untuk propinsi disekitarnya dan salah satu pintu gerbang perekonomian Sumatera Barat.

Keadaan tersebut menuntut Pelabuhan Teluk Bayur mutlak harus dikembangkan dan ditata dengan serius dan terus menerus. Untuk mewujudkan hal tersebut, diperlukan pengelolaan secara baik dan menyeluruh agar operasional pelabuhan secara keseluruhan yang meliputi semua bidang usahanya sejalan dengan perkembangan dan pembangunan di segala bidang.

Pelabuhan ini dikelola oleh sebuah badan usaha yang berbadan hukum, yaitu PT (Persero) Pelabuhan Indonesia II Cabang Teluk Bayur. Perusahaan ini memiliki aktiva yang cukup besar nilainya dan di antaranya dalam bentuk tanah dan perairan. Di samping itu, aktiva tanah dan perairan mempunyai peranan penting dan strategis yang dapat menjamin kelangsungan usaha perusahaan sesuai dengan peran dan fungsinya karena berlangsungnya kegiatan perusahaan mutlak dilaksanakan di atas lahan yang tersedia.

Dengan demikian, faktor tanah di dalam kehidupan manusia mempunyai peranan yang sangat penting. Pada era pembangunan ini, arti penting tanah semakin disadari sebagai salah satu faktor penting yang akan menentukan keberhasilan pelaksanaan pembangunan. Sebagai wadah sumber kekayaan alam yang terdapat di darat, harus dapat dipahami bahwa tanah ialah wujud konkret dari salah satu modal dasar pembangunan nasional yang tercantum dalam GBHN.³

Fakta tentang adanya hubungan antara manusia dengan tanah dapat dipandang sebagai fakta hukum, yaitu fakta atau kenyataan yang diatur dan diberi akibat oleh hukum, sehingga dapat juga disebut dengan *Rechtsfeiten*. “*Rechtsfeiten* diartikan sebagai peristiwa-peristiwa hukum, yaitu peristiwa yang terjadi di dalam masyarakat yang diatur dan diberi akibat oleh hukum”.⁴ Hubungan antara manusia dengan tanah, tidak terkecuali di Indonesia, selalu diatur oleh hukum. Hukum yang mengatur hubungan antara manusia dengan tanah di Indonesia sebelum kemerdekaan, pada satu pihak diatur oleh hukum adat dan pada pihak lain diatur pula oleh hukum tanah kolonial Belanda yang berpangkal pada *Agrarische Wet Staatsblad* 1870 No. 55.⁵ Semenjak kemerdekaan Republik Indonesia, hubungan antara manusia dengan tanah di Indonesia, prinsip dasarnya ditetapkan oleh Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 (UUD), “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Ketentuan tersebut semenjak tanggal 24 September 1960 dijabarkan lebih lanjut oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang dikenal dengan UUPA. Pasal 2 ayat (1) UUPA tersebut menyatakan, “Atas dasar

² *Ibid.*

³ Soni Harsono, *Hukum Pertanahan Menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan Praktek Pelaksanaannya*. (Non Pub) Ceramah Pada Pembukaan Seminar Nasional Hukum Agraria ke III di Medan tanggal 20-21 September 1990. Badan Pertanahan Nasional, hlm. 8.

⁴ Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, hlm. 8.

⁵ *Ibid*, hlm. 9.

dalam Pasal 33 ayat (3) UUD dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat". Ketentuan Pasal 2 ayat (1) tidak menempatkan negara sebagai pemilik, melainkan menetapkan hak menguasai dari negara. Dengan tidak ditempatkannya negara sebagai pemilik, melainkan hanya memberikan hak menguasai kepada negara, berarti asas *domein* yang dianut oleh hukum agraria kolonial Belanda telah ditinggalkan oleh hukum agraria nasional, karena bukan saja bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, melainkan juga tidak sesuai dengan keadaan masyarakat Indonesia.

Begitu juga halnya dengan Pelabuhan yang memperoleh hak pengelolaan. Sebelum berlakunya UUPA pelabuhan diatur berdasarkan Stb. 1917 No. 464 mempunyai sesuatu hak yang diatur oleh perundang-undangan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 521 KUH Perdata, yaitu antara lain pantai, perairan dan pelabuhan adalah milik negara dan perusahaan pelabuhan diserahkan untuk mengelola pelabuhan, perairan dan pantai-pantai yang ada. "Berdasarkan hak tersebut oleh penguasa atau pengelola pelabuhan dibuat perjanjian-perjanjian sewa-menyewa tanah ataupun hak lain pelabuhan".⁶

Hal ini tentu akan bertentangan dengan prinsip hak menguasai dari negara, karena negara bukan pemilik tanah maka negara tidak dapat menyewakan tanah. Begitu juga bagi badan-badan negara yang mendapatkan sesuatu hak atas tanah yang pada hakikatnya merupakan delegasi wewenang dari pemerintah untuk memperoleh hak pengelolaan. Meskipun dalam perkembangan selanjutnya pengelola pelabuhan menyerahkan bagian-bagian tanah itu kepada pihak ketiga dengan suatu hak atas tanah berupa hak pakai dengan mengadakan suatu perjanjian penggunaan tanah.

Namun, hal tersebut masih dirasakan sebagai bentuk hak sewa atas tanah karena unsur esensial dalam perjanjian sewa terdapat dalam perjanjian penggunaan tanah, yaitu harga sewa yang dalam perjanjian penggunaan tanah disebut uang pemasukan dan jangka waktu. Hal ini tentunya tidak terlepas dari aturan-aturan dan hak yang timbul dari hak pengelolaan tersebut.

Begitu juga halnya dengan PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia II Cabang Teluk Bayur. Dalam kedudukannya sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN), PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia II Cabang Teluk Bayur memberikan pelayanan atas bidang-bidang usahanya yang tidak terlepas dari perhitungan keuntungan yang akan diperoleh (*profit oriented*) melalui kerjasama dengan pihak lain sebagai mitra. Kerjasama tersebut di antaranya dalam hal penggunaan tanah oleh pihak ketiga yang dituangkan dalam perjanjian.

Dengan adanya perjanjian yang telah disepakati berarti telah ada suatu hubungan hukum yang melahirkan hak dan kewajiban. Dalam arti hubungan yang diatur dan diakui oleh hukum. Didalam Buku III KUH Perdata yang mengatur tentang perikatan menganut sistem terbuka dan mengenal asas kebebasan, yang memberikan kebebasan kepada setiap orang untuk mengadakan atau tidak mengadakan perjanjian apa saja dan dengan siapa saja serta bebas pula untuk menentukan isi dan bentuk perjanjian tersebut asal tidak bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum.

⁶ Ramli Zein, *Op.Cit*, hlm. 70.

Asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*) ini mendapatkan eksistensinya dalam rumusan Pasal 1320 KUH Perdata yang memuat syarat sahnya perjanjian yaitu pada angka 4 ditentukan “suatu sebab yang tidak terlarang”.⁷ Artinya, kita diperbolehkan membuat perjanjian apa saja sepanjang tidak dilarang oleh undang-undang atau tidak bertentangan dengan kesusilaan dan ketertiban umum. Pembatasan terhadap kebebasan tersebut diatur dalam Pasal 1337 KUH Perdata.

Asas kebebasan berkontrak ini merupakan konsekuensi dari berlakunya asas kontrak sebagai hukum mengatur. Asas kebebasan berkontrak memberikan kebebasan kepada para pihak untuk membuat atau tidak membuat kontrak, demikian juga kebebasannya untuk mengatur sendiri isi kontrak tersebut.⁸ Di samping itu, para pihak juga dibolehkan mengenyampingkan peraturan-peraturan yang termuat dalam Buku III KUH Perdata. Dengan kata lain peraturan-peraturan yang ditetapkan dalam Buku III KUH Perdata itu hanya disediakan dalam hal para pihak yang mengadakan perjanjian tidak membuat peraturan sendiri. Artinya, peraturan-peraturan dalam Buku III KUH Perdata pada umumnya hanya merupakan “hukum pelengkap” (*aanvullend recht*), bukan hukum keras atau hukum yang memaksa.⁹ Dan selanjutnya perjanjian tersebut akan mengikat para pihak karena semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya, seperti diatur pada Pasal 1338 ayat 1 KUH Perdata.

Demikian juga halnya dengan perjanjian penggunaan tanah PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia II Cabang Teluk Bayur. Dengan asas kebebasan berkontrak dapat mengadakan suatu perjanjian dengan pihak ketiga sebagai mitra, di antaranya adalah perjanjian penggunaan tanah. Namun diperlukan pembatasan asas kebebasan berkontrak dalam perjanjian ini, karena menurut undang-undang pemegang hak pengelolaan tidak boleh menyewakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara karena ia bukan pemilik melainkan hanya sebagai pengelola. Bahkan negara sendiripun, karena negara bukan pemilik tanah melainkan hanya menguasai. Ketentuan ini sebagaimana terdapat dalam penjelasan Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA.

B. Subjek Hak Pengelolaan

Yang dapat menjadi pemegang Hak Pengelolaan menurut Pasal 67 ayat (1) Permenag/KBPN No 9/1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan 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 Pemerintah.

⁷ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, Hal. 46.

⁸ Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, Hal.12.

⁹ R. Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, PT. Intermasa, Jakarta, 1993, hlm. 128.

Dalam Ayat (2) disebutkan bahwa :

“Badan-badan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan Hak pengelolaan sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah”

C. Objek Hak Pengelolaan

Merujuk pada Pasal 2 UUPA, maka obyek dari hak pengelolaan seperti juga hak-hak atas tanah lainnya, adalah tanah yang dikuasai oleh negara. Penjelasan umum II angka (2) UUPA menyatakan bahwa:

“Kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya, hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu badan penguasa (departemen, jawatan atau daerah swatantra) untuk diperlukan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.”

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa obyek hak pengelolaan adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Kesimpulan yang sama juga akan diperoleh, apabila ditelusuri sejarah hak pengelolaan yang berasal dari hak penguasaan tanah negara yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953.

D. Hak Menguasai Negara atas Tanah

Prinsip “Hak Menguasai Negara” yang ditetapkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 ayat (1) UUPA di atas, berisi kewenangan yang dijelaskan oleh Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu:

“Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

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

“Dengan demikian kewenangan tersebut mengartikan negara sebagai personifikasi, dan seluruh rakyat mempunyai kewenangan pada tingkatan tertinggi untuk itu”.¹⁰

Negara sebagai organisasi kekuasaan mengatur dengan membuat peraturan, kemudian menyelenggarakan artinya melaksanakan (*execution*) atas penggunaan/peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*) dan pemeliharaannya (*maintenance*) dari

¹⁰ Maria S.W. Sumardjono dikutip oleh Boedi Harsono, *Kasus-Kasus Pengadaan Tanah Dalam Putusan Pengadilan (Suatu Tinjauan Yuridis)*, Mahkamah Agung RI, 1996, hlm. 88.

bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Juga untuk menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) hak-hak apa saja yang dapat dikembangkan dari hak menguasai dari negara tersebut. Dan kemudian menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) bagaimana seharusnya hubungan antara orang atau badan hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Berdasarkan kepada hak menguasai dari negara, ditentukan bermacam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada orang atau badan hukum menurut undang-undang dan peraturan-peraturan hukum lainnya.¹¹ Dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA dinyatakan, hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah :

- a. hak milik
- b. hak guna usaha
- c. hak guna bangunan
- d. hak pakai
- e. hak sewa
- f. hak membuka tanah
- g. hak memungut hasil hutan
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara yang disebutkan dalam Pasal 53.

Khusus mengenai hak pengelolaan telah ada semenjak sebelum berlakunya UUPA yang dikenal dengan hak penguasaan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953. Hak penguasaan ini kemudian oleh Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 dikonversi menjadi hak pengelolaan. Istilah “pengelolaan” disebut dalam Penjelasan Umum II angka (2) UUPA yang menyatakan bahwa negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (departemen, jawatan atau daerah swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Bertitik tolak dari Penjelasan Umum II angka (2) di atas, maka dapat disimpulkan bahwa landasan hukum dari hak pengelolaan di dalam UUPA telah disinggung oleh Penjelasan Umum UUPA tersebut. Namun hukum materilnya berada di luar UUPA.¹² Pasal 2 ayat (4) UUPA telah memberikan kemungkinan untuk memberikan suatu hak baru atas tanah asalkan hak tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, antara lain adalah hak pengelolaan.¹³ Selain itu Pasal 16 ayat (1) huruf (h) UUPA menyatakan “hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53”. Artinya, walaupun hak pengelolaan tidak ada disebutkan secara tegas dalam UUPA, tetapi UUPA memberikan kemungkinan untuk diadakannya hak pengelolaan yang dasar hukumnya secara implisit terdapat dalam pasal di atas.

¹¹ Lihat Pasal 4 Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹² Ramli Zein, *Op.Cit.* hal. 9.

¹³ Lihat Pasal 2 ayat (4) Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Pemerintah akan memberikan hak pengelolaan kepada suatu departemen, jawatan, instansi dan daerah swatantra, apabila tanah itu di samping akan dipergunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, juga ada bagian-bagian tanah itu yang diserahkan kepada pihak ketiga dengan suatu hak penguasaan atas tanah. Jika tidak demikian, oleh pemerintah hanya akan diberikan hak pakai selama tanah itu diperlukan untuk pelaksanaan tugasnya. Hal ini diatur pada Pasal 1 dan Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965.

Prinsip hak menguasai negara di dalam peraturan perundang-undangan negara Republik Indonesia untuk pertama kali ditetapkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.¹⁴ Di dalam bidang agraria kemudian dikembangkan oleh UUPA pada Pasal 2 ayat (1) bahwa “atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1: bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Dasar dari hak menguasai negara pada hakikatnya adalah tujuan yang hendak dicapai oleh bangsa dan negara seperti yang ditetapkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini diperjelas oleh Pasal 2 ayat (3) UUPA yang menyatakan bahwa “wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur”.¹⁵ Selanjutnya Penjelasan Umum II angka (2) UUPA menyatakan bahwa negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (departemen, jawatan atau daerah swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat 4 UUPA). Ketentuan inilah yang menjadi landasan hukum “hak pengelolaan” dalam UUPA sebagai pendelegasian wewenang atas prinsip hak menguasai negara meskipun secara eksplisit penyebutan hak pengelolaan tidak terdapat dalam undang-undang tersebut.

E. Hak yang dapat diberikan oleh pemegang Hak Pengelolaan atas Tanah Negara kepada Pihak Ketiga

Prosedur untuk mendapatkan hak atas bagian-bagian tanah hak pengelolaan seperti juga mendapatkan hak atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah melalui permohonan hak yang diajukan kepada pejabat yang berwenang sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977, hak yang dapat diberikan kepada pihak ketiga atas hak pengelolaan adalah Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, sesuai dengan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang telah dipersiapkan oleh pemegang hak pengelolaan.

¹⁴ Ramli Zein, *Op.Cit.*, hlm. 44.

¹⁵ *Ibid.*

Pada Pasal 3 peraturan ini menyebutkan bahwa setiap penyerahan penggunaan tanah yang merupakan bagian dari tanah hak pengelolaan, baik yang disertai ataupun tidak disertai dengan pendirian bangunan di atasnya, wajib dilakukan dengan pembuatan perjanjian tertulis antara pemegang hak pengelolaan dan pihak ketiga yang bersangkutan. Perjanjian tersebut antara lain memuat :

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

Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 menyatakan :

1. Permohonan Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diajukan oleh pihak ketiga yang memperoleh penunjukan/penyerahan tersebut pada Pasal 2 dengan perantaraan pemegang hak pengelolaan yang bersangkutan.
2. Pemegang hak pengelolaan berkewajiban untuk melengkapi berkas-berkas permohonan tersebut dan meneruskan kepada Menteri Dalam Negeri/Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan, disertai usul-usul tentang syarat-syarat yang harus ditaati oleh penerima hak.
3. Permohonan tersebut diajukan dan diselesaikan menurut tata cara dan wewenang sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973 jo Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 dengan memperhatikan peraturan-peraturan agraria yang berlaku.
4. Selain memenuhi kewajibannya terhadap pemegang hak pengelolaan yang bersangkutan, penerima hak berkewajiban membayar administrasi kepada Kantor Bendahara Negara dan sumbangan kepada Yayasan Dana Land-reform serta biaya pendaftaran tanah sebagai yang disebutkan didalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1975.

Permohonan hak atas tanah yang luasnya tidak melebihi 2.000 M/2, permohonan diajukan kepada Gubernur Kepala Daerah. Jika luas tanah yang dimohonkan haknya melebihi 2.000 M/2 maka permohonan diajukan kepada Menteri Dalam Negeri (sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional). Permohonan hak diajukan melalui kantor pertanahan kabupaten/kotamadya setempat untuk diproses dan diteruskan kepada kantor wilayah badan pertanahan nasional propinsi untuk diproses dan diteruskan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional.¹⁶ Jika semua persyaratan telah dipenuhi, maka diterbitkanlah surat keputusan pemberian hak dan hak tersebut harus didaftarkan pada kantor badan pertanahan setempat guna memperoleh alat bukti hak yang kuat yang disebut dengan sertifikat.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa hak atas tanah tersebut tidak dapat

¹⁶ Ramli Zein, *op.cit.*, hlm. 123.

diberikan sendiri oleh pemegang hak pengelolaan, melainkan harus diusulkan kepada instansi/pejabat yang berwenang menurut tata cara dan syarat-syarat yang sudah ditetapkan. Namun dalam prakteknya, pemegang hak pengelolaan melaksanakan sendiri pemberian hak kepada pihak ketiga tanpa adanya pendaftaran hak, bahkan pemberian hak tersebut berupa hak sewa sebagaimana yang terjadi dalam perjanjian penggunaan lahan pelabuhan. Padahal sebagaimana yang diatur, bahwa terhadap hak pengelolaan tidak dapat diberikan hak sewa atas tanah.

Khusus mengenai hak pengelolaan pelabuhan, atas bagian-bagian tanah hak pengelolaan hanya dapat diserahkan kepada pihak ketiga dengan *Hak Guna Bangunan* dan *Hak Pakai*, sepanjang tanah itu telah terdaftar dan mempunyai sertifikat, sebagaimana yang diatur pada Pasal 11 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977. Pengertian Hak Guna Bangunan menurut Pasal 35 ayat (1) UUPA adalah sebagai berikut :

“Hak Guna Bangunan merupakan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun”.

Sedangkan pengertian Hak Pakai terdapat pada Pasal 41 ayat (1) UUPA adalah sebagai berikut :

“Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang”.

Hak Pakai dapat diberikan :

1. selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.

“Namun dalam hal ini dipedomani ketentuan Pasal 5 (a) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah yang menyebutkan tidak melebihi 10 (sepuluh) tahun”.¹⁷

2. dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

Dengan demikian pemberian hak pakai kepada pihak ketiga atas dasar hak pengelolaan bukanlah pemberian hak sewa, karena objek dari hak pengelolaan adalah tanah negara maka praktek pemberian hak sewa tidak dibolehkan”.¹⁸ Namun prakteknya antara hak pakai dan hak sewa dirasakan tidak ada perbedaan, karena hak pakai tanah atas dasar hak pengelolaan tanpa adanya pendaftaran dan sertifikat maka dapat dikatakan hanya berupa pemberian hak sewa melalui perjanjian sewa-menyewa.

UUPA bukan saja tidak mengenal persewaan tanah negara, bahkan justru menghapus sistem persewaan tanah negara yang dikembangkan oleh pemerintah kolonial Belanda. Negara dan badan-badan negara tidak berwenang menyewakan tanah karena tanah bukan milik negara melainkan hanya dikuasai oleh negara. Dengan kata lain, negara bukan

¹⁷ Ramli Zein, *op.cit.*, hlm. 62.

¹⁸ *Ibid.* hal. 122.

pemilik tanah. Hak pengelolaan yang pada hakikatnya merupakan delegasi wewenang dari hak menguasai negara, tidak menetapkan adanya kewenangan pemegang hak pengelolaan untuk menyewakan tanah kepada pihak ketiga. UUPA memang mengatur tentang hak sewa, namun merupakan hak sewa untuk mendirikan bangunan atas tanah milik orang lain dan bukan atas tanah negara, hak sewa tersebut bersifat *personlijk*.¹⁹

Dengan berpedoman pada aturan-aturan hukum yang berlaku dan memperhatikan asas-asas hukum dalam membuat suatu perjanjian maka praktek pemberian hak sewa atas tanah negara melalui perjanjian sewa-menyewa tidak akan terjadi. Dalam artian, para pihak tidak keliru dalam memaknai suatu aturan ataupun asas, misalnya dalam hal asas kebebasan berkontrak, undang-undang memberikan kebebasan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengadakan perjanjian tentang apa saja dengan batasan bahwa perjanjian tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kepatuhan dan ketertiban umum, sebagaimana yang diatur pada pasal 1337 KUH Perdata. Artinya, perjanjian tersebut harus memenuhi syarat sah perjanjian yang diatur pada Pasal 1320 KUH Perdata. Perlu dipahami bahwa asas kebebasan berkontrak dibatasi oleh rambu-rambu hukum, yaitu:²⁰

- a) Harus memenuhi syarat sebagai suatu kontrak
- b) Tidak dilarang oleh undang-undang
- c) Tidak bertentangan dengan kebiasaan yang berlaku
- d) Harus dilaksanakan dengan itikad baik.

F. Penyalahgunaan Hak Pengelolaan oleh PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia II Cabang Teluk Bayur

Dalam praktek penerapan Hak Pengelolaan oleh PT.(Persero) Pelabuhan Indonesia II, diterbitkanlah SK Direksi PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia II No. HK.56/1/2/PI.II-2000 tanggal 3 Januari 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyerahan Penggunaan Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan, Perairan, Bangunan dan Ruangan dilingkungan PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia.

Dalam ketentuan SK Direksi PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia II No. HK.56/1/2/PI.II-2000 tersebut mengatur mengenai ketentuan-ketentuan pokok tata cara penyerahan penggunaan tanah HPL Pelabuhan sebagai berikut :

- a. Penyerahan penggunaan bagian-bagian tanah HPL dilakukan dengan cara :
 1. Dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan jika tidak digunakan perluasan pelabuhan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dengan mempertimbangkan:
 - a. Lokasi tidak berada di lokasi pelayanan kapal dan barang.
 - b. Sesuai dengan area peruntukannya.
 - c. Pembayaran uang pemasukan penggunaan tanah dibayar sekaligus dimuka.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Hasanudin Rahman, *Legal Drafting*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 11.

- d. Perjanjian harus didaftarkan di Kantor Notaris Pejabat Pembuat Akta Tanah atas beban pengguna.
 - e. Rencana pemanfaatan lahan dan paket pelaksanaan pembangunan fasilitas pelabuhan.
 - f. Rencana pemanfaatan lahan oleh pemohon.
 - g. Kegiatan yang dilaksanakan tidak menimbulkan dampak lingkungan.
2. Diberikan dengan *hak sewa untuk bangunan* dengan jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun atas persetujuan Direksi dengan pertimbangan Pasal 44-45 UUPA No. 5 Tahun 1960.
 - a. Luas tanah 5.000 M/2 keatas.
 - b. Sesuai dengan area peruntukannya.
 - c. Uang pemasukan penggunaan tanah dibayar sekaligus dimuka atau tahunan.
 - d. Perjanjian harus didaftarkan di Kantor Notaris atas beban pengguna.
 - e. Rencana pemanfaatan lahan dan paket pelaksanaan pembangunan fasilitas pelabuhan.
 - f. Rencana pemanfaatan lahan oleh pemohon.
 - g. Kegiatan yang dilaksanakan tidak menimbulkan dampak lingkungan.
 3. Diberikan dengan *hak sewa untuk bangunan* dengan jangka waktu paling lama maksimal 10 (sepuluh) tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun atas persetujuan General Manager dengan mempertimbangkan :
 - a. Luas tanah sampai dengan 5.000 M/2.
 - b. Sesuai dengan area peruntukannya.
 - c. Uang pemasukan penggunaan tanah dibayar sekaligus dimuka atau tahunan.
 - d. Kegiatan yang dilaksanakan tidak menimbulkan dampak lingkungan.
 - b. Penyerahan penggunaan bagian-bagian tanah HPL dan non HPL harus dapat memberikan nilai tambah selain dari *sewa tanah*.
 - c. Penyerahan penggunaan bagian-bagian tanah HPL dan non HPL kepada pihak kedua sewaktu-waktu dapat dibatalkan, apabila dalam masa berlakunya perjanjian diperlukan untuk kepentingan operasional/pengembangan pelabuhan dan atau dalam jangka waktu tertentu yang telah ditetapkan tidak dimanfaatkan oleh pengguna.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut terlihat bahwa hak yang diberikan oleh PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia II Cabang Teluk Bayur atas tanah negara dengan hak pengelolaan kepada pihak ketiga dalam hal ini adalah pihak pengguna tanah yaitu *Hak Guna Bangunan dan Hak Sewa Untuk Bangunan*. Hal ini jelas bertentangan dengan aturan yang berlaku yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri No.1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan Dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya, karena seharusnya hanya dapat diberikan berupa Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. UUPA memang mengatur tentang hak sewa namun berupa hak sewa untuk mendirikan bangunan atas tanah hak milik orang lain, bukan atas

tanah yang dikuasai negara. Hak sewa itu hanya bersifat *personlijk*, karena itu tidak ada keharusan mendaftarkannya. Akibatnya hanya berlaku bagi para pihak saja.

Dalam prakteknya perjanjian penggunaan lahan oleh PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia II Cabang Teluk Bayur memberikan hak kepada pihak ketiga berupa Hak Guna Bangunan dan Hak Sewa atas lahan pelabuhan yang dikelola. Hak Pakai seolah-olah dianggap sama dengan Hak Sewa, artinya uang pemasukan atau uang sewa yang diterima merupakan suatu bentuk pembayaran sewa atas lahan pelabuhan yang dipakai oleh pihak ketiga tersebut. Pemahaman ini jelas keliru seperti yang telah dijelaskan mengenai hak sewa diatas.

Secara yuridis perjanjian ini akan mempunyai dampak yang sangat fatal bagi pemegang hak pengelolaan pelabuhan dengan pihak mitra kerjasama, berkaitan dengan perjanjian penggunaan tanah yang memberikan hak sewa kepada pihak pengguna tanah.

Jika dilihat dari syarat sahnya suatu perjanjian sebagaimana yang diatur pada Pasal 1320, yaitu :

- a. Syarat subjektif :
 1. sepakat mereka yang mengikatkan diri.
 2. kecakapan untuk membuat suatu perikatan.

Dalam hal ini para pihak telah memenuhi syarat subjektif dari suatu perjanjian.

- b. Syarat objektif :
 1. suatu hal tertentu.
 2. sebab yang halal.

Dengan demikian, perjanjian penggunaan tanah ini dimana yang menjadi hal tertentu atau objek perjanjian adalah tanah negara yang disewakan maka hal tersebut tidak sesuai dengan aturan prinsip hak menguasai negara. Dan melihat kepada objek dari hak pengelolaan, yaitu tanah negara dan sifat dari hak pengelolaan yang *publicrechtelijk*, maka praktek pemberian hak sewa ini tidak dibolehkan. Pemegang hak pengelolaan atas tanah negara seharusnya tidak boleh menyewakan tanah, karena ia bukan pemilik melainkan hanya sebagai pengelola atas pendelegasian wewenang hak menguasai negara atas tanah. Bahkan negara sendiri juga bukan sebagai pemilik tanah melainkan hanya “menguasai”.

Hak pengelolaan yang pada hakekatnya merupakan delegasi wewenang dari hak menguasai negara, tidak menetapkan adanya kewenangan pemegang hak pengelolaan untuk menyewakan tanah kepada pihak ketiga. Artinya, perjanjian penggunaan tanah oleh PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia II Cabang Pelabuhan Teluk Bayur yang memberikan hak sewa kepada pihak ketiga melalui perjanjian sewa penggunaan tanah atas tanah hak pengelolaan tersebut tidak memenuhi syarat objektif dari suatu perjanjian.

Konsekuensi dari suatu perjanjian yang tidak memenuhi syarat objektif perjanjian maka perjanjian tersebut “batal demi hukum” (*nietig*). Hal inilah yang seharusnya terjadi terhadap perjanjian penggunaan tanah oleh PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia II Cabang Pelabuhan Teluk Bayur yang memberikan hak sewa kepada pihak ketiga, namun dalam kenyataannya perjanjian tersebut terus berlaku dan dilaksanakan tanpa menimbulkan masalah, baik antara para pihak yang terlibat dalam perjanjian maupun dengan institusi pemerintah. Ini disimpulkan sebagai akibat tidak adanya peraturan perundang-undangan

yang lebih jelas yang mengatur mengenai pelaksanaan dari kewenangan yang tersimpul dari hak pengelolaan, terutama mengenai larangan persewaan atas tanah negara yang diberikan kepada kepada subjek penerima hak pengelolaan.

Dibutuhkan suatu tahapan dan dukungan peraturan baru agar perubahan paradigma pengelolaan pelabuhan dapat berjalan dengan baik. Peninjauan kembali peraturan yang mengatur tentang perjanjian bisnis di sektor kepelabuhanan mutlak dilaksanakan karena berhubungan dengan kepentingan negara dan masyarakat Indonesia. Dengan kata lain, perlu adanya undang-undang yang mengatur mengenai hak pengelolaan, tidak saja hanya berupa peraturan setingkat peraturan menteri seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977.

Perhatian pemerintah sangat diharapkan untuk meninjau kembali perjanjian-perjanjian bisnis yang dilakukan oleh pelaku usaha bisnis kepelabuhanan. Apakah semua perjanjian tersebut sesuai dengan peraturan atau justru melanggar, jangan sampai akhirnya merugikan banyak pihak dengan tujuan untuk menguntungkan satu kelompok saja.

G. Penutup

Menurut aturan SK Direksi PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia II No. HK.56/1/2/PI.II-2000 tanggal 3 Januari 2000 penyerahan penggunaan bagian-bagian tanah HPL pelabuhan dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan dan Hak Sewa atas bangunan. Hal ini bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.1 Tahun 1977, di mana hak yang dapat diberikan atas tanah hak pengelolaan adalah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Jika dikaji dan ditinjau secara yuridis perjanjian ini akan mempunyai dampak yang sangat fatal dan menjadi kendala terhadap kelangsungan kerjasama antara PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia II Cabang Pelabuhan Teluk Bayur dengan pihak pengguna tanah tersebut. Hal ini berkaitan dengan objek dari perjanjian penggunaan tanah tersebut yaitu tanah yang dikuasai negara dimana atas tanah tersebut tidak boleh disewakan. Artinya syarat objektif suatu perjanjian berupa “suatu hal tertentu” tidak terpenuhi karena objeknya adalah tanah negara, konsekuensinya perjanjian tersebut “batal demi hukum” (*nietig*). Namun dalam kenyataannya perjanjian tersebut terus berlaku dan dilaksanakan tanpa menimbulkan masalah, baik antara para pihak yang terlibat dalam perjanjian maupun dengan institusi pemerintah. Ini disimpulkan sebagai akibat tidak adanya peraturan perundang-undangan yang lebih jelas yang mengatur mengenai pelaksanaan dari kewenangan yang tersimpul dari hak pengelolaan, terutama mengenai larangan persewaan atas tanah negara yang diberikan kepada kepada subjek penerima hak pengelolaan.

H. Daftar Pustaka

Buku-Buku

- Boedi Harsono, *Kasus-kasus Pengadaan Tanah Dalam Putusan Pengadilan (Suatu Tinjauan Yuridis)*, Mahkamah Agung RI, 1996.
- Hasanudin Rahman, *Legal Drafting*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Kartini Muljadi, dan Gunawan Widjaja, *Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004.

- Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- Parlindungan, A.P., *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-undang Pokok Agraria*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1989.
- PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia II, *Pertanahan dan Perairan PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia II Cabang Teluk Bayur*, Jakarta.
- Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995.
- Soni Harsono, *Hukum Pertanahan Menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan Praktek Pelaksanaannya*. (Non Pub) Ceramah Pada Pembukaan Seminar Nasional Hukum Agraria ke III di Medan tanggal 20-21 September 1990. Badan Pertanahan Nasional.
- Subekti, R. *Pokok-pokok Hukum Perdata*, PT. Intermedia, Jakarta, 1993.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Lembaran Negara RI Tahun 1960 Nomor 104.
- Peraturan Pemerintah R.I. Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara.
- Peraturan Menteri Agraria R.I. Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-ketentuan Tentang Kebijaksanaan Selanjutnya.
- Peraturan Menteri Agraria R.I. Nomor 1 Tahun 1966 Tentang Pendaftaran Hak Pakai Dan Hak Pengelolaan.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri R.I. Nomor 6 Tahun 1972 Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri R.I. Nomor 1 Tahun 1977 Tentang Tata Cara Permohonan Dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya.
- Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri R.I. dan Menteri Perhubungan R.I. Nomor 191 Tahun 1969 Tentang Penyediaan Dan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Pelabuhan.
- 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.