

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGUASAAN ATAS TANAH

Urip Santoso

Fakultas Hukum Universitas Airlangga

E-mail: urip_sts@yahoo.com

Abstract

Tenure of land that can be controlled by local government is the Right to Use and Right Management of Land. Local government authority of the land with the status of Right to Use is the use of land for the benefit of its duties. If the land statutes Right Management of Land, the authority is planning designation and land use, land use for the benefit of its operation, and handed the parts of Right Management of Land to third parties and/or work with third parties. Local government are not authorized to lease land Right to Use and their Right Management of land to another party.

Key words: authority, local government, tenure of land

Abstrak

Hak penguasaan atas tanah yang dapat dikuasai oleh pemerintah daerah adalah hak pakai dan hak pengelolaan. Kewenangan pemerintah daerah terhadap tanahnya yang berstatus hak pakai adalah mempergunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya. Kalau tanahnya berstatus hak pengelolaan, maka kewenangannya adalah merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, dan menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga. pemerintah daerah tidak berwenang menyewakan tanah hak pakai dan hak pengelolaan kepada pihak lain.

Kata Kunci: kewenangan, pemerintah daerah, hak penguasaan atas tanah

Pendahuluan

Ketentuan-ketentuan pokok tentang per-tanahan di Indonesia diatur dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, LNRI Tahun 1960 No. 104 - TLNRI No. 2043 atau yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA berlaku sejak tanggal 24 September 1960 dan sejak saat itu berlakulah hukum tanah nasional. Muchsin menyatakan bahwa tujuan UUPA adalah untuk kemakmuran rakyat. Tujuan UUPA ini sesuai dengan tujuan berbangsa dan berne-gara, yaitu terwujudnya kesejahteraan rakyat.¹

Disebutkan ruang lingkup agraria dalam UUPA, yaitu meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalam-nya. Ruang lingkup bumi meliputi permukaan

bumi (tanah), tubuh bumi, dan ruang yang ada di bawah permukaan air. Dengan demikian, ta-nah merupakan bagian kecil dari agraria. Tanah yang dimaksudkan disini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya meng-atur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pe-ngertian yuridis, yang disebut hak penguasaan atas tanah. Dalam hak penguasaan atas tanah terdapat kewenangan, kewajiban, dan atau la-rangan bagi pemegang haknya untuk berbuat se-suatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolok ukur pembeda di an-tara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah. Dalam hak penguasaan a-tas tanah terdapat kewenangan yang dapat dilak-ukan, kewajiban yang harus dilakukan, dan la-rangan yang tidak boleh dilakukan bagi peme-gang haknya.

¹ Muchsin, "Mengenang 51 Tahun Undang-undang Pokok Agraria: Eksistensi, Regulasi, dan Konflik Agraria", *Jurnal Varia Peradilan*, November 2011, Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan HAM RI hlm. 5.

Salah satu hak penguasaan atas tanah adalah hak menguasai Negara atas tanah. Hak menguasai Negara atas tanah diatur dalam Pasal 2 UUPA. Wewenang hak menguasai Negara atas tanah dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu:

- 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.

Pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah dapat dikuasakan atau dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah. Pernyataan ini dapat diselaraskan dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah maupun Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.²

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUPA menetapkan bahwa bersumber dari hak menguasai Negara atas tanah ditentukan macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, serta badan-badan hukum. Hak atas tanah dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang perorang dari warga Negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, beberapa orang secara bersama-sama, badan hukum Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, dan badan hukum privat atau badan hukum publik.

Hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA dijabarkan macamnya oleh Pasal 16 ayat (1) UUPA dan Pasal 53 UUPA.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah yang diiliki. Perkataan mempergunakan mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan mengambil manfaat mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan. Sistem dalam UUPA menentukan bahwa macam hak atas tanah bersifat terbuka, artinya masih terbuka peluang adanya penambahan macam hak atas tanah baru yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Penambahan macam hak atas tanah baru disebabkan oleh dinamika pembangunan.³

Berdasarkan subjek hukumnya, hak atas tanah dapat dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum. Subjek hukum yang berbentuk perseorangan dapat berasal dari warga Negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia. Subjek hukum yang berbentuk badan hukum dapat berupa badan hukum privat atau badan hukum publik, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Salah satu badan hukum yang dapat menguasai tanah adalah pemerintah daerah, yaitu pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Perseorangan dimungkinkan memperoleh atau mendapatkan hak atas tanah. Hak atas tanah tersebut tidak bersifat absolut, tetapi mempunyai fungsi sosial, seperti yang disebutkan dalam Pasal 6 UUPA.⁴ Dalam mempergunakan tanah harus ada keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum, dalam mempergunakan tanah tidak boleh merugikan kepentingan orang lain, penggunaan tanah harus disesuaikan

² Sri Winarsi, "Wewenang Pertanahan di Era Otonomi Daerah", *Jurnal Yuridika*, Vol. 23 No. 3, September 2008, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, hlm. 263.

³ Urip Santoso, "Pengaturan Hak Pengelolaan", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 15 No. 1, Juni 2008, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, hlm. 142.

⁴ Eman, "Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum". *Jurnal Yuridika*, Vol. 23 No. 1, Januari 2008, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, hlm. 52.

dengan keadaan, sifat dari haknya, dan penggunaan tanah bermanfaat bagi pemegang haknya maupun masyarakatnya.

Masalah yang hendak dikaji dalam tulisan ini dapat dirumuskan sebagai berikut. *Pertama*, hak penguasaan atas tanah oleh pemerintah daerah; dan *kedua*, bentuk kewenangan pemerintah daerah dalam hak penguasaan atas tanah.

Hak Penguasaan Atas Tanah oleh Pemerintah Daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (1) UUPA dan Pasal 53 UUPA, hak atas tanah yang dapat dikuasai oleh Pemerintah Daerah adalah hak pakai. Hak pakai diatur dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 UUPA. Lebih lanjut tentang Hak pakai diatur dalam Pasal 39 sampai dengan Pasal 58 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak pakai Atas Tanah. Pengertian hak pakai disebutkan dalam Pasal 41 ayat (1) UUPA, yaitu: 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 dengan 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 ini.

Hak pakai dapat digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan yaitu pada kata menggunakan dan atau dapat digunakan untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan yaitu pada kata memungut hasil dari tanah. Hak pakai dapat berasal dari tanah Negara, atau tanah milik orang lain. Hak pakai yang berasal dari tanah negara terjadi dengan keputusan pemberian hak, sedangkan hak pakai yang berasal dari tanah hak milik terjadi dengan perjanjian dengan pemilik tanah.

Ketentuan Pasal 42 UUPA mengatur mengenai pihak bahwa yang dapat mempunyai hak pakai, adalah Warga Negara Indonesia; Orang asing yang berkedudukan di Indonesia; Badan hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia

dan berkedudukan di Indonesia; dan Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Ketentuan Pasal 42 UUPA menunjukkan bahwa tidak disebutkan secara tegas bahwa pemerintah daerah (pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota) sebagai pihak yang dapat mempunyai hak pakai. Ketentuan tersebut hanya disebutkan bahwa salah satu subjek hak pakai adalah badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Pengaturan mengenai Pemerintah Daerah sebagai subjek hak pakai, pada Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijaksanaan Selanjutnya, yang mengatur Jika hak penguasaan atas tanah yang diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat dan Daerah Swatantra dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi Hak pakai. Selanjutnya dalam Pasal 1 huruf a Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak pakai dan Hak Pengelolaan diatur bahwa selain hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan, maka harus pula didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah no. 10 Tahun 1961, yaitu semua hak pakai, termasuk yang diperoleh departemen-departemen, direktorat-direktorat dan daerah-daerah swatantra sebagai dimaksud dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965.

Ketentuan Pasal 39 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 mengatur bahwa yang dapat mempunyai hak pakai, adalah: Warga Negara Indonesia; Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; Departemen, Lembaga pemerintah non departemen, dan pemerintah daerah; Badan-badan keagamaan dan sosial; Orang asing yang berkedudukan di Indonesia; Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia; dan Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional. Berdasarkan Pasal 39 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, pemerintah daerah termasuk salah satu subjek hak pakai atas tanah.

Ketentuan dalam Pasal 49 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 disebutkan bahwa hak pakai dapat diberikan kepada: Warga Negara Indonesia; Orang asing yang berkedudukan di Indonesia; Instansi Pemerintah; Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; dan Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Ketentuan tersebut tidak mengatur secara tegas bahwa pemerintah daerah merupakan subjek hak pakai atas tanah. Pasal 49 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 hanya menyebutkan bahwa instansi pemerintah dapat diberikan hak pakai. Instansi Pemerintah menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah Lembaga Negara, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Provinsi, atau Pemerintah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, jelaslah bahwa Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai pemerintah daerah merupakan subjek Hak pakai atas tanah.

Selain hak pakai atas tanah, hak penguasaan atas tanah yang dapat dikuasai oleh Pemerintah Daerah adalah hak Pengelolaan. UUPA, secara tersurat, 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, dan hak pakai, atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (departemen, jawatan, atau

daerah swatantra) untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing”

Sebelum diundangkan UUPA terdapat Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara. Dalam peraturan pemerintah ini ditetapkan bahwa penguasaan atas tanah negara dapat diserahkan kepada daerah swatantra untuk menyelenggarakan kepentingan daerahnya. Hak penguasaan atas tanah Negara yang diberikan kepada daerah swatantra dengan berlakunya Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 dapat dikonversi menjadi hak pengelolaan. Istilah hak pengelolaan muncul dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965, yaitu jika tanah Negara sebagai dimaksud dalam Pasal 1, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut di atas dikonversi menjadi Hak Pengelolaan sebagai dimaksud dalam Pasal 5 dan 6, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan”.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tercipta jenis hak baru yang disebut hak pengelolaan. Hak pengelolaan berasal dari konversi hak penguasaan atas tanah negara. Istilah hak pengelolaan tidak terdapat dalam UUPA. Namun demikian, Hak Pengelolaan sebenarnya berasal dari terjemahan Bahasa Belanda, yang berasal dari kata *Beheersrecht*, artinya hak penguasaan. Hak penguasaan diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 mewajibkan kepada Daerah Swatantra untuk mendaftarkan Hak Pengeloalannya kepada Kantor Pendaftaran Tanah melalui mekanisme penegas-an konversi. Dalam perkembangannya, Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menetapkan bahwa hak pengelolaan termasuk salah satu obyek pendaftaran tanah.

Pengertian hak pengelolaan diatur dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 jo Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu: Hak Pengelolaan adalah hak menguasai negara yang kewe-

nangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya". Pengertian lebih lengkap tentang hak pengelolaan dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dan Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 112 Tahun 2000 tentang Penge-naan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan, yaitu: hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Ada beberapa ketentuan yang menunjukkan bahwa pemerintah daerah dapat mempunyai tanah hak pengelolaan. *Pertama*, Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Hak pengelolaan dapat diberikan kepada departemen, direktorat, dan daerah swatantra. *Kedua*, Pasal 1 huruf b Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966. Hak pengelolaan dapat diberikan kepada departemen, direktorat, dan daerah swatantra. *Ketiga*, Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan. Hak pengelolaan dapat diberikan kepada perusahaan pembangunan perumahan yang seluruh modalnya berasal dari Pemerintah dan/atau pemerintah daerah. *Keempat*, Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1997 tentang Penge-naan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan. 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). *Kelima*, Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999. Badan-badan hukum yang dapat diberikan hak pengelolaan,

adalah instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah, badan usaha milik negara (BUMN), Badan usaha milik daerah (BUMD), PT Persero, badan otorita dan badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh pemerintah.

Ada beberapa peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan mengatur cara perolehan tanah oleh seseorang atau badan hukum. *Pertama*, pemberian hak. Seseorang atau badan hukum memperoleh hak penguasaan atas tanah yang berasal dari tanah negara melalui permohonan pemberian hak. *Kedua*, penegasan konversi. Seseorang atau badan hukum memperoleh hak penguasaan atas tanah melalui perubahan hak (konversi) dari status hak atas tanah menurut hukum yang lama sebelum berlakunya UUPA menjadi hak atas tanah menurut UUPA. *Ketiga*, beralihnya hak. Seseorang memperoleh hak penguasaan atas tanah melalui pewarisan dari pewaris. *Keempat*, pemindahan hak. Seseorang atau badan hukum memperoleh hak penguasaan atas tanah melalui pemindahan hak dengan cara jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam modal perusahaan atau lelang. *Kelima*, perjanjian penggunaan tanah. Seseorang atau badan hukum memperoleh hak guna bangunan atau hak pakai melalui perjanjian penggunaan tanah dengan pemegang hak pengelolaan. *Keenam*, perubahan hak. Seseorang memperoleh hak milik melalui perubahan hak yang berasal dari hak guna bangunan, perubahan hak guna bangunan menjadi hak pakai, atau badan hukum memperoleh hak guna bangunan melalui perubahan hak yang berasal dari hak milik.

Ada dua cara perolehan hak pakai atau Hak Pengelolaan oleh Pemerintah Daerah. *Pertama*, Penegasan konversi. Konversi adalah perubahan status hak atas tanah menurut hukum yang lama sebelum berlakunya UUPA, yaitu hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat, hukum adat, dan Daerah swatantra menjadi hak atas tanah menurut UUPA. Perolehan hak pakai dan hak pengelolaan oleh pemerintah daerah melalui penegasan konversi diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965, pemerintah daerah (daerah swatantra)

berkewajiban mendaftarkan konversi hak pakai dan hak pengelolaan yang berasal dari hak penguasaan atas tanah negara kepada kantor pendaftaran tanah setempat. Melalui penegasan konversi, hak penguasaan atas tanah negara yang dimiliki oleh pemerintah daerah (daerah swatantra) diubah haknya menjadi hak pakai atau hak pengelolaan. Hak penguasaan atas tanah negara yang tanahnya dipergunakan untuk kepentingannya sendiri oleh pemerintah dikonversi menjadi hak pakai, sedangkan hak penguasaan atas tanah negara yang tanahnya di samping dipergunakan untuk kepentingannya sendiri oleh pemerintah daerah juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga oleh pemerintah daerah dikonversi menjadi hak pengelolaan. Hak pakai dan hak pengelolaan ini lahir setelah hak penguasaan atas tanah negara didaftarkan ke kantor pendaftaran tanah dan diterbitkan sertifikat hak pakai atau hak pengelolaan sebagai tanda bukti haknya.

Kedua, pemberian hak. Pemberian hak menurut Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, adalah penetapan pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah negara, perpanjangan jangka waktu hak, pembaharuan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak di atas hak pengelolaan. Bentuk penetapan pemerintah dalam pemberian hak berupa surat keputusan yang diterbitkan oleh kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, atau Pejabat Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberikan pelimpahan kewenangan untuk memberikan hak atas tanah. Dalam pemberian hak ini, hak pakai atau hak pengelolaan diperoleh berasal dari tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang dimohonkan oleh pemerintah daerah. Ketentuan tentang perolehan hak pakai atau hak pengelolaan melalui pemberian hak semula diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973, kemudian dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999. Secara garis besar, perolehan hak pakai atau hak pengelolaan oleh pemerintah daerah melalui pemberian hak, yaitu pemerintah dae-

rah mengajukan permohonan hak pakai atau hak pengelolaan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Semua persyaratan yang ditentukan dalam permohonan pemberian hak apabila dipenuhi oleh pemerintah daerah, maka Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menerbitkan surat keputusan pemberian hak pakai atau hak pengelolaan. Surat keputusan pemberian hak pakai atau hak pengelolaan wajib didaftarkan oleh pemerintah daerah kepada kepala kantor pertanahan kabupaten/kota setempat untuk diterbitkan sertifikat hak pakai atau hak pengelolaan sebagai tanda bukti haknya. Pendaftaran surat keputusan pemberian hak pakai atau hak pengelolaan oleh pemerintah daerah kepada kepala kantor pertanahan kabupaten/kota setempat menandai lahirnya hak pakai atau hak pengelolaan. Tujuan diterbitkannya sertifikat adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya, mendapatkan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.⁵

Bentuk Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Hak Penguasaan Atas Tanah

Pemberian sesuatu hak penguasaan atas tanah kepada seseorang atau badan hukum dilekati dengan wewenang yang ada pada hak penguasaan atas tanah tersebut. Menurut Sumardji, wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*), sehingga dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Oleh karena itu, konsep wewenang merupakan konsep dalam hukum publik.⁶ Yudhi Setiawan dan Boedi Djatmiko H menyatakan bahwa wewenang atau kompetensi diartikan sebagai suatu hak untuk bertindak atau suatu

⁵ Urip Santoso, "Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah", *Jurnal Era Hukum*, No.1, Tahun 15, September 2007, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, hlm. 682.

⁶ Sumardji, "Dasar dan Ruang Lingkup Wewenang Dalam Hak Pengelolaan", *Majalah Yuridika*, Vol. 21 No. 3, Mei 2006, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, hlm. 246.

kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintah atau melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Kewenangan juga diartikan sebagai hak atau kekuasaan yang dipunyai untuk mendapatkan sesuatu.⁷

Wewenang tersebut menjadi dasar bagi pemegang hak penguasaan atas tanah untuk mempergunakan tanah menurut keperluan dan peruntukannya. Status tanah yang dapat dikuasai oleh pemerintah daerah adalah hak pakai dan hak pengelolaan. Hak pakai dan hak pengelolaan sebagai bagian dari hak penguasaan atas tanah di dalamnya dimuat wewenang, kewajiban dan larangan bagi pemerintah daerah. Pemberian hak pakai dan hak pengelolaan kepada pemerintah daerah dilekati dengan wewenang yang ada pada kedua hak tersebut.

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam hukum tata pemerintahan (hukum administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperoleh. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legaliteit beginselen*). Suatu kewenangan harus didasarkan pada aturan hukum yang berlaku, sehingga bersifat sah. Wewenang merupakan kemampuan bertindak yang diberikan kepada subjek hukum berdasarkan undang-undang untuk melakukan suatu hubungan hukum dan perbuatan hukum.

Tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah apabila berstatus hak pakai, maka kewenangan terhadap tanahnya adalah mempergunakan tanah hak pakai tersebut untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya. Tanah hak pakai tersebut apabila tidak lagi dipergunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, maka hak pakai tersebut menjadi hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Beberapa ketentuan yang harus diperhatikan berkaitan hak pakai yang dikuasai oleh Pe-

merintah Daerah, adalah sebagai berikut. *Pertama*, berdasarkan aspek penggunaan tanahnya, hak pakai ini dipergunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugas Pemerintah Daerah; *kedua*, Berdasarkan aspek masa penguasaan tanahnya, hak pakai ini tidak berjangka waktu tertentu, melainkan berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya; *ketiga*, berdasarkan aspek sifatnya, hak pakai ini bersifat *right to use*, yaitu haknya hanya mempergunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, tidak *right of disposal*, yaitu tidak berhak mengalihkan atau menjadikan jaminan utang; *keempat*, berdasarkan aspek peralihan haknya, hak pakai ini tidak dapat dialihkan dalam bentuk apapun kepada pihak lain melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan atau lelang; *kelima*, berdasarkan, aspek pembebanan haknya, hak pakai ini tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Pihak lain yang memerlukan tanah hak pakai ini ditempuh melalui pelepasan atau penyerahan hak pakai oleh pemerintah daerah setelah mendapatkan persetujuan dari dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD). Hak pakai ini tidak dapat disewakan oleh pemerintah daerah kepada pihak lain karena tanah yang dapat disewakan hanya tanah yang berstatus hak milik.

Tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah apabila berstatus hak pengelolaan, maka pemerintah Daerah mempunyai beberapa wewenang. *Pertama*, merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah. Pemerintah daerah sebagai pemegang hak pengelolaan mempunyai wewenang berupa merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah untuk keperluan perumahan, industri, perdagangan, pertokoan atau perkantoran. Peruntukan dan penggunaan tanah yang direncanakan oleh pemerintah daerah berpedoman pada rencana tata ruang wilayah (RTRW) kabupaten/kota yang ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota.

Kedua, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya. Pemerintah daerah sebagai pemegang hak pengelolaan mempunyai wewenang untuk mempergunakan tanah hak pengelolaan untuk keperluan pelaksanaan tugas-

⁷ Yudhi Setiawan dan Boedi Djatmiko H, "Pembatalan sertipikat Hak Atas Tanah Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Dengan Alasan Cacat Yuridis Dalam Aspek Wewenang", *Jurnal Era Hukum*, Nomor 3 Tahun 15, Mei 2008, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, hlm. 887.

nya, misalnya perumahan, industri, perdagangan, pertokoan atau perkantoran.

Ketiga, menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga. Pemerintah daerah sebagai pemegang Hak Pengelolaan tidak berwenang menyewakan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga. Pemegang hak pengelolaan, apabila menyewakan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga, maka bertentangan dengan ketentuan Pasal 44 UUPA, yaitu tanah yang dapat disewakan kepada pihak lain hanya tanah yang berstatus hak milik. Wewenang yang dimiliki oleh pemerintah daerah sebagai pemegang hak pengelolaan adalah menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dalam bentuk hak guna bangunan, hak pakai, atau hak milik. Bagian-bagian tanah hak pengelolaan yang diserahkan oleh pemegang haknya kepada pihak ketiga harus sudah bersertifikat hak pengelolaan. Dengan telah bersertifikat hak pengelolaan, maka pemegang hak pengelolaan sudah mempunyai wewenang untuk mengadakan hubungan hukum dengan pihak ketiga.

Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa untuk memperoleh hak guna bangunan di atas hak pengelolaan, pihak ketiga harus memperoleh persetujuan dari pemegang hak pengelolaan yang dimuat dalam perjanjian penyerahan, penggunaan dan pengurusan hak atas tanah, karena perjanjian itu merupakan alas hak pemberian hak guna bangunan di atas hak pengelolaan.⁸ Pihak ketiga yang memperoleh hak guna bangunan atau hak pakai yang berasal dari bagian-bagian tanah hak pengelolaan melalui perjanjian penggunaan tanah antara pemerintah daerah sebagai pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga. Perjanjian penggunaan tanah dapat dibuat dengan akta notaris atau akta di bawah tangan. Ketentuan tentang perjanjian penggunaan tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, yang

menentukan bahwa dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah hak pengelolaan, pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang hak pengelolaan.

Pihak ketiga dapat memperoleh hak guna bangunan atau hak pakai yang berasal dari tanah hak pengelolaan melalui *perjanjian build, operate, and transfer (bot)*. Maria S.W. Sumardjono mendefinisikan perjanjian BOT sebagai perjanjian antara dua pihak, dimana pihak pertama menyerahkan penggunaan tanahnya untuk didirikan suatu bangunan di atasnya oleh pihak kedua, dan pihak kedua berhak mengoperasikan atau mengelola bangunan tersebut dalam jangka waktu tertentu, dengan memberikan fee atau tanpa fee kepada pihak pertama, dan pihak kedua wajib mengembalikan tanah beserta bangunan di atasnya dalam keadaan dapat dan siap dioperasikan kepada pihak pertama setelah jangka waktu operasional berakhir.⁹

Latar belakang timbulnya BOT dikemukakan oleh Budi Santoso, yaitu keterbatasan kemampuan pemerintah atau pemerintah daerah dalam merealisasikan proyek pembangunan infrastruktur disebabkan oleh sangat terbatasnya dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Salah satu alternatif pembiayaan proyek yang dapat dilakukan adalah dengan mengundang pihak swasta untuk berpartisipasi dalam pengadaan proyek pemerintah dengan sistem BOT.¹⁰ Dalam perjanjian BOT, pemerintah daerah menyerahkan tanah hak pengelolannya kepada pihak ketiga untuk diterbitkan hak guna bangunan atau hak pakai atas nama pihak ketiga atau pihak ketiga mendapatkan hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak pengelolaan. Pihak ketiga menanggung semua biaya untuk pembangunan gedung. Pihak ketiga berhak mengoperasikan gedung selama jangka waktu tertentu yang disepakati oleh kedua belah pihak dan mengambil seluruh atau

⁸ Maria S.W. Sumardjono, "Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya", *Jurnal Mimbar Hukum*, Edisi Khusus September 2007, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, hlm. 34.

⁹ Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, hlm. 208.

¹⁰ Budi Santoso, 2008, *Aspek Hukum Pembiayaan Proyek Infrastruktur Dengan Model BOT (Build, Operate, and Transfer)*, Yogyakarta: Genta Press, hlm. 4.

sebagian keuntungan. Pada masa akhir perjanjian *Build, Operate, and Transfer (BOT)* pihak ketiga menyerahkan gedung beserta sarana dan prasarananya kepada Pemerintah Daerah. Perjanjian *build, operate, and transfer (BOT)* dibuat dengan akta notariil yang di dalamnya dimuat hak, kewajiban dan larangan bagi pemerintah daerah dan pihak ketiga.

Perolehan hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak pengelolaan oleh pihak ketiga melalui perjanjian penggunaan tanah, atau perjanjian *build, operate, and transfer (BOT)* tidak memutuskan hubungan hukum antara pemerintah daerah sebagai pemegang hak pengelolaan dengan tanahnya. Setiap pemindahan hak guna bangunan atau hak pakai kepada pihak lain maupun pembebanan hak guna bangunan atau hak pakai dengan hak tanggungan harus mendapatkan persetujuan tertulis terlebih dahulu dari pemerintah daerah sebagai pemegang hak pengelolaan.

Pihak ketiga yang memperoleh hak milik yang berasal dari tanah hak pengelolaan pemerintah daerah ditempuh melalui pelepasan atau penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan oleh pemerintah daerah setelah mendapatkan persetujuan dari dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD). Pelepasan atau penyerahan bagian tanah hak pengelolaan untuk kepentingan pihak ketiga dapat dibuat dengan akta notaris atau akta dibawah tangan. Pelepasan atau penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan dengan atau tanpa ganti kerugian oleh pihak ketiga, dengan atau tanpa ganti kerugian sesuai dengan kesepakatan antara pemerintah daerah sebagai pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga. Pelepasan atau penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan, maka hak pengelolaan menjadi hapus dan berakibat terputus untuk selama-lamanya hubungan hukum antara pemerintah daerah sebagai pemegang hak pengelolaan dengan tanahnya.

Penutup

Pemberian hak penguasaan atas tanah kepada seseorang atau badan hukum dilekati dengan wewenang, kewajiban dan larangan bagi pihak yang memperoleh hak penguasaan atas ta-

nah tersebut. Wewenang, kewajiban dan larangan berkaitan dengan penguasaan, penggunaan, peralihan dan pembebanan hak.

Hak penguasaan atas tanah yang dapat dikuasai oleh pemerintah daerah adalah hak pakai dan hak pengelolaan. Hak pakai dan hak pengelolaan dapat diperoleh pemerintah daerah melalui penegasan konversi yang berasal dari hak penguasaan atas tanah tanah negara, atau melalui pemberian hak yang berasal dari tanah negara. Sebagai tanda bukti haknya diterbitkan sertifikat hak pakai atau hak pengelolaan oleh kantor pertanahan kabupaten/kota.

Wewenang pemerintah daerah terhadap hak pakainya adalah mempergunakan tanah hak pakai untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya. Wewenang pemerintah daerah terhadap hak pengelolannya adalah merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya dan menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga. Pemerintah daerah tidak diperbolehkan menyewakan tanah hak pakai atau hak pengelolaan kepada pihak ketiga karena hal ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 44 UUPA. Tanah yang dapat disewakan kepada pihak lain hanya tanah yang berstatus hak milik.

Daftar Pustaka

- Eman. "Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum". *Jurnal Yuridika*, Vol. 23 No. 1. Januari 2008. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga;
- Muchsin. "Mengenang 51 Tahun Undang-undang Pokok Agraria: Eksistensi, Regulasi, dan Konflik Agraria". *Jurnal Varia Peradilan*. November 2011. Jakarta: Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan HAM RI;
- Santoso, Budi. 2008. *Aspek Hukum Pembiayaan Proyek Infrastruktur Dengan Model BOT (Build, Operate, and Transfer)*. Yogyakarta: Genta Press;
- Santoso, Urip. "Pengaturan Hak Pengelolaan". *Jurnal Media Hukum*. Vol. 15 No. 1. Juni 2008. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah;

- Santoso, Urip. "Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah". *Jurnal Era Hukum*. No. 1. Tahun 15. September 2007. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara;
- Setiawan, Yudhi dan Boedi Djatmiko H. "Pembatalan sertipikat Hak Atas Tanah Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Dengan Alasan Cacat Yuridis Dalam Aspek Wewenang". *Jurnal Era Hukum*. Nomor 3 Tahun 15, Mei 2008. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara;
- Sumardji. "Dasar dan Ruang Lingkup Wewenang Dalam Hak Pengelolaan". *Majalah Yuridika*. Vol. 21 No. 3. Mei 2006. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga;
- Sumardjono, Maria SW. "Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya". *Jurnal Mimbar Hukum*. Edisi Khusus September 2007. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada;
- Sumardjono, Maria SW. 2008. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas;
- Winarsi, Sri. "Wewenang Pertanahan di Era Otonomi Daerah". *Jurnal Yuridika*. Vol. 23 No. 3. September 2008. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga.