



LAPORAN PENELITIAN
DIPA PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK
TAHUN ANGGARAN 2005

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG SURAT HIJAU DI KOTA SURABAYA

Oleh:

Agus Sekarmadji, SH., M.Hum.
Sri Winarsih, SH., MH.

LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai oleh Dana Penerimaan Negara Bukan Pajak Tahun 2005,
Surat Keputusan Rektor Universitas Airlangga
Nomor 4683/J03/PP/2005
Tanggal 4 Juli 2005
Nomor Urut : 14

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA

November, 2005

- LAW PROTECTION
- LAND TENURE - (LAW AND LEGISLATION)



LAPORAN PENELITIAN
DIPA PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK
TAHUN ANGGARAN 2005

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG SURAT HIJAU DI KOTA SURABAYA

KKB
KK-2
LP 92/08
Sek
P

Oleh:

Agus Sekarmadji, SH., M.Hum.
Sri Winarsih, SH., MH.

LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai oleh Dana Penerimaan Negara Bukan Pajak Tahun 2005,
Surat Keputusan Rektor Universitas Airlangga
Nomor 4683/J03/PP/2005
Tanggal 4 Juli 2005
Nomor Urut : 14

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA

November, 2005

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

IP-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS AIRLANGGA
LEMBAGA PENELITIAN DAN
PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT**

Kampus C Unair, Jl. Mulyorejo Surabaya 60115 Telp. (031) 5995246, 5995248, 5995247 Fax. (031) 5962066
E-mail : infolemlit@unair.ac.id - http://lppm.unair.ac.id

**IDENTITAS DAN PENGESAHAN
LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN**

Judul Penelitian : Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Surat Hijau Di Kota Surabaya

a. Macam Penelitian : () Fundamental, () Terapan, () Pengembangan, () Institusional

b. Katagori Penelitian : () I () II () III () IV

Kepala Proyek Penelitian
Nama Lengkap dan Gelar : Agus Sekarmadji, SH.,MH.
Jenis Kelamin : Laki-Laki
Pangkat/Golongan dan NIP: Penata Tk. I (Gol. III/d) 132 999 628
Jabatan Sekarang : Lektor
Fakultas/Puslit/Jurusan : Fakultas Hukum
Univ./Inst./Akademi : Universitas Airlangga
Bidang Ilmu Yang Diteliti : Hukum Agraria
Jumlah Tim Peneliti : 2 (dua) orang
Lokasi Penelitian : Surabaya

Kerjasama dengan Instansi Lain
a. Nama Instansi : -
b. Alamat : -
Jangka Waktu Penelitian : 5 (lima) bulan
Biaya Yang Diperlukan : 5.750.000,00
Seminar Hasil Penelitian
Dilaksanakan Tanggal :
Hasil Penelitian : () Baik Sekali (V) Baik
() Sedang () Kurang

Surabaya, Nopember 2005



Mengetahui/Mengesahkan :
a.n. Rektor
Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat

Prof. Dr. H. Sarmanu, MS.
NIP. 130 701 125

RINGKASAN PENELITIAN

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG SURAT HIJAU DI KOTA SURABAYA (Agus Sekarmadji, Sri Winarsi, Tahun 2005, 28 halaman)

Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah bagaimana pengaturan Izin Pemakaian Tanah (Surat Hijau) dan perlindungan hukum bagi pemegang Surat Hijau di Kota Surabaya menurut perspektif hukum pertanahan nasional.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Dengan menggunakan kedua model pendekatan tersebut, dalam penelitian ini akan dilakukan pengkajian mendalam mengenai peraturan perundang-undangan dibidang hukum agraria khususnya tentang hak pengelolaan untuk dikaitkan dengan keberadaan surat hijau di Kota Surabaya. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan-peraturan pelaksanaannya. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa karya ilmiah para sarjana, hasil-hasil penelitian dan jurnal ilmiah khususnya dibidang Hukum Agraria. Bahan hukum yang telah terkumpul diolah secara kualitatif melalui proses penalaran hukum yang logis sistematis.

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang Hak Pengelolaan memiliki wewenang untuk menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga. Pemberian Izin Pemakaian Tanah yang didasarkan pada Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 1997 tidak sesuai atau menyimpang dari pemikiran dasar atau konsep hukum pertanahan nasional atau agraria. Artinya pemberian Izin Pemakaian Tanah menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut konsep hukum pertanahan nasional, penyerahan penggunaan tanah yang berstatus Hak Pengelolaan terlebih dahulu harus dilakukan dengan perjanjian tertulis antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga. Tujuan diadakannya perjanjian tertulis ini adalah guna mendapatkan hak atas tanah. Sedangkan pemberian Izin Pemakaian Tanah oleh Pemerintah Kota Surabaya kepada pihak ketiga tidak didasarkan pada perjanjian penyerahan penggunaan tanah sehingga Pemerintah Kota Surabaya dapat melakukan tindakan hukum secara sepihak terhadap pihak ketiga. Pemberian Izin Pemakaian Tanah (Surat Hijau) tidak dapat memberikan perlindungan hukum bagi pihak ketiga terhadap status kepemilikannya. (L.P. Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Sumber biaya: DIPA, SK Rektor Nomor: 4683/J03/PP/2005, Tanggal 4 Juli 2005)

Kata kunci = Perlindungan hukum, Surat hijau

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT karena penelitian yang berjudul Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Surat Hijau Di Kota Surabaya ini telah dapat diselesaikan. Penyusunan laporan penelitian ini tidak lepas dari bantuan para pihak. Untuk itu kepada para pihak yang terkait dalam penyusunan laporan penelitian ini kami sampaikan banyak terima kasih.

Kami menyadari bahwa laporan penelitian ini kurang sempurna. Untuk itu, kami mohon kritik dan saran yng bersifat membangun demi sempurnakan penelitian ini. Akhirnya semoga laporan penelitian ini dapat menghasilkan manfaat bagi kita semua dan khususnya dalam pengembangan Hukum Agraria.

Surabaya, Oktober 2005

Ketua Peneliti,



Agus Sekarmadji, S.H.,M.Hum.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar

| | | |
|------|-------------------------------------|----|
| I. | PENDAHULUAN | 1 |
| II. | TINJAUAN PUSTAKA | 5 |
| III. | TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN | 8 |
| IV. | METODE PENELITIAN | 9 |
| V. | HASIL DAN PEMBAHASAN | 11 |
| VI. | KESIMPULAN | 27 |
| | DAFTAR PUSTAKA | 28 |

BAB I PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Tanah sebagai sumber daya alam merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia. Oleh karena itu, sudah sewajarnya apabila kita mengelola tanah dengan sebaik-baiknya agar pemanfaatannya dapat memberikan kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, Pemerintah Belanda dihapuskan dari Bumi Indonesia dan terbentuklah suatu bangsa dan negara yang berdaulat yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia. Seharusnya sejak saat itu terhapus pula segala peraturan hukum kolonial termasuk Hukum Agraria dan dirombak dan diganti dengan hukum nasional.

Pembangunan dan penguasaan tanah harus merupakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup yaitu pembangunan secara sadar dan terencana yang memadukan lingkungan hidup termasuk sumber daya ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Di dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Hak menguasai dari negara bukan berarti tanah itu harus dimiliki oleh negara tetapi memberikan wewenang kepada negara sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 (LN 1960-104, TLN-2043) tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Dalam UUPA diatur mengenai konsep hubungan antara tanah dengan negara yang sangat berbeda dengan yang diatur dalam *Agrarisch Besluit (Stb.1870 Nomor 118)*. *Agrarisch Besluit* ini sebagai pelaksanaan lebih lanjut *Agrarisch Wet (Stb.1870 Nomor 55)*. Menurut ketentuan *Agrarisch Besluit*, hubungan antara negara dengan tanahnya merupakan hubungan kepemilikan. Pola hubungan semacam ini dilakukan dengan dalam *domain verklaring* yang pada prinsipnya



menyatakan bahwa tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya akan menjadi milik negara. *Domain verklaring* ini terutama ditujukan terhadap tanah-tanah yang dikuasai oleh hukum adat yang kepemilikannya tidak dapat dibuktikan secara tertulis. Dengan demikian Pemerintah Hindia Belanda mempunyai alasan yuridis untuk menguasai dan memiliki tanah-tanah yang berasal dari hukum adat.

Menurut UUPA hubungan negara dan tanahnya tidak lagi merupakan hubungan kepemilikan tetapi merupakan hubungan penguasaan. Pola hubungan semacam ini didasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Pola hubungan antara negara dengan tanahnya yang bersifat penguasaan ini memberikan wewenang kepada negara seperti yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa Hak Menguasai dari Negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah yang pada hakekatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Isi wewenang hak menguasai dari negara atas tanah sebagaimana dimuat dalam pasal 2 ayat (2) UUPA adalah

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah.

Tujuan hak menguasai dari negara atas tanah dimuat dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA yaitu untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Pelaksanaan hak menguasai dari negara atas tanah dapat dikuasakan atau dilimpahkan kepada daerah-daerah Swatantra(pemerintah daerah) dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah (Pasal 2 ayat (4)) UUPA. Pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara tersebut dapat juga diberikan kepada badan otorita, perusahaan negara dan perusahaan daerah dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan Hak Pengelolaan (HPL).¹

Sedangkan Penjelasan Umum angka II Nomor 2 UUPA menyatakan ".....negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu badan penguasa (departemen, jawatan atau daerah swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Khusus mengenai Hak Pengelolaan (HPL), pemegangnya memiliki wewenang menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan tersebut kepada pihak ketiga sesuai dengan penggunaan dan peruntukannya.

Berkaitan dengan HPL, Pemerintah Kota Surabaya memiliki ratusan ribu hektar HPL. Dalam hal ini , Pemkot Surabaya sebagai subyek hukum atau pemegang HPL memiliki wewenang menyerahkan bagian-bagian tanah HPL tersebut kepada pihak ketiga sesuai dengan penggunaan dan peruntukannya. Bentuk penyerahan penggunaan tanah diatas tanah HPL kepada pihak ketiga secara tersirat terdapat dalam ketentuan Pasal 4 Peraturan Daerah atau Perda Tingkat II Surabaya Nomor 11 Tahun 1995 tentang Pembentukan Susunana Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah yang mengatur 2 (dua) macam bentuk penyerahan penggunaan tanah kepada pihak ketiga yaitu :

1. Menyerahkan penggunaan tanah dengan hak atas tanah yaitu Hak Guna Bangunan (HGB)
2. Menyerahkan penggunaan tanah dengan memberikan Izin Pemakaian Tanah

Khusus mengenai mekanisme penyerahan penggunaan bagian-bagian tanah HPL dengan Izin Pemakaian Tanah atau yang lebih dikenal dengan istilah Surat Hijau

¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2005, hal. 79.

kepada pihak ketiga diatur dalam Peraturan Daerah Tingkat II Kotamadya Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 tentang Izin Pemakaian Tanah.

Para pemegang Surat Hijau menghendaki agar hak atas tanahnya dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik atau setidaknya HGB. Hal itu merupakan fenomena sosial yang wajar dan lumrah. Namun berdasarkan perspektif hukum perlu dilakukan kajian normatif, apakah keinginan para pemegang Surat Hijau tersebut dapat diwujudkan atautkah tidak.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka dapat ditarik rumusan permasalahan yaitu, bagaimana pengaturan Izin Pemakaian Tanah (Surat Hijau) dan perlindungan hukum bagi pemegang Surat Hijau Di Kota Surabaya menurut perspektif hukum pertanahan nasional?

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Dasar pemberian hak atas tanah dapat ditelusuri dari sumbernya yaitu Pasal 4 ayat (2) jo Pasal 16 ayat (1) UUPA. Dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA disebutkan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana diinaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Hak-hak atas tanah ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutandst. Macam-macam hak atas tanah yang dimaksud adalah sebagaimana dimuat dalam Pasal 16 ayat(1) UUPA yaitu :

- 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 sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53.

Hak-hak atas tanah tersebut di atas dapat dikelompokkan menjadi tiga yaitu :

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap yaitu hak atas tanah yang keberadaannya tetap diakui dan tidak akan dihapus. Yang termasuk hak atas tanah yang bersifat tetap ini adalah hak-hak yang disebutkan pada huruf a sampai g.
2. Hak atas tanah yang bersifat sementara adalah hak atas tanah yang keberadaannya pada waktu tertentu akan dihapus, mengingat hak tersebut mengandung unsur pemerasan. Hak semacam ini dapat dilihat dalam Pasal 53 UUPA yaitu hak usaha bagi hasil, gadai tanah pertanian, hak menumpang dan hak sewa atas tanah pertanian.

3. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Pengaturan semacam ini akan memberikan peluang bagi munculnya hak atas tanah baru yang cukup diatur dalam peraturan tersendiri tanpa mengubah UUPA.

Berdasarkan uraian di atas, nampak jelas bahwa pengertian atau istilah Hak Pengelolaan (HPL) secara eksplisit tidak tercantum dalam UUPA. Ini berarti, UUPA tidak mengatur secara tegas kedudukan hukum Hak Pengelolaan. Hanya dalam Penjelasan Umum II angka 2 bahwa negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukkan dan keperluannya misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (departemen, jawatan, atau daerah swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Istilah HPL mulai dimuat secara eksplisit sejak keluarnya Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya. Nama HPL berasal dari istilah Bahasa Belanda yaitu *beheersrecht* yang diterjemahkan dengan *hak penguasaan*. Hak penguasaan ini dimiliki oleh instansi pemerintah, jawatan atau departemen.²

Didalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, dinyatakan bahwa HPL adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaan sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya, sehingga dengan demikian HPL bukan hak atas tanah sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 16 UUPA. HPL merupakan "gempilan" hak menguasai dari negara. Gempilan atau "sebagian dari suatu keutuhan" dalam pengertian HPL dapat ditafsirkan bahwa pelaksanaan kewenangan oleh pemegang HPL bukan berarti menghilangkan kewenangan hak menguasai dari negara yang dilakukan oleh pemerintah. Artinya kewenangan pemegang HPL berada di bawah subordinasi (tetap menjadi bagian) dari hak

² Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo persada, Jakarta, 1994, hal. 311.

menguasai negara yang dilakukan oleh pemerintah dan karenanya pemegang HPL tetap harus tunduk pada segala peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Menurut Ketentuan Pasal 67 Permen Agraria / Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, HPL diberikan kepada :

- a. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah
- b. BUMN
- c. PT.Persero
- d. Badan Otorita dan
- e. Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah

HPL merupakan gempilan hak menguasai dari negara maka hanya tanah negara yang dapat diberikan dengan hak pengelolaan. HPL dapat terjadi melalui 2 macam proses yaitu konversi dari hak yang lama dan penetapan pemerintah.

BAB III

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

- a. Menginventarisasi dan mengidentifikasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Surat Hijau
- b. Untuk mengetahui pengaturan Surat Hijau dan perlindungan hukum bagi pemegang Surat Hijau di Kota Surabaya dan kemungkinan peningkatan hak bagi pemegang Surat Hijau.

2. Manfaat Penelitian

- a. Dapat menjadi sumber informasi bagi penentu kebijakan agraria berkaitan dengan penataan HPL.
- b. Dapat menemukan permasalahan-permasalahan yuridis dan teknis beserta solusi yang berkaitan dengan HPL junto Surat Hijau.

BAB IV

METODE PENELITIAN

1. Pendekatan Masalah

Pemilihan metode penelitian ini dibatasi oleh perumusan masalah, obyek yang diteliti dan tradisi keilmuaan hukum. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dan didukung aspek empiris. Tumpuan penelitian ini diawali dengan identifikasi ketentuan-ketentuan dalam hukum positif di bidang pertanahan yang secara normatif mengatur tentang Surat Hijau.

Pemilihan pendekatan normatif karena pemberian Surat Hijau dari Pemerintah Kota Surabaya diatur secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang relevan dengan suatu pendekatan dari sudut Hukum Agraria dan Hukum Administrasi. Pendekatan masalah dalam penelitian ini juga menggunakan pendekatan historis karena dilakukan dengan menginventarisasi hukum positif yang pernah dan masih berlaku dalam proses pemberian Surat Hijau oleh Pemerintah Kota Surabaya.

2. Bahan Hukum

Obyek penelitian yang dimaksud di atas adalah bahan hukum primer dan bahan hukum skunder, yang merupakan ciri suatu penelitian hukum normatif. Hal itu sesuai dengan tugas ilmu hukum dogmatik (normatif) yang melakukan pengkajian secara deskriptif analitik, yaitu dengan melakukan pemaparan, penelaahan, persistematisasian, penginterpretasian dan pengevaluasian hukum positif yang berlaku, dalam hal ini, bagi Izin Pemakaian Tanah (Surat Hijau) di Kota Surabaya,.

Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara menelusuri bahan hukum primer yakni yang berbentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Ordonasi, Kenotusan Menteri, Peraturan Menteri dan sebagainya.

Bahan Hukum Sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah literatur atau buku-buku ilmiah hukum yang diterbitkan, karya ilmiah para

sarjana, hasil laporan penelitian, kamus, ensiklopedia, jurnal-jurnal ilmiah yang menyangkut bidang pertanian. .

BAB V

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pengaturan Hak Pengelolaan (HPL)

Dasar pemberian hak dapat ditelusuri dari sumbernya yaitu Pasal 4 ayat (2) jo Pasal 16 ayat(1) UUPA. Dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA disebutkan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Hak-hak atas tanah ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutandst. Adapun macam-macam hak atas tanah yang dimaksud adalah sebagaimana dimuat dalam Pasal 16 ayat(1) UUPA yaitu :

- 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 diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53.

Hak-hak atas tanah tersebut diatas dapat dikelompokkan menjadi tiga yaitu :

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap yaitu hak atas tanah yang keberadaannya tetap diakui dan tidak akan dihapus. Yang termasuk hak atas tanah yang bersifat tetap ini adalah hak-hak yang disebutkan pada huruf a sampai g.
2. Hak atas tanah yang bersifat sementara adalah hak atas tanah yang keberadaannya pada waktu tertentu akan dihapus, mengingat hak tersebut mengandung unsur pemerasan , Hak semacam ini dapat dilihat dalam Pasal 53 UUPA yaitu hak usaha

bagi hasil, gadai tanah pertanian, hak menumpang dan hak sewa atas tanah pertanian.

3. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-undang. Pengaturan semacam ini akan memberikan peluang bagi munculnya hak atas tanah baru yang cukup diatur dalam peraturan tersendiri tanpa mengubah UUPA.
4. Berdasarkan uraian di atas, nampak jelas bahwa pengertian atau istilah Hak Pengelolaan (HPL) secara eksplisit tidak tercantum dalam UUPA. Ini berarti, UUPA tidak mengatur secara tegas kedudukan hukum Hak Pengelolaan. Hanya dalam Penjelasan Umum II angka 2 bahwa negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukkan dan keperluannya misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (departemen, jawatan, atau daerah swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Istilah Hak Pengelolaan (HPL) mulai dimuat secara eksplisit sejak keluarnya Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya. Dalam perkembangannya, Hak pengelolaan semakin diakui eksistensinya dengan diaturnya hak tersebut dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang setidaknya-tidaknya menyebut istilah pengelolaan.

Peraturan-peraturan yang dikeluarkan sebelum tahun 1996 pada umumnya menyebutkan bahwa hak pengelolaan merupakan hak atas tanah, sedangkan peraturan-peraturan yang keluar Tahun 1996 dan sampai pada saat ini menyebutkan bahwa hak pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Padahal antara hak menguasai dari Negara dan hak atas tanah merupakan dua hal yang berbeda. Dalam Pasal 2 Permendagri Nomor 1 tahun 1977 disebutkan bahwa pemegang hak pengelolaan dapat memberikan bagian dari tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. Meskipun Permendagri Nomor 1 Tahun 1977 tersebut telah dicabut dengan keluarnya Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999



namun substansi dari permendagri tersebut belum ada yang mengganti atau merubah.

Nama Hak Pengelolaan berasal dari istilah Bahasa Belanda yaitu *beheersrecht* yang diterjemahkan dengan *hak penguasaan*. Hak penguasaan ini dimiliki oleh instansi pemerintah, jawatan atau departemen yang di dalamnya.³

Sebagaimana diketahui bahwa istilah Hak Pengelolaan (HPL) tidak diketemukan di dalam UUPA. Dari hasil inventarisasi, ditemukan peraturan perundang-undangan yang menyebutkan istilah Hak Pengelolaan (HPL), sebagai berikut:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara
2. Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya.
3. Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.
4. Peraturan Menteri Dalam Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah
6. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1973 tentang daerah Industri Pulau Batam.
7. Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan – Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan.
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan .

³ Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo perseda, Jakarta, 1994, hal. 311.

9. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah Di Daerah Industri Pulau Batam
10. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.
11. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.
12. Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
13. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan pendayagunaan Tanah Terlantar.
14. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.
15. Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara.
16. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Hak Atas Tanah Negara.
17. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tatacara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
18. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS).

Didalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, dinyatakan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaan sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya, sehingga dengan demikian Hak Pengelolaan bukan hak atas tanah sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 16 UUPA. Hak Pengelolaan merupakan "gempilan" hak menguasai dari negara. Gempilan atau sebagian dalam pengertian Hak Pengelolaan dapat ditafsirkan bahwa pelaksanaan kewenangan oleh pemegang Hak Pengelolaan bukan berarti menghilangkan kewenangan hak menguasai dari negara yang dilakukan oleh pemerintah. Artinya

kewenangan pemegang Hak Pengelolaan berada di bawah subordinasi (tetap menjadi bagian) dari hak menguasai negara yang dilakukan oleh pemerintah dan karenanya pemegang Hak Pengelolaan tetap harus tunduk pada segala peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Menurut Ketentuan Pasal 67 Permen Agraria / Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, Hak pengelolaan diberikan kepada :

- a. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah
- b. BUMN
- c. PT.Persero
- d. Badan Otorita dan
- e. Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah

Seperti diketahui Hak Pengelolaan merupakan gempilan hak menguasai dari negara maka hanya tanah negara yang dapat diberikan dengan hak pengelolaan. Hak Pengelolaan dapat terjadi melalui 2 macam proses yaitu konversi dari hak yang lama dan penetapan pemerintah.

Pemberian Hak Pengelolaan atau hak atas tanah yang lain harus dilakukan oleh pihak atau pejabat yang berwenang. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Permen Agraria / Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 dinyatakan pejabat yang berwenang adalah Kepala Kantor Pertanahan Wilayah Provinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota. Sebelum berlakunya Permen Agraria Nomor 3 Tahun 1999 ini pelimpahan pemberian hak atas tanah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 yaitu dilakukan oleh Gubernur/Bupati/Walikota sebagai wakil pemerintah. Penunjukan Kepala Kantor Pertanahan Wilayah Provinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota sebagai pejabat yang berwenang untuk memberikan hak atas tanah itu patut dipahami, mengingat BPN adalah kepanjangan tangan dari pemerintah dan hal ini dinyatakan secara tegas dalam Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tatakerja Lembaga Pemerintah Non Departemen yang telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2005. Didalam ketentuan tersebut dinyatakan

bahwa BPN mempunyai tugas melaksanakan pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud di atas, maka BPN menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro dibidangnya
- b. Perumusan kebijakan dibidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro
- c. Penetapan sistem informasi dibidangnya
- d. Penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi lembaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan dibidangnya
- e. Penetapan kerangka dasar kadastral nasional dan pelaksanaan pengukuran kerangka dasar kadastral orde I dan II
- f. Penetapan standart administrasi pertanahan dan pedoman biaya pelayanan pertanahan
- g. Sedangkan wewenang BPN lainnya adalah :
 1. Merumuskan dan melaksanakan kebijakan tertentu dibidang pertanahan
 2. Merumuskan standart penyediaan,peruntukkan, penggunaan,pemanfaatan dan pemeliharaan tanah serta pengawasan pelaksanaannya
 3. Merumuskan standart tata laksana pelayanan pertanahan, alat bukti kepemilikan dan penguasaan hak atas tanah
 4. Menetapkan kriteria tata guna tanah dalam rangka perubahan fungsi ruang kawasan

Berdasarkan fungsi dan wewenang BPN tersebut di atas, jelas bahwa BPN kepanjangan dari pemerintah, yang mempunyai kewenangan membuat peraturan-peraturan hukum secara nasional dibidang pertanahan dan tentunya peraturan hukum tersebut wajib ditaati oleh pemegang hak pengelolaan.

Lebih lanjut tentang tatacara pemberian hak pengelolaan diatur dalam Bab III Pasal 67 sampai dengan Pasal 75 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 . Dengan berlakunya Peraturan ini maka Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1977 dinyatakan tidak berlaku.

Pada prinsipnya *mutatis mutandis* dengan permohonan pemberian hak atas tanah, hanya berkaitan dengan alas haknya adalah perjanjian tertulis antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ke tiga yang isinya memuat⁴:

1. Identitas pihak-pihak yang bersangkutan
2. letak, batas dan luas tanah yang bersangkutan
3. jenis penggunaannya
4. hak atas tanah yang diminta dan jangka waktunya
5. jenis bangunan yang akan didirikan dan ketentua kepemilikannya setelah jangka waktu haknya berakhir
6. Syarat lain yang dipandang perlu

Pada dasarnya setiap pemberian hak atas tanah negara dikenakan uang pemasukan kepada negara. Hal ini juga berlaku terhadap Hak Pengelolaan dan ini merupakan wujud adanya pengakuan (*recognitie*) atas hak menguasai dari negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UUPA.

3. Kewenangan Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya Sebagai Pemegang Hak Pengelolaan Dalam Menyerahkan Penggunaan Tanah Yang dikuasainya Kepada Pihak Ketiga.

Dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Kota Surabaya terhadap tanah pada masa sekarang ini, selain juga untuk mendapatkan penambahan dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka Pemerintah Kota Surabaya menggunakan tanah tersebut untuk kepentingan instansinya sendiri, diserahkan penggunaan tanah-tanah yang dikuasainya itu kepada pihak ketiga dengan tujuan dapat digunakan sesuai dengan peruntukkan. Dalam memberikan penyerahan penggunaan tanah kepada pihak ketiga, Pemkot Surabaya membentuk Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah sebagai bentuk kinerja Pemkot Surabaya dalam hal pengelolaan tanah-tanah yang dikuasai Pemerintah Kota Surabaya. Pembentukan Dinas ini yang hingga kini diatur didalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 11 Tahun 1995 tentang Pembentukan,

⁴ Gede Aryuda (Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya), makalah Praktek Pemberian Hak atas Tanah Yang Berasal Dari Tanah Hak Pengelolaan, disampaikan pada Seminar yang diadakan Unit Kajian Hukum Agraria FH Unair, Surabaya 24-07-2004

Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pengelola Tanah dan Rumah Kota Surabaya.

Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 11 Tahun 1995, tugas pokok Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah Kota Surabaya meliputi :

- a. Melaksanakan pengadaan, pengelolaan tanah, rumah dan bangunan lain milik atau yang dikuasai pemerintah daerah untuk kebutuhan pemerintah daerah dan masyarakat,
- b. Mengusahakan dan menyelesaikan segala sesuatu yang berkaitan dengan penguasaan atas tanah, rumah dan bangunan lain yang dikelola oleh pemerintah daerah termasuk pelepasan, menerima penyerahan, penukaran, penyelesaian pengajuan hak pengelolaan atas tanah, pemberian ijin, membantu penyelesaian pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan serta memungut retribusi dan pungutan lain yang sah atas tanah, rumah dan bangunan lain yang dipakai oleh pihak ketiga,
- c. Memelihara atau mengawasi tanah, rumah dan bangunan lain, baik yang dipergunakan pemerintah daerah maupun dipergunakan oleh pihak ketiga.

Didalam tugas pokok Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah Kota Surabaya di atas, terdapat ketentuan terkait dengan penyerahan penggunaan tanah kepada pihak ketiga, yaitu penyelesaian pemberian Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan dan pemberian Izin Pemakaian Atas Tanah.

Dalam hal ini mekanisme penyerahan penggunaan tanah kepada pihak ketiga oleh Pemerintah Kota Surabaya adalah dengan:

1. Pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan
2. Pemberian Izin Pemakaian Tanah

Untuk mekanisme penyerahan penggunaan tanah kepada pihak ketiga ini diatur di dalam produk hukum dari Pemerintah Kota Surabaya yaitu:⁵

1. Untuk pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan adalah dengan Keputusan Walikota Surabaya Nomor 27 Tahun 1995 tentang Tata Cara

⁵ Cahyo Nugroho, Pemberian Izin Pemakaian Tanah Oleh Pemerintah Kota Surabaya, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2005, hal 43

ivmendapatkan Hak Guna Bangunan di Atas Tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya,

2. Sedangkan untuk pemberian izin pemakaian tanah diatur didalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 tentang Izin Pemakaian Tanah dan Tata Cara Penyelesaiannya diatur dalam Keputusan Walikota Surabaya Nomor 1 Tahun 1998 tentang Tata Cara Penyelesaian Izin Pemakaian Tanah.

Izin Pemakaian Tanah (Surat Hijau) sebagai instrumen hukum bagi pihak ketiga guna memakai atau mempergunakan tanah yang berstatus Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya. Pejabat yang berwenang menerbitkan Izin Pemakaian Tanah adalah Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah Pemerintah Kota Surabaya yang bertindak atas nama Walikota Surabaya. Berdasarkan Pasal 6 ayat (2) Perda Tingkat II Kotamadya Surabaya Nomor 1 Tahun 1997, terdapat 3 (tiga) jenis Izin Pemakaian Tanah yaitu :

1. Izin Pemakaian Tanah jangka pendek yang berlaku selama 2 tahun
2. Izin Pemakaian Tanah jangka menengah yang berlaku selama 5 tahun
3. Izin Pemakaian Tanah jangka panjang yang berlaku selama 20 tahun

Penerbitan Izin Pemakaian Tanah terbagi dalam 3 (tiga) kategori yaitu :

1. Kategori peresmian yaitu penerbitan Izin Pemakaian Tanah yang sebelumnya tidak pernah diterbitkan izin
2. Kategori perpanjangan yaitu penerbitan Izin Pemakaian Tanah yang baru guna menggantikan Izin Pemakaian Tanah yang masa berlakunya sudah habis.
3. Kategori pengalihan hak, yaitu penerbitan Izin Pemakaian Tanah yang baru sebagai akibat terjadinya peralihan hak karena jual beli, hibah atau warisan.

Syarat-syarat untuk memperoleh Izin Pemakaian Tanah diperlukan sebagai berikut:

Kategori peresmian:

1. Surat penunjukan pemakaian tanah
2. Surat pernyataan kepemilikan bangunan
3. satu (1) lembar foto copy KSK/KTP
4. empat (4) lembar pas foto 3x4
5. satu (1) lembar foto copy PBB
6. Foto copy hasil penelitian Dinas Tata Kota

Kategori perpanjangan:

1. Asli Surat Izin Pemakaian Tanah yang lama
2. Asli dan foto copy tanda pembayaran retribusi tahun terakhir
3. satu (1) lembar foto copy KTP
4. dua(2) lembar pas foto 3x4
5. Asli dan foto copy IMB
6. Asli dan foto copy hasil penelitian Dinas Tata Kota
7. foto copy PBB

Kategori Peralihan Hak:

1. Asli Izin Pemakaian Tanah
2. Asli dan foto copy tanda pembayaran retribusi tanah tahun terakhir
3. satu (1) lembar foto copy KSK/KTP
4. dua(2) lembar foto 3x4
5. Asli dan fotocopy IMB
6. Akta Notaris yang asli
7. Penetapan waris dari pengadilan negeri/ pengadilan agama, Lurah atau Camat asli dan fotocopy dilegalisir
8. Asli dan fotocopy hasil penelitian dari Dinas Tata Kota
9. Foto copy PBB/SPPT

Prosedur atau mekanisme pemberian Izin Pemakaian Tanah baik peresmian, perpanjangan maupun peralihan hak pada dasarnya sama yaitu:

- a. Pemohon mengajukan surat permohonan kepada Walikota Surabaya melalui Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah
- b. Surat permohonan beserta berkas persyaratan diterima oleh sub bagian Tata Usaha untuk diperiksa kelengkapan syaratnya
- c. Apabila berkas yang diajukan tidak memenuhi persyaratan maka akan dikembalikan kepada pemohon dan apabila memenuhi persyaratan maka akan disampaikan kepada seksi pendataan dan pengadaan untuk diteliti status tanahnya dan didata dalam peta dasar

- d. Apabila tidak ada permasalahan, kemudian berkas permohonan disampaikan kepada seksi pengelolaan untuk diberikan gambar situasi serta menetapkan besarnya retribusi
- e. Setelah berkas permohonan dilengkapi dengan gambar situasi dan tanda bukti pembayaran retribusi, kemudian berkas pemohon tersebut disampaikan kembali kepada sub bagian tata usaha untuk dibuatkan rancangan surat izin Walikota
- f. Setelah rancangan surat izin walikota dibuat, Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah menyampaikan kepada sekretaris walikota untuk ditandatangani
- g. Setelah rancangan surat izin ditandatangani oleh sekretaris walikota, kutipan Surat Izin Pemakaian Tanah(Surat Hijau) tersebut ditandatangani oleh Kepala Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah yang bertindak selaku atas nama Walikota Surabaya, diberikan kepada sub bagian Tata Usaha untuk diserahkan kepada pemohon.

3. Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Surat Hijau Di Kota Surabaya Menurut Perspektif Hukum Pertanahan Nasional

Didalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 menyebutkan bahwa bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah, Lembaga, Instansi dan atau badan hukum (milik pemerintah) untuk pembangunan wilayah permukiman dapat diserahkan kepada pihak ketiga dan diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri atau Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan untuk diberikan dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai sesuai dengan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang telah dipersiapkan oleh pemegang Hak Pengelolaan yang bersangkutan.

Sedangkan Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 menyatakan bahwa hubungan hukum antara lembaga, instansi, dan atau badan hukum (milik) pemerintah pemegang Hak Pengelolaan, yang didirikan atau ditunjuk untuk menyelenggarakan penyediaan tanah untuk berbagai jenis kegiatan yang termasuk dalam bidang pembangunan permukiman dalam bentuk perusahaan, dengan tanah Hak Pengelolaan yang telah diberikan kepadanya, tidak menjadi hapus dengan

didaftarkan hak-hak yang diberikan kepada pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam peraturan ini kepada Kepala Sub Direktorat Agraria setempat.

Atas dasar ketentuan Pasal 5 tersebut maka dapat ditafsirkan bahwa hak-hak yang diberikan kepada pihak ketiga tersebut adalah suatu hak yang jangka waktunya terbatas. Dengan adanya pembatasan waktu maka apabila jangka waktu yang telah diberikan kepada pihak ketiga itu telah habis, maka bagian-bagian dari tanah Hak Pengelolaan tadi akan kembali dibawah kekuasaan pemegang Hak Pengelolaan. Dengan penafsiran yang demikian maka yang dapat diberikan kepada pihak ketiga hanyalah dengan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Pada tanggal 14 Oktober 1999 telah dikeluarkannya Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Dengan keluarnya peraturan tersebut maka Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftaran dinyatakan tidak berlaku. Walaupun secara tegas mencabut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977, namun Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tersebut tidak mengatur tentang bagaimana permohonan dan penyelesaian pemberian hak atas bagian tanah Hak Pengelolaan. Menurut Boedi Harsono, meskipun Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 telah dicabut, namun masih dapat dijadikan acuan karena apa yang diaturnya belum ada peraturan lain yang mengaturnya. Dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 justru semakin mengacaukan kita dalam pemahaman mengenai pemberian hak atas bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga.

Hal ini nampak dari ketentuan Pasal 1 angka 8 yang menyebutkan bahwa pemberian hak atas tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara, perpanjangan jangka waktu hak, pembaharuan hak, perubahan hak termasuk pemberian hak diatas Hak Pengelolaan.

Sedangkan dalam Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa pemberian hak meliputi Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Dari Ketentuan kedua pasal tersebut dapat menimbulkan penafsiran bahwa pemberian bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga itu dapat diberikan dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.

Di Kota Surabaya berkaitan dengan Hak Pengelolaan, Pemerintah Kota Surabaya memberikan kesempatan kepada pihak ketiga baik perorangan maupun badan hukum untuk menempati atau memakai tanah Hak Pengelolaan melalui Ijin Pemakaian Tanah dengan dibebani kewajiban untuk membayar uang retribusi dalam jangka waktu tertentu. Dasar Izin Pemakaian Tanah yang diberikan kepada pihak ketiga – bukan merupakan pemberian hak atas tanah melainkan hanya sekedar menempati atau memakai tanah – terdapat dalam Peraturan Daerah Tingkat II Kotamadya Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 dan Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1998. Apabila dilihat secara cermat terhadap data-data yang dimuat dalam Dokumen Surat Izin Pemakaian Tanah (Surat Hijau) maka ternyata tidak terdapat data mengenai jenis hak atas tanah yang akan diperoleh dan dikuasai oleh pihak ketiga. Hal ini jelas membuktikan pihak ketiga selaku pemegang Izin Pemakaian Tanah tidak memperoleh hak atas tanah walaupun secara fisik tanah tersebut ditempati atau dipergunakan. Adapun data-data yang terdapat dalam Dokumen Surat Izin Pemakaian Tanah memuat sebagai berikut:

- a. Nomor diterbitkannya surat izin dari Walikota Surabaya
- b. Nama dan alamat pemegang Izin Pemakaian Tanah (pihak ketiga)
- c. Dasar pemberian izin
- d. Letak tanah
- e. Peruntukan tanah
- f. Penggunaan tanah
- g. Luas tanah
- h. Masa berlakunya izin
- i. Memuat keterangan lain-lain

Tidak diperolehnya hak atas tanah ini membawa implikasi atau dampak terhadap perlindungan hukum bagi pihak ketiga, dimana pihak pihak ketiga dihadapkan pada posisi yang lemah, sehingga Pemerintah Kota Surabaya seketika

dapat mencabut Izin Pemakaian Tanah secara sepihak. Meskipun Pemerintah Kota Surabaya dapat mencabut Izin Pemakaian Tanah secara sepihak, bukan berarti Pemkot Surabaya bisa melakukan dengan sesuka hatinya, atau dengan kata lain Pemkot Surabaya harus memperhatikan hukum tidak tertulis dalam Hukum Administrasi, yang lebih dikenal dengan istilah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB). Dalam Bahasa Belanda dikenal dengan istilah *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (ABBB)* atau dalam Bahasa Inggris dikenal dengan istilah *The General Principles of Good Administration* atau dalam Bahasa Perancis dikenal dengan istilah *Les Principes Generaux Du Droit Contumier Public*. Hakekat dari AUPB adalah norma pemerintahan dan merupakan hukum tidak tertulis yang merupakan hasil *rechtvinding* dan tidak identik dengan hukum adat. Selain itu, AUPB lahir dari praktik-praktik penyelenggaraan pemerintah dan putusan pengadilan. Unsur-unsur AUPB adalah asas pertimbangan, asas kecermatan, asas kepastian hukum, asas kepercayaan atau asas menanggapi harapan yang telah ditimbulkan, asas persamaan, asas keseimbangan, asas kewenangan, asas *fair play*, larangan bertindak sewenang-wenang, larangan penyalahgunaan wewenang.

Dari pernyataan tersebut diatas, AUPB secara komprehensif sebagai berikut :

- a. AUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan Hukum Administrasi
- b. AUPB berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi dalam menjalankan fungsinya merupakan alat uji bagi hakim dilingkungan peradilan tata usaha negara dalam menilai tindakan pejabat yang berwujud penetapan atau *beschikking* dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat
- c. Sebagian besar AUPB merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
- d. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan dituangkan dalam hukum positif.

AUPB di Belanda terdapat dalam yurisprudensi AROB (Peradilan Administrasi Belanda) sebagaimana dikutip oleh *Philipus M. Hadjon*, disebutkan unsur-unsur AUPB adalah :

1. Asas pertimbangan (*motivering beginsel*)

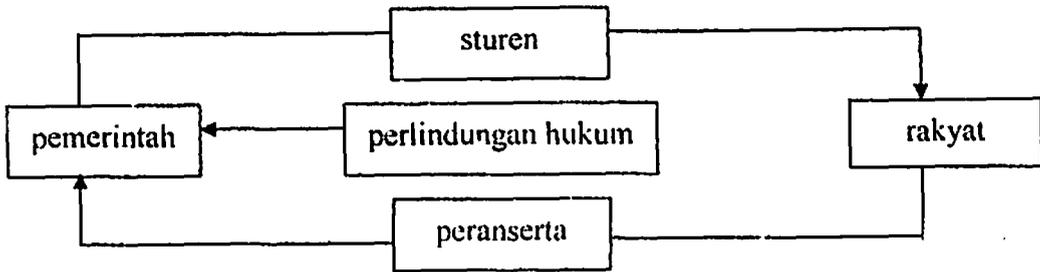
2. Asas kecermatan (*Zorgvuldigheidsbeginsel*)
3. Asas kepastian hukum (*rechtzekerheidsbeginsel*)
4. Asas kepercayaan atau asas menanggapi harapan yang telah ditimbulkan (*vertrouwenbeginsel of beginsel opgewekte verwachtingen*)
5. Asas persamaan (*gelijkheidsbeginsel*)
6. Asas keseimbangan (*evenwichtheidsbeginsel*)
7. Asas kewenangan (*bevoegdheidsbeginsel*)
8. Asas fair play (*beginsel van fairplay*)
9. Larangan “*detournement de pouvoir*” (*het verbod van detournement de pouvoir*)
10. Larangan bertindak sewenang-wenang (*het verbod van willekeur*)

Pernyataan tersebut di atas apabila dianalisa berdasarkan pendekatan hukum, penggunaan Ijin Pemakaian Tanah bertolak belakang dengan hukum pertanahan nasional. Penerbitan Ijin Pemakaian Tanah (yang lebih dikenal dengan istilah Surat Hijau) tidak sah karena pemberian ijin pemakaian tanah tersebut tidak ada dasar hukumnya dalam hukum pertanahan nasional. Artinya tindakan penyerahan tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dengan menggunakan Ijin Pemakai Tanah menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan agraria nasional yaitu Pasal ayat 1 ayat (1) Permendagri Nomor 1 Tahun 1977 jo Pasal 4 ayat (2) Permen Agraria /Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999.

Analisis pendekatan hukum terhadap pihak ketiga yang dalam menggunakan tanah Hak Pengelolaan tersebut di atas, jika dikaitkan dengan konsep perlindungan hukum bagi rakyat atas penggunaan kekuasaan, sangat nampak bahwa pemberian Ijin Pemakaian Tanah atau Surat Hijau tidak cukup memberikan perlindungan hukum khususnya perlindungan hukum secara preventif terhadap pemegangnya.

Secara teoritik perlindungan hukum adalah suatu konsep perlindungan hukum yang diberikan kepada individu atau masyarakat berkaitan dengan tindakan penguasa atau pemerintah dalam melaksanakan kekuasaan agar tidak bertindak sewenang-wenang. Hal ini bisa dijelaskan dalam bagan dibawah ini⁶:

⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction To The Indonesia Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Jogjakarta, 2001, hal 28



Pada skema diatas nampak jelas bahwa penggunaan kekuasaan pemerintahan merupakan bagian utama yang menjadi obyek: studi Hukum Administrasi, namun disisi lain yang tidak boleh dilupakan adalah persoalan partisipasi rakyat disamping perlindungan hukum. Dalam hal ini jelas bahwa penggunaan kekuasaan pemerintah tidak dapat dilepaskan dari persoalan bagaimana rakyat memperoleh perlindungan hukum. Dalam hal ini perlu diperoleh kepastian bahwa penggunaan kekuasaan oleh pemerintah telah ditetapkan batas-batasnya. Demikian juga , jika terjadi pelanggaran atas batas-batas yang ditetapkan , maka ada upaya hukum bagi rakyat untuk mempertahankan pelanggaran hak tersebut. Disisi lain, keikutsertaan rakyat dalam proses, pelaksanaan dan pengawasan penggunaan kekuasaan oleh pemerintah akan memberikan kontribusi yang penting dalam upaya mendemokratisasikan penggunaan kekuasaan. Bentuk upaya hukum dalam hubungannya dengan demokratisasi pengambilan keputusan dijelaskan oleh *Philipus M. Hadjon* sebagai berikut : dalam konsep demokrasi rakyat mempunyai hak untuk ikut memutus (*medebeslissingsrecht*) dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan (*besluitvormingsproces*). Pelaksanaan keikutsertaan rakyat disini hanya bisa terjadi jika ada keterbukaan pemerintah. Dalam hal pembuatan keputusan pemerintah, maka harus ada keterbukaan prosedur. Keterbukaan prosedur memungkinkan masyarakat untuk :

1. *meeeweten* (ikut mengetahui);
2. *meedenken* (ikut memikirkan)-*meespreken* (bermusyawarah);

3. *meebeslissen* (ikut memutus dalam rangka pelaksanaan hak *medebeslissingsrecht*-hak untuk ikut memutus)⁷

Upaya hukum disatu sisi berhubungan dengan persoalan perlindungan hukum bagi rakyat atas penggunaan kekuasaan oleh pemerintah. Persoalan hukum bagi rakyat ini, *Philipus M. Hadjon* mengemukakan dua (2) konsep perlindungan hukum, yaitu **perlindungan hukum secara preventif dan perlindungan hukum secara represif**.⁸ Dalam dekade saat ini, wacananya lebih dikenal dengan perlindungan hukum secara **non yudiciil** dan **perlindungan hukum secara yudiciil**. Perlindungan hukum secara preventif atau non yudiciil adalah perlindungan hukum yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum ini bisa diwujudkan dalam bentuk pemberian hak kepada rakyat atau warga untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau memberikan pendapat terhadap keputusan pemerintah sebelum keputusan pemerintah ditetapkan secara definitif. Dalam pemikiran *Stelinga* upaya hukum seperti ini disebut *alat hukum biasa (gewoon rechtsmiddel)*. Perlindungan hukum secara represif atau yudiciil adalah perlindungan hukum yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Sarana yang dapat dipergunakan untuk menyelesaikan sengketa ini dalam sistem hukum kita terdapat dua(2) jalur, yaitu melalui Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara (Peradilan Militer khusus untuk menangani keputusan tata usaha negara militer). Memperhatikan instrumen yang dimungkinkan dalam upaya memperoleh perlindungan hukum tersebut, dalam konsep *Stelinga* disebut sebagai upaya hukum dalam bentuk alat hukum "*luar biasa*" (*buitergewoon rechtsmiddel*)

Apabila Surat Hijau di Kota Surabaya dikaitkan dengan konsep perlindungan hukum, disitu nampak jelas bahwa pemberian Ijin Pemakai Tanah (Surat Hijau) tidak cukup memberikan perlindungan hukum bagi warga Surabaya khususnya perlindungan hukum secara preventif. Hal ini dikarenakan rakyat atau warga khususnya pemegang Ijin Pemakaian Tanah tidak diberikan kesempatan untuk

⁷ Philipus M.Hadjon, Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis, Surabaya, Pidato Ilmiah ,Lustrum UBHARA, Surabaya, hal 8

⁸ Philipus M.Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal 1.

mengajukan keberatan atau memberikan pendapatnya apabila Ijin Pemakaian Tanah tersebut dicabut secara sepihak oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Berkaitan dengan perlindungan hukum secara represif, yang menjadi persoalan adalah didalam praktek menunjukkan penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur peradilan baik peradilan umum maupun peradilan tata usaha negara ada anggapan dari masyarakat bahwa mekanisme peradilan sangat lama, berbelit-belit, biaya mahal, tidak transparan dan hasil kurang memuaskan. Dengan demikian, bisa saja Pemerintah Kota Surabaya mengabaikan status kepemilikan bangunan yang dimiliki oleh pihak ketiga selaku pemegang ijin dan hal ini menyimpang dari asas pemisahan yang dianut UUPA. Dengan demikian pemilik bangunan yang berdiri diatas Hak Pengelolaan dengan menggunakan Ijin Pemakaian Tanah (Surat Hijau) tidak cukup memberikan perlindungan hukum khususnya perlindungan terhadap bangunan untuk mendapatkan ganti kerugian sebagai akibat dicabutnya Ijin Pemakaian Tanah oleh Pemerintah Kota Surabaya.

BAB VI

KESIMPULAN

Kesimpulan

Pemegang Hak Pengelolaan (HPL) dapat menggunakan dan memanfaatkan tanahnya baik untuk keperluannya sendiri maupun diserahkan bagian-bagian tertentu kepada pihak ketiga dalam penggunaan dan pemanfaatannya. Pihak ketiga dapat melakukan perjanjian dengan pemegang Hak Pengelolaan yang selanjutnya dapat memohon Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai (HP) selama jangka waktu tertentu diatas tanah Hak Pengelolaan (HPL). Namun ,apabila pihak ketiga tidak berkehendak untuk mendapatkan hak atas tanah diatas tanah Hak Pengelolaan hanya didasarkan kepada akta perjanjian notariil mengenai penggunaan dan pemanfaatan tanah tersebut. Bangunan yang didirikan oleh pihak ketiga diatas tanah Hak Pengelolaan (HPL) adalah milik pihak ketiga sendiri berdasarkan asas pemisahan horisontal. Namun pemberian Ijin Pemakaian Tanah (surat hijau) tidak dapat memberikan perlindungan hukum bagi pihak ketiga.

DAFTAR PUSTAKA

- Aryuda, Gedde, Makalah "Praktek Pemberian Hak Atas tanah Yang berasal Dari Tanah Hak Pengelolaan", disampaikan dalam Seminar Problematika Penggunaan Tanah Hak Pengelolaan dan Upaya Penyelesaiannya, diselenggarakan Unit Kajian Hukum Agraria, FH Unair , 2004
- Harsono, Boedi , *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Jambatan, Jakarta, 1999
- _____, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Jambatan, Jakarta, 2002
- Hadjon, Philipus M., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Jogjakarta, 2001
- _____, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987
- _____, *Keterbukaan Pemerintahan dalam mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis*, Surabaya, Pidato Ilmiah, Lustrum UBHARA, Surabaya, 1997
- Hayati, Sri, Makalah " Praktek Pemberian Hak Atas Tanah Yang Berasal Dari Tanah Hak Pengelolaan", disampaikan dalam seminar Problematika Penggunaan Tanah Hak Pengelolaan dan Upaya Penyelesaiannya yang diadakan Unit Kajian Hukum Agraria FH Unair 2004
- Perlindungan, A.P., *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Jakarta, 1989
- Perangin, Effendi, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994
- Santoso, Urip , *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2005



