

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH KOTA KUPANG MENGUNAKAN HAK PAKAI DAN HAK PENGELOLAAN ATAS TANAH YANG BERASAL DARI HAK MENGUASAI NEGARA

Eksam Sodak^{1*}, Umbu Lily Pekuwali², Saryono Yohanes³

^{1*} Faculty of Law, Nusa Cendana University, E-mail: eksamsodak@gmail.com

² Faculty of Law, Nusa Cendana University, Indonesia. E-mail: fransinglory@gmail.com

³ Faculty of Law, Nusa Cendana University, Indonesia. E-mail: yohanessaryono@gmail.com

*) Corresponding Author

Abstract: The research findings indicate that the City of Kupang Regional Government has not optimally exercised its authority as the holder of the Right of Use and Management Rights over land acquired from state control. The Right of Use, covering an area of 14,041,022 square meters, controlled by the city government, is only utilized on 634,442 square meters (4.52%) for various purposes related to the City of Kupang government's tasks. Similarly, the Management Rights, covering an area of 4,809,012 square meters, are only utilized on 326,522 square meters (6.79%), either for the government's own use in facilitating governance tasks, development, and community services or in collaboration with third parties. Based on the research findings, it is recommended that the City of Kupang Regional Government, in collaboration with the National Land Agency (BPN) of Kupang, promptly plans the allocation and utilization of the Right of Use over an area of 13,406,580 square meters (95.48%) and the Management Rights over an area of 4,482,490 square meters (93.21%) to benefit the City of Kupang government, the community, and the business sector.

Keywords: Authority; Right of Use; Management Rights

1. Pendahuluan

Pemerintah Daerah Kota Kupang berkedudukan sebagai pemegang hak menguasai atas permukaan bumi yang disebut tanah sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa hak menguasai negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pelaksanaannya dapat di kuasakan kepada daerah-daerah swatantra (maksudnya Kabupaten/Kota) dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Pemerintah Kota Kupang sebagai pemegang hak menguasai negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, diberi kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu:

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

- b. menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan
- c. menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dan perbuatan – perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan 3 (tiga) kewenangan yang diberikan oleh ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA ini, maka dalam penelitian ini, peneliti membatasi diri untuk melakukan penelitian yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) b yaitu menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa. Artinya hanya yang berkaitan dengan pemberian hak tertentu atas tanah kepada subyek hukum tertentu. Pemerintah Kota Kupang juga berkedudukan sebagai pemegang Hak Pakai dan Hak Pengelolaan atas tanah yang dikuasai negara sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang disebutkan sebelumnya untuk kemudian mengatur perencanaan pemanfaatan dan penggunaannya baik untuk digunakan yang menunjang pelaksanaan tugasnya maupun dikerjasamakan dengan perorangan maupun badan hukum.

Sejak Kota Kupang berdiri, Pemerintah Daerah Kota Kupang telah melaksanakan kewenangan untuk memberikan hak tertentu kepada subyek hukum tertentu atas tanah yang dikuasai oleh negara (Pemerintah Kota Kupang), baik berupa hak milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan maupun Hak Pakai. Termasuk memanfaatkan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan yang dikuasai untuk mendukung pelaksanaan tugasnya maupun diberikan kepada perorangan maupun badan hukum atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga.

2. Metode

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.

3. Kewenangan Pemerintah Daerah Kota Kupang Menggunakan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan atas Tanah yang diperoleh dari Hak Menguasai Negara

Ketentuan Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menentukan bahwa 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 Nomor 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, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan 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 yang dikuasai negara atau tanah milik orang lain. Hak pakai yang berasal dari tanah yang dikuasai 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 subyek atau pihak yang dapat mempunyai hak pakai yaitu 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 mempunyai hak pakai. Ketentuan tersebut hanya disebutkan bahwa salah satu subyek hak pakai adalah Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Pengaturan mengenai Pemerintah Daerah sebagai subyek hak pakai pada Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan 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 Nomor 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 Nomor 10 Tahun 1961 (sekarang Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997) tentang Pendaftaran Tanah, yaitu semua Hak Pakai, termasuk yang diperoleh Departemen-departemen, Direktorat-direktorat dan Daerah-Daerah Swatantra sebagai dimaksud dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965.

Ketentuan Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 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 Nomor 40 Tahun 1996, Pemerintah Daerah termasuk salah satu subyek hak pakai atas tanah.

Ketentuan dalam Pasal 49 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 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 subyek Hak Pakai atas tanah. Pasal 49 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 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 Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (sekarang Pasal 1 angka 1 UU Nomor 2 Tahun 2012) adalah Lembaga Negara, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Provinsi, atau Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai Pemerintah Daerah merupakan subyek Hak Pakai atas Tanah.

Selain Hak Pakai atas tanah, hak penguasaan atas tanah yang dapat dikuasai oleh Pemerintah Daerah adalah Hak Pengelolaan. 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.

Tanah yang dikuasai pemerintah daerah apabila berstatus hak pengelolaan, maka pemerintah daerah mempunyai 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 Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota yang ditetapkan dengan peraturan daerah. *Kedua*, Menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya. Pemerintah Daerah sebagai pemegang hak pengelolaan mempunyai wewenang untuk mempergunakan tanah hak pengelolaan untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, misalnya perumahan, industri, perdagangan, pertokoan atau perkantoran. *Ketiga*, menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Tabel 1. Jenis dan Penggunaan Hak Pengelolaan Yang Dikuasai Pemerintah Kota Kupang

NO	JENIS BARANG	PENGUNAAN	LUAS (M2)	STATUS
1	Tanah Lapangan Parkir Konstruksi Beton	Tanah kosong disamping Restoran Timor Raya/Pelataran Parkir M Hotel	1.761	Dikerjasamakan (HGB)
2	Tanah Untuk Perumahan	Perumahan Nelayan Ramah Bencana	1.815	HGB
		Perumahan Murah	97.481	HGB
3	Tanah Bangunan Pertokoan/Rumah Toko/Koperasi/Pusat Perbelanjaan	1. Rumah Transfer Depo 2. Pusat Perbelanjaan Subasuka 3. Toko Desa 4. Kios Kelurahan 5. Bangunan Toko Desa 6. Rumah Tenun	2.900 22.560 72 80 181 2.000	HGB HGB
4	Tanah Bangunan Pos Jaga/Menara Jaga	1. Tanah Untuk Pos Polisi Naimata	138	HGB

		2. Pos Mangan	200	
5	Tanah Hutan Lindung	Tanah Kosong (Rencana Hutan Kota)	12.551	
6	Tanah Untuk Ruang Terbuka Hijau	1. RTH Punggung Sasando samping Hotel Sasando	27.930	
		2. RTH Punggung Sasando Depan Kantor Camat Kelapa Lima	18.900	
		3. RTH Punggung Sasando Depan kantor Lurah Kelapa Lima	12.285	
7	Tanah Danau/Situ/Embung	1. Bendungan Biknoi	1.250	
		2. Bendung kali Dendeng	500	
8	Tanah Bangunan Bangsal Pengolahan/Pondok Kerja	Balai Latihan Kerja (BLK)	11.725	
9	Tanah Untuk Bangunan Air Bersih/Air Baku	1. Sumur Bor di RT 18	567	
		2. Bak untuk Penampungan Air Bersih	200	
10	Tanah Persil Lainnya	1. Tanah Kapling Anggota Dewan Kota Kupang	28.850	Diberikan kepada pihak ketiga (perorangan)
		2. PSU (Prasarana Sarana Utilitas Umum) Tanah Kapling	10.776	
		3. PSU Tanah Kapling	43.286	
11	Tanah Lapangan Sepak Bola	Lapangan Sepak Bola	10.000	Industri sepak bola
	Tanah Lapangan Bola Volly	Lapangan Bola Volly	2.929 (lima tempat)	Industri Bola Volly
12	Tanah Bangunan Gedung Pusat Perbelanjaan	Hipermark	13.567	HGB
13	Tanah Untuk Jembatan	Tanah Pembangunan Jembatan Antara Airnona dan Manutapen	400	
14	Tanah Bangunan Gedung Pematangan Hewan	RPH Babi	1.618	HGB
Jumlah			326.522	

Sumber: Diolah dari Data Sekunder BPN Kota Kupang 2023

Berdasarkan data yang tersaji pada tabel 4 ini menunjukkan bahwa pemerintah Kota Kupang baru menggunakan Hak Pengelolaan yang dikuasainya seluas 326.522 m² (6,79 %) dari Luas 4.809.012 m² Hak Pengelolaan yang dikuasai sebagai pelaksana sebagian kecil hak menguasai negara. Ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Kupang belum

optimal merencanakan peruntukan dan penggunaan hak pengelolaan yang dikuasai baik untuk mendukung pelaksanaan tugas maupun yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga.

Perlu dijelaskan tentang eksistensi hak Pengelolaan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku. 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 peruntukkan 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 Nomor 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 Nomor 9 Tahun 1965 dapat dikonversi menjadi Hak Pengelolaan. Istilah Hak Pengelolaan muncul dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria Nomor 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 oleh instansi yang bersangkutan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 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 Nomor 8 Tahun 1953, Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 mewajibkan kepada Daerah Swatantra untuk mendaftarkan hak pengelolaannya kepada Kantor Pendaftaran Tanah melalui mekanisme penegasan konversi. Dalam perkembangannya, Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menetapkan bahwa Hak Pengelolaan termasuk salah satu hak obyek pendaftaran tanah.

Pengertian hak pengelolaan diatur dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 jo Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu Hak Pengelolaan adalah hak menguasai negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Pengertian lebih lengkap tentang hak pengelolaan dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan jo Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 112 Tahun 2000 tentang Pengenaan 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 dengan hak pengelolaan. *Pertama* Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965. Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada departemen, direktorat, dan daerah swatantra. *Kedua*, Pasal 1 huruf b Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966. Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada departemen, direktorat dan daerah swatantra. *Ketiga*, Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan. Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada Perusahaan pembangunan perumahan yang seluruh modal berasal dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah. *Keempat*, Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1997 tentang Pengenaan 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 Nomor 9 Tahun 1999, Badan-badan hukum yang dapat diberikan dengan 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. *Keenam*, Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, menentukan bahwa Hak Pengelolaan yang berasal dari tanah negara dapat diberikan kepada: Instansi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Badan Hukum Milik Negara/Badan Hukum Milik Daerah, Badan Bank Tanah, atau Badan Hukum yang ditunjuk oleh pemerintah Pusat.

Ada beberapa peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yang 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 memperoleh 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 pemegang hak atas tanah menurut UUPA. Perolehan hak pakai dan hak pengelolaan oleh pemerintah daerah melalui penegasan konversi diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 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 dipunyai 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 disamping dipergunakan untuk kepentingannya sendiri oleh pemerintah daerah juga untuk dapat diberikan dengan suatu 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 Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 9 Tahun 1999, adalah penetapan pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara, perpanjangan jangka waktu hak, pembaharuan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak diatas 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 Nomor 5 Tahun 1973, kemudian dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999. Secara garis besar, perolehan hak pakai atau hak pengelolaan oleh pemerintah daerah melalui pemberian hak, yaitu pemerintah daerah mengajukan permohonan hak pakai atau hak pengelolaan kepada 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 pertanah 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.¹

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.² Yudhi Setiawan dan Boedi Djatmiko H menyatakan bahwa wewenang atau kompetensi diartikan sebagai suatu hak untuk bertindak atau suatu kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintah atau melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Kewenangan juga diartikan sebagai hak atau kekuasaan yang dipunyai untuk mendapatkan sesuatu.³

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 subyek 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 tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Beberapa ketentuan yang harus diperhatikan berkaitan dengan hak pakai yang dikuasai oleh pemerintah 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

¹ 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

² Sumardji, *Dasar dan Ruang Lingkup Wewenang Dalam Hak Pengelolaan*, Majalah Yuridika, Vol.21 No. 3, Mei 2006, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, hlm. 246.

³ Yudhi Setiawan dan Boedi Djatmiko H, *Pembatalan Sertifikat 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.

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 hutang; *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 hutang 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 pemerintah daerah apabila berstatus hak pengelolaan, maka pemerintah daerah mempunyai 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 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 tugasnya, 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 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 hak pengelolaan kepada pihak ketiga dalam bentuk hak guna bangunan, hak pakai, atau hak milik. Bagian-bagian 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.⁴ Pihak ketiga yang memperoleh hak guna bangunan atau hak pakai yang berasal dari bagian-bagian tanah hak pengelolaan melalui

⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya*, Jurnal Mimbar Hukum, Edisi Khusus September 2007, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, hlm. 34.

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 Nomor 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 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 operasinal berakhir.⁵

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.⁶ Dalam perjanjian BOT, Pemerintah Daerah menyerahkan hak pengelolaan 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 sebagian keuntungan. Pada masa akhir perjanjian *Buil, Operate, and Transfer (BOT)* pihak ketiga menyerahkan gedung beserta sarana dan prasarannya 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 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.

⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, hlm.208.

⁶ Budi Santoso, 2008. *Aspek Hukum Pembiayaan Proyek Infrastruktur Dengan Model BOT (Buil, Operate, and Transfer)*, Yogyakarta: Genta Press, hlm.4

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-bagian tanah hak pengelolaan untuk kepentingan pihak ketiga dapat dibuat dengan akta notaris atau akta di bawah tangan. Pelepasan atau penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan dengan atau tanpa ganti kerugian sesuai dengan kesepakatan antara pemerintah daerah sebagai pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga. Pelepasan atau penyerahan bagian-bagian hak pengelolaan, maka hak pengelolaan menjadi hapus dan berakibat terputus untuk selama-lamanya hubungan hukum antara pemerintah daerah sebagai pemegang hak pengelolaan dengan tanahnya.

4. Kesimpulan

Pemerintah Daerah Kota Kupang belum optimal melaksanakan kewenangan sebagai pemegang hak pakai dan hak pengelolaan atas tanah yang diperoleh dari tanah yang dikuasai negara sebagai pelaksana sebagian kecil hak menguasai negara, karena Hak Pakai dengan luas 14.041.022m² yang dikuasai pemerintah kota kupang ini baru dipergunakan seluas 634.442 m²(4.52 %) untuk berbagai kepentingan yang berhubungan dengan pelaksanaan tugas pemerintah Kota Kupang. Demikian juga dengan hak Pengelolaan yang dikuasainya seluas 4.809.012m², baru dipergunakan seluas 326.522 m²(6,79 %) . Ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Kupang belum optimal merencanakan peruntukan dan penggunaan hak pengelolaan yang dikuasai baik untuk mendukung pelaksanaan tugas, memberikan hak tertentu kepada subyek hukum tertentu maupun yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga.

Referensi

- Santoso, Budi. *Aspek Hukum Pembiayaan Proyek Infrastruktur Dengan Model BOT (Build, Operate, and Transfer)*, Yogyakarta: Genta Press. 2008
- Santoso, Urip. *Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, Jurnal Era Hukum, No. 1, Tahun 15, September 2007, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.
- Setiawan, dan Boedi Djatmiko H, *Pembatalan Sertifikat 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 S.W. *Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya*, Jurnal Mimbar Hukum, Edisi Khusus September 2007, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada.