

MAJALAH ILMU HUKUM

KERTHA WICAKSANA



IRAWAN SOBRODJO

Hak Pengelolaan Atas Tanah Sebagai Jaminan

JANDI HARTANTO

Aspek Hukum Waralaba Restoran

OKY DEVIANY BURHAMZAH

Campur Tangan Pemerintah Dan Pengaturan Hukum Persaingan Usaha Dalam Pembangunan Perkonomian Nasional

NLM MAHENDRAWATI DAN IB GEDE AGUSTYA MAHAPUTRA

Ekskusi Hak Tanggungan Oleh Bank Terhadap Jaminan Kredit Nasabah Yang Cedera Janji

URIP SANTOSO

Sewa Menyewa dan Jual Beli Tanah Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006

AGUS MULYAWAN

Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Yang Aspiratif Dalam Konteks Penyelenggaraan Otonomi Daerah

HIMAWAN ESTU BAGIJO

Perumusan Norma dan Sanksi Administrasi Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

NYOMAN SUTAMA dan NYOMAN SUMARDIKA

Izin Lingkungan Sebagai Instrumen Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

IMADE GOTREM

Peranan Filsafat dan Aliran-Aliran Dalam Paradigma Ilmiah Bagi Metodologi Riset Dalam Korangka Pengembangan Kemajuan Technoscience

LILIK MULYADI

Implementasi Atas pembalikan Beban Pembuktian Pada Praktik Perkara Tindak Pidana Korupsi di Negara Hongkong dan India

MASKUN, ALMA MANUPUTTY, S.M. NOOR, dan JUAJIE SUMARDI

Siber Teroris : Genus Baru Dalam Hukum Kejahatan Internasional

SIMON NAHAK

Kebijakan Mediasi Penal Terhadap Penyelidikan Pelaku Tindak pidana Bidang Perpajakan Oleh Wajib Pajak dan Pihak Ketiga di Indonesia

A.A SAGUNG LAKSMI DEWI

Upaya Hukum Terhadap Putusan Prosedur Dismissal Dalam Sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara

IDA AYU TARY PUSPA

Hukum Hindu Dalam Waris Perampasan di Bali

I KETUT SUKADANA

Penentuan Kedewasaan Dalam Perkawinan Menurut Hukum Adat Bali

DAFTAR ISI

EDITORIAL	i	
DAFTAR ISI	ii	
 HUKUM BISNIS DAN KENOTARIATAN		
IRAWAN SOERODJO		
Hak Pengelolaan Atas Tanah Sebagai Jaminan	248	
JANDI HARTANTO		
Aspek Hukum Waralaba Restoran	254	
OKY DEVIANY BURHAMZAH		
Campur Tangan Pemerintah Dan Pengaturan Hukum Persaingan Usaha Dalam Pembangunan Perekonomian Nasional	262	
NLM MAHENDRAWATI DAN IB GEDE AGUSTYA MAHAPUTRA		
Eksekusi Hak Tanggungan Oleh Bank Terhadap Jaminan Kredit Nasabah Yang Cedera Janji	273	
 HUKUM PEMERINTAHAN		
URIP SANTOSO		
Sewa Menyewa dan Jual Beli Tanah Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006	279	
AGUS MULYAWAN		
Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Yang Aspiratif Dalam Konteks Penyelenggaraan Otonomi Daerah	290	
HIMAWAN ESTU BAGIJO		
Perumusan Norma dan Sanksi Administrasi Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	304	
NYOMAN SUTAMA dan NYOMAN SUMARDIKA		
Izin Lingkungan Sebagai Instrumen Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	314	
I MADE GOTREM		
Peranan Filsafat dan Aliran-Aliran Dalam Paradigma Ilmiah Bagi Metodologi Riset Dalam Kerangka Pengembangan Kemajuan Technoscience	319	
 KEPENGACARAAN		
LILIK MULYADI		
Implementasi Atas pembalikan Beban Pembuktian Pada Praktik Perkara Tindak Pidana Korupsi di Negara Hongkong dan India	326	
MASKUN, ALMA MANUPUTTY, S.M. NOOR, dan JUAJIR SUMARDI		
Siber Teroris : Genus Baru Dalam Hukum Kejahatan Internasional	334	
SIMON NAHAK		
Kebijakan Mediasi Penal Terhadap Penyelesaian Pelaku Tindak pidana Bidang Perpajakan Oleh Wajib Pajak dan Pihak Ketiga di Indonesia	341	
A.A SAGUNG LAKSMI DEWI		
Upaya Hukum Terhadap Putusan Prosedur Dismissal Dalam Sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara	1351	
 PENGEMBANGAN HUKUM LOKAL		
IDA AYU TARY PUSPA		
Hukum Hindu Dalam Waris Perempuan di Bali	356	
I KETUT SUKADANA		
Penentuan Kedewasaan Dalam Perkawinan Menurut Hukum Adat Bali	363	
 INDEKS PENULIS		369
INDEKS SUBYEK		370
UCAPAN TERIMAKASIH		371
DAFTAR KEGLATAN ILMIAH		372
PETUNJUK PENULISAN		373

MAJALAH ILMU HUKUM KERTHA WICAKSANA

ISSN 0853-6422

PENANGGUNGJAWAB:

Ni Luh Made Mahendrawati

DEWAN EDITOR :

I Gusli Bagus Suryawan (Ketua)
Ni Made Puspasutari Ujianti (Sekretaris)
Luh Putu Suryani (Bendahara)
Ni Komang Arini Styawati (Anggota)
AA Sagung Laksmi Dewi (Anggota)
Diah Gayatri Sudibya (Anggota)
I Wayan Arthanaya (Anggota)
Isni Rubiantini (Anggota)

TATA USAHA :

Ni Made Suri Adnyani
I Wayan Sumerta
I Nyoman Kesumajaya
Ni Nyoman Suwirti
I Nyoman Suidiana Putra
I Gusti Ayu Karuni

SEKRETARIAT :

Fakultas Hukum Universitas Warmadewa Denpasar
Jl. Terompong No. 24 Tanjung Bungkak Denpasar (80235)
Telp (0361) 223858 (hunting), 7449633, Fax (0361) 263902
E-mail : kerthawicaksana@yahoo.co.id

MAJALAH ILMU HUKUM KERTHA WICAKSANA

diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Warmadewa Denpasar
bekerjasama dengan Ikatan Notaris Indonesia (INI) Bali
dan Perhimpunan Advokat Indonesia (PERADI) Denpasar sebagai Media Informasi
dan Pengembangan Ilmu Hukum, yang diterbitkan dua kali setahun
yaitu setiap bulan Januari dan Juli.

Berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Kementerian Pendidikan
Nasional Nomor : 64a/DIKTI/Kep./2010, Majalah Ilmu Hukum Kertha Wicaksana
dinyatakan terakreditasi sebagai Jurnal Ilmiah Nasional

HAK PENGELOLAAN ATAS TANAH SEBAGAI OBYEK JAMINAN

(MANAGEMENT RIGHT AS COLLATERAL OBJECT)

Irawan Soerodjo

(Notaris & PPAT di Jakarta, Dosen Perguruan Tinggi Swasta)

ABSTRAK :

Hak Pengelolaan atas tanah bukan hak privat tentang kepemilikan tanah, tetapi merupakan Hak Menguasai Negara berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria, juncto Pasal 33 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945. Hak atas pengelolaan bukan tergolong hak atas tanah dan sertipikat. Hak Pengelolaan bukan merupakan bukti kepemilikan karena hak pengelolaan adalah hak menguasai Negara jadi bersifat publik oleh karenanya tidak dapat menjadi obyek jaminan.

Kata Kunci : Hak Pengelolaan dan Hukum Jaminan

ABSTRACT :

Management rights are not rights of private land ownership, but Right to Control of the State in accordance to Article 2 of the Basic Agrarian Law, in conjunction with paragraph 2 of Article 33 of the Constitution of 1945. Thus Rights Management certificate is not a proof of ownership. Management rights is not belong to land rights, and rights management certificate is not proof of ownership because the right is the right command of the State which are public therefore could not be object assurance.

Key words: Management Rights and Assurance Law

PENDAHULUAN

Istilah Hak Pengelolaan muncul dan dikenal seiring dengan perkembangan kebijakan dibidang pertanian. Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 tahun 1960 yang merupakan cikal bakal lahirnya reformasi politik hukum pertanian nasional, secara eksplisit tidak mengatur istilah Hak Pengelolaan, meskipun hal tersebut (Penjelasan umum II angka (2) UUPA yang menyatakan bahwa : "Kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu badan penguasa (departemen, jawatan atau daerah otonom) untuk diperlukan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing"), meskipun hukum materinya diatur diluar UUPA. Istilah Hak Pengelolaan sebenarnya berasal dari bahasa Belanda yaitu "Beheersrecht" yang diterjemahkan dengan Hak Penguasaan. Hak Penguasaan tersebut diberikan kepada instansi

atau Departemen atau jawatan pemerintah pada saat itu sebagai akibat diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara (PP Nomor 8 Tahun 1953).

Pasca berlakunya UUPA, pengertian Hak Penguasaan atas tanah negara mengalami perubahan dengan diberlakukan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya (PMA Nomor 9 Tahun 1965), kemudian berkembang lagi dibuatlah konsep Hak Penguasaan atas tanah negara yang diberikan berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 1953 yang meliputi: 1) Di konversi menjadi Hak Pakai apabila tanah tersebut dipergunakan untuk kepentingan instansi pemerintah atau jawatan itu sendiri; 2) Di konversi menjadi Hak Pengelolaan apabila tanah tersebut tidak hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi atau jawatan itu sendiri melainkan juga dengan maksud untuk diberikan kepada pihak ketiga.

Sejak berlakunya PMA Nomor 9 Tahun 1965 inilah maka istilah Hak Pengelolaan dikenal dalam hukum pertanian di Indonesia. Sehingga dapat dikatakan bahwa peraturan menteri agrarian ini merupakan cikal bakal atau embrio lahirnya istilah Hak Pengelolaan

dalam sistem hukum pertanahan nasional (Hukum Agraria Nasional). Seiring dengan perkembangan hukum pertanahan nasional, keberadaan Hak Pengelolaan meluas penggunaannya dengan lahirnya Undang-Undang No. 20 tahun 2011 tentang Rumah Susun (Pasal 17 Pembangunan rumah susun dapat dilakukan diatas tanah : Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Negara, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai diatas Hak Pengelolaan) yang kemudian diikuti dengan beberapa peraturan perundangan lainnya.

Hak menguasai dari Negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, tetapi pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang hal itu diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional (Supriadi, 2012 : 56). Pelimpahan kepada pihak lain inilah yang disebut dengan hak pengelolaan. Hak Pengelolaan merupakan Hak Menguasai dari Negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya (Ramli Zein, 1994 : 60 - 61) yang terdiri atas pemerintah daerah, badan usaha, BUMN dan serta badan-badan hukum pemerintah lainnya. Kewenangan yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan (HPL) disini meliputi : 1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut; 2) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; dan 3) Menyerahkan bagian-bagian atas tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan sesuatu hak atas tanah (Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai).

Ketiga wewenang di atas merupakan pendelegasian sebagian wewenang dari Hak Menguasai Negara, yang diberikan oleh negara melalui pemerintah kepada pemegang Hak Pengelolaan. Disisi lain, kewenangan yang diberikan oleh negara tersebut bermakna bahwa pemegang hak pengelolaan berwenang untuk menuntut agar pihak lain menghormati haknya, sehingga ia dapat meminta perlindungan hukum terhadap pemanfaatan haknya. Pihak lain atau pihak ketiga yang berkeinginan untuk memanfaatkan bagian-bagian dari tanah hak pengelolaan berkewajiban untuk mengadakan perjanjian tertulis dengan pemegang hak pengelolaan. Beberapa bentuk badan hukum atau instansi pemerintah yang diberikan oleh Negara tanah dengan Hak Pengelolaan, yaitu

diantaranya : a) PT. Pelabuhan Indonesia (Persero) (PELINDO), sebagai badan pengelolaan lahan atau areal pelabuhan; b) Badan Otorita, misalnya Otorita Pulau Batam, Badan Pengelola Gelora Senayan dan Badan Pengelola Komplek Kemayoran; c) Perum Perumnas; d) Pemerintah Daerah (Pemda), misalnya Pemda DKI Jakarta, Pemerintah Kota Surabaya; e) Industri, Pariwisata/perkretaapian, misalnya PT. Kereta Api Indonesia (Persero), PT. Jakarta Industrial Pulogadung (PT. JIIP) dan PT. Taman Impian Jaya Ancol.

Pemberian Hak Pengelolaan kepada beberapa instansi pemerintah atau badan hukum di atas berdasarkan pada 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 (Permeneg Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999) Pasal 67 yakni "Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada instansi pemerintah termasuk Pemerintah Daerah (Pemda), Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), PT. Persero, Badan Otorita dan Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah". Namun Pasal 67 PMA ternyata memberikan batasan bahwa; tidak semua pihak terutama perseorangan atau badan hukum privat dapat diberi tanah dengan Hak Pengelolaan. Hal demikian dikarenakan Hak Pengelolaan merupakan Hak Menguasai dari Negara atau gempilan dari tanah yang dikuasai Negara yang mengandung wewenang bersifat publik.

Pada jaman atau era modernisasi saat ini, tanah dianggap sebagai asset atau barang yang memiliki nilai ekonomis yang cukup tinggi. Hal demikian memicu bagi para pemilik bidang tanah untuk melakukan kegiatan atau tindakan terhadap tanah yang dikuasai atau dihaki itu untuk mendapatkan keuntungan atau modal, diantaranya dengan cara merjaminkan atau mengagunkan tanah kepada lembaga keuangan (bank) atau kepada pihak lain. Dalam praktek yang berkembang hingga saat ini, tanah-tanah yang dapat dijaminkan adalah tanah-tanah yang sebagian besar berstatus Hak Milik, Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Pakai.

Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah Apakah Hak Pengelolaan atas tanah Negara dapat digunakan sebagai jaminan.

METODE PENELITIAN

Penelitian merupakan sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan. Penelitian memiliki tujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten, termasuk penelitian hukum. Sebagai ilmu *sui generis*, artinya ilmu hukum merupakan ilmu jenis tersendiri, ilmu hukum memiliki karakter yang khas yaitu sifatnya yang normatif (Philipus M Hadjon dan Tatik Sri Djatmiati, 2005 : 1). Dengan demikian metode penelitian dalam ilmu hukum juga memiliki metodenya tersendiri. Metode dan prosedur penelitian dalam ilmu-ilmu alamiah dan ilmu-ilmu sosial tidak dapat diterapkan dalam ilmu hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2006 : 26).

Tipe penelitian dalam penulisan ini menggunakan tipe yuridis normatif dengan metode penelitian hukum normatif, yaitu mengkaji dan menganalisa bahan-bahan hukum dan isu-isu hukum yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Penelitian ini dilakukan untuk memecahkan persoalan yang timbul, sedangkan hasil yang akan dicapai adalah berupa proskripsi mengenai apa yang seyogyanya dilakukan untuk mengatasi persoalan tersebut.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan artinya penelitian ini mengkaji peraturan normatif yang ditentukan dalam undang-undang yang berkaitan dengan isu hukum yang dibahas. Pendekatan konseptual merupakan pendekatan yang berangkat dari pandangan-pandangan dan aliran-aliran doktrin didalam ilmu hukum. Pandangan dan doktrin ini akan menemukan apa yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang diteliti dalam penelitian ini.

Sumber bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang bersifat konstitutif, artinya bahan hukum tersebut merupakan otoritas, yang terdiri dari undang-undang, catatan-catatan resmi dan masalah-masalah. Dalam penelitian ini, undang-undang sebagai bahan hukum yang digunakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Pokok-Pokok Agraria dan

Peraturan Perundang-undangan yang terkait seperti PMA Nomor 9 Tahun 1965. Bahan hukum sekunder, meliputi semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. Publikasi tentang hukum ini meliputi buku-buku teks, tesis, diertasi hukum, kamus-kamus hukum, komentar-komentar atas putusan pengadilan juga opini-opini hukum dari para ahli yang dipublikasikan melalui jurnal, majalah atau internet.

PEMBAHASAN

Hak Pengelolaan atas tanah dalam Hukum Agraria Nasional

Tanah adalah sumber kehidupan manusia, baik dalam strata social maupun ekonomi. Tanah dalam pandangan ilmu ekonomi, dikemukakan oleh salah seorang ekonom terkemuka Djojoadikusumo (dalam Reksohadiprojo dan Karseno) sebagai berikut: "*Tanah adalah benda milik umum maupun milik pribadi. Tanah merupakan persediaan permanen dan kurang lebih baku. Nilai harganya lebih tergantung pada ketentuan bersama atau ketentuan sosial daripada ketentuan tindakan dan kebiasaan perseorangan*" (S. Reksohadiprojo dan A.R. Karseno, 2005 : 11). Sedangkan pengertian tanah dalam pandangan hukum (UUPA) dikemukakan oleh Boedi Harsono sebagai berikut: "*... adalah permukaan bumi itu disebut tanah. Dalam penggunaannya, tanah meliputi juga tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar hal itu diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah tersebut (Pasal 4 ayat (2)) (Mu'min DZ, 1993 : 3).*

Dari kedua pengertian tersebut bahwa penggunaan tanah dapat dimanfaatkan secara pribadi dan dikuasai negara, untuk itu UUPA memberikan hak-hak atas tanah. Kosop hak-hak atas tanah dalam Hukum Agraria Nasional membagi hak-hak atas tanah ke dalam dua bentuk. *Pertama*, hak-hak atas tanah yang bersifat primer. *Kedua*, hak-hak atas tanah yang bersifat sekunder. Pengertian hak-hak atas tanah yang bersifat primer adalah hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara langsung oleh seorang atau badan hukum yang mempunyai waktu lama dan dapat dipindahtangankan kepada orang lain atau ahli warisnya. Dalam UUPA terdapat beberapa hak atas tanah yang bersifat primer, yaitu: a) Hak milik atas tanah (HM); b) Hak Guna Usaha

(HGU); c) Hak Guna Bangunan (HGB); d) Hak Pakai (HP).

Selain hak primer atas tanah diatas¹⁴, terdapat pula hak atas tanah yang bersifat sekunder. Pengertian hak-hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak-hak atas tanah yang bersifat Negara dikatakan bersifat sementara karena hak-hak tersebut dinikmati dalam waktu terbatas, lagi pula hak-hak itu dimiliki oleh orang lain. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 53 UUPA yang mengatur mengenai hak-hak atas tanah yang bersifat sementara, yaitu: a) Hak gadai; b) Hak usaha bagi hasil; c) Hak menumpang; d) Hak menyewa atas tanah pertanian.

Berbagai hak-hak atas tanah dalam UUPA yang disebutkan diatas, ternyata Hak Pengelolaan tidak diatur dalam UUPA atau berkembang dan diatur diluar UUPA. Hak pengelolaan atas tanah adalah (Ali Achmad Choman) hak atas tanah diluar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Sekalipun para ahli banyak yang menyangsikan bahwa HPL bukanlah hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 16 UUPA (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Guna Usaha, dan lain-lain) atau keperdataan hak atas tanah. Namun Pasal 12 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah telah mengkonstruksikan HPL adalah hak administrasi tanah. HPL salah satu wujud nyata bahwa hukum pertanahan adalah bagian hukum administrasi. Tanah dari hak pengelolaan merupakan tanah Negara yakni tanah yang dikuasai langsung oleh negara, yaitu tanah-tanah yang bebas sama sekali dari hak-hak tertentu yang melekat di atasnya (Marlini Manan, 1988 : 37).

Hak Pengelolaan bersumber pada Hak Menguasai dari Negara yang memiliki wewenang sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat (2) UUPA. Namun demikian tidak seluruh wewenang diberikan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Wewenang yang diberikan hanyalah sebatas wewenang yang terdapat dalam Pasal 6 PMA Nomor 9 Tahun 1965 jo Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977, tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya (Permendagri Nomor 1 Tahun 1977), yaitu terdiri atas : (a)

merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah; b) menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; dan c) menyerahkan bagian-bagian atas tanah tersebut kepada pihak ketiga sesuai dengan persyaratan yang ditentukan oleh pemegang Hak Pengelolaan.

Ketiga wewenang di atas merupakan pendelegasian sebagian wewenang Hak Menguasai dari Negara berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UUPA, maka dari itu isi wewenang yang terkandung pada Hak Pengelolaan (HPL) bersifat "publik". Sehubungan dengan pendelegasian wewenang Hak Menguasai dari Negara, maka Hak Pengelolaan dapat disebut sebagai "gempilan dari tanah yang dikuasai oleh Negara", sehingga Hak Pengelolaan tidak dapat diklasifikasikan (digolongkan) sebagai jenis hak atas tanah seperti halnya Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU) Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai. Jenis-jenis hak atas tanah tersebut mengandung wewenang bersifat "privat", yang artinya pemegang hak atas tanah yang bersangkutan memiliki hak atau wewenang menggunakan sendiri tanah bersangkutan sesuai dengan peruntukannya. Namun tidaklah demikian dengan Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan mengandung wewenang yang berasal dari sebagian Hak Menguasai Negara yang dilimpahkan kepada pemegangnya, salah satunya adalah menyerahkan bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak lain.

Penggunaan Hak Atas Tanah dalam Hukum Jaminan

Pada hakikatnya tujuan dari pemberian jaminan baik berupa benda bergerak maupun benda tidak bergerak (termasuk tanah dan bangunan) adalah untuk memberikan kepastian bagi kreditur (pemilik piutang) terhadap pembayaran kembali hutang debitur kepada kreditur. Untuk itu diciptakan suatu pranata hukum yang mengatur hal tersebut dengan membentuk lembaga jaminan. Secara yuridis beberapa lembaga jaminan yang ada di Indonesia dan masih terdapat dalam praktek saat ini, terdiri atas jaminan gadai, fidusia, hypothek (khusus Kapal berbobot minimum 20 ton atau lebih) dan Hak Tanggungan.

Pengaturan hukum kcompat lembaga jaminan tersebut terdapat dalam peraturan perundangan yang berbeda. Pengaturan mengenai lembaga jaminan gadai dan hypothek diatur dalam BW (*Burgelijk Wetboek*) atau dalam praktek dikenal dengan sebutan

KUHPerdata. Fidusia diatur peraturan perundangan secara khusus yaitu Undang-Undang nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia. Sedangkan Hak Tanggungan diatur dalam Undang-Undang nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah (UUHT Nomor 4 Tahun 1996). Dari beberapa jenis lembaga jaminan yang ada tersebut yang memiliki relevansi dengan jaminan atas tanah adalah lembaga jaminan Hak Tanggungan. Sebelum lahirnya UUHT Nomor 4 Tahun 1996, persoalan jaminan atas tanah diatur dan tunduk pada ketentuan-ketentuan mengenai hypotek sebagaimana diatur dalam Pasal 1162 sampai dengan Pasal 1232 BW (KUHPerdata). Selanjutnya dengan berlakunya UUHT Nomor 4 Tahun 1996, ketentuan-ketentuan hypotek sepanjang mengenai jaminan atas tanah sudah dinyatakan tidak berlaku lagi.

Menurut Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UUHT Nomor 4 Tahun 1996, disebutkan obyek Hak Tanggungan, meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai. Pengaturan tersebut juga ditemukan dalam PP Nomor 40 Tahun 1996. Apabila mencermati ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UUHT Nomor 4 Tahun 1996, dapat dikemukakan bahwa yang dapat menjadi obyek jaminan utang dengan Hak Tanggungan adalah merupakan jenis hak atas tanah. Hal demikian juga ditemukan pada pengertian atau definisi Hak Tanggungan sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 angka 1 UUHT Nomor 4 Tahun 1996, yang berbunyi:

"..... Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria" (garis bawah oleh penulis)

Berpedoman pada Pasal 1 angka 1 jo Pasal 4 ayat (1) UUHT Nomor 4 Tahun 1996 jo PP Nomor 40 Tahun 1996, maka sudah jelas bahwa obyek jaminan yang dapat dibebani dengan Hak Tanggungan adalah hak atas tanah, diantaranya Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai, sehingga jika dipahami Hak Pengelolaan (HPL) bukan merupakan jenis hak atas tanah, dan karenanya tidak termasuk dan tidak dapat diartikan dalam pengertian obyek jaminan menurut Pasal 1 angka 1 jo Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UUHT Nomor 4 Tahun 1996. Meskipun Undang-Undang Hak Tanggungan tidak

mengatur dan melarang secara tegas dan secara eksplisit mengenai apakah Hak Pengelolaan dapat dijadikan sebagai jaminan atau agunan hutang, bukan berarti tindakan menjaminkan atau mengagunkan Hak Pengelolaan dapat dibenarkan dalam konteks yuridis formal.

Sebab tindakan menjaminkan Hak Pengelolaan adalah tindakan tanpa dasar wewenang (*onbevoegd*). Wewenang sebagian yang terkandung pada Hak Pengelolaan adalah merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut, menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya dan menyerahkan bagian-bagian atas tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan sesuatu hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai).

Dari ketiga wewenang sebagian yang diberikan kepada pemegang Hak Pengelolaan itu tidak terdapat wewenang untuk menjaminkan kepada pihak manapun. Ini berarti Negara tidak memberikan atau mendelegasikan wewenang kepada pemegang Hak Pengelolaan untuk melakukan tindakan menjaminkan. Negara hanya mendelegasikan kewenangan sebagian dari Hak Menguasai dari Negara sebagaimana terdapat dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 1977. Apabila pemegang Hak Pengelolaan menjaminkan tanah Hak Pengelolaan sebagai jaminan utang terhadap dan kepada pihak lain, maka tindakan tersebut dapat diklasifikasikan sebagai tindakan tanpa dasar wewenang yang sah (*onbevoegd*) dan hal demikian berakibat "balalnya" tindakan tersebut.

Disamping itu juga Hak Pengelolaan bukan tergolong hak atas tanah. Perbedaan prinsipil dengan Hak Pengelolaan adalah hak atas tanah mengadakan wewenang yang bersifat privat dan karenanya dapat menggunakan dan memanfaatkan untuk keperluannya sendiri atas tanah tersebut oleh yang bersangkutan (pemegang hak atas tanah). Pengertian menggunakan atau memanfaatkan tanah termasuk dalam arti menjaminkan / mengagunkan hak atas tanah tersebut kepada pihak lain. Berbeda halnya dengan bagian tanah Hak Pengelolaan yang diserahkan kepada pihak ketiga dengan pemberian sesuatu hak atas tanah (Hak Milik, HGB atau Hak Pakai). Dalam hal demikian, pihak ketiga dapat menjaminkan/ mengagunkan hak atas tanah yang berada di atas tanah Hak Pengelolaan oleh karena yang menjadi obyek jaminan menurut ketentuan UUHT nomor 4 Tahun 1996 adalah hak atas

tanahnya bukan tanahnya. Jadi menjaminkan hak atas tanah (Hak Milik, HGB atau Hak Pakai) di atas tanah Hak Pengelolaan tidak serta merta Hak Pengelolaan turut menjadi obyek jaminan.

KESIMPULAN

Dari uraian pada bab sebelumnya, maka dapatlah ditarik suatu kesimpulan bahwa Hak Pengelolaan pada dasarnya bukan merupakan jenis hak atas tanah seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai dan oleh karenanya tidak termasuk sebagai obyek jaminan yang dapat dibebani Hak Tanggungan, sehingga Hak Pengelolaan tidak dapat dijadikan sebagai barang jaminan guna pelunasan suatu hutang kepada pihak lain (kreditur). Hak Pengelolaan berisi wewenang yang merupakan pelimpahan (pendelegasian) sebagian dari wewenang Hak Menguasai dari Negara sebagaimana diatur dalam UUPA. Hak Pengelolaan bersifat publik (*public rechtelijk*), maka dari itu Hak Pengelolaan tidak dapat dijaminkan atas hutang. Apabila menjaminkan atau mengagunkan tanah berstatus Hak Pengelolaan, maka sama halnya dengan

menjaminkan negara sebagai wilayah kedaulatan yang utuh dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) karena Hak Pengelolaan merupakan gempilan dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali Achmad Chomzan, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Jilid 1, Prestasi Putrakaraya, Jakarta
- Marlini Manan, *Hak Pengelolaan Tanah Negara*, BPHN Departemen Kehakiman, Jakarta, 1988
- Mu'nim DZ, *Tanah dalam Pandangan Teologis*, (Artikel), Kompas, Jakarta, 1993
- Ranli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2006.
- Philipus M Hadjon dan Tatik Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- S. Roksahadiprojo dan A.R. Karaeno, *Ekonomi Perkotaan*, BPFE, 5 Yogyakarta.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraris