

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan sumber daya strategis yang memiliki dimensi sosial, ekonomi, dan hukum yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat. Pemanfaatan tanah merupakan aspek fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, karena tanah tidak hanya memiliki nilai ekonomi tetapi juga fungsi sosial sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dalam konteks pembangunan daerah, pemanfaatan tanah negara menjadi sangat penting karena berhubungan langsung dengan penyediaan ruang, investasi, dan pelayanan publik.

Selain sebagai objek penguasaan oleh negara, tanah juga merupakan objek pemanfaatan yang strategis bagi pembangunan daerah. Dalam sistem hukum agraria Indonesia, pengaturan mengenai tanah berlandaskan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang menegaskan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Ketentuan konstitusional ini menjadi dasar filosofi dan yuridis bagi seluruh kebijakan pertanahan di Indonesia. Untuk mewujudkan amanat konstitusi tersebut, negara menetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya ditulis UUPA) yang mengatur berbagai jenis hak atas tanah, termasuk Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Tanah negara merupakan tanah yang berada dalam penguasaan langsung negara, yaitu tanah yang belum dibebani hak tertentu. Ketika negara memberikan hak atas tanah kepada individu, badan hukum, atau instansi, kewenangan negara menjadi terbatas oleh hak yang telah diberikan.

Sistem hukum agraria Indonesia, hak atas tanah memberikan kewenangan kepada individu maupun badan hukum untuk

menggunakan tanah guna memenuhi kebutuhan dasar seperti kegiatan usaha dan pembangunan. UUPA mengatur jenis-jenis hak atas tanah, antara lain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

Tanah negara adalah tanah yang berada di bawah penguasaan langsung negara, yakni tanah yang tidak memiliki hak-hak tertentu yang membebaninya.¹ Apabila negara telah memberikan suatu hak atas sebidang tanah kepada individu, badan hukum, atau instansi pemerintah, maka kewenangan negara atas tanah tersebut menjadi terbatas oleh hak yang telah diberikan. Salah satu aspek yang sering berubah dari pengaturan hak pengelolaan ialah pengaturan mengenai subjek atau pemegang hak pengelolaan, Hak pengelolaan sebagai jenis hak penguasaan atas tanah lahir tidak didasarkan pada Undang-Undang, melainkan berdasarkan peraturan menteri, Dimana hak pengelolaan lahir dari konversi hak penguasaan atas tanah milik negara.²

Seiring perkembangan kebutuhan pengelolaan tanah negara, muncul konsep Hak Pengelolaan (selanjutnya ditulis HPL) sebagai salah satu instrumen penting dalam tata kelola pertanahan, meskipun istilah ini tidak secara tegas tercantum sebagai jenis hak atas tanah dalam UUPA dan hanya disebut dalam penjelasan umum angka II nomor 2 UUPA.

Landasan yuridis mengenai HPL berkembang melalui peraturan di bawah UUPA, termasuk ketentuan terbaru dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas

¹ Sari, Nina Amelia Novita, Ezra Tambunan, Patricia Inge Felany, dan Xavier Nugraha, 2019, *Implikasi Penafsiran Hak Menguasai Negara Oleh Mahkamah Konstitusi Terhadap Politik Hukum Agraria Pada Pulau-Pulau Kecil Di Indonesia*, Law Review, Volume 19, Nomor 2, hlm 612.

² Efendi, Feri, Ahmad Fauzi, and Alpi Sahari, 2020, "Analisis Hukum Pemberian Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan Dari Pemerintah Daerah Kabupaten Deli Serdang kepada PT. Kawasan Industri Medan (Persero)", Juris Studia: Jurnal Kajian Hukum, Volume 1, Nomor 2, hlm 188

Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya ditulis PP 18 Tahun 2021 Tentang HPL). Pasal 1 ayat (3) PP tersebut mendefinisikan HPL sebagai hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang HPL. Artinya, negara tetap menjadi pemegang kekuasaan tertinggi atas tanah, sementara sebagian kewenangannya dapat diberikan kepada instansi pemerintah, pemerintah daerah, BUMN/BUMD, atau badan hukum lain yang ditetapkan untuk mengelola tanah negara.

Pengertian yang lebih lengkap tentang Hak Pengelolaan dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (3) huruf f 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 menguasai Negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya.

Boedi Harsono mengemukakan bahwa selain kepada pemerintah daerah dan masyarakat hukum adat, pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara atas tanah, dapat juga dilakukan kepada badan-badan otorita, perusahaan negara dan Perusahaan daerah dengan pemberian penguasaan tanah tertentu dengan apa yang dikenal dengan sebutan Hak Pengelolaan.³ Dengan demikian, HPL merupakan perpanjangan dari Hak Menguasai Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang bersumber dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Hak Menguasai Negara memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengatur peruntukan, penggunaan, pemeliharaan, serta hubungan-hubungan hukum atas tanah, dalam rangka mewujudkan kemakmuran rakyat. Arie S Hutagalung

³ Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, hlm 278.

memberikan pengertian tanah negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang di atasnya belum dihaki dengan hak-hak perseorangan yang diberikan kepada badan hukum, perseorangan, termasuk instansi Pemerintah.⁴

Secara doktrinal, HPL memiliki dua dimensi utama yaitu dimensi publik dan dimensi perdata.⁵ Dimensi publik tampak ketika pemegang HPL menjalankan sebagian fungsi negara dalam penyediaan tanah bagi pihak lain yang memerlukan. Sementara dimensi perdata muncul ketika pemanfaatan tanah dilakukan untuk kepentingan usaha atau kerja sama dengan pihak ketiga melalui perjanjian. Tujuan pokok dari Hak Pengelolaan adalah untuk menyediakan tanah yang dapat dimanfaatkan oleh pihak lain yang membutuhkan.⁶ Pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga, seperti Hak Guna Bangunan (HGB) di atas HPL, dilakukan atas dasar perjanjian antara pemegang HPL dan pihak ketiga, sementara penetapan hak dilakukan oleh Menteri atau pejabat pertanahan yang menerima delegasi kewenangan.

PP 18 Tahun 2021 Tentang HPL menegaskan kewenangan pemegang HPL untuk merencanakan, mengatur, dan memanfaatkan tanah dalam pengelolaannya, baik digunakan sendiri maupun melalui kerja sama dengan pihak lain sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b dan Pasal 8. Pihak ketiga yang memperoleh HGB atau hak lain di atas HPL tetap dibebani kewajiban tertentu, termasuk pembayaran kontribusi tahunan kepada pemegang HPL sebagai kompensasi pemanfaatan tanah.

Namun demikian, praktik pemanfaatan HPL sering kali menimbulkan Kontroversi apabila tidak didasarkan pada regulasi yang jelas. Misalnya, pemungutan kontribusi terhadap pihak ketiga tanpa

⁴ Arie S. Hutagalung, 2002, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm 62

⁵ Jerome Bryanto Pasandaran, Cornelius Tangkere dan Devy K. G. Sondakh, 2021, *Kajian Hukum Terhadap Hak Pengelolaan dalam Hukum Pertanahan Indonesia*, Lex Administratum, Volume 9, Nomor 5, hlm 19

⁶ *Ibid*, hlm 20.

dasar hukum daerah dapat bertentangan dengan Pasal 28 D ayat (1) UUD NRI 1945 yang menjamin kepastian hukum dan perlindungan yang adil bagi setiap warga negara. Selain itu, mekanisme kerja sama pemanfaatan tanah yang tidak transparan, tidak akuntabel, atau dilakukan secara sepihak berpotensi melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*), termasuk prinsip keterbukaan, akuntabilitas, dan larangan penyalahgunaan wewenang.⁷

Menurut Eman Ramelan, subjek atau pemegang Hak Pengelolaan adalah sebatas pada badan hukum Pemerintah baik yang bergerak dalam pelayanan publik (pemerintahan) atau yang bergerak dalam bidang bisnis, seperti BUMN/BUMD sedangkan, PT Persero, badan hukum swasta tidak mendapatkan peluang untuk berperan serta sebagai subjek atau pemegang Hak Pengelolaan.⁸

Dalam konteks Kota Makassar, salah satu temuan penting adalah adanya penggunaan perjanjian bukan akta notaril antara Pemerintah Daerah dengan perusahaan yang memanfaatkan tanah di atas HPL. Penggunaan perjanjian bukan akta notaril dalam pengelolaan tanah negara bertentangan dengan ketentuan hukum positif, karena pemanfaatan barang milik daerah, termasuk tanah HPL, wajib dituangkan dalam perjanjian resmi sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, Perpres 27 Tahun 2014, dan harus didukung dasar hukum daerah, terutama dalam hal pungutan kontribusi pemanfaatan tanah. Perjanjian yang bukan akta notaril tidak memiliki kekuatan pembuktian sebagai akta otentik, tidak dapat menjadi instrumen legal tindakan pemerintahan, dan berpotensi mengarah pada penyalahgunaan

⁷ Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S. Hiariej, 2021, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum (Memahami Kaidah, Teori, Asas, dan Filsafat Hukum, Jakarta Selatan: Red & White Publishing*, Hlm 44.

⁸ Eman Ramelan, 2006, "*Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999*", Jurnal Yuridika: Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya Volume, nomor 3, hlm. 196

kewenangan (*detournement de pouvoir*) apabila dijadikan dasar penunjukan pihak ketiga atau pembebanan kontribusi tahunan.

Selain itu Pemerintah Daerah Kota Makassar sebagai pemegang beberapa bidang HPL, ditemukan adanya realitas bahwa proses penunjukan pihak ketiga sebagai penerima alokasi pemanfaatan tanah kerap dilakukan tanpa prosedur yang jelas dan tanpa peraturan daerah sebagai dasar pemungutan kontribusi. Menurut Maria S.W. Sumardjono, perjanjian tertulis yang menjadi dasar penggunaan tanah oleh pihak ketiga dinyatakan dalam Surat Perjanjian Penggunaan Tanah (SPPT) yang sering disebut dengan istilah lain seperti perjanjian penyerahan/penggunaan/pengurusan hak atas tanah.⁹ Perjanjian kerja sama sering kali ditetapkan secara sepihak dan tidak melibatkan proses konsultasi publik maupun mekanisme seleksi yang transparan. Praktik tersebut menimbulkan ketidakseimbangan kedudukan antara pemegang HPL dan pihak ketiga, membuka peluang terjadinya abuse of power, serta menciptakan ketidakpastian hukum bagi pihak ketiga yang memanfaatkan tanah di atas HPL.

Di sisi lain, perjanjian kerja sama pemanfaatan tanah yang dibuat antara Pemerintah Daerah Kota Makassar dan pihak ketiga harus memenuhi prinsip-prinsip hukum kontrak sebagaimana Pasal 1338 KUH Perdata, namun tetap tunduk pada peraturan perundang-undangan dan prinsip keadilan dalam hukum administrasi. Perjanjian yang tidak seimbang atau tidak jelas prosedurnya dapat menimbulkan sengketa, kerugian bagi pihak ketiga, serta merugikan kepentingan umum.

B. Rumusan Masalah

⁹ Maria S.W. Sumardjono, 2009, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, cetakan kedua, Jakarta: Kompas, hlm. 208

1. Bagaimana legalitas pemanfaatan Hak Pengelolaan (HPL) atas tanah negara yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Makassar?
2. Bagaimana akibat hukum pemanfaatan tanah dengan pihak ketiga diatas hak pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kota Makassar?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

a. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis legalitas pemanfaatan hak pengelolaan tanah negara yang dilakukan oleh pemerintah daerah kota Makassar
2. Untuk menganalisis akibat hukum pemanfaatan tanah dengan pihak ketiga diatas hak pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kota Makassar

b. Manfaat Penelitian

Kegunaan Penelitian ini dapat ditinjau dari segi yang saling berkaitan yakni dari segi teoritis dan segi praktis. Dengan adanya penelitian ini, penulis sangat berharap dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a) Sebagai sarana meningkatkan pengetahuan bagi penulis terhadap ilmu hukum, khususnya dalam bidang kenotariatan.
 - b) Sebagai sumbangan kerangka berpikir terhadap ilmu hukum, terutama untuk penerapan ilmu yang diperoleh dibangku kuliah.
2. Manfaat Praktis
 - a) Sebagai bahan kajian dan pertimbangan bagi pihak-pihak terkait Analisis Hukum Uang Kontribusi Tahunan Terhadap Pemanfaatan Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah Kota Makassar

- b) Hasil penelitian dapat dipergunakan untuk menambah bahan Pustaka demi kepentingan akademis khususnya bidang kenotariatan
- c) Guna memberi jawaban terhadap masalah yang sedang diteliti

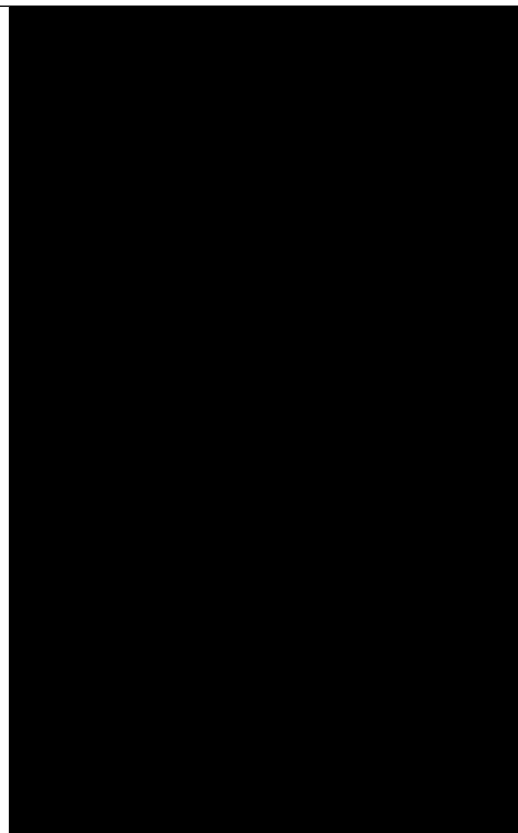
D. Orisinalitas Penelitian

Untuk menjamin orisinalitas penelitian, penulis melakukan penelusuran terhadap karya-karya ilmiah yang telah disusun oleh peneliti sebelumnya. Secara umum, ditemukan sejumlah tesis, artikel, dan jurnal yang membahas mengenai kedudukan hukum terhadap penentuan tarif uang kontribusi tahunan penggunaan pemanfaatan tanah negara. Namun, penelitian-penelitian tersebut memiliki fokus dan pendekatan yang berbeda dari penelitian yang akan dilakukan oleh penulis. Adapun hasil-hasil penelitian yang dimaksud adalah sebagai berikut:

Nama Penulis	: Medina
Judul Tulisan	: Kepastian Hukum Dalam Penguasaan Tanah Negara Dan Implikasi Pendaftarannya
Kategori	: Tesis
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin Makassar
Uraian Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Permasalahan yang diteliti pada tesis ini adalah Apakah yang melatar belakangi terjadinya penguasaan fisik atas tanah negara dan Bagaimanakah mendapatkan legalitas terhadap tanah negara yang dikuasai langsung oleh masyarakat.	Sedangkan penelitian ini membahas pengaturan pemanfaatan hak pengelolaan tanah negara yang dilakukan oleh pemerintah daerah kota makassar dan menganalisis tata cara penentuan dan pelaksanaan perjanjian kerja sama pemanfaatan tanah dengan pihak

	ketiga diatas hak pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah kota makassar.
Penelitian yang digunakan: 1. Normatif	
Hasil & Pembahasan: Hasil dari penelitian ini adalah Penguasaan fisik atas tanah negara oleh sejumlah pihak umumnya disebabkan oleh beragam latar belakang, baik dari aspek kelembagaan maupun kondisi sosial-ekonomi masyarakat. Salah satu faktor utama yang memicu terjadinya hal tersebut adalah belum maksimalnya sistem pengawasan dan pendataan terhadap tanah milik negara, sehingga memberikan peluang bagi individu atau kelompok untuk menguasai lahan secara langsung tanpa mengikuti ketentuan hukum yang berlaku. Selain itu, tekanan kebutuhan ekonomi, keterbatasan lahan untuk tempat tinggal dan kegiatan usaha, serta lemahnya penegakan hukum menjadi pemicu yang turut memperbesar	

potensi penguasaan ilegal ini. Minimnya penyuluhan terkait status hukum tanah negara serta kurangnya sinergi antar lembaga yang berwenang juga memperparah kondisi tersebut. Dengan demikian, solusi yang menyeluruh sangat diperlukan, antara lain melalui pembenahan regulasi, penguatan tata kelola pertanahan, serta pendekatan sosial yang berkeadilan, agar pengelolaan tanah negara dapat berlangsung secara tertib, adil, dan berkesinambungan.



Nama Penulis	: Fitri Sagita Angelina
Judul Tulisan	: Analisis Yuridis Penetapan Tarif Rekomendasi Untuk Perolehan Persetujuan Perpanjangan Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan: Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 127 K/TUN/2017
Kategori	: Jurnal
Uraian Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
bagaimana Pemberian penetapan tarif rekomendasi untuk perolehan persetujuan perpanjangan sertifikat hak guna bangunan diatas hak pengelolaan oleh PT. Jakarta Industrial Estate Pulogadung atau PT. JIEP dan Akibat hukum	Penelitian ini membahas pengaturan pemanfaatan hak pengelolaan tanah negara yang dilakukan oleh pemerintah daerah kota makassar dan menganalisis tata cara penentuan dan pelaksanaan perjanjian kerja sama pemanfaatan tanah dengan

penetapan tarif rekomendasi untuk perolehan hak guna bangunan diatas hak pengelolaan.	pihak ketiga diatas hak pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah kota makassar.
Penelitian yang digunakan: 1. Normatif	
Hasil & Pembahasan: Hasil penelitian pada jurnal ini adalah Penetapan tarif rekomendasi untuk memperoleh persetujuan perpanjangan Sertifikat Hak Guna Bangunan atau SHGB di atas tanah dengan status Hak Pengelolaan oleh PT. Jakarta Industrial Estate PuloGadung atau PT. JIEP seharusnya tetap mengacu pada ketentuan yang diatur dalam Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 182 Tahun 2015. Peraturan tersebut menjelaskan tata cara pemberian rekomendasi atas permohonan hak atas tanah Hak Pengelolaan, Tanah Desa, serta tanah bekas milik atau yang dikuasai oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, di mana tarif rekomendasi untuk perpanjangan SHGB ditentukan sebesar 5% atau lima persen dari hasil perkalian antara luas tanah	

dengan Nilai Jual Objek Pajak atau NJOP pada tahun pembayaran dilakukan. Namun, kebijakan tarif yang diterapkan oleh PT. JIEP dalam hal ini dianggap menyimpang dan tidak sesuai dengan ketentuan tersebut. Ketentuan tarif yang tidak sesuai atau memberatkan berpotensi membuka ruang terjadinya praktik korupsi serta menimbulkan kerugian bagi pihak pengguna tanah. Akibatnya hak atas tanah tersebut tidak dapat didaftarkan atau disertifikasi, sehingga menghilangkan kepastian hukum dan perlindungan hak bagi pemilik HGB di atas tanah dengan status HPL.

E. Landasan Teori/Konseptual

a. Teori Kewenangan

Kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang mempunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan yang diberi oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrative. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang

adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.¹⁰

Menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan merupakan *rechtsbevoegdheid* yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada organ atau pejabat administrasi negara sebagai dasar bagi setiap tindakan pemerintahan. Pemerintah hanya dapat bertindak apabila memiliki kewenangan yang sah, yang bersumber dari atribusi, delegasi, atau mandat. Atribusi adalah pemberian kewenangan asli oleh konstitusi atau undang-undang; delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari organ yang lebih tinggi kepada organ lain disertai beralihnya tanggung jawab; sedangkan mandat merupakan penugasan untuk bertindak atas nama pejabat pemberi mandat tanpa memindahkan tanggung jawab. Kewenangan selalu dibatasi oleh subjek, objek, wilayah, waktu, dan prosedur, sehingga setiap tindakan yang melampaui atau menyimpang dari batas tersebut dapat dianggap cacat kewenangan. Dengan demikian, teori kewenangan Hadjon menegaskan asas legalitas dan perlindungan hukum sebagai fondasi agar tindakan administrasi negara berjalan sah, terukur, dan tidak sewenang-wenang.¹¹

Penggunaan teori kewenangan dalam penelitian ini dimaksudkan untuk menilai apakah tindakan Pemerintah Daerah Kota Makassar dalam pemanfaatan Hak Pengelolaan (HPL) telah dilaksanakan berdasarkan kewenangan yang sah menurut hukum administrasi negara.

b. Teori Legalitas

Menurut Philipus M. Hadjon, asas legalitas merupakan prinsip utama dalam hukum administrasi negara yang menegaskan bahwa

78 ¹⁰ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm

¹¹ Philipus M. Hadjon dkk. 2011, *"Pengantar Hukum Adinistrasi Negara"* Cetakan 11, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press Yogyakarta, hlm. 130

setiap tindakan atau keputusan pemerintahan harus memiliki dasar kewenangan yang sah dalam peraturan perundang-undangan. Pemerintah tidak boleh bertindak berdasarkan kehendak sendiri (*freies Ermessen*) tanpa rujukan hukum yang jelas, sebab setiap tindakan pemerintahan harus tunduk pada prinsip *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan hukum. Hadjon menegaskan bahwa asas legalitas berfungsi sebagai perlindungan hukum bagi rakyat terhadap kemungkinan tindakan sewenang-wenang pemerintah. Oleh karena itu, tindakan pemerintah yang tidak memiliki dasar hukum dianggap tidak sah (*onrechtmatig*) dan dapat dibatalkan¹².

Dalam konteks pemerintahan daerah, asas legalitas menjadi dasar untuk memastikan bahwa setiap kebijakan, keputusan, dan pungutan memiliki legitimasi yuridis melalui peraturan daerah.

Dalam konteks penelitian ini, teori legalitas sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon menjadi landasan penting dalam menilai keabsahan tindakan Pemerintah Daerah Kota Makassar dalam pemanfaatan Hak Pengelolaan Tanah Negara (HPL). Pemerintah Kota Makassar telah melakukan kerja sama dengan pihak ketiga dan memungut kontribusi tahunan atas tanah HPL, namun belum memiliki Peraturan Daerah (Perda) yang menjadi dasar hukum pelaksanaan kewenangan tersebut. Kondisi ini menunjukkan adanya pelanggaran terhadap asas legalitas, karena setiap tindakan atau pungutan oleh pemerintah daerah harus mempunyai dasar kewenangan yang jelas dan sah dalam peraturan perundang-undangan.

Menurut Philipus M. Hadjon, tindakan pemerintah tanpa dasar hukum termasuk tindakan yang melampaui kewenangan (*detournement de pouvoir*) dan berpotensi menimbulkan

¹² Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, hlm. 77

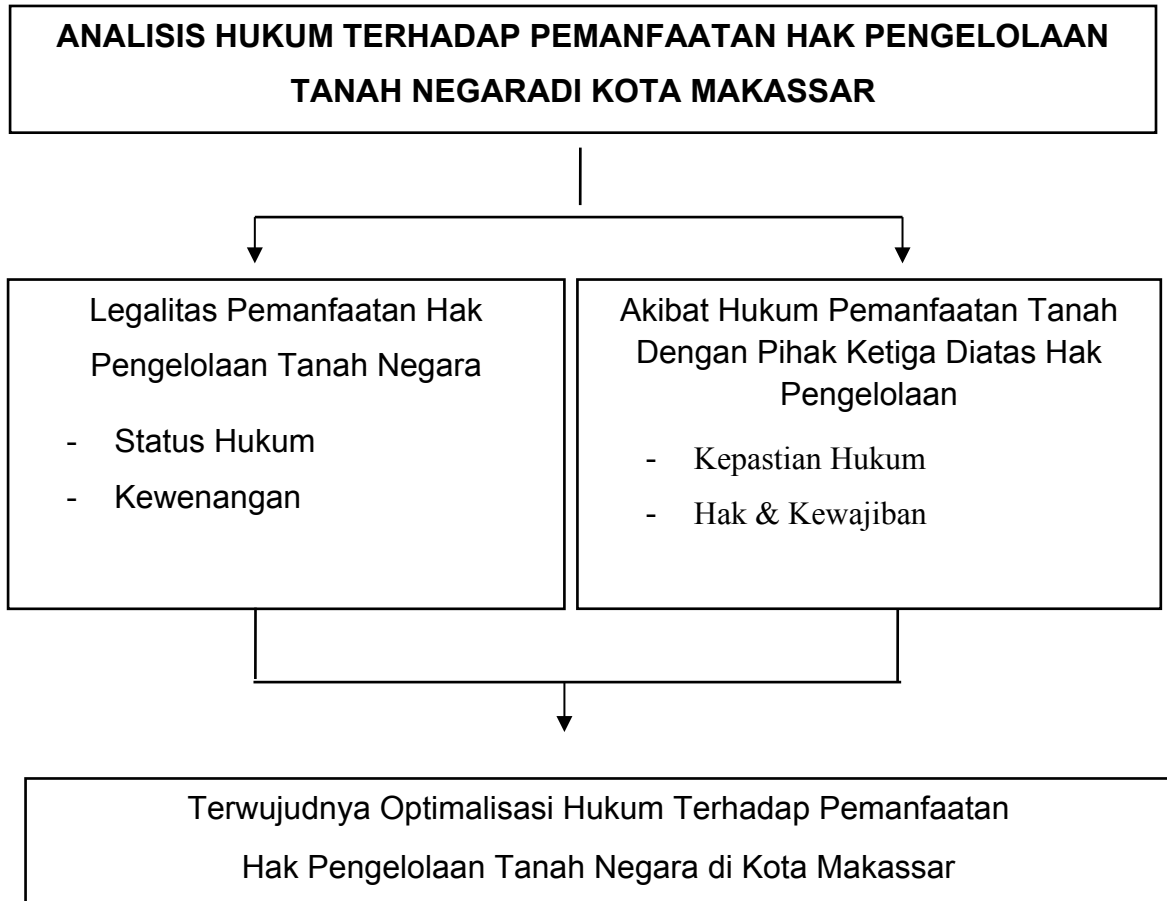
ketidakpastian hukum bagi masyarakat. Dengan demikian, praktik pemanfaatan HPL di Kota Makassar yang tidak dilandasi Perda telah menimbulkan ketidaksesuaian antara norma hukum dan praktik pemerintahan, serta melemahkan fungsi hukum sebagai alat perlindungan hak-hak masyarakat dan pihak ketiga. Oleh karena itu, untuk memenuhi asas legalitas sebagaimana dimaksud Hadjon, Pemerintah Daerah perlu segera menetapkan Peraturan Daerah tentang Pemanfaatan HPL agar setiap tindakan administrasi dan pemungutan memiliki dasar hukum yang sah serta memberikan kepastian hukum yang adil bagi semua pihak.

F. Kerangka Pikir

Berdasarkan uraian tersebut, penulis akan melakukan analisis terhadap penelitian tesis ini dengan menggunakan dua variabel, yaitu:

1. Pengaturan Terhadap Pemanfaatan Hak Pengelolaan Tanah Negara Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Daerah Kota Makassar. Indikator pertama adalah Status Hukum Pemerintah Daerah Kota Makassar sebagai pemegang Hak Pengelolaan Tanah Negara. Indikator kedua adalah kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah daerah kota makassar sebagai pemegang hak pengelolaan tanah negara untuk bekerja sama dengan pihak ketiga dan untuk menentukan besaran tarif uang kontribusi tahunan pihak ketiga.
2. Akibat Hukum Pemanfaatan Tanah dengan Pihak Ketiga diatas Hak Pengelolaan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Makassar. Indikator pertama adalah Kepastian Hukum dalam Penentuan dan Perjanjian Kerja Sama Pemanfaatan Tanah Dengan Pihak Ketiga Diatas Hak Pengelolaan Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Daerah Kota Makassar. Indikator kedua Hak dan Kewajiban Perjanjian Kerja Sama Pemanfaatan Tanah Dengan Pihak Ketiga Diatas Hak Pengelolaan Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Daerah Kota Makassar.

BAGAN KERANGKA PIKIR



BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual dan (*conceptual approach*). Fokus analisis diarahkan pada sinkronisasi norma dalam UUD NRI 1945, UUPA, UU Cipta Kerja, PP 18 Tahun 2021 Tentang HPL, Permendagri 19 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, serta ketentuan lainnya yang mengatur pemanfaatan tanah melalui Hak Pengelolaan dan dengan kata lain pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah kaidah-kaidah atau norma-norma atau aturan-aturan yang berhubungan dengan masalah yang akan dibahas.¹³ Penelitian hukum normatif meneliti kaidah atau peraturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum. Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah suatu peristiwa telah benar atau salah serta bagaimana sebaiknya peristiwa itu menurut hukum.¹⁴

Pendekatan ini digunakan karena permasalahan pemanfaatan Hak Pengelolaan (HPL) oleh Pemerintah Kota Makassar, termasuk penggunaan perjanjian bukan akta notariil, merupakan persoalan yang berkaitan langsung dengan validitas norma, asas legalitas, kewenangan, dan kepastian hukum dalam sistem hukum agraria dan administrasi negara.

¹³ Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 56.

¹⁴ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2017 *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan IV, Yogyakarta: Pustaka Pelajar hlm. 36

B. Jenis Sumber Bahan Hukum

Sebagaimana jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian normatif maka sumber data dan bahan hukum yang penulis gunakan yaitu:

- a. Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi seluruh peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pengaturan Hak Pengelolaan, pemanfaatan tanah negara, kerja sama pemanfaatan aset daerah, serta ketentuan mengenai hak atas tanah dan hukum kontrak di Indonesia. Bahan hukum tersebut mencakup konstitusi, undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, serta regulasi yang mengatur pengelolaan barang milik daerah dan pendaftaran tanah. Instrumen-instrumen hukum ini menjadi rujukan utama dalam menganalisis legalitas, kewenangan, prosedur, serta implikasi hukum dari pemanfaatan HPL oleh Pemerintah Daerah Kota Makassar.
- b. Bahan hukum sekunder dalam penelitian adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku, literatur, dan karya ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan pada penelitian artinya bahan hukum sekunder ini berfungsi sebagai pelengkap bahan hukum primer.

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (library research), yaitu dengan menelusuri, mengidentifikasi, dan menginventarisasi bahan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui penelaahan terhadap berbagai sumber hukum seperti peraturan perundang-undangan, doktrin, literatur ilmiah, jurnal, serta dokumen resmi lainnya. Selain itu, penelitian ini juga dilengkapi dengan data pendukung berupa hasil wawancara dengan pejabat terkait untuk memperkuat analisis normatif yang dibangun.

Teknik pengumpulan data adalah dimaksudkan untuk memperoleh data dalam penelitian. Tahap penulisan ini dibagi atas dua tahap, yaitu Penulisan kepustakaan (*library research*) Adalah penelitian berupa mencari konsep-konsep, teori-teori, pendapat-pendapat para ahli ataupun penemuan-penemuan hukum yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan.¹⁵

Karena dalam penelitian ini peneliti menggunakan pendekatan perundang-undangan maka hal yang pertama dilakukan peneliti dalam rangka pengumpulan bahan-bahan hukum ialah mencari peraturan perundang-undangan yang mengkaji isu yang dibahas.¹⁶ Teknik ini berguna untuk mendapatkan landasan teori dengan mengkaji dan mempelajari peraturan perundang-undangan, bukubuku, jurnal, dan hasil penelitian lainnya baik cetak maupun elektronik yang berhubungan dengan tema yang akan diteliti oleh penulis.

D. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan menafsirkan dan mengkonstruksikan bahan hukum berdasarkan landasan teori serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang relevan. Data yang telah dikumpulkan baik dari data primer maupun data sekunder, kemudian diolah dan dianalisis secara Pada tahap ini, data yang sudah diverifikasi diolah dan dianalisis menjadi informasi, sehingga karakteristiknya dapat dipahami dan dimanfaatkan dalam penyusunan deskripsi.

¹⁵ Soemitro, Ronny Hanitijo, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm 11

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2024, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm 21

BAB III

LEGALITAS PEMANFAATAN HAK PENGELOLAAN TANAH NEGARA OLEH PEMERINTAH DAERAH KOTA MAKASSAR

A. Pengaturan Umum Hak atas Tanah dan Hak Pengelolaan (HPL)

1. Hak-Hak Atas Tanah

Boedi Harsono, hak-hak atas tanah dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama yaitu:¹⁷

1. Hak atas tanah primer: hak atas tanah primer merupakan jenis hak atas tanah yang berasal dari pemberian langsung oleh negara.
2. Hak atas tanah sekunder: hak atas tanah sekunder merupakan hak atas tanah yang diperoleh berdasarkan atau berasal dari hak milik pihak lain.

Secara umum hak atas tanah adalah hak yang diperoleh dari hubungan hukum antara pemegang hak dan tanahnya yang memberi wewenangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu atas tanah haknya seperti mengelola, membangun, menjual, menyewakan serta perbuatan hukum lainnya yang menyakut tanah, dengan tetap dibatasi oleh peraturan yang berlaku. Hak atas tanah tersebut juga disertai dengan kewajiban seperti membayar pajak dan menjaga kelestarian dari lingkungan. Hak atas tanah juga merupakan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang diiliki.¹⁸ Sesuatu yang boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat itulah yang merupakan tolok pembeda antara hak atas tanah satu dengan yang lainnya. Hak-hak atas tanah menurut UUPA:

¹⁷ Arba, H.M, 2015, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 51.

¹⁸ Dr. FX. Sumarja, 2015, *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing (Tinjauan Politik Hukum dan Perlindungan Warga Negara Indonesia)*, Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT), hlm xvi

a. Hak Milik

Dalam Pasal 20 UUPA hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuhi yang dipunyai orang atas tanah. Turun temurun dalam hal ini artinya meskipun yang mempunyai tanah telah meninggal dunia tetapi kepemilikannya tetap berlanjut kepada ahli warisnya selama memenuhi syarat. Hak milik dikatakan terkuat artinya hak milik atas tanah ini berlangsung untuk jangka waktu yang tidak ditentukan. Sifat kuat dan terpenuhi berarti yang paling kuat dan paling penuh, berarti pula bahwa pemegang hak milik atau pemilik tanah itu mempunyai hak untuk berbuat bebas, artinya boleh mengasingkan tanah miliknya kepada pihak lain dengan jalan menjualnya, menghibahkan, menukarkan dan mewariskannya. Hak milik terpenuhi artinya pemilik memiliki kekuasaan atas tanah miliknya seperti menjual, menyewakan, menjaminkan dan perbuatan hukum lainnya sesuai dengan peraturan yang berlaku.

b. Hak Guna Usaha (HGU)

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam UUPA, Pasal 29 UUPA:

1. "Hak guna-usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun.
2. Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna-usaha untuk waktu paling lama 35 tahun.
3. Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat (1) dan (2) pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu yang paling lama 25 tahun."

Dan peruntukannya dapat kita lihat dalam pasal 28 Ayat (1) UUPA. Kemudian, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996

tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah, menambahkan guna perusahaan perkebunan.¹⁹

c. Hak Guna Bangunan (HGB)

Pasal 35 UUPA menjelaskan bahwa hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun, selain itu hak guna bangunan juga dapat beralih atau dialihkan kepada pihak lain. Dan yang dapat memiliki HGB sesuai dengan pasal 48 UUPA adalah warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Adapun ciri-ciri dari HGB yaitu, dapat beralih dan dialihkan, memiliki jangka waktu yang terbatas, dapat dijadikan jaminan hutang, dapat dilepaskan dari pemegang haknya dan HGB dapat terjadi dari tanah hak milik dan tanah negara.²⁰

Mengenai objek hak guna bangunan dimana diatur dalam Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah:

1. Tanah Negara
2. Tanah Hak Pengelolaan
3. Tanah Hak Milik

Objek dari Hak Guna Bangunan adalah hak atas tanahnya bukan bangunannya, seseorang diberi hak untuk menggunakan tanah pihak lain guna mendirikan dan mempunyai bangunan.

¹⁹ Soedharyo Soimin, 2004, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 1

²⁰ H.M. Arba, 2015, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta Timur: Sinar Grafika, hlm.7

Banyaknya masyarakat yang tidak dapat membedakan antara Hak Guna Bangunan dengan Hak Menggunakan Bangunan.

Dari pengertian Hak Guna Bangunan tersebut, maka dapat dijelaskan ciri-ciri Hak Guna Bangunan adalah:²¹

1. Peruntukannya hanya untuk bangunan (mendirikan dan mempunyai bangunan). Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menyebutkan bahwa pemegang Hak Guna Bangunan berhak menguasai dan mempergunakan tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan selama waktu tertentu untuk mendirikan dan mempunyai bangunan untuk keperluan pribadi atau usahanya serta mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain dan membebaninya.
2. Di atas tanah yang bukan miliknya Hak Guna Bangunan adalah hak atas tanah yang dapat diperoleh di atas tanah yang bukan miliknya. Maksudnya bahwa Hak Guna Bangunan diberikan di atas tanah negara, bisa juga di atas tanah Hak Pengelolaan, bisa juga di atas tanah hak milik orang lain.
3. Jangka waktu Hak Guna Bangunan Hak Guna Bangunan adalah hak atas tanah yang jangka waktunya dibatasi. Hak Guna Bangunan diberikan untuk waktu paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang 20 tahun serta dapat diperbaharui. Perpanjangan Hak Guna Bangunan di atas Tanah Negara dapat dilakukan dengan syarat:
 - a. Tanahnya masih dipergunakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut,
 - b. Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak,
 - c. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak dan
 - d. Tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan.

Perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan di atas tanah Pengelolaan dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan. Perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan dilakukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum Hak Guna Bangunan berakhir.

²¹ Erna Sri Wibawanti dan R.Murjiyanto, 2013, *Hak Atas Tanah dan Peralihannya*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Liberty, hlm 74-77

Sedangkan, untuk Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik tidak dapat diperpanjang akan tetapi dapat diperbaharui dengan dibuatkan akta PPAT yang baru dan didaftarkan.

4. Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan. Disamping dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan, Hak Guna Bangunan juga dapat dialihkan kepada pihak lain.

Bila hak guna bangunan telah berakhir dan tidak diperpanjang atau pembaharuan, maka hak guna bangunan hapus demi hukum. Pemegang hak wajib membongkar bangunan dan benda benda yang ada di atasnya serta selanjutnya menyerahkan kepada negara paling lambat satu tahun sejak hapus atau berakhirnya hak. Bila status Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan maka setelah berakhir atau hapusnya Hak Guna Bangunan, tanahnya harus diserahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan.²² Status hukum Hak Guna Bangunan atas tanah yang sudah berakhir masa berlakunya menurut perundang-undangan adalah Kembali kepada status hukum asal hak atas tanah tersebut, yakni kembali menjadi tanah negara atau tanah dengan hak-hak tertentu yang dikuasai oleh subjek perorangan atau badan hukum perdata.²³

d. Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau mengambil manfaat baik dari tanah negara, tanah hak milik maupun diatas tanah pengelolaan yang diberikan jangka waktu tertentu berdasarkan PP No.40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, hak pakai diberikan jangka waktu 25 tahun dan jangka waktu perpanjangan hak pakai 15 tahun.

²² Mudakir Iskandar, 2014, *Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan Sumber Konflik Pertanahan*, Cetakan Pertama, Jakarta: Lentera Ilmu Cendekia, hlm 20

²³ Werdi Haswari Puspitonigrum, 2018, *Peningkatan Hak Guna Bangunan Yang Habis Masa Berlakunya Menjadi Hak Milik Atas Tanah*. Jurnal Hukum dan Kenotariatan Universitas Islam Malang, Volume 2, Nomor 2, hlm 286

Yang membedakan hak pakai dengan hak tanah lainnya adalah, hak pakai dapat diberikan kepada warga negara asing karena memberikan wewenang yang terbatas.

Pasal 42 UUPA:

“Yang dapat mempunyai hak pakai ialah

- a. warga-negara Indonesia;
- b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.”

2. Hak Menguasai dari Negara dan Kedudukan Hak Pengelolaan (HPL)

Pada eksistensinya hak pengelolaan dikenal sebagai bagian dari Hak Menguasai negara yang berunsur publik, dalam artian kewenangan yang dimilikinya bersifat publik, yaitu bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi berwenang peruntukan, penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah-tanah di Indonesia sehingga dapat memberikan kepastian dan keadilan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.²⁴

Meskipun istilah “Hak Pengelolaan” tidak diatur secara eksplisit dalam batang tubuh UUPA, konsep pengelolaan tanah oleh badan-badan tertentu tercantum dalam Penjelasan Umum II angka 2 UUPA, yang menyatakan bahwa selain hak-hak yang disebutkan dalam Pasal 16, negara dapat memberikan tanah kepada instansi atau badan hukum untuk dikelola bagi pelaksanaan tugas-tugasnya.

Menurut pendapat S.W. Sumardjono, Hak Pengelolaan merupakan bentuk pelimpahan sebagian kewenangan negara dalam menguasai tanah kepada pihak pemegang hak tersebut.

²⁴ Wardhani, Dwi Kusumo. 2020. “Disharmonisasi Antara RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)” Jurnal Komunikasi Hukum, Volume 3, Nomor 2 hlm 447-448

Sementara itu, Boedi Harsono memandang Hak Pengelolaan sebagai perwujudan dari Hak Menguasai dari Negara. Adapun A.P. Perlindungan berpendapat bahwa Hak Pengelolaan merupakan jenis hak atas tanah yang berada di luar ketentuan yang diatur dalam UUPA.²⁵

A.P. Perlindungan menjelaskan bahwa istilah *hak pengelolaan* berasal dari Bahasa Belanda, yaitu *beheersrecht*, yang diterjemahkan sebagai *hak penguasaan*. Ketentuan mengenai hak penguasaan ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara.²⁶

Maria S. W. Sumardjono menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 memuat pengaturan mengenai hak penguasaan sebagai padanan dari istilah *beheersrecht* atas tanah-tanah negara.²⁷ Hak penguasaan tersebut merujuk pada penguasaan tanah negara.

Indonesia sebagai negara hukum memegang peran strategis dalam menjamin kemakmuran rakyat melalui pengelolaan dan pemanfaatan tanah sebagai salah satu sumber utama kehidupan. Prinsip tersebut ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Ketentuan ini menegaskan bahwa negara, melalui pemerintah, bertindak sebagai pemegang kewenangan untuk mengatur, mengelola, dan mendistribusikan hak atas tanah demi mewujudkan kesejahteraan umum. Sebagai implementasi dari

²⁵ Irwan Soerodjo, 2014, *Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) (Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Sleman: LaksBang Mediatama, 2014, hlm 1.

²⁶ Rongiyati dan Sulasi, 2014, *Pemanfaatan Hak Pengelolaan Atas Tanah Oleh Pihak Ketiga*, Jurnal Negara Hukum, Volume 5, Nomor 1, hlm 217.

²⁷ Ekasetya dan Mohammad Paurindra, 2015, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum: Studi Analisis Pada Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Brebes*, Notarius, Volume 2, Nomor 1, hlm 112.

amanat konstitusi tersebut, ditetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah maka menurut undang-undang sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat sehingga bagi pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.²⁸

Ketentuan ini diturunkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa pada tingkatan tertinggi, bumi dan ruang angkasa dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Lebih lanjut, Pasal 2 ayat (2) UUPA merinci bentuk kewenangan negara tersebut, yaitu:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
2. menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan bumi, air, dan ruang angkasa;
3. menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Menurut doktrin hukum agraria, kewenangan negara tersebut bukan berarti negara memiliki tanah secara absolut seperti “eigendom” pada masa kolonial, melainkan kewenangan publik untuk mengatur dan menentukan penggunaan tanah bagi kepentingan umum. Negara bertindak sebagai penguasa, bukan pemilik, sehingga fungsi negara bersifat publik dan administratif.

Hak Menguasai dari Negara ini memberikan otoritas kepada negara untuk:²⁹

²⁸ Harris Yonata Parmahan Sibuea, 2011, *Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertamakali*, Jurnal Negara Hukum, Volume 2, Nomor 2, hlm. 289

²⁹ Sahnun, 2016, *Hukum Agraria Indonesia*, Malang: Setara Press, hlm 36.

- a) mengatur dan menyelenggarakan tata guna, pemanfaatan, ketersediaan, serta pemeliharaan sumber daya berupa bumi, air, dan ruang angkasa; dan
- b) menetapkan serta mengatur hubungan-hubungan hukum antara subjek hukum dengan bumi, air, dan ruang angkasa, serta mengatur hubungan hukum yang timbul dari tindakan-tindakan hukum yang berkaitan dengan unsur-unsur tersebut.

Dalam konteks inilah muncul bentuk-bentuk kewenangan turunan, termasuk Hak Pengelolaan (HPL), yang pada prinsipnya merupakan pelimpahan sebagian kewenangan negara kepada subjek tertentu untuk mengatur dan mengelola tanah negara.

Apabila Hak Pengelolaan dikaitkan dengan Hak Menguasai dari Negara, timbul pertanyaan mendasar mengenai batasan makna “sebagian” dalam konteks pelimpahan kewenangan tersebut. Dengan kata lain, perlu dipahami sejauh mana porsi kewenangan negara yang dialihkan kepada pemegang Hak Pengelolaan dapat dimaknai, sebagaimana penjelasan sebagai berikut:³⁰

- a. Wewenang Hak Menguasai dari Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA tidak dapat sepenuhnya diserahkan atau dialihkan kepada pihak lain. Pemberian sebagian kewenangan tersebut melalui Hak Pengelolaan hanya bersifat pelimpahan terbatas, sehingga tanah yang bersangkutan tetap berada di bawah penguasaan negara. Jika seluruh kewenangan Hak Menguasai dari Negara diserahkan sepenuhnya kepada pihak lain melalui Hak Pengelolaan, hal ini akan bertentangan dengan prinsip fundamental UUPA, yang menegaskan bahwa negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, memiliki dan menjalankan kekuasaan tertinggi atas tanah di Indonesia.

³⁰ Irwan Soerodjo, *op.cit*, hlm 15-16.

- b. Pelaksanaan sebagian kewenangan oleh pemegang Hak Pengelolaan tidak berarti menghapus atau mengurangi kewenangan Hak Menguasai dari Negara yang dimiliki pemerintah. Dengan demikian, kewenangan yang dimiliki oleh pemegang Hak Pengelolaan bersifat subordinatif terhadap Hak Menguasai dari Negara yang dijalankan oleh pemerintah. Oleh karena itu, pemegang Hak Pengelolaan tetap wajib mematuhi dan mengikuti seluruh ketentuan serta peraturan yang ditetapkan oleh negara melalui pemerintah.

Menurut Dr. Irawan Soerodjo, kewenangan yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan dari Hak Menguasai dari Negara hanya terbatas pada aspek pengaturan peruntukan dan penggunaan tanah, tanpa mencakup kewenangan untuk mengatur hak guna air maupun ruang angkasa yang sepenuhnya tetap menjadi bagian dari Hak Menguasai dari Negara. Dengan demikian, Hak Pengelolaan dapat dipandang sebagai bagian dari Hak Menguasai dari Negara. Selain itu, Hak Pengelolaan juga berfungsi sebagai instrumen utama dalam pelaksanaan kewenangan negara atas tanah.³¹

Dalam ketentuan umum Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, dijelaskan bahwa Hak Pengelolaan merupakan bentuk Hak Menguasai dari Negara, di mana sebagian kewenangan pelaksanaannya diberikan kepada pihak yang memegang hak tersebut.

Hak Pengelolaan atau HPL merupakan bagian dari hak menguasai oleh negara, yang tidak dapat diberikan kepada individu, baik warga negara Indonesia maupun asing. HPL hanya dapat dialihkan kepada badan hukum tertentu.³²

³¹ *Ibid*, hlm 17-18.

³² Urip Santoso, 2010, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Prenada Media, hlm 49.

Oleh karena itu, Hak Pengelolaan dapat dipahami sebagai bentuk penguasaan atas tanah negara, baik untuk digunakan secara langsung oleh pemegang haknya maupun untuk dialihkan kepada pihak ketiga. Dalam pelaksanaannya, pemegang Hak Pengelolaan memiliki wewenang untuk:³³

- a) merancang rencana penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- b) memanfaatkan tanah untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsinya; dan
- c) menyerahkan bagian tanah kepada pihak ketiga melalui pemberian Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai, yang pemberiannya tetap harus dilakukan oleh pejabat yang berwenang.

Dari hasil penelitian bahwa kota mekassar salah satu kota dimana terdapat HGB diatas HPL di antaranya adalah Pasar Daya Niaga Cemerlang dan Karebodi Link, namun di Pasar Daya Niaga Cemerlang telah berakhir di tahun 2023 dan yang beroperasi sampai saat ini adalah Karebosi Link. Dari data yang di dapatkan dilapangan bahwa pada Karebosi Link diperuntukan dalam bidang usaha berupa Mall yang didalamnya terdiri dari 200 kios yang disewakan oleh pemegang HGB atas HPL dengan harga 5 juta sampai dengan 7.5 juta pertahunnya tergantung dari posisi pada kios yang akan di sewakan.

B. Pengaturan Pemanfaatan Hak Pengelolaan dalam PP 18 Tahun 2021 Tentang HPL dan Permen ATR 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan

Prosedur pemberian Hak Pengelolaan kepada Pemerintah Daerah Kota Makassar pada dasarnya diatur dalam PP No. 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan dan Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 Tentang Cara Penetapan HPL.

³³ Soerodjo dan Irawan, 2014, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Yogyakarta: Laksbang Mediatama, hlm 42.

Pada dasarnya pengaturan pemanfaatan Hak Pengelolaan (HPL) mengalami perkembangan signifikan setelah lahirnya PP 18 Tahun 2021 Tentang HPL. PP ini menjadi regulasi utama yang mengatur secara komprehensif kedudukan, kewenangan, fungsi, serta mekanisme pemanfaatan HPL. Regulasi ini merupakan salah satu aturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Ketentuan PP tersebut kemudian dijabarkan lebih teknis dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 tentang Cara Penetapan HPL.

Kedua regulasi tersebut menjadi dasar hukum operasional bagi pelaksanaan HPL di seluruh Indonesia, termasuk oleh Pemerintah Daerah Kota Makassar. Pengaturan ini menegaskan bahwa pemanfaatan HPL tidak hanya mencakup penggunaan langsung oleh pemegangnya, tetapi juga dapat dilakukan melalui kerja sama dengan pihak ketiga. Dengan demikian, regulasi ini tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mengandung dimensi kewenangan dan kepastian hukum yang fundamental.

Pasal 1 ayat (3) PP 18 Tahun 2021 Tentang HPL, dan Pendaftaran Tanah, yang dimaksud dengan Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Definisi ini menegaskan tiga poin penting:

1. HPL adalah bentuk dari Hak Menguasai Negara,
2. Negara melimpahkan sebagian kewenangannya kepada pemegang HPL,
3. Pemegang HPL hanya dapat bertindak dalam batas kewenangan yang ditentukan peraturan perundang-undangan.

Pengertian ini menegaskan bahwa negara tetap menjadi pihak yang memiliki kekuasaan tertinggi atas tanah, namun pelaksanaan sebagian kewenangan tersebut dapat diberikan kepada lembaga atau instansi tertentu sebagai pemegang Hak Pengelolaan.

Berdasarkan PP 18 Tahun 2021 Tentang HPL Pasal 4 dan Permen ATR/BPN 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan HPL Pasal 30 (1) Tentang Tata Cara Penetapan HPL Pasal 29 tanah HPL berasal dari tanah negara dan tanah ulayat.

PP 18 Tahun 2021 Tentang HPL dan Permen ATR/BPN 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan HPL mengatur bahwa penetapan HPL dari tanah ulayat harus melalui beberapa tahap:

1. Identifikasi dan verifikasi keberadaan masyarakat hukum adat serta status tanah ulayatnya (melibatkan pemda, tokoh adat, dan BPN).
2. Persetujuan masyarakat hukum adat, melalui musyawarah adat.
3. Pelepasan atau penyerahan tanah ulayat kepada negara, dituangkan dalam dokumen tertulis.
4. Tanah tersebut ditetapkan menjadi tanah negara, lalu dapat diberikan menjadi HPL kepada pemohon (pemda, BUMN/BUMD, atau badan hukum lain).
5. Pendaftaran HPL di Kantor Pertanahan.

1. Subjek Pemegang Hak Pengelolaan

Subjek Pemegang Hak Pengelolaan dalam Pasal 5 PP 18 Tahun 2021 Tentang HPL menentukan secara limitatif pihak-pihak yang dapat menjadi pemegang HPL, yaitu:

- a. Pemerintah Daerah;
- b. badan usaha milik negara;
- c. badan usaha milik daerah;
- d. badan hukum milik negaralbadan hukum milik daerah;
- e. Badan BankTanah; atau
- f. badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat.

Sedangkan dalam Permen ATR/BPN 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan HPL Pasal 30 ayat (1) Tentang Tata Cara Penetapan HPL, Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Negara dapat diberikan kepada:

- a. instansi Pemerintah Pusat;
- b. Pemerintah Daerah meliputi Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota serta Pemerintah Desa;
- c. BUMN/BUMD;
- d. badan hukum milik negara/badan hukum milik daerah;
- e. Badan Bank Tanah; atau
- f. badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat berdasarkan Peraturan Presiden yang diberikan penugasan khusus oleh Pemerintah Pusat dalam rangka pengembangan daerah atau Kawasan tertentu.

Pemerintah Daerah Kota Makassar adalah salah satu subjek yang berhak memegang hak pengelolaan sebagaimana telah disebutkan dalam Pasal 5 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 Tentang HPL, Pasal 30 ayat (1) Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 Tentang Cara Penetapan HPL. Hak Pengelolaan yang berasal dari tanah negara hanya dapat diberikan kepada subjek tertentu yang memiliki tugas pokok dan fungsi yang secara langsung berkaitan dengan pengelolaan tanah. Subjek yang dimaksud merupakan pihak-pihak yang telah diatur dalam Pasal 30 ayat (1).

Ketentuan ini menegaskan bahwa pemberian Hak Pengelolaan tidak dapat dilakukan secara bebas kepada sembarang pihak, melainkan hanya kepada pihak-pihak yang memiliki peran strategis dan kewenangan administratif dalam mengatur, menggunakan, serta memanfaatkan tanah negara untuk tujuan pembangunan dan pelayanan publik.

Subjek-subjek tersebut memiliki legitimasi hukum untuk memperoleh dan mengelola tanah negara dalam rangka menjalankan fungsi publik dan kegiatan ekonomi yang mendukung pembangunan nasional maupun daerah. Dalam hal ini, pemerintah daerah bertindak sebagai pemegang HPL atas tanah yang dikuasai

negara untuk kemudian dimanfaatkan secara langsung atau melalui perjanjian kerja sama dengan pihak ketiga.

Dari perspektif Teori Kewenangan (Philipus M. Hadjon), kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah bersumber dari atribusi, yakni pelimpahan kewenangan asli dari peraturan perundang-undangan (dalam hal ini PP 18 Tahun 2021 Tentang HPL). Oleh karena itu, setiap tindakan pengelolaan dan pemanfaatan tanah HPL oleh pemerintah daerah harus memiliki dasar hukum yang jelas, agar tidak melampaui kewenangan (*ultra vires*).

2. Penetapan dan Prosedur Pemberian Hak Pengelolaan

Sebelum seseorang atau badan hukum mengajukan permohonan Hak Pengelolaan maupun Hak Atas Tanah, pemohon wajib terlebih dahulu memperoleh dan menguasai tanah yang dimohon sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penguasaan tersebut harus dibuktikan dengan adanya Data Fisik dan Data Yuridis dari bidang tanah yang dimaksud. Data fisik meliputi informasi mengenai letak, batas, dan luas tanah, sedangkan data yuridis mencakup bukti hukum atas penguasaan atau kepemilikan tanah tersebut.

Memperoleh dan menguasai tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 Pasal 3 ayat (1) tersebut adalah tanah tersebut harus bebas dari sengketa, belum dimanfaatkan oleh pihak lain dan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.

Selanjutnya Mekanisme penetapan HPL diatur secara teknis dalam Permen ATR/BPN 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan HPL, khususnya pada Pasal 33 sampai dengan Pasal 38, yang menjelaskan bahwa penetapan HPL dilakukan melalui beberapa tahapan administratif dan teknis.

Tahapan tersebut meliputi:

- a. Pengajuan permohonan HPL oleh calon pemegang hak (pemerintah pusat, daerah, BUMN/BUMD, atau badan hukum lainnya);
- b. Pemeriksaan administratif dan teknis oleh Kantor Pertanahan dan Kantor Wilayah BPN untuk memastikan kelengkapan dokumen, kesesuaian peruntukan tanah, serta kepastian lokasi;
- c. Pemberian rekomendasi teknis dari Kantor Wilayah BPN kepada Menteri ATR/BPN;
- d. Penetapan keputusan pemberian HPL oleh Menteri ATR/BPN;
- e. Pendaftaran dan penerbitan sertifikat Hak Pengelolaan oleh Kantor Pertanahan setempat sebagaimana diatur dalam Pasal 38 Permen ATR/BPN 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan HPL.

Tahapan ini memastikan bahwa setiap pemberian HPL dilakukan secara prosedural, akuntabel, dan sesuai asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Dalam konteks pemerintahan daerah, mekanisme ini juga menjadi instrumen untuk memastikan agar tanah yang dikelola tidak digunakan secara sewenang-wenang atau melanggar rencana tata ruang wilayah (RTRW).

Ketentuan ini menunjukkan bahwa pemberian Hak Pengelolaan tidak bersifat umum, melainkan terbatas pada pihak-pihak yang memiliki fungsi strategis dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah negara. Pemberian yang dimaksud adalah pemberian hak-hak atas tanah sebagaimana yang dijelaskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (11) Permen ATR/BPN 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan HPL “Pemberian Hak Atas Tanah yang selanjutnya disebut Pemberian adalah penetapan Pemerintah yang memberikan suatu Hak Atas Tanah di atas Tanah Negara atau di atas Hak Pengelolaan.” Penjelasan ini menegaskan bahwa

kewenangan pemberian hak atas tanah sepenuhnya berada pada Pemerintah sebagai representasi negara dalam mengatur pemanfaatan sumber daya tanah.

Tahapan Prosedur dimulai dari tahapan persiapan permohonan, dimana syarat utama pengajuan hak pengelolaan adalah dengan memperoleh dan menguasai tanah tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) Permen ATR/BPN 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan HPL, dijelaskan bahwa sebelum seseorang atau badan hukum mengajukan permohonan Hak Pengelolaan maupun Hak Atas Tanah, pemohon wajib terlebih dahulu memperoleh dan menguasai tanah yang dimohon sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penguasaan tersebut harus dibuktikan dengan adanya Data Fisik dan Data Yuridis dari bidang tanah yang dimaksud. Data fisik meliputi informasi mengenai letak, batas, dan luas tanah, sedangkan data yuridis mencakup bukti hukum atas penguasaan atau kepemilikan tanah tersebut. Ketentuan ini bertujuan untuk memastikan bahwa setiap permohonan hak atas tanah diajukan secara sah, transparan, dan berdasarkan bukti yang valid, sehingga dapat mencegah terjadinya tumpang tindih klaim serta menjamin kepastian hukum dalam proses penetapan hak atas tanah.

Pemerintah Daerah Kota Makassar untuk membuktikan bahwa tanah yang dimohonkan bebas dari sengketa, belum dimanfaatkan oleh pihak lain dan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, maka menyiapkan dokumen pendukung seperti peta bidang tanah, data fisik dan yuridis, serta rencana pemanfaatan lahan sesuai dengan aturan dalam ketentuan Pasal 14 ayat (3) Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 tentang Cara Penetapan HPL.

3. Kewenangan Pemegang Hak Pengelolaan

Terkait dengan subjek hak pengelolaan, terdapat hal baru setelah berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yaitu dengan adanya masyarakat hukum adat sebagai subjek dari hak pengelolaan namun dalam hal ini masyarakat hukum adat yang dapat menjadi subjek hak pengelolaan ialah berkenaan dengan hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat. Menurut pendapat penulis ini merupakan aspek yang sangat penting terutama dalam hal penghormatan terhadap hak masyarakat hukum adat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam. Khususnya berupa tanah untuk mewujudkan aspek sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana ketentuan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.

Kewenangan atau hak pemegang HPL diatur secara eksplisit dalam Pasal 7 PP 18 Tahun 2021 Tentang HPL, yang menegaskan empat bentuk utama kewenangan, yaitu:

- a. Menyusun rencana induk (*master plan*) penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang wilayah;
- b. Menggunakan dan memanfaatkan tanah secara langsung untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsinya;
- c. Melakukan kerja sama dengan pihak ketiga untuk pemanfaatan tanah; dan
- d. Menetapkan serta memungut tarif atau uang kontribusi tahunan dari pihak yang memanfaatkan tanah HPL.

Selanjutnya dengan adanya hak tersebut maka pemegang HPL wajib memastikan setiap kerja sama dengan pihak ketiga dibuat dengan dasar hukum yang sah, menetapkan kontribusi tahunan, mendaftarkan tanah HPL serta memastikan tidak ada sengketa, melakukan pengawasan sampai penunjukan mitra melalui tender dan menjamin tanah digunakan untuk kemakmuran rakyat.

Dalam konteks Pemerintah Daerah Kota Makassar, kewenangan ini diimplementasikan dalam bentuk rencana tata ruang kawasan (RTRW Kota Makassar) serta penyusunan perjanjian kerja sama dengan pihak ketiga. Namun, pelaksanaan kewenangan tersebut harus memperhatikan prinsip *good governance* dan *rule of law*, agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan aset publik.

Secara teoritis, kewenangan pemegang HPL menggambarkan perpaduan antara kewenangan publik dan privat. Di satu sisi, pemegang HPL menjalankan fungsi publik sebagai perpanjangan tangan negara, di sisi lain ia juga dapat melakukan tindakan keperdataan seperti perjanjian kerja sama dan penetapan tarif kontribusi. Oleh karenanya, diperlukan batasan hukum yang jelas agar fungsi publik tidak tercampur dengan kepentingan komersial yang dapat merugikan negara.

4. Pemberian Hak Atas Tanah di Atas Hak Pengelolaan

Ketentuan Pasal 14 ayat (2) Permen ATR/BPN 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan HPL, dijelaskan bahwa apabila tanah yang akan diberikan Hak Pengelolaan atau Hak Atas Tanah berasal dari tanah negara yang masih dikuasai oleh pihak lain, maka penguasaan tersebut harus diselesaikan terlebih dahulu sebelum hak diberikan. Penyelesaian ini mencakup hal-hal yang berkaitan dengan penguasaan fisik tanah, tanaman tumbuh, maupun benda lain yang berada di atas tanah tersebut, dan dilakukan berdasarkan kesepakatan antara kedua belah pihak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Maria S. W. Sumardjono menjelaskan bahwa dalam praktik, terdapat berbagai macam jenis hak pengelolaan, yaitu:³⁴

³⁴ Jerome Bryanto Pasandaran, Cornelius Tangkere dan Devy K. G. Sondakh, *Op.Cit*, hlm 21.

- a) HPL Pelabuhan
- b) HPL Otorita
- c) HPL Perumahan
- d) HPL Pemerintah Daerah
- e) HPL Transmigrasi
- f) HPL Instansi Pemerintah
- g) HPL Industri
- h) HPL Pertanian
- i) HPL Pariwisata
- j) HPL Perkeretaapian
- k) Tanah dengan hak pengelolaan dapat digunakan untuk kepentingan pribadi oleh pemegang haknya, atau dapat pula digunakan oleh pihak lain dengan persetujuan dari pemegang hak pengelolaan tersebut.

Ketentuan Pasal 23 sampai dengan Pasal 26 PP 18 Tahun 2021 Tentang HPL serta Pasal 3 ayat (4) Permen ATR/BPN 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan HPL menegaskan bahwa pemegang HPL dapat memberikan sebagian tanah yang dikelolanya kepada pihak ketiga dalam bentuk Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, atau Hak Guna Usaha (HGU) di atas tanah HPL.

Pemberian hak tersebut hanya dapat dilakukan apabila didasarkan pada perjanjian pemanfaatan tanah antara pemegang HPL dan pihak ketiga. Perjanjian ini menjadi dasar hukum bagi penerbitan hak atas tanah oleh Menteri atau Kepala Kantor Pertanahan.

Dengan demikian, meskipun tanah berada di bawah kewenangan pemerintah daerah sebagai pemegang HPL, pemberian hak kepada pihak ketiga tetap harus mendapat legitimasi administratif melalui perjanjian dan pendaftaran hak

di Kantor Pertanahan, agar hak tersebut memiliki kekuatan hukum yang sah.

Berdasarkan Hasil Wawancara dengan A. Zulfitra Dianta, S.IP., M.A., M.PP., selaku Kepala Badan Kerja Sama Pemerintah Daerah Kota Makassar, yang menjelaskan bahwa:

“ Sertipikat HPL Karebosi Makassar ditanda tangani oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Hadi Tjahjanto dan diserahkan Sertipikat HPL oleh Walikota Makassar Pada saat itu Moh.Ramdhan Pomanto pada tanggal 21 Desember 2023, Jadi Sertipikat HPL nya baru terbit ditahun 2023.

5. Uang kontribusi tahunan

Uang kontribusi tahunan merujuk pada pembayaran yang harus dilakukan setiap tahun oleh pihak yang memanfaatkan tanah negara untuk tujuan tertentu.³⁵ Penetapan uang kontribusi tahunan dan cara menghitung besarnya juga harus diperjelas dalam regulasi yang bentuknya peraturan daerah. Apabila tidak ada, maka akan memunculkan persoalan hukum karena berpotensi bertentangan dengan Pasal 28D ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara tidak langsung mensyaratkan bahwa dalam pemungutan pajak harus dilakukan secara adil, tidak berlebihan, serta memiliki dasar hukum yang sah.³⁶

Tarif uang kontribusi tahunan memiliki beberapa tujuan utama terkait dengan pemanfaatan tanah negara, di antaranya:³⁷

³⁵ Di akses melalui situs <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=19972> pada hari Senin, tanggal 21 April 2025 pukul 21.39 wita.

³⁶ Adrian Sutedi, 2016. *Hukum Pajak*, Sinar Grafika, Jakarta, hal 44.

³⁷ Nurahmani A dan Sihombing P, 2022, *Kajian Kebijakan Pembatasan Pengalihan Hak Atas Tanah di Ibu Kota Nusantara*, Majalah Hukum Nasional, Volume 52, Nomor 1, hlm 523-524.

a. Meningkatkan pendapatan negara

Uang kontribusi tahunan berfungsi sebagai salah satu sumber pendapatan bagi negara, yang kemudian digunakan untuk mendanai kegiatan pembangunan serta pemeliharaan tanah negara yang terus berkembang.

b. Pengelolaan sumber daya alam

Penerapan tarif ini juga bertujuan untuk mengawasi dan memastikan bahwa penggunaan tanah negara dilakukan secara tepat dan bertanggung jawab, sehingga mencegah penyalahgunaan. Tanpa adanya sistem tarif iuran, risiko terjadinya pemanfaatan yang tidak sesuai dengan tujuan semula akan meningkat.

c. Mendorong pemanfaatan tanah yang optimal

Dengan diterapkannya tarif, pemilik hak atas tanah negara akan terdorong untuk memanfaatkan tanah secara optimal sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Uang kontribusi tahunan ini berfungsi sebagai insentif untuk mendorong penggunaan tanah yang produktif dan memberikan manfaat bagi masyarakat.

d. Menjaga keadilan dan kesetaraan

Tarif uang kontribusi tahunan dapat diterapkan untuk menciptakan kesetaraan di antara para pengguna tanah negara. Dengan menetapkan tarif berdasarkan luas tanah dan jenis pemanfaatannya, negara dapat memastikan bahwa setiap pengguna berkontribusi sesuai dengan manfaat yang diperoleh.

Dalam hal kerja sama pemanfaatan tanah HPL dengan pihak ketiga, Permen ATR/BPN 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan HPL dan Permendagri nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah mengatur

bahwa pihak ketiga wajib memberikan uang kontribusi tahunan kepada pemegang HPL.

Salah satu hak yang dimiliki oleh pemegang HPL adalah menerima pemasukan berupa uang ganti rugi dan/atau pembayaran uang kontribusi tahunan yang nantinya wajib dituangkan dalam perjanjian yang akan dibuat.³⁸ Kontribusi tahunan ini merupakan kompensasi finansial atas pemanfaatan tanah yang menjadi objek kerja sama. Besarannya ditentukan berdasarkan nilai ekonomis tanah, jangka waktu pemanfaatan, serta perjanjian yang disepakati kedua belah pihak.

Dalam Pasal 231 ayat (2) ditegaskan bahwa besaran kontribusi tahunan dihitung oleh Tim yang dibentuk oleh Gubernur, Bupati, atau Wali Kota. Ketentuan ini menunjukkan bahwa penetapan kontribusi tidak dilakukan secara sepihak oleh pemerintah daerah maupun mitra, tetapi melalui mekanisme yang objektif dan terukur dengan melibatkan tim resmi yang memiliki kompetensi dalam melakukan penilaian nilai ekonomi aset daerah. Selanjutnya, Pasal 232 ayat (1) menyatakan bahwa besaran kontribusi tahunan merupakan hasil perkalian antara persentase kontribusi tahunan dengan nilai wajar Barang Milik Daerah yang menjadi objek kerja sama BGS/BSG.

Dengan demikian, penentuan kontribusi didasarkan pada nilai ekonomi riil aset, sehingga lebih adil, proporsional, dan mencerminkan manfaat yang diperoleh pihak ketiga dari pemanfaatan tanah tersebut.

Lebih lanjut, Pasal 232 ayat (2) menegaskan bahwa persentase kontribusi tahunan ditetapkan oleh Gubernur, Bupati, atau Wali Kota berdasarkan hasil perhitungan dari

³⁸ Soemardijono, 2006, *Analisis Hak Pengelolaan*, Jakarta: Lembaga Pengkajian Pertanahan, hlm 16.

Penilai. Ketentuan ini menunjukkan adanya unsur profesionalitas dan transparansi dalam penetapan kontribusi karena didasarkan pada penilaian ahli, bukan pertimbangan subjektif ataupun kesepakatan tanpa dasar analitis.

Bukan hanya pajak sebagai penerimaan negara yang wajib disetor ke kas negara, tetapi juga semua penerimaan negara bukan pajak.³⁹ Sedangkan untuk Uang kontribusi tahunan termasuk kedalam pendapatan Negara Bukan Pajak. Kewajiban membayar Uang kontribusi tahunan dalam konteks Hak Guna Bangunan yang berdiri di atas tanah dengan status Hak Pengelolaan merupakan suatu beban finansial yang dibebankan kepada pemegang HGB oleh badan hukum pemegang HPL sebagai pemegang kewenangan atas pengelolaan tanah negara.⁴⁰

Dengan adanya rujukan penentuan tarif ini mengindikasikan bahwa dalam hal melakukan perjanjian pemanfaatan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan dengan pihak lain, pemegang hak pengelolaan wajib memperhatikan aspek kepentingan rakyat yang nantinya akan ditetapkan penentuan tarif tersebut oleh Menteri sebagaimana ketentuan Pasal 9 PP 18 Tahun 2021 Tentang HPL, yang menyatakan bahwa pemegang HPL berhak menetapkan dan menerima uang kontribusi tahunan dari pihak ketiga yang memanfaatkan tanah tersebut. Namun, penetapan besaran kontribusi tidak dapat dilakukan secara sepihak, melainkan harus ditetapkan oleh Menteri ATR/BPN berdasarkan prinsip keadilan dan proporsionalitas. Uang kontribusi tahunan berfungsi sebagai:

³⁹ Muhammad Djafar Saidi dan Rohana Huseng, 2010, *Hukum Penerimaan Negara Bukan Pajak*, Depok: Rajawali Pers, hlm 67.

⁴⁰ Soemardijono, *Op.Cit*, hlm 23.

- a. Sumber pendapatan asli daerah (PAD), khususnya bagi pemerintah daerah pemegang HPL;
- b. Instrumen kontrol dan evaluasi pemanfaatan tanah, untuk memastikan penggunaan tanah sesuai dengan rencana tata ruang dan peruntukannya; serta
- c. Bentuk kompensasi ekonomi atas pemanfaatan aset negara oleh pihak ketiga.

Prosedur penetapan dan pelaksanaannya harus sederhana dan efisien, namun tetap berlandaskan prinsip kehati-hatian guna mencegah potensi penyalahgunaan kewenangan atau *abuse of power* maupun benturan kepentingan. Dalam ranah hukum administrasi pertanahan, perjanjian yang menjunjung tinggi asas kesetaraan antara pemegang HPL dan pihak ketiga sebagai penerima alokasi tanah merupakan instrumen penting untuk menjamin kepastian hukum, keadilan kontraktual, serta perlindungan atas hak-hak kedua belah pihak. Perjanjian tersebut harus berlandaskan pada asas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, namun tetap tunduk pada prinsip kepatutan, ketertiban umum, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam konteks Pemerintah Daerah Kota Makassar, uang kontribusi tahunan menjadi salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berasal dari optimalisasi aset tanah pemerintah. Tanah yang dikategorikan sebagai Barang Milik Daerah memiliki fungsi utama sebagai aset daerah yang harus dikelola secara tertib administrasi, akuntabel, dan bernilai

ekonomis untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan.⁴¹ Pembayaran kontribusi ini juga menjadi bukti komitmen dan keseriusan pihak ketiga dalam melaksanakan perjanjian kerja sama secara profesional. Pengaturan demikian penting untuk menjamin adanya perlindungan hukum, kepastian administrasi, serta kesetaraan posisi antara pemerintah dan masyarakat dalam pemanfaatan tanah negara.⁴²

Namun, karena belum adanya Peraturan Daerah yang secara spesifik mengatur besaran dan tata cara perhitungannya, praktik pelaksanaan kontribusi tahunan di Kota Makassar masih mengacu pada pedoman umum pemerintah pusat, sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan disparitas nilai antar kerja sama yang berbeda.

C. Pengaturan Pemanfaatan Hak Pengelolaan oleh Pemerintah Kota Makassar

Pemerintah kota Makassar dalam pemanfaatan tanah negara yang mengelola pemegang HGB diatas HPL, berdasarkan hasil penelitian di Kantor BPN Kota Makassar ada dua pemanfaatan tanah negara melalui HGB atas HPL yaitu Terminal Regional Daya Makassar dan Karebosi Link. Karebosi Link dalam memperoleh HPL melakukan pengajuan permohonan secara resmi kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kantor Wilayah BPN Provinsi Sulawesi Selatan. Permohonan ini dilengkapi dengan surat permohonan dari Wali Kota Makassar beserta dokumen pendukungnya sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 33 ayat (1) Permen ATR/BPN 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan HPL

⁴¹ Dessy Sagita Caesaria Ginting, 2023, *Kedudukan Hukum Pemerintah Dan Mitra BGS Dalam Aktivitas Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah Melalui Sistem Build, Operate and Transfer (BOT)*, Jurnal Notarius, Volume 2, Nomor 2, hlm 291.

⁴² Parlindungan A.P, 2008, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, Bandung: Mandar Maju, hlm 54.

dijelaskan bahwa permohonan Hak Pengelolaan yang berasal dari tanah negara harus memenuhi sejumlah persyaratan administratif dan substantif yang mencakup beberapa aspek penting, yaitu mengenai pemohon, tanah yang dimohon, dokumen perizinan, dokumen perencanaan, serta bukti perpajakan.

Terkait tanah yang dimohonkan, pemohon wajib menunjukkan dasar penguasaan atau alas hak atas tanah tersebut. Bukti tersebut dapat berupa sertifikat, akta pemindahan hak, akta atau surat bukti pelepasan hak, surat penunjukan atau penyerahan dari pemerintah, risalah lelang, putusan pengadilan, atau bentuk bukti perolehan tanah lainnya. Dalam hal tanah diperoleh melalui pengadaan tanah untuk kepentingan umum, bukti yang digunakan adalah berita acara penyerahan hasil pengadaan tanah. Apabila tidak terdapat bukti perolehan tanah sama sekali, maka pemohon dapat melampirkan surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah yang disaksikan oleh minimal dua orang saksi dari lingkungan setempat dan diketahui oleh kepala desa atau lurah, serta dapat dilengkapi dengan surat pernyataan penguasaan aset. Selain itu, pemohon juga harus menyertakan Peta Bidang Tanah.

Dari sisi dokumen perizinan, pemohon wajib melampirkan dokumen seperti Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang atau KKPR, penetapan lokasi apabila tanah diperoleh melalui pengadaan tanah untuk kepentingan umum, surat keputusan pencadangan tanah untuk pengajuan Hak Pengelolaan dalam program transmigrasi, atau perizinan berusaha untuk reklamasi jika tanah yang dimohon merupakan tanah hasil reklamasi. Selanjutnya disertakan pula Dokumen Perencanaan Peruntukan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah, yang menjelaskan rencana pemanfaatan tanah sesuai kebijakan tata ruang. Kelima, apabila tersedia, pemohon juga perlu melampirkan bukti perpajakan yang berkaitan dengan tanah yang dimohon sebagai bentuk kepatuhan administrasi terhadap kewajiban

pajak. Secara keseluruhan, ketentuan ini bertujuan untuk memastikan bahwa proses pemberian Hak Pengelolaan dilaksanakan secara tertib administrasi, transparan, dan memiliki dasar hukum yang kuat, sehingga dapat menjamin kepastian hukum dan kejelasan status penguasaan tanah negara bagi para pemohon yang memenuhi syarat.

Setelah semua berkas terpenuhi, selanjutnya BPN melakukan penelitian administrasi dan teknis untuk memastikan status dan kelayakan tanah yang dimohon. Jika diperlukan, petugas BPN akan melakukan pengukuran dan pemetaan ulang untuk memastikan batas-batas tanah secara akurat. Hasil penelitian tersebut kemudian diserahkan kepada Kantor Wilayah BPN untuk mendapatkan pertimbangan teknis, dan apabila disetujui, Kanwil memberikan rekomendasi kepada Menteri ATR/BPN.

Setelah memperoleh rekomendasi, Menteri ATR/BPN menetapkan keputusan pemberian Hak Pengelolaan kepada Pemerintah Daerah Kota Makassar sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 38 ayat (2) Permen ATR/BPN 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan HPL, dijelaskan bahwa Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional memiliki kewenangan untuk menerbitkan keputusan terkait permohonan Hak Pengelolaan. Keputusan tersebut dapat berupa pemberian Hak Pengelolaan atas tanah negara, pengakuan Hak Pengelolaan atas tanah ulayat, atau penolakan terhadap permohonan Hak Pengelolaan.

Penerbitan keputusan ini didasarkan pada dua hal penting, yaitu kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan yang diajukan oleh pemohon, serta pertimbangan teknis dan administratif dari Panitia A, Kepala Kantor Pertanahan, dan Direktorat Jenderal yang berwenang di bidang pertanahan. Keputusan ini menjadi dasar hukum bagi Pemda untuk merencanakan, menggunakan, dan memanfaatkan tanah tersebut sesuai peruntukannya.

Tahap selanjutnya adalah pendaftaran hak di Kantor Pertanahan Kota Makassar yang kemudian menerbitkan sertipikat Hak Pengelolaan atas nama Pemerintah Daerah Kota Makassar. Sertipikat ini berfungsi sebagai bukti sah atas pemberian hak tersebut. Hal ini telah diatur dalam ketentuan Pasal 38 ayat (3) Permen ATR/BPN 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan HPL, dijelaskan bahwa pemberian atau pengakuan Hak Pengelolaan baru memiliki kekuatan hukum yang sah dan mulai berlaku sejak hak tersebut didaftarkan oleh Kantor Pertanahan.

Artinya, meskipun keputusan pemberian atau pengakuan Hak Pengelolaan telah diterbitkan oleh Menteri, hak tersebut belum sepenuhnya efektif sebelum dilakukan pencatatan secara resmi dalam administrasi pertanahan. Pendaftaran ini berfungsi sebagai tahap akhir dan penegasan legalitas dari hak yang diberikan, sekaligus menjadi dasar bagi pemegang Hak Pengelolaan untuk melaksanakan kewenangan administratif dan manajerial atas tanah yang dimaksud. Ketentuan ini menegaskan pentingnya tertib administrasi pertanahan serta menjamin adanya kepastian hukum dan perlindungan hak bagi pemegang Hak Pengelolaan.

Setelah Hak Pengelolaan diperoleh, maka Pemerintah Daerah Kota Makassar berwenang memanfaatkan tanah tersebut untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan daerah, atau kerja sama dengan pihak ketiga berdasarkan perjanjian yang sah. Meskipun demikian, seluruh pemanfaatan tanah HPL tetap berada di bawah pengawasan Kementerian ATR/BPN agar penggunaannya sesuai dengan ketentuan hukum dan kepentingan publik.

Tanah yang memiliki dasar hukum berupa Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan kerap ditemukan di kawasan perkotaan, termasuk di Kota Makassar. Sebagai subjek hukum yang sah untuk menerima Hak Pengelolaan, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan ketentuan PP 18

Tahun 2021 Tentang HPL. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa pemegang Hak Pengelolaan memiliki sejumlah kewenangan. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara penulis dengan Hafidz Laksana Nugraha, S yang menjabat sebagai Koordinator Kelompok Substansi Penetapan Dan Pengelolaan Tanah Pemerintah, Kantor Pertanahan Kota Makassar sebagai Sekretaris merangkap Anggota yang menjelaskan bahwa:

“Pemegang Hak Pengelolaan memiliki beberapa kewenangan yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemegang HPL dapat menyusun atau merancang rencana pemanfaatan tanah sesuai dengan arahan rencana tata ruang wilayah yang berlaku. Selain itu, tanah yang berada dalam cakupan Hak Pengelolaan dapat dimanfaatkan baik seluruhnya maupun sebagian, untuk kebutuhan internal lembaga yang bersangkutan atau melalui skema kerja sama dengan pihak lain. Lebih lanjut, narasumber juga menyampaikan bahwa pemegang HPL berhak menetapkan besaran tarif dan/atau biaya wajib tahunan yang harus dibayarkan oleh pihak ketiga, sesuai dengan ketentuan yang disepakati dalam perjanjian kerja sama.”⁴³

Kewenangan yang dimaksud tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang HPL, dijelaskan bahwa pemegang Hak Pengelolaan diberikan sejumlah kewenangan penting dalam pengelolaan tanah yang berada di bawah haknya. Kewenangan tersebut meliputi tiga aspek utama, yaitu perencanaan, pemanfaatan, dan pengelolaan kerja sama dengan pihak lain.

Dari uraian diatas maka penulis berpendapat bahwa negara adalah pemegang kewenangan publik tertinggi dalam pertanahan sebagaimana dalam Pasal 2 UUPA. Kewenangan pemerintah daerah dalam HPL bersumber dari pelimpahan sebagian kewenangan negara, sehingga tindakan pemerintah daerah harus tunduk pada prinsip legalitas. Bila

⁴³ wawancara dengan Hafidz Laksana Nugraha, S.H. yang menjabat sebagai Koordinator Kelompok Substansi Penetapan Dan Pengelolaan Tanah Pemerintah, Kantor Pertanahan Kota Makassar sebagai Sekretaris merangkap Anggota pada hari jumat, tanggal 18 juni 2025, pukul 13.00 wita

pemerintah daerah bertindak tanpa dasar hukum daerah, maka berpotensi *ultra vires*.

PP 18 Tahun 2021 Tentang HPL menjadi dasar atribusi kewenangan pemerintah daerah. Namun kewenangan pemerintah daerah tidak bebas, tetapi “pelaksanaan sebagian kewenangan negara”. Sehingga setiap tindakan harus berbasis prosedur formal. Bila kontribusi tahunan ditetapkan tanpa mekanisme PP 18 Tahun 2021 Tentang HPL maka yang terjadi tindakan cacat kewenangan.

Pemanfaatan tanah negara melalui HPL tidak dapat dilakukan tanpa dasar kewenangan yang jelas. Kewenangan pemda untuk memanfaatkan tanah HPL bukan berasal dari kewenangan otonom, tetapi merupakan pelimpahan sebagian kewenangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA dan ditegaskan dalam PP 18 Tahun 2021. Oleh karena itu, setiap tindakan pemanfaatan tanah oleh Pemerintah Daerah Kota Makassar harus berdasarkan dasar hukum yang eksplisit, mulai dari perjanjian kerja sama, penetapan kontribusi, hingga pendaftaran hak.