



**PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG HAK GUNA BANGUNAN
DI ATAS HAK PENGELOLAAN**

**(Studi Kasus Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Nomor :
1/Bandarjo, Kecamatan Ungaran Barat, Kabupaten Semarang)**

TESIS

Disusun
Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Derajat S2
Program Studi Magister Kenotariatan

Oleh :
Harry Nugroho
NIM : B4B.009.121

PEMBIMBING :
Ana Silviana, S.H., M.Hum.

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2012**

**PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG HAK GUNA BANGUNAN
DI ATAS HAK PENGELOLAAN
(Studi Kasus Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan Nomor :
1/Bandarjo, Kecamatan Ungaran Barat, Kabupaten Semarang)**

Disusun Oleh :

**Harry Nugroho
B4B.009.121**

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 19 Januari 2012**

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Kenotariatan

Pembimbing,

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan
Universitas Diponegoro

Ana Silviana, S.H., M.Hum.
NIP. 19641118 199303 2 001

H. Kashadi, S.H., M.H.
NIP. 19540624 198203 1 001

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : Harry Nugroho

NIM : B4B.009.121

dengan ini menyatakan bahwa:

1. Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri dan di dalam tesis tidak terdapat karya orang lain yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar di Perguruan Tinggi/Lembaga Pendidikan manapun. Pengambilan karya orang lain dalam tesis ini dilakukan dengan menyebutkan sumbernya sebagaimana dicantumkan dalam daftar pustaka.
2. Tidak keberatan untuk dipublikasikan oleh Universitas Diponegoro dengan sarana apapun, baik seluruhnya ataupun sebagian untuk kepentingan akademik/ilmiah yang non komersial sifatnya.

Semarang, Januari 2012

Harry Nugroho

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah Yang Maha Esa yang selalu memberikan kasih karunia dan pertolongan-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul “Perlindungan Hukum Pemegang Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan (Studi Kasus Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo, Kecamatan Ungaran Barat, Kabupaten Semarang)”, yang merupakan salah satu persyaratan untuk memenuhi persyaratan memperoleh derajat S2 pada Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.

Pelaksanaan dan penulisan tesis ini dapat diselesaikan berkat bantuan dari berbagai pihak. Melalui kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Sudharto P. Hadi, MES, Ph. D. selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang.
2. Bapak Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H., MHum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
3. Bapak Kashadi, S.H., M.H., selaku Ketua Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
4. Bapak Prof. Dr. Budi Santoso, S.H., M.S., selaku Sekretaris I Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.

5. Bapak Prof. Dr. Suteki, S.H., M.H., selaku Sekretaris II Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
6. Ibu Ana Silviana, S.H.,M.Hum., selaku Dosen Pembimbing yang dengan sabar dan bijaksana telah meluangkan waktu, membimbing, dan memberikan pengarahan sehingga dapat menyelesaikan tesis ini.
7. Bapak Bambang Eko Turisno, S.H., M.Hum., selaku Dosen Wali yang telah mendampingi dan memberi pengarahan kepada penulis selama belajar.
8. Seluruh Dosen Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang yang telah membagikan ilmunya kepada penulis
9. Seluruh karyawan Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, karena itu saran dan kritik sangat penulis harapkan demi kesempurnaan tesis ini nantinya. Semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca semua dan Semoga Allah senantiasa memberikan rahmat-Nya untuk kita semua.

Semarang, Januari 2012

Harry Nugroho

ABSTRAK

Perlindungan Hukum Pemegang Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan (Studi Kasus Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo, Kecamatan Ungaran Barat, Kabupaten Semarang)

Perjanjian antara Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang sebagai pemegang Hak Pengelolaan Nomor 1/Bandarjo dengan pihak ketiga tidak mengatur bagaimana kedudukan pemegang Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan yang sudah diperjanjikan setelah jangka waktu Hak Guna Bangunan habis. Tanpa adanya kejelasan atau kepastian hukum atas pemberian hak baru menjadikan masalah perlindungan hukum bagi pemegang Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan.

Tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui isi perjanjian sebagai dasar pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo oleh Pemerintah Kabupaten Semarang kepada para pemegang Hak Guna Bangunan dan mengetahui kewenangan pemegang Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan dalam hal memperpanjang atau memperbarui haknya serta untuk mengetahui perlindungan hukum Pemegang Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan yang telah habis jangka waktunya tetapi masih menempati tanah dan bangunan.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah *yuridis empiris* yaitu penelitian yang berusaha menghubungkan antara norma hukum yang berlaku dengan kenyataan yang ada di masyarakat. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah *deskriptif analitis* yang diharapkan mampu memberi gambaran secara rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai segala hal yang berkaitan dengan Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan dan perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan.

Hasil penelitian dan pembahasan yaitu: 1) Perjanjian kerjasama yang dibuat dapat dijadikan landasan hukum sebagai permohonan hak atas tanah bagi pihak ketiga yaitu Hak Guna Bangunan. Hal ini ternyata jelas dalam Pasal 6 ayat (3) perjanjian kerjasama tersebut. 2) Merujuk pada perjanjian kerjasama yang dibuat tidak ada klausul perpanjangan atau pembaharuan hak maka pihak ketiga tidak dapat memperpanjang atau memperbaharuinya. 3). Tidak ada perlindungan hukum yang diperoleh pihak ketiga setelah jangka waktu Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan berakhir.

Kesimpulan dari penulisan ini adalah Hak Guna Bangunan di atas hak Pengelolaan timbul dengan adanya perjanjian kerjasama, yang di dalamnya tidak mengatur tentang kemungkinan perpanjangan hak, sehingga pemegang Hak Guna Bangunan tidak mendapat perlindungan hukum.

Kata Kunci: Hak Pengelolaan, Perlindungan Hukum.

ABSTRACT

Legal Protection Right Of Building Lease Holder On The Rights Of Management (Case Study Right of building lease on the Rights of Management Number : 1/Bandarjo, Ungaran Barat Subdistrict, Semarang District)

Agreement between the District Government of Semarang as the Rights of Management holder Number 1/Bandarjo with third party is not arrange how the position of the building lease holder on the Right of Management that have been agreed after the period Right of building lease finished. Without the clarity and legal certainty for granting a new right makes legal protection issue for the building lease holder on the Right of Management.

The purpose of this research is to find out the contents of the agreement as a primary for granting Right of building lease on the right of management Number : 1/Bandarjo by the Semarang District Government to the right of building lease holder and knowing the authority of the right of building lease holder on the right of management and find out the authority in the case to extend or renew its rights and to find out the legal protection of the right of building lease holder on the Right of Management who has been discharged long time but still occupies the land and buildings.

The method used in this study is the empirical juridical studies that attempted to link between the legal norms applicable to the realities that exist in society. Specification of research used is analytical descriptive that is expected to give a detailed description, systematic, and comprehensive on all matters relating to the Rights of Management, Right of building lease and the legal protection to the building lease holder on the Rights of Management.

Results of research and discussion are: 1) collaboration agreement which made can be used as a legal basis as application for the land rights to third parties namely Right of building lease. This was clear in Article 6 paragraph (3) the collaboration agreement. 2) Referring to the collaboration agreement created there was no extension or renewal of the right clause then the third party can not extend or renew its. 3). There is no legal protection obtained the third party after a period Right of building lease on the Rights of Management end.

The conclusion of this research is the Right of building lease on the right of management arise with the collaboration agreement, which does not regulate the possibility of extending the rights, so that the right of building lease holder do not get the legal protection.

Keywords: Right of Management, legal protection.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	viii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian.....	12
E. Kerangka Pemikiran.....	13
1. Kerangka Konseptual.....	13
2. Kerangka Teoritik.....	13
F. Metode Penelitian.....	19
1. Pendekatan Masalah	20
2. Spesifikasi Penelitian	22
3. Obyek dan Subyek Penelitian.....	23
4. Sumber dan Jenis Data	24

5. Teknik Pengumpulan Data	24
6. Teknik Analisis Data	27
G. Sistematika penulisan	28

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Tanah, Hak Penguasaan Atas Tanah dan Hak Atas Tanah

1. Pengertian Tanah dan Hak Penguasaan Atas Tanah.....	31
2. Pengaturan Hak Atas Tanah dalam UUPA	37
3. Macam Hak Atas Tanah	39
a. Hak Milik	39
b. Hak Guna Usaha	42
c. Hak Guna Bangunan	44
d. Hak Pakai	47

B. Konsepsi Hak Menguasai Negara Atas Tanah

1. Pengertian Hak Menguasai Negara Atas Tanah.....	48
2. Dasar Wewenang Negara Menguasai Tanah	50

C. Tinjauan Umum Mengenai Hak Pengelolaan

1. Istilah, Pengertian serta Dasar Hukum Hak Pengelolaan	52
2. Subjek Hak Pengelolaan	53
3. Objek Hak Pengelolaan	53
4. Wewenang yang Diberikan Oleh Hak Pengelolaan	54

5. Hak-Hak Atas tanah yang Dapat Diberikan Kepada Pihak Ketiga.....	55
6. Hubungan Hukum Antara Pemegang Hak Pengelolaan Dengan Pihak Ketiga	58
7. Pendaftaran Hak Pengelolaan	58
D. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah	
1. Pengertian dan Ruang Lingkup Barang Milik Negara/ Daerah	60
2. Pejabat Pengelola Barang Milik Negara/Daerah dan Wewenangnya	62
3. Bentuk Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah	67
a. Sewa	67
b. Pinjam Pakai	68
c. Kerjasama Pemanfaatan	69
d. Bangun Guna Serah dan Bangun Serah Guna	71
E. Perlindungan Konsumen	72

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- A. Perjanjian Kerjasama Antara Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang Dengan PT. Citraco Utama Semarang Sebagai Dasar

Pemberian Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan Nomor :	
1/Bandarjo ..	81
1. Istilah Dan Pengertian Hak Pengelolaan Atas Tanah	82
2. Landasan Hukum Hak Pengelolaan	84
3. Subjek Hak Pengelolaan	86
4. Kabupaten Semarang Sebagai Pemegang Hak Pengelolaan	88
5. Kewenangan Pemerintah Daerah Sebagai Pemegang Hak Pengelolaan	89
6. Hubungan Antara Pemegang Hak Pengelolaan Dengan Pihak Ketiga	92
7. Perjanjian Kerjasama Sebagai Dasar Pemberian Status Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan	95
8. Perjanjian Kerjasama Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang Dengan PT. Citraco Utama Semarang Atas Tanah Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo	103
9. Prosedur Pemberian Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan	110
B. Kewenangan Pemegang Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo Untuk Memperpanjang Atau Memperbaharui Haknya	116

1. Jangka Waktu, Perpanjangan, Dan Pembaharuan Hak Guna Bangunan	118
2. Hak Dan Kewajiban Pemegang Hak Guna Bangunan	119
3. Pembebanan Hak Guna Bangunan	121
4. Peralihan Hak Guna Bangunan	121
5. Hapusnya Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan	122
6. Perpanjangan Dan Pembaharuan Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo	124
C. Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo Yang telah Berakhir Jangka Waktunya	126

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	137
B. Saran.....	139

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hak menguasai Negara yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar tahun 1945 Pasal 33 ayat (2) dan (3), dalam ayat (2) disebutkan “Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”. Kemudian dalam ayat (3) disebutkan “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat “. Kandungan makna dalam pasal tersebut mempunyai dua garis besar yaitu pertama : negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, kedua : bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Makna dari pemahaman tersebut adalah negara memiliki kewenangan sebagai pengatur, perencana, pelaksana, dan sekaligus sebagai pengawas pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam nasional. Konsekuensi dari pemahaman tersebut maka negara memiliki kewajiban untuk¹ :

¹ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, (Yogyakarta ; Total Media, 2009), hlm 101-102

- a. segala bentuk pemanfaatan bumi serta hasil yang diperoleh di dalamnya, harus secara nyata meningkatkan kemakmuran rakyat dan kesejahteraan masyarakat ;
- b. melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi dan air yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat ;
- c. mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau kehilangan hak yang terdapat di dalam serta di atas bumi dan air.
- d. Lebih lanjut diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) UUPA yang menyatakan bahwa :

“Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Hak menguasai dari Negara memberikan wewenang untuk :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
-

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

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

Pasal-pasal UUPA yang menyebutkan ada dan macam dari Hak Atas Tanah adalah Pasal 4 ayat (1) dan (2), Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53. Pasal 4 ayat (1) dan (2) menyatakan:

Ayat (1) "Atas dasar Hak Menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Ayat (2) "Hak-Hak Atas Tanah yang dimaksud dalam Pasal 1 ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut

Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.”

Tidak jelas apa yang dimaksudkan dengan “peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi” dari UUPA sebagai Undang-Undang. Mungkin Penetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau mungkin juga Penetapan Presiden, yang pada waktu disusunnya UUPA dianggap dan diterima sebagai bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dari Undang-Undang.² Hak-Hak Atas Tanah yang dimaksudkan dalam Pasal 4 di atas ditentukan dalam Pasal 16 Ayat (1) antara lain:

1. Hak Guna Usaha
2. Hak Guna Bangunan
3. Hak Pakai
4. Hak Sewa
5. Hak Membuka Tanah
6. Hak Memungut Hasil Hutan
7. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53”.

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), Hlm 286

Hak-Hak Atas Tanah yang sifatnya sementara diatur dalam Pasal 53 yang berbunyi:

(1) “Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat.

(2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini”.

Hak Pengelolaan tidak diatur secara tegas di dalam UUPA sebagaimana hak-hak atas tanah yang lain yang diuraikan dalam Pasal 16, melainkan tersirat dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA. Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Pengertian hak menguasai dari negara adalah kewenangan negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang (badan hukum) dengan tanah. Pelaksanaan hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-

masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.

Dengan dilimpahkannya sebagian kewenangan tersebut maka pemegang hak pengelolaan dapat memberikan hak guna bangunan atau hak pakai kepada pihak ketiga dengan suatu perjanjian tertulis. 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 Pengelolaan³.

Pasar Bandarjo, sebagai salah satu pasar yang ada di Kabupaten Semarang merupakan pusat perekonomian di wilayah Ungaran. Pasar ini terdiri atas dua bagian, bagian depan berupa kios dan toko yang lebih dikenal dengan sebutan Plaza Ungaran, dan bagian belakang berupa pasar tradisional yang lebih dikenal dengan sebutan Pasar Bandarjo. Plaza Ungaran berdiri di atas tanah aset Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dengan status Hak Pengelolaan, sertipikat Nomor : 1 tercatat atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang. Dalam kasus

³ Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1994), hlm 60-61

Plaza Ungaran, Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang sebagai pemegang Hak Pengelolaan Nomor : 1 yang terletak Kelurahan Bandarjo, Kecamatan Ungaran (sekarang Kecamatan Ungaran barat), Kabupaten Semarang, mempunyai wewenang menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditetapkannya meliputi segi-segi peruntukan, jangka waktu dan keuangannya, dan telah melakukan penyerahan terhadap sejumlah tanah dan bangunan kios yang merupakan bagian tanah Hak Pengelolaan tersebut kepada pihak ketiga baik perseorangan maupun badan hukum lainnya.

Terhadap tanah-tanah yang telah diserahkan sebagaimana yang disebutkan di atas telah diterbitkan sejumlah Hak Guna Bangunan selama 20 tahun oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, berlaku sejak tanggal 20 Desember 1990 sampai berakhirnya hak tanggal 20 Desember 2010. Berdasarkan hasil penelitian awal, dalam pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan lahan Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang terlebih dahulu dibuat Surat perjanjian penggunaan tanah, berdasarkan surat perjanjian itu disebutkan bahwa tanah yang akan diserahkan adalah tetap merupakan bagian dari Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dan apabila jangka waktu Hak Guna Bangunan berakhir, pihak ketiga tersebut

menyerahkan kembali tanah dan bangunan berikut fasilitasnya kepada pemerintah daerah. Mengenai pemasukan kepada daerah adalah tetap mengacu pada kebijaksanaan Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang yang telah ditetapkan dan disesuaikan dengan harga pasar yang berlaku.

Perjanjian antara Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang sebagai pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga tersebut tidak mengatur bagaimana kedudukan pemegang Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan (pihak ketiga) yang sudah diperjanjikan setelah jangka waktu Hak Guna Bangunan habis. Keadaan tersebut menimbulkan permasalahan, antara lain para pihak sudah terikat dengan hak dan kewajiban sesuai perjanjian yang disepakati untuk jangka waktu yang lama. Kemudian pihak ketiga dan dimungkinkan pihak lain sebagai pemegang Hak guna Bangunan tersebut sudah mengeluarkan investasi untuk membeli bangunan berikut fasilitas lainnya, dan menguasai tanah serta bangunan tersebut secara masif.

Mengingat pengertian Hak Guna Bangunan yang dipahami secara umum adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun, oleh karena itu dapat diberikan atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara maupun tanah milik seseorang. Yang dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang

didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Selain itu Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain dengan cara, jual beli, tukar menukar, penyertaan dalam modal, hibah, pewarisan. Tanpa melihat latar belakang bahwa tanah tersebut bukanlah Hak Guna Bangunan murni melainkan merupakan tanah dengan status Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan yang diberikan dengan Perjanjian Penggunaan Tanah Hak Pengelolaan yang dalam salah satu klausulnya disebutkan bahwa tanah dengan status Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan ini tidak boleh dialihkan kepada pihak lain melalui cara apapun tanpa persetujuan dari pihak pemegang Hak Pengelolaan.

Selain itu dengan berlakunya Undang-Undang Nomor : 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara maka Hak Pengelolaan atas nama kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah termasuk kedalam ruang lingkup barang milik negara atau barang milik daerah. Penggunaannya harus dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi kementerian Negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan. Apabila barang dimaksud tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan maka barang itu wajib diserahkan pemanfaatannya kepada

pengelola barang yaitu Menteri Keuangan, Gubernur, Bupati dan walikota agar dapat dipergunakan oleh instansi lain atau pemanfaatan lain.

Tanpa adanya kejelasan atau kepastian hukum atas pemberian hak baru menjadikan masalah perlindungan hukum bagi pemegang Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan serta isi perjanjiannya bukanlah persoalan yang sederhana, maka penyusun tertarik untuk meneliti lebih lanjut serta akan dituangkan dalam bentuk usulan penelitian dengan judul “Perlindungan Hukum Pemegang Hak Guna Bangunan Diatas Hak Pengelolaan (Studi Kasus Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan Nomor 1 / Bandarjo, Kecamatan Ungaran Barat, Kabupaten Semarang)”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka dapat dirumuskan pokok permasalahan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimanakah perjanjian antara Pemerintah Kabupaten Semarang dengan para pemegang Hak Guna Bangunan sebagai dasar pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo?

2. Bagaimana kewenangan pemegang Hak Guna Bangunan untuk memperpanjang atau memperbarui Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo?
3. Bagaimanakah perlindungan hukum Pemegang Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan yang telah habis jangka waktunya tetapi masih menempati tanah dan bangunan?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian dan perumusan masalah yang akan dibahas maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui isi/substansi perjanjian sebagai dasar pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo oleh Pemerintah Kabupaten Semarang kepada para pemegang Hak Guna Bangunan.
2. Untuk mengetahui kewenangan pemegang Hak Guna Bangunan dalam hal memperpanjang atau memperbarui Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo.
3. Untuk mengetahui perlindungan hukum Pemegang Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan yang telah habis jangka waktunya tetapi masih menempati tanah dan bangunan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini terdiri dari manfaat secara teoritis dan manfaat praktis yaitu sebagai berikut :

1. Manfaat secara teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pemikiran guna pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pengembangan ilmu hukum yang berkaitan tentang pemberian hak di atas hak pengelolaan pada khususnya guna lebih memajukan dan mengefektifkan penyelesaian masalah-masalah yang berkenaan dengan pemberian hak di atas hak pengelolaan.

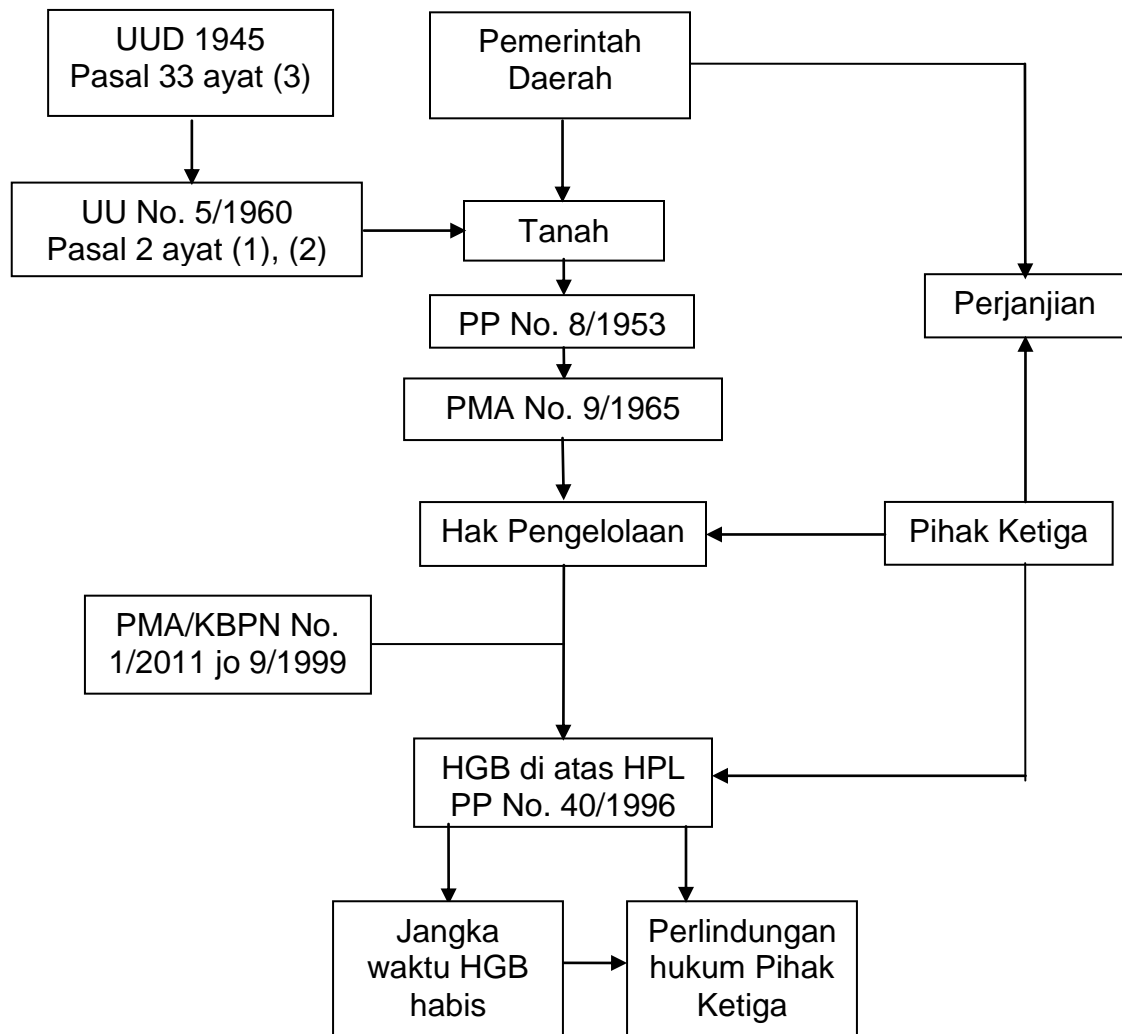
2. Manfaat secara Praktis

Hasil penelitian diharapkan dapat :

- a. Memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti.
- b. Memberikan masukan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang dan Pemerintah Kabupaten Semarang pada khususnya dan masyarakat pada umumnya mengenai pemberian hak atas tanah di atas hak pengelolaan, sehingga bisa lebih mengakomodir dan mempunyai kepastian hukum apabila terjadi permasalahan terhadap pemberian hak atas tanah di atas hak pengelolaan.

E. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Konseptual



2. Kerangka Teoritis

Salah satu Undang-Undang pelaksana pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945, adalah Undang-Undang Nomor : 5 tahun 1960 yang menempatkan negara sebagai penguasa

tertinggi atas seluruh bidang tanah di negeri ini. Pernyataan ini dapat ditemui dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yang menegaskan bahwa :

" Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang - Undang Dasar dan hal - hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat ".

Tanah dikuasai oleh negara artinya tidak harus dimiliki oleh negara. Negara memiliki hak untuk menguasai tanah melalui fungsi negara untuk mengatur dan mengurus (*regelen en besturen*).⁴ Pengertian dikuasai menurut Pasal 2 ayat (1) tersebut adalah pengertian yang memberi wewenang kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa dan juga menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.⁵

Penguasaan hak menguasai dari Negara menurut Pasal 2 ayat (4) UUPA dapat dikuasai kepada pemerintah daerah dan masyarakat

⁴ Winahyu Erwiningsih, *Op.Cit*, hlm 83

⁵ Boedi Harsono, *Op.Cit*, Hlm 271

hukum adat, sepanjang hal itu diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional. Selain itu pelimpahan wewenang tersebut juga dapat diberikan kepada badan-badan otorita, perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan-perusahaan daerah dengan memberikan penguasaan tanah tersebut dengan Hak Pengelolaan.

Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Hak pengelolaan berasal dari hak penguasaan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor : 8 tahun 1953 tentang penguasaan tanah negara oleh instansi pemerintah. Karena hak penguasaan itu sudah ada sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), maka eksistensinya diakui dan disesuaikan dengan UUPA. Penyesuaiannya diatur dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor : 9 tahun 1965 yang menegaskan hak penguasaan atas tanah negara sebagai dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor : 8 tahun 1953 dikonversi menjadi hak pengelolaan. Hak pengelolaan sebagaimana dimaksud memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk :⁶

⁶ Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2007), hlm 150

- a. merencanakan peruntukkan dan penggunaan tanah tersebut ;
- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya ;
- c. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak pakai yang berjangka waktu 6 (enam) tahun;
- d. Menerima uang pemasukan/ganti-rugi dan/atau uang wajib tahunan ;

Esensi dari hak pengelolaan adalah memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menyerahkan bagian-bagian tanahnya kepada pihak ketiga dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, berikut lanjutan seperti Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Pengelolaan aset negara/daerah dalam pengertian yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor : 6 tahun 2006 yang merupakan pelaksanaan Undang-Undang Nomor : 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, adalah tidak sekedar administratif semata, tetapi lebih maju berfikir dalam menangani aset negara/daerah, dengan bagaimana meningkatkan efisiensi, efektifitas dan menciptakan nilai tambah dalam mengelola aset. Oleh karena itu, lingkup pengelolaan aset negara mencakup perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan

pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian.

Pengelolaan barang milik negara/daerah yang diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor : 6 tahun 2006 yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor : 38 tahun 2008. Peraturan tersebut menjelaskan bahwa bentuk pemanfaatan barang milik negara / barang milik daerah berupa tanah dan bangunan dilaksanakan dengan sewa, kerja sama pemanfaatan, pinjam pakai, bangun guna serah dan bangun serah guna. Secara spesifik pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) di atas hak pengelolaan kepada pihak ketiga hanya dapat terjadi dalam hal perjanjian bangun guna serah dan bangun serah guna, dimana pihak ketiga berkewajiban untuk membangun, mengembangkan dan memberdayakannya tanah dan bangunan tersebut selama jangka waktu tertentu, dan apabila jangka waktunya berakhir pihak ketiga tersebut menyerahkan kembali tanah dan bangunan berikut fasilitasnya kepada pemerintah daerah.

Barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Barang milik daerah meliputi:

- a. barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD; atau
- b. barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah, yaitu :
 - 1) barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis;
 - 2) barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak;
 - 3) barang yang diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
 - 4) barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pemberian Hak adalah salah satu kegiatan dari rangkaian kegiatan pendaftaran tanah, khususnya dalam rangka penerbitan Sertifikat Hak atas tanah yang berstatus tanah negara. Artinya bahwa permohonan hak atas tanah yang berstatus tanah negara, penerbitan haknya diproses melalui Pemberian Hak. Definisi Pemberian Hak dapat dijumpai dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor : 1 / 2011 Pasal 1 angka 4 dan 5, yang menegaskan bahwa :

“Pemberian Hak Atas Tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan suatu Hak Atas Tanah negara, termasuk perpanjangan

jangka waktu hak dan pembaharuan hak serta pemberian hak di atas Hak Pengelolaan”.

“Pemberian hak Atas Tanah secara umum adalah pemberian hak atas bidang tanah yang memenuhi kriteria tertentu kepada penerima hak yang memenuhi kriteria tertentu yang dilakukan dengan satu penetapan pemberian hak”.

Pemberian hak tersebut pada prinsipnya dipengaruhi oleh subjek hak atas tanah tersebut sendiri. Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor : 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, subjek hak atas tanah menentukan hak apa yang diberikan.⁷

Pada tanggal 20 April 1999 diundangkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), yang mulai efektif berlaku pada 20 April 2000. Apabila dicermati muatan materi UUPK cukup banyak mengatur perilaku pelaku usaha. Perilaku pelaku usaha dalam melakukan strategi untuk mengembangkan bisnisnya inilah yang seringkali menimbulkan kerugian bagi konsumen.

Secara normatif pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan atau jasa yang dihasilkan atau

⁷ Achmad Chulaemi, *Hukum Agraria Perkembangan Macam-Macam Hak Atas Tanah dan Pemindahannya*, (Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 1988), hlm 74

diperdagangkan. Demikian halnya pada transaksi properti, apabila konsumen menderita kerugian sehingga menyebabkan timbulnya kerugian, maka ia berhak untuk menuntut penggantian kerugian tersebut kepada pengembang yang bersangkutan.

F. Metode Penelitian

Penelitian pada dasarnya merupakan, “suatu upaya pencarian” dan bukannya mengamati dengan teliti terhadap sesuatu obyek yang sudah terpegang, di tangan. Penelitian merupakan terjemahan dari bahasa Inggris yaitu *research*, yang berasal dari kata *re* (kembali) dan *to search* (mencari). Dengan demikian secara logawiyah berarti mencari “kembali”. Apabila suatu penelitian itu merupakan usaha pencarian, lantas timbul suatu pertanyaan apakah yang dicari. Pada dasarnya sesuatu yang dicari itu tidak lain adalah “pengetahuan” atau lebih tepatnya “pengetahuan yang benar”, di mana pengetahuan yang benar ini nantinya dapat dipakai untuk menjawab pertanyaan atau ketidaktahuan tertentu.⁸

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan adalah *yuridis empiris* yang memberikan kerangka pembuktian atau kerangka pengujian untuk

⁸ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2002), hlm 27- 28

memastikan suatu kebenaran. Pada penelitian ini yang diteliti adalah data sekunder yang kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer di lapangan. Dapat dikatakan pendekatan *yuridis empiris* adalah penelitian yang berusaha menghubungkan antara norma hukum yang berlaku dengan kenyataan yang ada di masyarakat dan penelitian berupa studi empiris berusaha menemukan teori mengenai proses terjadinya dan proses bekerjanya hukum.⁹

Pendekatan yuridis yang dimaksudkan di sini adalah ditinjau dari sudut peraturan/norma-norma hukum yang merupakan data sekunder dan yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan. Peraturan-peraturan/norma-norma hukum yang berkaitan dengan penelitian ini adalah peraturan-peraturan/ norma-norma hukum yang berkaitan dengan hak atas tanah khususnya hak pengelolaan dan hak guna bangunan serta pengelolaan aset daerah. Sedangkan pendekatan empiris dipergunakan untuk menganalisa hukum bukan semata-mata sebagai suatu perangkat aturan perundang-undangan yang bersifat normatif belaka, akan tetapi hukum dilihat sebagai perilaku masyarakat yang menggejala dan mempola dalam kehidupan masyarakat, selalu berinteraksi dan berhubungan dengan

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, ***Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat***, (Jakarta : Rajawali Press, 1985), hlm 1

aspek kemasyarakatan serta politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Berbagai temuan dilapangan yang bersifat individual dan dijadikan bahan utama dalam mengungkapkan permasalahan yang diteliti dengan berpegang pada ketentuan yang normatif.¹⁰

2. Spesifikasi Penelitian

Bertitik tolak pada permasalahan sebagaimana telah dirumuskan di atas maka penelitian yang akan dilakukan termasuk penelitian deskriptif. Penelitian ini bersifat *deskriptif analitis* artinya hasil penelitian ini berusaha memberikan gambaran secara menyeluruh, mendalam tentang suatu keadaan atau gejala yang diteliti.¹¹ Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai sesuatu fenomena atau kenyataan sosial dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variable yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti.¹²

Sehingga penelitian ini diharapkan mampu memberi gambaran secara rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai segala hal yang berkaitan dengan Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan dan

¹⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994), hlm 9

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1986), hlm 10

¹² Sanapiah Faisal, *Format-format Penelitian Sosial, Dasar-dasar dan Aplikasi*, (Jakarta : Rajawali, 1989), hlm 20

perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan.

3. Objek dan Subjek Penelitian

a. Objek Penelitian

Obyek penelitian adalah sasaran yang akan diteliti dalam sebuah penelitian. Dengan menggunakan metode penelitian diatas, dari sebuah obyek penelitian diharapkan dapat diperoleh data-data yang diperlukan untuk memecahkan permasalahan dalam penelitian. Obyek penelitian dari permasalahan ini adalah pemberian Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo dan perlindungan hukumnya terhadap pemegang Hak Guna Bangunan.

b. Subjek Penelitian

Subjek dalam penelitian ini adalah narasumber yang terlibat dan mengetahui objek penelitian ini yaitu berkaitan dengan pemberian Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo daan perlindungan hukumnya terhadap pemegang Hak Guna Bangunan. Sehubungan dengan obyek penelitian yang akan diteliti, maka yang menjadi narasumber adalah :

- 1) Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang khususnya bagian Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah;
- 2) Pejabat Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Semarang khususnya bagian yang membidangi pengelolaan aset-aset daerah.

4. Sumber dan Jenis Data

Sumber dan jenis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang diperoleh secara langsung di lapangan dari responden serta narasumber dan data sekunder yang diperoleh melalui kepustakaan dengan jalan membaca, mengkaji serta mempelajari buku-buku yang relevan dengan obyek yang diteliti. Data sekunder dipergunakan untuk mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah cara mendapatkan data yang kita inginkan. Dengan ketepatan teknik pengumpulan data, maka data yang diperoleh akan sesuai dengan apa yang diinginkan.

Data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat, melalui penelitian.¹³ Biasanya data primer diperoleh melalui wawancara langsung dengan responden atau narasumber yang berhubungan dalam penelitian ini. Sistem wawancara yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin, artinya terlebih dahulu dipersiapkan daftar pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi pada saat wawancara dilakukan.¹⁴

Wawancara dilakukan secara mendalam dengan Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang khususnya bagian Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah, Pejabat Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Semarang khususnya bagian yang membidangi pengelolaan aset-aset daerah. Hal ini bertujuan untuk menggali informasi dan mendapatkan data yang relevan, yang berkaitan dengan yang ingin diketahui penyusun.

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Op.Cit*, hlm 14

¹⁴ Soetrisno Hadi, *Metodologi Reseach Jilid II*, (Yogyakarta, Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, 1985), hlm 26

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dengan mempelajari literatur dan peraturan perundangan yang berkaitan dengan objek penelitian. Data sekunder diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang dilakukan guna mendapatkan landasan teoritis berupa pendapat-pendapat atau tulisan-tulisan para ahli atau pihak-pihak lain yang berwenang dan juga untuk memperoleh informasi baik dalam bentuk-bentuk ketentuan formal maupun data melalui naskah resmi yang ada.

Data sekunder terdiri dari :

1) Bahan hukum primer

Bahan-bahan hukum primer yang digunakan adalah :

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria ;
- b. Undang-Undang Nomor : 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor : 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor : 8 tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara;

- e. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah;
- f. Peraturan Pemerintah Nomor : 6 tahun 2006 juncto Peraturan Pemerintah Nomor : 38 tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;

2) Bahan hukum sekunder

Data sekunder yang berupa bahan hukum sekunder dapat berupa buku-buku referensi, makalah-makalah, maupun hasil penemuan atau pendapat ilmiah yang berkaitan dengan materi penelitian, majalah, surat kabar maupun jurnal yang berkaitan dengan penelitian ini.

6. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini selanjutnya dianalisis secara *analitis kualitatif*, yaitu dengan memperhatikan fakta-fakta yang ada di lapangan kemudian dikelompokkan, dihubungkan dan dibandingkan dengan ketentuan hukum yang berkaitan. Dalam penarikan kesimpulan, terdapat dua buah metode penalaran yang dapat digunakan, yaitu metode penalaran deduktif dan metode penalaran induktif. Penalaran deduktif merupakan prosedur yang berpangkal pada suatu peristiwa umum, yang kebenarannya telah

diketahui atau diyakini, dan berakhir pada suatu kesimpulan atau pengetahuan baru yang bersifat lebih khusus.

Metode ini diawali dari pembentukan teori, hipotesis, definisi operasional, instrumen dan operasionalisasi. Dengan kata lain, untuk memahami suatu gejala terlebih dahulu harus memiliki konsep dan teori tentang gejala tersebut dan selanjutnya dilakukan penelitian di lapangan. Dengan demikian konteks penalaran deduktif tersebut, konsep dan teori merupakan kata kunci untuk memahami suatu gejala. Penalaran induktif merupakan prosedur yang berpangkal dari peristiwa khusus sebagai hasil pengamatan empirik dan berakhir pada suatu kesimpulan atau pengetahuan baru yang bersifat umum.

15

Dalam penulisan ini penulis menggunakan metode deduktif, yaitu suatu metode yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti dari peraturan-peraturan atau prinsip-prinsip umum menuju penulisan yang bersifat khusus.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penulisan hukum ini mengacu pada buku Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis Program Studi

¹⁵ Slamet Santoso, 09 Agustus 2008, *Penalaran Induktif dan Deduktif (Materi 1)*, <http://ssantoso.blogspot.com/2008/08/penalaran-induktif-dan-deduktif-materi.html>.

Magister Kenotariatan Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro. Penulisan hukum ini terbagi menjadi empat Bab yang masing-masing saling berkaitan. Gambaran yang jelas mengenai penulisan hukum ini akan diuraikan dalam sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Dibahas mengenai latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian.

Bab II Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka yang berisi Tinjauan Umum Mengenai Tanah, Hak Penguasaan Atas Tanah dan Hak Atas Tanah, Konsepsi Hak Menguasai Negara Atas Tanah, Tinjauan Umum Mengenai Hak Pengelolaan, Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Perlindungan Konsumen.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan

Merupakan hasil penelitian dan pembahasan. Dalam bab ini disajikan hasil penelitian dan pembahasan yang menghubungkan fakta atau data yang diperoleh dari hasil studi pustaka dan survey lapangan yang telah dianalisis. Isi dari Bab III adalah mengenai perjanjian sebagai dasar pemberian Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan, kewenangan pemegang Hak Guna Bangunan dalam hal perpanjangan atau

pembaharuan hak dan bentuk perlindungan hukum kepada para pemegang Hak Guna Bangunan yang telah habis jangka waktunya.

Bab IV Penutup

Bab penutup berisikan kesimpulan sebagai hasil dari penelitian dan saran dari pembahasan yang telah diuraikan

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Tanah, Hak Penguasaan Atas Tanah Dan Hak Atas Tanah

1. Pengertian Tanah Dan Hak Penguasaan Atas Tanah

Tanah dalam pandangan masyarakat Indonesia mempunyai fungsi dan peran yang teramat penting dalam kehidupan, karena tanah adalah sebagai sumber penghidupan dan juga sebagai sarana tempat tinggal.

Menurut UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara No. 104 dan Tambahan Lembaran Negara No. 2043, yang lazim disebut dengan UUPA, yang mulai berlaku tanggal 24 September 1960, tanah diartikan sebagai bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (4) UUPA bahwa dalam pengertian bumi meliputi permukaan bumi (yang disebut dengan tanah), tubuh bumi dibawahnya serta yang berada di bawah air. Dengan demikian pengertian tanah secara yuridis adalah permukaan bumi sebagaimana yang dinyatakan dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUPA yaitu: "Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam

Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.”

Dalam hukum tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai hak penguasaan atas tanah. Pada dasarnya semua jenis hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu terhadap tanah yang dihaki. Maksud bahwa sesuatu yang boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat merupakan isi hak penguasaan yang bersangkutan, dan yang menjadi kriteria untuk membedakan sesuatu hak penguasaan atas tanah dengan hak penguasaan yang lain.¹⁶

Dalam hukum tanah nasional ada bermacam-macam hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam UUPA dan disusun dalam tata jenjang atau hierarkhi sebagai berikut:

a. Hak Bangsa Indonesia

Hak bangsa Indonesia sebagaimana yang disebut dalam Pasal 1 UUPA, adalah sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, mempunyai aspek perdata dan public, yang meliputi

¹⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), Hlm 24

semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Indonesia, dan merupakan tanah bersama yang bersifat abadi dan menjadi sumber bagi hak-hak penguasaan atas tanah yang lain. Pengaturan Hak Bangsa Indonesia dimuat dalam Pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUPA yang menyatakan bahwa:

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia
- (2) Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan YME adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional.
- (3) Hubungan Bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) Pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

b. Hak Menguasai Dari Negara

Pengelolaan tanah diseluruh wilayah Indonesia tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dilimpahkan kepada Negara

Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia (Pasal 2 ayat (1) UUPA). Oleh karena itu timbulah Hak menguasai dari Negara yang merupakan pelaksana tugas kewenangan bangsa Indonesia yang mengandung unsur hukum publik

Pelaksanaan hak menguasai dari Negara dapat dilimpahkan kepada Pemerintah daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Negara tersebut dapat juga diberikan kepada Badan Otorita, Perusahaan Negara, dan Perusahaan Daerah dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan Hak Pengelolaan (HPL).¹⁷

c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Hak ulayat masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 3 UUPA, yang mengandung pernyataan pengakuan mengenai eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, maka hak ulayat itu dibiarkan tetap berlangsung dan diatur oleh masyarakat hukum adat masing-

¹⁷ *Ibid*, Hal 278

masing. Yang dimaksud dengan hak ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.¹⁸

d. Hak-hak Perorangan Atas Tanah.

Hak-hak perorangan atas tanah adalah hak yang kesemuanya mempunyai aspek perdata (hubungan kepemilikan) yang memberikan kewenangan kepada pemegang haknya untuk memakai atau menguasai, menggunakan, dan mengambil manfaat dari tanah yang diiliki tersebut.

Hak-hak perorangan atas tanah terdiri dari:

1) Hak-hak Atas Tanah, ada dua macam yaitu¹⁹:

a) Hak atas Tanah Primer

Hak atas tanah yang bersifat primer adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara dan bersumber langsung pada hak Bangsa Indonesia. Jenis hak atas tanahnya yaitu: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

¹⁸ *Ibid*, Hal 283

¹⁹ *Ibid*, Hal 235-236

b) Hak atas Tanah Sekunder

Hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh pemilik tanah dan bersumber secara tidak langsung pada hak Bangsa Indonesia. Hak atas tanah yang sekunder disebut pula hak baru yang diberikan diatas tanah hak milik dan selalu diperjanjikan antara pemilik tanah dan pemegang hak baru serta akan berlangsung selama jangka waktu tertentu. Jenis hak atas tanahnya yaitu: Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Gadai Atas Tanah, dan Hak Menumpang.

2) Hak Atas Tanah Wakaf

Perwakafan tanah diatur dalam Pasal 49 ayat (3) UUPA, yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Khusus tentang wakaf telah diterbitkan peraturan tersendiri yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dengan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf.

3) Hak Jaminan Atas Tanah

Hak jaminan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah Nasional adalah Hak Tanggungan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

2. Pengaturan Hak atas Tanah Dalam UUPA

Dalam UUPA disebutkan adanya hak-hak atas tanah, yaitu pada Pasal 4 ayat (1) dan (2), Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53.

Pasal 4 ayat (1) dan (2) berbunyi sebagai berikut :

Ayat (1) "Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum".

Ayat (2) "Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi".

Hak – hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 di atas ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1), meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna-Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan dan hak – hak lain yang tidak termasuk dalam hak – hak tersebut di atas yaitu hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.

Hak atas tanah apapun semuanya memberi kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah tertentu dalam rangka memenuhi suatu kebutuhan tertentu. Pada hakikatnya pemakaian tanah itu hanya terbatas untuk 2 (dua) tujuan, yaitu :

- a. Tanah untuk di-usaha-kan. Misalnya untuk usaha pertanian, perkebunan, perikanan (tambak), mungkin juga peternakan.
- b. Tanah dipakai sebagai tempat membangun sesuatu. Seperti untuk membangun bangunan gedung, bangunan air, bangunan jalan, lapangan olahraga, pelabuhan, pariwisata, dan lain-lainnya.

Semua hak atas tanah itu adalah hak untuk memakai tanah, maka semuanya memang dapat dicakup dalam pengertian dan dengan nama sebutan Hak Pakai. Tetapi mengingat bahwa dalam masyarakat modern peruntukan tanah itu bermacam-macam, maka untuk memudahkan pengenalannya, Hak Pakai untuk keperluan yang bermacam-macam itu masing-masing diberi nama sebutan yang

berbeda, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.²⁰

3. Macam Hak Atas Tanah

a. Hak Milik

Hak Milik ini sebelum berlakunya Hukum Agraria Nasional berasal dari Hak *Eigendom*, milik, jasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, *grant Sultan*, *landerigenbezitrecht*, *altijddurende erpacht* dan lainnya. Menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA disebutkan : “Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.” Sedangkan Pasal 6 menyebutkan : “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.”

Hak Milik adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan memberi kewenangan untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan selama waktu yang tidak terbatas, sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu. Hak Milik merupakan salah satu bentuk hak pakai yang bersifat sangat khusus, serta memiliki hubungan serta antara pemegang hak dengan tanah yang dikuasainya, dan bukan sekedar kewenangan untuk memakai tanah tersebut. Hak

²⁰ *Ibid*, Hal 288

Milik dapat beralih karena pewarisan maupun dipindahtangankan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Hak Milik pada dasarnya hanya diperuntukan bagi warga negara Indonesia yang berkewarganegaraan tunggal atau Badan Hukum Indonesia yang berkedudukan di Indonesia dan oleh hukum diperkenankan mempunyai hak milik.

Hak Milik adalah hak atas tanah yang “terkuat dan terpenuh”, pernyataan tersebut menunjukkan bahwa batas waktu penguasaan tanah atau berlakunya Hak Milik tidak terbatas serta lingkup penggunaannya tidak terbatas baik untuk tanah yang diusahakan maupun untuk keperluan membangun sesuatu di atasnya. Namun demikian bukan berarti hak tersebut bersifat mutlak. Menurut Hukum Agraria Nasional, Hak Milik bersifat sosial, dalam arti bahwa hak milik yang dipunyai oleh seseorang tidak boleh dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi, tetapi juga kepentingan masyarakat banyak. Hak Milik harus mempunyai fungsi kemasyarakatan yang memberikan hak bagi pihak lain.

Dalam keadaan tertentu Hak Milik dapat dihapuskan, penghapusan ini menurut Pasal 27 UUPA dikarenakan :

- 1) Tanahnya jatuh pada negara

- a) karena kepentingan umum termasuk kepentingan negara, bangsa dan kepentingan bersama dari rakyat.
- b) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya.
- c) Karena tanahnya ditelantarkan
- d) Karena orang yang kewarganegaraan Indonesianya telah habis, atau
- e) karena diserahkan kepada badan hukum yang tidak termasuk pengecualian didalam undang-undang.

2) Tanahnya musnah.

Tanah dikatakan musnah bila sama sekali tidak dapat dikuasai lagi secara fisik dan pula tidak dapat dipergunakan lagi, atau dikatakan hilang karena proses alamiah ataupun bencana alam, hingga karena secara fisik tidak dapat diketahui lagi wujudnya, oleh karena hal tersebut dengan sendirinya hak yang bersangkutan menjadi hapus.

Pemberian sifat terkuat dan terpenuh oleh Hukum Agraria Nasional terhadap Hak Milik atas tanah, dimaksudkan untuk membedakan dengan hak atas tanah lainnya yang dimiliki oleh individu. Dengan kata lain, hak milik merupakan hak yang paling kuat dan paling penuh diantara semua hak atas tanah yang diatur oleh Hukum Agraria Nasional, sehingga pemilik tanah mempunyai

hak untuk mendapatkan kembali ditangan siapapun tanah itu berada.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha sebelum berlakunya Hukum Agraria Nasional bernama Hak *Erpacht*, merupakan istilah dari Hukum Agraria Barat dan diatur dalam Pasal 720 BW. Hak *Erpacht* adalah suatu hak kebendaan untuk mengenyam kenikmatan yang penuh atas benda yang tidak bergerak kepunyaan orang lain, dengan kewajiban membayar *pacht* (*canon*) tiap tahun, sebagai pengakuan *eigendom* kepada empunya baik berupa uang maupun *in natura*.

Oleh Hukum Agraria Nasional, Hak *Erpacht* atau Hak Guna Usaha dirumuskan pengertiannya sebagai suatu hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu 25 tahun atau 35 tahun untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama. Waktu itu dapat diperpanjang lagi untuk jangka waktu paling lama 25 tahun.

Hak semacam ini dipergunakan sebagai perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Dan apabila syarat tersebut tidak dipenuhi lagi walaupun tenggang waktunya belum habis,

maka pemegang haknya itu sendiri dalam waktu 1 tahun harus segera melepaskan dan mengalihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila didalam waktu tersebut tidak dilepaskan dan tidak dialihkan haknya oleh pemegang haknya maka hak tersebut dengan sendirinya hapus demi hukum.²¹

Dengan demikian penggunaan tanah dengan status Hak Guna Usaha berbeda dengan penggunaan tanah dengan Hak Milik, dimana penggunaannya terbatas hanya untuk usaha pertanian, perkebunan dan peternakan. Pemegang hak juga diperkenankan untuk mendirikan bangunan di atasnya yang berhubungan dengan usahanya tanpa memerlukan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai secara terpisah. Menurut Pasal 30 ayat (1) UUPA jo Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, Hak Guna Usaha dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia, Badan Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dan dapat hapus karena dilepaskan oleh pemegang haknya, dicabut untuk kepentingan umum, diterlantarkan, dan tanahnya musnah.

²¹R. Rustandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, (Bandung; NU Masa Baru, 1962), Hal 48

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan dahulu sebelum diatur dalam Hukum Nasional Agraria bernama Hak *Opstal*, yang dalam Hukum Agraria Barat dan pengaturannya diatur dalam Pasal 711 BW berarti Hak Menumpang Karang, yaitu suatu hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan dan penanaman diatas pekarangan orang lain. Setelah Hukum Agraria Nasional berlaku Hak *Opstal* atau Hak Menumpang Karang dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan.

Pasal 35 UUPA, disebutkan bahwa :

- (1) Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun
- (2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunan jangka waktu tersebut dalam Ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun
- (3) Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Subjek pemegang Hak Guna Bangunan menurut Pasal 36 ayat (1), maka yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan adalah:

1. Warga Negara Indonesia ;
2. Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Peralihan Hak Guna Bangunan terjadi karena jual beli, tukar menukar, penyertaan dalam modal, hibah, dan pewarisan

Hapusnya Hak Guna Bangunan dalam Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menyebutkan karena :

1. berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya;
2. dibatalkan oleh pejabat yang berwenang pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak milik sebelum jangka waktu berakhir, karena :
 - a) tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban memegang hak, dan atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan mengenai kewajiban pemegang HGB; atau

- b) tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian HGB antara pemegang HGB dan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan; atau
 - c) putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
3. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
 4. dicabut berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya;
 5. ditelantarkan;
 6. tanahnya musnah
 7. pemegang HGB yang tidak lagi memenuhi syarat sebagai pemegang HGB, dan dalam waktu 1 tahun tidak mengakhiri penguasaan HGB

Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996

menyebutkan bahwa :

“Apabila Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan atau atas tanah Hak Milik hapus sebagaimana dimaksud Pasal 35, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib menyerahkan tanahnya kepada pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik dan memenuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah Hak

Pengelolaan atau perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik.”

Dalam penjelasan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 disebutkan bahwa penyelesaian penguasaan bekas Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan dan atas tanah Hak Milik sesudah Hak Guna Bangunan itu hapus dilaksanakan sesuai perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan antara pemegang Hak Pengelolaan dan pemegang Hak Guna Bangunan atau perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Milik dan pemegang Hak Guna Bangunan.

d. Hak Pakai

Hak Pakai adalah suatu hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan di dalam keputusan perjanjian oleh Pejabat yang berwenang memberikannya atau didalam perjanjian dengan pemilik tanahnya. Hak ini berlaku di dalam jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.

Menurut PP Nomor 40 Tahun 1996 Pasal 39 Subjek Hak Pakai atau yang dapat mempunyai Hak Pakai adalah :

1. Warga Negara Indonesia;
2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
3. Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah;
4. Badan-badan keagamaan dan sosial;
5. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
6. Badan Hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
dan
7. Perwakilan Negara asing dan perwakilan badan Internasional.

B. Konsepsi Hak Menguasai Negara Atas Tanah

1. Pengertian Hak Menguasai Negara Atas Tanah

Istilah menguasai dan penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik dan arti yuridis. Penguasaan dalam arti yuridis dilandasi dengan hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Namun demikian ada kalanya penguasaan secara yuridis biarpun diberi kewenangan untuk menguasai secara fisik, akan tetapi

fisiknya dilakukan oleh pihak lain yang secara yuridis tidak menguasai.²²

Soepomo memberikan penjelasan pengertian tentang dikuasai sebagai berikut : "...termasuk pengertian mengatur dan atau menyelenggarakan terutama memperbaiki dan mempertimbangkan produksi...". Dengan demikian pengertian menguasai tidak dapat diartikan memiliki sebagaimana yang melekat pada hak milik yang melekat pula hak kebendaan yang paling kuat.²³

Penguasaan tanah adalah suatu hak. Suatu hak hanya dimungkinkan diperoleh apabila orang atau badan yang akan memiliki hak tersebut cakap secara hukum untuk menghaki objek yang menjadi haknya. Pengertian yang termasuk pada hak meliputi, hak dalam arti sempit yang dikorelasikan dengan kewajiban, kemerdekaan, kekuasaan dan imunitas. Negara adalah salah satu subjek hukum. Dalam hal ini organisasi negara dipandang sebagai badan hukum publik yang memiliki otoritas mengatur warganya maupun menyelenggarakan seluruh kedaulatan yang melekat pada dirinya sesuai mandat yang diberikan oleh konstitusi atau perundang-undangan. Penyelenggaraan kedaulatan yang dimiliki oleh Negara adalah sempurna dalam arti kedaulatan tersebut bersumber dari

²² Boedi Harsono, *Op.Cit*, Hal 23.

²³ Subadi, ***Penguasaan dan Penggunaan Tanah Kawasan Hutan***, (Jakarta:Prestasi Pustakaraya, 2010), Hlm 47.

dirinya sendiri, tidak dapat dipecah-pecah, asli dan sempurna.²⁴ Kedaulatan yang melekat pada negara, terbatas pada yurisdiksi hukum kekuasaannya, dan kekuasaan itu berakhir manakala ada negara lain yang memulai kekuasaan atasnya.²⁵

2. Dasar Wewenang Negara Menguasai Tanah

Hak menguasai tanah oleh negara bersumber dari ketentuan Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Selanjutnya dalam penjelasannya dinyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok pokok kemakmuran rakyat, sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pernyataan tersebut menjelaskan bahwa secara konstitusional Negara memiliki kewenangan untuk menguasai tanah sebagai bagian dari bumi, namun penguasaan tersebut harus dalam kerangka untuk kemakmuran rakyat.

²⁴L.J van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta ; Pradnya Paramita, 2005), hal. 296

²⁵ Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*, (Bandung; PT. Alumni,1999), hal. 46

Penjabaran lebih jauh dari hak menguasai negara atas tanah, terdapat pada dalam Pasal 2 ayat (1), (2) dan (3) UUPA disebutkan bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Menurut Pasal 2, negara diberi wewenang untuk :

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

Penguasaan tanah oleh negara dalam konteks di atas adalah penguasaan yang otoritasnya menimbulkan tanggungjawab, yaitu untuk kemakmuran rakyat. Di sisi lain, rakyat juga dapat memiliki hak atas tanah. Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial yang melekat pada kepemilikan tanah tersebut. Dengan perkataan lain hubungan individu dengan tanah adalah hubungan hukum yang

melahirkan hak dan kewajiban. Sedangkan hubungan negara dengan tanah melahirkan kewenangan dan tanggung jawab²⁶

C. Tinjauan Umum Mengenai Hak Pengelolaan

1. Istilah, Pengertian serta Dasar Hukum Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional tidak disebutkan dalam UUPA, namun tersirat dalam Penjelasan Umum, bahwa :²⁷ “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 di atas, Negara dapat memberikan tanah yang demikian (yang dimaksudkan adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain) kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 Ayat (4))”.

²⁶ Aslan Noor, *Konsepsi Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, (Bandung; CV Mandar Maju, 2006), hal. 85

²⁷ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hal 276

Sedangkan pengertian dari Hak Pengelolaan sendiri termuat dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor : 9 Tahun 1999, yaitu :

“Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.”

2. Subjek Hak Pengelolaan

Dalam Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1999 disebut tentang kepada siapa saja Hak Pengelolaan dapat diberikan. Hak Pengelolan dapat diberikan kepada :

- a. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;
- b. Badan Usaha Milik Negara;
- c. Badan Usaha Milik Daerah;
- d. PT. Persero;
- e. Badan Otorita;
- f. Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah, sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolan tanah dapat diberikan Hak Pengelolaan.

3. Objek Hak Pengelolaan

Dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa :

“Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.”

Dengan berpedoman pada Pasal 4 ayat (1) UUPA tersebut, maka objek dari hak pengelolaan seperti juga hak-hak atas tanah lainnya, adalah tanah yang dikuasai oleh negara. Penjelasan umum II angka (2) UUPA 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 swatantra) untuk diperlukan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.”

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa objek hak pengelolaan adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Kesimpulan yang sama juga akan diperoleh, apabila ditelusuri sejarah hak pengelolaan yang berasal dari hak penguasaan tanah negara yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953.²⁸

²⁸Ramli Zein, *Op.Cit* halaman 44

4. Wewenang yang diberikan oleh Hak Pengelolaan

Menurut Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tersebut Hak Pengelolaan memberi wewenang untuk :

- a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
- c. menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menurut Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, sesuai dengan peraturan perundangan agraria yang berlaku.

5. Hak-Hak Atas Tanah Yang Dapat Diberikan Kepada Pihak Ketiga

Hak- hak yang dapat diberikan kepada Pihak ketiga diatur dalam berbagai peraturan, semula adalah Pasal 6 Ayat (1) huruf c PMA Nomor 9/1965 yang menyatakan bahwa :

“bagian- bagian tanah hak pengelolaan dapat diserahkan kepada pihak ketiga dengan hak pakai yang berjangka waktu 6 (enam) tahun”.

Hal yang sama juga dinyatakan oleh Pasal 28 huruf c Permendagri No 5 /1973. Namun oleh Pasal 5 Ayat (7) huruf a Permendagri No 5/1974 dinyatakan bahwa :

“tanah-tanah yang dikuasai oleh perusahaan pembangunan perumahan dengan hak pengelolaan, atas usul perusahaan tersebut oleh pejabat yang berwenang yang dimaksud dalam Pasal 3 dapat diberikan kepada pihak- pihak yang memerlukannya dengan hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai berikut rumah-rumah dan bangunan-bangunan yang ada di atasnya menurut ketentuan dan persyaratan peraturan perundangan agraria yang berlaku”

Demikian juga oleh Pasal 2 Permendagri No1/1977 dinyatakan bahwa :

“Bagian-bagian tanah hak pengelolaan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah, Lembaga, Instansi dan atau Badan/Badan Hukum (milik) Pemerintah untuk pembangunan wilayah pemukiman, dapat diserahkan kepada pihak ketiga dan diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri atau Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan untuk diberikan dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai, sesuai dengan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang telah dipersiapkan oleh pemegang Hak Pengelolaan yang bersangkutan.”

Dalam Pasal 5 Permendagri No1/1977 juga dinyatakan bahwa :

“Hubungan hukum antara Lembaga, Instansi dan atau Badan/Badan Hukum (milik) Pemerintah pemegang hak pengelolaan, yang didirikan atau ditunjuk untuk menyelenggarakan penyediaan tanah untuk berbagai jenis kegiatan yang termasuk dalam bidang pengembangan pemukiman dalam bentuk perusahaan, dengan tanah Hak Pengelolaan yang telah diberikan kepadanya tidak menjadi hapus dengan didaftarkannya hak-hak yang diberikan kepada Pihak Ketiga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Peraturan ini pada Kantor Sub Direktorat Agraria setempat.”

Dari ketentuan di atas dapat disimpulkan, bahwa bagian-bagian tanah hak pengelolaan itu dapat diserahkan kepada pihak ketiga dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Dengan didaftarkannya Hak Guna bangunan dan Hak Pakai pada Kantor Pertanahan tidak membuat hubungan hukum pemegang hak pengelolaan dengan tanah hak pengelolaan menjadi hapus sesuai dengan hakekat hak pengelolaan sebagai bagian atau “gempilan” Hak menguasai dari Negara²⁹. Khusus untuk pemberian Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan akan membuat Hak Pengelolaan tersebut menjadi hapus dikarenakan sifat dari Hak Milik sebagai hak yang terkuat dan terpenuh, serta tidak berjangka waktu. Kesemua hak ini, baik pengertian, persyaratan maupun jangka waktu dan berakhirnya tunduk kepada sistem UUPA³⁰.

²⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, (Jakarta; PT Djambatan, 1999), hal 402

³⁰ *Ibid*, hal 32

Khusus mengenai hak pakai, UUPA tidak menyebutkan jangka waktunya. Namun berdasarkan Pasal 45 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah disebutkan bahwa hak pakai untuk jangka waktu paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu. Yang dimaksud dengan keperluan tertentu adalah hak pakai yang diberikan pada :

- a. Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen dan Pemerintah Daerah;
- b. Perwakilan Negara asing dan Perwakilan Badan Internasional;
- c. Badan Keagamaan dan badan sosial.

Sedangkan Hak pakai atas tanah hak milik paling lama 25 tahun dan tidak dapat diperpanjang.

6. Hubungan Hukum Antara Pemegang Hak Pengelolaan Dengan Pihak Ketiga

Hubungan hukum yang menjadi dasar pemberian hak atas tanah oleh pemegang hak pengelolaan kepada pihak ketiga ditetapkan dalam surat perjanjian penggunaan tanah (SPPT). Dalam Praktik, SPPT tersebut dapat disebut dengan nama lain, misalnya: Perjanjian

Penyerahan, Penggunaan dan Pengurusan Hak Atas Tanah. Pembuatan Perjanjian dilakukan dalam rangka pelaksanaan perjanjian Pembangunan, pemilikan, Pengelolaan, dan penyerahan Kembali Tanah gedung, dan fasilitas Penunjang disebut juga perjanjian *Build Operate and Transfer* (BOT) atau Bangun Guna Serah.³¹

7. Pendaftaran Hak Pengelolaan

Tata Cara pemberian Hak pengelolaan diatur dalam Pasal 67 dan Pasal 71 Permenag/KBPN No 9/1999. Secara garis besar proses pemberian Hak pengelolaan diawali dengan permohonan tertulis yang berisi tentang keterangan mengenai pemohon, keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data fisik dan data yuridis dan keterangan lain yang dianggap perlu.

Permohonan diajukan kepada Menteri (dalam hal ini Kepala BPN) melalui kepala Kantor Pertanahan setempat yang akan memeriksa kelengkapan data yuridis dan data fisik untuk dapat diproses lebih lanjut. Bila tanah yang dimohon belum ada surat ukurnya, dilakukan pengukuran dan selanjutnya kelengkapan berkas permohonan disampaikan oleh Kepala Kantor pertanahan kepada Kepala Kantor Wilayah. Setelah permohonan memenuhi syarat,

³¹ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya* (Jakarta; Kompas, 2007), halaman 208

Kepala Kantor Wilayah menyampaikan berkas permohonan kepada Menteri (Kepala BPN).³²

Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan pelaksanaan PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, dalam SK pemberian Hak pengelolaan dicantumkan persyaratan yang harus dipenuhi antara lain tentang kewajiban untuk mendaftarkan tanah. Sertipikat Hak pengelolaan ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan.

D. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

1. Pengertian dan ruang lingkup Barang Milik Negara/Daerah

Menurut Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor : 38 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor: 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah pengertian barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah, meliputi:

- a. barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD; atau
- b. barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah meliputi:

³² Ibid halaman 207

1. barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis;
2. barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak;
3. barang yang diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
4. barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pengelolaan barang milik daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor : 38 Tahun 2008 Pasal 3 dilaksanakan dengan memperhatikan asas-asas sebagai berikut:

- a. Asas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah-masalah di bidang pengelolaan barang milik negara/daerah yang dilaksanakan oleh kuasa pengguna barang, pengguna barang, pengelola barang dan gubernur/bupati/walikota sesuai fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing;
- b. Asas kepastian hukum, yaitu pengelolaan barang milik negara/daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundangundangan;

- c. Asas transparansi, yaitu penyelenggaraan pengelolaan barang milik negara/daerah harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar.
- d. Asas efisiensi, yaitu pengelolaan barang milik negara/daerah diarahkan agar barang milik negara/daerah digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal;
- e. Asas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan pengelolaan barang milik negara/daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat;
- f. Asas kepastian nilai, yaitu pengelolaan barang milik negara/daerah harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai barang dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik negara/daerah serta penyusunan Neraca Pemerintah.

2. Pejabat Pengelola Barang Milik Negara/Daerah dan wewenangnya

Dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor : 6 Tahun 2006 disebutkan tentang dasar pengaturan mengenai wewenang dan tanggung jawab pejabat pengelolaan barang milik negara/daerah adalah sebagai berikut:

- a) Menteri Keuangan selaku pengelola barang mempunyai fungsi yang mengacu pada ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf q, Pasal 42 ayat (1), Pasal 46 ayat (3) Undang-Undang Nomor : 1 Tahun 2004. Berdasarkan ketentuan pada Pasal-Pasal tersebut, fungsi Menteri Keuangan selain menyangkut fungsi pengaturan (*regelling*) juga melakukan fungsi pengelolaan atas barang milik negara khususnya tanah dan/atau bangunan, termasuk mengambil berbagai keputusan administratif (*beschikking*). Dalam kedudukannya sebagai pengelola barang, dan dihubungkan dengan amanat Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor : 17 tahun 2003, Menteri Keuangan juga berwenang mengajukan usul untuk memperoleh persetujuan DPR, baik dalam rangka pemindahtanganan barang milik negara berupa tanah dan/atau bangunan maupun pemindahtanganan barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan yang nilainya di atas Rp 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).
- b) Menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna barang mempunyai fungsi yang mengacu pada Pasal 9 huruf f Undang-Undang Nomor : 17 Tahun 2003 serta Pasal 4 huruf g dan huruf h, Pasal 42 ayat (2), dan Pasal 44 Undang-Undang Nomor : 1 Tahun 2004. Fungsi menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna

barang pada dasarnya menyangkut penggunaan barang milik negara yang ada dalam penguasaannya dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi kementerian negara/lembaga. Dalam melaksanakan fungsi dimaksud, menteri/pimpinan Lembaga berwenang menunjuk kuasa pengguna barang.

c) Gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintah daerah mempunyai fungsinya mengacu pada Pasal 5 huruf c, Pasal 43 ayat (1), Pasal 47 ayat (2), dan Pasal 49 ayat (3) Undang-Undang Nomor : 1 Tahun 2004. Gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintah daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah yang teknis pengelolaannya dilaksanakan oleh:

1) sekretaris daerah sebagai pengelola barang atas dasar pertimbangan bahwa kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku bendahara umum daerah, fungsinya mengacu pada Pasal 9 ayat (2) huruf q dan Pasal 43 ayat (2) Undang-Undang Nomor : 1 Tahun 2004, berkedudukan dibawah sekretaris daerah;

2) kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pengguna barang, fungsinya mengacu pada Pasal 10 ayat (3) huruf f

Undang-Undang Nomor : 17 Tahun 2003 serta Pasal 6 ayat (2) huruf f dan Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004.

Pejabat Pengelola barang milik daerah yang diatur dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor : 38 Tahun 2008 adalah gubernur/bupati/walikota dan sekretaris daerah.

Gubernur/bupati/walikota adalah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah. Pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah mempunyai wewenang untuk:

- a. menetapkan kebijakan pengelolaan barang milik daerah;
- b. menetapkan penggunaan, pemanfaatan atau pemindahtanganan tanah dan bangunan;
- c. menetapkan kebijakan pengamanan barang milik daerah;
- d. mengajukan usul pemindahtanganan barang milik daerah yang memerlukan persetujuan DPRD;
- e. menyetujui usul pemindahtanganan dan penghapusan barang milik daerah sesuai batas kewenangannya;
- f. menyetujui usul pemanfaatan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan.

Sedangkan sekretaris daerah adalah sebagai pengelola barang milik daerah. Pengelola barang milik daerah berwenang dan

bertanggung jawab untuk:

- a. menetapkan pejabat yang mengurus dan menyimpan barang milik daerah;
- b. meneliti dan menyetujui rencana kebutuhan barang milik daerah;
- c. meneliti dan menyetujui rencana kebutuhan pemeliharaan/perawatan barang milik daerah;
- d. mengatur pelaksanaan pemanfaatan, penghapusan, dan pemindahtanganan barang milik daerah yang telah disetujui oleh gubernur/bupati/walikota atau DPRD;
- e. melakukan koordinasi dalam pelaksanaan inventarisasi barang milik daerah;
- f. melakukan pengawasan dan pengendalian atas pengelolaan barang milik daerah.

Disamping ada pihak pengelola barang milik daerah, diatur pula mengenai pengguna barang milik daerah. Kepala satuan kerja perangkat daerah adalah pengguna barang milik daerah. Kepala satuan kerja perangkat daerah berwenang dan bertanggungjawab untuk:

- a. mengajukan rencana kebutuhan barang milik daerah bagi satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;

- b. mengajukan permohonan penetapan status untuk penguasaan dan penggunaan barang milik daerah yang diperoleh dari beban APBD dan perolehan lainnya yang sah;
- c. melakukan pencatatan dan inventarisasi barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya;
- d. menggunakan barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
- e. mengamankan dan memelihara barang milik daerah yang berada dalam penguasaannya;
- f. mengajukan usul pemindahtanganan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak memerlukan persetujuan DPRD dan barang milik daerah selain tanah dan bangunan;
- g. menyerahkan tanah dan bangunan yang tidak dimanfaatkan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya kepada gubernur/bupati/walikota melalui pengelola barang;
- g. melakukan pengawasan dan pengendalian atas penggunaan barang milik daerah yang ada dalam penguasaannya;
- h. menyusun dan menyampaikan Laporan Barang Pengguna Semesteran (LBPS) dan Laporan Barang Pengguna Tahunan

(LBPT) yang berada dalam penguasaannya kepada pengelola barang.

3. Bentuk Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah

Bentuk-bentuk pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa:

a) Sewa

Penyewaan hanya dapat dilakukan dengan pertimbangan antara lain :

- 1) Untuk mengoptimalkan daya guna dan hasil guna barang milik negara
- 2) Untuk sementara waktu belum dimanfaatkan oleh instansi pemerintah yang menguasainya.

Barang milik negara itu bisa disewakan kepada pihak lain yaitu BUMD, BUMN, koperasi atau pihak swasta. Hasil penyewaan merupakan penerimaan Negara dan seluruhnya harus disetor ke Kas Negara.

b) Pinjam pakai

Peminjaman barang milik negara hanya dapat dilakukan dengan pertimbangan antara lain :

- 1) Agar barang milik negara tersebut dapat dimanfaatkan secara ekonomis oleh instansi pemerintah

2) Untuk kepentingan negara, keagamaan.

Peminjaman barang milik negara hanya dapat dilaksanakan antar instansi pemerintah. Syarat-Syarat Peminjaman untuk barang milik negara :

- 1) Barang tersebut sementara waktu belum dimanfaatkan oleh instansi yang memiliki.
- 2) Barang tersebut hanya boleh digunakan oleh peminjam, sesuai dengan peruntukannya.
- 3) Peminjaman tersebut tidak mengganggu kelancaran tugas pokok instansi yang bersangkutan.
- 4) Barang yang dipinjamkan harus merupakan barang yg tidak habis pakai
- 5) Peminjam wajib memelihara dengan baik barang yang dipinjam termasuk menanggung biaya-biaya yang diperlukan.
- 6) Jangka waktu peminjaman paling lama 2 (dua) tahun dan apabila diperlukan dapat diperpanjang kembali.

c) Kerjasama pemanfaatan

Peraturan Pemerintah Nomor : 6 Tahun 2006 Pasal 1 angka

11 menyebutkan pengertian kerjasama pemanfaatan yaitu :

“Kerjasama pemanfaatan adalah pendayagunaan barang milik negara/daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka peningkatan penerimaan Negara bukan pajak/pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya.”

Kerjasama pemanfaatan barang milik negara/daerah dengan pihak lain menurut Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor : 6 Tahun 2006 dilaksanakan dalam rangka :

1. mengoptimalkan daya guna dan hasil guna barang milik negara/daerah;
2. meningkatkan penerimaan negara/pendapatan daerah.

Kerjasama pemanfaatan barang milik negara/daerah menurut Pasal 25 PP Nomor : 6 Tahun 2006 dilaksanakan dengan bentuk:

- 1) kerjasama pemanfaatan barang milik negara atas tanah dan/atau bangunan yang sudah diserahkan oleh pengguna barang kepada pengelola barang;
- 2) kerjasama pemanfaatan barang milik daerah atas tanah dan/atau bangunan yang sudah diserahkan oleh pengguna barang kepada gubernur/bupati/walikota;
- 3) kerjasama pemanfaatan atas sebagian tanah dan/atau bangunan yang masih digunakan oleh pengguna barang;
- 4) kerjasama pemanfaatan atas barang milik negara/daerah selain tanah dan/atau bangunan.

Kerjasama pemanfaatan atas barang milik negara/daerah menurut Pasal 26 PP Nomor 6 Tahun 2006 dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:

- 1) tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah untuk memenuhi biaya operasional/pemeliharaan/perbaikan yang diperlukan terhadap barang milik negara/daerah dimaksud;
- 2) mitra kerjasama pemanfaatan ditetapkan melalui tender dengan mengikutsertakan sekurang-kurangnya lima peserta/peminat, kecuali untuk barang milik negara/daerah yang bersifat khusus dapat dilakukan penunjukan langsung;
- 3) mitra kerjasama pemanfaatan harus membayar kontribusi tetap ke rekening kas umum negara/daerah setiap tahun selama jangka waktu pengoperasian yang telah ditetapkan dan pembagian keuntungan hasil kerjasama pemanfaatan;
- 4) besaran pembayaran kontribusi tetap dan pembagian keuntungan hasil kerjasama pemanfaatan ditetapkan dari hasil perhitungan tim yang dibentuk oleh pejabat yang berwenang;
- 5) besaran pembayaran kontribusi tetap dan pembagian keuntungan hasil kerjasama pemanfaatan harus mendapat persetujuan pengelola barang;
- 6) selama jangka waktu pengoperasian, mitra kerjasama pemanfaatan dilarang menjaminkan atau menggadaikan

barang milik negara/daerah yang menjadi objek kerjasama pemanfaatan;

7) jangka waktu kerjasama pemanfaatan paling lama tiga puluh tahun sejak perjanjian ditandatangani dan dapat diperpanjang.

d) Bangun guna serah dan bangun serah guna.

Bangun guna serah barang milik negara hanya dapat dilakukan dalam rangka menyediakan fasilitas bangunan bagi instansi pemerintah yg memerlukan. Bangun guna serah barang milik negara dapat dilakukan dengan BUMN/BUMD atau pihak swasta. Bangun guna serah barang milik negara hanya dapat dilakukan berdasarkan persetujuan/keputusan menteri Keuangan. Untuk mendapatkan mitra dalam BOT dilakukan tender dengan mengikutsertakan sekurang-kurangnya 5 peserta peminat, kecuali ditetapkan lain oleh Menteri Keuangan.

E. Perlindungan Konsumen

Pada tanggal 20 April 1999 diundangkan Undang-Undang Nomor : 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), yang mulai efektif berlaku pada 20 April 2000. Apabila dicermati muatan materi UUPK cukup banyak mengatur perilaku pelaku usaha. Hal ini dapat dipahami mengingat kerugian yang diderita konsumen barang atau jasa

acapkali merupakan akibat perilaku pelaku usaha, sehingga wajar apabila terdapat tuntutan agar perilaku pelaku usaha tersebut diatur, dan pelanggaran terhadap peraturan tersebut

Undang-Undang Nomor : 8 Tahun 1999 Pasal 1 ayat (1) disebutkan pengertian perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Sedangkan konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Pasal 1 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor : 8 Tahun 1999 menyebutkan pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Hubungan antara pelaku usaha dengan konsumen dapat terjadi secara langsung maupun tidak langsung. Hubungan langsung terjadi apabila antara pelaku usaha dengan konsumen langsung terikat karena perjanjian yang mereka buat atau karena ketentuan undang-undang. Kalau hubungan itu terjadi dengan perantara pihak lain, maka

terjadi hubungan tidak langsung. Hubungan antara pelaku usaha dengan konsumen pada dasarnya berlangsung terus menerus dan berkesinambungan. Hubungan ini terjadi karena keduanya saling membutuhkan dan bahkan saling interdependensi. Hubungan pelaku usaha dengan konsumen merupakan hubungan hukum yang melahirkan hak dan kewajiban.³³

Menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor : 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tujuan perlindungan konsumen adalah untuk :

1. meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
2. mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
3. meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
4. menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;

³³ Harjono, Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Yang Menderita Kerugian Dalam Transaksi Properti Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (Studi Pada Pengembang Perumahan PT. Fajar Bangun Raharja Surakarta), **Yustisia** Edisi Nomor 68 Mei - Agustus 2006, hal 3

5. menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
6. meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

Hak konsumen menurut Undang-Undang Nomor : 8 Tahun 1999

Pasal 4 adalah :

1. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
2. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
3. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
4. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
5. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;

7. hak unduk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Kewajiban konsumen menurut UU No 8 Tahun 1999 Pasal 5 adalah :

1. membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
2. beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
3. membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
4. mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha diatur dalam Pasal 6 dan 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Hak pelaku usaha adalah :

1. hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
2. hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
3. hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
4. hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
5. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundangundangan lainnya.

Kewajiban pelaku usaha adalah :

1. beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
2. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
3. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;

1. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
2. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;
3. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
4. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Dalam Undang-Undang Nomor : 8 Tahun 1999 Pasal 10 pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa, kegunaan suatu barang dan/atau jasa, kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan/atau jasa, tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan, bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.

Ketentuan hukum yang mengatur mengenai perlindungan konsumen dalam aspek hukum perdata, diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata dan Pasal 1365 KUH Perdata. Pasal 1320 KUH Perdata mengatur bahwa untuk sahnya perjanjian diperlukan empat syarat, yaitu kata sepakat dari mereka yang mengikatkan dirinya, kecakapan untuk membuat suatu perikatan, suatu hal tertentu dan suatu sebab yang halal. Adanya hubungan hukum berupa perjanjian tentu saja sangat membantu memperkuat posisi konsumen dalam berhadapan dengan pihak yang merugikan hak-haknya. Di dalam perjanjian, para pihak bersepakat untuk mengikatkan diri melaksanakan kewajiban masing-masing, dan untuk itu masing-masing memperoleh hak-haknya. Kewajiban para pihak tersebut dinamakan prestasi.

Pihak yang menikmati prestasi disebut dengan kreditur, dan yang wajib menunaikan prestasi dinamakan debitur. Dengan demikian, dalam transaksi baik produsen maupun konsumen, keduanya dapat saja berdiri dalam posisi sebagai kreditur atau debitur, bergantung dari sudut mana kita melihatnya. Agar perjanjian itu memenuhi harapan kedua pihak, masing-masing perlu memiliki iktikad baik untuk memenuhi prestasinya secara bertanggung jawab. Hukum disini berperan untuk memastikan bahwa kewajiban itu memang dijalankan dengan penuh tanggung jawab sesuai kesepakatan semula. Jika terjadi pelanggaran dari kesepakatan

itu, atau yang lazim disebut dengan wanprestasi, maka pihak yang dirugikan dapat menuntut pemenuhannya berdasarkan perjanjian tersebut.

Pasal 1365 KUH Perdata mengatur syarat-syarat untuk menuntut ganti kerugian akibat perbuatan melanggar hukum yang menyatakan bahwa tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu mengganti kerugian tersebut. Pasal 1365 KUHperdata, yang lazim disebut sebagai pasal tentang perbuatan melawan hukum, mengharuskan terpenuhinya empat unsur pokok, yaitu adanya perbuatan, adanya unsur kesalahan, adanya kerugian yang diderita, dan adanya hubungan kualitas dan kerugian.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- 1. Perjanjian Kerjasama Antara Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dengan PT Citraco Utama Semarang sebagai dasar pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo**

Semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia adalah tanah negara, yaitu tanah yang dikuasai oleh negara. Pernyataan tersebut didasarkan pada Pasal 2 ayat (1) UUPA :

“Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Penguasaan oleh negara ini berarti negara memiliki seluruh tanah di Indonesia, penguasaan oleh negara adalah bersifat mengatur atau berunsur publik. Kewenangan negara untuk mengatur ini ternyata jelas dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA :

“Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,

- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.”

Ketiga kewenangan yang dimiliki negara untuk mengatur pertanahan di Indonesia tidak serta merta harus dilakukan sendiri oleh negara, dalam hal ini yang dimaksud adalah pemerintah pusat. Menurut Pasal 2 ayat (4) UUPA, hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada pihak lain, dalam hal ini kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

1. Istilah dan Pengertian Hak Pengelolaan Atas Tanah

Dari sebagian kecil pelimpahan kewenangan negara tersebut, lahirlah Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan menurut Hukum Tanah Nasional tidak disebutkan dalam UUPA, namun tersirat dalam Penjelasan Umum bahwa :³⁴ “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 di atas, Negara dapat memberikan tanah yang demikian (yang dimaksudkan adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain) kepada seseorang atau badan-

³⁴ Boedi Harsono, Op.Cit, hal 276

badan dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 Ayat (4))”.

Hak Pengelolaan pada hakekatnya merupakan Hak Menguasai Dan Negara, sebagaimana berdasarkan dan pengertian Hak Pengelolaan yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor : 40 Tahun 1996 jo. Pasal 1 angka 3 PNNA/KaBPN No 9 Tahun 1999 bahwa Hak Pengelolaan adalah Hak Menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. A.P.Parlindungan berpendapat bahwa : Hak Pengelolaan adalah suatu hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilahnya dalam UUPA, dan hanya secara tidak langsung dijumpai dalam pengertian Pasal 2 ayat (4) UUPA yang menyatakan bahwa pelaksanaan Hak Menguasai Negara dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat. Dari Uraian ayat (4) tersebut ternyata ada kemungkinan dibuka untuk menerbitkan suatu hak baru yang namanya ketika itu belum ada tetapi merupakan suatu delegasi

pelaksanaan kepada daerah-daerah otonom dan masyarakat hukum adat.³⁵

Pengertian dari Hak Pengelolaan sebagaimana termuat dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor : 9 Tahun 1999, adalah : “Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.”

2. Landasan Hukum Hak Pengelolaan

Inventarisasi atas peraturan perundangan yang melandasi Hak Pengelolaan berpedoman kepada hierarkhi peraturan perundangan sebagaimana ternyata dalam UU Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain :

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dalam Pasal 2 ayat (4).
2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (3) huruf f.
3. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 10 ayat (2)

³⁵ A.P.Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung; Mandar Maju, 1998), hal. 1.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara dalam Pasal 1 huruf c dan pasal 12.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 91 ayat (1).
7. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan dalam Pasal 1.
8. Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya dalam Pasal 2.
9. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dalam Pasal 4 huruf b dan Pasal 5 huruf c.
10. 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 dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) serta Pasal 5 ayat (1)

11. Surat Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 630.1-3433 tertanggal 17 September 1998 perihal agunan sertipikat diatas tanah Hak Pengelolaan.

3. Subjek Hak Pengelolaan

Bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada pihak lain di mana pada awalnya hanya Departemen, Jawatan dan Daerah Swatantra yang bisa sebagai subjek Hak Pengelolaan. Dalam perkembangannya, dapat diketahui bahwa subjek Hak Pengelolaan adalah ³⁶:46

- a. Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) dan masyarakat-masyarakat hukum adat (Penjelasan umum UUPA dan Pasal 2 ayat (4) UUPA).
- b. Badan Hukum milik pemerintah yang seluruh modalnya dimiliki Pemerintah/Pemerintah Daerah dalam rangka pembangunan dan pengembangan wilayah, industri, pariwisata, pelabuhan, perumahan/pemukiman (PMDN No. 5 Tahun 1974).

³⁶ Oloan Sitorus dan Zaki Sierrad, *Hukum Agraria Di Indonesia Konsep Dasar Dan Implementasi*, (Yogyakarta; Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006), hal. 151

- c. Perum, Persero atau bentuk lain yang bergerak di bidang penyediaan, pengadaan, dan pematangan tanah bagi kegiatan usaha (PMDN No. 5 Tahun 1974).
- d. Badan otorita (Keppres Nomor 41 Tahun 1973 jo. No. 94 Tahun 1998).

Menurut A.P Parlindungan subjek Hak Pengelolaan antara lain, sebagai berikut ³⁷:

1. Pemerintah daerah, daerah otonom seperti Kota.
2. Lembaga Pemerintah, Daerah Pelabuhan, Departemen Transmigrasi untuk tanah-tanah transmigrasi, Daerah Pertanian untuk daerah proyek PIR, Departemen Pertambangan untuk daerah pertambangan, Departemen Kehutanan untuk daerah hutan kesepakatan, Lembaga Otorita Batam, dan sebagainya.
3. Lembaga pemerintah yang bergerak dibidang industri estate dan sebagainya.
4. Perum Perumnas.

Begitu pula dapat dilihat dalam Pasal 67 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, disebutkan Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada :

1. Instansi pemerintah termasuk Pemerintah Daerah
2. Badan Usaha Milik Negara

³⁷ A.P Parlindungan. Op.Cit, Hal 28

3. Badan Usaha Milik Daerah
4. PT Persero
5. Badan otorita
6. Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk Pemerintah

4. Kabupaten Semarang Sebagai Pemegang Hak Pengelolaan

Berdasarkan ketentuan-ketentuan mengenai subjek Hak Pengelolaan tersebut di atas, Kabupaten Semarang diberikan sebagian tanah yang dikuasai oleh negara berikut kewenangan untuk mengaturnya dengan Hak Pengelolaan.

Tanah Hak Pengelolaan yang dimiliki oleh Kabupaten Semarang hanya ada 1 bidang seluas $\pm 5.666 \text{ m}^2$, yaitu yang terletak di Kelurahan Bandarjo, Kecamatan Ungaran Barat, Kabupaten Semarang. Tanah Hak Pengelolaan tersebut berasal dari Tanah Negara dan Tanah Bekas Hak Pakai dengan sertipikat Nomor : 18 Desa Bandarjo, yang kemudian menjadi aset Kabupaten Semarang dengan status tanah Hak Pengelolaan berdasarkan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 101/HPL/BPN/90 tertanggal 24 Nopember 1990. Penguasaan tersebut dikuatkan dengan dikeluarkannya Sertipikat (tanda bukti hak) Nomor : 01

Kelurahan Bandarjo tercatat atas nama Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Semarang oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang tertanggal 29 Juni 1991. Sertipikat tersebut menunjukkan bahwa telah memenuhi ketentuan mengenai pendaftaran Hak Pengelolaan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 91 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997, bahwa

“...Hak Pengelolaan...yang sudah didaftar dalam buku tanah dan memenuhi syarat untuk diberikan tanda bukti haknya...diterbitkan sertipikat.”

Jangka waktu untuk tanah Hak Pengelolaan diberikan waktu yang tidak terbatas, sepanjang waktu untuk kepentingan penerima hak atas tanah. Dalam sertipikat tersebut tidak disebutkan batas waktu bagi Kabupaten Semarang sebagai pemegang Hak Pengelolaan. Kabupaten Semarang diberikan jangka waktu yang tidak terbatas dan diberi kewenangan untuk mengelola tanah tersebut dan seperti yang tercantum dalam sertipikat bahwa tanah tersebut dipergunakan sebagai pertokoan.

5. Kewenangan Pemerintah Daerah sebagai Pemegang Hak Pengelolaan

Pemegang Hak Pengelolaan atau subjek Hak Pengelolaan diberikan kewenangan untuk melakukan kegiatan yang

merupakan sebagian dari kewenangan Negara. Surat Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 630.1-3433 tertanggal 17 September 1998 angka 1 antara lain menyatakan

“Kewenangan untuk melaksanakan sebagian dari Hak Menguasai Negara atas tanah yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Kewenangan yang dilimpahkan itu adalah kewenangan untuk merencanakan penggunaan tanah yang bersangkutan dan menunjuk Badan Hukum atau orang yang diberi hak untuk menggunakannya dengan sesuatu hak atas tanah tertentu sesuai UUPA.”

Kewenangan yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah sebagai salah satu subjek pemegang Hak Pengelolaan adalah wewenang yang seluas-luasnya untuk merencanakan penggunaan tanah dan menunjuk orang atau Badan Hukum untuk diberi hak atas tanah diatas tanah Hak Pengelolaan

Wewenang pemegang Hak Pengelolaan diatur pula PP Nomor 36 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974. Dalam Pasal 1 PP Nomor 36 Tahun 1997, dinyatakan bahwa wewenang pemegang Hak Pengelolaan adalah untuk :

1. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah
2. Menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya
3. Menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerjasama dengan pihak ketiga.

Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan disebutkan bahwa :

“Hak Pengelolaan memberikan wewenang untuk :

1. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.
2. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya
3. Menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak-hak Atas Tanah” (telah diganti dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara).

Dari kedua peraturan perundangan tersebut dapat disimpulkan bahwa wewenangan Pemerintah Daerah selaku pemegang Hak Pengelolaan adalah :

1. Merencanakan dan menggunakan tanah yang bersangkutan.
Perencanaan dan penggunaan tanah tersebut harus mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah
2. Menggunakan tanah untuk keperluan tugas dan/atau usahanya.

3. Menyerahkan bagian-bagian tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya

Berdasarkan ketentuan-ketentuan diatas, salah satu kewenangan Pemda Kabupaten Semarang sebagai pemegang Hak Pengelolaan adalah dapat memberikan bagian-bagian tanahnya kepada pihak ketiga.

6. Hubungan Antara Pemegang Hak Pengelolaan Dengan Pihak Ketiga

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 telah dinyatakan tidak berlaku lagi dan dicabut dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, maka ketentuan yang mengatur hubungan antara Pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga menjadi tidak jelas. Namun menurut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor : 40 Tahun 1996, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor : 3 Tahun 1999, dan Peraturan Menteri Negara

Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor : 9 Tahun 1999, dapat disimpulkan sebagai berikut :³⁸

1. Hak-hak yang dapat diberikan diatas Hak Pengelolaan adalah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.
2. Pejabat yang diberi kewenangan memberikan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diatas Hak Pengelolaan adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
3. Permohonan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diatas Hak Pengelolaan harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan.
4. Pemberian Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diatas Hak Pengelolaan berdasarkan usul penunjukan pemegang Hak Pengelolaan.
5. Pemegang Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diatas Hak Pengelolaan wajib menggunakan tanah sesuai dengan peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam perjanjian pemberian.
6. Pemegang Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diatas Hak Pengelolaan memberikan kembali tanah yang diberikan dengan

³⁸ Anggasana Siboro, Tesis:*Kebijakan Pemberian Hak Pengelolaan Atas Tanah Dalam Perspektif Otonomi Daerah (Studi Pemerintah Kota Medan)*, (Medan;Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, 2006), hal 50-51

Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai kepada pemegang Hak Pengelolaan sesudah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai hapus.

7. Peralihan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diatas Hak Pengelolaan harus dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan.
8. Pemegang Hak Pengelolaan dapat membatalkan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai sebelum jangka waktunya berakhir karena tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian penggunaan tanah Hak pengelolaan.
9. Hapusnya Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diatas Hak Pengelolaan mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan.
10. Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai hapus maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diatas Hak Pengelolaan wajib menyerahkan tanahnya kepada Pemegang Hak Pengelolaan dan memenuhi ketentuan yang telah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan.

11. Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diatas Hak Pengelolaan dapat dibebani dengan Hak Tanggungan asal atas persetujuan tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan yang berlaku sebagai persetujuan untuk pengalihan haknya apabila dikemudian hari diperlukan dalam rangka eksekusi Hak Tanggungan

7. Perjanjian Kerjasama Sebagai Dasar Pemberian Status Hak Guna Bangunan di Atas Tanah Hak Pengelolaan

Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang sebagai pemegang Hak Pengelolaan berdasarkan kewenangannya telah menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditetapkannya yang meliputi segi-segi peruntukan, jangka waktu dan keuangannya.

Penyerahan bagian-bagian dari tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga diatur dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 (yang dinyatakan tidak berlaku lagi dan dicabut dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999) yang menyatakan bahwa

:

1. Setiap penyerahan penggunaan tanah yang merupakan bagian dari tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga oleh Pemegang Hak Pengelolaan, baik yang disertai maupun tidak disertai dengan pendirian bangunan

diatasnya, wajib dilakukan dengan pembuatan perjanjian tertulis antara pihak pemegang Hak Pengelolaan dan pihak ketiga yang bersangkutan.

2. Perjanjian termaksud dalam ayat (1) pasal ini memuat antara lain keterangan mengenai :
 - a. Identitas pihak-pihak yang bersangkutan
 - b. Letak, batas-batas dan luas tanah yang dimaksud.
 - c. Jenis penggunaannya
 - d. Hak atas tanah yang akan dimintakan untuk diberikan kepada pihak ketiga yang bersangkutan dan keterangan mengenai jangka waktunya serta kemungkinan untuk memperpanjangnya.
 - e. Jenis-jenis bangunan yang akan didirikan diatasnya dan ketentuan mengenai pemilikan bangunan-bangunan tersebut pada berakhirnya hak tanah yang diberikan
 - f. Jumlah uang pemasukan dan syarat-syarat pembayaran.
 - g. Syarat-syarat lain yang dianggap perlu.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dapat diambil kesimpulan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah sebagai pemegang Hak Pengelolaan, antara lain yaitu:³⁹

1. Membuat perjanjian penggunaan tanah dengan pihak ketiga atas bagian tanah Hak Pengelolaan.
2. Mengajukan usul penunjukan subjek atas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah kepada Kepala Kantor setempat untuk diberikan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.
3. Memberikan persetujuan perpanjangan dan pembaharuan hak kepada pihak ketiga atas bagian tanah Hak Pengelolaan.

³⁹ Anggasana Siboro, Op.Cit, hal 67-68

4. Memberikan persetujuan tertulis peralihan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai diatas tanah Hak Pengelolaan.
5. Dapat membatalkan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai diatas tanah Hak Pengelolaan sebelum jangka waktunya berakhir karena tidak dipenuhi syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan.
6. Menerima kembali bagian dari tanah Hak Pengelolaan dari pihak ketiga sesudah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai diatas tanah Hak Pengelolaan hapus dan pihak ketiga wajib memenuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan.
7. Memberikan persetujuan tertulis terhadap pembebanan dengan Hak Tanggungan terhadap Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai diatas tanah Hak Pengelolaan tersebut yang berlaku sebagai persetujuan untuk pengalihan haknya apabila dimudian hari diperlukan dalam rangka eksekusi Hak Tanggungan.

Pemberian hak atas tanah diatas tanah Hak Pengelolaan menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 harus dilakukan berdasarkan perjanjian tertulis. Perjanjian tersebut dapat dilakukan

dengan perorangan maupun dengan perusahaan swasta. Untuk perjanjian kerjasama dengan perusahaan swasta merupakan perkembangan hukum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Perjanjian kerjasama tersebut dimaksudkan untuk mengelola aset-aset milik Pemerintah Daerah yang berupa tanah-tanah Hak Pengelolaan yang dilakukan dengan cara BOT atau Bangun Serah Guna.

BOT (*Build Operate Transfer*) merupakan pranata hukum yang berkembang ditengah-tengah masyarakat, yang dalam prakteknya tidak hanya untuk tanah-tanah kepunyaan swasta tetapi juga menyangkut kepada tanah-tanah kepunyaan Pemerintah.⁴⁰

Dalam era otonomi daerah, kerjasama Pemerintah Daerah dengan perusahaan swasta dilakukan dalam rangka menciptakan sumber pendapatan asli daerah (PAD). Bentuk kerjasama dalam penatagunaan aset daerah oleh pihak ketiga salah satunya dilakukan dengan BOT.⁴¹ Kerjasama tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dalam Pasal 27, 28, 29, 30 dan 31 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 152 Tahun 2004 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah.

⁴⁰ A.P Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria serta Landreform Bagian II*, (Bandung; Mandar Maju, 1994), hal 153

⁴¹ Doli D. Siregar, *Manajemen Aset*, (Jakarta; Gramedia Pustaka Utama, 2004), hal 508-509

Menurut Lampiran Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 152 Tahun 2004 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Barang Daerah disebutkan bahwa :

“Pelaksanaan pengguna-usahaan barang daerah melalui kerjasama dengan pihak ketiga dilakukan dengan surat perjanjian dan harus memuat antara lain :

1. Pokok-pokok mengenai pengguna-usahaan.
2. Data-data barang milik daerah yang diguna-usahakan.
3. Hak dan kewajiban daripada kedua belah pihak.
4. Jumlah/besarnya kontribusi yang harus dibayar oleh pihak ketiga.
5. Jangka waktu pengguna-usahaan
6. Sanksi-sanksi
7. Ketentuan lain yang dipandang perlu terutama mengenai batasan-batasan penggunaan barang-barang yang diguna-usahakan pihak ketiga.
8. Penyerahan kembali bangunan/gedung fasilitas Pemerintah Daerah yang bersangkutan dilaksanakan setelah masa pengoperasian yang dijanjikan berakhir yang tertuang dalam bentuk berita acara.”

Pelaksanaan pengguna-usahaan aset daerah berdasarkan pada suatu perjanjian dasar dan kerjasama yang dibuat oleh para pihak dilandasi oleh prinsip kebebasan berkontrak yang berprinsip sebagai berikut ⁴²:

1. Adanya kesepakatan para pihak untuk mengikatkan diri dalam suatu perjanjian kerjasama untuk melaksanakan suatu proyek tertentu dengan syarat-syarat yang disepakati oleh para pihak (Pasal 1320 KUH Perdata).

⁴² Doli D. Siregar. Op.Cit. Hal 504-505

2. Bahwa setiap perjanjian yang dibuat secara sah adalah mengikat para pihak sebagai Undang-Undang dan para pihak wajib mematuhi apa yang menjadi kewenangan, hak dan kewajiban masing-masing pihak dan dilaksanakan dengan itikad baik (*good faith*) serta hanya mengikat kedua belah pihak (Pasal 1338 dan 1339 KUH Perdata).
3. Pada dasarnya setiap perjanjian yang dibuat tidak dapat ditarik kembali kecuali dengan persetujuan kedua belah pihak atau dengan alasan yang oleh Undang-Undang dipandang layak untuk membatalkan perjanjian tersebut.
4. Masalah berakhirnya perjanjian dan akibat hukumnya. Menurut hukum Indonesia tiap pihak yang akan mengakhiri perjanjian secara sepihak sebelum jangka waktu berakhir harus mendapat ijin dari pengadilan negeri setempat yang berwenang atas pelaksanaan perjanjian tersebut. Maksud dari pasal ini adalah untuk melindungi pihak yang lemah. Pasal 1266 dan 1267 KUH Perdata adalah ketentuan yang berlaku dalam hal para pihak tidak menentukan sendiri cara mengakhiri perjanjian kerjasama tersebut.

Perjanjian yang diadakan oleh para pihak merupakan hukum bagi hubungan kongkret yang bersangkutan (Pasal 1338 KUH

Perdata) tetapi dengan pembatasan yaitu khusus dibidang Hukum Tanah, sepanjang perjanjian tersebut tidak melanggar atau bertentangan dengan ketentuan-ketentuan UUPA.⁴³

Perusahaan swasta memiliki kewenangan, hak dan kewajiban yang bersumber pada perjanjian kerjasama tersebut sesuai dengan tujuan dari perjanjian itu sendiri yaitu membangun, mengoperasikan dan menyerahkan kembali kepada pemilik tanah (dalam hal ini Pemerintah Daerah) setelah jangka waktu yang disepakati telah berakhir. Tahap-tahap kegiatan yang diatur dalam perjanjian BOT adalah sebagai berikut :⁴⁴

1. Masa konstruksi (tahap pembangunan)
2. Masa Operasi (tahap pengembalian modal)
3. Masa menikmati keuntungan.

Kewenangan yang dimiliki oleh pihak/perusahaan swasta dalam perjanjian BOT antara lain meliputi :⁴⁵

1. Menyediakan dana yang diperlukan untuk pembangunan proyeknya.
2. Mengurus ijin untuk pengembangan dan pembangunan misalnya : pengesahan site plan, IMB dan ijin layak huni/ijin penggunaan bangunan, AMDAL dan lainnya.

⁴³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Jilid I*, (Jakarta; Djambatan, 2003), hal 268

⁴⁴ Doli D. Siregar. Op.Cit. Hal 505-506

⁴⁵ Ibid. Hal 506

3. Memakai bagian dari pembangunan tersebut sebagai kantor pemasaran/proyek
4. Mengelola dan menyewakan bagian-bagian bangunan yang telah selesai dibangun kepada pihak yang berminat.
5. Selama masa perjanjian kerjasama berlangsung diberi kuasa oleh pihak pemilik tanah untuk menangani berbagai urusan dan perbuatan serta tindakan yang berkaitan dengan pembangunan dan pengelolaan.
6. Setelah berakhirnya jangka waktu yang diperjanjikan, pihak swasta wajib menyerahkan tanah dan bangunan kepada pemilik tanah dalam keadaan baik, utuh dan bebas dari segala tuntutan hukum dan bebas dari hak-hak pihak ketiga.

Dari semua uraian diatas jelaslah bahwa untuk menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga berikut dengan memberikan suatu hak atas tanah (dalam hal ini Hak Guna Bangunan) di atas tanah Hak Pengelolaan haruslah berdasarkan sebuah perjanjian antara pihak pemegang Hak Pengelolaan dengan perorangan maupun perusahaan swasta.

8. Perjanjian Kerjasama Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dengan PT Citraco Utama Semarang atas tanah Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo

Penyerahan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan terhadap pihak ketiga dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang melalui perusahaan swasta yang mendapatkan hak untuk membangun dan memasarkan tanah Hak Pengelolaan tersebut. Perusahaan swasta tersebut mendapatkan hak-hak tersebut melalui kesepakatan yang dituangkan dalam bentuk perjanjian tertulis antara Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang selaku pihak kesatu dengan pihak kedua, yaitu PT. Citraco Utama Semarang. Perjanjian tersebut adalah perjanjian di bawah tangan yang bernama Surat Perjanjian Kerjasama Pembangunan Pusat Perbelanjaan Ungaran, dibuat di bawah Nomor 642.3/02497/02/CH/SPKS/V/89 tertanggal 03 Mei 1989. Pemerintah Kabupaten Semarang sebagai pihak kesatu diwakili oleh Drs. Hartomo yang pada saat itu menjabat sebagai Kepala Daerah Tingkat II Kabupaten Semarang. Sedangkan pihak kedua adalah PT Citraco Utama berkedudukan di Semarang yang diwakili oleh Ir. Dicky Mulyo Sugiat yang pada saat itu menjabat sebagai Direktur Utama.

Perjanjian kerjasama tersebut termasuk dalam BOT (*Build Operate Transfer*) atau Bangun Guna Serah. Hal itu dapat disimpulkan dengan adanya perusahaan swasta yakni PT. Citraco Utama Semarang yang mengadakan perjanjian kerjasama dengan pemegang Hak Pengelolaan yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang. Perjanjian kerjasama ini dibuat untuk mengoptimalkan aset daerah terutama yang berupa tanah hak Pengelolaan.

Perjanjian kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dengan PT Citraco Utama memuat antara lain mengenai :

1. Identitas para pihak yang bersangkutan

Pemerintah Kabupaten Semarang sebagai pihak kesatu diwakili oleh Drs. Hartomo yang pada saat itu menjabat sebagai Kepala Daerah Tingkat II Kabupaten Semarang. Sedangkan pihak kedua adalah PT Citraco Utama berkedudukan di Semarang yang diwakili oleh Ir. Dicky Mulyosugiat yang pada saat itu menjabat sebagai Direktur Utama.

2. Letak, batas-batas dan luas tanah yang dimaksud.

Dalam perjanjian menyebutkan letak tanah tersebut berada di Jalan Gatot Subroto Ungaran. Pasal 1 ayat (1) menyebutkan luas tanah tersebut $\pm 3.840 \text{ m}^2$ terletak di Kelurahan Bandarjo,

Kecamatan Ungaran Barat Kabupaten Semarang, dengan batas-batas sebagai berikut :⁴⁶

- Sisi sebelah utara : Jalan Telomoyo Barat
- Sisi sebelah selatan : Jalan Tunggoro
- Sisi sebelah timur : Pasar Bandarjo
- Sisi sebelah barat : Jalan Gatot Subroto

3. Jenis penggunaannya

Dalam premis point ke - 2 dan 4 disebutkan penggunaan tanah tersebut adalah untuk bangunan pertokoan dan tempat parkir yang disebut Pusat Perbelanjaan Ungaran, dengan nama akan ditentukan kemudian. Sekarang ini pusat perbelanjaan Ungaran tersebut lebih dikenal dengan nama Ruko Plaza Ungaran.

4. Hak atas tanah yang akan dimintakan untuk diberikan kepada pihak ketiga dan jangka waktunya serta kemungkinan untuk memperpanjangnya.

Dalam Pasal 6 ayat (3) disebutkan bahwa kepada pihak ketiga diberikan Hak Guna Bangunan selama 20 tahun di atas HPL atas nama Pemerintah Kabupaten Dati II Semarang terhitung sejak dikeluarkannya keputusan tentang Hak Guna Bangunan tersebut. Dalam perjanjian ini tidak memuat klausul mengenai

⁴⁶ Surat Perjanjian Kerjasama Pembangunan Pusat Perbelanjaan Ungaran antara Pemda Kabupaten Semarang dengan PT Citraco Utama Nomor 642.3/02497/02/CH/SPKS/V/89 tertanggal 03 Mei 1989

kemungkinan perpanjangan Hak Guna Bangunan. Sebagaimana ternyata dalam Pasal 6 ayat (4) bahwa setelah masa 20 tahun habis, hak atas tanah kembali pada pihak kesatu dan bangunan sepenuhnya menjadi milik pihak kesatu. Jadi dapat ditafsirkan bahwa pihak kesatu tidak menginginkan perpanjangan, pembaharuan maupun peningkatan atas hak atas tanah tersebut.

5. Jenis-jenis bangunan yang akan didirikan di atasnya dan ketentuan mengenai pemilikan bangunan-bangunan tersebut pada berakhirnya hak tanah yang diberikan

Dalam premis disebutkan mengenai jenis-jenis bangunan yang akan dibangun pihak kedua, yaitu : pertokoan dan fasilitas umum yang diperuntukkan menjadi tempat parkir, pelataran depan, jalan lingkungan, pos jaga, mushola, wc dan kamar mandi, bak sampah, *fire hydrant* serta taman.

Ketentuan kepemilikan bangunan tersebut diatur dalam Pasal 6 ayat (1) yang menyebutkan bahwa bila pembangunan kompleks pertokoan telah selesai dan telah memenuhi segala persyaratan yang telah ditentukan maka dengan sendirinya atau secara otomatis menjadi milik pihak kedua kecuali fasilitas-fasilitas umum yang terdiri dari : tempat parkir, pelataran depan, jalan

lingkungan, pos jaga, mushola, wc dan kamar mandi, bak sampah, fire hydrant serta taman/tanaman hias menjadi milik pihak kesatu. Dan bila Hak Guna Bangunan telah berakhir jangka waktunya maka sebagaimana ternyata dalam Pasal 6 ayat (4) bahwa setelah masa 20 tahun habis, hak atas tanah kembali pada pihak kesatu dan bangunan sepenuhnya menjadi milik pihak kesatu

6. Jumlah uang pemasukan dan syarat-syarat pembayaran.

Klausul mengenai uang pemasukan tidak diatur dalam perjanjian kerjasama ini. Untuk ketentuan pembayaran, hanya diatur mengenai pembayaran bila bangunan telah dibeli oleh pihak ketiga.

7. Syarat-syarat lain yang dianggap perlu.

Syarat lain yang dianggap penting adalah mengenai berakhirnya perjanjian kerjasama ini. Terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) yaitu : Perjanjian Kerjasama Pembangunan Pusat Perbelanjaan Ungaran ini akan berakhir dengan sendirinya bilamana seluruh bagian/ruang yang terdapat pada Pusat Perbelanjaan Ungaran selesai dibangun dan pertokoan selesai dipasarkan atau selama-lamanya 1 (satu) tahun setelah

peresmian dilakukan, walaupun masih terdapat pertokoan yang belum dapat dipasarkan.

Pasal 7 ayat (2) menyebutkan setelah peresmian dilakukan, pengelolaan serta pengaturan atas Pusat Perbelanjaan Ungaran, baik yang berupa pertokoan yang sudah dipasarkan maupun sarana lingkungan yang berupa : tempat parkir, pelataran depan, jalan lingkungan, pos jaga, mushola, wc dan kamar mandi, bak sampah, fire hydrant serta taman/tanaman hias yang dibuat oleh pihak kedua dikelola oleh pihak kesatu

Berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam perjanjian kerjasama tersebut di atas, pihak kedua atau PT Citraco Utama Semarang mempunyai hak dan kewajiban untuk :

1. Menyediakan dana yang diperlukan untuk pembangunan proyeknya. (Pasal 1 ayat (3) huruf a perjanjian kerjasama)
2. Mengurus ijin untuk pengembangan dan pembangunan misalnya : pengesahan site plan, IMB dan ijin layak huni/ijin penggunaan bangunan, AMDAL dan lainnya.
3. Mengelola dan memasarkan serta menyerahkan bagian-bagian tanah dan bangunan yang telah selesai dibangun kepada pihak ketiga yang berminat.

4. Mengajukan permohonan Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan untuk pihak ketiga yang membeli tanah dan bangunan tersebut
5. Selama masa perjanjian kerjasama berlangsung diberi kuasa oleh pihak pemilik tanah untuk menangani berbagai urusan dan perbuatan serta tindakan yang berkaitan dengan pembangunan dan pengelolaan.
6. Setelah berakhirnya jangka waktu yang diperjanjikan, pihak swasta wajib menyerahkan tanah dan bangunan kepada pemilik tanah dalam keadaan baik, utuh dan bebas dari segala tuntutan hukum dan bebas dari hak-hak pihak ketiga

Dari penjabaran di atas dapat diketahui bahwa perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang selaku pemegang Hak Pengelolaan dengan PT Citraco Utama Semarang sebagai pihak swasta dapat dijadikan landasan hukum sebagai permohonan hak atas tanah bagi pihak ketiga yaitu Hak Guna Bangunan. Hal ini ternyata jelas dalam Pasal 6 ayat (3) perjanjian kerjasama tersebut.

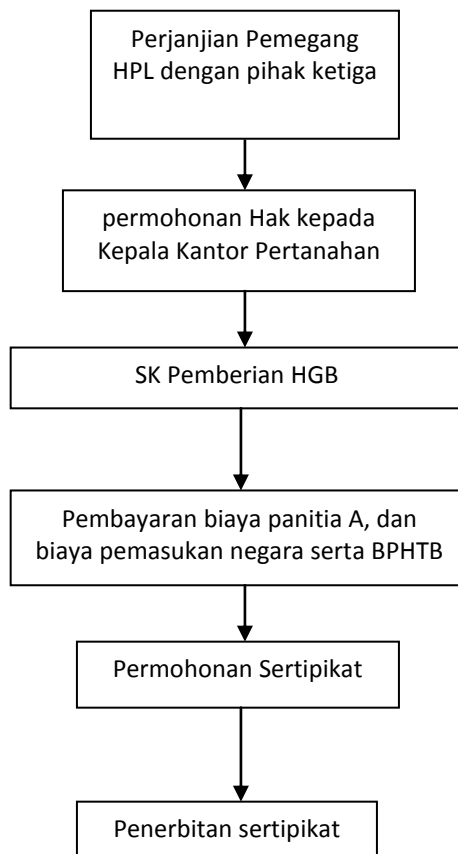
9. Prosedur Pemberian Hak Guna Bangunan diatas Tanah Hak Pengelolaan

Pemegang Hak Pengelolaan berwenang untuk menyerahkan bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga. Pejabat yang berwenang untuk memberikan Keputusan mengenai pemberian Hak Guna Bangunan menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 diatur mengenai prosedur dan persyaratan untuk mendapatkan hak atas tanah bagi pihak ketiga. Persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemohon adalah identitas pemohon, untuk perorangan dengan KTP dan untuk Badan Hukum dengan memakai KTP pemohon atau kuasanya berikut Akta Pendiannya. Persyaratan yuridis yang harus dipenuhi adalah Surat Pernyataan Penyerahan Penggunaan Tanah dari Pemegang HPL kepada pihak ketiga. Setelah persyaratan dipenuhi, kemudian atas usul Pemegang Hak Pengelolaan dimohonkan Hak Guna Bangunan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat. Setelah dilakukan penelitian, oleh Kepala Kantor Pertanahan kemudian diterbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak. Biaya-biaya yang wajib dipenuhi

oleh pemohon adalah 1). Biaya pemeriksaan Panitia A, Biaya Transportasi dan Biaya Pemasukan pada Negara mengacu pada PP Nomor 46 Tahun 2002, 2). Pajak perolehan hak atas tanah/BPHTB mengacu pada UU Nomor 21 Tahun 1997 jo UU Nomor 20 Tahun 2000. Setelah dibayarkan kemudian penerima hak mengajukan permohonan penerbitan sertipikat tanah. Atas permohonan tersebut dikeluarkanlah sertipikat (tanda bukti hak) Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan.

Bagan 1
Prosedur Pemberian Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan (PP No 40/1996, PMNA/BPN No 3/1999 dan PMNA/BPN No 9/1999)



Hak yang didapatkan oleh pihak kedua untuk memasarkan bangunan ruko kepada pihak ketiga, adalah sebagai wakil dari pihak kesatu untuk menyerahkan sebagian tanahnya kepada pihak ketiga. Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang kemudian menindaklanjuti permohonan dari pihak ketiga yang telah membeli bangunan ruko dari pihak kedua dengan mengeluarkan beberapa sertipikat Hak Guna Bangunan yaitu Nomor 195 sampai dengan Nomor 203 seluas 228 m² seperti yang diuraikan dalam Gambar Situasi Nomor 4787/1996 sampai dengan Nomor 4795/1996 tertanggal 20 Nopember 1996. Kegiatan ini dilanjutkan lagi dengan mengeluarkan sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 235 sampai dengan Nomor 298 seluas 1.590 m² seperti yang diuraikan dalam Gambar Situasi Nomor 1337/98 sampai dengan Nomor 1399/98 tertanggal 11 Mei 1998 dan Gambar Situasi Nomor 2266/98 tertanggal 13 April 1998. Berikut daftar pemegang Hak Guna Bangunan atas Hak Pengelolaan Nomor 1/Bandarjo :

Tabel 1
Daftar Pemegang Hak Guna Bangunan diatas
Hak Pengelolaan Nomor 1/Bandarjo

No	Hak	No Hak	Pemegang	Luas M ²	Tgl Tertib	Tgl Berakhir
1	HGB	195	Yayasan Dana Pensiun Karyawan BPD Jateng kedudukan di Semarang	24	16/12/1996	20/12/2010
2	HGB	196	PT BCA kedudukan di Jakarta	24	16/12/1996	20/12/2010

3	HGB	197	Agus Suharso	30	16/12/1996	20/12/2010
4	HGB	198	PT Bank Dagang Nasional Indonesia berkedudukan di Semarang	30	16/12/1996	20/12/2010
5	HGB	199	Yayasan Dana Pensiun Karyawan BPD Jateng kedudukan di Semarang	24	16/12/1996	20/12/2010
6	HGB	200	Agus Suharso	24	16/12/1996	20/12/2010
7	HGB	201	PT BCA kedudukan di Jakarta	24	16/12/1996	20/12/2010
8	HGB	202	PT BCA kedudukan di Jakarta	24	16/12/1996	20/12/2010
9	HGB	203	PT BCA kedudukan di Jakarta	24	16/12/1996	20/12/2010
10	HGB	235	Tipuk Hartasih	27	15/04/1998	20/12/2010
11	HGB	236	Win Mulia	24	15/04/1998	20/12/2010
12	HGB	237	Maemonah	24	15/04/1998	20/12/2010
13	HGB	238	Drs Suharjono APT	24	15/04/1998	20/12/2010
14	HGB	239	Dra Sri Hindrati SE	24	15/04/1998	20/12/2010
15	HGB	240	Tjoang Sian Nen	24	15/04/1998	20/12/2010
16	HGB	241	Tugiman	24	15/04/1998	20/12/2010
17	HGB	242	Tugiman	24	15/04/1998	20/12/2010
18	HGB	243	Tjoang Sian Nen	24	15/04/1998	20/12/2010
19	HGB	244	Suparni Handayani	24	15/04/1998	20/12/2010
20	HGB	245	Tugiman	24	15/04/1998	20/12/2010
21	HGB	246	Nurhaji dan Lilis Wahyu Setianingsih	24	15/04/1998	20/12/2010
22	HGB	247	Haji Komari	24	15/04/1998	20/12/2010
23	HGB	248	Haji Komari	24	15/04/1998	20/12/2010
24	HGB	249	Rudy Wijaya	24	15/04/1998	20/12/2010
25	HGB	250	Hoo Djoen Nio dan Krisna Wijaya	30	15/04/1998	20/12/2010
26	HGB	251	Krisna Wijaya	30	15/04/1998	20/12/2010
27	HGB	252	Bing Hartono Budi Taslim	24	15/04/1998	20/12/2010
28	HGB	253	Bing Hartono Budi Taslim	30	15/04/1998	20/12/2010
29	HGB	254	Bing Hartono Budi Taslim	24	15/04/1998	20/12/2010
30	HGB	255	Bing Hartono Budi Taslim	24	15/04/1998	20/12/2010
31	HGB	256	Bing Hartono Budi Taslim	24	15/04/1998	20/12/2010
32	HGB	257	Jumari	24	15/04/1998	20/12/2010
33	HGB	258	P. Bambang Abimanyu S	30	15/04/1998	20/12/2010
34	HGB	259	P. Bambang Abimanyu S	30	15/04/1998	20/12/2010
35	HGB	260	Suwanie Majawatie, SE	24	15/04/1998	20/12/2010
36	HGB	261	Suwanie Majawatie, SE	24	15/04/1998	20/12/2010
37	HGB	262	Haji Muchamad Muhyin	24	15/04/1998	20/12/2010
38	HGB	263	Ramli bin Umar	24	15/04/1998	20/12/2010
39	HGB	264	Ramli bin Umar	24	15/04/1998	20/12/2010
40	HGB	265	Idrus	24	15/04/1998	20/12/2010
41	HGB	266	Ramli bin Umar	24	15/04/1998	20/12/2010
42	HGB	267	Tjoang Sian Nen	24	15/04/1998	20/12/2010

43	HGB	268	Eko Yanti Listiyani Dewi Roon	24	15/04/1998	20/12/2010
44	HGB	269	Ray Sri Damarsih	24	15/04/1998	20/12/2010
45	HGB	270	Haji Moch Maksum	24	15/04/1998	20/12/2010
46	HGB	271	Suwanie Majawatie, SE	24	15/04/1998	20/12/2010
47	HGB	272	Muslikh	24	15/04/1998	20/12/2010
48	HGB	273	Budi Astuti	27	15/04/1998	20/12/2010
49	HGB	274	Titiek Budiningsih	27	15/04/1998	20/12/2010
50	HGB	275	Budi Astuti	27	15/04/1998	20/12/2010
51	HGB	276	Budi Astuti	24	15/04/1998	20/12/2010
52	HGB	277	Edison	24	15/04/1998	20/12/2010
53	HGB	278	Tjoang Sian Nen	24	15/04/1998	20/12/2010
54	HGB	279	Johana Lidyawati	24	15/04/1998	20/12/2010
55	HGB	280	Ismadi, SH	24	15/04/1998	20/12/2010
56	HGB	281	Lenny Agustin	30	15/04/1998	20/12/2010
57	HGB	282	Wee Ming Deny	30	15/04/1998	20/12/2010
58	HGB	283	Wee Ming Deny	24	15/04/1998	20/12/2010
59	HGB	284	Lenny Agustin	24	15/04/1998	20/12/2010
60	HGB	285	Wee Ming Deny & Lelyana Sari Dewi	24	15/04/1998	20/12/2010
61	HGB	286	Wee Ming Deny & Lelyana Sari Dewi	24	15/04/1998	20/12/2010
62	HGB	287	Wee Ming Deny & Lelyana Sari Dewi	24	15/04/1998	20/12/2010
63	HGB	288	Wee Ming Deny	24	15/04/1998	20/12/2010
64	HGB	289	Chamdanah	24	15/04/1998	20/12/2010
65	HGB	290	Muji Susiloningsih	24	15/04/1998	20/12/2010
66	HGB	291	Asril	24	15/04/1998	20/12/2010
67	HGB	292	Asril	24	15/04/1998	20/12/2010
68	HGB	293	Haji Komari	30	15/04/1998	20/12/2010
69	HGB	294	A. Herman Santoso	24	15/04/1998	20/12/2010
70	HGB	295	Yusuf Sastradi	30	15/04/1998	20/12/2010
71	HGB	296	Muslikh	24	15/04/1998	20/12/2010
72	HGB	297	Faoziah	30	15/04/1998	20/12/2010
73	HGB	298	Johana Lidyawati	24	15/04/1998	20/12/2010
74	HGB	417	Bing Hartono Andi Taslim	33	04/08/2004	20/12/2010
				1845		

Sumber : Data Sekunder, Inventarisasi Data HGB di atas HPL No 1 (Ruko Bandarjo) Kelurahan Bandarjo, Kecamatan Ungaran Barat, Kabupaten Semarang, Tahun 2010

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa ternyata jangka waktu yang diberikan oleh Kantor Pertanahan tidaklah 20 tahun seperti yang tertera dalam Perjanjian Kerjasama antara pihak

kesatu dan pihak kedua (Pasal 6 ayat (3) Perjanjian Kerjasama). Seharusnya jangka waktu 20 tahun tersebut dihitung sejak tanggal diberikannya status Hak Guna Bangunan oleh Kantor Pertanahan. Dalam hal ini ada 3 periode pemberian HGB yaitu tanggal 12 Desember 1996, tanggal 15 April 1998 dan terakhir tanggal 04 Agustus 2004. Jangka waktu yang diberikan oleh Kantor Pertanahan 3 macam, yaitu 14 tahun, 12 tahun dan 6 tahun. HGB tersebut kesemuanya berakhir tanggal 20 Desember 2010. Jadi jangka waktu HGB tersebut dihitung oleh Kantor Pertanahan dimulai sejak dikeluarkan sertipikat Hak Pengelolaan Nomor 1/Bandarjo yang dikuasai oleh pihak kesatu yaitu tanggal 20 Desember 1990. Hal ini dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang agar seluruh Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan bisa berakhir secara serentak dan bisa dikembalikan secara utuh kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang selaku pemegang Hak Pengelolaan.

2. Kewenangan Pemegang Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Guna Bangunan Diatas Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo Untuk Memperpanjang Atau Memperbaharui Haknya.

Perjanjian Kerjasama Pembangunan Pusat Perbelanjaan Ungaran yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang selaku pemegang Hak Pengelolaan dengan PT Citraco Utama Semarang menjadi landasan hukum untuk pemberian bagian-bagian dari tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga. Hal tersebut kemudian dilanjutkan dengan permohonan hak atas tanah bagi pihak ketiga yang merupakan momentum lahirnya Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan berdasarkan Pasal 35 UUPA , adalah :

“Hak guna-bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun”

Dikatakan tanah bukan miliknya sendiri dapat berarti bahwa bangunan tersebut berdiri di atas tanah Negara yang dalam hal ini memerlukan penetapan Pemerintah maupun bangunan tersebut berdiri di atas tanah milik orang lain (manusia/badan hukum) yang dalam hal ini perlu dibuatkan perjanjian tertulis antara pemilik tanah dan pemakai/pendiri bangunan tersebut. Perjanjian ini harus dibuat dengan akta otentik.⁴⁷

⁴⁷ Benny Bosu, *Perkembangan Terbaru (Tanah, Tanggungan dan Condominium)*, (Jakarta; Medisa, 1997), hal. 43.

Permohonan status Hak Guna Bangunan dapat diberikan atas tanah Negara, tanah Hak Pengelolaan dan tanah Hak Milik. Pemberian status Hak guna Bangunan untuk masing-masing tanah tersebut berbeda-beda. Berikut ketentuan mengenai terjadinya HGB :

- a. Hak Guna Bangunan atas Tanah Negara diberikan dengan keputusan, pemberian hak (ketetapan Pemerintah) oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk.
2. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik terjadi berdasarkan perjanjian tertulis antara pemegang Hak Milik dengan pihak yang akan memperoleh Hak Guna Bangunan. Perjanjian tersebut berupa akta yang dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang kemudian didaftarkan di Kantor Pertanahan.
3. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan yang kemudian didaftarkan di Kantor Pertanahan.⁴⁸

Pemegang Hak Guna Bangunan menurut Pasal 19 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 Tentang

⁴⁸Salim HS, *Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia*, (Jakarta; Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 129.

Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah adalah Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Pemegang HGB yang tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana tersebut di atas, dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat, apabila tidak dilaksanakan, HGB tersebut hapus karena hukum.

1. Jangka Waktu, Perpanjangan dan Pembaharuan Hak Guna Bangunan

Jangka waktu yang diberikan untuk status Hak Guna Bangunan menurut Pasal 35 ayat (1) UUPA adalah 30 tahun. Dan dalam Pasal 35 ayat (2) disebutkan bahwa

“Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.”

Perpanjangan jangka waktu tersebut diajukan 2 tahun sebelum haknya berakhir. Bila jangka waktu pemberian dan masa perpanjangannya telah berakhir, maka pemegang hak dapat diberikan pembaharuan HGB atas tanah yang sama.

Syarat perpanjangan dan pembaharuan HGB menurut Pasal 26

PP No 40 tahun 1999 adalah:

- (1) Hak Guna Bangunan atas tanah Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, atas permohonan pemegang hak dapat diperpanjang atau diperbaharui, jika memenuhi 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; dan
 - c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19.
 - d. tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan.
- (2) Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diperpanjang atau diperbaharui atas permohonan pemegang Hak Guna Bangunan setelah mendapat persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan.

2. Hak dan Kewajiban Pemegang Hak Guna Bangunan

- a. Hak dari pemegang HGB yaitu:
 1. Berhak menguasai dan mempergunakan tanah yang diberikan dengan HGB selama waktu tertentu untuk mendirikan dan mempunyai bangunan untuk keperluan pribadi atau usahanya; serta
 2. Untuk mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain; dan
 3. Membebaninya.⁴⁹

⁴⁹ Salim HS, Op.Cit, hal. 132

- b. Kewajiban pemegang HGB bila disimpulkan dari PP Nomor 40 Tahun 1996, yaitu:
1. Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
 2. Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya;
 3. Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya, serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
 4. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan HGB kepada Negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah HGB itu hapus;
 5. Menyerahkan sertifikat HGB yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan;
 6. Jika tanah HGB karena keadaan geografis atau lingkungan atau sebab-sebab lain letaknya sedemikian rupa sehingga mengurung atau menutup pekarangan atau sebidang tanah lain dari lalu lintas umum atau jalan air, pemegang HGB wajib memberikan jalan keluar

atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung.

3. Pembebanan Hak Guna Bangunan

HGB dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan dan Hak Tanggungan yang membebani HGB tersebut akan menjadi hapus apabila HGB tersebut hapus. HGB di atas tanah Hak Milik maupun di atas Hak Pengelolaan dapat dijadikan sebagai obyek Hak Tanggungan. Tenggang waktu yang diberikan untuk tanah HGB diatas tanah Hak Milik maupun tanah Hak Pengelolaan adalah maksimal waktu sesuai dengan masa berlakunya HGB tersebut.

4. Peralihan Hak Guna Bangunan

Pasal 34 PP Nomor 40 Tahun 1996 menyebutkan bahwa HGB dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Peralihan HGB ini dapat terjadi karena:

- a. Jual Beli
- b. Tukar menukar
- c. Penyertaan dalam modal
- d. Hibah
- e. Pewarisan.

Khusus untuk peralihan HGB di atas tanah Hak Milik atau Hak Pengelolaan harus dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Milik atau Hak Pengelolaan yang bersangkutan.

5. Hapusnya Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan

Ada beberapa hal yang mengakibatkan HGB hapus yaitu:

- a. Berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan.
- b. Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang/pemegang hak Pengelolaan/pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir, karena:
 1. Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak;
 2. Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban yang tertuang dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Milik atau Hak Pengelolaan;
 3. Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
- c. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir.
- d. Dicabut untuk kepentingan umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.

- e. Tanah tersebut ditelantarkan dalam arti sama sekali tidak dimanfaatkan.
- f. Tanahnya musnah karena suatu keadaan di luar dugaan dan kemampuan manusia atau dalam hukum disebut Overmacht/Forcemajeur.
- g. Pemegang hak tidak lagi memenuhi syarat-syarat mengenai subjek HGB.⁵⁰ 65

Konsekuensi yuridis terhadap hapusnya HGB diatur lebih lanjut sebagai berikut:

1. Hapusnya HGB atas tanah negara, mengakibatkan tanahnya menjadi tanah negara. Apabila HGB hapus dan tidak diperpanjang atau diperbaharui, bekas pemegang hak wajib membongkar bangunan-bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanahnya kepada negara dalam keadaan kosong selambat-lambatnya dalam waktu 1 (satu) tahun sejak hapusnya HGB. Namun, apabila bangunan, tanaman, dan benda-benda yang ada di atasnya diperlukan oleh pemerintah, maka kepada pemegang hak diberikan ganti rugi yang bentuk dan jumlahnya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

⁵⁰ Benny Bosu, Op.Cit, hal. 50.

2. Hapusnya HGB atas tanah Hak Pengelolaan mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang hak pengelolaan; dan
3. Hapusnya HGB atas tanah Hak Milik mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Milik.

6. Perpanjangan dan Pembaharuan Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan Nomor 1/Bandarjo

Dalam Pasal 6 ayat (3) Perjanjian Kerjasama Pembangunan Pusat Perbelanjaan Ungaran antara Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dengan PT Citraco Utama Semarang disebutkan bahwa kepada pihak ketiga diberikan Hak Guna Bangunan selama 20 tahun di atas HPL atas nama Pemerintah Kabupaten Dati II Semarang terhitung sejak dikeluarkannya keputusan tentang Hak Guna Bangunan tersebut. Dalam perjanjian ini tidak memuat klausul mengenai kemungkinan perpanjangan Hak Guna Bangunan.

Menurut PP Nomor 40 Tahun 1996 Pasal 26 ayat (2) disebutkan bahwa Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diperpanjang atau diperbaharui atas permohonan

pemegang Hak Guna Bangunan setelah mendapat persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan. Tetapi sebagaimana ternyata dalam Pasal 6 ayat (4) bahwa setelah masa 20 tahun habis, hak atas tanah kembali pada pihak kesatu dan bangunan sepenuhnya menjadi milik pihak kesatu. Jadi dapat ditafsirkan bahwa pihak kesatu tidak menginginkan perpanjangan, pembaharuan maupun peningkatan atas hak atas tanah tersebut.

Walaupun PP Nomor 40 Tahun 1996 membuka kemungkinan untuk perpanjangan atau pembaharuan hak, namun tetap dengan syarat harus ada persetujuan dari pihak kesatu. Bila pihak kesatu setuju maka perpanjangan atau pembaharuan akan dikabulkan oleh Kantor Pertanahan atau merujuk pada perjanjian yang dibuat oleh pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga atau dengan perusahaan swasta selaku pihak kedua. Bila dalam perjanjian tidak ada klausul perpanjangan atau pembaharuan hak maka pihak ketiga tidak dapat memperpanjang atau memperbaharuinya. Konsekuensi yang didapat pihak ketiga adalah Hak Guna Bangunannya hapus dan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 30 huruf d dan e PP Nomor 40 Tahun 1996 pemegang Hak Guna Bangunan wajib menyerahkan kembali tanah yang diberikan

dengan Hak Guna Bangunan kepada pemegang Hak Pengelolaan sesudah Hak Guna Bangunan itu hapus serta menyerahkan sertipikat Hak Guna Bangunan yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.

3. **Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Guna Bangunan Diatas Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo Yang Telah Berakhir Jangka Waktunya**

Untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum atas bidang tanah, diperlukan perangkat hukum yang tertulis, lengkap, jelas, dan dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuan yang berlaku.

Hakikat kepastian hukum yang sebenarnya terletak pada kekuatan sertifikat kepemilikan hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan termasuk di pengadilan namun kepastian hukum dengan sistem negatif pada hakikatnya merupakan kepastian hukum yang relatif, dengan pengertian bahwa oleh peraturan perundang-undangan dijamin kepastian hukum selama tidak dibuktikan sebaliknya.⁵¹

⁵¹ S. Chandra, *Sertipikat Kepemilikan Hak Atas Tanah: Persyaratan Permohonan di Kantor Pertanahan*, (Jakarta;Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005), hal. 122

Di Indonesia perlindungan hukum yang disediakan pemerintah melalui Pasal 31 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan,

“Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”

Hubungan penerbitan sertipikat tanah dan kepastian hukum adalah hubungan sebab akibat. Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 telah menetapkan kepastian hukum yang lebih baik dibanding dengan PP No. 10 Tahun 1961. Jika di PP No. 10 Tahun 1961, belum ditentukan batas waktu bagi pihak ketiga untuk menggugat pemilik sertifikat tanah, maka Pasal 32 ayat (2) PP 24 Tahun 1997 menentukan batas waktu bagi pihak ketiga untuk menggugat, yakni 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya sertifikat tersebut. Hanya pada usia sertifikat di bawah 5 tahun sajalah pihak lain diberikan kesempatan untuk menggugat kepemilikan atau penguasaan hak atas tanah pemegang sertifikat, kalau memang mempunyai bukti yang juga berkekuatan hukum sama derajatnya.

Ketentuan di atas ditegaskan dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang berbunyi :

1. Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.
2. Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Perlindungan hukum yang diberikan oleh perundangan dan perjanjian kerjasama hanya ada pada saat jangka waktu Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan belum berakhir. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 32 PP Nomor 40 Tahun 1996 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 untuk mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain dan membebaninya.”

Walaupun masih tetap ada pembatasan yaitu untuk mengalihkan hak tersebut pada pihak lain dan membebaninya harus mendapatkan persetujuan tertulis dari pihak kesatu sebagai pemegang Hak Pengelolaan

Tanah Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang setelah jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut berakhir pada tanggal 20 Desember 2010, Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaannya juga menjadi hapus karena Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam Perjanjian Kerjasamanya tidak memberi ruang kepada pihak ketiga untuk memperpanjang atau memperbaharui haknya. Kebijakan yang diberikan Pemda kabupaten Semarang kepada para pemilik ruko adalah memberikan perpanjangan waktu untuk sementara dan tidak serta merta diminta menutup usahanya dan mengosongkan tempat usahanya. Pemda Kabupaten Semarang sendiri belum menentukan secara pasti akan digunakan sebagai apa tanah Hak Pengelolaan tersebut. Sesuai kesepakatan antara Pemda kabupaten Semarang dengan pemilik ruko di Ungaran Plaza hubungan hukum yang terjadi kemudian adalah sewa menyewa, karena secara otomatis bila status Hak Guna Bangunan habis masa berlakunya dan tidak diijinkan lagi untuk diperbaharui maka tanah tersebut akan kembali ke pemegang Hak Pengelolaan. Sebagai kompensasi atas sewa menyewa tersebut maka para pemilik ruko untuk selanjutnya akan dikenakan retribusi daerah sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Retribusi Pelayanan Pasar. Dalam perjanjian

kerjasama yang dibuat oleh Pemda kabupaten Semarang dengan PT Citraco Utama Semarang.

Konflik yang sempat terjadi ketika berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan Nomor 1/Bandarjo adalah disebabkan karena :

1. Kurangnya informasi kepada pihak ketiga ketentuan-ketentuan hukum status tanah Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan.
2. Kurangnya pemahaman pihak ketiga mengenai perjanjian kerjasama antara Pemda Kabupaten Semarang dan PT Citraco Utama Semarang sebagai pengembang, dimana dalam perjanjian tersebut disyaratkan waktu 20 tahun untuk status Hak Guna Bangunan dengan ketentuan tidak dapat dimohonkan perpanjangan, peningkatan maupun pembaharuan hak.
3. Ketika terjadi pemindahan hak dan pembebanan hak, tidak dimintakan rekomendasi atau ijin dari Pemda kabupaten Semarang selaku pemegang Hak Pengelolaan. Ijin ini tidak diminta dilengkapi oleh PPAT maupun pihak Kantor Pertanahan setempat ketika akan mendaftarkan balik nama maupun Hak Tanggungan.
4. Ketiadaan ijin dari Pemda Kabupaten Semarang ini tentu memutus informasi bahwa tanah tersebut berjangka waktu seperti yang

tertera dalam sertipikat tanpa dapat dimintakan perpanjangan, peningkatan maupun pembaharuan hak.

5. Dengan ketiadaan informasi tersebut, maka pihak ketiga menganggap Tanah Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan memiliki ketentuan yang sama dengan tanah Hak Guna Bangunan diatas Tanah Negara yang dapat dimintakan perpanjangan, peningkatan dan pembaharuan hak.
6. Karena dianggap sama maka *value* dari bangunan tersebut meningkat pesat dan membumbung tinggi sampai kisaran 1,5 M untuk satu bangunannya, akhirnya pihak ketiga yang paling akhir memiliki tanah tersebut merasa tertipu.

Dari uraian di atas, maka perjanjian kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dengan PT. Citraco Utama mengenai pembangunan Pusat Perbelanjaan Ungaran pada dasarnya hanya mengikat kedua belah pihak. Pihak Kesatu dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Semarang mempunyai kewajiban untuk menyediakan lahan dalam pembangunan, sedangkan Pihak Kedua yaitu PT. Citraco Utama mempunyai kewajiban membangun, mengoperasikan dan menyerahkan kembali kepada pemilik tanah (dalam hal ini Pemerintah Daerah) setelah jangka waktu yang disepakati telah berakhir. Namun karena di dalam perjanjian

melibatkan pihak ketiga, yaitu adanya hak Pihak Kedua untuk memasarkan dan mengajukan permohonan Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan untuk pihak ketiga yang membeli tanah dan bangunan tersebut, maka pihak ketiga mempunyai hak untuk mengetahui isi perjanjian baik hal tersebut diminta ataupun tidak oleh pihak ketiga. Dengan diketahuinya isi perjanjian tersebut pihak ketiga dapat mengerti kewenangannya dalam menguasai tanah Hak Guna Bangunan yang diberikan di atas Hak Pengelolaan tersebut sehingga tidak akan mengalami kerugian di kemudian hari. Mengingat bahwa secara umum yang dipahami oleh masyarakat adalah Hak Guna Bangunan yang mempunyai sifat dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain dengan cara, jual beli, tukar menukar, penyertaan dalam modal, hibah, pewarisan serta dapat dibebani oleh Hak Tanggungan, tanpa melihat latar belakang bahwa tanah tersebut bukanlah Hak Guna Bangunan murni melainkan merupakan tanah dengan status Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan.

Pasal 6 ayat (3) Perjanjian Kerjasama menyebutkan bahwa kepada pihak ketiga diberikan Hak Guna Bangunan selama 20 tahun di atas HPL atas nama Pemerintah Kabupaten Dati II Semarang terhitung sejak dikeluarkannya keputusan tentang Hak Guna Bangunan tersebut. Namun ternyata jangka waktu yang diberikan oleh

Kantor Pertanahan tidaklah 20 tahun seperti yang tertera dalam Perjanjian Kerjasama antara pihak kesatu dan pihak kedua. Dalam hal ini ada 3 periode pemberian Hak Guna Bangunan yaitu tanggal 12 Desember 1996, tanggal 15 April 1998 dan terakhir tanggal 04 Agustus 2004. Jangka waktu yang diberikan oleh Kantor Pertanahan 3 macam, yaitu 14 tahun, 12 tahun dan 6 tahun. Hak tersebut kesemuanya berakhir tanggal 20 Desember 2010.

Jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut dihitung oleh Kantor Pertanahan dimulai sejak dikeluarkan sertipikat Hak Pengelolaan Nomor 1/Bandarjo yang dikuasai oleh pihak kesatu yaitu tanggal 20 Desember 1990. Bila mengacu pada perjanjian kerjasama maka seharusnya jangka waktu Hak Guna Bangunan dihitung 20 tahun sejak diterbitkannya keputusan pemberian Hak Guna Bangunan kepada pihak ketiga. Walaupun dalam Pasal 35 ayat (1), (2) UUPA jangka waktu Hak Guna Bangunan ditetapkan paling lama 30 tahun, dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Sehingga yang terjadi seolah-olah Hak Guna Bangunan yang diperoleh pihak ketiga berasal dari pemecahan/pemisahan sebagian Hak Guna Bangunan milik Pemerintah Kabupaten Semarang, yang .jangka waktu berakhirnya hak mengikuti jangka waktu sertipikat induknya. Sedangkan hak yang dimiliki Pemerintah Kabupaten Semarang sebagai dasar pemberian

Hak Guna Bangunan kepada Pihak Ketiga adalah Hak Pengelolaan dengan jangka waktu selama masih dipergunakan untuk kompleks pertokoan dan pusat perbelanjaan, bukan Hak Guna Bangunan yang berjangka waktu 20 tahun dan berakhir tanggal 20 Desember 2010.

Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Dengan adanya sertipikat maka seseorang memperoleh perlindungan hukum atas kepemilikan atau penguasaan hak atas tanah. Perlindungan hukum kepada pemegang Hak Guna Bangunan diberikan oleh peraturan perundang-undangan dan perjanjian kerjasama hanya selama jangka waktu Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan belum berakhir. Pemegang Hak Guna Bangunan tidak dapat diganggu gugat ataupun dituntut oleh pihak lain yang merasa ikut memiliki hak atas Hak Guna Bangunan tersebut. Walaupun masih tetap ada pembatasan yaitu untuk mengalihkan hak tersebut pada pihak lain dan membebaninya harus mendapatkan persetujuan tertulis dari pihak kesatu sebagai pemegang Hak Pengelolaan. Sedangkan untuk memperoleh ijin ataupun persetujuan tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan dengan

pemegang hak yaitu Pemerintah Daerah untuk melakukan perbuatan hukum peralihan hak ataupun pembebanan hak atas tanah sangatlah sulit, bahkan tidak mungkin. Karena dari perjanjian kerjasama memang peluang untuk memperpanjang hak maupun memperbarui hak sama sekali tidak ada. Sehingga pemegang Hak Guna Bangunan hanya memegang sertipikat Hak Guna Bangunan sebagai alat bukti kepemilikan tanpa bisa melakukan perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah yang dimilikinya serta tidak mendapat perlindungan hukum apapun tentang perpanjangan hak ataupun pembaruan haknya apabila jangka waktu haknya telah habis.

Permasalahan yang terjadi ketika berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo bersumber dari perjanjian awal sebagai dasar pemberian hak yaitu perjanjian kerjasama dan juga kurangnya pemahaman tentang pengertian Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan, oleh karena itu hal-hal yang diperlukan adalah :

1. Dalam pembuatan perjanjian sebagai dasar dalam pemberian Hak Guna Bangunan, tentang kewenangan dari pihak ketiga selaku pemegang Hak Guna Bangunan hendaklah lebih jelas dan tegas.

2. Pihak ketiga hendaknya dapat mengetahui juga isi dari perjanjian tersebut, sehingga dapat memahami wewenangnya sebagai pemegang Hak Guna Bangunan.
3. Adanya jaminan kepastian bahwa pihak ketiga dapat memperoleh persetujuan tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan untuk melakukan perbuatan hukum peralihan hak dan pembebanan hak.
4. Apabila dalam perjanjian tersebut memuat tentang jangka waktu kerjasama, hendaknya dipisahkan dengan jangka waktu pemberian Hak Guna Bangunan.
5. Untuk menghindari adanya pemberian hak dan jangka waktu berakhirnya hak yang berbeda-beda, hendaknya dalam pengajuan permohonan hak dilakukan dalam waktu yang bersamaan.

BAB IV

PENUTUP

H. Kesimpulan

1. Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dengan PT Citraco Utama Semarang sebagai dasar pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo adalah Surat Perjanjian Kerjasama Pembangunan Pusat Perbelanjaan Ungaran, dibuat di bawah Nomor 642.3/02497/02/CH/SPKS/V/89 tertanggal 03 Mei 1989 menyatakan telah terjadi kesepakatan antara pihak kesatu dengan pihak kedua dalam proyek pembangunan pusat perbelanjaan di atas tanah Hak Pengelolaan Pemda Kabupaten Semarang. Pasal satu perjanjian tersebut menyebutkan bahwa pihak kesatu menyediakan tanah seluas $\pm 3.840 \text{ m}^2$ dengan status Hak Pengelolaan tercatat atas nama pihak kesatu. Selanjutnya pihak kesatu menunjuk dan memberikan ijin kepada pihak kedua untuk membangun tanah tersebut menjadi Pusat Perbelanjaan Ungaran dengan ketentuan bahwa dana untuk membangun kompleks pertokoan itu berasal dari pihak kedua. Ketentuan ini disebutkan kembali secara tegas pada pasal 4 perjanjian kerjasama tersebut, yaitu bahwa biaya atau dana yang diperlukan

dalam pelaksanaan proyek pembangunan tersebut sepenuhnya ditanggung oleh pihak kedua. Sehingga perjanjian kerjasama tersebut dapat dijadikan landasan hukum sebagai permohonan hak atas tanah bagi pihak ketiga yaitu Hak Guna Bangunan. Hal ini ternyata jelas dalam Pasal 6 ayat (3) perjanjian kerjasama tersebut.

2. Kewenangan pemegang Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo untuk memperpanjang atau memperbaharui haknya adalah tidak ada. Pihak ketiga selaku pemegang Hak Guna Bangunan tidak dapat memperpanjang atau memperbaharuinya haknya. Hal ini merujuk pada perjanjian yang dibuat, dimana dalam perjanjian tidak ada klausul perpanjangan atau pembaharuan hak. Maka konsekuensi yang didapat pihak ketiga adalah Hak Guna Bangunannya hapus dan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 30 huruf d dan e PP Nomor 40 Tahun 1996 pemegang Hak Guna Bangunan wajib menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan kepada pemegang Hak Pengelolaan sesudah Hak Guna Bangunan itu hapus serta menyerahkan sertifikat Hak Guna Bangunan yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.
3. Perlindungan hukum bagi pemegang Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Nomor : 1/Bandarjo yang telah berakhir waktunya

adalah tidak ada lagi perlindungan hukum bagi pihak ketiga (pemegang Hak Guna Bangunan). Perlindungan hukum yang diberikan oleh perundangan dan perjanjian kerjasama hanya ada pada saat jangka waktu Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan belum berakhir. Tanah Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang akan hapus setelah jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut berakhir karena dalam Perjanjian Kerjasama tidak memberi ruang kepada pihak ketiga untuk memperpanjang atau memperbaharui haknya.

I. Saran

1. Perlunya sosialisasi kepada masyarakat tentang ketentuan-ketentuan hukum mengenai tanah Hak Guna Bangunan diatas tanah hak Pengelolaan berikut kepada para pihak atau instansi yang terkait dengan pertanahan seperti PPAT maupun Kantor Pertanahan yang ternyata juga belum mengetahui hal tersebut. Hal ini perlu dilakukan sebagai antisipasi penyimpangan dan pelanggaran yang nantinya bisa memicu permasalahan.
2. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang nanti bila ingin membuat lagi perjanjian penyerahan sebagian tanah hak Pengelolaannya kepada pihak ketiga harus lebih rinci lagi dengan

mencantumkan ketentuan untuk permohonan ijin bila ingin melakukan sebuah perbuatan hukum atas tanah tersebut.

3. Agar dapat dibuat peraturan perundangan yang khusus mengenai Hak Pengelolaan sehingga bisa menjadi pedoman bagi para pihak yang berkepentingan memanfaatkan tanah tersebut.
4. Pihak-pihak yang merasa dirugikan akibat tiadanya informasi tentang hak untuk perpanjangan ataupun pembaharuan hak dapat mengajukan tuntutan karena tidak dipenuhinya hak-hak mereka sebagai konsumen berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen maupun Pasal 1320 dan Pasal 1365 KUHPerdara.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Ardiwilaga, R. Rustandi, 1962, *Hukum Agraria Indonesia*, NU Masa Baru, Bandung.
- Ardhiwisastra, Yudha Bhakti, 1999, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*, PT. Alumnini, Bandung.
- Apeldoorn, L.J van, 2005, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta
- Bosu, Benny, 1997, *Perkembangan Terbaru (Tanah, Tanggungan dan Condominium)*, Medisa, Jakarta.
- Chandra, S., 2005, *Sertipikat Kepemilikan Hak Atas Tanah: Persyaratan Permohonan di Kantor Pertanahan*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Chulaemi, Achmad, 1988, *Hukum Agraria Perkembangan Macam-Macam Hak Atas Tanah dan Pemindahannya*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.
- Erwiningsih, Winahyu, 2009, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta.
- Faisal, Sanapiah, 1989, *Format-format Penelitian Sosial, Dasar-dasar dan Aplikasi*, Rajawali, Jakarta.
- Harsono, Boedi, 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, PT Djambatan, Jakarta
- _____, 2003, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- _____, 2003, *Hukum Agraria Indonesia Jilid I*, Djambatan, Jakarta

- HS, Salim, 2005, *Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- H. Muchsin dan Imam Koeswahyono, 2008, *Aspek Kebijaksanaan, Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Hasni, 2008, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Hadi, Soetrisno, 1985, *Metodologi Reseach Jilid II*, Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta.
- Noor, Aslan, 2006, *Konsepsi Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, CV Mandar Maju, Bandung.
- Parlindungan, A.P, 1994, *Bunga Rampai Hukum Agraria serta Landreform Bagian II*, Mandar Maju, Bandung,
_____, 1998, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung.
- Sitorus, Oloan dan Zaki Sierrad, 2006, *Hukum Agraria Di Indonesia Konsep Dasar Dan Implementasi*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta.
- Siregar, Doli D., 2004, *Manajemen Aset*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Sutedi, Adrian, 2009, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar grafika, Jakarta.
- Subadi, 2010, *Penguasaan dan Penggunaan Tanah Kawasan Hutan*, Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Sumardjono, Maria S.W., 2007, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, Kompas, Jakarta.
- Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sunggono, Bambang, 2002, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta.

Soemitro, Ronny Hanitijo, 1994, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Soekanto, Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.

Zein, Ramli, 1994, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta.

B. Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan

Undang-Undang Nomor : 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor : 8 tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara

Peraturan Pemerintah Nomor : 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor : 6 tahun 2006 juncto Peraturan Pemerintah Nomor : 38 tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara

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

Surat Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 630.1-3433 tertanggal 17 September 1998 perihal agunan sertipikat diatas tanah Hak Pengelolaan.

C. Internet

<http://www.kabsemarang.go.id>

Slamet Santoso, 09 Agustus 2008, *Penalaran Induktif dan Deduktif (Materi1)*, <http://ssantoso.blogspot.com/2008/08/penalaran-induktif-dan-deduktif-materi.html>.

D. Jurnal/Karya Ilmiah

Harjono, 2006, *Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Yang Menderita Kerugian Dalam Transaksi Properti Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (Studi Pada Pengembang Perumahan PT. Fajar Bangun Raharja Surakarta)*, Yustisia Edisi Nomor 68 Mei – Agustus, UNS Surakarta

Pedoman Penulisan Usulan Penelitian Tesis, 2010, Program Studi Magister Kenotariatan Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Semarang

Siboro, Anggasana, 2006, Tesis : *Kebijakan Pemberian Hak Pengelolaan Atas Tanah Dalam Perspektif Otonomi Daerah (Studi Pemerintah Kota Medan)*, Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, Medan.