

Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Realitas Pembangunan Indonesia

Wendy Agus Budiawan

Fakultas Hukum, Universitas Yos Soedarso; wendyagusbudiawan@yahoo.com

ABSTRACT

Management Right on Land (HPL) is right outside in Act No. 5 of 1960 on Basic Regulation on Agrarian Principles (Undang-undang Pokok Agraria/UUPA) that grow and develop in accordance with the demands of the development. Rights that has existed since the colonial era already formulated in a special regulation, so that the holders of HPL with are third parties who utilize HPL within the law and morals. Development held in Indonesia still requires the existence of HPL, due to limited government funds and the empowerment of government agencies central government and local government. HPL may become a test of the right control of the country. Are the economically weak have a place in existence in order to compensate parties who HPL always "land eklpoitation " the investors.

Key word: Management Right, value, development.

ABSTRAK

Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) adalah hak di luar UUPA yang tumbuh dan berkembang sesuai dengan tuntutan pembangunan. Hak yang telah ada sejak zaman penjajahan perlu dirumuskan dalam suatu peraturan perundang-undangan, sehingga antara pemegang HPL dengan pihak ketiga yang memanfaatkan HPL berada dalam koridor Kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan. Pembangunan yang berlangsung di Indonesia masih membutuhkan eksistensi HPL, akibat keterbatasan dana pemerintah, dan dalam rangka pemberdayaan Instansi Pemerintah (pusat) maupun Pemerintah Daerah. HPL dapat menjadi alat uji terhadap hak menguasai dari negara. Apakah golongan ekonomi lemah telah mendapat tempat dalam eksistensi HPL guna mengimbangi pihak yang senantiasa "mengeklpoitasi tanah" yaitu pihak pemodal.

Kata Kunci: Hak Pengelolaan, nilai, Pembangunan

PENDAHULUAN Latar Belakang

Pro dan kontra terhadap eksistensi Hak Pengelolaan atas Tanah (selanjutnya disingkat HPL) terus bergulir. Apabila kerancuan ini terus berlangsung, maka akan berdampak kepada persoalan pertanahan yang tidak kunjung selesai. Suka atau tidak suka HPL adalah realitas pembangunan Indonesia yang masyarakat sangat heterogen dan struktur tanahnya sangat variatif. Di sisi lain, sistem pendaftaran tanah belum maksimal, sehingga luas tanah negara akan lebih luas dibanding tanah hak, sebagai contoh 85 juta bidang tanah di Indonesia, baru 31 persen yang terdaftar, dibutuhkan waktu paling cepat 20 tahun untuk pendaftaran semua tanah. Akibatnya banyak terjadi tanah terlantar.

Pembangunan Indonesia menuntut eksistensi HPL perlu disempurnakan untuk dikoreksi sesuai dengan hakekat dan prinsip-prinsip hukum baik itu segi filosofis, yuridis dan sosiologis. Fakta hukum menunjukkan pembangunan yang tengah berlangsung di Indonesia masih memerlukan keberadaan HPL sebagai bagian dari hak menguasai dari negara, segera diatur dengan tepat dalam

rangka mengatasi persoalan kemiskinan, ketidak-merataan penduduk, letak geografis Indonesia, pemusatan pembangunan, dan dampak dari tanah terlantar.

Penyeimbangan penggunaan HPL untuk golongan ekonomi lemah dengan akses yang terbatas adalah mimpi yang harus diwujudkan negara. Kecenderungan tanah HPL pada komo-ditas ekonomi, dimana tanah dieksploitasi untuk kepentingan spekulasi dan pembangunan yang kurang berpihak kepada rakyat, harus diwaspadai baik secara preventif dan refresif oleh sistem perundang-undangan nasional.

Hak Pengelolaan Atas Tanah adalah hak atas tanah di luar UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Sekalipun para ahli banyak yang menyangsikan bahwa HPL bukanlah hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 16 UUPA (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Guna usaha, dan lain-lain) atau hak-hak Keperdataan atas tanah. Namun Pasal 12 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah telah mengkonstruksikan HPL adalah hak administrasi tanah. HPL merupakan salah satu wujud nyata bahwa hukum pertanahan adalah bagian hukum administrasi.

Ketidaksingkronan perundang-undangan mendudukkan eksistensi HPL menimbulkan pendapat bahwa telah terjadi pergeseran sifat HPL cenderung ke arah Perdata. Puncak dari keinginan Pemerintah untuk mengiring HPL pada ranah privat terakumulasi pada konsep Rancangan Perubahan UUPA “pernah ada keinginan” untuk memasukkan hak pengelolaan pada hak keperdataan (Pasal 16 UUPA). Apabila keinginan ini terwujud maka “*asas domein*” (negara pemilik tanah) sebagai politik penjajah akan kembali berkibar di Indonesia. Akibatnya banyak pihak yang kontra terhadap eksistensi HPL. Diantaranya pendapat Soedjarwo Soeromihardjo “Hak-hak pemegang HPL meningkatkan kembali pada hak-hak pertuanan dalam tanah partikelir, sehingga hak-hak yang bertentangan dengan tujuan UUPA hidup kembali”.

Ke depan HPL perlu dikembalikan pada *khitohnya* yaitu hak publik atau bagian dari hak menguasai dari negara, perundang-undangan perlu menselaraskan fungsi hak pengelolaan baik secara vertikal maupun horizontal, sehingga kehadiran HPL tidak mengacaukan sistem hukum pertanahan nasional. Pemegang HPL maupun pihak ketiga yang memanfaatkan tanah HPL tetap dalam kerangka hukum dan moral, bahwa tanah sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat bukan kemakmuran kelompok pemodal dan “tuan tanah”.

Harus diakui bahwa sejarah HPL telah ada sejak Pemerintahan Hindia Belanda dengan menggunakan istilah “*in beheer*”, yang kemudian oleh pemerintah Indonesia diterbitkan PP Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah Negara. Filosofi penjajah terhadap eksistensi HPL adalah ingin menguasai tanah jajahan sedangkan pada masa pemerintah Indonesia eksistensi HPL adalah jawaban terhadap kebutuhan pembangunan dan kondisi obyektif bangsa dan negara Indonesia.

Rumusan Masalah

Permasalahan yang timbul dalam penelitian ini adalah, sebagai berikut:

1. Bagaimana pembaharuan Pengaturan dan Pergeseran Istilah serta Subyek HPL?
2. Bagaimana eksistensi HPL saat ini?

METODE

Penelitian pada kali ini termasuk dalam jenis penelitian yuridis normatif. Hal ini dikarenakan dalam penelitian ini akan mengelaborasi, dan mengkomparasikan permasalahan yang ada dengan kondisi atau fakta dilapangan. Dengan begitu maka bisa dilihat apakah ada sebuah pelanggaran atau ketidak selarasan anatara peraturan yang ada dengan fakta dilapangan. Setelah ditemukan sebuah ketidak selarasan maka penulis akan berusaha untuk mencari sebuah solusi yang kongkret dalam sebuah permasalahan yang terjadi.

Metode penelitian yang digunakan pada saat ini mengacu pada argumentasi Philipus M. Hadjon. Dimana Phiipus M. Hadjon menyatakan bahwa harus adanya keselarasan antara hukum yang tertulis (Law in the book) dengan hukum yang ada dilapangan (Law in the action). Dengan begitu dalam pembahasan yang ada dalam ini pada awalnya akan membahas mengenai hukum yang

tertulis yang diambil dari beberapa sumber hukum. Selanjutnya penelitian ini akan membahas mengenai hukum yang berlaku dilapangan. Ketika ditemukan ketidak selarasan antara hukum yang tertulis dengan hukum yang ada dilapangan maka hal tersebut menjadi titik permasalahan. Permasalahan yang ada kemudian akan dibahas dengan beberapa sumber hukum yang terkait dengan penelitian ini. Dengan demikian dapat ditemukan beberapa solusi yang tidak bertentangan dengan hukum yang ada. Hal ini dikarenakan ketika sebuah solusi masih bertentangan dengan hukum maka akan menimbulkan sebuah permasalahan yang baru.

PEMBAHASAN

1. Pembaharuan Pengaturan dan Pergeseran Istilah serta Subyek HPL

Hak Pengelolaan atas tanah yang sering disebut HPL. Hak Pengelolaan lahir bukanlah didasarkan atas undang-undang akan tetapi didasarkan atas Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Menguasai Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya. Peraturan inilah yang pertama kami menggunakan istilah hak pengelolaan, sebagai mana disebutkan dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah dan ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan yang menentukan bahwa, "Jika tanah negara sebagai dimaksud dalam Pasal 1, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut di atas dikonversi menjadi hak pengelolaan sebagai dimaksud dalam Pasal 5 dan 6, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan"

Padahal UU No 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pada bagian Penjelasan Umum tidak menyebutkan dengan istilah "hak pengelolaan" melainkan "pengelolaan". Hal itu dapat ditemui pada Penjelasan Umum II angka (2) yang menyebutkan bahwa 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 peruntukkan dan keperluannya, misalnya dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan ke- pada suatu badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat 4) .

Dapat dikatakan bahwa Hak Pengelolaan dalam sistem hukum pertanahan nasional tidak disebut dalam UUPA secara nyata, tetapi hanya tersirat dalam penjelasan umum. Apabila diperhatikan secara seksama antara penjelasan umum UUPA dan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah dan ketentuan- ketentuan tentang Kebijakan, terdapat penambahan kata "Hak" didepan istilah "Pengelolaan". Perkembangan selanjutnya "fungsi" atau apek "kewenangan" pengelolaan telah bergeser kepada "hak". Pergeseran subyek HPI terjadi antara pasal dan Penjelasan UUPA. Perbedaan Pasal 2 ayat (4) dan penjelasan UUPA cukup dramatis. Pasal 2 ayat (4) hanya menyebut (2) dua subyek HPL yaitu daerah swatantra dan masyarakat hukum adat. Pada Penjelasan Subyek HPL dengan tiba-tiba muncul kata "Departemen", sedangkan kata-kata "masyarakat hukum adat" hilang. Dengan demikian secara yuridis antara pasal dan Penjelasan UUPA tidak sinkron, dalam memaknai subyek HPL, ada yang "dikembangkan" dan ada bagian yang "dihilangkan". Dalam dinamikanya subjek HPL semakin meluas ke badan profit pemerintah yakni BUMN dan BUMD.

Istilah "hak pengelolaan" semakin sering dijumpai baik dalam praktik, maupun teori hukum pertanahan, sebagaimana ditemui di dalam Pasal 1 ayat 2 Peraturan Menteri Negara Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan, yang memberi definisi Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

Istilah Hak pengelolaan ternyata tidak hanya dipergunakan oleh peraturan- peraturan yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional selaku badan negara yang menyelenggarakan bidang pertanahan, tetapi telah merambah kepada produk hukum berupa Peraturan Pemerintah (PP) sampai pada undang-undang. Hal tersebut dapat ditemui pada *Pertama*, Pasal 1 ayat (4) PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yang memberi definisi bahwa hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Pada Pasal 9 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang pendaftaran Tanah, juga mengatur bahwa hak pengelolaan merupakan salah satu obyek pendaftaran tanah; *Kedua*, PP

Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan hak Pakai atas Tanah, Pasal 1 ayat 2 menyebutkan hak pengelolaan adalah hak menguagai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya; *Ketiga*, Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 16 tahun 1985 yang berbunyi: Rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah negara atau hak pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; *Keempat*, UU Nomor 21 Tahun 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Pada Bab II Tentang Obyek pajak Pasal 2 ayat (3) huruf (f), hak pengelolaan termasuk salah satu obyekpajak

Istilah “hak pengelolaan” dari beberapa perundang-undangan di atas sudah demikian populer dalam perundang-undangan di Indonesia tidak hanya dalam bidang pertanahan, tetapi juga bidang-bidang Sumber Daya Alam dan perpajakan, property, dan lain-lain. Semua produk perundang-undangan berkeinginan mengkontruksikan kewenangan pengelolaan menjadi hak pengelolaan. Menurut hemat pemendatang “desa” dirasa perlu untuk dijadikan subjek HPL.

Istilah hak pengelolaan dari kalangan para ahli, sering dilihat dari segi makna dan subtansi yang diberikan perundang-undangan atas keberadaan hak pengelolaan, *Pertama*, Maria S.W. Sumardjono, memaknai hak pengelolaan (HPL) adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya (dalam hal ini pemegang HPL); *Kedua*, Boedi Harsono, Hak pengelolaan sebagai gempitan Hak Menguasai dari negara; *Ketiga*, A.P. Parlindungan adalah hak atas tanah di luar UUPA. Pendapat ahli di atas, sama-sama memberi arti bahwa HPL adalah bagian dari hak menguasai negara yang diatur di luar UUPA. Padahal yang menarik dari HPL tidak hanya ari pergeseran kewenangan tetapi “meluas” dan “menghilangnya” subyek HPL dalam UUPA itu sendiri.

Perkembangan kebijakan hak pengelolaan atas tanah yang dikonstruksikan pemerintah, menggambarkan bahwa Hak Pengelolaan sebagai suatu hak atas permukaan bumi yang didelegasikan oleh negara kepada suatu lembaga pemerintah, atau pemerintah daerah, badan hukum pemerintah, atau badan hukum pemerintah daerah, masyarakat hukum adat dengan kewenangan untuk: merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan; Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya; menyerah-kan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh pemegang hak pengelolaan tersebut, yang meliputi segi peruntukkan, penggunaan, jangka waktu dan keuangan, dengan ketentuan bahwa pemberi 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 Atas Tanah, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Keadaan semakin rumit dengan hadirnya UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dan PP No. 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah. Mendefinisikan Barang Milik Negara adalah barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Apakah HPL aset atau tidak ? karena HPL bukanlah diperoleh dari dana APBN. Apakah HPL dapat dikategorikan pada “perolehan lainnya”. Lebih tegas lagi aturan PP Nomor 6 Tahun 2006 menegaskan bahwa pihak ketiga yang memperoleh hak atas tanah di atas HPL tidak diperkenankan menjadikan objek bangun, kelola, sewa, serah (Build, Operate, and Transfer-BOT). Padahal di sebagian Daerah telah mengatur melalui Perda tentang kerjasama dengan pihak ketiga, seperti Kota Bandung melalui Perda Nomor 3 Tahun 2004.

Pertanyaan yang muncul adalah mampukah pemerintah mengelola sendiri seluruh aset tanah yang dimilikinya? Dan bagaimana dengan HPL yang selama ini telah dikerjasamakan dengan pihak ketiga melalui perjanjian yang mengikat?. Perundang-undangan di Indonesia tidak memberikan solusi yang cukup untuk mengatur masa transisi ini?.

HPL tidak dapat dilihat dari “kaca mata kuda”, tetapi diperlukan pandangan yang komprehensif dan harmonis, karena HPL terkait dengan persoalan pertanahan, khususnya pengelolaan aset tanah pemerintah, tidak dapat dipungkiri diperlukan kerja sama dari pihak ketiga sebagai mitra kerja sama, karena tidak cukup tersedia dana untuk melakukan kegiatan operasional pembangunan maupun pemeliharannya. Pada sisi lain pihak ketiga tersebut memerlukan bantuan dana atau jasa perbankan untuk membiayai kegiatan usahanya.

Indonesia sebagai penganut negara hukum material (negara kesejahteraan), dimana negara ikut campur dalam berbagai bidang termasuk tanah. Suatu negara kesejahteraan menuntut adanya kebebasan yang diberikan kepada badan atau pejabat administrasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Peran seluruh lapisan masyarakat, badan usaha dalam upaya

peningkatan kesejahteraan rakyat, tak terkecuali pihak swasta. Artinya pemerintah tidak dapat sendirian melaksanakan pembangunan “*one man show*”.

Persoalan hukum yang krusial adalah bagaimana caranya prinsip-prinsip hukum secara filosofis, yuridis dan sosiologis sebagai asas hukum yang obyektif diterjemahkan dalam norma hukum dalam wujud Undang- Undang atau setidak-tidaknya Peraturan Pemerintah yang mengatur aspek administrasi sebagai asas obyektif yang harus dipedomani dalam mengatur dan mengurus HPL. Hak dan kewajiban pemegang HPL, pihak ketiga (mitra kerja pemegang HPL) maupun hak pakai ruang yang biasanya terjadi pada pemakai kios- kios HGB di atas HPL.

Pemegang HPL diharapkan “*tidak menjadi tuan tanah*”. Kasus yang terjadi, pemegang HPL, mengalihkan kewajibannya kepada pihak ketiga, seperti pembuatan sertifikat HPL, pengosongan penghuni liar dibebankan kepada pihak ke III (ketiga) dalam perjanjian kerja sama. Dibutuhkan tanggung jawab notaris dalam meletakkan hak dan kewajiban pemegang HPL dan pihak ketiga sesuai dengan prinsip-prinsip perjanjian yang seimbang dan beritikad baik. Secara yuridis pihak ketiga hanyalah pihak yang menumpang tanah. Seperti halnya hak atas tanah yang bersifat sekunder yaitu hak atas tanah yang bersifat sementara, karena dinikmati dalam waktu terbatas. Kedudukan antara pemegang HPL dengan pihak ketiga harus taat hukum dan taat asas.

2. Eksistensi HPL

Keberadaan HPL baik secara vertikal maupun horizontal perlu diharmonisasikan. Secara vertikal dan horizontal perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Demikian pula antara sesama undang-undang lainnya yang sederajat. Bukankah Secara Filosofi UUPA bercita-cita bahwa tanah untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat?. Oleh karena itu secara normatif hukum tidak boleh menutup peluang kepada siapapun yang ingin berpartisipasi dalam pembangunan. Jujur, harus diakui bahwa pemerintah “*belum profesional*” memanfaatkan aset tanahnya yang demikian banyak dan demikian luas. Namun kunci dari aspek filosofis dan yuridis adalah harus ada asas keseimbangan atau keadilan dalam membagi tanah HPL, sudah seperberapakah kebijakan pemerintah “*care*” terhadap “*ekonomi lemah*”. Bukankah HPL baru dinikmati golongan pemodal?.

HPL adalah “*ujung tombak*” hak menguasai dari negara. Artinya apabila pemegang HPL dapat mengsinergikan HPL untuk golongan “*ekonomi lemah*” yang dalam UUPA diistilahkan dengan “*masyarakat hukum adat*” dan golongan “*ekonomi kuat*”. Cita-Cita Hak menguasai dari negara terwujud, tapi sebaliknya apabila HPL hanya untuk kelompok pemodal yang mengeksploitasi tanah untuk golongan tertentu, maka cita-cita hak menguasai dari negara “*gagal*”. Dengan demikian asas kejelasan tujuan; kelembagaan atau organ Program pemerintah yang mendelegasikan HPL pada golongan ekonomi lemah adalah program transmigrasi (setiap peserta transmigrasi mendapat tanah sekitar 2 (dua) hektare yang terdiri lahan usaha dan pemukiman. Tanah HPL Departemen Transmigrasi dapat dialihkan menjadi tanah hak milik bagi peserta transmigrasi. Program pemerintah di bidang transmigrasi, juga dimaksudkan pelaksanaan dari landreform. Untuk bidang Perumahan peralihan hak milik melalui Hak Guna Bangunan (HGB) dengan seizin pemegang HPL, yang biasanya terjadi dalam bidang property. Seperti alih rumah perumnas.

Peralihan HPL menjadi hak milik, bukan lah tanpa persoalan, karena program transmigrasi di Indonesia merupakan program pemindahan penduduk terbesar di dunia yang dikelola pemerintah. Persoalan yang terjadi diantaranya kecemburuan penduduk lokal dengan pendatang (peserta transmigrasi). Dengan demikian asas hukum harus dipertimbangkan dalam peralihan HPL menjadi hak milik adalah *Pertama*, Asas kearifan lokal; *Kedua*, Asas Adat istiadat setempat

Asas hukum yang dimaksud adalah landasan atau latar belakang dari lahirnya peraturan perundang-undangan, atau merupakan dasar-dasar pemikiran yang umum dan abstrak, serta di dalamnya terkandung nilai-nilai etis, sehingga peraturan yang lahir nantinya mengandung nilai-nilai etis pula. Formula asas, akan menentukan norma hukum, dari abstrak menjadi konkrit. Norma yang tidak didasari asas hukum akan menjadi “*kering*” dan “*tidak berwibawa*”, akibatnya norma menjadi “*rapuh*” dan tak dipatuhi masyarakat.

Sebutan masyarakat hukum adat dalam literatur adalah kelompok masyarakat yang memiliki asal usul leluhur (secara turun menurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai,

ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial dan wilayah sendiri. Pengakuan hak- hak masyarakat adat secara uni- versal oleh PBB dimuat dalam Resolusi Sidang Umum PBB. Pasal 5, menyatakan: Masyarakat Adat berhak untuk mempertahankan dan memperkuat lembaga-lembaga politik, hukum, ekonomi, sosial dan budaya mereka untuk mengambil bagian sepenuhnya, kalau mereka

juga memilih, dalam kehidupan politik, ekonomi, sosial dan budaya dari negara. Resolusi ini menggambarkan bahwa dalam mempertahankan kearifan lokal masyarakat adat perlu diberi ruang yang cukup oleh suatu kebijakannegara. Pengakuan masyarakat adat dalam program-program pemerintah sering kali justru diabaikan, karena dinilai menghambat program pemerintah. Padahal hukum adat adalah sumber hukum materiil yang dapat digunakan dalam dan bagi pembangunan nasional. Bukankah Mazhab sejarah telah memberi pandangan bahwa hukum adat sebagai pencerminan dari nilai-nilai budaya asli penduduk pribumi. Bahkan dalam filsafat hukum aliran "socio- logical jurisprudence" mengatakan bahwa hukum positif yang baik dan efektif adalah hukum positif yang sesuai dengan *living law*. Demikian urgennya peran hukum adat dalam pembangunan Indonesia, sehingga Sunaryati mengistilahkan dengan sebutan asas Bhineka Tunggal Ika.

Peralihan HPL menjadi Hak Guna Bangunan adalah bidang tanah yang Paling banyak menimbulkan persoalan baik bagi pemegang HPL maupun bagi pihak ketiga. Bidang pembangunan yang memanfaatkan peluang ini diantaranya Perumnas; Industri; Pariwisata, dll. Menurut Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, memberi wewenang kepada pemegang HPL untuk menerima uang pemasukan dan/atau uang wajib tahunan yang ditetapkan sesuai dengan perjanjian, banyak kasus yang terjadi antara pemegang HPL dengan pihak ketiga sering terjadi perselisihan berkaitan dengan uang pemasukan ini. Untuk itu kehadiran peraturan perundang-undang menjadi demikian penting untuk menentukan prosentasi minimal dan maksimal penentuan uang pemasukan. Apakah standar-standar yang dapat dijadikan patokan penentuan uang pemasukan (umpamanya Nilai Jual Obyek Pajak- NJOP). Di samping itu pihak ketiga juga di tuntut untuk membayar Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebagaimana diatur dalam UU nomor 21 Tahun 1997.HPL memberi kontribusi positif terhadap keuangan negara melalui pajak.

3. HPL dan Realitas Pembangunan di Indonesia

Fungsi hukum dalam proses pembangunan adalah sebagai sarana pembangunan. Hukum merupakan sarana yang membuka jalan dan menyalurkan kehendak-kehendak dan kebutuhan masyarakat ke arah yang dikehendaki. Dalam Prespektif masa depan, dunia akan menjadi sebuah perkampungan besar, sementara batas-batas negara menjadi sangat kabur. Sementara itu ekonomi global mengikuti logikanya sendiri. Untuk itu peran negara dalam memprotek warga negaranya menjadi unsur penting, disamping mengakomodasi perubahan-perubahan yang terjadi.

Praktik pemanfaatan HPL dalam pembangunan di Indonesia, dapat dikategorikan pada 3 (tiga) bagian besar.yaitu pemanfaatan HPL untuk Golongan ekonomi menengah ke bawah, Pemanfaatan HPL untuk Golongan ekonomi menengah ke bawah, Pemanfaatan Untuk FasilitasUmum.

Tanah adalah aset dan modal pembangunan sekaligus non ekonomi. Keduanya merupakan satu kesatuan, dimana di atasnya terdapat manusia sebagai penghuninya dan kandungan sumber kekayaan alam di dalamnya. Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari 17.508 dan bahkan dijuluki sebagai Benua Maritim. Seluruh wilayah yurisdiksinya 7,8 juta Km2, termasuk luas daratan 2.027.087 Km2.

Berdasarkan kondisi di atas, maka secara geografi untuk memajukan pulau-pulau di atas, perlu keikutsertaan swasta dalam upaya mempercepat pembangunan. Melibatkan badan usaha swasta dalam suatu program pembangunan mengingatkan pada pemikiran David Osborne, yang menggambarkan semangat atau jiwa wirausaha (*entrepreneurial spirit*) ke dalam birokrasi, menawarkan 10 (sepuluh) prinsip dalam menata ulang birokrasi, yaitu *Pertama*, pemerintahan yang katalis, yaitu mengutamakan pengarahan, daripada melaksanakannya sendiri (*steering-rowing*); Kedua, Pemerintahan merupakan milik masyarakat, yaitu lebih mengutamakan pemberian wewenang dibandingkan sekedar melayani (*empowering service*); *Ketiga*, Pemerintahan yang kompetitif, yaitu menyuntikkan unsur persaingan di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat; *Keempat*, Pemerintahan yang digerakkan oleh misi; *Kelima*, Pemerintahan yang berorientasi kepada hasil dan mengutamakan penganggaran untuk membiayai hasil dan bukan masukan (*input*); *Keenam*, Pemerintahan yang berorientasi pelanggan, bukan sekedar memenuhi persyaratan birokrasi; *Ketujuh*, Adanya pemerintah yang *Kedelapan*, Pemerintahan yang antisipatif, yaitu mengutamakan pencegahan, dibandingkan pengobatan/perbaikan; *Kesembilan*, Pemerintahan yang didesentralisasi *Kesepuluh*, pemerintahan yang berorientasi pasar, dimana perubahan didorong melalui pasar.

Ide Osborne di atas, menggambarkan bahwa pemencaran kekuasaan kepada satuan yang lebih kecil akan mengefektifkan suatu pemerintahan untuk mengeksplorasi potensi tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam melakukan pelayanan publik kepada masyarakat. Apabila hal ini dihubungkan dengan HPL, maka pendelegasian hak menguasai negara kepada badan pemerintah

akan mendatangkan manfaat bagi pemegang HPL berupa profesionalisme dalam menjalin kemitraan dengan pihak ketiga, yang dikenal dengan sebutan “Prinsip *enterprenership*”

Pulau Batam adalah salah satu contoh HPI “sukses”. sejak pemberian Hak Pengelolaan atas seluruh wilayah di Pulau Batam, di tetapkan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 Tentang Daerah Industri Pulau Batam. dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977 Tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam. Melalui Keputusan Mendagri tersebut, hak pengelolaan pulau Batam diserahkan kepada Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (selanjutnya disebut Otorita Batam). Namun dengan hadirnya pemerintah Kotamadya Batam , dikhawatirkan banyak persoalan baru di bidang pertanahan yang muncul (Di Batam ada tiga instansi yang mengurus tanah, Kantor Pertanahan, Dinas Pertanahan, otorita Batam). Inilah bukti tarik menarik kewenangan pemerintah di urusan pertanahan antara pemerintah (pusat) dan berjiwa wirausaha, yaitu lebih berorientasi pada pendapatan, bukan pengeluaran (belanja); daerah masih menjadi persoalan besar di republik ini. Pulau Batam adalah salah satu pulau kebanggaan di Indonesia karena menjadi kawasan kompetitif di Asia Pasifik atau disebut juga “*Bayi ajaib Indonesia*”, dan mampu menjadi “*mesin pencetak uang*” bagi Indonesia. HPL Pulau Batam dapat menjadi inspirasi bahwa daerah-daerah kepulauan yang pada umumnya berbatasan dengan negara lain dapat menjadi pertumbuhan ekonomi baru bagi Indonesia.

Pelabuhan termasuk salah satu tanah HPL. Bicara HPL Pelabuhan, mengingatkan kita pada Kasus Mbah Priok yang cukup menghebohkan, (kerusuhan berdarah di kelurahan Koja Jakarta Utara, pada Kamis 15 April 2010. Antara Satpol PP yang menjalankan tugas dari Walikota berdasarkan instruksi dari Wakil Gubernur DKI Jakarta). Persengketaan antara PT Pelindo II (BUMN) Pengelola Pelabuhan Tanjung Priok dengan masyarakat lokal. Secara yuridis PT Pelindo II, merasa pihak yang paling berwenang memanfaatkan tanah HPL seluas 145 hektar. Dengan alas hak atas tanah berupa sertifikat Hak Pengelolaan No. 1/Koja Utara yang terbit tahun 1987. Di sisi lain ahli waris Mbah Priok adalah pihak yang mempunyai hubungan bathin dengan tanah makam yang dipersengketakan seluas 5,4 hektar.

Kasus HPL Tanjung Priok, mengindikasikan bahwa prinsip-prinsip HPL Pelabuhan perlu diperhitungkan, diantaranya adalah prinsip lingkungan hidup. Prinsip lingkungan hidup dianut oleh undang-undang agraria nasional. Misalnya Asas pelestarian Fungsi Lingkungan hidup, sayangnya asas ini tidak diuraikan dalam penjelasan Umum (II) UUPA, akan tetapi norma hukumnya bahkan telah tertuangkan dalam Pasal 15 UUPA: “Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusaknya, adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu”.

Asas kearifan lokal termasuk hal yang cukup penting dalam pengembangan pelabuhan. Mari kita belajar dari Pelabuhan Kaohsiung di Taiwan, dimana Kuil keramat, bangunan tua yang dihuni nelayan berikut tempat ibadah peninggalan nenek moyang berbaur dengan berbagai aktivitas pelabuhan truk pengangkutan peti kemas, kapal cargo dan super tanker menjadi daya tarik pelabuhan Kaohsiung. Sebagaimana diakui Imam Koeswahyono bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan megabaikan variabel non hukum yang justru sangat besar relevansi dan pengaruhnya terhadap variabel hukum. HPI Pelabuhan memegang peranan penting dalam mendorong tumbuhnya kota-kota pelabuhan, seperti di Singapura, Hongkong, Tokyo, dll. Kota pelabuhan merupakan pusat pertumbuhan dengan penggerak utama jasa-jasa yang berkaitan dengan perhubungan. Indonesia sebagai negara maritim dapat mengembangkan kota-kota pantai berbasis pelabuhan sebagai lokomotif ekonomi.

KESIMPULAN

Eksistensi Hak Pengelolaan sebagai hak publik merupakan bagian hak pihak ketiga selaku mitra kerja, memiliki hak dan kewajiban masing-masing. Perjanjian sebagai dasar peralihan HPL menuntut tanggung jawab notaris dalam memberikan kedudukan yang proporsional. Ketidaksiuaian antara norma hukum Pasal 2 ayat (4) dengan Penjelasan UUPA. Mengindikasikan ada “politisasi” terhadap masyarakat hukum adat dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia.

Pembangunan hukum adalah pembaharuan hukum. Dalam hukum pertanahan HPL harus diberi tempat sebagai hak administrasi dalam rangka mempercepat pembangunan Indonesia, terutama daerah-daerah perbatasan, kepulauan, dan lain lain.

HPL telah banyak memberikan kontribusi positif terhadap pembangunan Indonesia. Contoh bidang Transmigrasi. Perumnas, Pelabuhan, Perkeretaapian, Pariwisata. Sebagai negara hukum material (negara kesejahteraan), pemerintah bersama badan usaha dan masyarakat, menggerakkan pemerintahan melalui prinsip *enterprenership*. HPL adalah ujung tombak dari hak menguasai dari negara. Agar Hak menguasai dari negara tidak terus menerus digugat sebagai hak yang terlalu luas, maka HPL harus lebih dominan meningkatkan taraf hidup ekonomi lemah yang akses politik, sosial dan ekonominya sangat rendah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

1. Adhie, Brahmana dan Hasan Basri Nata Menggala (ed). 2002. *Reformasi Pertanahan*. Bandung: Mandar Maju;
2. Chomzah, Ali Achmad. 2003. *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia) Jilid 1*. Jakarta: Prestasi Pustakaraya;
3. Dalijo, JB. 1992. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: PT. Prenhalindo;
4. Dimiyati, Khudzaifah. 2005. *Teorisasi Hukum. Studi Perkembangan Pemikiran Hukum Di Indonesia 1945-1990*. Surakarta: UMS Press;
5. Hartono, Sunaryati. 2006. *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Asas Hukum Bagi Pembangunan Hukum Nasional*. Bandung: Citra Aditya Bakti;
6. -----, 2007. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang- Undang Pokok Agraria, Isi dan pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan;
7. Husodo, Siswono Yudo. 2003. *Transmigrasi (Kebutuhan Negara Kepulauan Berpenduduk Heterogen Dengan Persebaran Yang Timpang)*. Jakarta: Penerbit PT Tema Baru;
8. Ida Nurlinda. 2009. *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria (Prespektif Hukum)*. Jakarta: Rajawali Perss;
9. Jaya, Wihana Kirana. 1997. *Visi Institusi Birokrasi Dalam Memandang Kerjasama dengan Pihak Ketiga*. Makalah pada Ra-kor BUMD di Depdagri Jakarta 26-28 Februari 1997;
10. Kamaluddin, Laode M. 2002. *Pembangunan Ekonomi Maritim di Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama;
11. Karoba, Sem. 2007. *Hak Asasi Masrakat Adat (United nations Declaration The Rights Of Indigenous Peoples)*.
12. Sidang Umum Perserikatan Bangsa- Bangsa Sesi ke-61 New York. Yogyakarta: Galang Press;
13. Kusumaatmadja, Mochtar. 1986. *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Bandung: Bina-cipta;
14. Latief, Abdul. 2005. *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: UII Press;
15. Lesar, Abdul Karim. 2003. *FTZ Batam Demi Kemakmuran Indonesia*. Jakarta: UI Press;
16. Lubis, Mhd Yamin dan Rahim Lubis. 2008. *Hukum Pendaftaran Tanah*. Bandung: Mandar Maju;
17. Maharaja, Apul D. (ed). 2003. *Membanguan Indonesia Studi Kasus Batam*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan;
18. Manuwiyoto, Mirwanto. 2008. *Mengenal dan memahami Transmigrasi*. Jakarta: Pus- taka Sinar Harapan;
19. Nugroho, Bambang Daru. 2008. *Pengelolaan Hak Ulayat Kehutanan Yang Berkeadilan Dalam Kaitannya Pemberian Izin HPH Dihubungkan Dengan Hak Menguasai Ne- gara Atas Sumber Daya Alam*. Disertasi. Bandung: Unpad;