

Analisis Yuridis Hak Menguasai Negara melalui Izin Pemakaian Tanah (IPT) untuk Kepentingan Umum

Galang Putra Praja

Universitas Narotama Surabaya, Indonesia
Korespondensi penulis: galangputrapraja@gmail.com

Heru Kuswanto

Universitas Narotama Surabaya, Indonesia

Abstract. *Provision of land is an obligation of the State in line with the concept of the right to control land by the State. In principle, the state has the authority and also the obligation to carry out equitable designation and utilization for the community as the fulfillment of human rights. The phenomenon regarding Land Use Permits (IPT) has apparently not provided legal protection for the land users because at any time the land can be revoked by the Government because there is no strong basis for rights regarding control over Land Use Permits (IPT). The formulation of the problem used by the author is the status of land ownership rights by the State through IPT for the public interest. The research results of this writing are that the public interest is an act in the form of granting permission from authorized officials in terms of land use which is called IPT. However, it should be remembered that the use of IPT cannot be interpreted as a transfer of management rights to land or usufructuary rights to state land because the granting of a Land Use Permit is inherent in the aspect of public interest in which the provision of land is for the wider community.*

Keywords: *Land Use Permit, Public Interest, State Control Right*

Abstrak. Penyediaan tanah merupakan kewajiban Negara sejalan dengan konsep hak menguasai tanah oleh Negara. Pada prinsipnya negara mempunyai kewenangan dan juga kewajiban untuk menyelenggarakan peruntukan dan pemanfaatan secara adil bagi masyarakat sebagai pemenuhan hak asasi manusia. Fenomena mengenai Izin Penggunaan Tanah (IPT) ternyata belum memberikan perlindungan hukum bagi para pengguna tanah karena sewaktu-waktu tanah tersebut dapat dicabut oleh Pemerintah karena tidak adanya landasan hak yang kuat mengenai penguasaan Izin Penggunaan Tanah (IPT). Rumusan masalah yang digunakan penulis adalah status hak kepemilikan tanah oleh Negara melalui IPT untuk kepentingan umum. Hasil penelitian dari penulisan ini adalah kepentingan umum merupakan suatu perbuatan berupa pemberian izin dari pejabat yang berwenang dalam hal penggunaan tanah yang disebut dengan IPT. Namun perlu diingat bahwa pemanfaatan IPT tidak dapat diartikan sebagai peralihan hak pengelolaan atas tanah atau hak pakai hasil atas tanah negara karena pemberian Izin Penggunaan Tanah melekat pada aspek kepentingan umum yang menjadi tempat pemberian hak atas tanah tersebut. adalah untuk masyarakat luas.

Kata Kunci: Izin Penggunaan Tanah, Kepentingan Umum, Hak Penguasaan Negara

LATAR BELAKANG

Wewenang atau Hak menguasai dari negara selanjutnya digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur, seperti yang telah diatur di dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA. Selain kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat hukum adat, pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Negara atas tanah, dapat juga dilakukan kepada badan-badan otoritas, perusahaan Negara dan perusahaan daerah

dengan pemberian penguasaan tanah tertentu dengan apa yang dikenal dengan sebutan Hak Pengelolaan.¹

Hak Pengelolaan adalah hak penguasaan atas tanah Negara dengan maksud untuk digunakan sendiri oleh pemegang haknya atau pemegang hak dapat memberikan suatu hak kepada pihak ketiga dengan wewenang untuk:²

- a. Merencanakan peruntukkan dan penggunaan hak atas tanah tersebut.
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.
- c. Menyerahkan bagian tanah tersebut untuk pihak ketiga dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, yang pemberian hak atas bagian-bagian tanah tersebut tetap dilakukan oleh pejabat yang berwenang.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah (selanjutnya disebut PP No. 27 Tahun 2014) dalam Pasal 1 angka 1 menjelaskan bahwa. Menurut Pasal 2 ayat (2) PP No. 27 Tahun 2014 disebutkan barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah meliputi:

- a. Barang yang diperoleh dari hibah/ sumbangan atau sejenisnya;
- b. Barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/ kontrak;
- c. Barang yang diperoleh sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; atau
- d. Barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Pengelolaan dan penguasaan barang milik negara secalin dikelola oleh Pemerintah Daerah dapat diartikan juga sebagai hak menguasai oleh Negara yang mana tidak hanya penyediannya tetapi peruntukan dan pemanfaatan tanah tersebut untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pemerintah Daerah dapat menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi seluas-luasnya dan tugas pembantuan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut UU No. 32 Tahun 2004). Negara atau Instansi Pemerintah mempunyai kewenangan dalam hal melakukan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan ketentuan Pasal 6 Undang-Undang

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, h. 278.

² Ali Ahmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I dan II*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, h. 55.

Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU No. 2 Tahun 2012).

Pemanfaatan tanah merupakan salah satu bentuk dari pengelolaan barang milik Negara/ Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2) huruf d PP No. 27 Tahun 2014. Pemanfaatan tanah merupakan kegiatan yang sifatnya lebih spesifik daripada penggunaan tanah itu sendiri dengan tujuan untuk mendapatkan nilai tambah dari tanah tersebut. Pemanfaatan tanah aset adalah pendayagunaan barang milik Negara/ Daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementrian/ Lembaga/ Satuan Kerja/ Perangkat Daerah/ atau optimalisasi barang milik Negara/ Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan yang dilaksanakan berdasarkan pertimbangan teknis dengan memperhatikan kepentingan Negara/ Daerah dan kepentingan umum, dalam hal ini termasuk barang milik Negara/ Daerah berupa tanah.

Perjanjian penggunaan tanah antara Pemerintah Kota Surabaya dengan pihak ketiga (perseorangan atau badan hukum) dapat berupa Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Implementasi pemanfaatan Hak Pengelolaan oleh pihak ketiga sudah didasarkan pada peraturan perundang-undangan, yang memberikan kewenangan pada pemegang hak pengelolaan untuk menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang telah ditentukan oleh pemegang Hak Pengelolaan yang meliputi segi-segi peruntukkan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya kepada ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah pada pihak ketiga dilakukan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Di Kota Surabaya, tanah Hak Pengelolaan atas nama Pemerintah Daerah dapat diserahkan kepada pihak ketiga baik perorangan warga Negara Indonesia maupun badan hukum Indonesia dengan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diperuntukkan untuk berbagai keperluan, seperti rumah hunian, rumah sakit, pasar, pertokoan, dan sebagainya.³

Izin Pemakaian Tanah dijelaskan dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah (selanjutnya disebut Perda IPT) yang diberikan oleh Pemerintah Kota Surabaya kepada masyarakat atau badan hukum, yaitu izin yang diberikan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk untuk memakai tanah dan bukan merupakan hak pakai atau hak atas tanah lainnya.

Bahwa berdasarkan konsepsi dan makna dari izin pemakaian tanah oleh masyarakat sebagai implementasi dari hak menguasai Negara secara berkesinambungan, ternyata

³ Sulasi Rongiyati, "Pemanfaatan Hak Pengelolaan Atas Tanah Oleh Pihak Ketiga", P3DI Bidang Hukum, Jurnal DPR RI, Jakarta, 2016, h. 85.

pemberian hak tersebut mengandung potensi permasalahan dimana alas hak tidak ditemukan adanya hubungan sewa dan adanya hak pakai. Jika pemanfaatan tanah demikian terjadi maka aspek kepastian dan perlindungan hukum bagi pengguna tanah patut untuk dipermasalahkan.

METODE

Metode penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif. Adapun pengertian dari metode penelitian yuridis normatif yakni suatu penelitian doktrinal yang mengkaji dan menganalisis suatu permasalahan hukum didasarkan dari kesesuaian peraturan perundang-undangan, penerapan asas hukum serta harmonisasi penerapan hukum dalam kaidah substansi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Hak Menguasai Tanah oleh Negara Melalui Izin Pemakaian Tanah (IPT) untuk Kepentingan Umum

Pemerintah Kota Surabaya mempunyai kepemilikan atau aset-aset tanah yang berstatus Hak Pakai dan hak Pengelolaan yang sebagian digunakan untuk penyediaan pembangunan fasilitas umum, seperti taman kota, gedung kantor kecamatan, rumah sakit, puskesmas, dan sekolah. Pemerintah Kota Surabaya juga mempunyai kewenangan memberikan sebagian aset tanah kepada pihak ketiga untuk dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya, namun tanah tersebut masih tetap menjadi tanah milik Pemerintah Kota Surabaya. Pemberian wewenang kepada pihak ketiga tersebut berupa Izin Pemakaian Tanah (IPT). Pemberian IPT tersebut tidak terkait dengan instansi Badan Pertanahan Nasional, namun berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 (Perda IPT). Pihak ketiga yang diberikan wewenang oleh Pemerintah Kota Surabaya terkait IPT adalah perorangan maupun badan. Pemberian IPT tersebut dapat digunakan sepanjang tidak dipakai sendiri oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Setiap orang atau badan yang akan memakai tanah IPT harus terlebih dahulu memperoleh izin dari Walikota Surabaya. Sehubungan dengan wewenang memberikan izin, maka kewenangan memberikan izin berupa keputusan perundang-undangan. Dalam Pasal 4 Perda IPT diatur bahwa kewenangan Walikota untuk memberikan IPT kepada pihak ketiga dilimpahkan kepada Kepala Dinas. Kepala dinas yang dimaksud adalah sesuai dengan Pasal 1 angka 5 Perda IPT yaitu Kepala Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya. Salah satu pelayanan pemberian IPT yang ada di dalam Pasal 6 angka 2 Perda IPT adalah Pencabutan IPT yang telah diatur dalam Pasal 12 Perda IPT, yang artinya juga bahwa yang berwenang mencabut IPT adalah Kepala Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya atas pelimpahan wewenang dari Walikota Surabaya.

Pemberian Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga berupa Izin Pemakaian Tanah oleh Pemerintah Kota Surabaya dilakukan berdasarkan *Standart Operasional Prosedur* (selanjutnya disebut SOP) terkait proses persetujuan pengukuran dan peruntukkan tanah dalam rangka peresmian atau pemutihan IPT. Peresmian IPT dijelaskan dalam Pasal 1 angka 9 Perda IPT yaitu adalah pemberian Izin Pemakaian Tanah terhadap tanah yang belum ada bangunan dan belum ada izin pemakaian tanah di atasnya. Sedangkan Pemutihan IPT dijelaskan dalam Pasal 1 angka 10 Perda IPT yaitu adalah pemberian Izin Pemakaian Tanah terhadap tanah yang telah ada bangunan dan belum ada izin pemakaian tanah di atasnya.

Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara mengatur bahwa Kementrian, Jawatan dan Daerah Swatantra sebelum dapat menggunakan tanah negara yang penguasaannya diserahkan kepadanya itu menurut peruntukannya, dapat memberi izin kepada pihak lain untuk memakai tanah-tanah itu dalam waktu yang pendek. Pada tahun 1965 terdapat Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan (yang selanjutnya disebut sebagai PMA 9/1965), peraturan tersebut dikeluarkan untuk mengatur penguasaan tanah-tanah negara yang ada pada penguasaan instansi Pemerintah.

Pasal 1 PMA 9/1965 mengatur bahwa jika hak penguasaan atas tanah Negara yang diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat dan daerah-daerah Swatantra sebelum berlakunya Peraturan tersebut sepanjang tanah-tanah tersebut hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi hak pakai, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan oleh instansi yang bersangkutan. Sedangkan di Pasal 2 PMA 9/1965 menjelaskan bahwa jika tanah Negara yang dimaksud Pasal 1, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut dikonversi menjadi hak pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan 6, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan oleh instansi yang bersangkutan.

Penguasaan tanah-tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya, selain tanah tersebut dipergunakan oleh Pemerintah Kota Surabaya sendiri yang dikonversi menjadi hak pakai, tanah tersebut juga dapat diberikan kepada pihak ketiga yang dikonversi menjadi hak pengelolaan. Namun terkait dengan pemberian hak kepada pihak ketiga di Surabaya, tidak semua didasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian Bagian Tanah Hak

Pengelolaan Serta Pendaftaran, peraturan tersebut dinyatakan tidak berlaku dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Negeri Agraria/ Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2011.

Konsep kepentingan umum dalam perda IPT memiliki konsep yang berbeda dengan konsep kepentingan umum dalam peraturan perundang-undangan yang terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sesuai dengan Pasal 1 UU No. 2 Th. 2012, pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak yang bertujuan untuk kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sedangkan konsep kepentingan umum dalam perda IPT lebih mengutamakan aspirasi dari masyarakat terkait sarana dan fasilitas umum yang diperlukan oleh masyarakat di suatu wilayah yang dalam penulisan ini di atas tanah IPT yang telah dicabut izinnya, yang berarti hal tersebut bukanlah suatu pengadaan tanah karena tanah tersebut merupakan aset milik Pemerintah Kota Surabaya. Dengan kata lain bahwa konsep kepentingan umum dalam perda IPT ini termasuk dalam bentuk pelayanan umum yang diberikan oleh Pemerintah Kota Surabaya kepada masyarakat Surabaya. Maka dari itu, hal tersebut merupakan termasuk salah satu dari asas-asas AUPB yaitu asas pelayanan yang baik.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan yang dapat diberikan penulis terhadap penelitian ini sebagai berikut Kedudukan hak menguasai tanah oleh negara melalui Izin Pemakaian Tanah (IPT) untuk kepentingan umum merupakan suatu tindakan berupa pemberian izin dari pejabat berwenang dalam hal pemanfaatan tanah yang dinamakan IPT. Tetapi perlu diingat bahwa dalam pemakaian IPT tidak dapat diartikan sebagai pengalihan hak pengelolaan atas tanah maupun hak pakai atas tanah negara karena pemberian Izin Pemakaian Tanah melekat aspek kepentingan umum dimana penyediaan tanah untuk masyarakat luas.

Saran yang diajukan oleh penulis terkait dengan penelitian ini sebagai berikut penyediaan tanah dan pemanfaatan Izin Pemakaian Tanah untuk kepentingan umum harus dikaji lebih mendalam khususnya berkaitan dengan status tanah yang akan diberikan izin IPT dan mekanisme perlindungan hukum bagi pemakai tanah tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali Ahmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I dan II*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanannya*, Djambatan, Jakarta, 2003
- Sulasi Rongiyati, "Pemanfaatan Hak Pengelolaan Atas Tanah Oleh Pihak Ketiga", P3DI Bidang Hukum, Jurnal DPR RI, Jakarta, 2016
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftaran
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah