

## BAB 2 PEMBAHASAN

### 2.1 REKLAMASI PANTAI

#### 2.1.1 KONSEP REKLAMASI

Kegiatan reklamasi pantai dan laut dengan melakukan penimbunan pada wilayah pantai dan laut merupakan hal yang baru dikenal di Indonesia, khususnya di daerah-daerah yang melakukan reklamasi pantai, dalam waktu dua puluh tahunan belakangan ini.<sup>30</sup> Secara harfiah, reklamasi (Ingg.: *reclamation*) adalah “*the procces of reclaiming something from loss or from a less useful condition.*”<sup>31</sup> ( proses memperoleh kembali sesuatu dari kehilangan atau dari suatu keadaan yang kurang bermanfaat. )

Cambridge Advanced Learner’s Dictionary memberikan dua arti dari kata reklamasi, yaitu: pertama: percobaan untuk membuat tanah layak untuk bangunan atau pertanian, dan kedua: pengolahan bahan-bahan sisa untuk memperoleh bahan-bahan berguna dari nya.<sup>32</sup>

Dalam hukum positif Indonesia, istilah reklamasi di temukan pada UU Nomor: 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4739 ), pada butir 23 memberikan definisi bahwa reklamasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh Orang dalam rangka meningkatkan manfaat sumber daya lahan ditinjau dari sudut lingkungan dan sosial ekonomi dengan cara pengurugan, pengeringan lahan atau drainase.

Wikipedia menyebutkan adanya beberapa jenis reklamasi yang di kaitkan dengan lingkungan fisik tertentu, yaitu : *land reclamation, water reclamation, river reclamation, dan mine reclamation.*<sup>33</sup> Reklamasi tanah (*land reclamation*), dalam Wikipedia mengatakan, “*Land reclamation, usually known as reclamation, is the process to create new land from sea or riverbeds (landfill). The land*

<sup>30</sup> Flora Pricilla Kalalo, *Op. Cit*, Hlm. 1

<sup>31</sup> <http://en.wikipedia.org/wiki/reclamation>, dipunggah tanggal 17 Maret 2010

<sup>32</sup> *Op. Cit.*, Hlm. 17

<sup>33</sup> <http://en.wikipedia.org/wiki/reclamation>, dipunggah tanggal 17 Maret 2010

*reclaimed is known as reclamation ground.*<sup>34</sup> Yaitu reklamasi tanah atau biasa di kenal sebagai reklamasi adalah proses untuk membentuk daratan baru dari laut atau dasar sungai (muara sungai).

Reklamasi air (*water reclamation*), dalam Wikipedia mengatakan, “*Water reclamation is a process by which wastewater from homes and businesses is cleaned using biological and chemical treatment so that the water can be returned to the environment safely to augment the natural systems from which it came.*”<sup>35</sup> Yaitu suatu proses dimana air buangan yang digunakan oleh rumah tangga maupun bisnis di bersihkan dengan menggunakan perlakuan secara biologis dan kimiawi sehingga air tersebut dapat dikembalikan ke lingkungan secara aman untuk meningkatkan sistem-sistem alamiah darimana air tersebut berasal.

Reklamasi sungai (*river reclamation*), dalam Wikipedia mengatakan, “*river reclamation (UK) describes a set of activities that help improve the environmental health of a river or stream. Improved health may be indicated by expanded habitat for diverse species (e.g. fish, aquatic insects, other wildlife) and reduced stream bank erosion.*”<sup>36</sup> yaitu menggambarkan suatu perangkat kegiatan yang membantu meningkatkan kesehatan/kualitas lingkungan dari suatu sungai. Peningkatan kualitas/kesehatan lingkungan dapat di indikasikan oleh meluasnya habitat dari berbagai spesies ( contohnya : ikan, serangga air, dan berbagai binatang liar lainnya) dan mengurangi tingkat penumpukan erosi pada sungai.

Reklamasi pertambangan (*mine reclamation*), dalam Wikipedia mengatakan, “*Mine reclamation is the process of creating useful landscapes that meet a variety of goals, typically creating productive ecosystems (or sometimes industrial or municipal land) from mined land.*”<sup>37</sup> yaitu proses pembentukan lanskap yang bermanfaat yang memenuhi beragam tujuan, khususnya membentuk ekosistem yang produktif (atau kadang tanah/wilayah untuk industri ataupun perkotaan) dari tanah pertambangan.

<sup>34</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Land\\_reclamation](http://en.wikipedia.org/wiki/Land_reclamation), dipunggah tanggal 24 Maret 2010

<sup>35</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Water\\_reclamation](http://en.wikipedia.org/wiki/Water_reclamation), dipunggah tanggal 24 Maret 2010

<sup>36</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/River\\_reclamation](http://en.wikipedia.org/wiki/River_reclamation), dipunggah tanggal 24 Maret 2010

<sup>37</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Mine\\_reclamation](http://en.wikipedia.org/wiki/Mine_reclamation), dipunggah tanggal 24 Maret 2010

Di Indonesia, reklamasi pertambangan diatur dalam Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor: 1211.K/008/M.PE/1995 dan Keputusan Direktur Jenderal Pertambangan Umum Nomor: 336.k Tahun 1996 Tentang Jaminan Reklamasi,<sup>38</sup> dimana proses reklamasi antara lain melalui pengisian kembali lahan bekas tambang (Pasal 4 ayat [2] huruf a.2.b.) dan pengaturan permukaan lahan (pasal 4 ayat [2] huruf a.2.c.).<sup>39</sup>

Selain istilah-istilah itu dikenal pula beberapa istilah lain, seperti reklamasi pantai. Istilah reklamasi pantai digunakan dalam Keputusan Presiden Nomor: 52 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta dan Keputusan Presiden Nomor: 73 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Kapuknaga, Tangerang. Sejak istilah reklamasi pantai digunakan dalam dua Keputusan Presiden di tahun 1995, maka istilah reklamasi pantai ini lebih sering digunakan untuk kegiatan penimbunan pantai atau laut.<sup>40</sup>

### **2.1.2 KEBIJAKAN REKLAMASI PANTAI DI INDONESIA**

Reklamasi Pantai di Indonesia telah dilakukan sejak tahun 1979<sup>41</sup> dan terus berlangsung hingga saat ini. Keberadaan lembaga reklamasi pantai mulai dikenal dalam ranah hukum positif Indonesia sejak tahun 1995 dengan munculnya dua Keputusan Presiden, yaitu Keputusan Presiden No. 52 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta dan Keputusan Presiden No. 73 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Kapuknaga, Tangerang.

Secara umum, kedua Keputusan Presiden (KEPPRES) ini menjadi awal munculnya landasan yuridis bagi reklamasi pantai. Hanya saja KEPPRES ini tidak dapat berlaku secara umum. Hal ini ditunjukkan dalam bagian mengingat dari kedua KEPPRES tersebut menyebutkan beberapa peraturan perundang-undangan

---

<sup>38</sup> Dalam Pasal 1 huruf b Keputusan Direktur Jenderal Pertambangan Umum No. 336.k. Tahun 1996 memberikan definisi bahwa reklamasi adalah kegiatan yang bertujuan memperbaiki atau menata kegunaan lahan yang terganggu sebagai akibat kegiatan usaha pertambangan umum agar dapat berfungsi dan berdaya guna sesuai peruntukannya.

<sup>39</sup> Flora Pricilla Kalalo, Op. Cit., Hlm. 20

<sup>40</sup> Ibid, Hlm. 20

<sup>41</sup> Ibid, Hlm. 54

sebagai berikut <sup>42</sup>:

1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037);
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta (Lembaran Negara Tahun 1990 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3430);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1988 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3373)

Serta<sup>43</sup> :

1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037);
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Jawa Barat;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1988 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3373).

Dalam peraturan-peraturan tersebut, tidak ada satu pun yang mengatur mengenai reklamasi secara umum. Sehingga dengan munculnya kedua KEPPRES tersebut menjadikannya peraturan yang telah mengatur secara khusus mengenai reklamasi pantai. Tetapi, sifat kedua KEPPRES tersebut bukanlah peraturan (*regelling*) yang dapat berlaku secara umum. Karena di dasarnya sifat berlaku dari kedua KEPPRES tersebut hanya terbatas pada wilayah yang telah ditentukan yaitu : Pantai Utara Jakarta dan Pantai Kapuknaga, Tangerang. Dengan demikian,

<sup>42</sup> Keputusan Presiden No. 52 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta

<sup>43</sup> Keputusan Presiden No. 73 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Kapuknaga, Tangerang

sekalipun memiliki status hukum sebagai peraturan perundang-undangan, tetapi dua keputusan Presiden tersebut memiliki sifat sebagai keputusan tata usaha Negara, yaitu hanya sebagai kebijakan pemerintah yang bersifat khusus untuk kegiatan tertentu, dalam hal ini khusus dalam rangka pelaksanaan kegiatan reklamasi pantai di dua lokasi tertentu.<sup>44</sup>

Selain itu, beberapa peraturan lainnya yang berkaitan dengan reklamasi pantai diantaranya<sup>45</sup>:

1. Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Dalam Peraturan Pemerintah ini hanya diatur mengenai status hukum tanah hasil reklamasi semata-mata. Menurut Pasal 12 PP No. 16 Tahun 2004, tanah yang berasal dari tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau, dan bekas sungai dikuasai langsung oleh Negara.
2. Keputusan Direktur Jenderal Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Nomor: SK. 31/P3K/VIII/2003 tentang Pembentukan Tim Reklamasi.
3. Keputusan Direktur Jenderal Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Nomor: SK.64D/P3K/IX/2004 tentang Pedoman Reklamasi di Wilayah Pesisir. Keputusan Direktur Jenderal Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil ini hanya menjelaskan tentang Pedoman Reklamasi di Wilayah Pesisir. Dalam Pedoman tersebut dikemukakan bahwa selama ini di Indonesia memang belum ada ketentuan umum yang mengatur reklamasi pantai di perairan pesisir secara nasional baik dalam hal legalitas maupun aspek-aspek yang harus diperhatikan secara *biogeofisik* dan sosial ekonomi budaya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pasca kegiatan reklamasi.

Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor: 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor: 84, Tambahan Lembaran Negara Republik

---

<sup>44</sup> Ibid, Hlm. 45

<sup>45</sup> Ibid, Hlm. 46

Indonesia Nomor: 4739) pada tanggal 17 Juli 2007, maka pengaturan tentang reklamasi secara umum telah muncul.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 butir 23 UU Nomor: 27 Tahun 2007, reklamasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh Orang dalam rangka meningkatkan manfaat sumberdaya lahan ditinjau dari sudut lingkungan dan sosial ekonomi dengan cara pengurugan, pengeringan lahan atau drainase.

Dalam Pasal 34 UU No. 27 Tahun 2007 ditentukan bahwa :

- (1) Reklamasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dilakukan dalam rangka meningkatkan manfaat dan/atau nilai tambah Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil ditinjau dari aspek teknis, lingkungan, dan sosial ekonomi.
- (2) Pelaksanaan reklamasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menjaga dan memperhatikan :
  - a. keberlanjutan kehidupan dan penghidupan Masyarakat;
  - b. keseimbangan antara kepentingan pemanfaatan dan kepentingan pelestarian fungsi lingkungan Pesisir dan Pulau-pulau Kecil; serta
  - c. persyaratan teknis pengambilan, pengerukan dan penimbunan material.
- (3) Perencanaan dan pelaksanaan reklamasi diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden.

Berdasarkan ketentuan Pasal 34 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2007, reklamasi pantai dan laut telah merupakan suatu lembaga hukum yang berdasarkan Undang-undang. Konsekuensinya, izin reklamasi pantai dan laut (wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil) merupakan suatu keputusan tata usaha Negara yang berdasarkan Undang-Undang. Izin reklamasi tidak lagi hanya merupakan suatu kebijakan dalam arti keputusan tata usaha Negara untuk mengisi kekosongan Undang-undang.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Ibid, Hlm. 48

### 2.1.3 REKLAMASI PANTAI ANCOL JAKARTA

Sejak kurang lebih dari abad ke-17, kawasan Ancol telah mejadi kawasan wisata. Pada masa itu, di kawasan pantainya yang indah dan bersih, banyak berdiri rumah peristirahatan kaum elit bangsa Belanda. Bahkan Gubernur Jendral Hindia Belanda, A. Valckenier memiliki rumah peristirahatan yang besar.<sup>47</sup> Pemilihan Ancol sebagai tempat peristirahatan tersebut karena letaknya yang relative strategis, dekat dengan pusat kota yang sekarang dikenal dengan sebutan Jakarta Barat. Di antara nama kampung-kampung tua yang ada di Jakarta, salah satunya adalah Ancol. Kawasan Ancol terletak disebelah timur Kota Tua Jakarta, sampai batas kompleks Pelabuhan Tanjung Priuk. Kawasan tersebut kini dijadikan sebuah Kelurahan dengan nama yang sama, termasuk wilayah kecamatan Pademangan, Kotamadya Jakarta Utara.<sup>48</sup>

Pada masa perjuangan dan awal kemerdekaan, Ancol menjadi daerah terlupakan dan ditinggalkan oleh para penghuninya. Sungai Ciliwung bebas mengendapkan lumpur di muaranya dan mengubah Ancol menjadi kawasan terlantar dan sarang penyakit malaria.

Luas kawasan Ancol ini meliputi areal seluas 552 ha. Ide untuk memanfaatkan Ancol lalu teretus. Kemudian, selaras dengan rencana pembangunan kota Jakarta, dibuat sebuah *master plan*. Pada master plan tersebut, disebutkan bahwa kawasan Ancol akan dijadikan daerah industri. Presiden RI, Ir. Soekarno kemudian menggagas sebuah ide untuk mengubah peruntukannya, bukan untuk kawasan industri, melainkan kawasan wisata. Untuk itu, Presiden RI, Ir. Soekarno kemudian menunjuk Pemda DKI Jakarta dalam hal ini Gubernur dr. H. Soemarno Sosroatmodjo sebagai pelaksana. Dana pembangunannya diperoleh dari pinjaman luar negeri dan dalam negeri.<sup>49</sup>

Proyek Ancol dimulai berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 1960 tentang Peruntukan dan Penggunaan Tanah Antjol (PP 51/1960) yang

---

<sup>47</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Taman\\_Impian\\_Jaya\\_Ancol](http://id.wikipedia.org/wiki/Taman_Impian_Jaya_Ancol), dipungah 24 Maret 2010

<sup>48</sup> <http://ariesaksono.wordpress.com/2008/11/13/kawasan-ancol-dulu-dan-sekarang>, dipungah 24 Maret 2010

<sup>49</sup> Departemen Hukum PT PEMBANGUNAN JAYA ANCOL Tbk, KRONOLOGI PEMBENTUKAN PT PEMBANGUNAN JAYA ANCOL TBK, Jakarta, 2005, Hlm. 5

menetapkan bahwa tanah Ancol yang terletak di pantai utara Jakarta diantara Pelabuhan sunda Kelapa dan Tanjung Priok sebagai tanah pembangunan. Dalam rangka pelaksanaan PP 51/1960 tersebut, dikeluarkan Keputusan Presiden RI No. 338 tahun 1960 (Keppres 338/1960) yang memutuskan untuk membentuk sebuah “Panitiya Negara dengan nama Panitia Perentjana Pembangunan Antjol” yang diperbaharui dengan Keputusan Presiden RI No. 389 tahun 1965 tanggal 31 Desember 1965.

Sesuai Keppres 338/1960, Gubernur Kepala Daerah Jakarta Raya ditetapkan sebagai Penanggung Jawab atas kelancaran pelaksanaan pembangunan Ancol, karenanya dalam rangka pelaksanaan Keppres tersebut, Gubernur Kepala Daerah Jakarta Raya melalui keputusannya No. 11/Seker/Antjol tanggal 30 Maret 1961 membentuk Badan Pelaksana dan Badan Pengontrol Pembangunan Proyek Ancol.

Pada Tahun 1966, Gubernur Kepala Daerah Jakarta Raya melalui Keputusan No. 1b.3/1/26/1966 tertanggal 19 Oktober 1966 menunjuk PT Pembangunan Ibukota Jakarta Raya (“PT Pembangunan Jaya”) sebagai Badan Pelaksana Pembangunan Proyek Ancol. Surat Keputusan Gubernur tersebut diperbaharui dengan Keputusan No. Ib.3/1/59/66 tertanggal 25 Nopember 1966 dan terakhir dengan Keputusan No. Ib.3/1/5/70 tertanggal 14 Januari 1970.

Sementara, untuk pelaksanaan reklamasi di Proyek Ancol, Gubernur DKI Jakarta mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta No. 812 tahun 1980 (“SK 812/1980”) tentang Pelaksanaan Reklamasi Di Proyek Ancol pada tanggal 26 Juli 1980.

Pada tanggal 24 April 1990 Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia melalui Surat No. 575/1430/PUOD telah memberikan Persetujuan Prinsip Pengalihan 20 persen saham Pemda DKI Jakarta dalam PT Pembangunan Jaya kepada pihak swasta. Menindaklanjuti atas surat tersebut, pada tanggal 13 September 1990, antara Gubernur DKI Jakarta dengan PT Pembangunan Jaya telah ditandatangani Perjanjian Kerjasama Pembentukan PT Untuk Pembangunan Pengembangan Kawasan Ancol Nomor: 366 yang menyatakan bahwa para pihak sepakat untuk mempertegas dan memperjelas status bentuk Badan Hukum Badan

Pelaksana Pembangunan proyek Ancol menjadi perusahaan perseroan berkedudukan di Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Maka, pada tanggal 19 September 1990 berdasarkan Keputusan Gubernur DKI Jakarta No. 1258 Tahun 1990, Badan Pelaksana Pembangunan Proyek Ancol dibubarkan untuk ditingkatkan status hukumnya menjadi Perseroan Terbatas.

Pada tanggal 9 april 1991 dikeluarkan Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 4 Tahun 1991 tentang Penyertaan Modal Daerah DKI Jakarta Pada Pembentukan Perseroan Terbatas PT Pembangunan Jaya Ancol (“PERDA 4/1991”). Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 570.31288, Perda 4/1991 disahkan. Dengan disahkannya Perda tersebut, maka PT Pembangunan Jaya Ancol memiliki status sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Khusus mengenai reklamasi, dalam PERDA 4/1991, disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) butir 2 poin (a) mencantumkan bahwa PT Pembanguna Jaya Ancol melakukan Usaha Industri Real Estate, antara lain: melakukan usaha-usaha reklamasi. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 3 ayat (1) huruf B Anggaran Dasar Pembangunan Jaya Ancol/Akta Notaris Sutjipto, S.H. No. 33 tanggal 10 Juli 1992 menyatakan bahwa salah satu tujuan perusahaan adalah melakukan usaha reklamasi.

Presiden Republik Indonesia mengeluarkan Keputusan Presiden RI No. 52 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta (“Keppres 52/1995) pada tanggal 13 Juli 1995. Sebagaimana disebutkan di atas, Keppres tersebut merupakan peraturan perundang-undangan pertama yang mengatur mengenai reklamasi. Walaupun secara sektoral, Keppres ini menjadi awal reklamasi masuk sebagai lembaga yang di atur dalam hukum positif Indonesia.

Menindaklanjuti keluarnya Keppres 52/1995, maka dikeluarkan Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 8 tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Reklamasi dan Rencana Tata Ruang Kawasan Pantura Jakarta (PERDA 8/1995) pada tanggal 6 oktober 1995. Selanjutnya dikeluarkan Keputusan Gubernur DKI Jakarta No. 972 tahun 1995 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana

**Universitas Indonesia**

Reklamasi Pantai Utara Jakarta (KEPGUB 972/1995) dan dibentuklah Badan Pelaksana Reklamasi Pantura (BP Reklamasi Pantura) dilanjutkan dengan dikeluarkannya Keputusan Gubernur DKI Jakarta No. 220 tahun 1998 tentang Penyempurnaan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Reklamasi Pantai Utara Jakarta. Serta Keputusan Gubernur Propinsi DKI Jakarta No. 138 tahun 2000 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Reklamasi Pantai Utara Jakarta (KepGub 138/2000).

Untuk menyelenggarakan reklamasi di kawasan Pantura Jakarta, Gubernur DKI Jakarta membentuk badan pelaksana yang bertugas dapat melakukan kerjasama dengan pihak lain. Yang dimaksud dengan pihak lain tersebut adalah mitra kerja yang ditunjuk oleh badan pelaksana atau pemegang lelang untuk melaksanakan reklamasi pembangunan diatas lahan hasil reklamasi atau melakukan penataan daratan kawasan Pantura. Yang dimaksud dengan pelelangan adalah kegiatan penawaran suatu paket pembangunan di kawasan pantura oleh Badan Pelaksana kepada calon pengembang yang telah menyatakan kesanggupan minat.<sup>50</sup>

a. Perencanaan

- 1). Badan Pelaksana Unit/Instansi lain yang terkait menyiapkan Rencana Tata Ruang Kawasan Pantai Utara Jakarta yang selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur;
- 2). Berdasarkan Keputusan Gubernur tersebut Badan Pelaksana membuat:
  - i. Rencana Rinci Kawasan Pantura;
  - ii. Panduan Rancang Kota (*Urban Design Guidelines*) dan Rencana Pedoman Pembangunan (*Development Guide Plan*) dari setiap paket lokasi areal reklamasi;
  - iii. Lokasi/areal prioritas yang ditetapkan sebagai paket pelaksana reklamasi;
  - iv. Kerangka Acuan Kegiatan dari setiap paket lokasi areal prioritas reklamasi.

---

<sup>50</sup> Arie S. Hutagalung, Op. Cit. Hlm 30-31

b. Pelaksanaan

1). Pelelangan

- i. Badan Pelaksana menyiapkan pedoman pelelangan untuk pelaksanaan pelelangan setiap lokasi/areal prioritas;
- ii. Proses pelelangan/penunjukkan dilakukan oleh Panitia Pelelangan/ penunjukkan yang ditentukan oleh Ketua Badan Pelaksana dan diikuti oleh mitra usaha/developer/perusahaan-perusahaan peminat pengembang Kawasan Pantai Utara Jakarta dengan persyaratan-persyaratan yang ditetapkan oleh Badan Pelaksana.
- iii. Badan Pelaksana dapat menunjuk konsultan manajemen pembangunan untuk membantu pelaksanaan pelelangan/penunjukkan terhadap calon pelaksana reklamasi pada setiap paket lokasi/areal reklamasi termasuk menyiapkan dokumen-dokumen yang diperlukan.
- iv. Hasil pelelangan dan calon pemenang diusulkan Ketua Badan Pelaksana kepada Gubernur untuk ditetapkan.
- v. Ketua Badan Pelaksana menerbitkan Surat Keputusan penetapan Pemenang Pelelangan/Penunjukkan untuk pelaksanaan paket reklamasi Pantai Utara dan menuangkan ke dalam Nota Kesepahaman yang dibahas bersama-sama dengan pihak yang ditunjuk sebagai pelaksana reklamasi.

2). Nota Kesepahaman

- i. Apabila telah disetujui dan disepakati maka Nota Kesepahaman ditandatangani bersama Ketua Badan Pelaksana dan pihak yang diberi hak sebagai pelaksana reklamasi.
- ii. Di dalam Nota kesepahaman dicantumkan kewajiban pihak yang ditunjuk sebelum dilanjutkan kepada perjanjian pengembangan, untuk:
  - a). Menyiapkan proposal yang antara lain berisikan:
    - perencanaan reklamasi;
    - perencanaan penggunaan tanah hasil reklamasi;
    - perencanaan makro infrastruktur;

- perencanaan fasilitas umum/fasilitas sosial;
  - perencanaan pentahapan;
  - perencanaan AMDAL Proyek.
  - perencanaan usaha dan keuangan serta studi kelayakan
- b). Menyerahkan uang muka sebagai modal kerja Badan Pelaksana yang merupakan bagian dari kontribusi yang akan diperhitungkan kelak dalam kerjasama usaha yang besarnya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.
- c). Batas waktu penyerahan proposal dan kewajiban administrasi lainnya dilakukan sebelum perjanjian pengembangan ditandatangani.

### 3) Perjanjian Pengembangan

- i. Badan Pelaksana bersama unit/instansi terkait mengadakan pengkajian dan penilaian terhadap proposal yang diserahkan oleh pihak yang diberi hak dengan mempertimbangkan aspek sosial, aspek ekonomis, aspek teknis planologia, aspek teknis reklamasi, aspek lingkungan, aspek perhubungan dan keselamatan pelayaran serta aspek legal dan administratif, sebagaimana yang disyaratkan dalam kerangka acuan.
- ii. Setelah proposal dikaji secara mendalam dan memenuhi persyaratan, maka Badan Pelaksana menerbitkan Surat Persetujuan Proposal dan menindaklanjuti dengan perumusan Perjanjian Pengembangan;
- iii. Perjanjian Pengembangan dilakukan oleh Badan dengan Mitra Pengembang sampai penyiapan tanah hasil reklamasi;
- iv. Konsep perjanjian pengembangan dilaporkan kepada Gubernur untuk mendapat persetujuan;
- v. Setelah mendapatkan persetujuan, maka Ketua Badan Pelaksana bersama-sama dengan Mitra Pengembang yang diberi hak, menandatangani perjanjian pengembangan;
- vi. Di dalam Perjanjian Pengembangan dicantumkan pasal-pasal yang menyangkut ruang lingkup perjanjian pengembangan yang meliputi deskripsi paket reklamasi yang akan dilaksanakan, hak dan kewajiban

masing-masing pihak, besaran dan tahapan penyerahan kontribusi, prasarana dan fasilitas sosial/fasilitas umum, sistem pengawasan dan pengendalian serta tahapan dan jangka waktu pelaksanaan reklamasi dan pengelolaan tanah hasil reklamasi.

#### 4) Perizinan

- i. Setelah perjanjian pengembangan ditandatangani, maka mitra pengembang membuat perencanaan inci setiap tahap pelaksanaan reklamasi dan melengkapi persyaratan-persyaratan teknis yaitu:
  - a) Amdal Proyek;
  - b) Perencanaan penggunaan tanah hasil reklamasi;
  - c) Perencanaan pengambilan material reklamasi;
  - d) Perencanaan infrastruktur/prasarana dasar.
- ii. Perencanaan rinci setiap tahapan dibahas oleh Badan Pelaksana bersama dengan unit/instansi terkait dan dapat dibantu oleh konsultan manajemen yang ditunjuk;
- iii. Ketua Badan Pelaksana atas nama Gubernur mengeluarkan izin pelaksanaan reklamasi, dengan lampiran:
  - a) Persetujuan/pengesahan atas AMDAL proyek yang mengacu pada AMDAL Regional;
  - b) Persetujuan/pengesahan atas gambar perencanaan penggunaan tanah hasil reklamasi oleh Dinas Tata Kota Propinsi DKI Jakarta;
  - c) Persetujuan/pengesahan atas gambar teknis dan perhitungan konstruksi reklamasi jadwal pelaksanaan reklamasi oleh Dinas Pekerjaan Umum Propinsi DKI Jakarta dan pengambilan material reklamasi oleh Dinas Pertambangan Propinsi DKI Jakarta.
  - d) Persetujuan/pengesahan atas gambar perencanaan infrastruktur/prasarana dasar oleh Dinas Pekerjaan Umum Propinsi DKI Jakarta.

5) Pelaksanaan Reklamasi dan Prasarana Dasar.

- i. Setelah mendapatkan izin Pelaksanaan Reklamasi, Mitra Pengembang menunjuk kontraktor pelaksana dan pelaksana prasarana dasar serta supplier pengambilan material urug dan memberitahukan kepada Ketua Badan Pelaksana;
- ii. Kontraktor pelaksana melakukan pembangunan reklamasi dan prasarana dasar dengan mengikuti ketentuan dan persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan;
- iii. Mitra pengembang dan perusahaan patungan wajib melaporkan hasil pelaksanaan reklamasi kepada Badan Pelaksana secara berkala.

6) Pengawasan

- i. Badan Pelaksana dibantu Dinas Teknis yang bersangkutan melakukan pengawasan rutin dan pengendalian teknis atas pelaksanaan reklamasi dan pembangunan prasarana dasar di lapangan;
- ii. Badan Pelaksana melaporkan hasil pelaksanaan reklamasi termasuk masalah/kendala yang harus diselesaikan kepada badan pengendali secara berkala.

7) Pembangunan dan pengelolaan hasil reklamasi

- i. Setelah pelaksanaan reklamasi dan pembangunan prasarana dasar selesai, maka pihak yang diberi hak menyerahkan tanah hasil reklamasi kepada Badan Pelaksana dan dibuatkan berita acara serah terima sesuai dengan perjanjian pengembangan;
- ii. setelah serah terima, maka Badan Pelaksana mengurus penerbitan HPL atas tanah tersebut atas nama Pemda DKI Jakarta sesuai ketentuan yang berlaku.
- iii. Pembangunan di atas tanah hasil reklamasi dilaksanakan berdasarkan perjanjian pengembangan antara Badan Pelaksana dengan Mitra Pengembang.

- iv. Kepada Mitra Pengembang diwajibkan untuk menyerahkan kontribusi kepada Badan Pelaksana yang besarnya ditetapkan berdasarkan luas tanah dan peruntukannya.
- v. Pembangunan di atas tanah hasil reklamasi dilaksanakan berdasarkan perizinan pembangunan yang dikeluarkan oleh unit/instansi terkait dikoordinasikan melalui Badan Pelaksana dengan sistem pelayanan satu pintu.

## 2.2 HAK MENGUASAI OLEH NEGARA

Konseptualisasi Hak Menguasai Negara dalam Undang-Undang Pokok Agraria adalah penghapusannya yang secara tegas terhadap domein teori yang dianut hukum pertanahan kolonial. Konsep pemilikan atas tanah oleh negara yang sebenarnya bertujuan untuk memberi legalisasi dan legitimasi bagi perusahaan perkebunan swasta dalam memperoleh lahan yang luas di Hindia Belanda,<sup>51</sup> adalah bertentangan dengan negara Indonesia yang telah merdeka dan pandangan hidup bangsa, karenanya harus dihapuskan dari hukum pertanahan nasional.

Secara singkat, Teori Domein yang berintikan pemilikan Negara atas tanah ini lahir sebagai hasil revitalisasi hubungan feodalistik pada masa sebelumnya yang telah dimanfaatkan oleh VOC (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*), dan begitu juga pada masa pemerintahan Raffles (1811-1816). Yang untuk selanjutnya diperkuat dengan domein verklaring dalam Agrarisch Besluit (Staatsblad 1870 No. 118) sebagai aturan pelaksana AW 1870, bahwa semua tanah yang orang lain tidak dapat membuktikan bahwa tanah itu tanah eigendommenya, adalah domein negara. Meskipun pada konsepsinya, selain bertujuan menjamin hak rakyat Indonesia atas

---

<sup>51</sup> Gunawan Wiradi, "Kata Pengantar" dalam Ricardo Simarmata, "Prakata Penulis: Polemik Konsep Hubungan Negara dengan Tanah, di atas Realitas Problem Agraria" dalam Rikardo Simarmata, 2002, *Kapitalisme Perkebunan: Dinamika Konsep Pemilikan Tanah oleh Negara*, Insist Press&Pustaka Pelajar, Yogyakarta. hlm. vii-viii.

tanahnya<sup>52</sup> dan kekuasaan Negara atas tanah sebagai pemilik mutlak dimaksudkan hanya pada tanah-tanah tak bertuan yang tidak dapat dibuktikan hak eigendom dan hak agrarische eigendommenya, tetapi pada penerapannya sungguh berbeda. Pemerintah Belanda menafsirkan secara sempit hak eigendom sebagai hak milik adat (hak milik rakyat berdasar hukum adat-pen.) yang telah dimohonkan oleh pemiliknya melalui prosedur tertentu dan diakui keberadaannya oleh pengadilan saja. Hal ini tentu saja sangat merugikan rakyat pribumi karena tanpa pembuktian berdasar hukum Barat tersebut pribumi (pemegang hak milik adat) hanya dianggap sebagai pemakai tanah domein negara. Meski hubungan hukum dengan tanah yang bersangkutan tetap diakui, tetapi dalam perundang-undangan, hak milik adat hanya disebut sebagai hak memakai individual turun temurun (*erfelijk individueel gebruiksrecht*) dan kemudian sebagai hak menguasai tanah domein negara (*Inlands bezitrecht*). Kemudian tanah-tanah hak milik adat tersebut karena tidak disamakan dengan hak eigendom dalam hukum Barat dianggap sebagai tanah negara tidak bebas (*onvrij lands domein*) dimana negara tidak secara bebas dapat memberikannya kepada pihak lain, dengan dibatasi hak rakyat tersebut.

Sedangkan tanah hak ulayat yang meskipun menurut kenyataannya masih ada dan ditaati oleh masyarakat hukum adat, tidak diakui keberadaannya berdasar domein verklaring itu. Sehingga dikategorikan domein negara, yaitu sebagai tanah negara bebas (*vrij lands domein*).<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Sudikno Mertokusumo, 1988, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, hal. 6. Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi, 2001, *Hak Menguasai dari Negara (HMN): Persoalan Sejarah yang Harus Diselesaikan*, Kertas Posisi KPA Nomor 004/2001, Bandung.

<sup>53</sup> Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, edisi revisi, Djambatan, Jakarta, hlm 45-46. Perbedaan tanah negara bebas dan tanah negara tidak bebas berpengaruh pada proses pengambilalihan tanah oleh negara. Terhadap tanah negara tidak bebas (tanah milik rakyat berdasar hukum adat) pengambilalihan harus melalui acara yang diatur dalam pasal 133 IS dengan ganti rugi yang layak. Sedangkan terhadap tanah ulayat hanya diberikan "recognitie" sebagai pengakuan adanya hak masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Konsep pemberian "recognitie" untuk tanah yang dikuasai masyarakat hukum adat ini juga masih berlaku pada hukum pertanahan pasca kemerdekaan, misalnya dalam Keputusan Presiden Nomor: 55 Tahun 1993 yang menyatakan bahwa pengambilalihan hak masyarakat hukum adat atas tanah ulayat dilakukan dengan membayar recognitie yang dapat berupa fasilitas umum yang bermanfaat bagi masyarakat tersebut.

Selanjutnya, pasca kemerdekaan, perumusan pasal 33 dalam UUD 1945 :

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”,

sebagai dasar konstitusional pembentukan dan perumusan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Dua hal pokok dari pasal ini adalah sejak awal telah diterima bahwa Negara ikut campur untuk mengatur sumber daya alam sebagai alat produksi, dan pengaturan tersebut adalah dalam rangka untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penghubungan keduanya bersifat saling berkait sehingga penerapan yang satu tidak mengabaikan yang lain.

Menurut Bagir Manan bahwa makna “dikuasai oleh negara”, tidak pernah ada penjelasan atau kejelasan resmi. Namun satu hal yang disepakati, dikuasai oleh negara tidak sama dengan dimiliki negara.<sup>54</sup> Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UUPA, dikuasai oleh negara adalah wewenang untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Penguasaan negara itu mempunyai makna negara hanya melakukan *bestuurstaad* yaitu sebagai pengelola (*to manage*) dan tidak melakukan *eigensdaad* atau tindakan sebagai yang memiliki.<sup>55</sup> Pelaksanaan Hak Menguasai Negara dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra/daerah otonom sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan

---

<sup>54</sup> Bagir manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm.214.

pemerintah.<sup>56</sup> Hak menguasai negara tidak dapat dilimpahkan atau dipindahkan kepada pihak lain, namun untuk pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat.

UUPA sendiri lahir dalam konteks “...perjuangan perombakan hukum agraria nasional berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkaman, pengaruh, dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing...”<sup>57</sup>

Semangat menentang strategi kapitalisme dan kolonialisme yang telah menyebabkan terjadinya “penghisapan manusia atas manusia” (*exploitation de l’homme par l’homme*) di satu sisi; dan sekaligus menentang strategi sosialisme yang dianggap “meniadakan hak-hak individual atas tanah” di sisi lain menjadi landasan ideologis dan filosofis pembentukan UUPA. Selain itu, salah satu arti penting UUPA lainnya, bahwa hukum agraria nasional adalah berdasar hukum adat (yang *disaneer*<sup>58</sup> —Boedi Harsono) dan tidak lepas dari

<sup>56</sup> A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, CV Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm. 25.

<sup>57</sup> Pidato Pengantar Menteri Agraria dalam Sidang DPR-GR, 12 September 1960 oleh Mr. Sadjarwo. Dalam Risalah Pembentukan UUPA dan Boedi Harsono, Op. Cit., hlm. 585.

<sup>58</sup> Boedi Harsono, Op. Cit., hal 139-140. Tampak bahwa UUPA merupakan kompromi dari berbagai ideologi dan kepentingan. Semangat unifikasi (ide yang dominan dari perumusUUPA) yang bertujuan untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum agraria masih mengakomodir keberagaman hukum adat sebagai hukum asli. Hal ini dinilai beberapa ahli hukum merupakan ambiguitas dari UUPA terhadap hukum adat karena pada penerapannya kemudian justru mengabaikan banyak kaidah hukum adat. Soetandyo misalnya, mengatakan bahwa meskipun UUPA mengklaim diri berdasar hukum adat tapi ternyata justru mengabaikan banyak kaidah hukum adat. Yang diperhatikan hanya asas-asas yang bersifat umum, dengan demikian misi UUPA memang menciptakan hukum yang berlaku umum (unifikasi) untuk seluruh rakyat Indonesia. Lihat, Soetandyo Wignyosoebroto, 1994, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosio-Politik Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press, hal. 214. Demikian juga menurut Otje Salman. Bahwa pada dasarnya hukum adat yang ada dalam UUPA mengalami pereduksian dalam beberapa hal penting pemberlakuannya. Hal ini bisa dilihat dari ketentuan “...sepanjang kenyataannya masih ada...,” atau “...tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara...” Hal ini pada kenyataannya kemudian menyebabkan pengeliminasian kewenangan masyarakat hukum adat atas tanah, termasuk tanah adat. Menurutnya, peran dan pengaruh hukum adat akan semakin tereduksi dan atau tereliminasi karena faktor politik hukum yang cenderung memfokuskan pada sistem

konteks landreform yang menjadi agenda pokok pembentukan struktur agraria saat itu.

Demikian pula dengan konsep HMN<sup>59</sup>. Kewenangan HMN tersebut dipahami dalam kerangka hubungan antara Negara dengan bumi, air dan kekayaan alam di dalamnya sebagai hubungan penguasaan, bukan hubungan pemilikan seperti di negara barat maupun di negara-negara komunis. Negara dalam hal ini sebagai Badan Penguasa yang pada tingkatan tertinggi berwenang mengatur pemanfaatan tanah dalam arti luas serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum berkenaan dengan tanah. Sebagai penerima kuasa, maka Negara harus mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat sebagai pemberi kuasa<sup>60</sup>. Dengan ini AP. Parlindungan menyebutnya sebagai hak rakyat pada tingkat

---

hukum tertulis, sehingga hukum adat hanya diakui sepanjang proses transformasi tersebut belum selesai. Ambiguitas UUPA dalam memperlakukan hukum adat terlihat pada pengeliminasian banyak peranan hukum adat menyangkut tanah, tapi juga tetap mengakui beberapa prinsip hukum adat seperti asas pemisahan horizontal. Otje Salman, 2002, *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*, Alumni, Bandung, hlm. 37 dan 167. Disertasi yang diterbitkan.

<sup>59</sup> Menurut Ricardo Simarmata, rumusan HMN ini merupakan kesatuan dari paket hasil penyelidikan secara ilmiah teoritis, yang lebih berkiblat pada pengalaman sejarah hubungan negara dengan tanah di negara-negara Eropa Barat pada Abad Pertengahan yaitu hak *communes* atau hak imperium. Lihat, Ricardo Simarmata, "Prakata Penulis: Polemik Konsep Hubungan Negara dengan Tanah, di atas Realitas Problem Agraria" dalam Ricardo Simarmata, *Op. Cit.*, hlm. xxvi. Secara lebih jelas Roscoe Pound menguraikan bahwa menurut teori ini, terdapat milik pribadi dan milik bersama sebagai masyarakat atau negara yang karenanya berada di luar perdagangan (*res extra commercium*). Benda yang tidak bisa dimiliki secara perseorangan terbagi menjadi milik bersama anggota masyarakat atau milik umum (*res communes*) seperti udara, air sungai; benda milik rakyat yang pemilikannya didelegasikan kepada negara untuk kepentingan rakyatnya (*res publicae*) misalnya jalan, saluran irigasi; dan benda-benda untuk tujuan kesucian (*res sanctae*), kesakralan (*res sacrae*) dan keagamaan (*res religiosae*). Roscoe Pound, 1972, *Pengantar Filsafat Hukum*, terj. M. Radjab, Bhratara, Jakarta, hlm. 130-132.

<sup>60</sup> Maria SW Sumardjono, 1998, *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara*, dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum UGM, tanggal 14 Februari 1998 di Yogyakarta. Menurut beberapa tokoh, paham ini dipengaruhi paham Negara integralistik yang berkembang saat itu dan didukung terutama oleh Soekarno dan Supomo. Kesatuan antara masyarakat dan Negara dimana kepentingan individu dan kelompok larut dalam kepentingan Negara (mirip dengan konsep Rousseau tentang masyarakat organik) sehingga tidak terjadi pertentangan hak dan kepentingan warga masyarakat dan Negara. Individu ditempatkan di bawah nilai masyarakat sebagai keseluruhan. Lihat Frans Magnis Suseno, 1993, *Filsafat sebagai Ilmu Kritis*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 94-96.

Negara<sup>61</sup>.

Prof. Maria SW Sumardjono mengatakan bahwa kewenangan negara ini harus dibatasi dua hal: pertama, oleh UUD 1945. Bahwa hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh berakibat pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin oleh UUD 1945. Peraturan yang bias terhadap suatu kepentingan dan menimbulkan kerugian di pihak lain adalah salah satu bentuk pelanggaran tersebut. Seseorang yang melepas haknya harus mendapat perlindungan hukum dan penghargaan yang adil atas pengorbanan tersebut. Kedua, pembatasan yang bersifat substantif dalam arti peraturan yang dibuat oleh negara harus relevan dengan tujuan yang hendak dicapai yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dan kewenangan ini tidak dapat didelegasikan kepada pihak swasta karena menyangkut kesejahteraan umum yang sarat dengan misi pelayanan. Pendelegasian kepada swasta yang merupakan bagian dari masyarakat akan menimbulkan konflik kepentingan, dan karenanya tidak dimungkinkan<sup>62</sup>.

Adapun ruang lingkup pengaturannya, HMN berlaku atas semua tanah yang ada di Indonesia, baik itu tanah yang belum dihaki, juga tanah yang telah dihaki oleh perseorangan. Terhadap tanah yang belum dihaki perseorangan, HMN melahirkan istilah “tanah yang dikuasai langsung oleh negara,” atau kemudian disebut secara singkat sebagai “tanah negara”<sup>63</sup>. Sedangkan tanah yang telah dihaki perseorangan disebut “tanah yang dikuasai tidak langsung oleh negara,” atau “tanah negara tidak bebas.” Kewenangan terhadap tanah yang sudah dihaki perseorangan ini pada dasarnya bersifat pasif, kecuali jika tanah itu dibiarkan tidak diurus/ditelantarkan. Sehingga Negara dapat

---

<sup>61</sup> AP. Parlindungan, 1991, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 40.

<sup>62</sup> *Ibid.* Dua pembatasan tersebut menjadi penting mengingat HMN merupakan suatu konsepsi pokok dalam UUPA yang kemudian dijadikan sumber dari Undang-Undang atau pun regulasi lainnya yang dirumuskan kemudian berdasar perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Sebagai contoh, pembatasan Konstitusi. Dengan semakin kuatnya pengakuan dan perlindungan Konstitusi pasca Amandemen terhadap hak asasi manusia dan hak masyarakat hukum adat, maka pengaturan tentang HMN harus benar-benar memperhatikan asas ini.

<sup>63</sup> Menurut Sunarjati Hartono, meskipun dikatakan bahwa tanah negara hanya meliputi tanah-tanah yang tidak dihaki oleh perseorangan (*vrijs landsdomein*) tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa tanah negara tersebut masih berdasar asas *domein*. Sunarjati Hartono, 1986, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum*, Bandung, Alumni, hlm. 62-63.

mengaturnya supaya produktif<sup>64</sup>.

Beberapa poin penting dari HMN ini adalah bahwa:

- 1) Lahir dalam konteks anti imperialisme, anti kapitalisme dan anti feodalisme;
- 2) Sebagai penghapusan terhadap asas domein Negara yang dimanfaatkan Pemerintah kolonial untuk mengambilalih pemilikan rakyat dan kemudian menyewakan atau menjualnya kepada pengusaha asing atau partikelir;
- 3) Sebagai sintesa antara individualisme dan kolektivisme/sosialisme;
- 4) Penguasaan ini lebih bersifat mengatur dan menyelenggarakan (publik), untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (sebagai pertanggungjawaban);
- 5) Dibatasi oleh Konstitusi;
- 6) Penyelenggaraan HMN adalah untuk kesejahteraan umum, dapat didelegasikan kepada daerah atau masyarakat hukum adat, tetapi tidak kepada swasta.

Selanjutnya, Moh. Mahfud. MD berharap bahwa HMN seharusnya justru memberi jalan bagi tindakan responsif lainnya karena dari hak tersebut Pemerintah dapat melakukan tindakan-tindakan yang berpihak bagi kepentingan masyarakat<sup>65</sup>. Dua hal penting dari pendapat tersebut, Pemerintah seharusnya bisa secara proaktif dan responsif mengeluarkan regulasi mengenai pengaturan dan penyelenggaraan pengelolaan sumber daya agraria, dengan memperhatikan setidaknya enam unsur yang terkandung dalam HMN tersebut di atas. Tetapi seluruh regulasi yang mengatasmamakan HMN tersebut harus dalam kerangka keberpihakannya pada kepentingan masyarakat.

Wewenang yang pelaksanaannya dilimpahkan, pada hakikatnya akan terbatas pada apa yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf (a) UUPA, yaitu wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Wewenang mengatur misalnya bersangkutan

<sup>64</sup> Iman Soetknjo, 1994, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 53.

<sup>65</sup> Moh. Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, hlm. 349

dengan perencanaan pembangunan daerah. Wewenang menyelenggarakan misalnya berupa tindakan mematangkan tanah untuk disiapkan guna tempat pembangunan perumahan rakyat, industri dan lain sebagainya. Untuk itu pemerintah daerah misalnya dapat menyelenggarakan suatu perusahaan tanah yang selain bertugas mematangkan tanah yang tersedia, juga mengatur penyediaan tanah bagi pihak-pihak yang memerlukan. Tujuan penyelenggaraan perusahaan tanah oleh pemerintah daerah titik beratnya harus diletakan pada pemenuhan kebutuhan umum, bukan mencari keuntungan semata-mata.<sup>66</sup>

Pelaksanaan delegasi wewenang Hak Menguasai Negara kepada pemerintah daerah seperti diuraikan di atas disebut dengan Hak Pengelolaan<sup>67</sup> Hak Pengelolaan ini tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUPA, karena berdasarkan Pasal 16 ayat (1) UUPA hak-hak atas tanah itu hanya meliputi:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak sewa;
- f. Hak Membuka Tanah;
- g. Hak Memungut Hasil Hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53.

Hak Pengelolaan ini hanya disebutkan secara tersirat dalam penjelasan umum-nya yang berbunyi sebagai berikut:<sup>68</sup>

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 suatu badan penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

<sup>66</sup> Boedi Harsono, *op. cit* hlm. 278.

<sup>67</sup> A.P. Parlindungan, *op. cit*, hlm. 5.

<sup>68</sup> Boedi Harsono, *op. cit.*, hlm. 279

PP No. 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah dalam Pasal 1 mendefinisikan Hak Pengelolaan sebagai Hak Menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Selanjutnya dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 disebutkan mengenai luasnya Hak Pengelolaan, yaitu sebagai berikut:

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.
- c. Menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut yang meliputi segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah-tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan agraria yang berlaku.

Hak Pengelolaan dalam sistematika hak-hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah. Pemegang Hak Pengelolaan memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang dihaki bagi keperluan usahanya, tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut. Tujuan utamanya adalah bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan. Di dalam penyediaan dan pemberian tanah itu pemegang haknya diberi kewenangan untuk melakukan kegiatan yang merupakan sebagian dari kewenangan negara, sehubungan dengan itu Hak Pengelolaan pada hakikatnya bukan hak atas tanah, melainkan merupakan “gempilan” Hak Menguasai dari Negara.

## 2.3 HAK PENGUSAHAAN ATAS TANAH MENURUT HUKUM TANAH NASIONAL

Hak penguasaan atas tanah adalah suatu hubungan hukum yang memberi wewenang untuk berbuat sesuatu kepada subyek hukum (orang/badan hukum) terhadap obyek hukumnya, yaitu tanah yang dikuasainya.<sup>69</sup>

Berdasarkan kewenangannya, hak penguasaan atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dibagi menjadi<sup>70</sup>:

1. Hak Penguasaan atas Tanah yang mempunyai kewenangan khusus yaitu kewenangan yang bersifat publik dan perdata.

### 1.1 HAK BANGSA INDONESIA (Pasal 1 UUPA)

Ini menunjukkan suatu hubungan yang bersifat abadi antara bangsa Indonesia dengan tanah diseluruh wilayah Indonesia dengan subyeknya bangsa Indonesia. Hak Bangsa Indonesia merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi di Indonesia.

### 1.2 HAK MENGUASAI NEGARA (Pasal 2 UUPA)

Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi seluruh rakyat melaksanakan tugas untuk memimpin dan mengatur kewenangan bangsa Indonesia (kewenangan publik).

Melalui hak menguasai Negara, negara akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan fungsi bumi, air, ruang angkasa sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah. Negara dalam hal ini tidak menjadi pemegang hak, melainkan sebagai badan penguasa, yang mempunyai hak-hak sebagai berikut :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, dan pemeliharaan;
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai oleh subyek hukum tanah;

---

<sup>69</sup> Arie S. Hutagalung, et. al., Asas-asas Hukum Agraria, Tidak diterbitkan, Jakarta, 1997, Hlm.25

<sup>70</sup> Ibid, Hlm. 25

- c. Mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai tanah.

### 1.3 HAK ULAYAT PADA MASYARAKAT HUKUM ADAT ( Pasal 3 UUPA)

Hubungan hukum yang terdapat antara masyarakat hukum adat dengan tanah lingkungannya. Hak ulayat oleh Pasal 3 UUPA diakui dengan ketentuan :

- a. Sepanjang menurut kenyataannya masih ada;
  - b. Pelaksanaannya tidak bertentangan dengan pembangunan nasional
2. Hak Penguasaan atas tanah yang memberi kewenangan yang bersifat umum yaitu kewenangan di bidang perdata dalam penguasaan dan penggunaan tanah sesuai dengan jenis-jenis hak atas tanah yang diberikan (Hak Perorangan atas Tanah).

Hak Perorangan atas Tanah terdiri dari :

#### 2.1. Hak atas tanah

Yaitu hak penguasaan atas tanah yang memberi wewenang bagi subyeknya untuk menggunakan tanah yang dikuasainya.

Hak atas tanah terdiri atas :

- a. Hak atas tanah orisinal atau primer

Yaitu hak atas tanah yang bersumber pada Hak Bangsa Indonesia dan yang diberikan oleh Negara dengan cara memperolehnya melalui permohonan hak.

Hak atas tanah yang termasuk hak primer adalah :

1. Hak Milik
2. Hak Guna Bangunan
3. Hak Guna Usaha

4. Hak Pakai
  5. Hak Pengelolaan
- b. Hak atas tanah derivative atau sekunder

Yaitu hak atas tanah yang tidak langsung bersumber kepada Hak Bangsa Indonesia dan diberikan pemilik tanah dengan cara memperolehnya melalui perjanjian pemberian hak antara pemilik tanah dengan calon pemegang hak yang bersangkutan.

Hak atas tanah yang termasuk dalam hal ini, yaitu :

1. Hak Guna Bangunan
2. Hak Pakai
3. Hak Sewa
4. Hak Usaha Bagi Hasil
5. Hak Gadai
6. Hak Menumpang

## 2.2. Hak Jaminan Atas Tanah

Yaitu hak penguasaan atas tanah yang tidak memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah yang dikuasainya tetapi memberikan wewenang untuk menjual lelang tanah tersebut apabila pemilik tanah tersebut (debitur) melakukan wanprestasi.

Hak-hak jaminan atas tanah menurut hukum tanah nasional adalah Hak Tanggungan yang diatur dengan Undang-undang Nomor: 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

## 2.4 HAK ATAS TANAH BERKAITAN DENGAN REKLAMASI PANTAI

### 1. HAK GUNA BANGUNAN

#### a. Peraturan (dasar hukumnya)

##### (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA):

- Pasal 35 s/d 40, pasal 50 jo. 52, pasal 55;
- Ketentuan Konversi pasal I (3) dan (4), pasal II, V dan Pasal VIII (1).

##### (2) Luar UUPA:

- PP No. 10/1961 tentang Pendaftaran Tanah;
- UU No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing;
- PMDN No. 5/1973 tentang Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah
- PMDN No. 2/1984 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan dengan Fasilitas KPR dari Bank Tabungan Negara;
- PMNA/Ka. BPN No. 2/1993 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal;
- PP No. 40/1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah Negara.
- UU No. 4/1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda –benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

- UU No. 25/2007 tentang Penanaman Modal, khususnya pasal 22, yang juga menghapuskan UU No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing.

b. Pengertian

Hak Guna Bangunan (HGB) adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam jangka waktu tertentu (pasal 35 ayat 1 UUPA).

c. Sifat dan ciri-ciri

(1) Tergolong hak yang wajib didaftarkan menurut PP 24/1997

(2) Dapat beralih;

Terjadi karena peristiwa hukum, misalnya pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan campuran.

(3) Dapat dialihkan;

Terjadi karena subyek hukum melakukan suatu perbuatan hukum misalnya melakukan perjanjian jual beli, hibah, penukaran, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang bermaksud untuk memindahkan hak penguasaan atas tanah.

(4) Jangka waktunya terbatas;

(5) Dapat dilepaskan oleh pemegang HGB sehingga menjadi Tanah Negara;

(6) Dapat dijadikan jaminan hutang dengan Hak Tanggungan.

d. Jangka waktu

- Untuk HGB di atas Tanah Negara atau tanah Hak Pengelolaan, maksimum 30 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun lagi (pasal 35 ayat 1 UUPA jo. Pasal 25 PP 40/1996);

- Sedangkan untuk HGB diatas tanah Hak Milik, paling lama 30 tahun (pasal 29 ayat 1 PP 40/1996).

Atas kesepakatan pemegang Hak Milik dan pemegang HGB, maka HGB atas tanah Hak Milik dapat diperbaharui dengan akta PPAT dan didaftar di Kantor pertanahan.

Sesudah jangka waktu dan perpanjangan tersebut berakhir, pemegang HGB diatas tanah Negara dapat mengajukan pembaharuan hak.

Adapun syarat permohonan perpanjangan dan pembaharuan HGB:

- (1) Tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut;
- (2) Syarat-syarat pemberian hak tersebut masih dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- (3) Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang HGB;
- (4) Tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan;
- (5) Permohonan diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu HGB tersebut.

Untuk perpanjangan atau pembaharuan HGB atas tanah Hak Pengelolaan, selain dengan syarat tersebut di atas, harus dengan persetujuan pemegang Hak Pengelolaan.

e. Subyek

- (1) Warganegara Indonesia;
- (2) Badan Hukum Indonesia;
- (3) Perusahaan patungan (PMA), apabila memerlukan tanah untuk keperluan emplasemen, bangunan pabrik, dan lain-lain (Keppres 34/1992)

f. Kewajiban dan Hak Pemegang HGB

Pemegang HGB berkewajiban untuk :

- (1) Membayar uang pemasukan kepada Negara;
- (2) Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukkan;
- (3) Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian hidup;
- (4) Memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung karena keadaan geografis atau sebab lain;
- (5) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan HGB kepada Negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah HGB tersebut habis;
- (6) Menyerahkan sertifikat HGB yang telah habis kepada Kepala Kantor Pertanahan.

g. Luas Tanah

Tidak ada pembatasan, tetapi disesuaikan dengan kebutuhan hanya ada ketentuan bahwa apabila satu keluarga telah mempunyai 5 (Lima) sertifikat tanah maka untuk setiap perubahannya harus mendapat izin dari BPN.

h. Terjadinya

- Jika asal tanah adalah Tanah Negara, maka terjadinya adalah melalui permohonan hak;
- Jika berasal dari tanah yang telah dikuasai dengan hak tertentu (Hak Milik dan hak Pengelolaan) maka terjadinya melalui perjanjian antara pemilik tanah tersebut dengan pihak yang akan memperoleh HGB.

i. Peralihan Hak Guna Bangunan

**Universitas Indonesia**

- (1) Jual beli;
- (2) Tukar menukar;
- (3) Penyertaan dalam modal;
- (4) Hibah;
- (5) Pewarisan.

j. Hapusnya

- (1) Jangka waktunya berakhir;
- (2) Dibatalkan karena syarat tidak terpenuhi;
- (3) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
- (4) Dicabut untuk kepentingan umum (UU No. 20/1961);
- (5) Tanahnya ditelantarkan;
- (6) Tanahnya musnah;
- (7) Pemegang hak tidak memenuhi syarat sebagai pemegang HGB.

## 2. HAK PAKAI

a. Peraturan (dasar hukumnya)

(1) UUPA:

- Pasal 41 s/d 43, pasal 49 ayat 1, pasal 50 ayat 2 jo. Pasal 52;

(2) Luar UUPA:

- UU No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing;
- Pasal 1 PMA No.9/1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak atas Tanah dan Ketentuan-Ketentuan tentang kebijaksanaan selanjutnya;

**Universitas Indonesia**

- PMA No. 1/1996 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan;
- PP No. 40/1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah Negara;
- PP No. 41/1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang asing Yang Berkedudukan di Indonesia;
- UU No. 4/1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.
- UU No. 25/2007 tentang Penanaman Modal, khususnya pasal 22, yang juga menghapuskan UU No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing.

#### b. Pengertian dan Isi

Hak Pakai (pasal 41 UUPA) adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang langsung dikuasai oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam surat keputusan pemberian haknya (tanah Negara) atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah (tanah milik orang lain).

Dari rumusan diatas dapat disimpulkan bahwa Hak Pakai adalah hak atas tanah bangunan dan tanah pertanian.

- Kata “menggunakan“, menunjukkan bahwa tanah itu dapat digunakan untuk bangunan (sebagai wadah);
- Kata”memungut hasil” menunjukkan bahwa tanah dapat digunakan untuk usaha pertanian (sebagai faktor produksi)

#### c. Sifat dan Ciri-ciri

(1) Tergolong hak yang wajib didaftarkan;

(2) Dapat dialihkan;

- Menurut pasal 43 UUPA, Hak Pakai dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang. Hak Pakai atas tanah Hak Milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

Setelah berlakunya PMA No. 9/1965 jo. PMA No. 1/1966 yang menetapkan bahwa Hak Pakai atas tanah Negara termasuk hak yang wajib didaftarkan, maka Hak Pakai boleh dialihkan kepada pihak lain;

(3) Dapat diberikan dengan Cuma-Cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun (pasal 41 ayat 2 UUPA)

(4) Dapat dilepaskan;

(5) Dapat dijadikan jaminan hutang dengan hak tanggungan.

d. Jangka Waktu

(1) Untuk penggunaan umum

- Atas tanah Negara adalah 25 tahun, dapat diperpanjang 20 tahun dan dapat diperbaharui;
- Atas tanah Hak Milik adalah 25 tahun dan tidak dapat diperpanjang

Dapat diperbaharui dengan pemberian Hak Pakai baru dengan akta PPAT dan didaftar di Kantor Pertanahan.

(2) Hak Pakai dapat diberikan selama dipergunakan untuk keperluan khusus, yaitu kepentingan instansi pemerintah, keagamaan, sosial serta perwakilan Negara asing dan badan internasional.

e. Subyek

(1) Warganegara Indonesia;

- (2) Badan Hukum Indonesia;
- (3) Departemen, Lembaga Pemerintah Non departemen, dan Pemerintah daerah;
- (4) Badan-badan keagamaan dan sosial;
- (5) Warganegara asing yang berkedudukan di Indonesia;
- (6) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
- (7) Perwakilan Negara asing dan perwakilan badan internasional.

f. Kewajiban Dan Hak Pemegang Hak Pakai

Pemegang Hak Pakai berkewajiban untuk :

- (1) Membayar uang pemasukan kepada Negara;
- (2) Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukan dan persyaratannya;
- (3) Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian hidup;
- (4) Memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung karena keadaan geografis atau sebab lain;
- (5) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Pakai kepada Negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah Hak Pakai tersebut hapus;
- (6) Menyerahkan sertifikat Hak Pakai yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Pemegang Hak Pakai berhak untuk :

- (1) Menguasai dan mempergunakan tanahnya selama waktu tertentu untuk mendirikan dan mempunyai bangunan untuk keperluan pribadi atau usahanya; serta

**Universitas Indonesia**

(2) Mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain dan membebaninya.

g. Luas Tanah

(1) Untuk tanah bangunan : tidak terbatas

(2) Untuk tanah pertanian : dibatasi dengan UU No.56/Prp/1960

h. Terjadinya

- Jika asal tanah adalah Tanah Negara, maka terjadinya adalah melalui permohonan hak dengan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH);
- Jika berasal dari tanah yang telah dikuasai dengan hak tertentu (Hak Milik dan Hak Pengelolaan) maka terjadinya melalui perjanjian antara pemilik tanah tersebut dengan pihak yang akan memperoleh Hak Pakai;
- Berasal dari konversi hak-hak lama pada tanggal 24 september 1960.

i. Hapusnya

(1) Jangka waktunya berakhir;

(2) Dibatalkan karena syarat tidak terpenuhi;

(3) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;

(4) Dicabut untuk kepentingan umum (UU No. 20/1961);

(5) Tanahnya ditelantarkan;

(6) Tanahnya musnah;

(7) Pemegang hak tidak memenuhi syarat sebagai pemegang HGB.

## 2.5 Hak Pengelolaan (HPL)

Hak Pengelolaan dahulu berasal dari apa yang disebut Hak *Beheer* (*beheersrecht*), yaitu hak penguasaan atas tanah negara yang setelah UUPA melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor: 9 Tahun 1965 Pelaksanaan Konversi Penguasaan Atas Tanah Negara (“PMA 9/1965”) dikonversi menjadi hak atas tanah menurut Hukum Tanah Nasional. Kalau dengan hak *beheer*, tanahnya digunakan oleh instansi pemerintah untuk keperluan sendiri, maka dikonversi menjadi Hak Pakai (“HP”), tetapi apabila tanahnya selain akan digunakan sendiri, ada bagian-bagian dari tanah lainnya akan diserahkan kepada pihak ketiga yang meliputi segi peruntukkan, penggunaan, dan jangka waktu dan keuangan, maka *hak beheer* dikonversi menjadi HPL.<sup>71</sup>

Setelah berlakunya UUPA, kewenangan menguasai tanah oleh Negara diatur dalam Pasal 2 UUPA, yang menyatakan :

*“Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi kewenangan 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 air dan ruang angkasa.”*

Meskipun hukum materilnya berada diluar UUPA. Namun ketentuan yang ada kaitannya dengan Pengelolaan Penguasaan atas tanah Negara dapat kita lihat pengaturannya dalam Pasal 2 ayat 4 UUPA berikut penjelasannya, yang pada intinya menyatakan bahwa pelaksanaan hak menguasai dari negara dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, serta Bagian Keempat beserta penjelasannya UUPA, dan Pasal 58 UUPA, yang menyatakan :

*“Selama peraturan-peraturan pelaksanaan undang-undang ini belum terbentuk, maka peraturan-peraturan baik yang tertulis*

---

<sup>71</sup> Arie S Hutagalung, et.al, “Asas-Asas Hukum Agraria,” Bahan bacaan pelengkap mata kuliah Hukum Agraria ( Depok, 2001),hlm.43.

*maupun tidak tertulis mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dan hak-hak atas tanah yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dari ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini serta diberi tafsiran yang sesuai dengan itu.”*

serta Penjelasan Umum UUPA Bagian II Nomor 2, dinyatakan 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, HGU, HGB atau HP atau memberikannya dalam pengelolaan pada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat 4)”*

Berdasarkan Pasal 2 ayat 4 dan Pasal 58 UUPA ini dapat disimpulkan bahwa penguasaan bidang tanah oleh Instansi Pemerintah masih termasuk bidang hukum publik. Dalam Penjelasan Umum UUPA Bagian II Nomor 2 tersebut diatas juga disebutkan dengan kata “dalam pengelolaan” (berarti “*In Beheer*”) kepada sesuatu Badan Penguasa, dengan demikian HPL bukan merupakan hak atas tanah namun hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Adapun HM, HGU, HGB dan HP diatur dalam Pasal 16 UUPA merupakan hak-hak atas tanah, dan termasuk bidang hukum perdata.

Sebagai pelaksanaan dari UUPA, Menteri Agraria mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria Nomor SK.112/Ka/61 tanggal 1 April 1961 tentang Pembagian Tugas Wewenang Agraria. Adapun landasan hukum dikeluarkannya keputusan ini adalah UUPA. Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa mulai tanggal 1 April 1961 ini telah digunakan istilah “Hak Penguasaan” (*beheer*). Oleh sebab itu dapat diartikan bahwa hak penguasaan ini masih dalam lingkaran hukum publik. Dalam perkembangannya Keputusan Menteri Agraria

Nomor SK.112/Ka/61 dicabut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 tahun 1972.

Istilah HPL baru diperkenalkan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya (“PMA 9/1965”).

Ketentuan-ketentuan dalam PMA 9/1965 yang menyinggung mengenai HPL antara lain adalah: Pasal 1 PMA 9/1965 menyatakan bahwa *“Hak penguasaan atas tanah negara sebagaimana dimaksud dalam PP 8/1953 yang diterima pada Departemen-Departemen, Direktorat-Direktorat dan Daerah-daerah Swatantara sebelum berlakunya peraturan ini sepanjang tanah-tanah tersebut hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi “Hak Pakai” sebagaimana dimaksud dalam UUPA yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi bersangkutan.”*

Pasal 2 PMA 9/1965 antara lain menyatakan *“Jika tanah Negara sebagai dimaksud dalam Pasal 1, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi itu sendiri dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut diatas dikonversi menjadi “Hak Pengelolaan” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan 6 yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan.”*

dan Pasal 6 ayat 1 menyatakan *“Hak Pengelolaan sebagai dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 5 diatas, memberi wewenang kepada pemegangnya untuk:*

- 1. merencanakan peruntukkan dan penggunaan tanah tersebut.*
- 2. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.*
- 3. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan HP yang berjangka waktu 6 (enam) tahun.*
- 4. Menerima uang pemasukan atau ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan.”*

Dengan dikeluarkannya PMA 9/1965 inilah baru tercipta istilah yang disebut HPL dengan pengertian yang lebih jelas.

Dalam Perkembangannya Ketentuan HPL dalam PMA 9/1965 diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Hak untuk Keperluan Perusahaan (“PMDN 5/1974”) jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 (“PMDN 1/1977”). Kemudian eksistensi HPL tersebut mendapat pengukuhan oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (“UU 16/1985”).

HPL merupakan hak menguasai oleh negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.<sup>72</sup> Pengertian ini dapat diartikan bahwa HPL bukan merupakan salah satu hak atas tanah, namun hanya merupakan pelimpahan hak menguasai negara. Hak Menguasai Negara tersebut berdasarkan ketentuan dalam Pasal 33 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (“UUD 1945”) yang menyebutkan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Hak Pengelolaan dalam sistematika hak-hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah. Pemegang HPL memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang diberi hak bagi keperluan usahanya, tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut, tujuan utamanya adalah tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan.<sup>73</sup>

Dalam penyediaan dan pemberian tanah itu, pemegang haknya diberi kewenangan untuk melakukan kegiatan yang merupakan kewenangan negara.

---

<sup>72</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai*, PP No.40 Tahun 1996, LN No.58 Tahun 1996, TLN No.3643, Pasal 1, dikutip dari Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*. Jakarta: Rajawali Press, 2008.

<sup>73</sup> Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm.280.

Sehubungan dengan itu, HPL pada hakikatnya bukan hak atas tanah yang murni melainkan merupakan "Gempilan" dari Hak Menguasai Negara.<sup>74</sup>

Istilah "HPL" tidak disebutkan dalam UUPA. Keberadaannya hanya disinggung dalam Penjelasan Umum Angka II butir (2) yaitu "...dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukkan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha 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) UUPA).

Sedangkan berdasarkan rumusan yang terdapat dalam Pasal 1 Angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah ("PP 40/1996"), HPL adalah "*Hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.*"

Dari uraian tersebut, maka dapat diketahui bahwa pada dasarnya, yang dimaksud dengan HPL ialah hak yang berisi wewenang untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan, menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya, dan menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, 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 sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria/Ka. BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tatacara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan dalam pasal 67 mengatur subyek atau pemegang HPL adalah:

1. Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;

---

<sup>74</sup>*Ibid.*

2. Badan-Badan Usaha Milik Negara ("BUMN") atau Badan-Badan Usaha Milik Daerah ("BUMD");
3. Lembaga-lembaga Pemerintah Departemen/Non Departemen;
4. Badan Otorita, serta badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah.

Disamping itu, sebagaimana di atur dalam Pasal 4 ayat 2, bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada pihak lain dengan HGB dan Hak Pakai dengan cara membuat Perjanjian Penggunaan Tanah

Lama waktu yang berlaku terhadap tanah HGB diatas HPL tersebut diatur dalam PP No.40 tahun 1996 pada pasal 25 yaitu selama 30 tahun dan dapat di perpanjang selama 20 tahun serta bila masanya telah habis maka kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna bangunan di atas tanah yang sama. Hak Pakai diatas HPL diatur dalam PP No. 40 tahun 1996 pada pasal 45 yaitu 25 tahun serta dapat diperpanjang selama 20 tahun. Sesudah jangka waktu habis maka kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Pakai atas tanah yang sama. Hak pakai dapat diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu, yaitu diberikan kepada :

- a. Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah;
- b. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional;
- c. Badan keagamaan dan badan sosial.

Mengenai tatacara peralihan hak diatas tanah HPL kepada pihak ketiga dulu diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 Tentang Tatacara Permohonan Dan Penyelesaian Pemberian Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya (sudah dicabut dengan Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tetapi disertakan dalam

penulisan ini karena apa yang diatur di dalamnya belum ada ketentuannya dalam peraturan penggantinya)

- a. Pasal 3 ayat (1) menyatakan: Setiap penyerahan penggunaan tanah yang merupakan bagian dari tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga oleh pemegang Hak Pengelolaan, baik yang disertai dengan pendirian bangunan di atasnya, wajib dilakukan dengan pembuatan perjanjian tertulis antara pihak pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga yang bersangkutan.
- b. Pasal 5 menyatakan: Hubungan hukum antara Lembaga, instansi, dan atau Badan atau 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.
- c. Pasal 7 menyatakan: Bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah, Lembaga, Instansi, Badan atau Badan Hukum Indonesia yang seluruh modalnya dimiliki oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah untuk pembangunan, dan pengembangan wilayah industri dan pariwisata, dapat diserahkan kepada pihak ketiga dan diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri atau Gubernur / Kepala Daerah yang bersangkutan untuk diberikan dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, sesuai dengan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang telah dipersiapkan oleh pemegang Hak Pengelolaan yang bersangkutan.
- d. Pasal 9 menyatakan: Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai sebagaimana termaksud dalam Pasal 7 tunduk pada ketentuan-ketentuan tentang hak-hak tersebut, sebagaimana termuat dalam Undang-undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya yang mengenai hak-hak itu serta syarat-syarat khusus yang tercantum di dalam surat perjanjian yang dimaksudkan dalam Pasal 3 dan Pasal 8.

e. Pasal 11 menyatakan: Terhadap tanah untuk keperluan Lembaga, Instansi Pemerintah atau Badan /Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia yang seluruh modalnya dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, yang bergerak dalam kegiatan usaha-usaha sejenis dengan Perusahaan Industri dan Pelabuhan yang diberikan dengan Hak Pengelolaan dapat diperlakukan ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 sampai dengan Pasal 10 , yang ditegaskan di dalam surat keputusan pemberian Hak Pengelolaan yang bersangkutan.

Mengenai pendaftaran tanah HPL diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang PendaftaranTanah ("PP 24/1997") sehingga pelaksanaan pendaftaran HPL seperti juga pendaftaran hak-hak atas tanah lainnya, adalah berpedoman dengan PP 24/1997. PP 24/1997 adalah sebagai ketentuan pelaksana dalam Pasal 19 UUPA. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 9 PP 24/1997, yang menyatakan bahwa obyek pendaftaran tanah meliputi:

- a. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan HM,HGU, HGB, dan HP;
- b. tanah HPL;
- c. tanah wakaf;
- d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun;
- e. Hak Tanggungan;
- f. Tanah Negara.

Adapun tahapan pelaksanaan pendaftaran tanah menurut PP 24/1997 meliputi:

- a. pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah.
- b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikatakan bahwa HPL tersebut harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat.

## 2.6 ANALISA STATUS HUKUM ATAS TANAH HASIL REKLAMASI PANTAI ANCOL JAKARTA

Reklamasi merupakan kegiatan yang dimaksudkan untuk menciptakan tanah tumbuh melalui tindakan yang sengaja dilakukan dengan cara menimbun kawasan perairan tertentu. Hal itu berarti bahwa tanah tumbuh yang dihasilkan melalui kegiatan reklamasi tidak tercipta secara alamiah, namun terbentuk karena kegiatan manusia yang secara sengaja dilakukan. Kegiatan reklamasi berpotensi mempunyai dampak baik positif maupun negative terhadap lingkungan fisik dan sosial.

Reklamasi sebagai kegiatan penciptaan tanah tumbuh dapat dilakukan oleh orang-perorangan ataupun badan hukum sesuai dengan luas maupun peruntukan dari reklamasi tersebut. Reklamasi yang dilakukan oleh orang-perorangan seperti yang terjadi di beberapa wilayah Pantai Utara Jawa dan Madura menyangkut luas areal yang terbatas pada pemenuhan kebutuhan tempat tinggal. Berbeda dengan reklamasi pantai yang dilakukan oleh badan hukum yang cenderung melakukan reklamasi dalam skala besar dengan rencana kegiatan usaha atau rencana pengembangan kegiatan usaha yang akan dilakukan.

Reklamasi kawasan Pantai Ancol Barat yang dilakukan oleh Badan Hukum yaitu PT. Pembangunan Jaya Ancol (PT PJA). PT PJA merupakan suatu usaha patungan antara Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta (Pemda DKI) dengan perusahaan swasta PT Pembangunan Jaya dengan komposisi saham Pemda DKI sebanyak 80% dan PT Pembangunan Jaya sebanyak 20%. Semakin berkembangnya PT PJA sehingga melangkah menuju perusahaan terbuka dengan perubahan anggaran dasar pada tahun 2004 dengan komposisi pemilikan saham 72% dimiliki oleh Pemda DKI, 18% dimiliki oleh PT Pembangunan Jaya serta 10% dimiliki oleh masyarakat. Dengan luas tanah reklamasi dikawasan Pantai Ancol Barat seluas 60 Ha.

Secara khusus, dalam rangka proses reklamasi tersebut, telah terjadi berbagai perjanjian antara pihak PT PJA dan Pemda DKI. Perjanjian antara Pemda DKI dengan PT Pembangunan Jaya No. 366 mengenai pembentukan Perseroan Terbatas untuk pembangunan, pengelolaan dan pengembangan kawasan

Ancol pada tanggal 17 september 1990. Perjanjian ini merupakan cikal bakal lahirnya PT Pembangunan Jaya Ancol, karena dengan dasar perjanjian tersebut maka muncul PERDA No. 4/1991 mengenai penyertaan modal PEMDA DKI Jakarta. Pada perjanjian No 366 memuat kesepakatan mengenai kegiatan usaha PT PJA salah satunya adalah melakukan reklamasi (pasal 3 angka 2 huruf a). Sedangkan mengenai tanah reklamasi maka sebagaimana diatur dalam pasal 6 ayat 3 mengatur bahwa pengurusan ijin dan Hak Pengelolaan (HPL) merupakan kewajiban Gubernur DKI, tanah hasil reklamasi menjadi HPL atas nama PEMDA DKI Jakarta dan kepada PT PJA diberikan hak atas tanah diatas HPL.

Perda DKI Jakarta No.8 tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Reklamasi dan Rencana Tata Ruang Kawasan Pantura Jakarta dalam pasal 30 menentukan bahwa :

- (1) Tanah hasil reklamasi Pantura Jakarta diberikan status HPL kepada Pemerintah Daerah;
- (2) Pengusahaan HPL dapat dilimpahkan kepada Badan Pelaksana;
- (3) Badan Pelaksana berwenang mengusahakan tanah hasil reklamasi itu sendiri atau menyerahkan bagian-bagian tanah HPL itu dengan hak atas tanah tertentu kepada pihak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Juga telah dibuat beberapa kesepakatan antara PT PJA dengan PEMDA DKI dalam MOU No. 1121A Tahun 1995 dan MOU No. 362A Tahun 1996. Juga dibuat MOU No. 214 Tahun 1997 dengan pihak BPR Pantura Jakarta.

Hal diatas memunculkan pertanyaan bahwa, apakah status tanah hasil reklamasi Pantai Ancol Jakarta bila dikaitkan dengan subyek hukum pemegang HPL yang akan berimplikasi terhadap hak atas tanah yang dapat di mohonkan.

Sebagaimana diatur dalam SE Mennag/Ka.BPN No.410-1293 tentang Penertiban status Tanah Timbul dan Tanah Reklamasi tanggal 9 Mei 1996 yang memberikan status kepada tanah hasil reklamasi sebagai tanah tumbuh yang sengaja dibentuk melalui tindakan penimbunan pantai maka tanah tersebut dikuasai langsung oleh Negara. Sementara pihak yang melakukan reklamasi dapat diberi prioritas pertama untuk mengajukan permohonan hak atas tanah reklamasi

tersebut. Dengan demikian, bila tidak ada perjanjian kerjasama No. 366, tanah reklamasi tidak serta merta menjadi hak dari PT PJA, karena bila meninjau pada Hak Menguasai Negara, maka terhadap tanah hasil reklamasi tersebut masih belum tercipta hubungan hukum antara keduanya.

Terbentuknya tanah reklamasi sesuai dengan Surat Edaran tersebut, hanya menempatkan PT PJA sebagai pemegang prioritas pertama untuk mengajukan permohonan memperoleh hak atas tanah. Secara umum, untuk terciptanya hubungan hukum kepemilikan atau hak atas tanah, maka harus memenuhi persyaratan tertentu, yaitu mengajukan permohonan hak atas tanah kepada Negara melalui Kantor Pertanahan. Berdasarkan permohonan inilah maka Negara menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak yang harus diikuti dengan pendaftaran haknya. Pada saat inilah hubungan hukum antara subyek hukum dan tanah hasil reklamasi sebagai obyeknya tercipta.

Dalam hal reklamasi Pantai Ancol, sebagaimana disebut diatas, dalam perjanjian No. 366 telah diatur bahwa pihak yang menerima HPL adalah Pemda DKI Jakarta walau pihak yang melakukan reklamasi adalah PT PJA. Hal ini berimplikasi pada jenis hak atas tanah yang dapat dimohonkan oleh PT PJA terhadap pemegang HPL yaitu Pemda DKI.

Berdasarkan Anggaran Dasar tertanggal 27 Nopember 1992 dan perubahan-perubahan Anggaran Dasar pada tanggal 19 Nopember 2002 dan tanggal 14 Desember 2004, saham PT PJA dimiliki secara patungan antara Pemda DKI Jakarta dengan PT Pembangunan Ibukota Jakarta Raya. Semula komposisi bagi Pemda DKI Jakarta adalah 80% dan sisanya dimiliki PT Pembangunan Ibukota Jakarta Raya. Dalam perkembangannya, sesuai dengan status PT dari perusahaan tertutup menjadi perusahaan terbuka (PT Pembangunan Jaya Ancol, Tbk.), maka komposisi kepemilikan saham berubah menjadi 72% milik Pemda DKI Jakarta, 18% milik PT Pembangunan Ibukota Jakarta serta 10% milik masyarakat. Dengan komposisi demikian, pemilikan saham mayoritas berada ditangan Pemda DKI Jakarta dan hal ini menempatkan PT PJA sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan kepemilikan saham tidak 100%.

Status kepemilikan tersebut memunculkan implikasi pada PT PJA untuk dapat mengajukan beberapa permohonan atas salah satu hak atas tanah yaitu bila didasarkan pada ketentuan UUPA dan pasal 19 PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah jo. Pasal 32 Permennag/KA.BPN No. 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, PT PJA dapat mengajukan permohonan Hak Guna Bangun (HGB) diatas Tanah Negara dengan jangka waktu 80 tahun. Jika permohonan HGB ini menjadi pilihan maka konsekuensi hukumnya adalah HGB yang dimiliki bersifat dapat dialihkan dan dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan. Dengan sifat HGB yang demikian, PT PJA memiliki kewenangan penuh yang secara inheren melekat dalam HGB itu untuk menjual, menukarkan, menghibahkan kepada pihak lain, termasuk menjadikan tanah HGB tersebut sebagai penyertaan modal dalam perusahaan lain, serta menjaminkan HGB kepada kreditor dengan Hak Tanggungan.

Permohonan lainnya adalah, PT PJA memiliki kemungkinan mengajukan HPL. Berdasarkan Permennag/KA.BPN No. 9 tahun 1999, yang secara implisit menghapus berlakunya beberapa ketentuan dalam Permendagri No. 5 tahun 1974 tentang Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan, PT PJA mempunyai kemungkinan mengajukan HPL. Menurut Permendagri No 5/1974, perusahaan yang termasuk kategori BUMN/BUMD dapat mempunyai HPL dengan syarat seluruh modal di punyai oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah (pasal 5 ayat 3 dan pasal 6 ayat 5). Permendagri No. 5/1974 masih secara konsisten mensyaratkan kepemilikan saham BUMN/BUMD seluruhnya (100%) oleh pemerintah/ pemerintah daerah berkaitan dengan status HPL sebagai bentuk khusus Hak Menguasai Negara. Kewenangan dari Hak Menguasai Negara merupakan kewenangan yang bersifat publik dan tentunya hanya dapat dilimpahkan kepada institusi publik. Oleh karena itu, syarat kepemilikan saham 100% oleh pemerintah/pemerintah daerah dimaksudkan agar pemanfaatan HPL tetap dalam kerangka kepentingan publik. Jadi menurut ketentuan lama, PT PJA yang sejak semula komposisi kepemilikannya terbagi antara pemerintah daerah dan swasta tidak dimungkinkan untuk mempunyai HPL.

**Universitas Indonesia**

Sementara, menurut Permennag/KA.BPN No. 9/1999 tidak ditentukan secara rinci mengenai komposisi kepemilikan modal dalam BUMN/BUMD. Namun jika mengacu pada pada Permendagri No.4/1990 tentang Tata Cara Kerjasama Antara Perusahaan Daerah dengan Pihak Ketiga, yang di maksud dengan BUMD adalah semua perusahaan milik Pemerintah Daerah yang modal seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan (pasal 1 huruf e). Jika kita mengacu pada PP No. 12/1998 tentang Perusahaan, persero (PERSERO) adalah badan usaha milik Negara yang berbentuk perseroan terbatas yang seluruh atau paling sedikit 51% saham yang dikeluarkan dimiliki oleh Negara (pasal 1 angka 2).

Jika keseluruhan peraturan perundang-undangan di atas dapat dipahami secara komprehensif, maka badan usaha milik daerah baik yang modal keseluruhannya maupun sebagian berasal dari harta kekayaan pemerintah daerah dapat mempunyai HPL. Jika pasal 67 Permennag/KA.BPN No. 9/1999 dikaitkan dengan pasal 1 huruf e Permendagri No.4/1990, maka perusahaan daerah yang dapat diberi HPL cenderung lebih luas cakupannya, yaitu semua perusahaan yang didalamnya terdapat modal pemerintah daerah yang ditanamkan karena didalam pasal 1 huruf e Permendagri No. 4/1990 tidak terdapat batasan persentase kepemilikan modal oleh pemerintah daerah. Sebaliknya jika pasal 67 Permennag/KA.BPN No.9/1999 dikaitkan dengan pasal 1 angka 2 PP No. 12/1998, maka perusahaan negara yang diberi HPL cenderung lebih sempit cakupannya, yaitu hanya meliputi perusahaan yang mana modal pemerintah sebesar minimal 51% dari seluruh modalnya atau dengan kata lain, pemerintah harus menjadi pemegang saham mayoritas.

PT PJA merupakan perusahaan yang didirikan berdasarkan kerjasama antara pemerintah daerah dengan perusahaan swasta dalam bentuk Perseroan Terbatas . Hal ini dapat di pahami dari Anggaran Dasar yang menyatakan bahwa Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Presiden Direktur PT Pembangunan Jaya mengadakan kerjasama pembentukan Perseroan Terbatas untuk pembangunan, pengelolaan, dan pengembangan kawasan Ancol. Dengan

Komposisi kepemilikan modal 72%, maka PT PJA dapat dikategorikan sebagai BUMD yang dapat diberi HPL.

Secara khusus, selain peraturan diatas yang dapat menjadi dasar hukum permohonan hak atas tanah hasil reklamasi, terdapat ketentuan khusus yang diatur dalam pasal 6 ayat 3 Perjanjian Kerjasama No.366 antara Pemda DKI dengan PT. Pembangunan Jaya yis. Pasal 9 ayat 1 Keppres No.5/1995 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta, pasal 30 ayat 1 Perda DKI No.8/1995 tentang Penyelenggaraan Reklamasi dan Rencana Tata Ruang Kawasan Pantura Jakarta, dan pasal 9 Perda DKI No.5 tahun1997 tentang Pembentukan dan Penyertaan Modal Daerah DKI Dalam Perseroan Terbatas PT Pembangunan Jaya Ancol.

Lebih khusus lagi diatur dalam Keputusan Gubernur DKI No. 1107 tahun 1993 tentang Pedoman Pembangunan di Kawasan Ancol, disebutkan bahwa penyertaan modal Pemda DKI antara lain dalam bentuk tanah HPL seluas 4.779.120 m<sup>2</sup> yang terletak di kawasan Ancol (Menimbang huruf b) dan dalam pasal 10 ditegaskan bahwa “setiap penambahan areal dikawasan Ancol karena reklamasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kawasan Ancol dan kegiatan pembangunannya mengikuti ketentuan yang diatur dalam Keputusan ini”.

Klausula dalam perjanjian dan ketentuan peraturan perundang-undangan diatas pada prinsipnya mengharuskan tanah hasil reklamasi pantai di Kawasan Pantai Utara Jakarta diberikan kepada Pemerintah Jakarta dengan status HPL. Ketentuan ini bersifat mengatur dan memaksa yang tidak memberikan pilihan lain kepada para pemilik saham perseroan kecuali harus memberikan kesempatan pada Pemda DKI untuk mengajukan permohonan HPL kepada Negara c.q. Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan BPN sebagai instansi pemberi HPL tidak mempunyai pilihan lain kecuali harus menghormati perjanjian diantara para pihak dengan memberikan HPL pada Pemda DKI. Dengan pemberian HPL tersebut, tanah hasil reklamasi yang seluruh pelaksanaannya dibiayai oleh PT PJA harus ditempatkan terlebih dahulu sebagai asset atau kekayaan Pemda DKI Jakarta. Aset berupa HPL ini digunakan oleh Pemda DKI Jakarta sebagai penyertaan modal kedalam perseroan. Penyertaan modal tersebut dilaksanakan melalui perjanjian

**Universitas Indonesia**

penyerahan penggunaan tanah yang diikuti dengan pemberian HGB atau Hak Pakai kepada PT PJA sesuai dengan Keputusan Gubernur DKI Jakarta No. 1107 tahun 1993.

PT PJA sebagai badan hukum hanya dapat menguasai sebagian besar dari tanah hasil reklamasi dengan HGB atau Hak Pakai di atas tanah HPL. Menurut pasal 9 ayat 1 Perda DKI Jakarta No. 5/1997, kepada PT PJA dapat diberikan HGB induk yang kemudian dapat dipecah-pecah bagi peruntukan dan penggunaan yang sesuai dengan perencanaan kegiatan usahanya. Pecahan HGB induk inilah yang dapat dialihkan atau disewakan kepada pihak lain yang akan berinvestasi di kawasan HGB induk tersebut. HGB ataupun HGB Induk tetap berstatus sebagai HGB di atas tanah HPL dengan konsekuensi HGB tersebut tidak secara inheren mempunyai sifat dapat dialihkan dan dijamin, karena menurut pasal 34 ayat 7 PP No. 40/1996, HGB di atas tanah HPL hanya dapat dialihkan jika ada persetujuan tertulis dari pemegang HPL. PT PJA dapat mengalihkan HGB nya kepada pihak ketiga tetapi harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan tertulis dari Pemda DKI Jakarta sebagai pemegang HPL. Begitu juga halnya ketika HGB tersebut akan dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan. Jika peralihan atau penjaminan tersebut tidak disertai dengan persetujuan tertulis dari pemegang HPL, maka peralihan atau penjaminan tersebut dapat dibatalkan karena PT PJA tidak berwenang untuk melakukan perbuatan hukum tersebut. Konsekuensinya, maka perbuatan tersebut dapat mengarah pada kemungkinan terjadinya perbuatan melawan hukum dan berakibat pada terjadinya kerugian Negara.

Secara teoritis kemungkinan bagi PT PJA untuk mendapatkan kewenangan mengajukan permohonan HGB di atas tanah Negara atau tanah HPL hasil reklamasi dan langsung menjadikannya sebagai asset perusahaan hanyalah melalui keputusan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Dalam Perseroan Terbatas terdapat organ RUPS yang ditempatkan dan diberi kekuasaan tertinggi untuk mengambil keputusan apapun berkenaan dengan penyelenggaraan kegiatan dalam perusahaan.

Melalui RUPS, para pemegang saham dapat bermusyawarah dan sekaligus memutuskan agar perusahaan dapat diberikan kewenangan untuk menjadikan tanah hasil reklamasi ditempatkan sebagai asset langsung dari perusahaan PT PJA dan sekaligus mendapatkan kewenangan untuk mengajukan permohonan HGB atau HPL diatas tanah Negara. Jika RUPS dapat menghasilkan keputusan yang demikian, maka berarti para pendiri sekaligus pemegang saham telah melakukan perubahan terhadap kesepakatan awal (perjanjian kerjasama No. 366) yaitu yang semula mengharuskan tanah hasil reklamasi diberikan HPL dan sekaligus sebagai asset Pemda DKI menjadi asset langsung PT PJA.

Namun demikian, apakah jika RUPS memutuskan demikian, hal ini tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk Pemerintah/pemerintah daerah? Dalam hal ini, para ahli hukum bisnis masih berbeda pandangan. Mayoritas berpendapat bahwa perjanjian, termasuk keputusan RUPS sebagai wadah dari kesepakatan para pendiri dan pemegang saham perusahaan, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan diberlakukan pemerintah yang bersifat umum, sedangkan para ahli lainnya berpendapat bahwa perjanjian dalam hubungan keperdataan mempunyai kekuatan mengikat sebagai Undang-Undang sehingga dapat meniadakan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

Walaupun jika dicermati dari bentuk peraturan perundang-undangan yang mengharuskan tanah hasil reklamasi tersebut di jadikan asset Pemda DKI Jakarta hanya berupa Keppres dan PERDA, sedangkan lembaga RUPS sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu Perseroan Terbatas didasarkan atas perintah Undang-Undang, maka keputusan RUPS yang mempunyai kedudukan yang lebih tinggi. Namun demikian, dengan terbitnya UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, ditegaskan dalam pasal 43 bahwa Gubernur/Bupati/Walikota menetapkan kebijakan pengelolaan barang milik daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan barang milik daerah itu dapat berbentuk tanah dan/atau bangunan yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah (pasal 1 angka 11jo.2). Dengan

demikian keputusan RUPS harus di hadapkan dan diuji dengan Undang-Undang juga.

Hal ini memunculkan konsekuensi bahwa, secara teoritis, berkaitan dengan status tanah hasil reklamasi, PT PJA sebagai BUMD yang melakukan kegiatan reklamasi dapat memiliki Hak Pengelolaan atas tanah tersebut secara langsung, karena di mungkinkan oleh peraturan perundang-undangan yang ada.

## **2.7 PENDAPATAN DAERAH DARI TANAH HASIL REKLAMASI PANTAI**

Otonomi daerah telah membuka pintu yang luas bagi Pemerintah Daerah dalam mengelola rumah tangganya, termasuk dalam masalah keuangan daerah. Titik tekan utama dalam pengelolaan keuangan daerah tentunya akan berpusat pada peningkatan pendapatan daerah. Pendapatan daerah dalam struktur APBD masih merupakan elemen yang cukup penting peranannya baik untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan maupun pemberian pelayanan kepada publik. Apabila dikaitkan dengan pembiayaan, maka pendapatan daerah masih merupakan alternatif pilihan utama dalam mendukung program dan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Arah pengelolaan Pendapatan daerah yaitu mobilisasi sumber-sumber PAD, dana perimbangan dan penerimaan daerah lainnya. Dalam pengelolaan anggaran pendapatan daerah akan diperhatikan upaya untuk peningkatan pendapatan pajak dan retribusi daerah tanpa harus menambah beban bagi masyarakat dan menimbulkan keengganan berinvestasi.

Pertumbuhan komponen Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Hasil usaha Daerah akan menjadi faktor yang penting dalam mendorong pertumbuhan PAD nanti. Sedangkan untuk Dana Perimbangan, komponen Bagi Hasil Pajak serta komponen Bagi Hasil Pajak dan Bantuan Keuangan Provinsi adalah 2 unsur yang cukup penting dalam mendorong pertumbuhan Dana Perimbangan yang akan diperoleh nantinya.

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dalam pasal 6 ayat 1 menyebutkan bahwa “ Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah sumber

Pendapatan Asli Daerah (PAD) selain dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah”.

Masih kecilnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah sebagai barometer tingkat kemandirian daerah dalam menjalankan amanat otonomi daerah, sesuai dengan Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004, mengharuskan Pemerintah Daerah secara terus menerus berupaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah sebagai sumber utama pendapatan daerah, secara wajar dan dapat dipertanggungjawabkan dengan memperhatikan kondisi masyarakat yang menjadi subyek Pendapatan Asli Daerah. Hal ini memaksa Pemerintah Daerah untuk dapat lebih kreatif menemukan sumber-sumber baru bagi Pendapatan Asli Daerah.

Walaupun terdapat batasan bagi Pemerintah Daerah dalam meningkatkan PAD, seperti yang tertuang dalam pasal 158 ayat 2 UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah yang menyatakan “Pemerintah Daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain diluar yang telah ditetapkan dalam Undang-undang” serta dalam pasal 7 huruf a UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang menyatakan

“Dalam upaya meningkatkan PAD, Daerah dilarang :

- a. Menetapkan Peraturan Daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi”
- b. ....”

Sedangkan pasal 1 angka 26 menyatakan “Retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan”.

Reklamasi pantai sebagai salah satu hal yang bisa digunakan oleh Pemerintah Daerah untuk meningkatkan PAD. Melalui reklamasi pantai, banyak pungutan, baik dalam bentuk pajak maupun retribusi, dapat diterapkan. Dalam hal reklamasi Pantai Ancol Jakarta, maka Pemerintah Provinsi DKI Jakarta telah menetapkan dalam pasal 4 ayat (2) huruf B SK.Gubernur DKI Jakarta No. 138 Tahun 2000 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Reklamasi Pantai Utara Jakarta” yang menyebutkan bahwa:

**Universitas Indonesia**

*“Menyerahkan uang muka (Initial Working Fund) sebagai modal kerja Badan Pelaksana yang merupakan bagian dari kontribusi yang akan diperhitungkan kelak dalam kerjasama usaha, yang besarnya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur”*

dan Pasal 11 ayat (2) SK.Gubernur DKI Jakarta No. 138 Tahun 2000 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Reklamasi Pantai Utara Jakarta” yang menyebutkan bahwa:

*“Kepada Mitra Pengembang diwajibkan untuk menyerahkan kontribusi kepada Badan Pelaksana yang besarnya ditetapkan berdasarkan luas lahan dan peruntukannya”.*

Dalam rangka pelaksanaan reklamasi Pantai Ancol Jakarta, lembaga IWF tersebut saat ini besarnya masih didasarkan atas perjanjian (Memorandum Of Understanding (MOU)) dan Development Agreement (DA) ) diantaranya: MOU/DA PT PJA No. 1121A Tahun 1995 No. 669/DIR-PJA/IX-95, PT PJA No. 362A Tahun 1996 No. 1096/DIR-PJA/II-96, PT PJA No. 639/DIR-PJA/IX/1997. Dengan dasar perjanjian tersebut maka pihak PT PJA telah membayarkan sebagian IWF tersebut.

Yang perlu dikaji dalam hal ini adalah landasan hukum pengenaan IWF tersebut bagi peningkatan pendapatan daerah. Sebagaimana diatur dalam pasal 3 ayat 6 UU No. 17 tahun 2003 yang menyatakan ”semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan kedalam APBD” maka pengenaan IWF hendaknya dimasukkan dalam APBD.

Penentuan besaran IWF, bila memandang pada SK. Gub. No.138/2000, adalah ditetapkan dalam Keputusan Gubernur. Hal tersebut berimplikasi bahwa belum dapat dilakukan perjanjian selama belum munculnya keputusan Gubernur tersebut.

Yang menjadi catatan adalah pengenaan IWF selain harus memiliki dasar hukum yang pasti, juga mengenai perhitungannya hendaknya didasari atas perhitungan yang jelas, sehingga asas transparansi dalam pelaksanaan good government dapat ditegakkan serta menghindari apa yang digariskan pasal 7 huruf

**Universitas Indonesia**

a UU No. 33 tahun 2004 agar menghindari ekonomi biaya tinggi, mengingat pelaksanaan reklamasi pantai tersebut menelan investasi yang tinggi.

Selain dari pengenaan IWF dan uang kontribusi, Pemerintah Daerah DKI Jakarta juga bisa mendapatkan berbagai pemasukan dari tanah hasil reklamasi pantai. Sebagai pemegang HPL, Pemerintah Daerah DKI Jakarta berhak melakukan pungutan pada pihak ketiga yang atas penggunaan maupun pemberian hak di atas tanah hasil reklamasi tersebut.

Sebagaimana diketahui, bahwa di atas tanah HPL dapat dikenakan berbagai hak atas tanah seperti : HGB, HP maupun HM sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (7) PMDN No. 5 tahun 1974. Sementara menurut Pasal 21 dan Pasal 41 PP 40/1996 HPL dapat diberikan hak atas tanah dengan status HGB dan HP.

Jangka waktu hak atas tanah yang diberikan kepada pihak ketiga adalah sesuai dengan jangka waktu masing-masing hak atas tanah yang diatur dalam UUPA dan PP 40/1996. Setelah jangka waktu yang diberikan tersebut berakhir, maka tanah yang bersangkutan kembali dalam penguasaan sepenuhnya dari pemegang HPL yang bersangkutan.

Berdasarkan hal tersebut, maka Pemda DKI Jakarta dapat melakukan perjanjian dengan pihak ketiga, untuk reklamasi Pantai Ancol Jakarta, maka pihak ketiga adalah PT PJA, mengenai besaran pungutannya. Bila membahas mengenai masalah perjanjian, maka disini maka berlaku hukum perdata, sehingga akan berlaku pula batasan-batasan untuk suatu perjanjian yang diatur dalam 1339 KUHPerdata yang mengatur bahwa suatu perjanjian tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum. Di sisi lain, suatu perjanjian juga menjadi undang-undang bagi para pihak yang terikat. Dengan adanya perjanjian ini, maka hal tersebut meletakkan Pemda DKI Jakarta yang bertindak sebagai subyek hukum privat. Hal ini tentunya akan memberikan dampak berlakunya perjanjian tersebut.

Dampak tersebut dapat muncul dalam bentuk berbedanya nilai pungutan antar satu perjanjian pungutan atas penggunaan atau pemberian hak yang satu dengan perjanjian lain. Hal tersebut bisa menimbulkan ketidakadilan bagi satu developer/pihak ketiga yang satu dengan pihak ketiga yang lain. Perbedaan

lainnya bisa terdapat dalam klausula-klausula yang ada dalam perjanjian. Sehingga perlu dibuat suatu regulasi khusus mengenai pungutan atas penggunaan atau pemberian hak atas tanah di atas tanah HPL tersebut. Hal ini dimaksudkan untuk dapat menegakan asas keadilan.

Peraturan mengenai pungutan atas penggunaan atau pemberian hak atas tanah di atas tanah HPL dapat berlaku secara menyeluruh pada semua pihak ketiga. Mengenai pungutan untuk obyek tanah Pemda DKI Jakarta yang berstatus HPL, Gubernur DKI Jakarta telah mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 122 Tahun 2001 Tentang Tata Cara Pemberian Rekomendasi atas Permohonan Sesuatu Hak di Atas Bidang Tanah HPL, Tanah Desa dan Tanah Eks Kota Praja Milik/Dikuasai Pemerintah Propinsi DKI Jakarta (“SK Gubernur DKI Jakarta 122/2001”) yang menyatakan bahwa pemberian rekomendasi HPL yang terdapat di DKI Jakarta dikenakan biaya sebesar 5 % dari NJOP.

Pada kegiatan reklamasi Pantai Ancol Jakarta yang berasal dari kegiatan penimbunan dan pengeringan air laut yang dilakukan oleh para *developer*, seluruh pembiayaan kegiatan tersebut dibebankan kepada pihak *developer* atau investor. Selain biaya kegiatan penimbunan dan pengeringan air laut tersebut, pihak *developer* atau investor juga dibebankan biaya-biaya lain seperti membayar pajak-pajak, retribusi-retribusi lainnya, serta pembiayaan pengurusan HGB diatas HPL Pemda DKI Jakarta tersebut sehingga dapat dikatakan bahwa pembiayaan dalam kegiatan reklamasi sangat besar. Atas dasar pertimbangan itulah para *developer* yang melakukan kegiatan reklamasi tersebut mempertanyakan dasar penentuan besarnya persentase pengenaan biaya rekomendasi Pemda DKI Jakarta sebagai pemegang HPL.

Adapun pembebanan besarnya uang yang masuk ke kas negara yang diatur dalam ketentuan PP 13/2010 tidak sebesar dengan besarnya uang pemasukan yang diatur dalam SK Gubernur DKI Jakarta 122/2001. Dalam PP 13/2010 pasal 16 mengatur mengenai pendapatan untuk kas negara berkaitan dengan pelayanan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pelayanan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Hal ini tentu memberikan gambaran bahwa penentuan besarnya persentase uang pemasukan dalam SK Gubernur DKI Jakarta

**Universitas Indonesia**

122/2001 tidak mempertimbangkan atau tidak mengacu pada ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya. Hal tersebut mengakibatkan ketidaksesuaian ketentuan mengenai uang pemasukan dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, sehingga ketentuan yang bersangkutan harus ditinjau kembali oleh pihak Pemda DKI Jakarta.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2010 (PP No.13/2010) mengatur dalam pasal 16 ayat 1 dan 2, yang berbunyi “

- (1) *Tarif Pelayanan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali sebagaimana dimaksud dalam pasal 15 huruf a berupa Pelayanan Pendaftaran :*
- a) *Keputusan Perpanjangan Hak Atas Tanah Untuk Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai Berjangka Waktu; dan*
  - b) *Keputusan Pembaruan Hak Atas Tanah Untuk Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai Berjangka Waktu, di hitung berdasarkan rumus  $T = (2\% \times \text{Nilai Tanah}) + \text{Rp. } 100.000,00$*
- (2) *Tarif Pelayanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf b berupa Pelayanan Pendaftaran Pindahan Peralihan Hak Atas Tanah untuk Perorangan dan Badan Hukum, dihitung berdasarkan rumus  $T = (1\% \times \text{Nilai Tanah}) + \text{Rp. } 50.000,00$ .*

Berdasarkan PP 13/2010 memberikan batasan yang tegas mengenai pungutan yang dapat di kenakan pada perorangan maupun badan hukum berkaitan dengan pendaftaran atas tanah.

Atas hal tersebut, maka dengan adanya reklamasi pantai dapat memberikan peluang besar bagi Pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Tetapi, dalam pelaksanaannya harus tetap berpegang pada koridor-koridor hukum yang ada. Baik dalam pengenaan IWF serta uang kontribusi juga dalam hal pungutan atas penggunaan atau pemberian hak atas tanah di atas tanah HPL.

Walau secara umum Pemerintah Provinsi diperbolehkan untuk menggali potensi yang dimilikinya untuk meningkatkan pendapatan daerahnya,

**Universitas Indonesia**

tetapi hal tersebut tetap memiliki batasan. Peninjauan kembali peraturan dari SK Gubernur No. 122/2001 merupakan suatu kebutuhan dalam rangka menciptakan iklim usaha yang kompetitif di Jakarta, sehingga dapat memacu investasi dan pertumbuhan ekonomi.

