

## Sewa Tanah oleh Warga Perak Barat Surabaya Atas Tanah Hak Pengelolaan PT Pelabuhan Indonesia III

**Astari Cahyaningtyas Winantyo**

astari.cahyaningtyas.winantyo-2016@fh.unair.ac.id

Universitas Airlangga

### How to cite:

Astari Cahyaningtyas Winantyo, 'Sewa Tanah Oleh Warga Perak Barat Surabaya Atas Tanah Hak Pengelolaan PT Pelabuhan Indonesia III' (2020) Vol. 3 No. 4 Jurist-Diction.

### Histori artikel:

Submit 15 Mei 2020; Diterima 16 Juni 2020; Diterbitkan 1 Juli 2020.

### DOI:

10.20473/jd.v3i4.20215



### Abstrak

Hak Pengelolaan merupakan salah satu hak menguasai negara atas tanah yang kerap kali menjadi objek sengketa. Sebagai contoh adalah sengketa antara warga Perak Barat Surabaya dengan pemegang Hak Pengelolaan yakni PT Pelindo III. Kedua belah pihak pada mulanya melakukan perjanjian penggunaan bagian tanah dimana warga membayar sewa setiap tahunnya, namun pada tahun 2016 warga menolak melakukan pembayaran sehingga berakibat berakhirnya perjanjian namun warga menolak untuk meninggalkan tanah tersebut. Terjadi perbedaan pendapat mengenai kepemilikan dan kewenangan atas tanah tersebut. Warga merasa tanah merupakan tanah yang telah dikuasai secara fisik terlebih dahulu oleh mereka, dan merasa sewa atas tanah Hak Pengelolaan tersebut bukan termasuk kewenangan dari PT Pelindo III. PT Pelindo III ternyata memiliki penguasaan secara yuridis dibuktikan dengan sertipikat Hak Pengelolaan yang terbukti memenuhi syarat sah keabsahan yakni baik dilihat melalui wewenang, substansi, maupun prosedurnya. Terkait kewenangan PT Pelindo III dalam menyewakan tanah Hak Pengelolaan dikenal adanya istilah kerja sama atas barang milik negara

**Kata Kunci:** Hak Pengelolaan; Keabsahan Sertipikat; Kerja Sama; Sewa Menyewa.

### Pendahuluan

Tanah merupakan salah satu bagian dari bumi yakni permukaan bumi. Pengaturan mengenai tanah diatur dalam hukum agraria yang diatur dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, (selanjutnya disingkat dengan UUPA). Pengaturan mengenai hukum agraria diatur dalam UUPA yang merupakan peraturan pelaksana dari Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Tanah yang berada di wilayah negara Republik Indonesia merupakan hak penguasaan dari negara yang bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik.<sup>1</sup> Wewenang penguasaan negara tersebut kemudian dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Selain dapat dikuasakan, dalam Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa dari hak menguasai negara tersebut dapat timbul adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang dapat diberikan kepada perseorangan maupun badan hukum. Hak atas permukaan bumi tersebut kemudian memunculkan apa yang dimaksud dengan hak atas tanah. Hak atas tanah muncul dari hak menguasai negara atas tanah yang nyatanya memiliki beberapa sifat yang kemudian dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni hak atas tanah yang bersifat tetap, yang akan ditetapkan dengan undang-undang, dan hak atas tanah yang bersifat sementara.<sup>2</sup>

Hak atas tanah yang bersifat tetap merupakan hak yang telah ditetapkan oleh UUPA dan akan berlaku selama UUPA tetap berlaku, mengenai hak yang telah ditetapkan dalam UUPA disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Dalam praktik, ditemukan hak menguasai negara yang tidak tertuang dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA yaitu Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan merupakan hak yang tidak diatur dalam UUPA, namun muncul pada Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan.

Pengertian dari Hak Pengelolaan diatur pertama kali dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, yaitu “hak menguasai negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya”. Dari pengertian tersebut, muncul subjek hukum serta kewenangan dari pemegang Hak Pengelolaan yang selanjutnya diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

---

<sup>1</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif* (Prenadamedia Group 2005).[79].

<sup>2</sup> *ibid.*[3].

Subjek dari Hak Pengelolaan atau yang berhak menjadi pemegang Hak Pengelolaan sendiri telah termuat dalam Pasal 67 Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1999 yaitu badan hukum antara lain:

1. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;
2. Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
3. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD);
4. PT Persero;
5. Badan Otorita;
6. Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh pemerintah.

Pemegang Hak Pengelolaan memiliki beberapa wewenang seperti yang telah disebutkan dalam Penjelasan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 112 Tahun 2000 bahwa wewenang dari pemegang Hak Pengelolaan antara lain adalah:

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;
- b. Menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- c. Menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan/ atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Secara hierarki, hak penguasaan atas tanah dalam UUPA adalah hak bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai negara atas tanah, hak ulayat masyarakat hukum adat, dan hak perseorangan atas tanah.<sup>3</sup> Hak bangsa Indonesia atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi. Hak bangsa Indonesia atas tanah ini menjadi induk dari hak penguasaan atas tanah yang lain sehingga segala jenis hak penguasaan yang lain tidak akan menghilangkan hak bangsa Indonesia atas tanah. Hak menguasai negara atas tanah merupakan turunan atau penugasan pelaksanaan hak bangsa Indonesia atas tanah. Dalam hak menguasai negara atas tanah, maka hak tersebut dikuasakan kepada negara sebab tidak dimungkinkannya bagi seluruh rakyat untuk melaksanakan pengelolaan tanah tersebut sendiri-sendiri. Penguasaan pelaksanaan dari rakyat kepada negara tersebut menimbulkan wewenang bagi negara yakni seperti yang termuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA.

Hak atas tanah adalah bagian dari hak perseorangan atas tanah. Sumber dari hak atas tanah termuat dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yaitu “atas dasar hak menguasai

---

<sup>3</sup> *ibid.*[77].

negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”. Jenis hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) antara lain adalah :

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak Memungut hasil hutan;
- g. Hak hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebut dalam Pasal 53.

Berdasarkan jenis hak atas tanah yang termuat dalam Pasal 16 ayat (1) tidak disebutkan mengenai Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan sendiri merupakan salah satu jenis hak penguasaan atas tanah yang ada dalam praktik. Hak Pengelolaan tidak lahir dari UUPA melainkan melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999. Meskipun Hak Pengelolaan terlahir dari salah satu peraturan perundang-undangan, namun hak ini tetap diakui sebab pada dasarnya Peraturan Menteri ini merupakan salah satu bentuk keputusan yang mengikat.<sup>4</sup>

Terdapat perbedaan pendapat mengenai kedudukan Hak Pengelolaan, antara hak atas tanah dengan hak menguasai negara atas tanah. Hak Pengelolaan, nyatanya merupakan hak atas tanah yang bersifat *right to use* tidak *right of disposal*, yaitu pemegang Hak Pengelolaan hanya berwenang menggunakan tanah untuk kepentingannya dan tidak ada hak untuk mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain.<sup>5</sup>

Terhadap hak penguasaan atas tanah, dapat dilakukan penguasaan baik secara fisik, dan atau penguasaan secara yuridis. Penguasaan secara fisik adalah penguasaan yang sekadar menemati atau menggarap suatu tanah tanpa memiliki hak atas tanah

---

<sup>4</sup> *ibid.*[90].

<sup>5</sup> *ibid.*[178].

tersebut tanpa perlindungan hukum. Penguasaan secara yuridis adalah penguasaan atas suatu tanah berdasarkan hak sehingga memperoleh perlindungan hukum serta umumnya memberi kewenangan pada pemegang hak untuk menguasai secara fisik atas tanah yang menjadi haknya tersebut maupun memberikan wewenang pada orang lain untuk menguasai tanah yang menjadi haknya.

Penguasaan atas tanah secara yuridis dibuktikan dengan adanya sertipikat sebagai sebuah tanda bukti. Kedudukan sertipikat sebagai salah satu tanda bukti yang sah disebutkan dalam UUPA pada Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA “pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Sertipikat sebagai tanda bukti harus memenuhi unsur keabsahan sebagaimana yang telah tertuang dalam Pasal 52 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Syarat sah suatu keputusan meliputi: ditetapkan oleh pejabat yang berwenang; dibuat sesuai prosedur; dan substansi yang sesuai dengan objek keputusan.

Hak Pengelolaan sebagai salah satu hak menguasai negara atas tanah, banyak ditemui sengketa dalam praktiknya. Salah satu sengketa yang terjadi adalah sengketa antara warga perak barat Surabaya dengan PT Pelabuhan Indonesia III (PT Pelindo III). Sengketa tersebut berkaitan dengan warga yang merasa telah menguasai secara fisik terlebih dahulu atas tanah Hak Pengelolaan sehingga merasa tidak menjadi kewenangan PT Pelindo III untuk menguasai dan mengelola tanah Hak Pengelolaan tersebut.

### **Persyaratan Keabsahan Perolehan Hak Pengelolaan PT Pelindo III**

Unsur keabsahan berupa wewenang merupakan salah satu persyaratan asas legalitas yang harus diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan. Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Yudhi Setiawan, *Hukum Administrasi Pemerintahan Teori dan Praktik* (Rajagrafindo Persada 2017).[97].

Segala tindak pemerintahan harus didasarkan pada norma wewenang, karena norma wewenang menjadi dasar keabsahan tindakan pemerintahan. Secara teoretis, kewenangan dapat diperoleh melalui tiga cara yakni melalui atribusi, delegasi, atau mandat. Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh UUD NRI 1945 atau Undang-Undang. Pada atribusi, terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>7</sup> Setelah diberikan sebuah wewenang baru maka tanggung jawab atas suatu tindakan yang diambil oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan tersebut melekat pada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang telah diberi wewenang atribusi tersebut.

Delegasi adalah pelimpahan wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya.<sup>8</sup> Delegasi dapat terjadi karena telah ada wewenang sebelumnya, dan kemudian wewenang tersebut dilimpahkan pada organ pemerintahan lainnya untuk melaksanakan wewenang yang telah dilimpahkan tersebut sebagai wewenang sendiri.<sup>9</sup>

Mandat adalah pemberian wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lainnya untuk mengambil keputusan atas Namanya. Hal tersebut dapat terjadi jika pemberi mandate sebelumnya telah menerima wewenang secara atribusi atau delegasi dan kemudian merasa jika tidak dapat melaksanakan sendiri wewenang tersebut dan oleh karenanya memberi pihak lain wewenang untuk melaksanakan atas namanya.

Terhadap penguasaan hak pengelolaan, perlu diperhatikan terkait subjek hukum dalam penguasaan Hak Pengelolaan. Pemegang Hak Pengelolaan dinyatakan dalam Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1999. Hak Pengelolaan sebatas badan hukum pemerintah baik yang bergerak dalam bidang

---

<sup>7</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Sinar Harapan 1993).[97].

<sup>8</sup> Sri Winarsi, *Kedudukan Badan Pertanahan Nasional di Era Otonomi Daerah* (University Airlangga Press 2018).[85].

<sup>9</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Rajagrafindo Persada 2007).[106].

pelayanan publik atau bergerak dalam bidang bisnis sehingga swasta tidak dapat menjadi pemegang atau subjek Hak Pengelolaan.<sup>10</sup>

PT Pelindo III termasuk dalam salah satu yang berwenang sebagai subjek pemegang Hak Pengelolaan, dikarenakan PT Pelindo III termasuk perusahaan yang termasuk dalam PT Persero yang telah disebutkan dalam Pasal 67 huruf d Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1999. Berkaitan dengan keabsahan wewenang PT Pelindo III dalam sertipikat Hak Pengelolaan menyatakan tanah dikuasai oleh PERUM PELINDO III. Berubahnya Perum Pelindo III menjadi PT Pelindo III (Persero) tidak serta merta menghilangkan penguasaan tanah tersebut dari PT Pelindo III. Meski terjadi perubahan bentuk perusahaan dari bentuk Perum menjadi PT Persero, secara *mutatis mutandis* tetap berada dalam kewenangan PT Pelindo III.

Keabsahan substansi berkaitan dengan isi dan tujuan sebagaimana tujuan peraturan dasar, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam penerbitan keputusan atau ketetapan tersebut. Pejabat negara dalam menerbitkan suatu keputusan perlu memperhatikan keabsahan substansi sehingga mencegah terjadinya kesalahan maupun kecacatan substansi.

Kesalahan substansi berupa tidak sesuainya materi yang dikehendaki dengan rumusan dalam keputusan yang dibuat, sedangkan cacat substansi berupa keputusan tidak dilaksanakan oleh penerima keputusan sampai batas waktu yang ditentukan, fakta dan syarat hukum yang menjadi dasar keputusan telah berubah, keputusan dapat membahayakan dan merugikan kepentingan umum atau keputusan tidak digunakan sesuai tujuan yang tercantum dalam isi keputusan.<sup>11</sup>

Bahwa dalam penguasaan Hak Pengelolaan yang dilakukan oleh PT Pelindo III telah adanya keputusan berupa sertipikat tanda hak pengelolaan, yang mana merupakan bukti dari penguasaan yuridis PT Pelindo III terhadap tanah dari objek sengketa. Terhadap sertipikat tanda Hak Pengelolaan tersebut terlebih dahulu perlu

---

<sup>10</sup> Eman, 'Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9 Tahun 1999' (2000) 15 Yuridika.[196].

<sup>11</sup> Yudhi Setiawan, *Op. Cit.*[106].

diperhatikan terkait ada atau tidaknya *error in re* dalam sertipikat tersebut. Dalam sertipikat tanda Hak Pengelolaan dimuat mengenai batas-batas tanah dari Hak Pengelolaan tersebut sebagai substansi dari sertipikat yang diterbitkan.

Pada saat mengambil keputusan, pejabat pemerintah dalam upaya menghindari kecacatan substansi maupun kesalahan substansi maka menerapkan asas-asas tertentu. Dalam penerbitan sertipikat tanda hak pengelolaan tersebut utamanya pada bagian penentuan batas-batas tanah, pejabat pemerintah memperhatikan asas yang diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Salah satunya adalah asas aman. Asas aman seperti yang tertuang pada penjelasan adalah bahwa dalam pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Asas aman tersebut diterapkan agar tidak terjadi sengketa atas suatu objek tanah yang kemudian akan diterbitkan sertipikatnya. Jaminan kepastian hukum yang dapat diperoleh dengan menerapkan asas aman tersebut adalah jaminan bahwa ternyata tanah yang akan didaftarkan tersebut bebas dari hak milik orang lain.

Terhadap sertipikat yang telah diterbitkan, dan apabila ternyata substansi dari sertipikat tersebut yakni dari batas tanah ternyata terdapat perbenturan kepemilikan dengan pihak lain, maka dapat dilakukan upaya sebagai berikut yang telah tertera dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Pasal 32 menyatakan:

“Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut”

Pada sertipikat Hak Pengelolaan yang dimiliki oleh PT Pelindo III tidak ditemukan adanya keberatan sebelum penerbitan sertipikat maupun setelah penerbitan sertipikat. Sertipikat Hak Pengelolaan dikeluarkan pada Tahun 1988 dan

terhitung 5 tahun sejak saat itu yakni hingga 1993 tidak ditemukan adanya pihak lain yang mengajukan keberatan. Oleh karena itu, substansi pada sertipikat tanda Hak Pengelolaan tersebut tidak ada kecacatan maupun kesalahan substansi.

Maka, bila dilihat dari syarat keabsahan berupa substansi, maka Sertipikat Hak Pengelolaan Nomor 1/K atas nama PERUM PELABUHAN III tersebut telah memenuhi syarat substansi, dan oleh karenanya PT Pelindo III berhak dalam penguasaan Hak Pengelolaan sesuai dengan yang tertuang dalam Sertipikat Tanda Hak Pengelolaan tersebut.

Keabsahan prosedur menurut Soehino berhubungan dengan tata cara atau prosedur atau proses pembentukan ketetapan administrasi, dimulai dari persiapan sampai terbentuknya ketetapan administrasi, harus sesuai dengan syarat-syarat yang ditentukan.<sup>12</sup> Dalam menerbitkan Sertipikat Tanda Bukti Hak Pengelolaan, pejabat yang berwenang perlu melihat tata cara kerja atau cara menjalankan suatu pekerjaan.

Prosedur dalam menerbitkan suatu sertipikat Hak Pengelolaan, terlebih dahulu harus melalui beberapa proses seperti yang termuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Bahwa dalam pelaksanaan pendaftaran terdapat dua kegiatan yaitu pendaftaran tanah pertama kali, dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Sehubungan dengan penerbitan sertipikat, maka termasuk dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali. Pada Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut disebutkan prosedur dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yaitu:

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya;
- c. Penerbitan sertipikat;
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis;
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Hak Pengelolaan terjadi semenjak diterbitkannya Sertipikat Tanda Hak Pengelolaan. Untuk mengajukan permohonan pengajuan Hak Pengelolaan dapat melalui dua cara, yakni melalui konversi maupun pemberian hak. Untuk konversi,

---

<sup>12</sup> *ibid.*[104].

maka pengajuan dengan mendaftarkan di kantor pertanahan kabupaten/kota untuk diterbitkan Sertipikat Hak Pengelolaan. Untuk pemberian hak yang sebelumnya tidak mempunyai hak penguasaan atas tanah negara maka dapat dimohonkan pengajuan Hak Pengelolaan yang mengikuti aturan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Bila segala syarat telah terpenuhi dan prosedur telah dijalankan dengan benar, maka akan diterbitkan Sertipikat Tanda Bukti Hak Pengelolaan tersebut. Dalam kaitan dengan kasus, telah terdapat Surat Ukur Nomor 5727 tertanggal 28 September 1988 yang mana maka telah dilalui terlebih dahulu prosedur sebelum adanya penerbitan Sertipikat Tanda Bukti Hak Pengelolaan tersebut. Oleh karena itu, jika dilihat dari prosedur, maka penerbitan Sertipikat Tanda Bukti Hak Pengelolaan tersebut adalah sah. Selain itu, PT Pelindo III juga telah mengajukan permohonan pendaftaran tanah yang sesuai dengan prosedur pengajuan seperti yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999 sehingga baik dari pengajuan maupun penerbitan sertipikat tersebut telah sesuai dengan prosedur.

Dalam menerbitkan sertipikat Hak Pengelolaan tersebut, pejabat pemerintah telah menerapkan asas kecermatan, dimana telah dilakukan pemeriksaan terlebih dahulu mengenai dokumen pengajuan yang dapat mendukung adanya penetapan tersebut, dan oleh karenanya pejabat pemerintah kemudian menetapkan Sertipikat Tanda Hak Pengelolaan tersebut. Oleh karena itu, PT Pelindo III apabila dilihat dari prosedur telah memenuhi syarat untuk menguasai tanah tersebut.

### **Konsep Perjanjian Sewa Menyewa Tanah Hak Pengelolaaan PT Pelindo III Oleh Warga Perak Barat Surabaya ditinjau dari Peraturan Perundang-undangan**

Perjanjian dalam Pasal 1313 *Burgerlijk Wetboek* (selanjutnya disebut BW) adalah “suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih”. Menurut Subekti, definisi

perjanjian adalah suatu peristiwa di mana seorang berjanji pada seorang lain atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal.<sup>13</sup>

Pada ketentuan pasal 1319 BW disebutkan bahwa semua perjanjian, baik yang mempunyai suatu nama khusus, maupun yang tidak terkenal dengan suatu nama tertentu, tunduk pada perturan-peraturan umum yang termuat dalam bab ini dan bab yang lalu. Berdasarkan ketentuan tersebut, dikenal perbedaan jenis perjanjian yakni perjanjian bernama (*benoemde Overeenkomst*) dan perjanjian tidak bernama (*onbenoemde Overeenkomst*). Perjanjian bernama adalah perjanjian yang namanya secara khusus telah disebutkan oleh BW atau undang-undang. Perjanjian tidak bernama adalah perjanjian yang belum mendapat pengaturan secara khusus dalam BW atau undang-undang.

Sewa menyewa merupakan salah satu bentuk persetujuan antara seseorang dengan pihak lain. Perjanjian sewa menyewa sendiri termasuk dalam jenis perjanjian bernama, sebab telah disebutkan dalam BW yakni pada Pasal 1548 BW:

“Sewa menyewa adalah suatu persetujuan, dengan mana pihak yang satu mengikatkan diri untuk memberikan kenikmatan suatu barang kepada pihak yang lain selama waktu tertentu, dengan pembayaran suatu harga yang disanggupi oleh pihak tersebut terakhir itu. Orang dapat menyewakan pelbagai jenis barang, baik yang tetap maupun yang bergerak”.

Ketentuan dari suatu perjanjian Sewa Menyewa harus memenuhi syarat sah perjanjian sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 1320 BW yakni untuk syarat sahnya suatu perjanjian, yaitu:

- a. sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- b. kecakapan untuk membuat perikatan;
- c. suatu hal tertentu;
- d. suatu sebab yang halal atau diperbolehkan.

Objek dalam perjanjian harus memenuhi beberapa syarat tertentu, yaitu obyek tersebut harus dapat ditentukan sesuai pasal 1320 sub 3 BW, objek harus sesuai dengan ketertiban umum atau kesusilaan, dan peraturan perundang-undangan, serta obyek perjanjian harus mungkin untuk dilaksanakan.

---

<sup>13</sup> Subekti, *Hukum Perjanjian* (Intermasa 1996).[1].

Apabila dikaitkan dengan hukum agraria, maka objek yang dimaksud untuk disewakan adalah tanah. Perjanjian sewa menyewa dimana objeknya berupa tanah memiliki arti bahwa salah satu pihak mengikatkan dirinya untuk memberikan kenikmatan suatu barang berupa tanah miliknya kemudian pihak lain mengikatkan diri untuk dapat melakukan pemanfaatan atas tanah tersebut dengan membayar harga tertentu kepada pihak yang mempunyai tanah tersebut. Perjanjian sewa menyewa tidak menyebabkan objek kepemilikan tersebut beralih, sehingga tanah tetap berada dalam kepemilikan orang yang mempunyai hak atas tanah tersebut sedangkan yang melakukan pemanfaatan tersebut dapat melakukan pemanfaatan sesuai perjanjian yang dilakukan dengan pemilik tanah dengan kewajibannya untuk membayar sejumlah uang kepada pemilik tanah.

Pada perjanjian sewa menyewa dapat dilaksanakan oleh pemerintah menurut tindakan pemerintahan atau (*bestuur handelingen*). *Bestuur-Handelingen* adalah tiap tindakan/perbuatan dari satu alat perlengkapan perlengkapan pemerintahan (*bestuursorgaan*). Perbuatan pemerintahannadalah tindakan dalam hukum publik yakni tindakan hukum yang dilakukan oleh penguasaa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Terdapat artian lain dari perbuatan pemerintahan yaitu pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat secara spontan dan tersendiri oleh penguasaatinggi. dan rendahan.<sup>14</sup>

Pemerintah sebagai pelaku perbuatan pemerintahan adalah subjek hukum sebagai *drager van de rechten en plichten* atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagaimana subjek hukum lainnya, maka pemerintah dapat melakukanntindakan baik tindakan nyata (*feitelijkhandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*).<sup>15</sup> Perbedaan tindakan nyata maupun tindakan hukum tersebut terletakpada ada atau tidaknya akibat hukum yang ditimbulkan. Untuk tindakan hukum, maka diambilnya tindakan tersebut bermaksudduntuk menciptakan hak dan kewajiban.

Dari perbuatan hukum tersebut dapat dikategorikan menjadi dua yakni perbuatan hukum yang bersifat hukum privat, dan perbuatan hukum yang

---

<sup>14</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*[113].

<sup>15</sup> *ibid.*[114].

bersifat hukum publik. Pelaksanaan dari perbuatan hukum yang bersifat privat ini menemui perbedaan pendapat, dimana terdapat perbedaan dimana pemerintah dalam menjalankan tugas pemerintahannya dengan alasan bahwa sifat hukum privat adalah mengatur hubungan hukum yang merupakan kehendak dua belah pihak yang seimbang kedudukannya. Sedangkan menurut pendapat lain menyatakan pemerintah dalam menjalankan tugasnya dalam hal tertentu dapat menggunakan hukum privat.

Perbuatan hukum yang bersifat publik adalah tindakan hukum administrasi atau tata usaha negara yang dilakukan oleh badan/pejabat tata usaha negara, dan bukan perbuatan/tindakan hukum publik lainnya. Tindakan hukum administrasi tersebut dapat dikategorikan dalam tiga bagian yakni *beschikking* (mengeluarkan keputusan), *regeling* (mengeluarkan peraturan), *materiele Daad* (melakukan perbuatan materiil).<sup>16</sup>

Perbuatan hukum publik tersebut terbagi lagi menjadi bersifat untuk berbagai pihak atau pada satu pihak saja. Namun, lebih umumnya perbuatan hukum publik adalah perbuatan hukum publik yang bersifat sepihak, karena dilakukan tidaknya suatu tindakan hukum tata usaha negara yang memiliki kekuatan hukum tergantung kehendak sepihak dari badan atau jabatan tata usaha negara yang memiliki wewenang pemerintahan untuk berbuat demikian.<sup>17</sup>

Tindakan hukum yang bersifat sepihak tersebut kemudian dapat diarahkan atau ditujukkannya baik kepada masyarakat umum, maupun kepada seseorang atau individual yakni yang berupa Keputusan Tata Usaha Negara. Sedangkan, untuk tindakan hukum sepihak bagi masyarakat umum dapat berupa suatu keputusan abstrak maupun konkret yaitu berupa *beschikking*

Berdasarkan tindakan pemerintah tersebut, terdapat tindakan hukum dalam lapangan hukum privat. Tindakan pemerintahan dalam lapangan hukum privat yang dimaksud adalah pejabat dalam menjalankan tugasnya dalam hal tertentu dapat menggunakan hukum privat, semisal dengan perbuatan sewa-menewa, jual-beli

---

<sup>16</sup> Lutfi Effendi, *Pokok Pokok Hukum Administrasi* (Bayumedia Publishing 2003).[42].

<sup>17</sup> Indroharto, *Op.Cit.*[147].

tanah, dan perjanjian perjanjian lainnya.<sup>18</sup> Tindakan hukum privat dilakukan bukan untuk tugas kepentingan umum, sehingga tindakan didasarkan pada ketentuan hukum privat.

Pemerintahan memiliki dua arti, dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas pemerintahan meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan dan keputusan alat-alat pemerintahan (*bestuur organen*) untuk mencapai tujuan pemerintahan dan dalam arti sempit mencakup organisasi fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan, atau hanya kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.

Fungsi pemerintahan berkaitan dengan fungsi pengaturan, fungsi pelayanan, fungsi pemberdayaan, dan fungsi pembangunan, dengan uraian sebagai berikut:<sup>19</sup>

- a. Fungsi pengaturan, dimaksudkan sebagai usaha menciptakan kondisi tepat sehingga menjadi kondusif bagi berlangsungnya aktivitas selain terciptanya tatanan social yang baik di berbagai kehidupan masyarakat;
- b. Fungsi pelayanan, dimaksudkan untuk membuahkan keadilan dalam masyarakat;
- c. Fungsi pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat dan fungsi pembangunan terciptanya kemakmuran dalam masyarakat.

Fungsi yang telah disebutkan diatas tersebut merupakan fungsi pemerintahan yang ditujukan untuk kepentingan umum dan dijalankan oleh alat atau instansi pemerintah. Instansi pemerintah adalah sebutan kolektif meliputi satuan kerja organisasi kementerian/departemen, lembaga pemerintahan non departemen, kesekretariatan lembaga tinggi negara, dan instansi pemerintah lainnya baik pusat maupun daerah. Kedudukan BUMN dalam kaitannya dengan tindakan pemerintahan adalah sebagai salah satu alat pemerintah, sehingga dalam pelaksanaan sewa menyewa yang dilaksanakan oleh PT Pelindo III terhadap masyarakat termasuk dalam tindakan hukum pemerintah yang terletak pada lapangan hukum privat.

Pengaturan mengenai sewa menyewa diatur dalam UUPA yakni berupa sewa atas tanah pertanian dan sewa untuk bangunan. Untuk sewa atas tanah

---

<sup>18</sup> Yudhi Setiawan, *Op.Cit.*[91].

<sup>19</sup> *ibid.*[88].

pertanian sesuai dengan Pasal 53 UUPA maka termasuk bentuk sewa yang akan segera dihapuskan sebab pengaturannya tidak sesuai dengan UUPA. Peraturan mengenai keperluan sewa untuk bangunan diatur dalam Pasal 44 UUPA tentang Hak Sewa Untuk Bangunan. Dalam Pasal 44 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa “Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.” Pada Pasal tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa sebenarnya sah saja bagi pemilik tanah untuk melakukan perjanjian sewa menyewa kepada orang lain untuk keperluan bangunan dengan imbalan bagi pemilik tanah yakni sejumlah uang.

Selanjutnya dalam Pasal 44 ayat (2) dan ayat (3) UUPA diatur mengenai pembayaran uang sewa tersebut yakni dapat dilakukan satu kali atau tiap tiap waktu tertentu, dan atau sebelum atau sesudah tanah tersebut dipergunakan dengan syarat bahwa dalam perjanjian sewa tanah tidak diperbolehkan adanya syarat yang mengandung unsur pemerasan. Pada Pasal 45 UUPA menyatakan bahwa yang dapat menjadi pemegang hak sewa adalah

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d. Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia

Pemegang hak sewa adalah seseorang yang berwenang untuk memperoleh manfaat atas tanah milik orang lain atau dapat disebut sebagai penyewa. Dalam UUPA hanya dijelaskan mengenai siapa saja yang berhak untuk menjadi penyewa. Sedangkan, mengenai siapa saja yang berwenang untuk menyewakan tanah tersebut tidak dijelaskan. Oleh karena itu, perlu diinterpretasi mengenai siapa saja yang berwenang untuk menyewakan tanah.

Seseorang yang berwenang untuk menyewakan tanah apabila dilihat dari rumusan Pasal 44 UUPA adalah seseorang yang memiliki status hak atas tanah berupa hak milik. Sebab, hak atas tanah yang memungkinkan bagi seseorang untuk memiliki wewenang penuh dan kuat adalah pemegang hak milik sebagaimana yang

diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA bahwa hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuhhyang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6. Turun temurun yang dimaksud adalah bahwa hak milik dapat berlangsung berkelanjutan yakni ada selama pemilik masih hidup, dan dapat diwariskan kepada ahli waris. Terkuat yang dimaksud adalah dibandingkan dengan hak atas tanah lain lebih kuat karena tidak mempunyai batas waktu tertentu, dan mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus.<sup>20</sup> Terpenuhi dalam hak milik memiliki arti bahwa pemilik dapat secara bebas memiliki wewenang atas tanah sebab tanah hak milik tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain.

Apabila dikaitkan dengan Tanah Hak Pengelolaan, maka perlu diketahui terlebih dahulu kedudukan dari Hak Pengelolaan. Bahwa Hak Pengelolaan bukan merupakan suatu hak atas tanah, melainkan hak menguasai negara atas tanah. Boedi Harsono menyatakan bahwa: “Hak Pengelolaan dalam sistem hak-hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah, melainkan ‘gempilan’ hak menguasai negara atas tanah”.<sup>21</sup> Pendapat ini diperkuat kembali oleh Maria S.W. Sumardjono yang menyatakan “Hak Pengelolaan merupakan ‘bagian’ dari hak menguasai negara yang (Sebagian) kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan”<sup>22</sup>

Pendapat tersebut memberikan pandangan bahwa kedudukan Hak Pengelolaan bukanlah sebagai hak atas tanah, melainkan hak menguasai negara atas tanah, dimana dalam hak menguasai negara atas tanah, maka terbatas pula kewenangan kewenangan yang dapat dilakukan oleh pemegang Hak Pengelolaan. Wewenang yang diberikan oleh UUPA atas hak menguasai dari negara diatur dalam Pasal 2 ayat (2) yaitu:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;

---

<sup>20</sup> Urip Santoso, *Op.Cit.*[92].

<sup>21</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Djambatan 2003).[280].

<sup>22</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya* (Kompas, 2008).[204].

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

Dari Pasal 2 ayat (2) UUPA tersebut maka menimbulkan pengertian bahwa hak menguasai negara tersebut hanya bersifat publik semata<sup>23</sup> dan tidak berisi kewenangan memiliki suatu tanah, melainkan kewenangan mengatur yang bersifat publik. Dari ketiga wewenang yang disebutkan tersebut, tidak dapat diketahui secara pasti wewenang yang mana saja yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Meskipun terdapat kewenangan untuk mengatur hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa, maupun perbuatan hukumnya tidak serta merta memperbolehkannbagi pemegang Hak Pengelolaan untuk kemudian melakukan perjanjian sewa menyewa atas tanah yang merupakan tanah milik negara sebab memang wewenang dari hak menguasai negara atas tanah bersifat publik, yaitu mengatur dan menentukan, sedangkan wewenang dalam pelaksanaan Hak Pengelolaan itu sendiri bersifat privat.<sup>24</sup>

Perjanjian sewa menyewa yang telah disebutkan yakni pada Pasal 44 UUPA menyatakan secara jelas bahwa memang diperkenankan adanya perjanjian sewa menyewa, namun memang terbatas hanya pada tanah yang berstatus Hak Milik. Sebab, untuk hak atas tanah yang lain tidak memungkinkan untuk dilakukan perjanjian sewa menyewa mengingat kedudukan hak atas tanah yang lain masih berinduk pada hak yang lainnya.

Penjelasan Pasal 44 UUPA juga menyatakan bahwa hak sewa hanya disediakan untuk bangunan. Hal ini dikarenakan hak sewa untuk tanah pertanian akan segera dihapuskan sebab tidak sesuai dengan tujuan dari dibentuknya UUPA. Ditekankan pula pada penjelasan bahwa negara tidak dapat menyewakan tanah, karena negara bukan pemilik tanah.

---

<sup>23</sup> Oloan Sitorus dan Nomadyawati, *Hak atas Tanah dan Kondominium* (Dasamedia Utama 1994),[7].

<sup>24</sup> Urip Santoso, *Op.Cit.*[175].

Berdasarkan UUPA, maka atas tanah Hak Pengelolaan tidak dapat menjadi objek perjanjian sewa menyewa sebab tanah Hak Pengelolaan merupakan tanah milik negara yang kemudian dilimpahkan kepada pemegangnya serta tidak ada wewenang baginya untuk kemudian menyewakan tanah tersebut kepada pihak lain. Dalam UUPA, yang dapat menjadi objek perjanjian sewa menyewa hanyalah tanah yang berstatus Hak Milik.

Tanah Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh PT Pelindo III jika kemudian tidak dapat dilakukan sewa menyewa dengan warga, maka warga dalam menempati bangunan yang terletak di atas tanah tersebut termasuk memakai tanah tanpa izin yang berhak yakni PT Pelindo III sebagai pemegang Hak Pengelolaan atas tanah tersebut. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya menyatakan bahwa pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya adalah dilarang dan penguasa daerah dapat mengambil tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah tersebut dengan memperhatikan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan. Warga dalam menempati tanah yang merupakan tanah Hak Pengelolaan PT Pelindo III oleh karena itu memerlukan izin dari PT Pelindo III selaku yang berhak atas tanah tersebut.

Bentuk izin yang dapat diberikan kepada warga oleh PT Pelindo III adalah berupa sewa menyewa dengan warga tersebut. Apabila dikaitkan dengan tanah Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh PT Pelindo III dapat dikatakan bahwa tanah tersebut termasuk dalam kategori barang milik negara sebab tanah tersebut merupakan tanah negara yang kemudian melimpahkan wewenang kepada PT Pelindo III selaku BUMN untuk melakukan pengelolaan terhadap barang tersebut. Pengertian barang milik negara disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 (selanjutnya disebut PP 27 Tahun 2014) tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah bahwa: "Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah".

Penjelasan lebih lanjut mengenai barang yang dapat disebut sebagai barang milik negara / daerah disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) PP 27 Tahun 2014 bahwa:

Barang Milik Negara/ Daerah meliputi:

- a. Barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah; dan
- b. Barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Pasal 2 huruf b PP 27 Tahun 2014 menyatakan bahwa barang yang berasal dari perolehan sah meliputi pula barang yang diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dari ketentuan peraturan perundang-undangan maka tanah Hak Pengelolaan merupakan barang yang diperoleh berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1965 apabila ternyata tanah tersebut merupakan hasil konversi dari tanah yang dulu merupakan tanah Hak Pengelolaan sebelum diundangkannya UUPA atau merupakan barang yang dapat diperoleh berdasar pemberian hak atas tanah negara menurut Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1999.

Terhadap Barang Milik Negara/Daerah sesuai dengan pertimbangan yang telah disebutkan dalam PP 27 Tahun 2014 maka perlu dilakukan pengelolaan secara optimal. Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah tersebut dapat berupa hal hal seperti berikut seperti yang dinyatakan dalam Pasal 3 ayat (2) PP 27 Tahun 2014:

- a. Perencanaan Kebutuhan dan Penganggaran;
- b. Pengadaan;
- c. Penggunaan;
- d. Pemanfaatan;
- e. Pengamanan dan Pemeiharaan;
- f. Penilaian;
- g. Pemindahtanganan;
- h. Pemusnahan;
- i. Penghapusan;
- j. Penatausahaan; dan
- k. Pembinaan, Pengawasan, dan Pengendalian

Berkaitan dengan sewa, dalam Pasal 1 angka 11 disebutkan bahwa sewa adalah Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan tunai. Dari pengertian tersebut, maka sewa termasuk dalam salah satu bentuk pengelolaan berupa pemanfaatan. Hal tersebut ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 27 PP 27 Tahun 2014 bahwa sewa termasuk dalam salah satu bentuk pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah.

Pemanfaatan adalah pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/ satuan kerja perangkattdaerah dan/atau optimalisasi Barang Milik Negara/Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan.

Sewa barang milik negara dapat dilakukan terhadap barang milik negara yang berada pada pengelola barang atau yang berada pada pengguna barang. Pengertian pengguna barang adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan barang milik negara/daerah sedangkan pengelola barang adalah pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Pada hal ini, maka PT Pelindo III termasuk dalam kategori pengguna barang yang pengguna tanah negara berupa tanah Hak Pengelolaan.

Pasal 29 ayat (1) PP 24 Tahun 2017 menyatakan Barang Milik Negara/Daerah dapat disewakan pada pihak lain. Sewa Menyewa barang milik negara tersebut dilaksanakan berdasarkan perjanjian. Dalam perjanjian tersebut juga diatur mengenai apa saja yang sekurang-kurangnya harus termuat dalam perjanjian yakni para pihak yang terikat dalam perjanjian; jenis, luas atau jumlah barang, besaran sewa, dan jangka waktu; tanggung jawab penyewa atas biaya operasional dan pemeliharaan selama jangka waktu sewa dan hak dan kewajiban para pihak.

Uang imbalan merupakan bentuk kewajiban dari penyewa barang milik negara atas sewa yang dilakukan oleh penyewa barang. Untuk barang yang disewakan berupa tanah maka besaran uang imbalan tersebut ditetapkan oleh pengelola barang untuk barang milik negara, dan gubernur/ bupati/ walikota untuk barang milik daerah. Hasil dari uang imbalan tersebut kemudian dihitung merupakan penerimaan negara dan seluruhnya wajib disetorkan ke rekening Kas Umum Negara/Daerah.

Berdasarkan PP 24 Tahun 2017 maka kegiatan sewa menyewa atas tanah Hak Pengelolaan dimungkinkan adanya, dengan tujuan untuk mengoptimalkan pengelolaan barang daerah sehingga barang milik negara/daerah tersebut dapat digunakan sebaik baiknya yakni dalam kasus dengan cara pemanfaatan barang milik negara dengan menyewakan barang milik negara yang berada pada

pengguna barang yang berupa tanah Hak Pengelolaan kepada subjek hukum yang hendak menyewa.

Tata cara pelaksanaan sewa atas barang milik negara diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 57/PMK.06/2016 yang selanjutnya disebut sebagai Peraturan Menteri Keuangan 57 Tahun 2016 adalah peraturan yang dibuat oleh Menteri keuangan sebagai pedoman tata cara pelaksanaan sewa atas barang milik negara yang berada pada penguasaan pengelola barang atau pada pengguna barang. Pada peraturan ini menjelaskan mengenai tata cara pelaksanaan sewa sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Keuangan 57 Tahun 2016 yaitu: “Pengaturan tata cara pelaksanaan Sewa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Subjek Pelaksana Sewa;
- b. Objek Sewa;
- c. Jangka Waktu Sewa;
- d. Besaran Sewa;
- e. Tata Cara Pelaksanaan Sewa;
- f. Pengamanan dan Pemeliharaan Objek Sewa;
- g. Penatausahaan;
- h. Pembinaan, pengawasan dan pengendalian sewa; dan
- i. Ganti rugi dan denda.

Sewa menyewa barang milik negara berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 57 Tahun 2016 pada dasarnya diperbolehkan dengan tujuan mengoptimalkan pemanfaatan barang milik negara yang belum atau tidak digunakan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara.

Upaya optimalisasi barang milik negara dengan melakukan penyewaan ini juga memiliki pengaruh mengurangi tindakan penggunaan barang milik negara oleh orang lain secara tidak sah. Namun, dalam praktiknya tetap diperlukan adanya beberapa ketentuan dalam pelaksanaan sewa menyewa barang milik negara yakni penyewaan dapat dilakukan sepanjang tidak merugikan negara dan tidak mengganggu pelaksanaan tugas, serta penyewa tidak dapat menyewakan kembali barang milik negara kepada pihak lain, kecuali dengan persetujuan pengelola barang.

Subjek yang dapat menyewakan barang milik negara adalah pengelola barang, dan atau pengguna barang tergantung dari penguasaan barang apakah

berada pada pengelola barang atau pada pengguna barang. Pihak yang dapat menjadi penyewa atas barang milik negara meliputi Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Swasta, Unit Penunjang Kegiatan Penyelenggaraan Pemerintahan Negara dan atau badan hukum lainnya.

Penjelasan mengenai siapa saja yang dapat dikategorikan sebagai swasta dinyatakan dalam Pasal 5 ayat (4) bahwa:

Swasta sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, antara lain:

- a. Perorangan;
- b. Persekutuan perdata;
- c. Persekutuan firma;
- d. Persekutuan komanditer;
- e. Perseroan terbatas;
- f. Yayasan; atau
- g. Koperasi.

Mengenai objek barang milik negara yang dapat disewakan kepada pihak lain diatur dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 57 Tahun 2016 yaitu dapat berupa tanah dan/atau bangunan; dan selain tanah dan/atau bangunan. Tanah yang dimaksud dalam peraturan ini bisa berupa sebagian tanah saja maupun keseluruhan tanah dapat berupa tanah yang berada di bawah maupun di atas permukaan tanah dan yang dapat menjadi objek sewa tersebut adalah sebesar luas bagian tanah dan/atau bangunan yang dimanfaatkan. Jangka waktu yang ditetapkan untuk pelaksanaan kegiatan sewa menyewa barang milik negara adalah 5 tahun terhitung sejak ditandatanganinya perjanjian dan dapat diperpanjang dengan persetujuan pengelola barang. Penetapan untuk jangka waktu ditentukan oleh pengelola barang dan atau pengguna barang.

Subjek, objek, maupun jangka waktu dan hal lain yang berkaitan dengan teknis kegiatan pelaksanaan sewa menyewa barang milik negara tersebut kemudian harus dituangkan dalam perjanjian sewa yang ditandatangani oleh penyewa dan pengelola barang dan atau pengguna barang. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 57 Tahun 2016 mengatur mengenai apa saja yang harus termuat dalam perjanjian sewa menyewa barang milik negara. Pada Pasal 11 ayat (2) menyatakan bahwa: Perjanjian sewa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya memuat:

- a. Dasar perjanjian;
- b. Para pihak yang terkait dalam perjanjian;
- c. Jenis, luas atau jumlah barang yang disewakan;
- d. Besaran dan jangka waktu sewa, termasuk periodesitas sewa;
- e. Peruntukan sewa, termasuk kelompok jenis kegiatan usaha dan kategori bentuk kelembagaan penyewa;
- f. Tanggung jawab penyewa atas biaya operasional dan pemeliharaan selama jangka waktu penyewaan;
- g. Hak dan kewajiban para pihak; dan
- h. Hal lain yang diatur dalam persetujuan pengelola barang dan keputusan pengguna barang.

Sebagaimana telah disebutkan bahwa karena tanah Hak Pengelolaan merupakan bentuk penguasaan negara atas tanah, maka dapat dikatakan bahwa tanah Hak Pengelolaan merupakan barang milik negara. Karena termasuk barang milik negara, maka tata cara untuk melaksanakan sewa terhadap barang milik negara tersebut didasarkan pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 57 Tahun 2016.

Maka, berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 57 Tahun 2016 sewa tanah dimungkinkan terhadap tanah yang merupakan barang milik negara. Salah satu bentuk tanah yang merupakan milik negara namun dikuasakan terhadap pemegangnya adalah Hak Pengelolaan. Sehingga, sejalan dengan PP 27 Tahun 2014 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 57 Tahun 2016 memungkinkan bagi pemegang Hak Pengelolaan untuk menyewakan tanahnya dengan tujuan untuk mengoptimalkan pengelolaan barang milik daerah/negara.

Namun, dikarenakan pengaturan mengenai tanah lebih diatur secara spesifik tepatnya dalam UUPA, untuk mencegah adanya pertentangan dengan mengadakan perjanjian sewa menyewa atas tanah Hak Pengelolaan yang dikategorikan sebagai barang milik negara tersebut, dapat dilakukan adanya sewa menyewa namun bukan dengan berdasarkan perjanjian sewa menyewa atas tanah tetapi sebagai bentuk kerjasama atas barang milik negara tersebut.

Dalam Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-03/MBU/08/2017 tentang Pedoman Kerja Sama Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut Peraturan Menteri BUMN Nomor 3 Tahun 2017) diatur bahwa untuk optimalisasi nilai perusahaan, dapat dilakukan kerjasama oleh Badan

Usaha Milik Negara melalui Kerja Sama saling menguntungkan dengan pihak lain sebagai mitra. Kerja sama yang dimaksud adalah perikatan hukum antara BUMN dengan Mitra untuk mencapai tujuan bersama.<sup>25</sup>

Kerjasama yang dapat dilakukan BUMN seperti yang telah dinyatakan dalam Pasal 4 Peraturan Menteri BUMN Nomor 3 Tahun 2017 dapat berupa kerja sama dimana BUMN berkedudukan sebagai rekan kerja sama atau kerja sama dimana BUMN sebagai pihak yang mencari mitra. Bentuk kerjasama dalam rangka pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan PT Pelindo III dapat dilakukan melalui kerja sama dimana BUMN sebagai pihak yang mencari mitra, dimana mitra yang ditunjuk PT Pelindo III adalah warga perak barat Surabaya.

Pasal 6 Peraturan Menteri BUMN Nomor 3 Tahun 2017 mengatur lebih lanjut mengenai kerja sama dimana BUMN sebagai pihak yang mencari mitra. Pada pasal tersebut, dinyatakan bahwa kerja sama yang dilakukan dalam rangka BUMN sebagai pihak mencari mitra dilakukan berdasarkan Standar Operasional Prosedur (selanjutnya disebut SOP) yang ditetapkan oleh direksi. Maka dari itu, dapat dilakukan tindakan sewa menyewa dengan berdasarkan SOP dari direksi, sehingga tidak adanya perbenturan ketentuan dengan yang telah diatur dalam UUPA.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan di atas, maka penulis mengambil kesimpulan Penguasaan terhadap suatu objek tanah dapat dimaknai menjadi penguasaan secara fisik dan penguasaan secara yuridis. Penguasaan yang memiliki kekuatan hukum yang tetap adalah penguasaan secara yuridis. Penguasaan secara yuridis dapat dibuktikan dengan adanya sertipikat. PT Pelindo III adalah pihak yang memiliki sertipikat atas objek tanah yang disengketakan. Syarat keabsahan baik dari wewenang, substansi, maupun prosedur dari perolehan Hak Pengelolaan PT Pelindo III telah dipenuhi oleh PT Pelindo III. Sehingga, meskipun warga perak barat Surabaya telah menguasai secara fisik, namun tidak terdapat hak bagi mereka atas tanah tersebut.

---

<sup>25</sup> Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-03/MBU/08/2017 tentang Kerjasama Badan Usaha Milik Negara (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1147)

Sewa Tanah atas Hak Pengelolaan dimungkinkan terjadi apabila dilakukan sebagai bentuk optimalisasi dari barang milik negara atau daerah. Meskipun pengaturan dari UUPA melarang adanya perjanjian sewa menyewa tanah, namun apabila dikategorikan tanah hak pengelolaan yang dikuasai PT Pelindo III tersebut sebagai barang milik negara, maka dapat dilakukan adanya pengelolaan barang milik negara tersebut dengan cara kerjasama sebagai bentuk pemanfaatan asset BUMN tersebut.

## **Daftar Bacaan**

### **Buku**

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Djambatan 2003).

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Sinar Harapan 1993).

Lutfi Effendi, *Pokok Pokok Hukum Administrasi* (Bayumedia Publishing 2003).

Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya* (Kompas, 2008).

Oloan Sitorus dan Nomadyawati, *Hak atas Tanah dan Kondominium* (Dasamedia Utama 1994).

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Kencana Prenada Media Group 2011).

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Rajagrafindo Persada 2007).

Sri Winarsi, *Kedudukan Badan Pertanahan Nasional di Era Otonomi Daerah* (University Airlangga Press 2018).

Subekti, *Hukum Perjanjian* (Intermasa 1996).

Urip Santoso, *Hukum Agraria:Kajian Komprehensif* (Prenadamedia Group 2005).

Yudhi Setiawan, *Hukum Administrasi Pemerintahan Teori dan Praktik* (Rajagrafindo Persada 2017).

**Jurnal**

Eman, 'Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9 Tahun 1999' (2000) 15 Yuridika.

**Perundang-undangan**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 59).

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106).

Peraturan Pemerintah Nomor 112 Tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan karena Pemberian Hak Pengelolaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 214, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4031).

Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan.

Peraturan Menteri Agraria/ Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 57 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Negara/Daerah.

Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Kerja Sama Badan Usaha Milik Negara (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1147).