

GRANTING OF THE RIGHT OF BUILDING OVER THE RIGHT OF MANAGEMENT: ALTERNATIVE LAND SETTLEMENT FOR RETIRED INDONESIA NAVY ARMY IN PANGKALAN JATI PLOT

Dwi Librianto¹, Lutfi Djoko Djumeno², Fahrul Fauzi³

¹ Advokat dan Mantan Perwira Dinas Hukum TNI Angkatan Laut, Jakarta, Indonesia

² SDW Syndicate, Legal Strategic Consultant, Jakarta, Indonesia

³ Faculty of law, Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia

Abstract: *The 26.7-hectare land in the Pangkalan Jati plot has become a polemic for retired Indonesian Navy Army who live on the land. Plans related to the transfer of the Pangkalan Jati plots of land to holders of Development Permits faced several obstacles and tended to stagnate. This research is intended to provide a recommendation for solving the problem with the solution of granting the right of building on land with the right of management. This research is normative legal research, namely legal research whose data comes from library materials or what is usually called secondary data. This research resulted in a policy recommendation that the Ministry of Defense in this case the Navy is a legal subject that can be granted the right of management based on legislation because it is included in the category of Central Government Agencies. The problem of transferring land ownership in the Pangkalan Jati plots currently occupied by retired Indonesian Navy can be resolved by a mechanism for granting land rights over land with the right of management. Where the residents of the Pangkalan Jati plots can be given the right of building because the designation of most of the land is for residence. The right of building can be granted because the residents of the Pangkalan Jati plots who are Indonesian citizens fulfill the criteria as legal subjects holding the right of building. The granting of right of building over land with right of management is carried out with a Land Utilization Agreement between the Ministry of Defense, in this case the Indonesian Navy, and residents of the Pangkalan Jati plots. Residents of Pangkalan Jati plots as the right of building holders will later have rights and obligations that can be enjoyed and implemented. The granting of the right of building over land with right of management is expected to be a solution to the problem of land ownership in the Pangkalan Jati plots so as to provide legal certainty for both parties.*

Keywords: *The Right of Management; The Right of Building; Pangkalan Jati Plot.*

How to Site: Dwi Librianto, Lutfi Djoko Djumeno, Fahrul Fauzi (2023). Granting of The Right of Building Over The Right of Management: Alternative Land Settlement For Retired Indonesia Navy Army In Pangkalan Jati Plot. Jurnal hukum *to-ra*, 9 (2), pp. 203-217. DOI. 10.55809/tora.v9i2.219

Introduction

Tanah sebagai suatu hal yang terbatas secara kuantitas, namun memiliki nilai ekonomis, nilai sosial-politik, nilai kesejahteraan, dan lain sebagainya mengakibatkan adanya

potensi rawan pada masyarakat akan sengketa pertanahan.¹ Ditambah dengan kondisi bahwa tanah pada negara agraris memiliki kedudukan yang penting penyokong sumber daya agraria yang berperan dalam kehidupan manusia. Kebutuhan akan tanah yang semakin hari semakin tinggi khususnya di wilayah perkotaan menyebabkan timbulnya sengketa pertanahan di masyarakat.² Sengketa pertanahan memunculkan konflik yang terjadi baik antar masyarakat, antar kelompok masyarakat, pengusaha dan masyarakat, atau pemerintah selaku otoritas dan masyarakat.³

Sengketa pertanahan mengacu pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Suatu sengketa pertanahan yang tidak berdampak luas ini apabila tidak diselesaikan sebagaimana mestinya dapat berpotensi timbulnya konflik pertanahan yang berdampak luas.

Salah satu sengketa pertanahan yang telah terjadi adalah sengketa antara Pensiunan Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI-AL) dengan Pemerintah di Kavling Pangkalan Jati, Depok, Jawa Barat. Terdapat tanah seluas 26,7 hektar yang merupakan bagian dari tanah seluas 408 hektar yang dibeli tahun 1965 dari dana non-pemerintah oleh Brigadir Jenderal TNI (Mar) Ali Sadikin selaku Pembantu Umum Kasal Bidang Logistik. Setidaknya terdapat 402 kepala keluarga yang bermukim di Kavling Pangkalan Jati tersebut.⁴ Perlu diketahui bahwa dari 408 hektar yang dibeli pada tahun 1965 dimana 298 hektar telah beralih kepemilikan pada privat, 26,7 hektar berupa kavling, dan sisanya berupa bangunan-bangunan perumahan dan perkantoran dinas serta fasilitas umum.⁵

Setidaknya terdapat 402 kepala keluarga yang merupakan pemegang Surat Izin Pembangunan (SIP) Kavling. Berjalan tahun ke tahun, rencana terkait

¹ Fahrul Fauzi, "Social Justice: The Basis for Implementing Compensation in Land Acquisition for The National Strategic Projects in Indonesia," *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 7 No. 1 (Juni 2021), hlm. 14–27. <https://doi.org/10.31292/bhumi.v7i1.452>.

² Jamiat Akadol, Tamrin Muchsin, Sri Sudono Saliro, "Kegagalan Mediasi: Sengketa Pertanahan di Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Sambas," *Jurnal Wawasan Yuridika*, Vol. 4 No. 2 (2020). <https://doi.org/10.25072/jwy.v4i2.393>.

³ Yudha Chandra Arwana dan Ridwan Arifin, "Jalur Mediasi dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Sebagai Dorongan Pemenuhan Hak Asasi Manusia," *Jambura Law Review*, Vol. 1 No. 2 (2019). <https://doi.org/10.33756/jalrev.v1i2.2399>

⁴ Tim Keadilan, "Duka Pensiunan TNI-AL di Kavling Pangkalan Jati," *Majalah Hukum dan Politik Keadilan Indonesia*, Edisi 82 (Desember 2022), hlm. 5–9.

⁵ Tim Keadilan, "Wawancara Mayjen TNI Mar (Purn) Sudarsono Kasdi (Ketua Umum Perkumpulan Warga Kavling Pangkalan Jati)," *Majalah Hukum dan Politik Keadilan Indonesia*, Edisi 82 (Desember 2022), hlm. 13–19.

pemindahtanganan tanah Kavling Pangkalan Jati kepada para pemegang SIP beberapa kali menghadapi kendala dan cenderung stagnan. Rencana penyerahan tanah kavling kepada para pemegang SIP ini perlu dilakukan karena SIP sudah tidak lagi bisa digunakan untuk mendukung tupoksi, dan lebih menguntungkan apabila dialihkan dengan cara dijual kepada para pemegang SIP yang telah membangun dengan biaya sendiri dan menghuni bersama keluarganya selama 30-45 tahun atau lebih. Pengalihan kepemilikan atas kavling kepada pemegang SIP sejalan dengan Surat Keputusan Kepala Staf Angkatan Laut Nomor 1879/IX/1976 tanggal 1 September 1976 (SKEP KASAL 1879) yang mengatur bahwa Tanah Kavling TNI-AL Pangkalan Jati diperuntukkan bagi anggota, purnawirawan, janda, PNS, untuk dibangun rumah tinggal dengan biaya sendiri. Status tanah yang diberikan adalah hak pakai yang kemudian dapat dibeli.

Implementasi penyerahan kavling pangkalan jati dalam prosesnya tidak semulus yang direncanakan. Pada 19 Mei 2021, Kasal menerbitkan Peraturan Kasal Nomor 11 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tanah Barang Milik Negara Yang Digunakan Hunian Non Barang Milik Negara Di Lingkungan TNI Angkatan Laut (Perkasal 11/2021).⁶ Perkasal 11/2021 memutus harapan warga kavling Pangkalan Jati untuk kemudian dapat membeli tanah yang ditempati berpuluh tahun tersebut. Perkasal 11/2021 telah mencabut landasan hukum eksistensi warga dalam menempati lahan tersebut yaitu mencabut SKEP KASAL 1879. Kondisi demikian menyebabkan posisi warga kavling Pangkalan Jati semakin buntu dalam memperjuangkan tempat tinggal yang telah dihuni berpuluh-puluh tahun tersebut.⁷

Larutnya proses yang berkepanjangan tidak memberikan kepastian hukum kepada para pemegang SIP di kavling Pangkalan Jati serta berpotensi menjadi sengketa yang berkepanjangan. Potensi munculnya sengketa yang berkepanjangan semestinya mendorong umat manusia mencari jalan penyelesaian yang humanis, mudah, dan adil dimana kedua belah pihak tidak ada yang merasa dirugikan (*win-win solution*).⁸

Penelitian ini mencoba memberikan suatu alternatif penyelesaian permasalahan tanah kavling Pangkalan Jati dengan skema Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan. TNI Angkatan Laut dalam skema penyelesaian masalah ini dapat bertindak sebagai

⁶ Kepala Staf Angkatan Laut Tentara Nasional Indonesia. *Peraturan Kepala Staf Angkatan Laut tentang Penggunaan Tanah Barang Milik Negara Yang Digunakan Hunian Non Barang Milik Negara Di Lingkungan TNI Angkatan Laut*. Perkasal Nomor 11 Tahun 2021.

⁷ Teguh Abdul Muhamad, "Dianggap Zolim!, Perkasal No. 11 Tahun 2021 Membuat Warga Kavling Pangkalan Jati Resah," Siber News diakses pada 28 November 2021.

⁸ Juwita Tarochi Boboy Boboy, Budi Santoso, & Irawati, "Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Berdasarkan Teori Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin," *Notarius*, Vol. 13 No. 2. (Agustus 2020), <https://doi.org/10.14710/nts.v13i2.31168>.

pemegang hak pengelolaan dari tanah kavling Pangkalan Jati, dimana para warga yang telah puluhan tahun menempati di tanah tersebut dapat diberikan hak atas tanah berupa hak guna bangunan dan/atau hak pakai di atas tanah hak pengelolaan. Alternatif penyelesaian masalah pertanahan ini merupakan potensi solusi atas permasalahan pertanahan berkepanjangan ini. Bermodalkan penelitian hukum normatif, tulisan ini membahas lebih jauh bagaimana pemberian hak guna bangunan di atas tanah hak pengelolaan dapat menjadi solusi untuk menyelesaikan masalah tanah di kavling Pangkalan Jati.

Discussion

Tinjauan Hak Pengelolaan Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Negara merupakan organ kekuasaan tertinggi yang memiliki kekuasaan Hak Menguasai Negara (HMN) dalam hal pertanahan sehingga memiliki wewenang untuk menetapkan bermacam-macam hak-hak atas tanah. Hak atas tanah merupakan hak yang memberikan wewenang pada pemegangnya untuk memanfaatkan dan menggunakan tanah yang dihaki. Istilah pemilik hak mengacu pada subjek hak atas tanah, antara lain perseorangan ataupun badan hukum. Istilah mempergunakan memiliki arti bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan nonpertanian, misalnya bangunan. Sedangkan istilah mengambil manfaat memiliki makna bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan pertanian, perikanan, dan perkebunan.⁹

Hak Pengelolaan (HPL) erat kaitannya dengan HMN. HPL merupakan hak atas tanah yang tidak disebutkan istilahnya dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960/UUPA.¹⁰ Hanya dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA yang implisit menyatakan bahwa pelaksanaan HMN dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat sekedar dibutuhkan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional serta sesuai peraturan perundang-undangan. Hal ini menciptakan hak baru yang belum ada namanya dalam UUPA yang kemudian dikenal dengan HPL.

Keberadaan HPL dalam hukum tanah nasional memang tidak eksplisit disebut dalam UUPA, tersirat tercantum dalam Penjelasan Umum II (2) UUPA bahwa: "Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas, Negara dapat memberikan tanah yang

⁹ Urip Santoso, "Hak Guna Bangunan Atas Hak Pengelolaan (Suatu Kajian Perolehan Hak dan Perjanjangan Jangka Waktu)," *ADIL: Jurnal Hukum*, Vol. 2 No. 3 (2011), hlm. 286–306.

¹⁰ A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Edisi Pertama, (Bandung: Mandar Maju, 1989).

demikian kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.” HPL merupakan gempilan dari HMN, dan bukanlah merupakan hak atas tanah.¹¹ Ahli yang lain menyebut bahwa HPL adalah bagian dari HMN yang kewenangannya diberikan kepada pemegangnya.¹²

Perkembangan HPL di Indonesia dibagi menjadi empat fase berdasarkan tahun. Fase pertama pada tahun 1870-1960, dimana fase ini merupakan fase ketidaktegasan pengaturan HPL menuju pengaturan yang realistis karena masih adanya peraturan bawaan dari colonial yang masih digunakan saat itu. Fase kedua pada tahun 1960-1965, yakni fase penguatan penataan HPL ditandai dengan diterbitkannya UUPA sebagai unifikasi hukum pertanahan di Indonesia yang kemudian memunculkan pengaturan-pengaturan spesifik yang berdekatan dengan HPL. Fase ketiga pada tahun 1965-1996, yaitu fase pergeseran HPL menuju karakter privat karena HPL kerap disejajarkan dengan hak-hak atas tanah lainnya. Fase keempat pada tahun 1996-saat ini, merupakan fase HPL Kembali cenderung berkarakter publik, ditandai dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 sampai saat ini keberadaan HPL telah dikuatkan melalui UU Cipta Kerja.¹³

Pasal 136 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (UU Cipta Kerja) mengatur bahwa HPL adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.¹⁴ Hal ini senada dengan yang didefinisikan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021), HPL adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang HPL.¹⁵

¹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2018).

¹² Ari Sukanti Hutagalung, & Oloan Sitorus. *Seputar Hak Pengelolaan*, (Yogyakarta: STPN Press, 2018).

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang*, UU Nomor 6 Tahun 2023. LN Tahun 2023 No. 41, TLN No. 6856, Ps. 136.

¹⁵ *Peraturan Pemerintah tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah*, PP Nomor 18 Tahun 2021. LN Tahun 2021 No. 28, TLN No.6630.

HPL memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang; menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah HPL untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga; dan menentukan tarif dan menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan dari pihak ketiga sesuai dengan perjanjian. Pemberian HPL di atas tanah negara dilakukan melalui keputusan pemberian hak di atas tanah negara.

Pasal 4 PP 18/2021 mengatur bahwa HPL dapat berasal dari tanah negara maupun tanah ulayat. Tanah negara yakni tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dimana atas tanah tersebut tak dilekati dengan suatu hak atas tanah, bukan pula tanah wakaf, bukan tanah ulayat dan bukan merupakan aset barang milik negara/daerah. Sedangkan tanah ulayat adalah tanah yang berada di wilayah penguasaan masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada dan tidak dilekati dengan suatu hak atas tanah.¹⁶

Subjek hukum yang dapat diberikan HPL berdasarkan Pasal 137 UU Cipta Kerja dan Pasal 5 PP 18/2021 adalah sebagai berikut: (1) instansi pemerintah pusat; (2) pemerintah daerah; (3) badan bank tanah; (4) badan usaha milik negara/daerah; (5) badan hukum milik negara/daerah; (6) badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat.

Telah diuraikan sebelumnya bahwa pemegang HPL memiliki kewenangan salah satunya untuk menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah HPL untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga. Dalam rangka memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah HPL untuk pihak ketiga dapat diberikan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai sesuai dengan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Mekanisme Pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan

UUCK telah mengatur dan menguatkan pengaturan HPL yang selama ini pengaturannya masih sumir. Terkhusus lagi pengaturan mengenai pemberian hak atas tanah pada tanah HPL yang sebelumnya mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tatacara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya yang nyatanya sudah dicabut dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9

¹⁶ Ignatius Pradipa, "Politik Hukum Hak Pengelolaan Atas Tanah Sesudah Berlakunya UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja," *Jurnal De Lege Ferenda Trisakti*, Vol. 1 No. 1 (2023), hlm. 30–39.

Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.¹⁷

Pasal 137 ayat (2) huruf b UU Cipta Kerja menyatakan bahwa salah satu kewenangan pemegang HPL adalah menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga. Pengaturan lengkap mengenai penyerahan pemanfaatan tanah HPL dijelaskan pada Pasal 138 UU Cipta Kerja.

Penyerahan pemanfaatan bagian tanah HPL atau pemberian hak atas tanah pada tanah HPL kepada pihak ketiga dilakukan dengan membuat Perjanjian Pemanfaatan Tanah. Di atas HPL yang pemanfaatannya diserahkan pada pihak ketiga baik sebagian atau seluruhnya dapat diberikan HGU, HGB, dan HP sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Jangka waktu HGB pada HPL dapat diberikan perpanjangan dan pembaharuan hak bilamana sudah digunakan atau dimanfaatkan sesuai tujuan pemberian haknya. Pengawasan serta pengendalian penggunaan atau pemanfaatan tanah pada HPL dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Kemudian jika hak-hak atas tanah pada HPL telah berakhir jangka waktunya, maka tanahnya kembali menjadi tanah HPL atau dalam penguasaan pemegang HPL. Pasal 142 UU Cipta Kerja juga mengamanatkan untuk dibentuknya suatu Peraturan Pemerintah yang lebih lanjut mengatur mengenai HPL. Amanat itu telah dilaksanakan dengan dibentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021).

Pengaturan mengenai pemberian hak atas tanah pada tanah HPL diatur secara spesifik pada Pasal 8 PP 18/2021. Penggunaan serta pemanfaatan tanah HPL seluruh atau sebagian tanahnya dapat digunakan oleh subjek HPL sendiri ataupun dikerjasamakan dengan pihak lain dengan dapat diberikan HGU, HGB, dan HP. Dalam rangka kerjasama dengan pihak lain tersebut dilakukan dengan membuat Perjanjian Pemanfaatan Tanah. Perjanjian Pemanfaatan Tanah ini dalam praktik memiliki nomenklatur yang berbeda-beda. Perjanjian pemanfaatan tanah harus memuat, antara lain: a. identitas para pihak; b. letak, batas, dan luas tanah; c. jenis penggunaan, pemanfaatan tanah, dan/atau bangunan yang akan didirikan; d. ketentuan mengenai jenis hak, jangka waktu, perpanjangan, pembaruan, peralihan, pembebanan, perubahan, dan/atau hapus/batalnya hak yang diberikan di atas tanah HPL, dan ketentuan pemilikan tanah dan bangunan setelah berakhirnya hak atas tanah; e. besaran tarif dan/atau uang wajib tahunan dan tata cara pembayarannya; dan f. persyaratan dan ketentuan yang

¹⁷ Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, *Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan*, PMNA Nomor 9 Tahun 1999.

mengikat para pihak, pelaksanaan pembangunan, denda atas wanprestasi termasuk klasul sanksi, dan pembatalan/pemutusan perjanjian.

Pengaturan HPL dan tata cara pemberian hak atas tanah pada tanah HPL pasca UU Cipta Kerja dan PP 18/2021 menguatkan posisi status tanah HPL yang bersifat publik. Nuansa publik dari HPL tampak ketika akan dilakukan pemberian hak atas tanah dalam hal ini HGU, HGB, dan HP kepada pihak ketiga. Pengaturan rinci mengenai tata cara pemberian hak atas tanah pada tanah HPL dalam UU Cipta Kerja dan PP 18/2021 adalah langkah konkrit pemerintah untuk memberikan kepastian hukum yang selama ini sebenarnya telah terjadi kekosongan hukum dalam praktik pemberian hak atas tanah pada tanah HPL. Kepastian hukum yang tercipta dapat memberikan perlindungan hukum bagi subjek HPL, subjek hak atas tanah pada HPL, maupun masyarakat.

Alternatif Penyelesaian Masalah dengan Mekanisme Hak Pengelolaan serta Pemberian Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan Kavling Pangkalan Jati

Dasar alas hak tanah kavling Pangkalan Jati yang ditempati oleh para pensiunan TNI AL adalah Sertipikat Hak Pakai (SHP) yang terdiri dari lima SHP atas nama Departemen Pertahanan (Dephan) cq. TNI Angkatan Laut.¹⁸ Untuk menegaskan Kembali bahwa Hak Pakai berdasarkan Pasal 41 UUPA adalah hak menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain.

Tanah Kavling Pangkalan Jati seluas lebih kurang 26,7 hektar yang saat ini ditempati setidaknya 402 kepala keluarga pemegang Surat Izin Pembangunan (SIP) Kavling. Berdasarkan SKEP KASAL 1879 mengatur bahwa Tanah Kavling TNI-AL Pangkalan Jati diperuntukkan bagi anggota, purnawirawan, janda, PNS, untuk dibangun rumah tinggal dengan biaya sendiri. Status tanah yang diberikan adalah hak pakai yang kemudian dapat dibeli. Kenyataannya saat ini landasan para pemegang SIP Kavling di Pangkalan Jati tersebut dicabut dengan diberlakukannya Perkasal 11/2021.

Kebijakan demikian menyebabkan proses alih kepemilikan tanah kavling Pangkalan Jati mengalami hambatan yang tak berkesudahan dalam proses alih kepemilikan dari TNI AL kepada warga kavling Pangkalan Jati. Kondisi demikian berbuntut pada warga kavling Pangkalan Jati yang semakin buntu dalam memperjuangkan tempat tinggal yang telah dihuni berpuluh-puluh tahun tersebut.¹⁹

¹⁸ Tim Keadilan, "Duka Pensiunan TNI-AL di Kavling Pangkalan Jati," *Majalah Hukum dan Politik Keadilan Indonesia*, Edisi 82 (Desember 2022), hlm. 5–9.

¹⁹ Teguh Abdul Muhamad, "Dianggap Zolim!, Perkasal No. 11 Tahun 2021 Membuat Warga Kavling Pangkalan Jati Resah," *Siber News* diakses pada 28 November 2021.

Mengingat buntutnya dan lamanya proses alih kepemilikan serta adanya ketidakinginan pemangku kepentingan dalam memberikan tanah kavling kepada warga Pangkalan Jati menggugah hati peneliti untuk memberikan suatu rekomendasi dalam permasalahan ini berupa pemberian hak guna bangunan (HGB) di atas tanah hak pengelolaan (HPL) pada tanah kavling Pangkalan Jati. HGB berdasarkan Pasal 35 ayat (1) UUPA adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Sedangkan HPL berdasarkan UU Cipta Kerja adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.

UU Cipta Kerja dan PP 18/2021 mengatur bahwa subjek hukum pemegang HPL salah satunya adalah Instansi Pemerintah Pusat. Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2015 tentang Kementerian Pertahanan mengatur bahwa Kementerian Pertahanan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kementerian Pertahanan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertahanan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.²⁰ Hal ini menandakan bahwa Kementerian Pertahanan merupakan salah satu subjek hukum yang memenuhi kriteria untuk dapat diberikan HPL oleh Pemerintah.

Posisi TNI AL yang merupakan bagian dari TNI merupakan alat negara. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia diatur bahwa TNI berperan sebagai alat negara di bidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. Kedudukan TNI dalam pengerahan dan penggunaan kekuatan militer di bawah Presiden, sedangkan dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan.²¹ Kebijakan kepemilikan lahan untuk TNI merupakan bagian dari administrasi kelembagaan sehingga TNI berada dalam koordinasi Departemen Pertahanan (sekarang Kementerian Pertahanan). Hal ini terbukti dalam Sertifikat Hak Pakai yang telah ada mengatasnamakan Dept. Pertahanan cq. TNI Angkatan Laut. Dalam konteks yang lain, pemberian HPL kepada Kementerian Pertahanan cq. TNI AL merupakan suatu hal yang diperbolehkan menurut undang-undang yang dapat memberikan kepastian hukum bagi instansi pemerintah itu sendiri maupun warga yang menempati lahan tersebut.

Kementerian Pertahanan cq. TNI AL kemudian sebagai pemegang HPL memiliki wewenang untuk memberikan hak atas tanah di atas tanah HPLnya. Salah satu hak yang

²⁰ B. Sukadis, "Reformasi di Kementerian Pertahanan RI," *Jurnal Keamanan Nasional*, Vol. 2 No. 2 (2016). <https://doi.org/10.31599/jkn.v2i2.45>.

²¹ Andrizal, "Analisis Yuridis Tentang Kedudukan Tentara Nasional Indonesia (TNI) Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004," *Jurnal Ilmu Hukum* (2014).

dapat diberikan dan sesuai dengan peruntukan warga kavling Pangkalan Jati adalah Hak Guna Bangunan (HGB). PP 18/2021 mengatur bahwa HGB dapat diberikan di atas tanah negara, tanah hak pengelolaan, atau tanah hak milik. Persyaratan status subjek hukum yang dapat memiliki tanah dengan alas HGB adalah warga negara Indonesia atau badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Oleh karenanya warga kavling Pangkalan Jati yang semuanya merupakan WNI memenuhi kriteria subjek pemegang HGB di atas tanah HPL milik Kementerian Pertahanan cq. TNI AL.

HGB di atas tanah HPL dapat diberikan untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun, diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun. HGB di atas Tanah HPL diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri berdasarkan persetujuan pemegang HPL. Persetujuan pemegang HPL lazimnya dituangkan dalam bentuk Perjanjian Pemanfaatan Tanah yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya warga kavling Pangkalan Jati yang saat ini belum menemukan kepastian hukum dalam perolehan hak atas tanah apabila rekomendasi ini dijalankan maka akan memberikan kepastian hukum selama lebih kurang 30 (tiga puluh) tahun dengan alas hak atas tanah berupa HGB di atas HPL milik Kementerian Pertahanan cq. TNI AL.

Kementerian Pertahanan cq. TNI AL yang memiliki HPL berwenang untuk menentukan tarif dan menerima uang pemasukan atau uang wajib tahunan yang wajib dibayarkan oleh warga kavling Pangkalan Jati berdasarkan Perjanjian Pemanfaatan Tanah. Namun kewenangan ini dapat diambil jalan tengah tanpa memberatkan warga kavling Pangkalan Jati mengingat warga di sana merupakan keluarga dari para pensiunan TNI AL yang telah memperjuangkan kemerdekaan atau mempertahankan kemerdekaan negara Indonesia sehingga semestinya dapat diberikan keringanan dan penyesuaian atas biaya yang mesti dikeluarkan oleh warga kavling Pangkalan Jati.

Apabila rekomendasi ini dapat diimplementasikan warga kavling Pangkalan Jati sebagai pemegang HPL memiliki hak yang dapat dimanfaatkan dan kewajiban yang mesti dilaksanakan. Pasal 44 PP 18/2021 mengatur mengenai hak pemegang HGB adalah sebagai berikut: menggunakan dan memanfaatkan Tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya; mendirikan dan mempunyai bangunan di atas Tanah yang diberikan dengan hak guna bangunan sepanjang untuk keperluan pribadi dan/atau mendukung usaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau melakukan perbuatan hukum yang bermaksud melepaskan, mengalihkan, dan mengubah penggunaannya serta membebaskan dengan hak tanggungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan kewajiban yang mesti dilaksanakan oleh pemegang HGB diatur dalam Pasal 42 PP 18/2021 antara lain sebagai berikut: melaksanakan pembangunan dan/ atau mengusahakan tanahnya sesuai dengan tujuan peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya paling lama 2 (dua) tahun sejak hak diberikan; memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya dan mencegah kerusakannya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup; menjaga fungsi konservasi sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya; mematuhi ketentuan pemanfaatan ruang yang diatur dalam rencana tata ruang; melepaskan Hak Atas Tanah baik sebagian atau keseluruhan dalam hal dipergunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum; dan menyerahkan kembali Tanah yang diberikan dengan hak guna bangunan kepada negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang hak milik, setelah hak guna bangunan hapus.

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas, maka solusi penyelesaian masalah tak berkesudahan yang terjadi antara warga kavling Pangkalan Jati dengan pemerintah dapat diselesaikan dengan jalan tengah yakni pemberian HGB di atas tanah HPL milik Kementerian Pertahanan cq. TNI AL. Solusi ini dapat memberikan kepastian hukum bagi warga kavling Pangkalan Jati yang nantinya memegang Sertifikat Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan dengan jangka waktu tertentu. Selain itu, upaya penyelesaian ini sejalan dengan tawaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang bertujuan agar masyarakat mendapat kepastian hukum dan tidak terjadi kerugian negara. Dengan demikian, warga kavling Pangkalan Jati mendapat manfaat namun kekayaan negara tidak hilang dengan diberikan sertipikat HGB diatas HPL.

Conclusion

Kementerian Pertahanan cq. TNI Angkatan Laut merupakan subjek hukum yang dapat diberikan Hak Pengelolaan (HPL) berdasarkan UU Cipta Kerja dan PP 18/2021 karena termasuk dalam kategori Instansi Pemerintah Pusat. Permasalahan alih kepemilikan tanah di kavling Pangkalan Jati seluar 26,7 hektar yang saat ini ditempati oleh para pensiunan TNI AL dapat diselesaikan dengan mekanisme pemberian hak atas tanah di atas tanah HPL. Dimana para warga kavling Pangkalan Jati dapat diberikan Hak Guna Bangunan (HGB) karena peruntukan sebagian besar tanah tersebut adalah untuk tempat tinggal. HGB dapat diberikan karena para warga kavling Pangkalan Jati yang merupakan warga negara Indonesia memenuhi kriteria sebagai subjek hukum pemegang HGB. Pemberian HGB di atas tanah HPL dilakukan dengan Perjanjian Pemanfaatan Tanah antara Kementerian Pertahanan cq. TNI AL dengan warga kavling Pangkalan Jati. Warga kavling Pangkalan Jati sebagai pemegang HGB nantinya memiliki hak dan kewajiban yang dapat dinikmati dan dilaksanakan. Rekomendasi pemberian HGB di atas HPL ini merupakan suatu jalan tengah yang apabila dilaksanakan dapat memberikan kepastian

Dwi Librianto, Lutfi Djoko Djumeno, Fahrul Fauzi (2023)
Granting of The Right of Building Over The Right of Management: Alternative Land Settlement For Retired Indonesia Navy Army In Pangkalan Jati Plot
Jurnal Hukum tora: 9 (2): 203-217

hukum baik bagi instansi terkait maupun para warga kavling Pangkalan Jati yang merupakan keluarga dari para pensiunan TNI AL. Rekomendasi ini sesuai dengan tawaran Menteri ATRBPN agar warga kavling Pangkalan Jati tetap mendapat manfaat namun kekayaan negara tidak hilang.

References

Buku

- Akadol, J., Muchsin, T., & Saliro, S. S. (2020). Kegagalan Mediasi: Sengketa Pertanahan di Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Sambas. *Jurnal Wawasan Yuridika*, 4(2). <https://doi.org/10.25072/jwy.v4i2.393>
- Andrizal. (2014). Analisis Yuridis Tentang Kedudukan Tentara Nasional Indonesia (TNI) Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004. *Jurnal Ilmu Hukum*.
- Arwana, Y. C., & Arifin, R. (2019). Jalur Mediasi dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Sebagai Dorongan Pemenuhan Hak Asasi Manusia. *Jambura Law Review*, 1(2). <https://doi.org/10.33756/jalrev.v1i2.2399>
- Boboy, J. T. B., Santoso, B., & Irawati, I. (2020). Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Berdasarkan Teori Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin. *Notarius*, 13(2). <https://doi.org/10.14710/nts.v13i2.31168>
- Fauzi, F. (2021). Social Justice: The Basis for Implementing Compensation in Land Acquisition for The National Strategic Projects in Indonesia. *Bhumi: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 7(1), 14–27.
- Harsono, B. (2018). *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*. Universitas Trisakti.
- Hutagalung, A. S., & Sitorus, O. (2011). *Seputar Hak Pengelolaan* (1st ed.). STPN Press.
- Kepala Staf Angkatan Laut Tentara Nasional Indonesia. Peraturan Kepala Staf Angkatan Laut tentang Penggunaan Tanah Barang Milik Negara Yang Digunakan Hunian Non Barang Milik Negara Di Lingkungan TNI Angkatan Laut. Perkasal Nomor 11 Tahun 2021.
- Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Peraturan Menteri tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. PM Nomor 21 Tahun 2020.
- Menteri Dalam Negeri. Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Tatacara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya. PMDN Nomor 1 Tahun 1977.
- Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. PMNA Nomor 9 Tahun 1999.
- Muhamad, T. A. (2021, November 28). *Dianggap Zolim!, Perkasal No. 11 Tahun 2021 Membuat Warga Kavling Pangkalan Jati Resah*. Siber News.

Parlindungan, A. P. (1989). *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA* (1st ed.). Mandar Maju.

Pradipa, I. (2023). Politik Hukum Hak Pengelolaan Atas Tanah Sesudah Berlakunya UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. *Jurnal De Lege Ferenda Trisakti*, 1(1), 30–39.

Santoso, U. (2011). Hak Guna Bangunan Atas Hak Pengelolaan (Suatu Kajian Perolehan Hak dan Perjanjangan Jangka Waktu). *ADIL: Jurnal Hukum*, 2(3), 286–306.

Sidharta, B. A. (2009). *Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatika dalam Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. Yayasan Obor Indonesia.

Soekanto, S. (2007). *Pengantar Penelitian Hukum* (3rd ed.). Penerbit Universitas Indonesia.

Soekanto, S., & Mamudji, S. (1985). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (5th ed.). Raja Grafindo Persada.

Sriyono, L. & Suyoko. (2012). *Sewa Tanah Dalam Pemberian Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan Terobosan Regulasi Kawasan Industri*. Indie Publishing.

Sukadis, B. (2016). Reformasi di Kementerian Pertahanan RI. *Jurnal Keamanan Nasional*, 2(2). <https://doi.org/10.31599/jkn.v2i2.45>

Sumardjono, M. S. W. (2008). *Tanah dalam Pespektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Penerbit Kompas.

Tim Keadilan. (2022a, December). Duka Pensiunan TNI-AL di Kavling Pangkalan Jati. *Majalah Hukum Dan Politik Keadilan Indonesia Edisi 82*, 5–9.

Tim Keadilan. (2022b, December). Wawancara Mayjen TNI Mar (Purn) Sudarsono Kasdi (Ketua Umum Perkumpulan Warga Kavling Pangkalan Jati). *Majalah Hukum Dan Politik Keadilan Indonesia*, 13–19.

Regulation

Peraturan Pemerintah tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. PP Nomor 18 Tahun 2021. LN Tahun 2021 No. 28, TLN No.6630.

Peraturan Presiden tentang Kementerian Pertahanan. Perpres Nomor 58 Tahun 2015. LN Tahun 2015 No. 102.

Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. UU Nomor 6 Tahun 2023. LN Tahun 2023 No. 41, TLN No. 6856.

Dwi Librianto, Lutfi Djoko Djumeno, Fahrul Fauzi (2023)
Granting of The Right of Building Over The Right of Management: Alternative Land Settlement For Retired Indonesia Navy Army In Pangkalan Jati Plot
Jurnal Hukum tora: 9 (2): 203-217

Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. UU Nomor 5 Tahun 1960. LN Tahun 1960 No. 104, TLN No. 2043.

Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia. UU Nomor 34 Tahun 2004. LN Tahun 2004 No. 127, TLN No. 4439.