

BAB I

P E N D A H U L U A N

1.1. Latar Belakang Masalah

Sistem Demokrasi Terpimpin merupakan salah satu sistem politik yang pernah terjadi di Indonesia. Sistem ini merupakan sebuah sistem demokrasi di mana seluruh keputusan serta pemikiran berpusat pada pemimpin Negara. Sistem ini berlaku di Indonesia pada tahun 1959 sampai dengan tahun 1965. Dengan berlakunya sistem politik ini, maka sistem ekonomi di Indonesia pada saat itu pun menjadi sistem Ekonomi Terpimpin. Dalam rangka penyelenggaraan Ekonomi Terpimpin tersebut yang bertujuan untuk menuju masyarakat adil dan makmur, maka Indonesia mengupayakan agar segala kegiatan ekonomi disinkronisasikan dengan baik dan bijaksana, sehingga dapat mempersingkat waktu yang dibutuhkan untuk menaikkan tingkatan hidup rakyat.

Usaha pensinkronisasian tersebut ditindaklanjuti salah satunya dengan adanya pembentukan aturan nasional tentang Perusahaan Negara, yaitu pada tanggal 30 April 1960 berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara (untuk selanjutnya disebut UU.Prp 19/1960). Aturan tersebut merupakan aturan nasional pertama di Indonesia tentang Perusahaan Negara, yang mana sebelumnya yang berlaku adalah aturan-aturan hukum perdata milik Belanda. UU.Prp 19/1960 ini mengatur tentang segala hal yang dirasa perlu untuk diatur dalam rangka mengadakan keseragaman dalam cara mengurus dan menguasai serta kejelasan bentuk hukum

dari perusahaan negara, antara lain pengaturan terkait sifat dan tujuan, permodalan, penguasaan dan pengurusan, tanggung jawab pegawai, kepegawaian, perusahaan daerah swatantra, perusahaan swasta, hingga pembubaran dan peralihan perusahaan Negara. Di samping itu, UU.Prp 19/1960 mengatur pula tentang Badan Pimpinan Umum (untuk selanjutnya disebut BPU).

BPU merupakan salah satu sarana pula yang digunakan pada masa itu untuk mengadakan sinkronisasi kegiatan ekonomi secara cepat. BPU dapat dibentuk/didirikan dalam lingkungan suatu Departemen dengan Peraturan Pemerintah, yang mana BPU memiliki tugas untuk :

- a. menyelenggarakan pekerjaan menguasai dan mengurus perusahaan negara tertentu, dan/atau
- b. menjalankan tugas Direksi perusahaan negara tertentu, dan/atau
- c. mengadakan kerja sama dan kesatuan tindakan dalam mengurus perusahaan negara tertentu, dan/atau
- d. mengawasi pekerjaan menguasai dan mengurus perusahaan negara tertentu.¹

Untuk masing-masing tugas tersebut diatas dapat dibentuk/ didirikan suatu BPU untuk menyelenggarakan semua atau beberapa perusahaan Negara yang bergerak dalam bidang-bidang tertentu. Namun dapat pula dibentuk hanya satu BPU untuk menyelenggarakan semua atau beberapa tugas tersebut bagi perusahaan Negara yang bergerak dalam beberapa bidang tertentu menurut kebutuhan Departemen yang bersangkutan.

Adapun kedudukan dari BPU sendiri ada yang berbentuk badan hukum dan ada pula yang tidak berbentuk badan hukum. Namun, hanya BPU yang berbentuk

¹Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 1960 Tambahan Lembaran Negara Nomor 1989), Ps.20 ayat (1).

badan hukum sajalah yang dapat menjalankan semua atau beberapa tugas tersebut diatas secara sekaligus. Hal tersebut dikarenakan penyelenggaraan tugas untuk menguasai dan mengurus perusahaan Negara dan pelaksanaan tugas direksi dari perusahaan Negara hanya dapat dilakukan oleh suatu badan hukum yang merupakan subyek hukum mandiri. Sedangkan untuk BPU yang tidak berbentuk badan hukum hanya dapat disertai tugas untuk mengadakan kerja sama dan kesatuan tindakan dalam mengurus perusahaan negara tertentu dan/atau untuk mengawasi pekerjaan menguasai dan mengurus perusahaan Negara. Oleh sebab itu, kedudukan BPU sebagai badan hukum atau tidak itu digantungkan pada kekuasaan, wewenang, tugas dan kewajiban yang akan diserahkan kepada BPU tersebut. Kedudukan badan hukum atau bukan badan hukum BPU diperoleh berdasarkan Peraturan Pemerintah yang mengatur pembentukan BPU tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (2) UU.Prp 19/1960.

Salah satu BPU yang dibentuk pada masa tersebut adalah BPU Perusahaan Perkebunan Gula Negara (untuk selanjutnya disebut BPU-PPN Gula) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1963 tentang Pendirian Badan Pimpinan Umum Perusahaan Perkebunan Gula Negara Dan Perusahaan Negara Karung Goni (untuk selanjutnya disebut PP 2/1963). Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) PP 2/1963 yang menyebutkan bahwa : “Sebagian dari kekayaan, hak dan perlengkapan, termasuk sebagian dari pegawai/pekerja Badan Pimpinan Umum Perusahaan Perkebunan Negara termaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 141 Tahun 1961, diserahkan kepada BPU-PPN Gula termaksud dalam ayat (1).”, maka dapat disimpulkan bahwa BPU-PPN Gula ini merupakan pemisahan dari

BPU Perusahaan Perkebunan Negara (untuk selanjutnya disebut BPU-PPN) yang telah ada terlebih dahulu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 141 Tahun 1961 tentang Pendirian Badan Pimpinan Umum Perusahaan Perkebunan Negara (untuk selanjutnya disebut PP 141/1961). BPU-PPN Gula ini merupakan BPU yang berbadan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) PP 2/1963 yang disertai tugas untuk mengadakan kerja sama dan kesatuan tindakan dalam mengurus perusahaan-perusahaan perkebunan gula negara dan perusahaan negara karung goni, menyelenggarakan sebagian dari pekerjaan menguasai dan mengurus perusahaan-perusahaan termaksud, dan mengawasi pekerjaan menguasai dan mengurus perusahaan-perusahaan termaksud di atas.

Oleh karena BPU-PPN Gula merupakan badan hukum, maka BPU-PPN Gula memiliki karakteristik sama dengan subyek hukum orang/ manusia alamiah. Sekalipun ia bukan manusia alamiah, melainkan melalui hukum dikonstruksikan sebagai badan ini dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum, yang dari perbuatannya itu jika timbul keuntungan-keuntungan, maka keuntungan itu dianggap sebagai keuntungan badan hukum yang bersangkutan². Begitu pula apabila timbul beban, maka beban tersebut adalah tanggungan daripada badan hukum tersebut. Hal tersebut memberikan pengertian bahwa BPU-PPN Gula sebagai badan hukum dapat melakukan segala perbuatan hukum yang menimbulkan hak dan kewajiban hukum, menuntut dan dituntut di muka pengadilan, dan memiliki harta kekayaan sendiri terpisah harta kekayaan para pengurus, anggota atau pendirinya.

² Rudhi Prasetya, *Teori & Praktik Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h.5.

Salah satu bentuk harta kekayaan yang dapat dimiliki oleh BPU-PPN Gula adalah aset berupa tanah. Sebagai badan hukum yang merupakan kesatuan usaha yang memberi jasa menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 ayat (1) PP 2/1963, BPU-PPN Gula memerlukan aset berupa tanah guna menunjang operasional BPU-PPN Gula itu sendiri dan guna untuk investasi jangka panjang. Terkait dengan tanah, pada saat itu, Indonesia telah memiliki aturan dasar nasional yang mengatur tentang pertanahan yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960 di Jakarta, yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA). UUPA ini lahir menggantikan hukum agraria sebelumnya yang merupakan peninggalan pemerintah jajahan yang dirasa menghambat untuk mencapai cita-cita bangsa Indonesia, yaitu membangun masyarakat yang adil dan makmur. Kelahiran UUPA ini pula merupakan salah satu upaya bangsa Indonesia untuk lepas dari pengaruh pemerintah jajahan yang begitu kuat mengikat bangsa Indonesia pada masa itu.

UUPA lahir dengan jiwa dan asas-asas yang disesuaikan dengan jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia. Salah satunya adalah dasar bahwa asas *Domein Verklaring* yang dipergunakan sebagai dasar perundang-undangan agraria yang berasal dari Pemerintah jajahan tidak dikenal lagi. Berpangkal dari Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD RI 1945), Negara bukanlah bertindak sebagai pemilik tanah. Negara hanyalah organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa)

Indonesia yang bertindak selaku Badan Penguasa sebagaimana dituangkan di dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang berbunyi sebagai berikut.

“Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”

Dari pengertian tersebut, maka lahirlah hak menguasai dari Negara yang memberikan wewenang bagi Negara untuk :

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

Menindaklanjuti wewenang dari hak menguasai dari Negara, maka ditentukanlah adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang maupun badan hukum. Negara atas dasar hak menguasai berwenang menentukan bermacam-macam hak atas permukaan bumi atau hak atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh suatu subyek hukum.

Terkait dengan kepemilikan aset tanah oleh BPU-PPN Gula, maka sesuai dengan yang diatur dalam UUPA, BPU-PPN Gula yang merupakan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dapat memiliki aset berupa hak atas tanah yang berbentuk Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Sewa Untuk Bangunan. Penentuan bentuk hak

atas tanah yang dapat dimiliki oleh BPU-PPN Gula itu bergantung pada penggunaan atau pemanfaatan tanah yang akan dimiliki tersebut.

Salah satu hak atas tanah yang dimiliki oleh BPU-PPN Gula adalah Hak Guna Bangunan Nomor 112/ K/ Kelurahan Dr. Sutomo yang diuraikan dalam Surat Ukur tertanggal 21 Juni 1980 Nomor 187/1980 seluas 347 m² yang berakhir haknya pada tanggal 23 September 1980 dan terletak di Jalan Untung Suropati Nomor 48B, Kota Surabaya. Hak atas tanah tersebut di atasnya didirikan bangunan berupa rumah instansi BPU-PPN Gula yang dipergunakan sebagai rumah tinggal bagi pegawai dari BPU-PPN Gula, yang saat itu diberikan kepada Saudara RTG sejak tanggal 18 Mei 1965 berdasarkan Surat – Izin Penempatan Rumah Instansi B.P.U.-P.P.N. GULA No. : AX-SIRI / 65.006, yang mana izin tersebut mulai berlaku tanggal 1 Juni 1965. Saudara RTG saat itu menduduki jabatan sebagai Kepala Bagian Perencanaan/ Penelitian Direktorat Urusan Tanaman sejak tanggal 3 September 1964.

Namun, pada tanggal 27 Maret 1968 dengan didasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1968 Tentang Pembubaran Badan Pimpinan Umum Perusahaan Perkebunan Negara Gula Dan Karung Goni, Badan Pimpinan Umum Perusahaan Perkebunan Negara Karet, Badan Pimpinan Umum Perusahaan Perkebunan Aneka Tanaman Dan Badan Pimpinan Umum Perusahaan Perkebunan Negara Tembakau (untuk selanjutnya disebut PP 13/1968), BPU-PPN Gula tersebut dinyatakan dibubarkan. Sedangkan RTG masih tetap mengabdikan kepada Negara dengan bekerja mengikuti permutasian ke perusahaan-perusahaan Negara yang ada pada saat itu, hingga Saudara RTG pada

tanggal 31 Agustus 1982 diberhentikan dengan hormat, terakhir sebagai pensiunan pegawai Inspeksi PNP/PTP Wilayah IV (Perusahaan Negara Perkebunan/ Perseroan Terbatas Perkebunan Wilayah IV, yaitu wilayah Jawa Timur) golongan VIIA dari PT. Perkebunan XXIV-XXV dengan masa pengabdian selama 24 tahun 1 bulan berdasarkan Kutipan Surat Keputusan Menteri Pertanian No.: 930/Kpts/OP/11/1981 tanggal 5 Nopember 1981 dan bertalian dengan Lampiran Surat Persetujuan Menteri Pertanian Nomor : 930/Kpts/OP/11/1981 tanggal 5 Nopember 1981.

Hal menarik muncul di mana Saudara RTG tetap tinggal dan menempati rumah instansi BPU-PPN Gula di Jalan Untung Suropati Nomor 48B tersebut sejak tanggal 1 Juni 1965 hingga sekarang (tahun 2014). Mengingat pada tanggal 23 September 1980, sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 112/ K/ Kelurahan Dr. Sutomo tersebut telah berakhir masa berlakunya dan tidak terdapat perpanjangan maupun pembaharuan hak dari pihak BPU-PPN Gula atau pihak yang berwenang untuk melakukan perpanjangan maupun pembaharuan hak, serta akibat adanya pembubaran BPU-PPN Gula yang merupakan badan hukum yang menjadi subyek hukum atas tanah tersebut mengakibatkan status tanah tersebut seharusnya menjadi tanah Negara yang mana memberikan hak pada siapapun yang berkepentingan, khususnya kepada Saudara RTG untuk melakukan permohonan hak atas tanah baru atas lokasi tanah tersebut. Maka dari itu, berdasarkan uraian di atas, menjadi hal yang menarik untuk dibahas dan diteliti terkait perolehan hak atas tanah oleh mantan pegawai BPU-PPN Gula yang berasal dari bekas Hak Guna Bangunan milik BPU-PPN Gula yang telah dibubarkan tersebut.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Apakah akibat hukum dari pembubaran BPU-PPN Gula terhadap status hak atas tanah yang dimilikinya?
2. Bagaimana cara perolehan hak atas tanah bekas Hak Guna Bangunan milik BPU-PPN Gula yang telah dibubarkan apabila ada mantan pegawai BPU-PPN Gula yang ingin memperoleh hak atas tanah tersebut ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis akibat hukum dari pembubaran BPU-PPN Gula terhadap status hak atas tanah yang dimilikinya
2. Untuk mengetahui dan menganalisis cara perolehan hak atas tanah bekas Hak Guna Bangunan milik BPU-PPN Gula yang telah dibubarkan apabila ada mantan pegawai BPU-PPN Gula yang ingin memperoleh hak atas tanah tersebut.

1.4. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Untuk menambah wawasan ilmu pengetahuan khususnya kepada penulis dan secara umum bagi dunia akademik dalam bidang hukum agraria mengenai perolehan hak atas tanah bekas hak guna bangunan khususnya milik BPU-PPN Gula yang telah dibubarkan.

b. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu dan bermanfaat bagi masyarakat yang sebagai pihak pemohon hak atas tanah dalam melakukan proses permohonan hak atas tanah, serta bagi Badan Pertanahan Nasional serta instansi yang terkait sebagai pihak penentu kebijakan sehubungan dengan permohonan hak atas tanah.

1.5. Kajian Pustaka

1.5.1. Hukum Tanah Nasional

Tanggal 24 September 1960 merupakan saat bersejarah bagi perkembangan pertanahan di Indonesia karena pada tanggal tersebut disahkanlah oleh Presiden Republik Indonesia Soekarno dan diundangkannya UUPA, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960 dan Penjelasannya yang dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043. UUPA ini lahir sebagai tonggak pembaharuan Hukum Agraria/ Hukum Pertanahan di Indonesia. UUPA sebagai tonggak pembaharuan mempunyai dua substansi dari segi berlakunya, yaitu pertama, tidak memberlakukan lagi atau mencabut Hukum Tanah Kolonial, dan kedua, membangun Hukum Tanah Nasional.³ Dengan mulai berlakunya UUPA terjadi perubahan fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia. Perubahan fundamental ini ada pada struktur perangkat hukumnya, konsepsi yang mendasarinya, maupun isinya.⁴

³Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Revka Petra Media, Surabaya, 2011 (selanjutnya disingkat Urip Santoso I), h.1.

⁴Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Ed. Rev, Cet. XI, Djambatan, Jakarta, 2007, h.1.

Perubahan yang mencolok daripada UUPA dibanding hukum tanah yang telah ada sebelumnya di Indonesia adalah ada pada konsepsi yang mendasarinya. Sebelum lahir UUPA, perangkat Hukum Agraria yang berlaku di Indonesia bersifat pluralisme yang berlaku bersamaan dengan konsepsi yang bervariasi, yaitu ada yang berkonsepsi komunalistik religius yang bersumber pada Hukum Adat, ada pula yang berkonsepsi individualistik-liberal yang bersumber pada Hukum Perdata Barat, dan ada pula yang berkonsepsi feodal yang bersumber pada Hukum bekas Pemerintahan Swapraja. Namun dengan lahirnya UUPA, konsepsi Hukum Tanah Nasional yang berlaku di seluruh wilayah Republik Indonesia diunifikasi. Sebagaimana yang telah diuraikan dalam Penjelasan Umum Angka Romawi III Angka (1) UUPA, guna melakukan kesatuan hukum yang disesuaikan dengan keinginan rakyat sebagai bangsa yang satu dan sesuai pula dengan kepentingan perekonomian, maka UUPA dibentuk dengan konsepsi yang sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian besar tunduk pada hukum adat yang bersifat komunalistik religius, maka Hukum Tanah Nasional dibentuk didasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum adat tersebut sebagai hukum yang asli yang dijadikan sebagai sumber utamanya. Namun tidak menutup mata pula bahwa hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalis dan masyarakat swapraja yang feodal, maka terbentuklah UUPA yang tidak hanya bersumber pada hukum adat, namun disempurnakan dan disesuaikan pula dengan kepentingan masyarakat dalam Negara yang modern dan dalam hubungannya

dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan Sosialisme Indonesia⁵. Dengan adanya UUPA, tercapailah kesatuan hukum dan kesederhanaan hukum pada hakekatnya dalam bidang hukum agraria.

Selain konsepsi yang mendasarinya, perubahan fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia dengan diundangkannya UUPA terjadi pula pada struktur perangkat hukumnya. UUPA menjadi aturan hukum tanah pertama yang dibuat oleh pembentuk Undang-undang Indonesia, dibuat di Indonesia, disusun dalam Bahasa Indonesia, dan yang diberlakukan di seluruh wilayah Republik Indonesia. Sebelum lahirnya UUPA, hukum tanah yang berlaku merupakan peraturan dan keputusan yang dibentuk dan dibuat oleh Pemerintahan Kolonial, beserta kebiasaan-kebiasaan masyarakat yang merupakan hukum tidak tertulis. Namun dengan diundangkannya UUPA, maka peraturan dan keputusan yang berasal dari Pemerintahan Kolonial tersebut dinyatakan dicabut sebagaimana yang telah disebutkan dalam Diktum Memutuskan UUPA di bawah perkataan “Dengan Mencabut” dan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, sehingga siapa pun yang berkepentingan akan dengan mudah dapat mengetahui ketentuan-ketentuan yang berlaku terkait penguasaan dan penggunaan tanah yang memberikan jaminan kepastian hukum.

Adapun kelahiran UUPA disebut sebagai tonggak pembaharuan Hukum Agraria di Indonesia karena tidak saja memuat ketentuan-ketentuan mengenai

⁵ Paham kenegaraan untuk mencapai tujuan masyarakat yang adil dan makmur, yang tidak ada tindasan dan hisapan, yang tidak ada kapitalisme dan imperialisme. Paham ini dituangkan oleh Sukarno (Presiden Pertama Negara Republik Indonesia) di dalam artikel berjudul “Mencapai Indonesia Merdeka” pada tahun 1933 dan dalam buku berjudul “Sarinah”, yang merupakan kumpulan kuliah Sukarno dalam kursus Wanita di Jogjakarta pada tahun 1946. (Timur Subangun, “Bung Karno: Revolusi Indonesia Menuju Sosialisme!”, www.berdikarionline.com, 9 Mei 2013, diakses pada tanggal 10 Maret 2014).

perombakan Hukum Agraria, tetapi juga memuat lain-lain pokok persoalan agraria serta penyelesaiannya. Penyelesaian persoalan-persoalan tersebut pada waktu terbentuknya UUPA merupakan *Program Revolusi di bidang agraria*, yang disebut *Agrarian Reform Indonesia*.⁶

Adapun 5 program yang disebut Panca Program Agrarian Reform Indonesia tersebut meliputi :

1. Pembaharuan Hukum Agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum ;
2. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah ;
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur ;
4. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan (yang kemudian dikenal dengan Program *Landreform*) ;
5. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.⁷

1.5.2. Hak Atas Tanah

Hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yang merupakan hak yang bersumber dari hak menguasai Negara atas tanah. Menurut Urip Santoso, hak atas tanah mempunyai pengertian sebagai berikut.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan (non pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.⁸

⁶ Boedi Harsono, *Op.cit.*, h.3.

⁷ *Ibid.*

⁸ Urip Santoso, *Hukum Agraria : Kajian Komprehensif*, Ed.1, Cet.II, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012 (selanjutnya disingkat Urip Santoso II), h.83.

Pemegang hak yang dimaksud dalam pengertian diatas bisa merupakan orang perseorangan, atau sekelompok orang secara bersama-sama, atau suatu badan hukum. Adapun hak atas tanah yang dimaksud dalam UUPA ini hanyalah hak atas permukaan bumi, yang mana memiliki batas dan berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Namun, pemegang hak atas tanah ini diberi wewenang oleh UUPA di dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Jadi, pemegang hak tidak hanya dapat menggunakan tanah dalam artian permukaan bumi saja, namun ia pun dapat mempergunakan bagian tanah yang di bawah permukaan bumi, air yang ada pada tanah yang bersangkutan, serta ruang angkasa yang ada di atas tanah yang bersangkutan sepanjang hal tersebut diperlukan dan berhubungan langsung dengan penggunaan tanah tersebut. Wewenang yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA ini sering disebut sebagai wewenang umum pemegang hak atas tanah.

Di dalam Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 ayat (1) UUPA diatur lebih lanjut tentang macam-macam hak atas tanah tersebut. Adapun macam-macam hak atas tanah tersebut, yaitu :

- 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, yaitu hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.

Namun, di dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA tersebut terdapat dua hak yang sebenarnya bukan merupakan hak atas tanah, yaitu Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan karena hak-hak tersebut tidak memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakunya. Kedua hak tersebut tetap dicantumkan dalam hak atas tanah karena untuk menyesuaikan dengan Sistematisa Hukum Adat. Kedua hak tersebut merupakan pengejawantahan (manifestasi) dari hak ulayat masyarakat hukum adat.

Selain itu, di dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h jo. Pasal 53 ayat (1) UUPA juga diatur pula hak-hak atas tanah yang bersifat sementara yang mana suatu saat hak-hak atas tanah tersebut akan dihapuskan. Hal tersebut dikarenakan hak-hak atas tanah tersebut mengandung sifat-sifat pemerasan, sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA.

UUPA dalam menentukan macam-macam hak atas tanah bersifat terbuka, artinya UUPA masih membuka peluang adanya penambahan hak atas tanah baru selain yang ditentukan di dalam Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 ayat (1) UUPA. UUPA menyadari bahwa seiring perkembangan zaman dimungkinkan muncul hak atas tanah yang baru sebagai akibat dari perkembangan zaman tersebut, namun kemunculan hak atas tanah baru tersebut diharuskan lahir dengan Undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA.

1.5.3. Perolehan Hak Atas Tanah

Perolehan hak atas tanah merupakan hasil dari suatu perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya suatu hak atas tanah oleh seseorang atau badan hukum. Perolehan hak atas tanah dapat terjadi melalui 2 (dua) cara, yaitu⁹ :

a. Originair

Perolehan hak atas tanah ini terjadi untuk pertama kali melalui Penetapan Pemerintah atau karena ketentuan Undang-undang (penegasan konversi). Bentuk hak atas tanah ini adalah hak atas tanah yang lahir atas tanah yang berasal dari tanah negara melalui permohonan pemberian hak atas tanah negara, perolehan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan lahir dari penurunan Hak Milik, Hak Milik lahir dari peningkatan Hak Guna Bangunan, dan Hak Milik lahir dari penegasan konversi atas bekas tanah milik adat.

b. Derivatif

Perolehan hak atas tanah ini terjadi dari tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh pihak lain melalui peralihan hak atas tanah. Perolehan hak atas tanah dapat terjadi melalui pemindahan hak dalam bentuk jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam modal perusahaan (*inbreng*), atau lelang. Perolehan hak atas tanah juga dapat terjadi melalui beralih dalam bentuk pewarisan.

Sedangkan berdasarkan peraturan perundang-undangan tentang pertanahan menetapkan ada 4 (empat) macam cara perolehan hak atas tanah, yaitu dengan :

⁹ Urip Santoso I, *Op. Cit.*, h.19.

a. Penetapan Pemerintah

Perolehan hak atas tanah dengan penetapan pemerintah ini adalah untuk hak atas tanah yang berasal dari tanah Negara atau tanah Hak Pengelolaan. Hak atas tanah yang ingin diperoleh dimohonkan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (untuk selanjutnya disebut Kepala BPN-RI) melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Apabila disetujui, maka bentuk penetapan pemerintah yang diperoleh adalah Surat Keputusan Pemberian Hak (untuk selanjutnya disebut SKPH).

b. Ketentuan Undang-undang (Penegasan Konversi)

Perolehan hak atas tanah ini terjadi karena ketentuan Undang-undang dengan cara mengajukan permohonan penegasan konversi yang berasal dari tanah bekas milik adat.

c. Peralihan hak

Perolehan hak atas tanah dengan cara peralihan hak ini ada 2 (dua) macam, yaitu bisa karena beralih atau bisa karena dialihkan. Pengertian “beralih” yaitu suatu bentuk peralihan hak akibat terjadinya suatu peristiwa hukum, yaitu peristiwa hukum kematian yang berimplikasi adanya proses pewarisan yang berakibat suatu hak atas tanah milik yang meninggal dunia tersebut beralih kepada ahli warisnya. Sedangkan pengertian “dialihkan” adalah suatu bentuk peralihan hak akibat adanya suatu perbuatan hukum tertentu yang dilakukan dengan sengaja guna melepaskan suatu hak atas tanah dari pemegang hak semula untuk dijadikan milik dari pemegang hak baru. Perbuatan hukum yang dapat menyebabkan

peralihan hak tersebut adalah jual beli, tukar menukar, hibah, hibah wasiat, lelang, dan pemasukan dalam modal perusahaan (*inbreng*).

d. Pemberian hak

Pemberian hak ini hanya dapat terjadi pada perolehan hak atas tanah berupa Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang berasal dari tanah Hak Milik dengan bukti Akta Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Tipe Penelitian Hukum

Tipe penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian doktrinal atau *Doctrinal Research*, yang mana memiliki pengertian sebagai berikut : “*Research which provides a systematic exposition of the rules governing a particular legal category, analyses the relationship between rules, explain areas of difficulty and, perhaps, predicts future development*”¹⁰. Dalam terjemahan bebas, artinya bahwa penelitian doktrinal adalah penelitian yang memberikan penjelasan secara sistematis mengenai aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antar aturan, menjelaskan area yang sulit dan mungkin juga memprediksikan pembangunan di masa depan.

Tipe penelitian tersebut digunakan dengan pertimbangan bahwa titik tolak penelitian ini adalah untuk meneliti aturan-aturan yang berlaku terkait perolehan hak atas tanah, khususnya perolehan hak atas tanah bekas Hak Guna Bangunan. Dengan penggunaan tipe penelitian hukum ini diharapkan bisa mendapatkan

¹⁰Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Ed.1, Cet.VI, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2005, h.32 dikutip dari Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co., Sydney, 2002, h.8.

gambaran yang sistematis tentang perolehan hak atas tanah dan solusi atas permasalahan yang ada.

1.6.2. Pendekatan Masalah

Adapun pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan, yaitu pendekatan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹¹ Sedangkan pendekatan konseptual adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.¹² Pendekatan konseptual ini diperlukan manakala dalam peraturan perundang-undangan hanya memberikan makna yang bersifat umum atau bahkan abstrak, sehingga perlu untuk membangun konsep¹³ yang digunakan sebagai acuan dalam penelitian.

Kedua pendekatan tersebut digunakan dengan tujuan agar dapat dihasilkan suatu pemecahan terhadap permasalahan yang sedang dibahas berdasarkan hasil telaah dari aturan-aturan hukum yang ada dengan dikaitkan pula pada pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum terkait dengan permasalahan tersebut.

Dalam melakukan penelaahan tersebut, maka perlu terlebih dahulu dipahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan yang terkait, kemudian ditelaah secara mendalam dan terstruktur, sehingga dapat menghasilkan

¹¹*Ibid*, h.93.

¹²*Ibid*, h.95.

¹³Konsep di sini mengandung pengertian unsur terkecil dari rumusan norma hukum.

hasil telaah yang jelas dan sistematis. Penelitian ini didukung pula dengan studi kasus (*case study*) yang merupakan kasus riil yang terkait dengan penelitian ini.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini, meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, baik yang tertulis dan yang tidak tertulis.

1.6.3.1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁴ Dalam penelitian ini bahan-bahan hukum primer yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan, baik tentang hak atas tanah, tentang badan hukum dan akibat pembubaran badan hukum, tentang permohonan hak atas tanah, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dan dapat menunjang pembahasan guna membantu menjawab permasalahan yang ada.

1.6.3.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang sifatnya menunjang bahan hukum primer. Bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.¹⁵ Bahan-bahan hukum sekunder yang dipakai dalam penelitian ini meliputi buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, maupun disertasi hukum, jurnal-jurnal hukum, kamus-kamus hukum, maupun pendapat-pendapat dari pakar hukum, baik dalam bentuk

¹⁴*Ibid*, h.141.

¹⁵*Ibid*.

tertulis maupun tidak tertulis (misalnya berupa wawancara) yang dapat menunjang dan memberikan panduan berpikir dalam menyusun argumentasi hukum untuk memecahkan permasalahan dalam penelitian ini.

1.6.4. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Adapun pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini diperoleh dari studi kepustakaan. Sumber-sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Semua bahan hukum yang telah diperoleh diseleksi, diuraikan, dan dianalisa berdasarkan sifat serta keadaan bahan hukum dan mengkaitkan pengertian antar perundang-undangan yang ada, serta pendapat para sarjana yang dikaitkan dengan permasalahan yang dibahas.

Selanjutnya, hasil analisa tersebut diolah dan dirumuskan secara sistematis sesuai dengan pokok bahasan dengan menggunakan penalaran yang bersifat deduktif yang berawal dari pengetahuan hukum yang bersifat umum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan dan literatur, kemudian diimplementasikan terhadap permasalahan yang ada, sehingga dapat diperoleh kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan yang dibahas.

1.6.5. Analisa Bahan Hukum

Berdasarkan pendekatan yang dilakukan, maka analisa yang digunakan terhadap bahan hukum adalah dengan menggunakan metode deskriptif analitis, yaitu metode pemaparan dan penafsiran bahan hukum, serta mengkaji keterkaitan dan konsistensi peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan, kemudian bahan hukum tersebut disusun, diuraikan dan dikaji permasalahannya berdasarkan asas-asas hukum dan aturan-aturan hukum yang

berlaku untuk dikaji ketentuan dan konsistensi serta pelaksanaan dalam praktiknya, kemudian ditarik kesimpulan.

1.7. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan

Penulisan pada tesis ini agar memenuhi syarat sebagai suatu karya ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan, maka sistematikanya tersusun dari beberapa bab yang saling terkait antara satu dengan yang lainnya, sehingga kajian terhadap pokok permasalahan menjadi jelas.

Adapun sistematika dalam penulisan ini dibagi menjadi empat bab yang bertujuan agar penulisan dan pembahasan pokok permasalahan yang ada lebih sistematis dan mudah untuk dipahami. Tiap-tiap bab terdiri dari beberapa sub bab yang menjelaskan komponen-komponen dari permasalahan.

Bab I merupakan Bab Pendahuluan yang berisi tentang ide-ide pokok dan dasar penulisan topik ini yang teruraikan dalam sub bab latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Kemudian Bab II merupakan Bab yang berjudul Akibat Hukum dari Pembubaran BPU-PPN Gula Terhadap Status Hak Atas Tanah yang Dimilikinya, yang berisi asas-asas hukum, teori-teori hukum, serta ketentuan-ketentuan hukum mengenai badan hukum dan badan hukum publik, pembubaran badan hukum, khususnya BPU-PPN Gula, serta akibat hukum yang ditimbulkan dari pembubaran suatu badan hukum, khususnya BPU-PPN Gula terhadap aset tanah yang dimilikinya yang diuraikan dengan jelas agar dapat memberikan jawaban atas permasalahan pada rumusan masalah pertama, yaitu untuk mengetahui

apakah akibat hukum dari pembubaran BPU-PPN Gula terhadap status hak atas tanah yang dimilikinya.

Selanjutnya Bab III berjudul Tata Cara Perolehan Hak Atas Tanah Bekas Hak Guna Bangunan Milik BPU-PPN Gula yang Telah Dibubarkan oleh Mantan Pegawai BPU-PPN Gula yang memuat asas-asas hukum, teori-teori hukum, serta ketentuan-ketentuan hukum mengenai asal status tanah yang ingin diperoleh beserta cara perolehannya, dan prosedur perolehan hak atas tanah yang harus dilakukan oleh mantan pegawai BPU-PPN Gula yang ingin memperoleh hak atas tanah tersebut, yang akan dijelaskan secara gambaran umum maupun secara khusus, yaitu dikaitkan langsung dengan studi kasus yang ada, sehingga dapat menjawab permasalahan pada rumusan masalah kedua, yaitu untuk mengetahui cara perolehan hak atas tanah bekas Hak Guna Bangunan milik BPU-PPN Gula yang telah dibubarkan apabila ada mantan pegawai BPU-PPN Gula yang ingin memperoleh hak atas tanah tersebut.

Terakhir adalah Bab IV berjudul Penutup yang berisi kesimpulan-kesimpulan dari hasil penelitian atas permasalahan yang ada, serta saran-saran sebagai sumbangan pemikiran dari penulis yang diharapkan dapat bermanfaat bagi berbagai pihak.