

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Penguasaan hak atas tanah oleh negara diawali dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).

Diundangkannya UUPA dengan pertimbangan bahwa hukum agraria yang berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan, dan sebagian lainnya lagi dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara didalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini. Sebagai akibat dari politik-hukum pemerintah jajahan itu hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari hukum-adat disamping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat, hal mana selain menimbulkan berbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita Persatuan Bangsa sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Umum UUPA.

Hukum agraria saat itu bagi rakyat tidak menjamin kepastian hukum, berhubung dengan itu maka perlu adanya hukum agraria baru yang nasional, yang

akan mengganti hukum yang berlaku sekarang ini, yang tidak lagi bersifat dualisme, yang sederhana dan yang menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Hukum agraria yang baru itu harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksudkan diatas dan harus sesuai pula dengan kepentingan rakyat dan Negara serta memenuhi keperluannya, menurut permintaan zaman dalam segala hal tentang agraria. Lain dari itu hukum agraria nasional harus mewujudkan penjelmaan dari pada azas kerohanian, Negara dan cita-cita Bangsa, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya harus merupakan pelaksanaan dari pada ketentuan dalam Pasal 33 UUD 1945.

Dijabarkan oleh Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1 UUPA, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Boedi Harsono menyatakan bahwa hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolok ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.¹

¹ Boedi Harsono 1, *Hukum Agraria Indoensia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, h. 8.

Negara dalam hubungannya dengan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat, Negara bertindak dalam kedudukannya sebagai Kuasa dan Petugas Bangsa Indonesia.²

Menurut Urip Santoso, hak menguasai Negara atas tanah bersumber dari hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum politik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengemban amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.³

Tanah menurut Boedi Harsono dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960,⁴ dalam penjelasan Pasal 4 UUPA dinyatakan bahwa “atas dasar hak menguasai dari negara ... ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang”. Tanah mempunyai arti yang penting, yaitu karena sifatnya tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun juga, tanah masih bersifat tetap dalam keadaannya, bahkan

²*Ibid.*, h. 229.

³ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Pranada Media Group, Jakarta, 2012, h. 79

⁴ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, h. 18.

kadang-kadang malah lebih menguntungkan. Tanah karena faktanya merupakan tempat tinggal, memberikan penghidupan, merupakan tempat di mana warga masyarakat yang meninggal dikebumikan.⁵

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud di atas 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. Hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, di antaranya hak milik, hak guna usaha, Hak Guna Bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53 ayat (1) UUPA.

Hak negara menguasai hak atas tanah dan memberikan bagian dari bidang tanah tersebut kepada pihak yang diprioritaskan untuk mendapatkan hak tersebut. Kenyataan yang masih sering dijumpai meskipun terhitung sejak tanggal 24 September 1980 tidak lagi terdapat ketentuan konversi hak atas tanah dan bidang tanah tersebut menjadi tanah negara masih sering bermasalah. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat (Kepres No. 32 Tahun 1979)

⁵Surojo Wignjodipuro, *Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat*, Sumur Bandung, Jakarta, 1982, h. 197.

bahwa tanah-tanah perkampungan bekas Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai asal konversi hak Barat yang telah menjadi perkampungan atau diduduki Rakyat, akan diberikan prioritas kepada Rakyat yang mendudukinya, setelah dipenuhinya persyaratan-persyaratan yang menyangkut kepentingan bekas pemegang hak tanah.

Meskipun bekas pemegang hak diprioritaskan untuk mendapatkan kembali Hak Guna Bangunan yang telah berakhir jangka waktunya, tidak jarang terjadi permasalahan ketika Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung menerbitkan Sertipikat Hak Pengelolaan (HPL) No. 1 berasal dari tanah bekas milik perusahaan Belanda yang dinasionalisasi berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor : SK.8/Ka11963, yang jangka waktu haknya telah berakhir pada tanggal 23 September 1980. Bidang tanah dalam Surat Ukur No. 525/1991 disebutkan keadaan tanah adalah tanah kosong, padahal pada kenyataannya (secara de facto) pada Tahun 1991 diatas lahan tanah tersebut telah banyak berdiri bangunan-bangunan rumah pemukiman rakyat, bahkan sejak Tahun 30-an bangunan-bangunan rumah pemukiman rakyat telah banyak berdiri hingga saat ini, di antaranya:

- a. Hak Guna Bangunan No. 388, Surat Ukur No. 270 tanggal 11 Juli 1938, luas 511 M² ;
- b. Hak Guna Bangunan No. 389, Surat Ukur No. 268 tanggal 11 Juli 1938, luas 6090 M²;
- c. Hak Guna Bangunan No. 390, Surat Ukur No. 272 tanggal 11 Juli 1938, luas 562 M² ;

- d. Hak Guna Bangunan No. 391, Surat Ukur No. 269 tanggal 11 Juli 1938, luas 11.900 M² ;
- e. Hak Guna Bangunan No. 392, Surat Ukur No. 985 tanggal 6 Desember 1932, luas 506 M² ;
- f. Hak Guna Bangunan No. 393, Surat Ukur No. 984 tanggal 6 Desember 1932, luas 806 M² ;
- g. Hak Guna Bangunan No. 395, Surat Ukur No. 622 tanggal 5 Desember 1929, luas 204 M² ;

Diterbitkannya Sertipikat Hak Pengelolaan (HPL) No. 1 tersebut dianggap cacat administrasi karena tidak sesuai dengan kondisi yang sebenarnya yaitu bidang tanah ditempati oleh warga masyarakat, maka dimohonkan pembatalan dengan mengajukan gugatan pembatalan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung telah mengambil putusan, yaitu putusannya Nomor: 110/G/TUN/2003/PTUN-BDG. tanggal 18 Juni 2003 yang amarnya sebagai berikut : Menolak gugatan para Penggugat untuk seluruhnya ;

Dalam tingkat banding atas permohonan Para Penggugat putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut telah dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta dengan putusan Nomor : 198/B/2003/PT.TUN.JKT. tanggal 19 April 2004.

Pada tingkat kasasi, Mahkamah Agung dalam putusannya No. 06 K/TUN/2005, amarnya menyatakan menolak permohonan kasasi dari Para Pemohon Kasasi. Putusan tersebut disertai pertimbangan bahwa alasan-alasan tersebut tidak

dapat dibenarkan, karena merupakan pendapat pribadi Pemohon Kasasi yang tidak ada kaitannya dengan pokok persoalan dalam perkara ini (*irrelevant*).

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian sebagaimana di atas, maka yang dipermasalahkan adalah:

- a. Apakah bekas pemegang Hak Guna Bangunan dari konversi hak Barat mendapat perlindungan hukum atas terbitnya sertipikat Hak Pengelolaan ?
- b. Apakah, Putusan Mahkamah Agung No. 06 K/TUN/2005 yang memenangkan pemegang Hak Pengelolaan tidak bertentangan dengan Hukum Tanah Nasional ?

3. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini antara lain :

- a. Untuk mengkaji dan menganalisis perlindungan hukum bekas pemegang HGB konversi hak Barat atas terbitnya Sertipikat Hak Pengelolaan .
- b. Untuk menganalisis upaya hukum yang ditempuh oleh bekas pemegang HGB atas terbitnya Sertipikat Hak Pengelolaan .

4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis :
 - a) Memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya terutama dalam bidang hukum agraria dan Hak

Pengelolaan atas tanah yang di atasnya berdiri bangunan dengan status HGB.

- b) Sebagai bahan informasi dan kontribusi bagi akademisi maupun sebagai bahan perbandingan bagi para peneliti yang hendak melakukan penelitian lebih lanjut berkaitan dengan Hak Pengelolaan yang di atasnya berdiri bangunan dengan status tanah HGB.

2. Manfaat Praktis :

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi sumbangan pemikiran untuk merumuskan proses pengelolaan hak atas tanah yang di atasnya berdiri bangunan dengan status HGB dan peralihannya agar tidak menimbulkan permasalahan dikemudian hari.

5. Tinjauan Pustaka

Pengertian sertipikat menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24 thn 1997) , Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, Hak Pengelolaan , tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Pengertian buku tanah menurut Pasal 1 angka 19 PP No. 24 Tahun 1997 adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.

Berdasarkan uraian Pasal tersebut dapat kita lihat bahwa sertipikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat bukti kepemilikan suatu hak atas tanah bagi

pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Ini berarti bahwa sertipikat atas tanah diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak atas tanah tersebut Pasal 31 ayat [1] PP No. 24 Tahun 1997 . Lebih lanjut dikatakan dalam Pasal 32 PP No.24 Tahun 1997 bahwa sertipikat hak atas tanah merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Hak Guna Bangunan disebutkan dalam Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya, dengan jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) Tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) Tahun. Berdasarkan pengertian ini, pemegang Hak Guna Bangunan berhak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri untuk jangka waktu tertentu.⁶

Pasal 22 sampai dengan Pasal 24 PP No. 40 Tahun 1996 menetapkan cara terjadinya Hak Guna Bangunan berdasarkan asal tanahnya, yaitu :

a. Hak Guna Bangunan atas tanah negara

Hak Guna Bangunan atas tanah negara terjadi dengan penetapan pemerintah dalam bentuk Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) yang diterbitkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI) atau Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional

⁶ Urip Santoso, *Perolehan Hak atas Tanah*, PT Revka Petra Media, Surabaya, 2011, h. 39

Provinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang diberikan perlimpahan kewenangan untuk memberikan hak atas tanah.

Surat Keputusan Pemberian Hak wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya.

Hak Guna Bangunan atas tanah negara terjadi sejak Surat Keputusan Pemberian Hak didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

b. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan

Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan dengan Penetapan Pemerintah dalam bentuk Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Terjadinya Hak Guna Bangunan atas Hak Pengelolaan atas usul dari pemegang Hak Pengelolaan .

Surat Keputusan Pemberian Hak wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya.

Hak Guna Bangunan atas tanah negara terjadi sejak Surat Keputusan Pemberian Hak didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

c. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik

Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian hak oleh pemilik tanah yang dibuktikan dengan Akta Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Hak Milik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang.

Akta Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Hak Milik wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan untuk dicatat dalam buku tanah.⁷

Sebagaimana disebutkan pada uraian terdahulu, Hak Pengelolaan disebut oleh Budi Harsono sebagai gempilan hak lainnya sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UUPA, hak ini selain kepada Pemerintah daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara tersebut dapat juga dilakukan kepada apa yang disebut Badan-badan Otorita, perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan-perusahaan daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan apa yang dikenal dengan sebutan Hak Pengelolaan⁸.

Hak Pengelolaan untuk pertama kali disebut dan diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan selanjutnya *Juncto* Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan dan dihubungkan dengan Peraturan Menteri Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara. Yaitu dalam menegaskan pelaksanaan konversi hak-hak penguasaan atau “beheer” yang ada pada departemen-departemen dan daerah-daerah Swatantra berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut. Ketentuan Hak Pengelolaan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 diubah dengan Peraturan Menteri Dalam

⁷ Ibid., h. 40

⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Penjelasan*, Djambatan, Jakarta, 1999, h. 266

Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Penyediaan dan Pemberian Hak untuk keperluan Perusahaan *Juncto* Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta pendaftarannya.

Adanya Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional kita tidak disebut dalam UUPA, tetapi tersirat dalam pernyataan dalam Penjelasan Umum bahwa: Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas, negara dapat memberikan tanah yang sedemikian (yang dimaksudkan adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain) kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu badan penguasa untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Menurut Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tersebut Hak Pengelolaan memberi wewenang untuk :

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
- c. Menyerahkan bagian-bagian dari pada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972

tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak atas Tanah, sesuai dengan peraturan perundangan agraria yang berlaku.

Bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan tersebut dapat diberikan kepada pihak lain dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Pemberiannya dilakukan oleh Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang berwenang atas usul pemegang Hak Pengelolaan yang bersangkutan. Sebagaimana halnya dengan tanah negara, selama dibebani hak-hak atas tanah tersebut Hak Pengelolaan yang bersangkutan tetap berlangsung.

Selain hak-hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA dan Pasal 53 UUPA terdapat hak penguasaan atas tanah, yaitu Hak Pengelolaan (HPL). Dalam realita, ada badan-badan hukum tertentu, misalnya Pemerintah Kabupaten/Kota, Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (Perum Perumnas), PT Pelabuhan Indonesia (Persero), PT Kereta Api Indonesia (Persero), PT Angkasa Pura (Persero), Badan Otorita Batam, PT Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER), PD Pasar Surya Surabaya, PD Pasar Jaya DKI Jakarta, PD Sarana Jaya DKI Jakarta mempunyai hak penguasaan atas tanah yang disebutkan dengan Hak Pengelolaan .

Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa dalam UUPA, Hak Pengelolaan tidak disebutkan secara eksplisit, baik dalam dictum, batang tubuh maupun penjelasannya. Namun demikian, dalam praktik, keberadaan Hak Pengelolaan berikut landasan hukum telah berkembang sedemikian rupa dengan

berbagai bekases dan permasalahannya.⁹ Effendi Perangin menyatakan bahwa UUPA tidak mengatur, bahkan menyebut pun tidak mengenai Hak Pengelolaan. Hanya saja dalam Penjelasan Umum UUPA ada perkataan “pengelolaan” (bukan Hak Pengelolaan), yaitu dalam angka II/2.¹⁰ Secara bekasplisit, istilah Hak Pengelolaan tidak terdapat dalam UUPA. Istilah pengelolaan disebutkan dalam penjelasan Umum angka II Nomor 2 UUPA, yaitu “Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, HGU, HGB dan Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing”.

A.P Parlindungan menyatakan bahwa istilah Hak Pengelolaan diambil dari bahasa Belanda, yaitu *Beheersrecht* yang diterjemahkan menjadi Hak Penguasaan.¹¹ Sependapat dengan A.P Parlindungan, Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 mengatur tentang hak penguasaan sebagai terjemahan dari *Beheersrecht* atas tanah-tanah negara. Hak penguasaan yang dimaksud adalah hak penguasaan atas tanah-tanah negara.¹² Hak penguasaan yang dimaksud di sini adalah hak penguasaan atas tanah-tanah negara, hak penguasaan atas tanah-tanah negara yang dikuasai oleh jawatan atau daerah

⁹ Maria S.W Sumardjono, Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi dan Implementasinya, Jurnal MIMBAR HUKUM, Edisi Khusus, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, September 2007, h. 29

¹⁰ Effendi Perangin, Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum, Rajawali, Jakarta, 1989, h. 311

¹¹ A.P Parlindungan, Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA, Mandar Maju, Bandung, 1989, h. 1

¹² Maria S.W Sumardjono, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, Kompas, Jakarta, 2001, h. 22

swatantra diatur dalam peraturan pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara, LNRI Tahun 1953 No. 14 – TLNRI No. 362.

Cikal bakal Hak Pengelolaan telah ada sebelum berlakunya UU No. 5 Tahun 1960 yang dikenal dengan hak penguasaan atas tanah negara yang diatur oleh PP No. 8 Tahun 1953. Hak penguasaan atas tanah negara ini kemudian oleh Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya, dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.¹³ Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965, Hak Pengelolaan berasal dari Konversi hak penguasaan atas tanah negara yang diatur dalam PP No. 8 Tahun 1953.

Hak Pengelolaan di atasnya berdiri bangunan, jika jangka waktu HGB atau HP yang dibebankan itu berakhir, menurut Pasal 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977, tanah yang bersangkutan kembali ke dalam penguasaan sepenuhnya dari pemegang Hak Pengelolaan bukti haknya. Tetapi sebagai “gempilan” hak menguasai dari Negara tidak dapat dipindahtangankan. Maka tidak memenuhi syarat untuk dapat dijadikan jaminan utang. Karena itu oleh PP No. 40 Tahun 1996 Hak Pengelolaan tidak ditunjuk sebagai objek Hak Tanggungan.

Dengan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 menunjukkan bahwa Hak Pengelolaan lahir dari konversi hak penguasaan atas tanah negara. Hak Pengelolaan lahir tidak didasarkan pada UU, akan tetapi didasarkan pada Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Dengan Peraturan Menteri Agraria

¹³ Ramli Zein, Hak Pengelolaan dalam Sistem Undang-undang Pokok Agraria, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, h. 24

No. 9 Tahun 1965 lahir jenis hak penguasaan atas tanah yang baru dalam Hukum tanah Nasional, yaitu Hak Pengelolaan .

Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 dibentuk tidak didasarkan pada UU atau PP, sehingga Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 dapat dikatakan sebagai peraturan kebijakan. Meskipun Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 sebagai peraturan kebijakan dan bukan termasuk peraturan perundang-undangan, namun memiliki kekuatan mengikat dalam pelaksanaannya. Meskipun Hak Pengelolaan diatur dalam bentuk Peraturan Menteri Agraria, namun Hak Pengelolaan mempunyai kekuatan mengikat bagi pemegang Hak Pengelolaan , yaitu departemen-departemen, direktorat-direktorat, daerah-daerah Swatantra, maupun pihak lain yang menggunakan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan .

Pemegang Hak Pengelolaan berdasarkan Pasal 9 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 berkewajiban mendaftarkan Hak Pengelolannya kepada Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan. Pendaftaran Hak Pengelolaan ditegaskan lagi dalam Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan , yaitu kewajiban untuk mendaftarkan Hak Pengelolaan bagi departemen-departemen, direktorat-direktorat, daerah-daerah Swatantra yang memperoleh Hak Pengelolaan . Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 menetapkan bahwa selain Hak Milik, HGU, HGB, maka harus pula didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan PP No. 10 Tahun 1961, yaitu:

- a. Semua Hak Pakai, termasuk yang diperoleh departemen-departemen, direktorat-direktorat, daerah-daerah Swatantra sebagai yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965.
- b. Semua Hak Pengelolaan sebagai yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965.

6. Metode Penelitian

6.1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah tipe penelitian hukum normatif karena berdasarkan aturan-aturan hukum yang mengatur permasalahan dalam tesis ini kemudian dianalisa hubungan antara aturan-aturan hukum tersebut agar dapat menghasilkan sebuah penjelasan yang sistematis.

6.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang dipergunakan dalam tesis ini adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach) dilakukan dengan menelaah undang-undang dan sumber hukum terkait dengan permasalahan hukum yang dibahas dalam tesis ini, yaitu bekas pemegang Hak Guna Bangunan mendapat perlindungan hukum dan upaya hukum yang dapat ditempuh oleh pemegang Hak Guna Bangunan atas diterbitkannya sertipikat Hak Pengelolaan tersebut. Pendekatan konsep (conceptual approach) merupakan pendekatan yang didasarkan pendapat para ahli hukum yang diperoleh dari buku-buku literatur, catatan kuliah, data-data yang diambil melalui internet dan berbagai karya ilmiah yang terkait dengan permasalahan hukum yang dibahas dalam tesis ini.

Pendekatan kasus (case approach) yakni menganalisis kasus yang telah diputus dan putusannya mempunyai kekuatan hukum tetap.

6.3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang dipergunakan dalam tesis ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat dan berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam tesis ini yaitu berupa peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya yang berkaitan dengan Hak Pengelolaan yang di atasnya berdiri bangunan dengan status HGB.

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang berkaitan erat dengan bahan hukum primer sehingga dapat membantu untuk menganalisis permasalahannya.

6.4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Bahan hukum dikumpulkan melalui pengumpulan dan menelaah peraturan perundang-undangan, literatur maupun data-data terkait yang dapat menjadi landasan terhadap permasalahan terkait. Selanjutnya diolah dengan menguraikan peraturan perundang-undangan yang kemudian dikaitkan dengan permasalahan yang dibahas untuk mendapatkan jawaban atas permasalahan yang dibahas dalam tesis ini.

Metode yang digunakan untuk menganalisis bahan hukum adalah metode deduktif, yaitu metode dengan menganalisis sumber bahan hukum primer dan sekunder yang terdiri dari peraturan perundang-undangan serta

literatur-literatur dan data-data yang terkait. Selanjutnya menguraikan masalah berdasarkan bahan hukum yang ada dan disusun secara sistematis, teratur dan dikaji permasalahannya sehingga didapat kesimpulan untuk memecahkan permasalahan.

7. Sistematika Penulisan

Sistematika tesis ini dibagi dalam 4 (empat) bab dan masing-masing bab terdiri atas sub-sub bab, sebagai berikut:

Bab I merupakan pendahuluan yang mengawali rangkaian penulisan tesis ini yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan pertanggungjawaban sistematika.

Bab II membahas mengenai rumusan masalah yang pertama dalam tesis ini dengan judul bab perlindungan hukum bagi bekas pemegang HGB konversi hak Barat atas terbitnya sertipikat Hak Pengelolaan , untuk menjawab permasalahan apakah bekas pemegang HGB konversi hak Barat mendapat perlindungan hukum atas terbitnya sertipikat Hak Pengelolaan .

Bab III membahas mengenai rumusan masalah yang kedua dalam tesis ini, dengan judul bab, benarkah Putusan Mahkamah Agung No. 06 K/TUN/2005 yang memenangkan pemegang Hak Pengelolaan , untuk menjawab permasalahan apakah Putusan Mahkamah Agung No. 06 K/TUN/2005 yang memenangkan pemegang Hak Pengelolaan tidak bertentangan dengan hukum tanah nasional.

Bab IV penutup merupakan akhir dari penulisan tesis ini, yang berisi suatu kesimpulan dari pembahasan dari bab-bab sebelumnya, serta penyampaian saran-saran yang bermanfaat sebagai pemecahan atas masalah dalam tesis ini.

