

**PENERAPAN HAK Menguasai Negara  
OLEH PEMERINTAH Kota Surabaya Dalam  
Kerangka Pelaksanaan Tujuan Undang-Undang  
Pokok Agraria**

**TESIS**



MILIK  
PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA

Oleh :

**ZAYRUL, S.H.**

NIM : 030110214 N

**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA**

2002

**PENERAPAN HAK MENGUASAI NEGARA  
OLEH PEMERINTAH KOTA SURABAYA DALAM  
KERANGKA PELAKSANAAN TUJUAN UNDANG-UNDANG  
POKOK AGRARIA**

**TESIS**

**Diajukan untuk memperoleh Gelar Magister  
dalam Program Studi Kenotariatan pada  
Fakultas Hukum Universitas Airlangga**



Oleh :

**ZAYRUL, S.H.**

**NIM : 030110214 N**

**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA**

**2002**

## LEMBAR PENGESAHAN

**Tesis ini telah disetujui  
tanggal 3 Nopember 2003**

**Oleh :  
PEMBIMBING**



**EMAN RAMELAN, S.H. ,M.S.**

**NIP. 131 268 715**

**Mengetahui:**

**KETUA PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA**



**PROF. DR. H.M. ISNAENI, S.H. ,M.S.**

**NIP. 130 530 752**

**Telah diuji pada :  
tanggal 2 Desember 2002**

## **PANITIA PENGUJI TESIS**

**Ketua : PROF. DR. H.M. ISNAENI, S.H. ,M.S.**  
**Anggota : 1. EMAN RAMELAN, S.H. ,M.S.**  
**: 2. Hj. SRI HAJATI, S.H. ,M.S.**



## DAFTAR ISI

DAFTAR ISI . . . . .	iv
KATA PENGANTAR . . . . .	vi
BAB I PENDAHULUAN . . . . .	1
1.1. Latar Belakang Masalah . . . . .	1
1.2. Rumusan Masalah . . . . .	9
1.3. Tujuan Penelitian . . . . .	10
1.4. Kajian Pustaka . . . . .	11
1.5. Metode Penelitian . . . . .	19
1.5.1. Pendekatan Masalah . . . . .	19
1.5.2. Bahan Hukum . . . . .	20
1.5.2.1. Bahan Hukum Primer . . . . .	20
1.5.2.2. Bahan Hukum Sekunder . . . . .	23
1.5.3. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum . . . . .	23
1.5.3.1. Bahan Hukum Primer . . . . .	24
1.5.3.2. Bahan Hukum Sekunder . . . . .	24
1.5.4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum . . . . .	24
BAB II PERMOHONAN HAK ATAS BAGIAN TANAH HAK MENGUASAI NEGARA OLEH PIHAK KETIGA . . . . .	26
2.1. Dasar Hukum Pemegang Hak . . . . .	26
2.2. Batas Kewenangan Pemegang Hak . . . . .	34
2.3. Hak atas Tanah dan Hak Lain diatas Hak Pengelolaan .	36
2.4. Komparasi antara Pemerintah Kota Surabaya dengan	

Pemerintah Kota Bandung selaku Pemegang Hak		
Menguasai Negara . . . . .	.40	
2.5. Permohonan Hak oleh Pihak Ketiga . . . . .	.43	
BAB III PENERAPAN HAK MENGUASAI NEGARA DALAM KERANGKA		
MENJABARKAN TUJUAN DAN JIWA YANG TERKANDUNG		
DALAM UUPA . . . . .	52	
3.1. UUPA sebagai Pedoman Hukum Pertanahan Nasional . . .	.52	
3.2. Tujuan UUPA . . . . .	57	
3.3. Hubungan Hak Pengelolaan, Hak Menguasai Negara,		
dan Hak atas Tanah . . . . .	.66	
3.4. Hak Pengelolaan sebelum dan sesudah berlakunya		
PMNA/KBPN Nomor 9 tahun 1999 . . . . .	.69	
3.5. Penerapan Hak Menguasai Negara oleh Pemerintah		
Kota Surabaya . . . . .	73	
BAB IV PENUTUP . . . . .		79
4.1. Simpulan . . . . .	.79	
4.2. Saran . . . . .	79	

## KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan Rahmat dan Karunianya, sehingga saya dapat menyusun tesis ini, dengan judul PENERAPAN HAK MENGUASAI NEGARA OLEH PEMERINTAH KOTA SURABAYA DALAM KERANGKA PELAKSANAAN TUJUAN UNDANG-UNDANG POKOK ARGARIA.

Tesis ini disusun untuk memenuhi syarat guna mencapai gelar strata dua (S2) Magister Notaris Universitas Airlangga Surabaya. Dalam proses penyusunan tesis ini, saya banyak memperoleh pengarahan dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini saya ingin menyampaikan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak H. Machsoen Ali, S.H., M.S. selaku penanggung jawab Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya;
2. Bapak Eman Ramelan, S.H., M.S. selaku dosen pembimbing tesis yang telah banyak memberi bantuan, pengarahan dan bimbingan dalam penyusunan tesis ini;
3. Bapak Prof. Dr. H. M. Isnaeni, S.H., M.S. dan Ibu Hj. Sri Hajati, S.H., M.S. masing-masing selaku Ketua dan Anggota Tim Penguji tesis;
4. Seluruh Dosen Program Magister Kenotariatan yang telah memberi bekal ilmu kenotariatan;

5. Istriku Devia Eryska, S.H. yang banyak memberi dorongan dan semangat demi keberhasilan studiku;
6. Kedua orang tuaku Bapak Arifin dan Mama Zawiyah, kedua mertuaku Papi Irham Rozali, S.H. dan Mami Rosfa Irham, Kakak Syarif dan Inge Mulvini dan adik-adikku, atas dorongan semangat dan doanya;
7. Paman Tju Jat Bu, Jesin, Sadikin, S.H., atas segala bantuan baik moril maupun materil, demi keberhasilanku;
8. Teman-teman seangkatan yaitu Pak Andi, Adi, Caca, Deni, Agus, Chandra, Mbak Gris, Nenden, Retno, Ningrum, dan lainnya yang telah banyak memberi bantuan dan kerjasama selama ini.

Semoga apa yang telah diberikan kepada saya, akan memperoleh imbalan yang setimpal dari Allah SWT.

Surabaya, Desember 2002

Penyusun

BAB I  
P E N D A H U L U A N



## BAB I

### P E N D A H U L U A N

#### 1.1. Latar Belakang Masalah.

Diera reformasi sekarang ini, hampir seluruh aspek kehidupan mengalami perubahan. Perubahan yang terjadi di dalam negeri, tidak terlepas dengan perubahan yang terjadi di seluruh dunia. Salah satu penyebab utamanya adalah ditemukannya Teknologi Informasi (baca:Internet) yang membuat seseorang dapat berkomunikasi dengan orang/bangsa lain dibelahan bumi yang berbeda, pada waktu yang sama. Salah satu karakteristik dari Teknologi Informasi ini terletak pada percepatannya, daya pelipatannya dan juga pada kemampuannya untuk merusak yang berlipat ganda dari pada berbagai penemuan manusia yang pernah ada sebelumnya<sup>1</sup>. Perubahan yang terjadi berdampak terhadap pola-pola hubungan dalam masyarakat, dimulai dari perubahan nilai-nilai, arah-arrah kehidupan, sampai kepada struktur sosial dan lembaga-lembaga dalam masyarakat dunia<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Satjipto Raharjo, Masalah Penegakan Hukum, Sinar Baru, Bandung, h.123.

<sup>2</sup>ibid.

Salah satu aspek yang mengalami perubahan adalah aspek hukum. Hampir semua peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum positif) mengalami perubahan dan penyempurnaan, dan tidak terkecuali dengan Undang-Undang Dasar tahun 1945 (selanjutnya cukup disebut UUD 1945), juga mengalami amandemen.

Masalah klasik yang sering muncul jika kita berbicara tentang hukum adalah masalah penegakan hukum (law enforcement). Sebagai contoh aktual adalah kasus Manulife; dimana kepastian hukum sangat sulit untuk dicapai. Hal ini tidak terlepas dari peran aparat penegak hukum in casu hakim yang rentan terhadap suap<sup>3</sup>, peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Kepailitan terdapat banyak kelemahannya<sup>4</sup>, dan faktor-faktor lain yang non hukum.

Masalah lain yang terkadang sulit untuk diantisipasi adalah perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Hukum in casu peraturan perundang-undangan selalu tertinggal mengejar perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Sangat sulit membuat suatu peraturan yang mempunyai daya berlaku jauh kedepan,

---

<sup>3</sup>"Tiga Hakim Dipolisikan", Jawa Pos, 25 Juli 2002, h.1.

<sup>4</sup>Johny Ibrahim, Kuliah Hukum Kepailitan di Magister Notariat Fakultas Hukum Universitas Airlangga, April 2002.



sebab apa yang kita prediksi saat ini, belum tentu dapat terjadi pada masa datang. Jadi memang benar apa yang dikatakan para yuris bahwa hukum selalu tertatih-tatih mengejar perubahan yang terjadi di masyarakat.

Analogi dengan kasus di atas, khusus dibidang hukum agraria dirasakan selama ini semakin banyak peraturan yang saling tumpang tindih dan timbul inkonsistensi peraturan antar lebih dari satu peraturan, baik vertikal maupun horizontal<sup>5</sup>. Akibatnya timbul ketidakpastian hukum dan akhirnya berdampak pada penerapan hukum itu sendiri oleh aparat atau pejabat yang berwenang.

Padahal, sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya cukup disebut UUPA), telah menghapuskan pluralisme hukum agraria menjadi suatu sistem hukum agraria nasional yang sederhana, menjamin kepastian hukum seluruh rakyat<sup>6</sup>, dan bersumber dari hukum adat<sup>7</sup>. UUPA yang semestinya menjadi pedoman hukum pertanahan, tidak dijabarkan sesuai dengan maksud dan tujuan serta visi/jiwa yang terkandung didalamnya. Peraturan

---

<sup>5</sup> Moh. Mahfud MD, Reformasi Pertanahan, Implementasi Fungsi Sosial Hak Atas Tanah dan Perlindungan Hak-Hak Rakyat; Upaya Penataan Dan Pengaturan Kembali Pemilikan dan Penguasaan Tanah, Mandar Maju, Bandung, 2002, h.25.

<sup>6</sup> Penjelasan Umum I, Undang Undang Pokok Agraria.

<sup>7</sup> Penjelasan Umum III (1), Undang Undang Pokok Agraria.

pelaksanaan dari UUPA kadang menyimpang dengan asas yang dianut oleh UUPA. Karenanya, diperlukan penyempurnaan dan kejelasan dalam rumusan-rumusan ketentuannya, hingga pelaksanaannya tidak sering menyimpang sebagaimana terjadi pada masa lalu<sup>8</sup>.

Mengingat UUPA merupakan peraturan dasar/pokok bagi hukum agraria yang baru, maka didalamnya hanyalah asas-asas dan hal-hal pokok/garis besarnya saja yang diatur. Adapun pelaksanaannya lebih lanjut akan diatur dalam berbagai Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lainnya.

Meskipun UUPA merupakan satu sistem hukum agraria nasional disatu sisi, tapi disisi lain sekaligus sebagai bagian atau subsistem dari sistem hukum nasional. UUPA merupakan penjabaran dari UUD 1945. Pasal 33 UUD merupakan landasan hukum bagi terciptanya UUPA. Selanjutnya Pasal 33 UUD 1945 ini dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 2 UUPA.

Adapun tujuan pokok dari UUPA sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Umum I, adalah :

a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan

---

<sup>8</sup>Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Edisi 2000, Djambatan, Jakarta, 2000, h.xx.

ke~~mak~~muran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur;

- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dari ketiga poin di atas dapat disimpulkan bahwa UUPA merupakan induk bagi pengaturan Hukum Agraria Nasional. Dengan pemahaman demikian pula, dapat diartikan bahwa pengaturan hak-hak atas tanah di Indonesia serta tujuan dari pengaturan tersebut, tidak dapat dilepaskan dari bingkai asas-asas dan aturan pokok yang ada yang terkandung dalam UUPA, baik secara tersurat (eksplisit) maupun secara tersirat (implisit).

Macam-macam hak atas tanah yang disebutkan secara jelas terdapat dalam Pasal 16 ayat 1 UUPA, yang berbunyi :

- (1). Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat 1 ialah :
  - a. Hak Milik;
  - b. Hak Guna Bangunan;
  - c. Hak Guna Usaha;
  - 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 diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53

Sedangkan hak atas tanah yang sifatnya sementara terdapat dalam Pasal 53 ayat 1 UUPA, berbunyi :

Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam pasal 16 ayat 1 huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian, diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapus didalam waktu yang singkat

Dari uraian diatas, secara garis besar hak atas tanah dapat dikelompokkan menjadi 3 yaitu<sup>9</sup> :

1. Hak-hak atas tanah yang sifatnya tetap, yang meliputi hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam huruf a sampai dengan huruf g dari Pasal 16 ayat 1, hak-hak ini bersifat tetap karena akan tetap terus ada;
2. Hak-hak atas tanah yang akan ditentukan oleh undang-undang, untuk hak-hak ini sampai saat ini belum ada undang-undang yang mengaturnya diluar UUPA;
3. Hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara yang menurut Pasal 53 ayat 1 meliputi Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian. Disebut sebagai hak yang sifatnya sementara karena eksistensinya pada suatu saat nanti akan dihapuskan, karena mengandung sifat-sifat yang kurang baik yang bertentangan dengan jiwa UUPA.

---

<sup>9</sup>Effendi Perangin, Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1986, h.230.

Selain hak-hak atas tanah yang telah disebutkan dalam Pasal 16 ayat 1 dan Pasal 53 ayat 1 UUPA, ternyata dikenal pula adanya Hak Pengelolaan. Didalam UUPA sendiri tidak secara eksplisit dan tegas mengatur hak pengelolaan ini. Hanya saja jika dicermati bunyi dari Penjelasan Umum II (2) UUPA, antara lain :

...Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukannya atau keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing...

tersirat unsur-unsur yang terkandung dalam Hak Pengelolaan sebagaimana diatur untuk pertama kali dengan peraturan Menteri Agraria nomor 9 tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Atas Tanah Negara dan ketentuan-ketentuan tentang kebijaksanaan selanjutnya.

Kemudian eksistensi Hak Pengelolaan ini mendapat pengukuhan oleh Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun<sup>10</sup>.

Hak Pengelolaan pada awalnya diberikan kepada badan-badan hukum publik untuk keperluan pelaksanaan tugasnya,

---

<sup>10</sup>Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, 1994, h.9.

misalnya Departemen, Jawatan, Daerah Swatantra, sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Umum II (2) UUPA. Sebagai contoh daerah swatantra yang mempunyai Hak Pengelolaan adalah Pemerintah Kota Surabaya, Pemerintah Daerah Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta<sup>11</sup>, dan Pemerintah Kota Bandung<sup>12</sup>.

Sebagai pemegang Hak Pengelolaan, Pemerintah Kota Surabaya berwenang memberikan atau menyerahkan bagian dari tanah Hak Pengelolaan tersebut kepada pihak ketiga. Demikian pula yang terjadi pada Pemerintah Kota Bandung dan pada Pemerintah Daerah DKI Jakarta.

Jika ditelusuri dari asal usul tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya saat ini, secara garis besar dapat dibedakan menjadi<sup>13</sup> :

1. Tanah-tanah yang berasal dari peninggalan Pemerintah Kolonial Belanda, yaitu tanah eigendom dari Gemeente;
2. Tanah-tanah yang pengadaannya dilakukan sendiri oleh Pemerintah Kota Surabaya.

---

<sup>11</sup> I. Soegiarto, "Hak Pengelolaan dan Permasalahannya", Kumpulan Tulisan, Jakarta, 1988, h.5.

<sup>12</sup> Akta Notaril, "Hibah Wasiat", Jakarta, Oktober 1999.

<sup>13</sup> Suardji, Eksistensi, Pendaftaran dan Pembebanan Hak Pengelolaan, dalam Yuridika Vol.15, No.1, Januari-Februari 2000, h.57, dikutip dari Faizal Yunus, Staf Bagian Hukum Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya, Wawancara tanggal 18 Nopember 1999.

3. Tanah-tanah yang semula bukan tanah Pemerintah Kota Surabaya, tapi oleh masyarakat dimohonkan haknya kepada Pemerintah Kota Surabaya melalui Pengakuan Hak<sup>14</sup>.

Dengan berlakunya Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 tahun 1965, maka tanah-tanah tersebut yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya, dikonversi menjadi Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Jika tanah tersebut digunakan/diperuntukan sendiri untuk pelaksanaan tugasnya maka dikonversi menjadi Hak Pakai; sedangkan jika tanah tersebut digunakan untuk diberikan kepada pihak ketiga maka dikonversi menjadi hak pengelolaan.

Dalam penelitian ini saya ingin membatasi permasalahan yaitu hanya mengenai Hak Pengelolaan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya dan sekaligus membandingkannya dengan Hak Pengelolaan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, Pemerintah Kota Bandung, dan Departemen atau Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD).

### 1.2. Rumusan Masalah

Dari uraian diatas yang merupakan latar belakang masalah dalam penulisan ini, dapat dikemukakan 2 (dua) permasalahan yang dirumuskan sebagai berikut :

---

<sup>14</sup> Komentari dari Bapak Eman Ramelan, 23 Juli 2002.

1.2.1. Apakah diatas tanah "Hak Menguasai Negara" yang dikuasai Pemerintah Kota Surabaya, dapat dimohonkan Ijin Pemakaian Tanah ?

1.2.2. Apakah penerapan "Hak Menguasai Negara" oleh Pemerintah Kota Surabaya, sudah sejalan dengan tujuan dan jiwa dari Undang-Undang Pokok Agraria?

### 1.3. Tujuan Penelitian

Ada beberapa tujuan penelitian ini, selain 2 hal yang berkaitan dengan rumusan masalah di atas, yaitu :

- a. Untuk mengetahui lebih jelas hak-hak sebagian masyarakat Surabaya sebagai pemegang atas bagian tanah hak pengelolaan (pemegang Surat Hijau). Dengan demikian mereka dapat mengerti hak dan kewajibannya sebagai pemegang Surat Hijau.
- b. Untuk mengetahui lebih mendalam sampai sejauh mana keberadaan Hak Pengelolaan itu diterapkan, khususnya oleh Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang hak dengan berpedoman pada tujuan dan jiwa yang terkandung dalam UUPA dan peraturan perundang-undangan lainnya.
- c. Untuk menjembatani keinginan masyarakat pemegang surat hijau dengan Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang hak, agar tidak terjadi salah pengertian satu sama lain,

khususnya menyangkut batasan hak mereka atas tanah yang mereka kuasai dengan Surat Hijau.

- d. Untuk menambah wawasan dan ilmu yang berkaitan dengan surat hijau ini, sebagai suatu fenomena dan fakta yang terjadi disekeliling kita, sehingga kita dapat bertindak arif dan bijaksana dalam menyikapinya.

#### 1.4. Kajian Pustaka

Pengertian Hak Pengelolaan sampai saat ini masih rancu. Sebelum tahun 1996, Peraturan tentang Hak Pengelolaan menyebutkan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak atas tanah. Sedangkan sesudah tahun 1996 menyebutkan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara<sup>15</sup>.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1977, Hak Pengelolaan dapat berasal dan terjadi, karena 2 (dua) hal yaitu :

- a. Hak Pengelolaan yang berasal dari konversi Hak Menguasai Negara sebagaimana dimaksud dalam dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 tahun 1965, dan;

---

<sup>15</sup>Agus Sekarmadji, Kebijakan Pemerintah mengenai Pemberian Hak Atas Bagian Tanah Hak Pengelolaan, dalam Yuridika Vol.16 No.6 Nopember-Desember 2001, h.598.

- b. Hak Pengelolaan yang berasal dari pemberian hak baru yang terjadi setelah berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1977 tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, maka Hak Pengelolaan dapat diklasifikasi berdasarkan asalnya/terjadinya, yaitu karena Konversi Hak dan karena Permohonan Hak Baru. Yang berasal dari Konversi Hak kebanyakan dimiliki oleh daerah swatantra (daerah otonomi) antara lain Pemerintah Kota Surabaya, Pemerintah Kota Bandung dan Pemerintah Daerah DKI Jakarta; sedangkan yang berasal dari Permohonan Hak kebanyakan dimiliki oleh Departemen, Jawatan, Badan Otorita, Perusahaan Perseran (Persero), dan Perusahaan Umum (Perum). Sebagai contohnya yaitu Departemen Transmigrasi pada setiap lokasi transmigrasi, Perum Perumnas, PT. Pelindo (Persero), PT. Jakarta Industrial Estate Pulogadung (PT.JIEP) di Jakarta, PT. Surabaya Industrial Estate Rungkut (PT. SIER) di Surabaya<sup>16</sup>.

Beberapa peraturan yang mengatur tentang Hak Pengelolaan dapat diinventarisir menjadi 16 Peraturan, yaitu<sup>17</sup> :

1. Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara.

---

<sup>16</sup>I. Soegiarto, *Loc.cit.*

<sup>17</sup>Agus Sekarmadji, *Op.cit.*, h.601-602.

2. Peraturan Menteri Agraria nomor 9 tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan selanjutnya.
3. Peraturan Menteri Agraria nomor 1 tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 6 tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak atas Tanah.
5. Peraturan Menteri Agraria nomor 9 tahun 1965 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 5 tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan.
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan.
8. Undang-Undang nomor 18 tahun 1985 tentang Rumah Susun.
9. Peraturan Pemerintah nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.
10. Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

11. Peraturan Pemerintah nomor 36 tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
12. Undang-Undang nomor 21 tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.
13. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 4 tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara.
14. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Hak Atas Tanah Negara.
15. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
16. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 9 tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS).

Dari semua peraturan perundang-undangan tersebut, ada sebagian besar yang memberi pengertian atau definisi tentang hak pengelolaan yaitu :

- a. Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 tahun 1965 Pasal 6 ayat 1 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1973

pada Pasal 28, menyebutkan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk :

- Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak pakai berjangka waktu 6 tahun;
- Menerima uang pemasukan/ganti rugi/ atau uang wajib tahunan.

b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1974 menyebutkan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak yang berisikan wewenang untuk :

- Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- 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.

c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1977, Pasal 1 ayat 1, menyebutkan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak yang memberikan wewenang untuk :

- Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
- 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 yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

d. -Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996;

-Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997;

-Peraturan Pemerintah Nomor 36 tahun 1998;

-Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan

Nasional Nomor 4 tahun 1998;

-Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1999;

-Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1997;

-Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999;

- Kesemua peraturan ini memberi pengertian bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

e. Undang-Undang Nomor 21 tahun 1997 menyebutkan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya antara lain berupa perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah, penggunaan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, penyerahan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerjasama dengan pihak ketiga.

Pemerintah kota Surabaya merupakan daerah swatantra (daerah otonom) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa barat dan

Daerah Istimewa Yogyakarta juncto Undang-Undang Nomor 2 tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya, mempunyai beberapa aset berupa tanah-tanah yang ada dalam kekuasaannya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953, tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara juncto Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan selanjutnya, tanah-tanah tersebut dikonversi menjadi Hak Pakai jika digunakan sendiri untuk pelaksanaan tugasnya, dan dikonversi menjadi Hak Pengelolaan jika digunakan untuk pihak lain.

Baik tanah Hak Pakai maupun tanah Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya harus didaftarkan, berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria nomor 1 tahun 1966, tentang pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Maksud pendaftaran itu adalah demi kepastian hukum dan kepastian haknya.

Untuk pendaftaran dan pengelolaan atas tanah-tanah tersebut, Pemerintah Kota Surabaya telah membentuk Dinas Tanah dan Rumah berdasarkan Keputusan Wali Kota Praja Surabaya, tanggal 5 April 1972 No. 467/WK/1972. Mengingat perkembangan dan kemajuan kota dan menyesuaikan dengan pedoman pembentukan

organisasi dan tata kerja dinas-dinas daerah berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No.367 tahun 1977, maka keputusan Walikota Kotapraja Surabaya tersebut, dicabut dan diganti dengan Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya No.312 tahun 1985 tentang susunan organisasi dan tata kerja Dinas Tanah dan Rumah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya tertanggal 5 Agustus 1985. Selanjutnya Dinas Tanah dan Rumah tersebut diatur dengan Peraturan daerah No.11 tahun 1995, tentang Dinas Pengelola Tanah dan Rumah Daerah Kotamadya Tingkat II Surabaya.

Berkaitan dengan hak pengelolaan yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya, maka berdasarkan pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1977, pemegang Hak Pengelolaan (Pemerintah Kota Surabaya) dapat memberikan bagian dari hak pengelolaannya kepada pihak ketiga dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai atas tanah.

Dengan keluarnya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 9 tahun 1999, dalam Pasal 152 menyebutkan ; mencabut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.1 tahun 1977 tersebut. Praktis, substansi/isi dari Permendagri no.1/1977, belum ada pengeturannya sampai saat ini.

## **1.5. Metode Penelitian**

### **1.5.1. Pendekatan Masalah**

Penelitian ini adalah *penelitian normatif*, sedangkan pendekatan masalahnya menggunakan *pendekatan yuridis (statute approach) dan pendekatan kata dan frase*. Pendekatan Yuridis dimaksudkan untuk meneliti peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan penelitian; sedangkan pendekatan kata dan frase dimaksudkan untuk menganalisis isi (*content analysis*) dari peraturan-perundang-undangan yang relevan. Kedua pendekatan ini digabung agar diperoleh simpulan yang lebih fokus dan komprehensif.

### **1.5.2. Bahan Hukum**

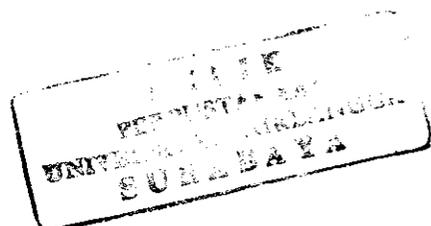
#### **1.5.2.1. Bahan Hukum Primer**

Bahan Hukum Primer yang digunakan adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
3. Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun;
4. Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953, tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah;

7. Peraturan Pemerintah Nomor 36 tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar;
8. Undang-Undang Nomor 21 tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan;
9. Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijaksanaan Selanjutnya;
10. Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan;
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak atas Tanah;
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah;
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan;
14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan;
15. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara;

16. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Hak Atas Tanah Negara;
17. Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS);
18. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan;
19. Peraturan Daerah Kotamadya Surabaya Nomor 3 tahun 1987 tentang Pemakaian Tanah atau Tempat-Tempat yang dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Surabaya;
20. Peraturan Daerah Kotamadya Surabaya Nomor 12 tahun 1994, tentang Izin Pemakaian Tanah atau Tempat-Tempat yang dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Surabaya;
21. Surat Keputusan Walikotamadya Surabaya Nomor 312 tahun 1985 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Tanah dan Rumah Kotamadya Surabaya;
22. Keputusan Walikotamadya Surabaya Nomor 202 tahun 1987 tentang Tata Cara Penyelesaian Izin Pemakaian Tanah atau Tempat-Tempat Yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya;



23. Keputusan Walikotamadya Surabaya Nomor 22 tahun 1993 tentang Tata Cara Penyelesaian Izin Pemakaian Tanah atau Tempat-Tempat Yang dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Surabaya;
24. Keputusan Walikotamadya Surabaya Nomor 27 tahun 1995 tentang Tata Cara Mendapatkan Hak Guna Bangunan diatas Tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kotamadya Surabaya;
25. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Surabaya Nomor 04 tahun 1995 tentang Persetujuan Terhadap Pemberian Hak Guna Bangunan diatas Tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kotamadya Surabaya.

#### **1.5.2.2. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan Hukum Sekunder yang digunakan adalah :

1. Buku Bacaan (literatur); yang ditulis oleh Boedi Harsono, Efendi Perangin, Moch. Mahfud MD., Satjipto Raharjo.
2. Diktat; yang ditulis oleh Ignatius Soegiarto.
3. Jurnal Hukum; yang ditulis oleh Eman Ramelan, Agus Sekarmadji, Sumardji, dalam Yuridika.
4. Tesis; yang ditulis oleh Sumardji.
5. Makalah; yang ditulis oleh Maria SW. Sumardjono.
6. Kliping Koran; Jawa Pos.
7. Akta Notaril.

#### **1.5.3. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum**

#### **1.5.3.1. Bahan Hukum Primer**

Bahan Hukum ini berupa peraturan perundang-undangan beserta penjelasannya, yang berkaitan dengan permasalahan; dan dikumpulkan menurut hierarkinya yaitu dari peraturan yang paling tinggi sampai dengan peraturan yang paling rendah tingkatannya/ kedudukannya. Bahan hukum ini dikumpulkan melalui *penelitian pustaka*.

#### **1.5.3.2. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum ini terdiri dari literatur, diktat, perjanjian, jurnal hukum dan klipng koran yang materinya relevan dengan permasalahan dalam penelitian ini; dan dikumpulkan melalui *penelitian pustaka*.

#### **1.5.4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum**

Untuk mengolah dan menganalisis Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Sekunder tersebut digunakan metode kualitatif, dengan langkah-langah sebagai berikut :

1. Merumuskan isu-isu hukum;
2. Menganalisis berdasarkan teori dan peraturan yang berkaitan dengan permasalahan;

3. Menginterpretasi peraturan yang berkaitan dengan permasalahan<sup>18</sup>.



---

<sup>18</sup>Sumardji, *Hak Pengelolaan (Studi Kasus tentang Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1977 tentang Tata Cara Perolehan dan penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya di Kotamadya Surabaya*, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 1995, h.26.

## BAB II

# PERMOHONAN HAK ATAS BAGIAN TANAH HAK MENGUASAI NEGARA OLEH PIHAK KETIGA



## BAB II

### PERMOHONAN HAK ATAS BAGIAN TANAH HAK MENGUASAI NEGARA OLEH PIHAK KETIGA

#### 2.1. Dasar Hukum Pemegang Hak.

Sebelum menguraikan dasar hukum Pemegang Hak Pengelolaan, perlu kiranya dijelaskan terlebih dahulu tentang dasar hukum atau landasan hukum dari Hak Pengelolaan itu sendiri. Hak Pengelolaan terdapat dan diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yang akan diuraikan berdasarkan urutan waktu, sebagai berikut :

- a. sebelum berlakunya UUPA, diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara. Peraturan ini dianggap sebagai tonggak awal atau cikal bakal lahirnya pengaturan tentang Hak Pengelolaan. Peraturan ini berisi tentang kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam penyerahan dan pengawasan Hak Penguasaan atas Tanah Negara pada suatu Kementerian, Jawatan, dan Daerah Swatantra, dengan tujuan agar Kementerian, Jawatan, dan Daerah Swatantra dapat menggunakan tanah Negara tersebut untuk melaksanakan kepentingannya masing-masing;

- b. Setelah berlakunya UUPA maka Hak Menguasai atas Tanah Negara ini, lebih dipertegas lagi pengaturannya. Bahkan dalam Pasal 2 UUPA, Hak Manguasai atas Tanah Negara ini dapat pula dikuasakan kepada masyarakat hukum adat, dengan syarat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Selanjutnya dalam Penjelasan Umum II (2) UUPA, lebih konkrit lagi menyebutnya yaitu dengan kalimat :  
“...memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra...”. Dalam penjelasan resmi UUPA ini, memang belum menyebut lembaga Hak Pengelolaan. Akan tetapi dalam kalimat tersebut di atas sudah mendeskripsikan Hak Pengelolaan itu.
- c. Baru pada tahun 1965 dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas tanah Negara dan ketentuan-ketentuan tentang kebijaksanaan selanjutnya; Hak Penguasaan atas Tanah Negara ini dikonversi menjadi Hak Pengelolaan dan Hak Pakai; dalam Pasal 9 peraturan ini, mensyaratkan pelaksanaan konversi melalui pendaftaran di Kantor Pendaftaran Tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah;

- d. Setahun kemudian diterbitkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Peraturan ini mempertegas lagi adanya keharusan mendaftarkan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan yang diperoleh Departemen, Jawatan dan Daerah Swatantra berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1965, di Kantor Pendaftaran Tanah (sekarang: Kantor Pertanahan);
- e. Tahun 1974, diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tahun 1974 tentang Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Perusahaan. Peraturan ini berisi tentang pemberian hak atas tanah untuk perusahaan pembangunan perumahan dan perusahaan industrial estate. Jika perusahaan perumahan yang modalnya dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah atau gabungan dari keduanya, maka dapat diberikan Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai; jika perusahaan perumahan yang modalnya dari swasta, maka hanya dapat diberikan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Untuk perusahaan industrial estate, modalnya harus dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah, dan berbentuk Perusahaan Umum (PERUM), Perusahaan Perseroan (PERSERO), atau Perusahaan Daerah (PD). Akan tetapi dimungkinkan pula modalnya dari swasta untuk masa datang sesuai kebutuhan dan akan diatur tersendiri. Perusahaan industrial estate

ini dapat diberikan Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Jika diberikan Hak Pengelolaan, maka perusahaan industrial estate dapat memberikan kepada pihak ketiga dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Tapi jika diberikan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, maka perusahaan industrial estate dapat memberikan hak-hak atas tanah lainnya kepada pihak ketiga.

- f. Tahun 1985 diterbitkan Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun. Peraturan ini menentukan bahwa rumah susun hanya dapat didirikan diatas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan. Khusus Hak Pengelolaan ini hanya dapat diberikan kepada perusahaan yang modalnya dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah yang membangun rumah susun tersebut.
- g. Tahun 1996 diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah. Peraturan ini menentukan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai adalah Tanah Negara, tanah Hak Milik, atau tanah Hak Pengelolaan;
- h. Tahun 1997 diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan ini menentukan bahwa Hak Pengelolaan merupakan salah satu objek

pendaftaran tanah. Artinya bahwa setiap Hak Pengelolaan harus didaftarkan di Kantor Pertanahan. Peraturan ini sekaligus mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961;

- i. Pada tahun yang sama diterbitkan pula Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1997 jis Nomor 15 tahun 1997 dan Nomor 1 tahun 1998 tentang pemberian Hak Milik untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS). Peraturan ini menentukan bahwa tanah Hak Guna Bangunan untuk RS dan RSS diatas Tanah Negara atau diatas tanah Hak Pengelolaan, baik yang belum maupun yang telah habis jangka waktunya, atas permohonan pemegang haknya diubah dengan Hak Milik; dan tanah untuk RS dan RSS diatas tanah Hak Pengelolaan yang belum dipunyai dengan Hak Guna Bangunan diberikan dengan Hak Milik;
- j. Tahun 1997 diterbitkan Undang-Undang Nomor 21 tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan (BPHTB). Peraturan ini menentukan bahwa Hak Pengelolaan merupakan objek BPHTB, akan tetapi untuk Hak Pengelolaan ini diatur secara khusus dalam peraturan di bawah ini;
- k. Pada tahun yang sama diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah

dan/atau Bangunan (BPHTB) karena Pemberian Hak Pengelolaan. Peraturan ini menentukan bahwa jika penerima tanah Hak Pengelolaan adalah Departemen, lembaga pemerintah non departemen, Pemerintah Daerah Tingkat I dan II (sekarang: Pemerintah Propinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota), Lembaga pemerintah lainnya, dan Perum Perumnas, maka pengenaan BPHTB sebesar 0%; sedangkan jika penerimanya adalah selain yang disebutkan diatas antara lain PERSERO, PERUM selain Perum Perumnas, atau Perusahaan Jawatan (PERJAN), maka pengenaan BPHTB sebesar 25% dari yang seharusnya dibayar menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 21 tahun 1997 (mendapat keringanan potongan sebesar 75%);

1. Tahun 1998 diterbitkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun 1998 jo. Nomor 6 tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan dalam Pemberian Hak atas Tanah Negara. Peraturan ini menentukan bahwa pemberian Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai di atas tanah Hak Pengelolaan, uang pemasukannya sebesar 0%;
- m. Tahun 1998 diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 1998 tentang Penertiban Tanah-tanah Terlantar. Peraturan ini menentukan bahwa tanah Hak Pengelolaan juga termasuk

salah satu obyek Tanah Terlantar. Jika diterlantarkan maka tanah Hak Pengelolaan itu jatuh menjadi tanah Negara dan bekas pemegang Hak Pengelolaan itu diberikan ganti rugi;

- n. Tahun 1999 diterbitkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1999 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian dan Pembatalan Keputusan Hak atas Tanah Negara. Peraturan ini menentukan bahwa Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kepala Kantor Pertanahan diberi wewenang untuk memberikan hak-hak atas tanah, tanah negara, dan Hak Pengelolaan. Untuk pemberian Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai di atas tanah Hak Pengelolaan, diberi kewenangan kepada Kepala Kantor Pertanahan;
- o. Terakhir tahun 1999 diterbitkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Peraturan ini menentukan bahwa pemberian dan pembatalan hak-hak atas tanah dan Hak Pengelolaan kewenangannya ada pada Menteri /Kepala Badan Pertanahan Nasional, akan tetapi dapat didelegasikan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN atau Kepala Kantor Pertanahan; permohonan hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan harus dengan persetujuan dari pemegang Hak

Pengelolaan; subyek Hak Pengelolaan adalah instansi pemerintah, pemerintah propinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, PT Persero, Badan Otorita, Badan Hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh pemerintah; syarat subyek Hak Pengelolaan, modalnya harus 100% oleh pemerintah (tidak boleh swasta ikut menanamkan modalnya pada lembaga-lembaga tersebut diatas

Dari uraian di atas jelaslah kiranya eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Pertanahan kita. Demikian pula halnya dengan dasar hukum Pemerintah Kota Surabaya selaku pemegang hak, terdapat dalam beberapa peraturan perundang undangan yang telah disebutkan di atas dan beberapa Peraturan Daerah (Perda) Kota Surabaya.

Untuk lebih jelasnya maka perlu disebutkan beberapa peraturan yang menjadi dasar hukum Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang Hak Pengelolaan, sebagai berikut :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara;
2. Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijaksanaan selanjutnya;

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Tata Cara Pemberian Hak atas Tanah;
4. Peraturan Daerah Kota Besar Surabaya Nomor 55 tahun 1955 jo. Peraturan Daerah Kotamadya Surabaya Nomor 3 tahun 1974 tentang Pendirian Bangun-bangunan dalam Daerah kotamadya Surabaya;
5. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 12 tahun 1994 tentang Izin Pemakaian Tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

#### **2.2. Batas Kewenangan Pemegang Hak.**

Untuk mengetahui sampai dimana batas kewenangan Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang Hak Pengelolaan, maka perlu kiranya dilihat kembali dasar hukum dari Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang hak. Hal ini logis karena dasar hukum merupakan alas hak atau dasar pijakan untuk melakukan sesuatu dan sekaligus memberikan kewenangan kepada pemegang hak serta batas-batas dari kewenangan itu sendiri.

Menurut Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 tahun 1965 jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1973 jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1974 jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1977, menyebutkan

bahwa kewenangan pemegang Hak Pengelolaan secara limitatif adalah :

- Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
- Menyerahkan bagian-bagian dari 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 yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Kota Surabaya hanya mempunyai kewenangan sebatas yang disebutkan di atas. Adapun kewenangan lain diluar dari yang disebutkan di atas menjadi kewenangan dari Pemerintah Pusat (cukup disebut: Pemerintah). Hal ini dapat dimengerti karena masalah pertanahan merupakan kewenangan penuh dari Pemerintah berdasarkan Hak Menguasai Negara, yang dalam hal ini kewenangan tersebut dilimpahkan (delegation of authority) sebagian kepada Pemerintah Daerah in casu Pemerintah Kota Surabaya.

### 2.3. Hak Atas Tanah dan Hak Lain diatas Hak Pengelolaan.

Sebelum dijelaskan mengenai hak-hak diatas tanah Hak Pengelolaan, ada baiknya kita beri batasan pengertian terlebih dahulu atau definisi tentang istilah teknis dari "*Hak atas Tanah*" dan "*Hak Lain*" dalam tulisan ini. Yang dimaksud dengan *Hak atas Tanah* adalah hak-hak atas tanah menurut Pasal 16 ayat 1 UUPA, berupa : Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, dan hak-hak lain 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.

Sedangkan pengertian *Hak Lain* dalam tulisan ini adalah hak-hak selain *Hak atas Tanah* yang telah disebutkan di atas, yang terdapat diatas Hak Pengelolaan dan diberikan kepada pihak ketiga oleh Pemerintah Kota Surabaya cq. Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah, berupa *Izin Pemakaian Tanah*.

Di Kota Surabaya, banyak tanah-tanah yang merupakan aset Pemerintah Kota Surabaya dan diperkirakan seluas 1.200 Ha. Dari tanah seluas itu, belum seluruhnya memiliki sertifikat Hak Pengelolaan atau dengan kata lain, belum seluruhnya didaftarkan ke Kantor Pertanahan. Dari kenyataan ini maka timbullah *Hak Lain* seperti yang saya maksudkan di atas, yang

dalam istilah Pemerintah Kota Surabaya menyebutnya dengan *Izin Pemakaian Tanah*. Disamping itu ada juga tanah-tanah Pemerintah Kota Surabaya yang telah bersertifikat Hak Pengelolaan dan terhadap tanah inilah dapat diberikan Hak-hak atas Tanah.

Mengenai Lembaga *Ijin Pemakaian Tanah* ini sebenarnya tidak diatur secara eksplisit dalam beberapa Peraturan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat (cukup disebut: Pemerintah). Akan tetapi kalau ditelaah lebih jauh, maka diperoleh pengertian yang sama dengan Lembaga Ijin Pemakaian Tanah tersebut dalam beberapa Peraturan yang ada.

Adapun peraturan yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953, yang berbunyi :
  1. Kementerian, Jawatan, dan Daerah Swatantra, sebelum dapat menggunakan tanah-tanah Negara yang penguasaannya diserahkan kepadanya itu menurut peruntukannya, dapat memberi ijin kepada pihak lain untuk memakai tanah-tanah itu dalam jangka waktu yang pendek.
  2. Perijinan untuk memakai tersebut dalam ayat 1 pasal ini bersifat sementara dan setiap waktu harus dapat dicabut kembali.
  3. Tentang perijinan tersebut dalam ayat 2 diatas Menteri dalam Negeri perlu diberitahu.

Dari bunyi Pasal 9 di atas dapat disimpulkan bahwa tanah-tanah yang dalam penguasaan Pemerintah Kota Surabaya, sebelum digunakan sendiri untuk melaksanakan tugas-tugasnya, dapat diberikan/diserahkan kepada pihak lain dengan memberi ijin

untuk memakai tanah tersebut. Dari rumusan kalimat dalam ayat 2 di atas, sehingga Pemerintah Kota Surabaya memberi istilah *Ijin Pemakaian Tanah*. Penjelasan dari Pasal 9 ini sama dengan pengertian Ijin Pemakaian Tanah yang dimaksud oleh Pemerintah Kota Surabaya. Hanya saja dalam pasal 9 tersebut tidak memberi nama atau istilah tentang ijin itu.

Perlu diketahui bahwa dalam setiap pemberian Ijin Pemakaian Tanah oleh Pemerintah Kota Surabaya kepada pihak lain, selalu dicantumkan syarat dan ketentuan bahwa ijin tersebut bukan merupakan pemberian hak atas tanah dan sewaktu-waktu bila diperlukan dapat dicabut kembali. Jelaslah kiranya Ijin Pemakaian Tanah ini berlandaskan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953.

Setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan selanjutnya, maka tanah-tanah yang dikuasai Pemerintah Kota Surabaya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953 ini, dapat mengalami perubahan status tanah, sebagai berikut :

- a. Jika tanah tersebut digunakan untuk melaksanakan tugasnya maka dikonversi menjadi Hak Pakai;
- b. Jika tanah tersebut digunakan/diserahkan kepada pihak lain maka dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1965 tersebut, proses konversi hak terjadi manakala Pemerintah Kota Surabaya sudah mendaftarkannya di Kantor Pendaftaran Tanah (sekarang: Badan Pertanahan Nasional Kotamadya / Kantor Pertanahan). secara a contrario dapat ditafsirkan bahwa selama belum didaftarkan Hak Menguasai Negara atas tanah yang dimilikinya itu, maka selama itu pula belum berstatus Hak Pakai atau Hak Pengelolaan. Dalam Pasal 9 Peraturan tersebut juga ditentukan cara pendaftaran tanah, yang harus mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 ini telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah.

Sebagai konsekwensi logis atas tidak atau belum didaftarkannya tanah-tanah Pemerintah Kota Surabaya secara keseluruhan, maka :

- a. Tidak diketahui secara pasti, berapa luas tanah-tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya sampai sekarang;<sup>19</sup>
- b. Terhadap tanah-tanah yang sebagian besar belum didaftarkan itu, tidak dapat diberikan Hak-hak atas Tanah.

---

<sup>19</sup> "Pemkot Didesak Data Aset", Jawa Pos, Jumat, 25 Oktober 2002, h.36

#### **2.4. Komparasi antara Pemerintah Kota Surabaya dengan**

##### **Pemerintah Kota Bandung selaku pemegang Hak Menguasai Negara**

Seperti telah diuraikan dimuka pada bab 1 subbab Latar Belakang Masalah bahwa saya membahas masalah dalam membandingkan antara Pemerintah Kota Surabaya dengan Pemerintah Kota Bandung, dan Departemen atau Badan Usaha Milik Negara/Milik Daerah saja.

Mengacu pada awal terbentuknya Daerah Swatantra (Daerah Otonomi) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 tahun 1950, maka Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Bandung telah mempunyai aset berupa tanah yang dimiliki berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953. Adapun tujuan diberikannya tanah tersebut oleh Pemerintah yaitu untuk memperbaiki perumahan rakyat dan menambah pemasukan keuangan Daerah Swatantra<sup>20</sup>. Untuk itu Pemerintah Kota Surabaya awalnya membentuk Perusahaan Tanah, yang sekarang telah berganti nama dan terakhir menjadi Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah dan tugas utamanya adalah mengelola seluruh aset Pemerintah Kota Surabaya berupa tanah dan bangunan.

Di Pemerintah Kota Bandung juga dikenal/terdapat Dinas Tanah dan Bangunan yang mempunyai tugas utama mengelola aset

---

<sup>20</sup> Penjelasan Umum angka 8, Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953.

Pemerintah Kota berupa tanah dan bangunan. Dengan demikian sesungguhnya sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953, Daerah Swatantra seperti Surabaya, Bandung, telah memiliki aset berupa tanah dan bangunan yang dikelola sendiri. Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953 ini, semakin mempertegas kedudukan Daerah Swatantra sebagai pemegang hak dari tanah dan bangunan yang telah dikelolanya selama ini. Berdasarkan Hak Menguasai Negara inilah tanah-tanah tersebut dilimpahkan kepada Daerah Swatantra.

Jadi pada dasarnya tanah-tanah yang dikuasai Pemerintah Kota Surabaya dan Bandung, sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953, tetap mengacu dan berpedoman pada Peraturan tersebut. Baru setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1965, masing-masing Pemerintah Kota menerapkan dan menafsirkannya berbeda-beda. Di Surabaya, tanah-tanah yang diserahkan kepada pihak ketiga sebagian besar belum mengalami konversi hak menjadi Hak Pengelolaan, sehingga terhadap tanah-tanah tersebut masih diberikan *Ijin Pemakaian Tanah* sebagai dasar hukum bagi pemegang haknya. Begitu pula di Bandung masih ada pula tanah-tanah yang belum dikonversi menjadi Hak Pengelolaan, sehingga terhadap tanah-tanah ini di atasnya diberikan Hak Sewa sebagai dasar hukum bagi pemegang haknya.

Dari sisi pemegang hak atau pihak ketiga yang diberi hak oleh Pemerintah Kota; untuk Surabaya masih sebagian besar pemakainya (pemegang Surat Ijo) adalah masyarakat perorangan yang digunakan untuk tempat tinggal, sedangkan untuk badan hukum/badan usaha pemegang haknya hanya sebagian kecil. Demikian untuk daerah Bandung pemegang haknya kebanyakan masyarakat perorangan yang digunakan sebagai tempat tinggal.

Uraian yang baru dipaparkan di atas baru mencakup persoalan *Hak Pengelolaan* dan *Hak lain* (Ijin Pemakaian Tanah atau Hak Sewa) yang ada berdasarkan konversi Hak Penguasaan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1965. Sedangkan untuk Hak Pengelolaan yang berasal dari pemberian hak baru sesudah berlakunya PP 9/1965 dan setelah dilaksanakannya Peraturan Menteri Dalam Negeri No.1 tahun 1977, akan dijelaskan berikut ini.

Di Pemerintah Kota Surabaya telah diberikan Hak Pengelolaan melalui Yayasan Kas Pembangunan Kotamadya Surabaya (YKP KMS) untuk mendirikan perumahan bagi masyarakat umum di daerah Medokan Ayu dan Kendangsari; sedangkan di Pemerintah Propinsi DKI Jakarta diberikan Hak Pengelolaan untuk mengelola Taman Impian Jaya Ancol melalui perusahaan daerah yaitu PD Jaya dan mengelola Taman Hiburan Rakyat Lokasari.

Untuk Departemen antara lain; Departemen Transmigrasi diberikan Hak Pengelolaan atas areal yang digunakan untuk lokasi transmigrasi dan selanjutnya kepada setiap transmigran diberikan Hak Milik atas Tanah.

Untuk Perusahaan Umum (Perum), Hak Pengelolaan diberikan kepada Perum Perumnas untuk setiap lokasi Perumnas, selanjutnya setelah perumahan dan segala fasilitasnya telah tersedia, maka diatas Hak Pengelolaan itu oleh Pemerintah diberikan Hak Guna Bangunan Induk dan setelah itu baru dipecah dan diberikan kepada setiap pembeli rumah di Perumnas tersebut dengan Hak Guna Bangunan pecahan.

Untuk Perusahaan Perseroan (PT.Persero), diberikan Hak Pengelolaan kepada Pelabuhan Indonesia (PT.Pelindo) disetiap pelabuhan di kota besar diseluruh Indonesia, PT. Jakarta Industrial Estate Pulogadung (PT.JIEP) di Jakarta, PT.Surabaya Industrial Estate Rungkut (PT.SIER) di Surabaya.

#### **2.5. Permohonan Hak oleh Pihak Ketiga.**

sebelumnya perlu saya jelaskan dan memberi batasan pengertian tentang istilah *Permohonan Hak* dalam tulisan ini. Dalam Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan masalah tanah, khususnya masalah Hak Pengelolaan, terdapat beberapa pengertian dari Permohonan Hak. Secara sederhana yang dimaksud dengan Permohonan Hak disini adalah mengajukan Permohonan hak-

hak atas tanah diatas tanah Hak Pengelolaan atau Hak Menguasai Negara yang dapat berakibat putusnya hubungan hukum atau tidak terputusnya hubungan hukum dengan pemegang Hak Pengelolaan atau Pemegang Hak Menguasai Negara.

Untuk membedakan dengan *Peningkatan Hak* atau *Konversi Hak* ada baiknya juga dijelaskan kedua istilah tersebut diatas. Peningkatan Hak adalah mengajukan permohonan hak baru yang lebih kuat dan tinggi tingkatannya dibanding dengan yang dimiliki sebelumnya. jadi disini pemohon sebenarnya sudah memiliki hak atas tanah. Sebagai contoh seseorang memiliki tanah dengan Hak Guna Bangunan, lalu ingin ditingkatkan haknya menjadi Hak Milik demikian sebaliknya *Penurunan Hak* yaitu dari Hak Milik diturunkan hak manjadi Hak Guna Bangunan. Ini dapat terjadi manakala pemegang hak itu adalah suatu Badan Usaha yang menurut peraturan tidak diperbolehkan memiliki Hak Milik, tetapi dengan beberapa pengecualian.

Sedangkan yang dimaksud dengan *Konversi Hak* adalah pengajuan permohonan untuk merubah status/struktur hak dari tanah menjadi hak-hak atas tanah. Sebagai contoh yaitu tanah-tanah dengan hak barat seperti Hak Eigendom, Hak Erfpach, Hak Opstal dikonversi menjadi Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Guna Usaha atau Hak Pakai; atau tanah-tanah dengan status

Hak Milik Adat seperti Petok D, Leter C, dan Girik dapat di konversi menjadi Hak Milik atau Hak Guna Bangunan.

Kembali ke persoalan awal, apakah pihak ketiga dapat mengajukan permohonan hak atas tanah Hak Pengelolaan atau diatas tanah Hak Menguasai Negara? Untuk menjawab pertanyaan ini kita harus kembali melihat peraturan-peraturan yang mengatur tentang Hak Pengelolaan itu, antara lain :

a. Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953, berbunyi :

-Pasal 9

"Kementerian, Jawatan, dan daerah swatantra, sebelum dapat menggukon tanah-tanah Negara yang penguasaannya diserahkan kepadanya itu menurut peruntukannya, dapat memberi ijin kepada pihak lain untuk memakai tanah-tanah itu dalam jangka waktu pendek. . ."

-Pasal 12

"Kepada daerah Swatantra dapat diberikan penguasaan atas tanah Negara, dengan tujuan untuk kemudian diberikn kepada pihak lain dengan suatu hak menurut ketentuan-ketentuan Menteri Dalam Negeri. . ."

Dari kedua pasal di atas dengan jelas menyebutkan hak-hak bagi pihak ketiga untuk menggunakan atau memakai tanah diatas Hak Pengelolaan, bahkan dalam Pasal 12 menegaskan bahwa tujuan diberikannya tanah dengan Hak Menguasai Negara itu kepada Daerah Swatantra adalah untuk dan agar Daerah Swatantra memberikannya kepada pihak ketiga (perorangan atau badan) dengan sesuatu hak menurut ketentuan Menteri Dalam Negeri. Hanya saja dalam peraturan ini belum mengatur Hak-Hak atas

tanah yang dapat diberikan kepada pihak ketiga. Oleh Pemerintah Kota Surabaya Hak-hak tersebut diberi nama Ijin Pemakaian Tanah; dan oleh Pemerintah Kota Bandung diberi nama Hak Sewa.

b. Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1965 berbunyi :

-Pasal 2

Jika tanah Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 1, selain dipergunakan oleh Instansi-Instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut diatas dikonversi menjadi Hak Pengelolaan. . .

-Pasal 6 ayat 1 huruf c dan d ; ayat 2 huruf c

(1) Hak Pengelolaan sebagai dimaksud dalam pasal 2 dan pasal 5 diatas memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk :

c. menyerahkan bagian-bagian dari tanah-tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak Pakai yang berjangka waktu 6 tahun;

d. menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/ atau uang wajib tahunan

(2) Wewenang untuk menyerahkan tanah kepada pihak ketiga sebagai dimaksud dalam ayat 1 huruf c, diatas terbatas pada :

c. pemberian hak untuk yang pertama kali saja, dengan ketentuan bahwa perubahan, perpanjangan dan pergantian hak tersebut akan dilakukan oleh instansi agraria yang bersangkutan, dengan pada dasarnya tidak mengurangi penghasilan sebelumnya oleh pemegang hak.

Peraturan ini berisi tentang konversi hak yaitu dari Hak Menguasai Negara menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953, dapat dikonversi menjadi Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Menurut pasal 1 peraturan tersebut, jika tanah yang dikuasai

oleh Daerah Swatantra dan diperoleh sebelum berlakunya PP No.9 tahun 1965 itu digunakan oleh Instansi-instansi untuk melaksanakan tugasnya maka dikonversi menjadi Hak Pakai; dan jika diberikan kepada pihak ketiga, menurut pasal 2 peraturan tersebut dapat dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.

Menurut pasal 6 diatas pihak ketiga dapat memperoleh Hak Pakai diatas Hak Pengelolaan dengan jangka waktu 6 tahun untuk yang pertama kali, selanjutnya mengenai perubahan, perpanjangan, dan pergantian hak itu akan dilakukan oleh instansi agraria. Masalahnya sekarang apakah Hak Pakai dimaksud adalah merupakan Hak-hak atas Tanah ! Sebab biasanya Hak Pakai berjangka waktu 20 tahun, meskipun dalam PP 40/1996 menyatakan bahwa jangka waktunya paling lama 20 tahun.

Dapat ditegaskan pula bahwa meskipun pihak ketiga telah diberikan Hak Pakai dan pendaftarannya di instansi agraria, namun hubungan antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pemegang Hak Pakai tidaklah putus. Kalau dikonstruksikan menjadi Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan atau dengan kata lain bahwa Hak Pakai dimaksud bukanlah Hak Pakai yang mandiri. Konsekwensinya, manakala Hak pakai berakhir atau oleh pemegang haknya tidak ingin diperpanjangan atau tidak digunakan lagi, maka akan jatuh kembali ke tangan pemegang Hak Pengelolaan.

Dengan berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1974, maka khusus Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1965 di atas, diubah dengan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut.

Adapun bunyi dari Pasal 3 huruf c Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1974, sebagai berikut :

. . . Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat 1 huruf a berisikan wewenang untuk;  
c. menyerahkan bagian-bagian dari pada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang dicantumkan 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 perundang-undangan agraria yang berlaku".

Kalau melihat konsideran peraturan ini dengan jelas ditujukan untuk menunjang pelaksanaan pembangunan dengan menyediakan tanah untuk keperluan perusahaan-perusahaan baik dengan fasilitas Penanaman Modal Dalam Negeri maupun dengan Penanaman Modal Asing. Dengan demikian sesungguhnya pengaturan Hak Pengelolaan dalam peraturan ini sudah tidak sesuai lagi dengan maksud dan tujuan dari Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1965.

Perbedaannya adalah terletak pada subyek atau pemegang dari Hak Pengelolaan itu. Dalam PP 9/1965, subyeknya adalah



daerah swatantra/daerah otonomi yang tujuan kegiatannya untuk kemakmuran masyarakat di daerah dan tidak bersifat komersil, sedangkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1974, subyeknya adalah perusahaan yang jelas-jelas bersifat komersil.

Dari uraian di atas dapat ditegaskan bahwa permohonan Hak atas Tanah oleh pihak ketiga telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1965, Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 1973, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1974, dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953. Hanya saja dari beberapa peraturan tersebut terdapat perbedaan dalam mengatur Hak atas Tanah diatas Hak Pengelolaan. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953 hanya mengatur hak untuk memakai tanah diatas tanah Hak Menguasai Negara oleh pihak ketiga. Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1965 dan Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 1973, memberikan Hak Pakai selama 6 tahun diatas Hak Pengelolaan bagi pihak ketiga, sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 tahun 1974 memberikan Hak atas Tanah yang lebih banyak alternatifnya yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai kepada pihak ketiga diatas tanah Hak Pengelolaan. Hak atas Tanah maupun Hak Lain adalah merupakan hak-hak yang sifatnya menumpang dan tidak mandiri

terhadap Hak Pengelolaan maupun terhadap tanah Hak Menguasai Negara.

Terhadap tanah-tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya maupun Pemerintah Kota Bandung, selama tanah-tanah tersebut belum didaftarkan ke Kantor Pertanahan, maka selama itu pula statusnya tetap sebagai tanah dengan Hak Menguasai Negara dan karenanya pihak ketiga yang selama ini memperoleh tanah-tanah itu dengan atau melalui lembaga Ijin Pemakaian Tanah atau Hak Sewa, tidak akan dapat mengajukan permohonan Hak-hak atas Tanah.

Ketentuan konversi hak yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1965 tidak secara otomatis merubah Hak Menguasai Negara menjadi Hak Pengelolaan, akan tetapi harus didaftarkan sendiri oleh pemegang haknya ke Kantor Pertanahan setempat dan akan memperoleh sertifikat Hak Pengelolaan. Meskipun pendaftaran ke Kantor Pertanahan diharuskan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1965, akan tetapi tidak ada sanksi hukum bagi pemegang haknya. Paling tidak secara implisit sanksinya itu diatur dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1965 yaitu tidak diberikannya Hak Pengelolaan kepada Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Bandung oleh Pemerintah, atau dengan kata lain, kedua Pemerintah Kota tersebut tetap menguasai tanah-

tanahnya dengan Hak Menguasai Negara, dan akibat hukumnya kedua Pemerintah Kota tersebut tetap berwenang memberikan Ijin Pemakaian Tanah atau Hak Sewa kepada pihak ketiga hanya dengan berlandaskan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953.



### BAB III

## PENERAPAN HAK MENGUASAI NEGARA DALAM KERANGKA MENJABARKAN TUJUAN DAN JIWA YANG TERKANDUNG DALAM UUPA



BAB III  
PENERAPAN HAK MENGUASAI NEGARA DALAM KERANGKA  
MENJABARKAN TUJUAN DAN JIWA YANG TERKANDUNG DALAM  
UUPA

**3.1. UUPA sebagai Pedoman Hukum Pertanahan Nasional.**

UUPA merupakan ketentuan-ketentuan yang mengatur pokok-pokok, asas-asas, dan meletakkan dasar-dasar terbentuknya suatu sistem Hukum Nasional Agraria yang baru dan bersendikan Hukum Adat, yang tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional Bangsa Indonesia. Karena merupakan peraturan yang bersifat umum dan pokok, maka UUPA harus diatur lebih lanjut dan dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan, baik yang setingkat yaitu Undang-Undang, maupun yang lebih rendah tingkatannya, yaitu Peraturan pengganti Undang-Undang (PERPU), Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (KEPPRES), Peraturan Menteri, dan Keputusan Badan Pertanahan Nasional.

Hukum Pertanahan adalah salah satu bagian dari suatu sistem Hukum Agraria, selain hukum tentang ruang angkasa dan hukum tentang kekayaan alam seperti pertambangan, minyak, gas bumi, serta hukum yang mengatur tentang perairan. Dengan demikian Hukum Pertanahan harus juga mengacu pada UUPA.

Penjabaran UUPA melalui peraturan pelaksanaannya harus selalu sinkron dan mengacu pada dasar-dasar dan pokok-pokok serta jiwa yang terkandung dalam UUPA. Terkadang dalam menjabarkan dan menafsirkan UUPA ini kedalam peraturan pelaksanaannya, terjadi salah tafsir atau bahkan menyimpang dari UUPA itu sendiri. Hal ini dapat terjadi karena peraturan yang diciptakan oleh konstitusional yang berwenang, selalu berisikan rumusan kebijakan penguasa yang berkuasa pada waktu pembuatannya<sup>21</sup>. Hukum hanya berfungsi melayani perumusan dan memberi landasan hukum bagi sahnya berlaku kehendak penguasa yang bersangkutan, sehingga ada yang mengatakan bahwa hukum pada kenyataannya adalah hukum yang berkuasa<sup>22</sup>.

Terlepas dari pandangan tersebut di atas, harus diakui pula bahwa dalam perjalanan waktu dan bergantinya era/jaman, akan membawa kita kepada suatu perubahan nilai dan paradigma yang baru dan mungkin lebih baik. Perubahan yang terjadi itu akan membuka wacana baru dan paradigma baru untuk melihat kembali apakah UUPA yang dijadikan sebagai pedoman hukum pertanahan kita, masih sesuai dengan keadaan dan kebutuhan saat ini? Untuk menjawab persoalan ini kita dapat menyimak

---

<sup>21</sup>Boedi Harsono, Reformasi Pertanahan, Reformasi Hukum Tanah yang berpihak kepada Rakyat, Mandar Maju, Bandung, 2002, h.39.

<sup>22</sup>Ibid.

pandangan SOERJADI SOERDIDJA, Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Pusat saat itu, pada pelantikan wakil Kepala BPN, tanggal 22 Desember 1999, di Jakarta<sup>23</sup>, bahwa :

Semangat Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) masih relevan dengan kondisi saat ini. Sekalipun begitu, UUPA belum bisa mengatasi problem pertanahan, karena politik hukum masih sering bertentangan dengan arti dan semangat yang terkandung dalam UUPA. UUPA memang sudah sejak lama, yaitu lebih dari 39 tahun, tapi sampai sekarang semangat UUPA masih relevan. Permasalahan Pertanahan yang terjadi sekarang ini karena semangat UUPA kurang dipatuhi. Tanah yang seharusnya untuk kepentingan mensejahterakan rakyat dan berfungsi sosial, ternyata dijadikan komoditi dagang. Persoalan pertanahan terjadi karena kebijakan masa lalu yang cenderung mengutamakan kepentingan kelompok tertentu dan kurang memperhatikan kepentingan rakyat.

Selanjutnya lebih ditegaskan lagi dalam Ketetapan MPR RI No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang ditetapkan tanggal 9 Nopember 2002, telah mengamanatkan perlunya pembaruan agraria berdasarkan beberapa pertimbangan sebagai berikut :

- a. bahwa sumber daya agraria/sumber daya alam meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagai Rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia merupakan kekayaan nasional yang wajib disyukuri.oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan

---

<sup>23</sup>Boedi Harsono, loc.cit.

- secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur;
- b. bahwa MPR RI mempunyai tugas konstitusional untuk menetapkan arah dan dasar bagi pembangunan nasional yang dapat menjawab berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan sosioekonomi rakyat serta kerusakan sumber daya alam;
- c. bahwa pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik;
- a. bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan;
- b. bahwa pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam yang adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik;
- c. bahwa untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesiasebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, diperlukan komitmen yang sungguh-sungguh untuk
-

memberikan dasar dan arah bagi pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan.

Pertimbangan pokok dari Tap MPR RI diatas didasarkan ada kenyataan empiris yaitu sejak tahun 1970-an, peraturan perundang-undangan sektoral bagaikan berlomba untuk diterbitkan, antara lain Undang-Undang Nomor 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Nomor 6 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967, jo. Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Pokok Kehutanan, Undang-Undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan, Undang-Undang Nomor 9 tahun 1985 tentang Perikanan, Undang-Undang Nomor 11 tahun 1974 tentang Pengairan yang sedang dalam proses revisi<sup>24</sup>.

Dalam implementasinya Undang-Undang sektoral tersebut diatas saling tumpang tindih dan bertentangan, dengan akibat lemahnya koordinasi antar sektoral, antar pusat dan daerah, dan koordinasi tingkat daerah. Akibatnya yang paling dirugikan adalah masyarakat luas, karena keadilan dalam akses terhadap perolehan dan pemanfaatan sumber daya manusia serta kepastian

---

<sup>24</sup> Maria SW. Sumardjono, Peran dan Kedudukan Badan Pertanahan Nasional (BPN) serta Arah Pembaruan Hukum Agraria Nasional, Makalah pada Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT), Surabaya, 9 Maret 2002, h.8.

hukum yang seharusnya menyertainya, menjadi semakin jauh dari cita-cita semula<sup>25</sup>.

### 3.2. Tujuan UUPA.

Adapun tujuan dari UUPA ini sudah secara jelas disebutkan dalam Penjelasan Umum I dan lebih dirinci lagi dalam Penjelasan Umum II, III, dan IV UUPA.

Adapun Tujuan UUPA itu adalah :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Tujuan UUPA pada poin a tersebut, dapat diuraikan sebagai berikut :

-Dasar pertama adalah kenasionalan yang diatur dalam pasal 1 ayat 1 UUPA, yang menyatakan bahwa "seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang

---

<sup>25</sup>Ibid h.9.

bersatu sebagai bangsa Indonesia". Selanjutnya dalam pasal 1 ayat 2, berbunyi bahwa "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional". Pasal ini mengandung arti bahwa bumi, air, dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh seluruh rakyat Indonesia, menjadi hak pula bagi bangsa Indonesia. Jadi tidak semata-mata menjadi hak dari pemiliknya. Demikian tanah dan pulau disuatu daerah, tidak semata menjadi hak rakyat asli daerah itu. Hubungan antar bangsa dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia adalah hubungan yang bersifat abadi. Artinya bahwa selama bangsa Indonesia dan bumi, air, ruang angkasa masih ada maka selama itu pula hubungan itu tetap ada dan tidak ada kekuasaan yang dapat memutuskan dan meniadakan hubungan itu.

-bahwa bumi, air dan ruang angkasa Indonesia pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat/bangsa Indonesia. Negara bukan sebagai pemilik tetapi sebagai organisasi kekuasaan dan bangsa Indonesia diberi wewenang untuk :

-mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan,

persediaan dan pemeliharaannya;

-menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa itu;

-menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur (pasal 2 ayat 2&3 UUPA).

-Pengakuan akan keberadaan hak ulayat dan hak-hak adat lainnya atas tanah sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional dan Negara.

-Bahwa semua hak atas tanah berfungsi sosial. Ini diatur dalam pasal 6 UUPA yang mengandung arti bahwa tanah yang dimiliki oleh seseorang dengan sesuatu hak haruslah digunakan sesuai dengan keadaan dan sifat dari hak itu, hingga bermanfaat bagi pemilikinya maupun bagi masyarakat dan Negara.

-Bahwa hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah (pasal 9 jo pasal 21 ayat 1 UUPA). Ini sesuai dengan asas kebangsaan/nasional yang terdapat dalam pasal 1, warga negara asing hanya dapat mempunyai hak pakai.

-bahwa setiap warga negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh

sesuatu hak tanah (pasal 9 ayat 2). Untuk itu melalui Peraturan Pemerintah tentang Lanreform, membatasi kepemilikan tanah 5 bidang, ini dimaksudkan agar orang mempunyai kesempatan untuk mempunyai tanah khususnya bagi mereka yang kurang mampu.

-Bahwa tanah pertanian harus diusahakan dan dikerjakan oleh pemiliknya sendiri secara aktif. (pasal 10 ayat 1 dan 2). Selanjutnya juga diatur tentang batas minimum yang harus dimiliki oleh petani agar petani tersebut dapat memperoleh penghasilan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan keluarganya.

-Bahwa untuk mencapai tujuan dan cita-cita dibidang agraria, maka diperlukan suatu planning mengenai peruntukan, penggunaan, persediaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk berbagai keperluan dan kepentingan hidup rakyat dan negara. Rencana umum yang bersifat nasional yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian dirinci menjadi rencana khusus ditiap-tiap daerah (pasal 14), sehingga perencanaan dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur agar dapat membawa manfaat yang maksimal bagi negara dan rakyat.

Tujuan UUPA pada point b dapat dijelaskan lebih rinci, sebagai berikut :

-Bahwa sebelum berlakunya UUPA, terdapat dualisme hukum tanah yaitu hukum adat dan hukum barat yang terdapat dalam buku II

KUH Perdata Indonesia. Dengan lahirnya UUPA ini dualisme itu dihilangkan dan diadakan kesatuan hukum yang sesuai dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia, sehingga hukum adat dijadikan dasar dalam pembentukan hukum yang baru, yang sesuai dengan dan disempurnakan untuk kepentingan seluruh masyarakat dan negara.

-Bahwa dalam menyelenggarakan kesatuan hukum ini, masih adanya perbedaan keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat yaitu antara masyarakat dikota dan didesa dan antara golongan ekonomi kuat dan lemah. Dalam pasal 11 ayat 2 ini memberi jaminan perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomi yang lemah.

-Bahwa dengan hapusnya hukum adat dan hukum barat dibidang hukum agraria berdasarkan UUPA, maka tujuan kesederhanaan hukum telah tercapai sehingga semua hak atas tanah yang menurut hukum adat dan hukum barat dengan berlakunya UUPA akan dikonversi menjadi salah satu hak atas tanah menurut UUPA yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak guna Usaha, dan Hak Pakai.

Sedangkan tujuan UUPA pada point c dapat dirinci sebagai berikut :

-Bahwa pendaftaran tanah yang diatur dalam pasal 23, 32, dan 38, itu dimaksudkan untuk memperoleh kepastian hukum yaitu

kepastian tentang pemegang haknya dan kepastian tentang luas tanah dan batas-batasnya.

Setelah dijelaskan tujuan UUPA tersebut diatas, maka sekarang kita dapat melihat realita yang terjadi dimasyarakat, khususnya di Surabaya dan Bandung, apakah tujuan yang telah ditentukan itu sudah sesuai dengan implementasi masyarakat, atau paling tidak minimal kearah tujuan tersebut.

Untuk menjelaskan persoalan ini maka ada dua hal yang dapat dijadikan indikatornya untuk mengukur apakah sudah sesuai dengan tujuan UUPA, yaitu :

1. Peraturan pelaksanaan dari UUPA, berupa Undang-Undang, Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri; dan
2. Realita yang terjadi dimasyarakat.

Berkaitan dengan indikator pertama, ada beberapa peraturan yang mengatur tentang Hak Pengelolaan dan Hak Menguasai Negara, yaitu Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 tahun 1953, Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1965, Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 5 tahun 1975, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1974, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1977, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMNA/KBPN) Nomor 9 tahun 1999.

Beberapa peraturan ini ada yang tidak sesuai atau bertentangan satu sama lain, antara lain:

-a. PP Nomor 5 tahun 1974 dan PMDN Nomor 1 tahun 1977 mengatur bahwa di atas Hak Pengelolaan dapat diberikan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Khusus terhadap Hak Milik ini pengaturannya bertentangan dengan Pasal 20 UUPA, yang karena sifatnya yang turun-temurun, terkuat, dan terpenuh itu, Hak Milik tidak boleh diberikan di atas Hak Pengelolaan. Dengan memperhatikan sifat Hak Milik khususnya sifat turun-temurun dan terkuat, maka apabila tanah bagian-bagian hak pengelolaan tersebut diberikan kepada pihak ketiga dengan Hak Milik, maka akan terputus hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan tanah hak pengelolaannya yang dengan demikian ini bertentangan dengan Pasal 5 PMDN Nomor 1 tahun 1977<sup>26</sup>.

Berdasarkan pemikiran tersebut maka ketentuan Pasal 2 PMDN Nomor 1 tahun 1977 lebih tepat apabila pemberian bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dibatasi dengan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

-b. PP Nomor 9 tahun 1965 kurang tegas dalam mengatur dan memberi sanksi pada daerah Swatantra (Pemerintah Kota) yang tidak mau mendaftarkan tanah yang dikuasainya ke Kantor

---

<sup>26</sup> Agus Sekarmadji, *Op.cit.*, h.605-606.

Pertanahan. Akibat hukumnya, pihak ketiga tidak dapat mengajukan dan memohon hak atas tanah.

-c. Lahirnya PMNA/KBPN Nomor 9 tahun 1999 menimbulkan kefakuman hukum karena mencabut PP Nomor 1 tahun 1977 dan PP Nomor 5 tahun 1973 yang materinya tidak diatur dalam PMNA/KBPN Nomor 9 tahun 1999 tersebut.

Indikator kedua adalah kenyataan yang terjadi di Surabaya dan Bandung, khususnya bagi masyarakat pemegang Surat Ijo atau pemegang Hak Sewa bahwa mereka sampai saat ini tidak berhak memperoleh hak-hak atas tanah sebagaimana halnya yang dimiliki oleh masyarakat pada umumnya.

Jelaslah kiranya dari dua Indikator di atas bahwa tujuan UUPA yang telah digariskan itu, sepenuhnya belum sesuai seperti yang telah diamanatkan. Untuk lebih jelasnya, tujuan UUPA itu dapat diuraikan lebih lanjut sehingga menjadi konkrit bagi kita, yaitu :

-a. UUPA mengamanatkan bahwa peraturan pelaksanaan UUPA itu cq. hukum tanah merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat khususnya rakyat tani. Kenyataannya bahwa pemegang surat ijo dan hak sewa yang sebagian besar adalah rakyat/golongan kurang mampu (dahulu identik dengan rakyat tani) belum mendapatkan keadilan

dalam kesempatan memperoleh hak-hak atas tanah, seperti yang dimiliki oleh masyarakat lain pada umumnya;

-b.UUPA mengamanatkan terciptanya kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan. Adanya surat ijo (Surat Ijin Pemakaian Tanah) dan Hak Sewa di kota Surabaya dan Bandung, menandakan bahwa dualisme baru dalam hukum pertanahan masih ada. Demikian pula dengan kesederhanaan yang dimaksud, ternyata masih ada hak lain cq.Ijin Pemakaian Tanah dan Hak Sewa. Bukankah UUPA telah menggariskan bahwa kesederhanaan itu ditujukan pada pembatasan lembaga hak-hak atas tanah yang berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Guna Usaha, Hak Sewa (bukan Hak Sewa seperti yang dimaksud diatas), Hak membuka tanah, Hak memungut hasil hutan; meskipun lembaga hak atas tanah ini tidak bersifat limitatif, akan tetapi untuk pengaturan hak atas tanah yang baru, pasal 16 ayat 1 huruf h UUPA mengamanatkan harus dalam bentuk Undang-Undang.

-c.UUPA mengamanatkan pemberian kepastian hukum dari hak-hak atas tanah melalui pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah ini dilakukan dikantor Pertanahan disetiap Kabupaten atau Kota dimana tanah tersebut berada. Namun kenyataannya bahwa pemegang surat ijo dan hak sewa diharuskan mendaftarkan tanahnya di Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah untuk setiap peralihan haknya. Tidak didaftarkan ke Kantor Pertanahan

seperti tanah hak pada umumnya. Akibatnya kepastian hukum bagi pemegang surat ijo dan hak sewa dapat dikatakan tidak ada.

### **3.3. Hubungan Hak Pengelolaan, Hak Menguasai Negara, dan Hak atas Tanah.**

Sebelum dijelaskan hubungan antara Hak Pengelolaan, Hak Menguasai Negara dan Hak Atas Tanah, ada baiknya diberikan gambaran umum dan kedudukan masing-masing hak tersebut dalam sistem hukum tanah yang dianut oleh UUPA.

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya serta ruang angkasa bangsa Indonesia dikuasai oleh Negara (pasal 2 ayat 1) dari sinilah muncul istilah "Hak Menguasai Negara" seperti yang dimaksud dalam judul sub bab ini. Hak Menguasai Negara ini berisi wewenang yang diberikan kepada negara untuk pada tingkatan yang tertinggi :

- a.mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
- b.menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
- c.menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Untuk melaksanakan wewenang tersebut di atas, Negara dapat memberikan hak dari tanah untuk beberapa keperluan, antara lain : (pasal 14 ayat 1 UUPA)

- a.keperluan negara;
- b.keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya;
- c.keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
- d.keperluan mengembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan;
- e.keperluan mengembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Selanjutnya untuk keperluan-keperluan di atas dan keperluan privat baik perorangan atau badan hukum, dapat diberikan hak-hak atas tanah yang langsung dikuasai oleh negara; dan hak-hak atas tanah yang tidak dikuasai negara, berupa :

- a.Hak Milik
- b.Hak Guna Bangunan; diatas tanah hak milik atau tanah yang dikuasai negara
- c.Hak Pakai; diatas tanah Hak Milik atau tanah yang dikuasai negara
- d.Hak Guna Usaha; atas tanah yang dikuasai negara
- e.Hak Sewa;

- f.Hak Membuka Tanah;
- g.Hak Memungut hasil hutan;
- h.hak-hak lainnya.

Disamping pelaksanaan wewenang Hak Menguasai Negara itu dilakukan sendiri oleh Negara cq. Pemerintah, menurut pasal 2 ayat 4 UUPA dapat pula dikuasakan/delegasikan kepada daerah swatantra/otonomi. PP Nomor 8 tahun 1953 diterbitkan untuk mempertegas pasal 2 ayat 4 UUPA, bahwa tanah-tanah yang dikuasai oleh daerah swatantra dapat diberikan dengan Hak Menguasai Negara. Selanjutnya Hak Menguasai Negara yang dimiliki oleh daerah swatantra itu dapat dikonversi menjadi Hak Pakai dan/atau Hak Pengelolaan berdasarkan PP Nomor 9 tahun 1965. Diatas Hak Pengelolaan inilah dapat diberikan kepada pihak ketiga dengan Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

Dari uraian di atas jelaslah kiranya hubungan antara ketiga hak tersebut dalam judul sub bab ini. Jadi Hak Pengelolaan adalah bagian/turunan dari Hak Menguasai Negara, sedangkan Hak atas Tanah dapat lahir/terbit langsung dari Hak Menguasai Negara atau terbit diatas Hak Pengelolaan. Perlu dibedakan lebih lanjut tentang Hak Atas Tanah yang timbul/terbit dari Hak Menguasai Negara, Hak Pengelolaan, atau bahkan dari Hak Milik.

Dari Hak Menguasai Negara dapat terbit Hak-hak Atas Tanah, termasuk Hak Milik dan hubungan hukum antara hak-hak atas tanah dengan Hak Menguasai Negara itu bersifat terputus, kecuali Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diatas tanah yang langsung dikuasai Negara.

Hak atas Tanah diatas Hak Pengelolaan yang dapat diterbitkan yaitu Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan; namun hubungan hukum antara Hak Pengelolaan dengan Hak atas Tanah ini tidak putus atau tidak mandiri karena pemberian hak itu dilakukan berdasarkan perjanjian; sedangkan diatas tanah hak milik perorangan dapat diterbitkan Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan, tetapi Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan ini juga tidak bersifat mandiri karena berdasarkan perjanjian pemberian hak. Jadi sifat Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak pengelolaan dan Hak Milik hanya menumpang.

#### **3.4. Hak Pengelolaan Sebelum dan Sesudah Berlakunya**

##### **PMNA/KBPN Nomor 9 tahun 1999.**

Dengan berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/ Keputusan Badan Pertanahan Nasional (PMNA/KBPN) Nomor 9 tahun 1999 tentang tatacara pemberian dan pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, maka berdasarkan Pasal 152 peraturan tersebut mencabut dan menyatakan tidak berlaku:

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1973 tentang ketentuan mengenai tatacara pemberian hak atas tanah;
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1977 tentang tatacara permohonan dan penyelesaian pemberian hak atas bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya;
- c. Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 3 tahun 1985 tentang tatacara pensertifikatan tanah bagi program dan proyek Departemen Pertanian;
- d. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 1993 tentang tatacara pemberian perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan dalam kawasan-kawasan tertentu di Propinsi Riau;

Mengingat PMNA/KBPN Nomor 9 tahun 1999 merupakan peraturan baru yang menyempurnakan dan mengkritisi peraturan yang ada sebelumnya, mestinya peraturan tersebut memuat materi lebih baik dan sempurna dari peraturan sebelumnya atau yang digantikannya<sup>27</sup>. Masalahnya sekarang adalah dimana letak perbedaan pengaturan materi Hak Pengelolaan antara PMNA/KBPN Nomor 9 tahun 1999 dengan peraturan yang ada sebelumnya in casu PMDN Nomor 1 tahun 1977 jo. PMDN Nomor 5 tahun 1973.

---

<sup>27</sup> Eman Ramelan, Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Agraria /Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, dalam *Yuridika* Vol.15, No.3, Mei-Juni 2000, h.192-193.

Untuk itu dapat diuraikan beberapa persoalan yang muncul setelah PMNA/KBPN Nomor 9 tahun 1999 ini berlaku, yaitu :

a. Pertama adalah dari sisi judul peraturan-peraturan tersebut.

Judul PMNA/KBPN Nomor 9 tahun 1999 dapat ditafsirkan hanya mengatur pemberian dan pembatalan hak atas tanah Negara; dan pemberian dan pembatalan Hak Pengelolaan saja. Sehingga kurang tegas mengatur pemberian hak atas tanah diatas tanah Hak Pengelolaan. Sedangkan PMDN Nomor 5 tahun 1973 dan PMDN Nomor 1 tahun 1977 jelas sekali judulnya mengatur pemberian hak atas tanah dan pemberian hak atas tanah diatas tanah Hak Pengelolaan;

b. Kedua adalah mengenai hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada pihak ketiga diatas Hak Pengelolaan.

Menurut PMNA Nomor 9 tahun 1999, hak atas tanah yang dapat diberikan diatas Hak Pengelolaan adalah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Guna Usaha; sedang menurut PMDN Nomor 1 tahun 1977 hanya 3 jenis hak yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai

c. Ketiga mengenai Hak Milik dan Hak Guna Usaha diatas tanah Hak Pengelolaan.

Masalah Hak Milik diatas Hak Pengelolaan sudah dibahas dalam sub bab tujuan UUPA, dimana ketentuan ini bertentangan

dengan pasal 20 UUPA. Demikian halnya dengan Hak Guna Usaha juga bertentangan dengan Pasal 28 UUPA jo. pasal 4 PP Nomor 40 tahun 1996, karena Hak Guna Usaha hanya dapat diberikan diatas tanah Negara. Lahirnya PMNA Nomor 9 tahun 1999 akan menambah kacaunya pengeturan Hak Milik dan Hak Guna Bangunan, harusnya PMNA/KBPN Nomor 9 tahun 1999 menyempurnakan pengaturan tentang pemberian Hak Milik diatas Hak Pengelolaan, tetapi malahan justru menambah masalah baru yaitu pengaturan baru tentang Hak Guna Usaha tersebut.

*d.Keempat mengenai kedudukan hak atas tanah diatas hak pengelolaan.*

PMNA/KBPN Nomor 9 tahun 1999 tidak mengatur kedudukan Hak atas Tanah diatas Hak Pengelolaan. Dalam Pasal 1 angka 8 bab 1 Ketentuan Umum dan Pasal 4 ayat 2 peraturan ini, menentukan adanya syarat perjanjian antara pemohon hak dengan pemegang Hak Pengelolaan sebelum pemberian hak diberikan. Akan tetapi tidak mengatur apakah hubungan hukum antara pemohon hak dengan pemegang hak pengelolaan akan tetap ada atau terputus, setelah permohonan hak atas tanah diberikan/dikabulkan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Padahal dalam PMDN Nomor 1 tahun 1977 secara tegas mengaturnya dalam Pasal 3, 5 dan 6.

Dari beberapa persoalan diatas jelaslah kiranya kita dapat menarik benang merah dari perbedaan maupun kekurangan

yang ada di PMNA/KBPN Nomor 9 tahun 1999 dengan peraturan sebelumnya.

### **3.5. Penerapan Hak Menguasai Negara Oleh Pemerintah Kota Surabaya.**

Seperti telah disinggung pada bab 2 bahwa tanah-tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya dapat diklasifikasikan menjadi 2 kelompok yaitu tanah yang telah didaftarkan di Kantor Pertanahan atau sudah ada sertifikat Hak Pengelolaan; dan tanah yang belum didaftar dikantor pertanahan dan belum ada sertifikat Hak Pengelolaan.

Terhadap tanah-tanah yang telah bersertifikat pada umumnya diperoleh oleh Pemerintahn Kota Surabaya melalui pembelian dari masyarakat dan selanjutnya mengajukan permohonan Hak Pengelolaan melalui Kantor Pertanahan untuk mendapatkan Sertifikatnya. Jadi perolehan Hak Pengelolaan ini tidak melalui konversi hak. Berkaitan dengan PP Nomor 1 tahun 1977 jo. PMNA/KBPN Nomor 9 tahun 1999 ini, Pemerintah Kota Surabaya telah memberikan hak-hak atas tanah kepada masyarakat diatas tanah Hak Pengelolaan milik Pemerintah Kota Surabaya<sup>28</sup>. Demikian terhadap tanah-tanah Hak Pengelolaan ini tidak pernah dipermasalahkan oleh masyarakat khususnya pemegang hak atas

---

<sup>28</sup> Tanah Hak Pengelolaan disekitar Jalan Raya Kertajaya, Surabaya.

tanah cq.pemegang Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya.

Tidak demikian halnya terhadap tanah-tanah yang dikuasai Pemerintah Kota Surabaya yang sampai saat ini belum didaftarkan ke Kantor pertanahan, tanah belum bersertifikat Hak Pengelolaan ini, selalu menimbulkan gejolak dari masyarakat khususnya pemegang surat ijo (ijin pemakaian tanah)<sup>29</sup>. Hal ini dapat dimaklumi karena mereka (pemegang surat ijo) merasa berbeda dengan masyarakat pada umumnya yang mempunyai sertifikat hak atas tanah. Disamping membayar retribusi setiap tahun, meskipun nilainya tidak memberatkan. Tetapi retribusi proses balik nama atau peresmian, saat ini terbilang sangat memberatkan jika dibandingkan dengan biaya proses balik nama di Kantor Pertanahan<sup>30</sup>.

Dalam pasal 1 huruf b Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 tahun 1966, seharusnya Pemerintah Kota Surabaya mendaftarkan tanah-tanah tersebut yang diperoleh melalui konversi hak berdasar PP Nomor 9 tahun 1965. Mengingat keterbatasan dana, sampai saat ini Pemerintah Kota Surabaya belum mendaftarkannya untuk mendapatkan Sertifikat Hak Pengelolaan.

---

<sup>29</sup> Jawa Pos, Mei, 2002.

<sup>30</sup> Penulis alami sendiri dalam praktek selaku Notaris di Surabaya.

Menurut Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 tahun 1997 telah diatur tatacara pemberian atau penyerahan bagian-bagian atas tanah Hak Pengelolaan kepada Pihak Ketiga. Menurut perda tersebut, pihak ketiga dapat menggunakan tanah Hak Pengelolaan Pemda Kotamadya Surabaya (sekarang:Pemerintah Kota Surabaya) dengan mekanisme melalui ijin pemakaian tanah untuk waktu tertentu. Ijin pemakaian tanah ini dibedakan sebagai berikut :

- a.Ijin pemakaian tanah jangka panjang, yang berlaku selama 20 tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 20 tahun, khusus untuk usaha dan rumah;
- b.Ijin pemakaian tanah jangka menengah, yang berlaku selama 5 tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 5 tahun;
- c.Ijin pemakaian tanah jangka pendek, yang berlaku selama 2 tahun dan dapat diperpanjang setiap kali paling lama 2 tahun.

Adapun kewajiban yang harus ditaati bagi pemegang Surat Ijin Pemakaian Tanah (Surat Ijo) adalah :

- a.membayar retribusi;
- b.memakai tanah sesuai peruntukannya;
- c.tanah tidak boleh diterlantarkan;
- d.setiap peralihan atau menjaminkan tanah tersebut harus

- meminta persetujuan terlebih dahulu dari Pemda cq.Dinas Pengelolaan tanah dan rumah;
- e.tanah sewaktu-waktu dapat diambil oleh pemkot jika dibutuhkan untuk pelaksanaan tugasnya, dengan syarat ada ganti rugi;
- f.penyerahan tanah ini bukan merupakan/tidak ada kaitannya dengan pemberian hak-hak atas tanah.

Kalau kita kembali melihat landasan hukum yang dipakai Pemerintah Kota Surabaya dalam memberikan/menyerahkan tanah yang dikuasainya kepada pihak ketiga, baik itu PP Nomor 8 tahun 1953, PP Nomor 9 tahun 1965, Perda Kotamadya Dati II Surabaya Nomor 12 tahun 1994 jo. Perda Nomor 1 tahun 1997, maka jelas apa yang telah dilakukan Pemerintah Kota Surabaya tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan yang berlaku secara yuridis formal tidak.

Perlu dijelaskan kembali bahwa landasan hukum yang pokok bagi Pemerintah Kota Surabaya untuk menyerahkan tanah yang dikuasainya kepada pihak ketiga yaitu PP Nomor 9 tahun 1965. Dalam tulisan ini saya ingin membedakan istilah atau penyebutan "Hak Pengelolaan" dan "Hak Menguasai Negara". Kalau menyebut Hak Pengelolaan yang sudah didaftarkan ke Kantor Pertanahan dan telah ada Sertifikat. Tetapi kalau Hak Pengelolaan itu belum didaftarkan dan belum ada Sertifikat Hak

Pengelolaan, berarti namanya Hak menguasai Negara. Meskipun demikian, Pemkot Surabaya selalu mencantumkan kata Hak Pengelolaan dalam setiap surat keputusan pemberian izin pemakaian tanah, tetapi tanpa nomor dan tanggal Sertifikat Hak Pengelolaan itu. Akibatnya akan menjadi rancu bagi pembacanya. Seharusnya yang dicantumkan adalah Hak Menguasai Negara.

Dalam Pasal 2 PP Nomor 9 tahun 1965 tidak secara otomatis terjadi konversi hak pengelolaan. Mencermati isi pasal 2 ini, disitu menunjuk juga pasal 5 dan 6, artinya bahwa antara pasal 2, 5 dan 6 itu adalah satu kesatuan arti. Dalam pasal 5 disebutkan kata-kata "akan diberikan dengan Hak Pengelolaan". Berarti belum diberikan hak pengelolaan. Selanjutnya dijelaskan lebih lanjut dalam pasal 3 bahwa untuk diberikan hak pengelolaan oleh kepala Kantor Pertanahan, syaratnya harus didaftarkan terlebih dahulu oleh pemegang haknya dikantor pertanahan. jadi kalau sampai saat ini hak menguasai negara itu belum didaftarkan oleh Pemerintah Kota Surabaya, maka sampai saat ini statusnya bukan hak pengelolaan, melainkan hak menguasai Negara. Sehingga konsekuensinya selanjutnya adalah tidak dapat diberikan hak-hak atas tanah diatas tanah hak menguasai Negara, seperti yang disyaratkan oleh PMDN Nomor 1 tahun 1977 dalam pasal 1 ayat 2.

Karena alasan keterbatasan dana untuk mendaftarkan tanah-tanah dengan hak menguasai Negara itu, maka timbul gagasan dari Pemerintah Kota Surabaya untuk memanfaatkan peluang yang diberikan dalam pasal 9 PP Nomor 8 tahun 1953 dan selanjutnya dijabarkan dalam Perda Kotamadya Dati II Surabaya Nomor 12 tahun 1994 jo. Perda Kotamadya Dati II Surabaya Nomor 1 tahun 1997, sehingga tanah dengan hak menguasai Negara itu dapat diberikan kepada pihak ketiga yang berupa ijin pemakaian tanah.

Dilihat dari perspektif otonomi daerah yaitu dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 maka masalah pertanahan termasuk kewenangan Pemerintah Kabupaten dan Kota, seperti yang telah ditentukan dalam pasal 11 ayat 2 Undang-Undang tersebut. Hal ini memberi angin segar bagi Pemerintah Kota Surabaya untuk tetap mempertahankan berlakunya ijin pemakaian tanah tersebut, karena sektor inilah yang banyak menyumbang bagi pendapatan asli daerah Surabaya.

Tetapi kalau dilihat dari perspektif tujuan UUPA itu sendiri jelas-jelas ijin pemakaian tanah ini tidak sesuai dengan ketiga tujuan yang telah digariskan dalam UUPA itu, seperti yang telah saya jelaskan dimuka dalam subbab tentang tujuan UUPA.

## BAB IV

# P E N U T U P



## BAB IV

## P E N U T U P

**4.1. Simpulan.**

Dari pembahasan yang telah saya uraikan dalam Bab II dan Bab III sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan, sesuai dengan rumusan masalah dalam Bab I, sebagai berikut :

- a. Bahwa diatas tanah "Hak Menguasai Negara" yang dikuasai Pemerintah Kota Surabaya dapat diberikan Ijin Pemakaian Tanah.
- b. Bahwa penerapan Hak Menguasai Negara (in casu pemberian Hak berupa Ijin Pemakaian Tanah kepada pihak ketiga) oleh Pemerintah Kota Surabaya, belum sejalan/sesuai dan belum selaras dengan tujuan dan jiwa yang terkandung dalam UUPA.

**4.2. Saran.**

Sebagai salah satu jalan keluar untuk menyelesaikan permasalahan dalam tulisan ini, maka diberikan saran dan masukan kepada Pemerintah, khususnya kepada Pemerintah Kota Surabaya, antara lain :

- a. Seyogyanya Pemerintah Kota Surabaya mendaftarkan tanah tanah yang dikuasainya dengan Hak Menguasai Negara di Kantor Pertanahan untuk mendapatkan Sertifikat Hak



Pengelolaan. Alasan keterbatasan dana untuk mengurus pendaftaran tersebut saya rasa kurang realistis, mengingat Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Surabaya sangat besar dan pemasukan retribusi ke Kas Daerah melalui retribusi Surat Ijo itu sangat besar pula;

- b. Kepada Pemerintah; selaku regulator dan pengawas terhadap jalannya pemerintahan di daerah, sebaiknya turun tangan menyelesaikan masalah Surat Ijo melalui pembentukan peraturan khusus yang mengatur penyelesaian masalah antara Pemerintah Kota Surabaya dengan masyarakat pemegang Surat Ijo, agar masyarakat dapat memperoleh Hak-Hak Atas Tanah seperti yang telah diamanatkan oleh UUPA.

## DAFTAR BACAAN



DAFTAR BACAAN

Harsono, Boedi, **Hukum Agraria Indonesia**, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Edisi 2000, Djambatan, Jakarta, 2000.

-----, **Hukum Agraria Indonesia**, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, 1994.

-----, **Reformasi Pertanahan**, Reformasi Hukum Tanah yang berpihak kepada rakyat, Mandar maju, Bandung, 2002.

Jawa Pos, Mei, 2002.

-----, **Tiga Hakim dipolisikan**, 25 Juli 2002, Surabaya.

Mahfud, Moch.MD., **Reformasi Pertanahan**, Implementasi Fungsi Sosial Hak atas Tanah dan Perlindungan Hak-hak rakyat; Upaya Penataan dan pengaturan kembali pemilikan dan penguasaan tanah, Mandar Maju, Bandung, 2002.

Perangin, Effendi, **Hukum Agraria di Indonesia**, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1986.

Rahardjo, Satjipto, **Masalah Penegakan Hukum**, Sinar Baru, Bandung.

Ramelan, Eman, **Hak Pengelolaan setelah berlakunya PMNA/KBPN No.9 tahun 1999**, dalam Yuridika Vol.15, No.3, Mei-Juni 2000.

Sekarmadji, Agus, **Kebijakan Pemerintah Mengenai Pemberian Hak atas Bagian Tanah Hak Pengelolaan**, dalam Yuridika Vol.16 No.6, Nopember-Desember 2001.

Soegiarto, Ignatius, **Hak Pengelolaan dan Permasalahannya**, Kumpulan Tulisan, Jakarta, 1988.

Sumardji, **Eksistensi Pendaftaran dan Pembebanan Hak Pengelolaan**, dalam Yuridika Vol.15, No.1, Januari-Februari 2000.

-----, **Hak Pengelolaan (Studi Kasus tentang Pelaksanaan PMDN No.1 tahun 1977 tentang Tata Cara Perolehan dan Penyelesaian Pemberian atas Bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya di Kotamadya Surabaya**, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 1995.

Sumardjono, Maria SW., **Peran dan Kedudukan BPN serta Arah Pembaruan Hukum Agraria Nasional**, Makalah pada Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh IPPAT, Surabaya, 9 Maret 2002.