

- LAND REFORM - LAW & LEGISLATION
- LAND USE, RURAL

KE
THB 02/02
Has
&

TESIS
**KEBIJAKAN PEMBERIAN HAK PENGELOLAAN
KEPADA PT PERSERO**



Oleh :

ZULFAN HASYIM, S.H.
NIM : 030010023/M

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
MINAT STUDI HUKUM BISNIS
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2002

T E S I S

**KEBIJAKAN PEMBERIAN HAK PENGELOLAAN
KEPADA PT PERSERO**

T E S I S

Untuk Memperoleh Gelar Magister
Dalam Program Studi Magister Hukum
Minat Studi Hukum Bisnis Pada
Fakultas Hukum Universitas Airlangga



Oleh :

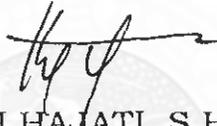
ZULFAN HASYIM, S.H.
NIM : 030010023/M

**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
MINAT STUDI HUKUM BISNIS
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
S U R A B A Y A
2 0 0 2**

LEMBAR PENGESAHAN

Oleh

Pembimbing



Hj. SRI HAJATI, S.H., MS.

NIP. 130517146

Mengetahui :

Ketua Program Studi Magister Hukum
Minat Studi Hukum Bisnis dan Hukum Pemerintahan
Fakultas Hukum Universitas Airlangga



Dr. H. ABDOEL RASJID, S.H., LL.M.

NIP. 130350732

Tesis ini telah diuji pada

Tanggal : 24 Juni 2002

PANITIA PENGUJI TESIS :

Ketua : Prof. Dr. H. Moch. Isnaeni, S.H., MS.

Anggota : 1. Hj. Sri Hajati, S.H., MS.

2. H. Machsoen Ali, S.H., MS.

3. Dr. H. Abdoel Rasjid, S.H., LL.M.

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya haturkan keharibaan Allah SWT atas rahmat dan hidayahnya penulisan Thesis ini yang merupakan persyaratan dalam memperoleh gelar Magister Hukum, Program Studi Hukum Bisnis, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga Surabaya dapat saya selesaikan.

Saya berharap semoga thesis ini dapat menjadi sumbangan yang berarti bagi perkembangan hukum khususnya dalam kerangka pembangunan hukum pertanahan di Indonesia.

Dalam kesempatan ini saya menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu memberikan sumbangan pemikiran, dorongan semangat dan bimbingan selama penyusunan thesis ini terutama kepada:

1. Ibu Hj. Sri Hajati, S.H., M.S. selaku dosen pembimbing, Bapak Dr. Abdul Rasjid, S.H.,LLM, selaku Ketua Program Studi Magister Hukum Bisnis, dan para Bapak dan Ibu dosen pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya khususnya pengajar pada Program Magister Hukum Bisnis yang telah banyak meluangkan

waktu, pikiran, tenaga dan senantiasa memberikan pengarahan dan dorongan;

2. Ayah , Ibu ,dan saudara-saudaraku tercinta yang jauh di Pulau Bawean;
3. Mutta, Nana, Ica dan Jaja Istri dan anak-anakku yang tetap sabar mengiringi laju perjuangan ini;
4. Dan Teman-teman kuliah teristimewa Yth. Sdr. Heru Dwi Purnomo, S.H. dan Ir. Bambang Setyo Broto, S.H. yang telah banyak membantu memberikan dorongan semangat dan segala kemurahan lainnya.

Akhirnya tegur sapa dalam bingkai kritik membangun dari para pembaca tetap saya harapkan dan kepada Allah jualah saya berlindung dari segala kekurangan.

Surabaya, Juni 2002

Penulis

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Lembar Pengesahan	iii
Kata Pengantar	v
Daftar Isi	vii

BAB I PENDAHULUAN

1. Latar Belakang, Permasalahan dan Rumusannya	1
2. Tujuan dan Manfaat Penelitian	10
3. Kajian Pustaka	11
4. Metode Penelitian	14
a. Pendekatan Masalah	14
b. Bahan Hukum	15
c. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum	15
d. Pertanggungjawaban Sistematis Penulisan	16

BAB II POLITIK HUKUM NASIONAL DALAM KERANGKA PEMBERIAN

HAK PENGELOLAAN

1. Politik Hukum Pertanahan Sebelum Indonesia Merdeka	18
a. Masa sebelum Penjajahan	18
b. Masa Penjajahan	23

2. Politik Hukum Pertanahan Setelah Indonesia	
Merdeka	33
3. Hak Pengelolaan Dalam Konstelasi Hukum Tanah	
Nasional	37

BAB III HAK PENGELOLAAN YANG DIBERIKAN KEPADA PERSEROAN TERBATAS MERUPAKAN MODAL NEGARA YANG DISETORKAN KEPADA PERSEROAN TERBATAS

1. Perseroan Terbatas Dalam memperoleh Hak	
Pengelolaan	46
2. Modal Perseroan Terbatas	51
3. Penyetoran Atas Saham	54
4. Status Hak Pengelolaan dalam Perseroan Terbatas . .	61

BAB V PENUTUP

1. Kesimpulan	68
2. Saran	70
Daftar Bacaan	ix



BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang, Permasalahan dan Rumusannya

Kehidupan manusia memiliki hubungan yang sangat erat dengan tanah. Setiap orang dalam perjalanan hidupnya tentu membutuhkan tanah. Dengan tanah manusia bercocok tanam untuk mendapatkan sumber makanan, di atas tanah manusia hidup dan berinteraksi dengan sesama dan lingkungan untuk membentuk budaya, ketika matipun manusia membutuhkan sebidang tanah untuk mengubur jasad, bahkan tanah merupakan tempat tinggal kepada dayang-dayang pelindung persekutuan dan roh para leluhur persekutuan.¹

Jumlah luas tanah yang ada di permukaan bumi relatif tetap, sementara jumlah manusia yang membutuhkan tanah setiap waktu semakin meningkat. Bukan hanya karena jumlah penduduk yang semakin bertambah, tetapi berkembangnya kehidupan sosial, ekonomi, budaya dan teknologi mengakibatkan meningkatnya pula kebutuhan manusia atas tanah.

¹ Soerojo Wignjodipoero, **Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat**, CV Haji Masagung, Cet. VI, 1987, Hal. 197

Selain untuk tanah-tanah perumahan dan pertanian, sebagai akibat dari bertambahnya jumlah penduduk, manusia juga membutuhkan tanah untuk perkantoran, sekolah-sekolah, pabrik-pabrik, areal pertokoan, areal peternakan, areal tambak, tempat hiburan dan fasilitas umum lainnya, untuk sarana-sarana perhubungan dan transportasi seperti jalan-jalan raya, areal pelabuhan dan lapangan udara sebagai konsekwensi berkembangnya peradaban, budaya, teknologi dan sosial ekonomi masyarakat.

Sementara itu jumlah tanah yang ada relatif tidak berkembang dibanding dengan dinamika kehidupan manusia. Oleh karenanya semakin hari manusia merasa jumlah persediaan tanah semakin berkurang dan tanah menjadi lebih sempit, sedangkan kebutuhan akan tanah selalu meningkat. kondisi ini menyebabkan tidak berimbangnya antara persediaan tanah dengan kebutuhan atas tanah, hal ini dapat menimbulkan permasalahan yang banyak segi-seginya.⁷

Oleh karena itu, pengaturan tentang penggunaan dan penguasaan tanah harus benar-benar mempertimbangkan kondisi perkembangan kehidupan

⁷ K. Wantjik Saleh, **Hak Anda atas Tanah**, Ghalia Indonesia, 1977, Hal.

masyarakat, disamping pula secara bijak mensinergikannya dengan kebijakan pembangunan nasional. Hubungan manusia dengan tanah berkembang seiring dengan perkembangan peradaban manusia. Hubungan yang tercipta mengiringi tingkat kebutuhan, perkembangan sosial budaya dan politik masyarakat. Hubungan lembaga penguasa dengan tanahpun pada setiap era memiliki karakteristiknya sendiri.

Pada saat bangsa Indonesia masih memberlakukan hukum adat (sebelum masa penjajahan) hubungan lembaga adat dengan tanah begitu eratny sehingga melahirkan konsep yang dalam kepustakaan dikenal hak ulayat.³ Dalam masyarakat adat tanah ulayat merupakan tanah kepunyaan bersama yang diyakini sebagai karunia sesuatu kekuatan gaib atau peninggalan nenek moyang kepada kelompok yang merupakan masyarakat hukum adat sebagai unsur pendukung utama bagi kehidupan dan penghidupan kelompok tersebut sepanjang masa.⁴ Hubungan yang erat dan bersifat religio magis ini menyebabkan

¹ Soerojo Wignjodipoero, *Op. Cit.* Hal. 198

³ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Edisi Revisi, 1999, Djambatan, Cet. VII, Hal. 181

persekutuan memperoleh hak untuk menguasai tanah dimaksud, memanfaatkan tanah itu, memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan yang hidup di atas tanah itu, juga berburu terhadap binatang-binatang yang hidup disitu.⁹ Ketika bangsa ini dalam masa penjajahan, politik hukum pertanahan penjajah tidak dapat dipisahkan dari kepentingan kolonialisme mereka. Dengan asas *demoin verklaring* sebagaimana diatur dalam *Agrarisch Wet* (Stb.-1870 no. 55) menjadi tolok ukur dan penentu sejarah perjalanan hukum agraria di Indonesia.

Setelah bangsa Indonesia merdeka kehidupan ketatanegaraan Indonesia persoalan tanah diatur dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD 1945). Dalam pasal ini diatur landasan filosofis hubungan antara negara (Indonesia) dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dengan tujuan untuk dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dalam perkembangannya filosofi yang terkandung dalam pasal 33 ayat (3)

⁹ Soerojo Wignjodipoero, *Op. Cit.* Hal. 198

UUD 1945 ini menjadi dasar filosofis hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di dalam Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) Undang-undang no. 5 tahun 1960, Lembaran Negara 1960 - 104. Pasal 1 ayat (2) UUPA mengatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah, air, dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.

Hak bangsa Indonesia atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya mengandung dua dimensi yaitu dimensi privat dan dimensi publik.⁶ Dimensi privat dimaksudkan bahwa tanah dianggap sebagai "kekayaan nasional" yang menunjukkan adanya unsur keperdataan, yaitu hubungan kepunyaan antara Bangsa Indonesia dan tanah bersama tersebut. Hubungan kepunyaan menurut artinya yang asli memberi wewenang untuk menguasai sesuatu sebagai "empunya, artinya sebagai "tuan" nya.⁷

Dimensi publik diartikan sebagai kewenangan mengatur bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam

⁶ Budi Harsono, *Op. Cit.*, Hal. 198

⁷ *Ibid*, Hal. 228

yang terkandung di dalamnya. Hak publik itu dilaksanakan oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang memiliki kuasa tertinggi sebagai perwujudan hak menguasai dari negara. Dalam hukum tanah nasional ada berbagai macam hak penguasaan atas tanah yang dapat disusun dalam jenjang hirarki. Budi Harsono menyusun hirarki ini sebagai berikut:

1. Hak Bangsa Indonesia (Pasal 1 UUPA)
2. Hak menguasai dari negara (pasal 2 UUPA)
3. Hak Ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada (pasal 3 UUPA)
4. Hak Individual:
 - a. Hak-hak atas tanah (pasal 4)
 - Primer : Hak milik, hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, yang diberikan oleh negara, dan hak pakai yang diberikan oleh negara (pasal 16).
 - sekunder : Hak Guna Bangunan dan hak Pakai, yang diberikan oleh pemilik tanah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa dan lain-lainnya (pasal 37, 41 dan 53)
 - b. Wakaf (pasal 49)
 - c. Hak Jaminan atas tanah, hak Tanggungan (pasal 23, 33, 39, 51 Undang-Undang no. 4 th. 1996 tentang Undang-Undang Hak Tanggungan)*

Hirarki ini ternyata tercantum pula dalam pasal 7 rancangan undang-undang pertanahan yang sedang dibahas. Hak bangsa Indonesia atas tanah mengandung pengertian bahwa dalam konsepsi hukum

tanah nasional hak bangsa Indonesia merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi. Artinya hak penguasaan atas tanah yang lain baik hak-hak individual maupun hak hak ulayat, secara langsung maupun tidak langsung semuanya bersumber dari hak bangsa Indonesia.

Tidak ada sejengkal tanahpun di Indonesia yang tidak bertuan. Jika dicermati pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyebutkan bahwa, seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dalam wilayah Republik Indonesia adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia.

Dalam Penjelasan Umum II UUPA ditegaskan sebagai berikut. "Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi. Ini berarti, bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air dan ruang angkasa Indonesia masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun, tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Dengan demikian, maka biarpun sekarang ini (tahun 1960) daerah Irian Barat, yang merupakan bagian dari bumi, air dan ruang angkasa Indonesia, berada dibawah kekuasaan penjajah, atas dasar ketentuan pasal ini, bagian tersebut menurut hukum tetap merupakan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia. Ini memberi pengertian bahwa karakter hak bangsa Indonesia ini semacam hak ulayat dalam masyarakat hukum adat."

⁸ **Ibid**, Hal. 226

Hak bangsa Indonesia dalam pelaksanaannya diserahkan kepada negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia untuk mengelolanya. Hal ini karena tugas kewajiban untuk mengelola tersebut tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia. Oleh karenanya, maka penyelenggaraan hak bangsa Indonesia ini pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia. Dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan jelas dinyatakan bahwa, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian, hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat, negara bertindak dalam kedudukannya sebagai kuasa dan Petugas Bangsa Indonesia.

Hak menguasai negara Indonesia tersebut menurut pasal 2 ayat 1 UUPA mengandung pengertian bahwa negara berwenang untuk :

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

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

Dalam perkembangan hukum tanah nasional hak menguasai negara tersebut sebagian dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat yang dalam kepustakaan dikenal dengan "beheer" (hak penguasaan) sebagai mana diatur dalam Peraturan Pemerintah no. 8 th. 1958. Setelah berlakunya Peraturan Menteri Agraria no. 9 th. 1965, "beheer" dipertegas yaitu, jika tanah yang bersangkutan dipergunakan sendiri hukumnya jadi "**hak Pakai**", jika seluruhnya atau sebagian (akan) diserahkan pengurusannya dan penggunaannya kepada pihak ketiga dengan "beheer" tersebut diberi bentuk "**Hak Pengelolaan**", juga hubungan Kotapraja dengan tanah-tanah yang semula menjadi hak *eigendom* diubah menjadi berbentuk "**hak Pengelolaan**".⁹

Setelah berlakunya Peraturan Menteri Agraria no. 9 th. 1999 badan hukum-badan hukum yang boleh

⁹ Soetomo, **Pembebasan, Pencabutan, Permohonan Hak atas Tanah**, Usaha Nasional, Surabaya, 1984, Hal. 76

diberikan Hak Pengelolaan ditentukan dengan jelas di dalam pasal 67 ayat (1) yaitu:

- a. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;
- b. Badan Usaha Milik Negara;
- c. Badan Usaha Milik Daerah;
- d. PT. Persero;
- e. Badan Otorita;
- f. Badan-badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh Pemerintah.

Berdasar uraian-uraian di atas maka permasalahan yang akan dibahas dalam tesis ini adalah :

- a. Bagaimanakah Politik Hukum Pertanahan Indonesia dalam kerangka pemberian Hak Pengelolaan ?
- b. Apakah Hak Pengelolaan yang diberikan kepada Perseroan Terbatas merupakan modal negara yang disetorkan kedalam PT Persero?

2. Tujuan dan manfaat Penelitian

Tujuan dari penulisan tesis ini adalah:

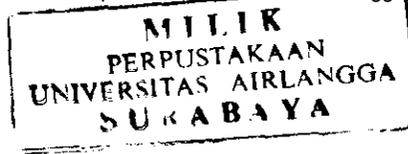
- untuk memenuhi persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Program Magister Hukum Bisnis.
- untuk memberikan gambaran yang benar tentang akibat hukum pemberian hak Pengelolaan kepada Perseroan Terbatas.

- Diharapkan dapat memberikan manfaat dalam bentuk peningkatan pengetahuan dan kesadaran masyarakat khususnya mengenai Hak Pengelolaan dalam penguasaan Perseroan Terbatas.
- Dapat menjadi sumbangsih pemikiran dalam rangka penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertanahan.

3. Kajian Pustaka

Hak pengelolaan tidak diatur secara tegas dalam UUPA, sehingga melahirkan keraguan akan keberadaannya. Peraturan Menteri Agraria no. 9 th. 1965 (yang pertama kali mempergunakan istilah Hak Pengelolaan) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang kemudian mengatur Hak Pengelolaan, dipandang belum cukup/belum memadai, karena seharusnya diatur dengan peraturan setingkat undang-undang sebagaimana ketentuan dalam pasal 16 UUPA.

Penguakuan keberadaan Hak Pengelolaan melalui Undang-undang baru terjadi sejak diundangkannya UU no. 16 th. 1985 tentang Rumah Susun. Kemudian disusul dengan UU no. 21 th. 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang no. 20 th. 2000



tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 21 Th. 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah.

Sekalipun keberadaan Hak Pengelolaan telah diakui dalam berbagai Undang-undang, namun eksistensinya masih terjadi kontradiksi. Salah satu pendapat menganggap bahwa Hak Pengelolaan itu adalah suatu hak atas tanah. Pendapat ini di dasarkan kepada adanya kesamaan ciri kewenangan yang terdapat pada hak-hak atas tanah dengan Hak Pengelolaan sebagaimana di atur dalam pasal 4 ayat (2) UUPA yang berisi hak-hak untuk mempergunakan tanah (permukaan bumi).¹⁰

Demikian pula A. P. Parlidungan, dengan melihat pada kewenangan yang di atur dalam Peraturan Menteri Agraria no. 9 th. 1965 Hak Pengelolaan dikategorikan sebagai Hak Atas Tanah.¹¹

Sebaliknya, ada yang menyatakan bahwa Hak Pengelolaan itu bukan hak atas tanah. Pendapat ini di dasarkan kepada pengertian Hak Pengelolaan yang di atur dalam Peraturan Pemerintah no. 40 th. 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak

¹⁰ Soemarji, **Eksistensi dan Pembebanan Hak Pengelolaan**, Yuridika, Vol. 15, Nomor 1, Januari 2000, Hal. 60

¹¹ A.P. Parlidungan, **Hak Pengelolaan menurut Sistem UUPA**, Mandu Maju, Bandung, 1989, Hal. 16

Pakai atas Tanah Negara, Peraturan Pemerintah no. 24 th. 1997 tentang Pendaftaran Tanah, penjelasan pasal 1 ayat (3) huruf f Undang-undang no. 21 th. 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, Peraturan Pemerintah no. 36 th. 1997 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dan Peraturan Menteri Agraria no. 9 th. 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Menurut ketentuan-ketentuan tersebut, Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Peraturan Menteri Agraria no. 9 th. 1999 secara tegas dan jelas telah menentukan kedudukan hukum (*legal standing*) dari Hak Pengelolaan yang tidak menempatkan sebagai hak atas tanah melainkan sebagai hak menguasai dari negara.

Tujuan pemberian Hak Pengelolaan adalah agar pemegangnya dapat menggunakan tanah untuk keperluan sendiri, menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga (Pasal 1 ayat (1) Peraturan

¹² Eman Ramelan, Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, **Yuridika**, Vol. 15, Mo. 3, Mei

Menteri Dalam Negeri no. 1 th. 1977, penjelasan pasal 2 ayat (3) huruf f Undang-Undang no. 21 th. 1997 jo. Undang-undang no. 20 th. 2000). Penyerahan bagian-bagian tanah untuk keperluan pihak ketiga telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri no. 1 th. 1977 yang mengatur tentang permohonan dan penyelesaian pemberian hak atas bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan dan pendaftarannya.

Di dalam pasal 1 Undang-undang nomor 1 th. 1995 disebutkan bahwa Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

Sementara itu di dalam pasal 67 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria no. 9 th. 1999 ditegaskan bahwa badan hukum yang dapat diberikan hak Pengelolaan adalah badan hukum sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah.

4. Metode Penelitian.a

a. Pendekatan Masalah

Tahun 2000, Hal. 195

Pendekatan yang digunakan dalam menganalisa adalah kajian yuridis normatif yaitu mengkaji dari segi peraturan perundang-undangannya.

b. Bahan Hukum

Penelitian dengan kajian yuridis normatif ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum Primer (utama) adalah Undang-Undang no. 5 th. 1960 tentang UUPA dan peraturan pelaksanaannya serta Undang-undang no. 1 th. 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Bahan hukum sekunder adalah Rancangan Undang-undang Pertanahan, Literatur, Surat Keputusan Kepala BPN dan berbagai sumber lainnya yang terkait dengan obyek penelitian, untuk selanjutnya disusun secara sistematis berdasarkan pokok bahasan dalam penelitian.

c. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dengan jalan inventarisasi berbagai peraturan perundang-undangan dan kajian kepustakaan maupun bahan

hukum penunjang lainnya, dianalisis secara kualitatif dilanjutkan dengan studi dokumen atau bahan pustaka yang telah tersedia, baru kemudian didiskripsikan.

7. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan

Tulisan ini didahului dengan sebuah pendahuluan yang berusaha memberikan gambaran tentang latar belakang permasalahan secara umum, yang kemudian disimpulkan menjadi beberapa pokok masalah. Setiap masalah memerlukan cara pendekatan dan metode kajian sendiri-sendiri yang untuk memperjelas pemahamannya akan diuraikan lebih lanjut dalam bab-bab.

Politik hukum pertanahan nasional khususnya dalam kerangka pemberian Hak Pengelolaan diuraikan dalam Bab II. Setelah mendapatkan gambaran yang jelas tentang Hak Pengelolaan dalam tatanan hukum tanah nasional, dalam bab III akan diuraikan mengenai Hak Pengelolaan yang diberikan kepada Perseroan Terbatas merupakan modal negara yang disetorkan kedalam PT Persero.

Bab IV berisi rumusan-rumusan kesimpulan yang merupakan bagian akhir dari penulisan tesis sekaligus sebagai rangkuman jawaban atas

permasalahan yang diangkat dalam tesis ini, serta dilengkapi dengan saran-saran yang dianggap perlu.



BAB II

POLITIK HUKUM PERTANAHAN NASIONAL

DALAM KERANGKA PEMBERIAN HAK PENGELOLAAN

1. Politik Hukum Pertanahan Sebelum Indonesia Merdeka.

a. Masa berlakunya hukum adat

Ketika bangsa asing belum datang (sebagai penjajah) di Indonesia hukum pertanahan sepenuhnya tunduk kepada aturan hukum adat. Setiap masyarakat adat di Indonesia memiliki istilah dan karakter kedaerahan sendiri dalam hukum tanah (adatnya), biarpun masing-masing suku atau daerah memiliki lembaga-lembaga hukumnya masing-masing, yang disebabkan oleh perbedaan keadaan dan kebutuhan masyarakat-masyarakat hukum adat, tetapi secara umum prinsip-prinsip hukum dibidang hukum tanah memiliki keseragaman. Adanya keseragaman ini merupakan perwujudan konsepsi dan asas-asas hukum yang sama.¹³

Sebagai contoh adanya pengakuan atas hak persekutuan atas tanah yang kemudian disebut hak pertuanan atau hak ulayat. Hak pertuanan atau hak ulayat ini lahir karena adanya pengakuan atas hubungan yang begitu erat antara masyarakat hukum dengan tanah, bahkan digambarkan

¹³ Budi Harsono, *Op. Cit.* Hal. 180

memenuhi kebutuhan kelompok, seperti tanah untuk penggembalaan ternak, tanah untuk pasar ataupun tanah untuk kuburan umum, yang dalam penggunaannya dilakukan dibawah pimpinan kepala adat, maka penguasaan dan penggunaan tanah tersebut tidak lagi bersifat individual. Suatu hal yang sangat disadari oleh anggota kelompok dalam menggunakan dan menguasai tanah adalah, bahwa tanah dalam penguasaannya tersebut adalah bagian dari ulayat, oleh karenanya dalam penggunaannya tidak hanya berpedoman kepada kepentingan pribadi dan keluarganya semata-mata, melainkan harus tetap mengingat dan menghormati kepentingan bersama anggota kelompok. Disinilah bisa dilihat dominannya asas kebersamaan dalam hukum adat.

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa dalam hak ulayat, selain mengandung hak kepunyaan bersama yang termasuk bidang hukum perdata, juga mengandung tugas, kewajiban untuk mengelola, mengatur, dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukan dan penggunaan tanah yang termasuk dalam bidang hukum publik.¹⁶

Berbagai kewajiban dalam pengelolaan tanah ulayat tersebut baik yang diperuntukkan bagi kepentingan bersama maupun yang bersifat pribadi tidak sepenuhnya dapat dilakukan bersama oleh para anggota kelompok/masyarakat.

Cet. VII, 2000, Hal. 103

adat, sehingga sehari-hari tugas tersebut dalam pelaksanaannya dapat diserahkan kepada kepala adat baik sendiri maupun bersama-sama dengan tetua adat.

Pelimpahan tugas dan wewenang yang termasuk bidang hukum publik tidak berpengaruh terhadap hubungan hukum dengan tanah bersama yang beraspek hukum perdata. Walaupun kewenangan telah diserahkan kepada kepala adat ataupun tetua adat, hak kepemilikan bersama atas tanah tetap ada pada masyarakat/kelompok. Kondisi ini mirip dengan penyerahan wewenang hak menguasai dari negara yang dapat diserahkan kepada penerima HPL. Berlakunya hak ulayat dalam hubungannya dengan anggota masyarakat memiliki sifat berlaku keluar dan berlaku kedalam. Berlaku keluar dimaksudkan bahwa pada prinsipnya selain anggota persekutuan tidak diperbolehkan untuk menikmati/menggarap tanah yang merupakan wilayah persekutuan. Untuk bisa ikut menikmati/menggarap tanah tersebut warga luar (bukan anggota persekutuan) harus terlebih dahulu mendapatkan ijin dengan cara membayar uang pancang (uang pemasukan) dan uang ganti rugi.¹⁵ Berlaku kedalam artinya sebagai anggota persekutuan secara bersama-sama sebagai satu persekutuan melakukan hak ulayat atas tanah tersebut, yaitu menikmati/menggarap

¹⁵ Budi Harsono, *Op. Cit.*, Hal. 181

tanah wilayah persekutuan, memetik hasil dari tanah beserta segala tumbuh-tumbuhan dan binatang yang hidup di atasnya.¹⁸ Selain itu juga karena bagian-bagian tertentu dari wilayah persekutuan itu dipergunakan untuk tempat kediaman umum atau buat keperluan masyarakat sebagai kesatuan seperti untuk kuburan umum, tanah pengembalaan, tanah kas persekutuan (bengkok) dan sebagainya.

Esensi dari pengakuan atas adanya hak persekutuan/hak ulayat adalah untuk membatasi kebebasan usaha atau kebebasan gerak para warga persekutuan sebagai pribadi/perseorangan. Pembatasan ini penting dilakukan demi menjaga kepentingan umum persekutuan.¹⁹ Kedudukan tanah dalam masyarakat adat sangatlah penting, hal ini karena tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang walaupun mengalami keadaan yang bagaimanapun, kondisinya akan tetap seperti dalam keadaan semula, terkadang justru menambah kualitas tanah sehingga dipandang dari sudut ekonomi justru lebih menguntungkan.

Soerojo Wignjodipoero memberikan dua alasan penting mengapa tanah memiliki kedudukan yang sangat penting dalam hukum adat. Dua alasan tersebut adalah karena

¹⁸ Ibid, Hal. 182

¹⁹ Soerojo Wignjodipoero, *Op. Cit.*, Hal. 149

²⁰ Ibid

²¹ Bushar Muhammad, *Op. Cit.*, Hal. 104

sifatnya (tanah), dan yang kedua karena faktanya.²⁰ Karena sifatnya, tanah dianggap sebagai satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun juga, toh masih bersifat tetap dalam keadaannya, bahkan kadang-kadang malahan menjadi lebih menguntungkan. Sebagai contoh, tanah bekas kebakaran, kejatuhan bom dan sebagainya tidak akan lenyap. Setelah api padam akan muncul kembali tetap berwujud tanah seperti semula. Bahkan jika dilanda banjir, setelah air surut tanah justru bertambah subur. Karena faktanya, bahwa secara kenyataan tanah bagi masyarakat adat merupakan tempat tinggal persekutuan, memberikan penghidupan kepada persekutuan, merupakan tempat dimana para warga persekutuan yang meninggal dunia dikebumikan, dan merupakan pula tempat tinggal kepada dayang-dayang pelindung persekutuan dan roh para leluhur persekutuan.²¹

b. Masa Penjajahan

Politik hukum pertanahan sebelum Indonesia Merdeka khususnya selama masa penjajahan Belanda dapat dilihat dari aturan dalam **Agrarisch Besluit** yang merupakan penjabaran dari **Agrarisch Wet** (Stb 1870 No. 55). Ketentuan dalam Agraris Besluit ini merupakan salah satu sejarah penentu perjalanan agraria di Indonesia.

²⁰ Soerojo Wignjodipoero, **Op. Cit.**, Hal. 198

Didalam Agrarisch Besluit dikenal asas *Domein Verklaring* yang mengandung ketentuan sebagai berikut :

- a. Pengakuan antara hubungan negara dengan tanah dalam hubungan pemilikan.
- b. Hubungan tersebut muncul pada tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan haknya.

Kalau dilihat dari isinya, asas *Domein Verklaring* ditujukan untuk mengatur pola hubungan hukum antara negara dengan tanah. Tetapi senyatanya maksud utama yang tersembunyi adalah lebih ditujukan untuk melakukan perampasan terhadap tanah-tanah adat yang tidak terdaftar dan tidak ada bukti pemilikannya, sehingga negara mempunyai kesempatan untuk menawarkan tanah-tanah tersebut kepada para investor.²²

Agraris Wet lahir atas desakan pengusaha besar swasta yang berkehendak untuk investasi di bidang perkebunan yang luas. Dimulai sejak diberlakukannya peraturan tanam paksa (*cultuur stelsel*) para pengusaha besar merasa terbatas kemungkinannya untuk berusaha dibidang perkebunan, apalagi bagi pengusaha besar yang belum memiliki sendiri tanah yang luas dengan hak *eigendom* (tanah Partikelir), sangatlah sulit kemungkinan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dengan hak yang

²² *Ibid*, Hal. 197

cukup kuat dan dengan jangka waktu penguasaan yang cukup lama. Padahal seiring dengan politik monopoli negara dalam penguasaan tanaman-tanaman ekspor diperlukan penguasaan tanah dengan jangka waktu yang lama.

Sebelum berlakunya Agraris Wet, pengusaha yang membutuhkan tanah yang luas bagi kegiatan usaha dibidang perkebunan adalah dengan cara menyewa tanah kepada pemerintah. Tanah yang disewakan adalah tanah-tanah yang belum dikuasai dan diusahakan oleh rakyat (tanah Negara "kosong"). Pada tahun 1839 sejalan dengan dilaksanakannya *cultuur stelsel* tidak lagi diadakan persewaan tanah, tetapi dengan berlakunya *Algemeene Maatregel Bestuur (AMVB) Stb. 1856-64* secara tegas dibuka kembali kesempatan untuk menyewa tanah dari Pemerintah.

Agraris Wet yang diberlakukan pada tahun 1870 dengan Stb. 1870-55 adalah merupakan tambahan ayat-ayat baru atas pasal 62 Regerings Reglement Hindia Belanda tahun 1854. Dengan bertambahnya 5 ayat baru tersebut (ayat 4 sampai ayat 8) maka pasal 62 RR tersebut menjadi 8 ayat. Adapun isi dari Agraris Wet tersebut:

- (1) Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah.
- (2) Dalam larangan di atas tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas, yang diperuntukkan bagi perluasan kota dan desa serta pembangunan kegiatan-kegiatan usaha kerajinan.

²³ Budi Harsono, *Op. Cit.*, Hal. 33

- (3) Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi. Tidak termasuk yang boleh disewakan adalah tanah-tanah kepunyaan orang-orang pribumi asal pembukaan hutan, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat penggembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa.

Tambahan Agraris Wet tahun 1870

- (4) Menurut ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi, diberikan tanah dengan hak erfpacht selama tidak lebih dari tujuh puluh lima tahun.
- (5) Gubernur Jenderal jangan sampai terjadi pemberian tanah yang melanggar hak-hak rakyat pribumi.
- (6) Gubernur Jenderal tidak boleh mengambil tanah-tanah kepunyaan rakyat asal pembukaan hutan yang digunakan untuk keperluan sendiri, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat penggembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa, kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan pasal 133 atau untuk keperluan penanaman tanaman-tanaman yang diselenggarakan atas perintah Penguasa menurut peraturan-peraturan yang bersangkutan, semuanya dengan pemberian ganti kerugian yang layak.
- (7) Tanah yang dipunyai oleh orang-orang pribumi dengan hak pakai pribadi yang turun-temurun (yang dimaksudkan adalah: hak milik adat) atas permintaan pemilikinya yang sah dapat diberikan kepadanya dengan hak eigendom, dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan sebagai yang ditetapkan dengan ordonansi dan dicantumkan dalam surat eigendommenya yaitu yang mengenai kewajibannya terhadap negara dan desa yang bersangkutan, demikian juga mengenai kewenangannya untuk menjualnya kepada non pribumi.
- (8) Persewaan atau serahpakai tanah oleh orang-orang pribumi kepada non-pribumi dilakukan menurut ketentuan yang diatur dengan ordonansi.²³

Dengan berlakunya Agraris Wet tersebut kesempatan bagi para pengusaha besar untuk mendapatkan tanah yang relatif luas dengan jangka waktu penguasaan yang lebih lama dapat tersedia.

Sejalan dengan semangat liberalisme yang sedang berkembang, para pengusaha besar Belanda di negeri Belanda yang mempunyai kelebihan modal dan ingin menginvestasikan di bidang usaha baru, menuntut penggantian sistem monopoli Negara dan *cultuur stelsel* (peraturan tanam paksa) dengan sistem persaingan bebas dan sistem kerja bebas berdasarkan konsepsi kapitalisme liberal. Tuntutan untuk mengkahiri berlakunya *cultuur stelsel* tersebut didasarkan kepada pertimbangan kemanusiaan yang dilakukan oleh golongan tertentu di negeri Belanda, yang melihat penderitaan yang cukup hebat yang dirasakan oleh kalangan petani di Jawa. Penderitaan ini terjadi sebagai akibat penyalahgunaan wewenang dalam melaksanakan *cultuur stelsel* oleh para pejabat yang bersangkutan. Sebaliknya ada golongan yang berusaha untuk tetap memberlakukan sistem kerja paksa dan tanam paksa, dengan pertimbangan efektifitas pemberlakuan sistem *cultuur stelsel* ini dianggap telah mampu menyelamatkan negeri Belanda dari krisis keuangan yang pernah melanda mereka. Krisis ini terjadi sebagai akibat dari perang pemisahan dengan Belgia di Eropa dan perang dengan Diponegoro di Jawa.

²³ *Ibid*, Hal. 35

Perjuangan para pengusaha besar Belanda, pada akhirnya membuahkan hasil dengan lahirnya Undang-undang rancangan de Waal yang dikenal dengan Agrarische Wet. Agrarische Wet mengubah politik pertanahan baru bagi Hindia Belanda, dari sistem monopoli negara menjadi sistem berusaha bebas bagi swasta di bidang perkebunan besar. Tujuan utama Agrarische Wet adalah membuka kemungkinan dan memberikan jaminan hukum kepada para pengusaha besar agar dapat berkembang di Hindia Belanda untuk membuka hutan dengan diberi hak erfpacht yang berjangka waktu sampai dengan 75 tahun, serta diberi kewenangan seluas-luasnya kepada pemegang hak untuk menikmati sepenuhnya kegunaan tanah kepunyaan pihak lain. Di samping itu hak erfpacht dapat juga dibebani *hypotheek*, sehingga terbuka kemungkinan bagi pengusaha untuk memperoleh kredit yang dibutuhkan dengan menunjuk tanahnya sebagai agunan.

Ketentuan dalam Agraris Wet dalam pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan. Salah satu aturan pelaksanaan yang penting untuk diperhatikan adalah **Koninlijk Besluit** yang dikenal dengan sebutan **Agrarisch Besluit** (S.1870-118). Di dalam pasal 1 Agraris Besluit dimuat asas **Domein Verklaring** yang sangat penting bagi

perkembangan dan pelaksanaan hukum tanah administrasi Hindia Belanda. Dinyatakan dalam pasal 1 Agraris besluit:

"Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam pasal 2 dan 3 Agrarische Wet, tetap dipertahankan asas, bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendomnya, adalah domein (milik) Negara".²⁴

Dari ketentuan ini jelas bahwa hak-hak rakyat atas tanah yang bersumber dan berlandaskan pada hukum adat kurang dihargai oleh Pemerintah. Pada mulanya Agraris Besluit hanya berlaku untuk Jawa dan Madura saja, demikian pula ketentuan dalam pasal 1 yang lebih dikenal dengan asas Domein Verklaring juga hanya berlaku untuk Jawa dan Madura, tetapi dengan ordonansi yang diundangkan dalam Stb.1875-119a domein tersebut juga diundangkan diluar Jawa dan Madura.

Asas Domein Verklaring dalam Agrarisch Besluit yang merupakan ketentuan pelaksanaan dari Agrarisch Wet, dalam pelaksanaannya lebih ditujukan untuk melakukan perampasan terhadap tanah-tanah adat yang tidak terdaftar dan tidak ada bukti pemilikannya, sehingga negara mempunyai kesempatan untuk menawarkan tanah-tanah tersebut kepada para investor.

Menurut Boedi Harsono dalam bukunya Hukum Agraria Indonesia (1999 : 45) yang mengutip pendapat Van vollenhoven dalam bukunya yang berjudul *De Indonesier en*

zijn grond, mengancam keras terhadap praktek pelaksanaan peraturan-peraturan pertanahan yang merugikan rakyat sebagaimana dimaksudkan dalam *domein verklaring*. Menurutnya ada 3 penafsiran lain mengenai tanah-tanah yang tercakup dalam *domein verklaring*:

- a. tanah *domein* Negara adalah yang bukan tanah hak eigendom yang diatur dalam KUH Perdata;
- b. tanah *domein* negara adalah yang bukan tanah hak eigendom, hak agrarisch eigendom dan bukan pula tanah milik rakyat yang telah bebas dari kungkungan Hak Ulayat;
- c. tanah *domein* Negara adalah yang bukan tanah eigendom, hak agrarisch eigendom dan bukan pula tanah milik rakyat, baik yang sudah maupun yang belum bebas dari kungkungan Hak Ulayat.²⁵

Adanya Penafsiran lain terhadap *domein verklaring* (selain penafsiran Pemerintah) bertujuan untuk memberikan/mewujudkan perlindungan bagi hak-hak rakyat pribumi, hak milik adat dan tanah-tanah ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat, namun dalam praktek pelaksanaan peraturan perundang-undangan pertanahan yang berlaku adalah penafsiran oleh Pemerintah Hindia Belanda, yang menganggap semua tanah-tanah yang dipunyai rakyat dengan status hak milik adat dan tanah-tanah ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat yang tidak dapat ditunjukkan bukti kepemilikannya adalah tanah *Domein* Negara.

²⁴ **Ibid**, Hal. 42

²⁵ **Ibid**, Hal. 45

Dalam pengertian ini status hak milik adat yang secara faktual diakui dan dihormati oleh masyarakat hukum adat, oleh Pemerintah Hindia Belanda tidak disamakan kedudukannya dengan hak Eigendom sebagaimana diatur dalam **Burgerlijk Wetboek (BW)**. Politik hukum lain dizaman penjajahan yang cukup penting adalah apa yang dikenal dengan **Teori Domein Raffles** (BH.49). Teori ini dikemukakan pada saat Pemerintahan Sisipan Inggris tahun 1811-1816 oleh **Thomas Stamford Raffles** yang bertujuan untuk memberikan landasan hukum dan mempertanggungjawabkan pungutan yang diadakannya pada waktu menjabat Lieutenant Governor di Jawa.

Berdasarkan hasil penelitian tentang pemilikan tanah di Jawa yang dilakukan oleh anak buahnya, diketahui bahwa semua tanah adalah milik para Raja, sedang rakyat hanya sekedar memakai dan menggarapnya. Atas dasar ini, setelah kekuasaan berpindah pada Raja Inggris, maka status tanah yang selama ini milik para Raja di Jawa beralih pula pada kekuasaan raja Inggris. Dengan demikian, sesuatu yang diberikan oleh rakyat kepada Raja, mulai saat itu wajib dibayarkan kepada Raja Inggris.²⁶ Semasa pemerintahan Hindia Belanda berlaku dua sistem hukum pertanahan yaitu Hukum Tanah Adat dan Hukum Tanah Barat sebagaimana diatur

dalam Buku II Burgerlijk Wetboek (BW). Hukum tanah Adat berlaku bagi para penduduk pribumi, sedangkan aturan pertanahan yang diatur dalam Buku II BW berlaku bagi golongan Eropa dan Timur Asing.

Berlakunya Buku II BW bagi golongan Eropa dan Timur asing di Hindia Belanda mengikuti berlakunya BW di Belanda yang secara *mutatis mutandis* diberlakukan di Hindia Belanda. Berlakunya ini didasarkan kepada asas ***konkordansi (concordantie beginsel)*** sebagaimana dinyatakan dalam ayat (2) pasal 131 IS. Arti asas konkordansi ini adalah bahwa terhadap orang Eropa yang berada di Indonesia diperlakukan hukum perdata asalnya, yaitu hukum perdata yang berlaku di negeri Belanda.²⁶ Pada zaman pemerintahan Jepang, politik hukum pertanahan mengikuti politik hukum nasional yang berlaku. Semua peraturan-peraturan dan perundang-undangan yang berlaku pada zaman Hindia Belanda masih tetap berlaku. Dalam Undang-Undang nomor 1 tahun 1942, tanggal 7 Maret 1942, pasal 3, yang dikeluarkan oleh Pembesar Bala tentara Dai Nippon untuk Jawa dan Madura disebutkan:

"Semua badan-badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum, dan undang-undang dari pemerintah yang dulu, tetap diakui

²⁶ **Ibid**, Hal. 49

²⁷ Asis Safioedin, **Beberapa Hal tentang Burgerlijk Wetboek**, Alumni,

buat sementara waktu, asal saja tidak bertentangan dengan aturan Pemerintah Militer".²⁸

2. Politik Hukum Pertanahan Setelah Indonesia Merdeka.

Walaupun bangsa Indonesia telah merdeka di tahun 1945, politik hukum nasional termasuk politik hukum pertanahan kondisinya sama seperti ketika zaman penjajahan Jepang, yaitu semua peraturan dan undang-undang dari zaman Hindia Belanda tetap berlaku berdasarkan pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 dan Peraturan Pemerintah no. 2 th. 1945, tanggal 10 Oktober 1945. Oleh karena itu, peraturan tentang tanah sebagaimana diatur dalam buku II BW tetap berlaku di Indonesia.

Namun karena UUD 1945 tidak mengenal rasdiskriminasi atau penggolongan penduduk, maka penggolongan penduduk sebagaimana dahulu diatur berdasarkan pasal 163 IS tidak dipakai karena bertentangan dengan UUD 1945 dan Pancasila. Hanya karena terpaksa peraturan-peraturan dari zaman penjajah diberlakukan walaupun tidak serasi dengan kondisi alam kemerdekaan. Bahkan Asis Safioedin menganggap sebagai suatu keganjilan yang besar dalam zaman negara merdeka dari belenggu penjajahan, apalagi

Bandung, 1982, Cet. IV, Hal. 19

²⁸ **Ibid**, Hal. 54

diketahui bahwa undang-undang, peraturan-peraturan yang ada pada zaman Hindia Belanda hanyalah bertujuan untuk memenuhi kepentingan negara dan bangsa Belanda di Indonesia.²⁹ Perubahan politik pertanahan nasional secara besar-besaran dan militan terjadi pada saat diberlakukannya Undang-undang Pokok Agraria (UU no.5 th. 1960 LN 1960 - No.104) tanggal 24 September 1960.

Berlakunya UUPA sekaligus mencabut beberapa peraturan yang berasal dari zaman penjajahan yang sebenarnya tidak pantas diberlakukan dizaman kemerdekaan. Ketentuan-ketentuan yang dicabut antara lain :

1. "Agraris Wet" (S.1870-55) sebagai yang termuat dalam pasal 51 "Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie" (S.1925-447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu;
2. a. "Domein Verklaring" tersebut dalam pasal 1 "Agrarisch Besluit" S.1870-118;
- b. "Algemene Domeinverklaring" tersebut dalam S.1875-119a;
- c. "Domeinverklaring untuk Sumatera" tersebut dalam pasal 1 dari S.1874-94f;
- d. "Domeinverklaring untuk keresidenan Menado" tersebut dalam pasal 1 dari S.1877-55;
- e. "Domeinverklaring untuk residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo" tersebut dalam pasal 1 dari S.1888-58;
3. Koninklijk Besluit tanggal 16 April 1872 No. 29 (S.1872-117) dan peraturan pelaksanaannya;
4. Buku ke-II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-

²⁹ **Ibid**, Hal. 55

ketentuan mengenai *hypothek* yang masih berlaku mulai berlakunya Undang-Undang ini;³⁰

Karena UUPA mengandung pula ketentuan tentang ruang angkasa yang tertuang dalam pasal 1 ayat 2, maka ketentuan BW yang memuat ketentuan tentang ruang angkasa dianggap telah dicabut pula.

Dengan demikian UUPA melenyapkan adanya dualisme hukum dalam bidang hukum agraria (hukum pertanahan), sehingga di Indonesia hanya dikenal satu hukum pertanahan nasional yaitu hukum tanah yang berdasarkan hukum adat saja. Demikian pula hanya dikenal satu jenis tanah saja yaitu tanah Indonesia. Kondisi ini sangat berbeda dengan di zaman Hindia Belanda yang membagi tanah-tanah menjadi dua bagian yaitu tanah Indonesia (pribumi) dan tanah Eropa. Tidak berlakunya pasal-pasal tertentu dalam KUHPerdara (setelah berlakunya UUPA) bukan berarti hak-hak yang ada yang bersumber pada hukum tanah barat tersebut ikut hapus karenanya. Tetapi bukan berarti pula bahwa hak-hak tersebut masih tetap berlangsung. Dengan berlakunya UUPA hak-hak tersebut dikonversi menjadi salah satu hak yang baru menurut UUPA atau menghapuskannya sama sekali. Perubahan penting lainnya terjadi dengan keluarnya Surat Edaran Mahkamah Agung no. 3 th. 1963 yang

³⁰ Periksa Diktum Memutuskan dari UUPA

ditujukan kepada semua Ketua Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi di seluruh Indonesia tanggal 5 September 1963. Surat bernomor 1115/P/3292/M/1963 merupakan edaran Mahkamah Agung tentang gagasan untuk menganggap Burgerlijk Wetboek tidak sebagai undang-undang, melainkan hanya sebagai suatu dokumen yang hanya menggambarkan suatu kelompok hukum tak tertulis. Namun pendapat umum sekarang tetap menganggap bahwa KUHPerdara (BW) tetap sebagai undang-undang dengan memberikan keleluasaan kepada hakim untuk menerapkan atau mengabaikan sesuai dengan tuntutan rasa keadilan yang berkembang.

3. Hak Pengelolaan Dalam Konstelasi Hukum Tanah Nasional

Pada tahun 1953 lahir Peraturan Pemerintah no. 8 th. 1953 yang menetapkan adanya suatu Hak Penguasaan atas tanah. Keluarnya PP no.8 th.1953 ini untuk memenuhi tuntutan dari daerah-daerah otonom untuk dapat membeli tanah untuk keperluan tugasnya. Sebelumnya kesempatan daerah-daerah ini untuk membeli tanah dihentikan karena masa transisi, dan pemerintah sedang mengadakan pengkajian terhadap hak-hak tanah yang bersumber dari BW.

Isi penting dari PP no.8 th.1953 adalah menetapkan adanya suatu Hak Penguasaan yang berisikan:

- a. merencanakan peruntukan, penggunaan tanah tersebut;
- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- c. menerima uang pemasukan/ganti dan atau uang wajib tahunan.

Selanjutnya istilah Hak Penguasaan dipergunakan pula dalam Surat Keputusan Menteri Agraria no. SK VI/5/Ka tanggal 20 Januari 1992, juga dalam Surat Edaran dari Menteri Agraria cq Kepala Biro Perencanaan dan perundang-undangan yang ditujukan kepada Kepala Inspeksi Agraria Jawa Barat tanggal 1 Maret 1962 no. Ka.3/1/1. Penggunaan istilah yang sama juga dapat dijumpai dalam Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria no. SK 12/Ka/1973 tentang Konversi hak Opstal dan Erfpacht di atas tanah Eigendom Kotapraja. UUPA sendiri tidak menyebut secara jelas hak Pengelolaan dalam batang tubuhnya, tetapi hanya tersirat dalam penjelasan umum yang berbunyi:

"Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan tegas. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelola kepada suatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (pasal 2 ayat 4)"

Ketentuan yang cukup jelas dapat dilihat dalam Peraturan menteri Agraria no. 9 tahun 1965 yang menetapkan pelaksanaan konversi Hak penguasaan atas tanah Negara dan ketentuan-ketentuan kebijakan selanjutnya. Pasal 1 mengatur tentang konversi Hak Penguasaan terhadap tanah yang dipergunakan sendiri yaitu menjadi hak pakai. Sedang dalam pasal 2 ditetapkan bahwa selain untuk instansi sendiri tanah tersebut juga dimaksudkan untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan itu dikonversi menjadi Hak Pengelolaan dan berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk instansi yang bersangkutan.

Dalam pasal 6 dinyatakan luas dari hak Pengelolaan sebagai berikut:

- a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;
- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- c. menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak pakai yang berjangka waktu (6) enam tahun;
- d. menerima uang pemasukan/ganti rugi dan atau uang wajib tahunan.

Di tahun 1966 lahir kembali Peraturan Menteri Agraria no. 1 th.1966 yang menetapkan bahwa Hak pakai dan hak Pengelolaan harus didaftarkan pada Kantor Pendaftaran Tanah.

Kemudian di tahun 1974 lahir Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 5 tahun 1974 yang mengatur Ketentuan mengenai penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan. Dalam pasal 2 ayat (1), yang merupakan perubahan seperlunya atas Peraturan Menteri Agraria nomor 9 tahun 1965, dinyatakan tentang luasnya hak Pengelolaan yang meliputi:

- a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan ;
- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- c. menyerahkan bagian-bagian daripada 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-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 agraria yang bersangkutan.

Untuk menyempurnakan Hak Pengelolaan yang telah ada, pada tahun 1977 lahir Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 1977 yang menjabarkan kewenangan pemegang hak pengelolaan yaitu :

- a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
- c. menyerahkan bagian-bagian daripada 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 sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jika dicermati pengaturan Hak Pengelolaan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 1977, maka di atas tanah dengan status Hak Pengelolaan dapat diberikan hak-hak lain kepada pihak ketiga seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dengan suatu perjanjian antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga tersebut.

Pengaturan terbaru mengenai Hak Pengelolaan diatur dalam 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. Dalam ketentuan umum disebutkan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Selain itu diatur pula tentang subyek hukum yang boleh mendapatkan Hak Pengelolaan dan tata cara untuk memperoleh Hak Pengelolaan.

Walaupun Hak Pengelolaan telah mendapatkan kejelasan tentang status dan isi (kewenangannya), karena telah diatur dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala

Badan Pertanahan Nasional nomor 9 tahun 1999, tetapi jika dikaitkan dengan ketentuan dalam pasal 16 UUPA dipandang masih belum memadai, karena seharusnya diatur dengan peraturan setingkat undang-undang. Pengukuhan keberadaan Hak Pengelolaan melalui Undang-undang memang telah dilakukan yaitu dalam UU nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun, juga di dalam UU nomor 21 tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan UU nomor 20 tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang nomor 21 tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah, tetapi masih bersifat parsial dan belum terunifikasi. Untuk itu upaya untuk memasukkan ketentuan Hak Pengelolaan dalam kesatuan dan kesetaraan dengan hak-hak atas tanah lainnya terus dilakukan. Salah satu contoh dapat dilihat dalam Rancangan Undang-undang Tentang Pertanahan yang pernah disampaikan dalam diskusi tanggal 29 Maret 2001 di Badan Pertanahan Nasional. Pasal 23 ayat (1) RUU ini berbunyi :

- (1) Hak-hak atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional adalah:
 - a. Hak milik, sebagai hak perorangan yang terkuat dan terpenuh yang diatur dalam Hukum Tanah Nasional yang tertulis mengandung kewenangan untuk memakai bidang tanah yang dihaki tanpa batas waktu guna memenuhi keperluan pribadi pemegang hak dan keluarganya;
 - b. Hak Pakai, sebagai hak perorangan atas tanah, mengandung kewenangan untuk memakai bidang tanah yang dihaki guna kepentingan publik atau selama

jangka waktu tertentu atau selama digunakan untuk keperluan tertentu guna memenuhi keperluan sesuai dengan tujuan pemberian haknya.

Ini berarti RUU tentang Pertanahan ini mengklasifikasi hak-hak atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional hanya dalam dua jenis yaitu Hak Milik dan Hak Pakai. Sedangkan berbagai macam hak atas tanah sebagaimana diatur dalam pasal 16 UUPA sudah tidak dikenal dalam RUU ini, tetapi merupakan bagian dari dua macam hak atas tanah tersebut di atas. Pengaturan tentang semacam Hak Pengelolaan sebagaimana selama ini dikenal dapat dilihat dalam pasal 28 yang berbunyi:

- (1) Hak Pakai Publik diberikan kepada Instansi Pemerintah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan Badan Hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk yang seluruh modalnya dimiliki oleh Pemerintah.
- (2) Kewenangan pemegang Hak Pakai Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
 - a. merencanakan peruntukan dan penggunaan bidang tanah yang dikuasainya sesuai dengan pemberian haknya;
 - b. Menggunakan bagian-bagian bidang tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
 - c. Menyerahkan bagian-bagian bidang tanah tersebut kepada pihak-pihak lain yang memerlukan bagi pelaksanaan usaha atau kebutuhannya.

Dengan demikian, jika melihat pada kewenangan yang dimiliki oleh pemegang/penguasa hak atas tanah, maka apa yang selama ini dikenal dengan Hak Pengelolaan, dalam

RUU ini dikenal dengan **Hak Pakai Publik**. Dalam Era Otonomi Daerah berdasarkan UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, perkembangan politik hukum tanah nasional dapat dilihat dalam pasal 11 ayat (2) yang berbunyi :

"Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, **pertanahan**, koperasi, dan tenaga kerja."

Selanjutnya di dalam PP nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, khusus tentang kewenangan Pemerintah Pusat dalam pertanahan dapat dijumpai dalam pasal 2 ayat (3) butir 14 yang menentukan bahwa kewenangan lain diluar kewenangan yang diberikan dalam UU nomor 22 tahun 1999 adalah:

- a. penetapan persyaratan pemberian hak-hak atas tanah,
- b. penetapan persyaratan *landreform*,
- c. penetapan standar administrasi pertanahan,
- d. penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan,
- e. penetapan Kerangka Dasar Kadastral Nasional dan Pelaksanaan Pengukuran Kerangka Dasar Kadastral Nasional Orde I dan II.

Karena UU nomor 22 tahun 1999 menganut sistem kewenangan residu, artinya diluar kewenangan yang telah ditentukan, maka sisa kewenangan yang ada menjadi

kewenangan daerah. Oleh karena itu, kewenangan yang dimiliki oleh Daerah Kabupaten dan Daerah kota adalah segala kewenangan diluar kewenangan yang telah ditetapkan dalam pasal 2 ayat (3) butir 14 tersebut. Namun demikian, khusus mengenai Hak Pengelolaan aturan yang berlaku adalah yang ditetapkan dalam 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. Hal ini karena untuk memperoleh Hak Pengelolaan penetapan persyaratannya masih merupakan kewenangan pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat (3) butir 14a PP nomor 25 tahun 2000.

BAB III

HAK PENGELOLAAN YANG DIBERIKAN OLEH NEGARA MERUPAKAN MODAL NEGARA YANG DISETORKAN DALAM PT PERSERO

1. PT Persero dalam Memperoleh Hak Pengelolaan

Pasal 67 Peraturan Menteri Agraria nomor 9 tahun 1999 menentukan bahwa:

- (1) Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada;
 - a. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;
 - b. Badan Usaha Milik Negara;
 - c. Badan Usaha Milik Daerah;
 - d. PT.Persero;
 - e. Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk Pemerintah.
- (2) Badan-badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan Hak pengelolaan sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah.

Jika mencermati bunyi pasal 67 Peraturan Menteri Agraria di atas, jelas bahwa Hak Pengelolaan hanya dapat diberikan kepada badan hukum tertentu yang sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah. Jadi tidak dapat diberikan kepada individu atau perorangan. Demikian pula tentang badan hukum yang dapat memperoleh hak Pengelolaan hanyalah badan-badan hukum Pemerintah baik yang bergerak dalam bidang pelayanan publik (pemerintahan) atau yang bergerak dalam bidang bisnis, seperti BUMN/BUMD, PT Persero dan

sebagainya. Dengan demikian badan hukum swasta tidak memiliki peluang untuk mendapatkan Hak Pengelolaan.⁴¹

Salah satu badan hukum yang ditetapkan dan boleh mendapatkan Hak Pengelolaan adalah PT Persero sebagaimana dimaksud oleh PP No. 12 Tahun 1998. Dalam pasal 1 diatur bahwa:

"PERSERO adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969 yang berbentuk Perseroan Terbatas atau PT yang seluruh atau paling sedikit 51% saham yang dikeluarkannya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan modal secara langsung".

Inti dari PERSERO adalah:

- a. merupakan BUMN (berdasarkan UU no. 9 th. 1969)
- b. berbentuk PT (sesuai dengan UU no. 1 th. 1995)
- c. minimum 51% atau seluruh sahamnya dimiliki oleh Negara,
- d. melalui penyertaan modal secara langsung (yang ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah atau PP).⁴²

Sehubungan dengan penyertaan modal disebutkan bahwa setiap penyertaan modal Negara kedalam modal saham Perseroan Terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP). Ini mengandung maksud bahwa penyertaan modal oleh Negara tersebut adalah kekayaan Negara yang telah dipisahkan.

Dengan ditentukan bahwa setiap penyertaan modal Negara ke dalam PT ditetapkan dengan Peraturan

⁴¹ Eman Ramelan, *Op. Cit.*, Hal. 196

⁴² I.G. Rai Widjaja, *Hukum Perusahaan dan Undang-undang dan Peraturan Pelaksana di Bidang Usaha*, Kesaint Blanc, Jakarta, 2000, Hal. 196

Pemerintah, maka setiap perubahan baik penambahan maupun pengurangannya ditetapkan pula dengan Peraturan Pemerintah. Sedangkan pelaksanaan penyertaan modal Negara tersebut dan perubahannya dilakukan menurut ketentuan yang diatur dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1995. Jika kembali menelaah bunyi pasal 1 PP nomor 12 tahun 1998 jelas bahwa PERSERO adalah BUMN yang pembentukannya didasarkan kepada UU nomor 9 tahun 1969, tetapi bentuknya adalah Perseroan Terbatas. Artinya bahwa semua ketentuan mengenai Perseroan Terbatas sebagaimana di atur dalam UU nomor 1 tahun 1995 mengikat Persero.

Akan lebih jelas kalau mengkaji bunyi pasal 2 dari UU no. 9 th. 1969 yang menyatakan bahwa "PERSERO" adalah perusahaan dalam bentuk perseroan terbatas seperti diatur menurut ketentuan-ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (Stbl.1847:23 sebagaimana yang telah beberapa kali diubah dan ditambah), baik yang saham-sahamnya untuk sebagian maupun seluruhnya dimiliki oleh Negara.³³ Sementara berdasarkan pasal 128 UU no. 1 th. 1995 ketentuan-ketentuan dalam KUHD yang mengatur tentang PT, yang telah diatur oleh UU nomor 1 tahun 1995 dinyatakan tidak berlaku. Pasal 1 UU nomor 1 tahun 1995 memberi batasan Perseroan Terbatas sebagai berikut:

"Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut perseroan adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya".

Dengan demikian, PT Persero yang dimaksud oleh pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional nomor 9 tahun 1999 adalah Badan Usaha Milik Negara yang didirikan berdasarkan UU nomor 9 tahun 1969, berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang tunduk pada UU nomor 1 tahun 1995, minimal 51% sahamnya dimiliki oleh Negara, dan pemilikan saham tersebut melalui penyertaan modal secara langsung yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Sebuah Perseroan Terbatas (berbadan Hukum) yang dapat memperoleh Hak Pengelolaan adalah yang memiliki tugas dan fungsi yang berkaitan dengan pengelolaan tanah. Adapun prosedur agar sebuah PT dapat memperoleh Hak Pengelolaan di atur dalam pasal 68-75 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 9 tahun 1999. Prosedur yang harus dilalui antara lain:

1. Mengajukan Permohonan tertulis kepada pejabat yang berwenang, dalam hal ini kepada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan memuat:

³¹ Rudhi Prasetya, **Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas**, Citra Aditya Bakti, Bandung

- identitas atau keterangan mengenai pemohon yang meliputi nama Badan Hukum, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya;
- keterangan mengenai tanahnya (bukti kepemilikan, letak dan batas tanah, jenis tanah, rencana penggunaan tanah, status tanahnya)
- keterangan lainnya (seperti jumlah bidang tanah, luas dan status tanah yang dimiliki dan yang dimohon, dan keterangan lain yang dianggap perlu).

Permohonan hak pengelolaan harus dilampiri dengan bukti/surat misalnya foto kopi identitas pemohon, rencana perusahaan, penunjukan/penyerahan dari Pemerintah, izin lokasi, surat pernyataan atau bukti bahwa seluruh modalnya dimiliki oleh pemerintah dan lain-lain.

2. Setelah menerima permohonan hak pengelolaan tersebut, Kepala Kantor Pertanahan akan:
 - a. melakukan pemeriksaan dan penelitian terhadap kebenaran data juridis dan data fisik serta kelayakan permohonan dan mencatatnya dalam formulir isian yang telah ditentukan serta kemudian memberikan tanda terima atas berkas permohonan tersebut;
 - b. melakukan pengukuran (jika belum ada surat ukurnya)
3. Selanjutnya kepala kantor memerintahkan kepada:
 - a. Kepala seksi HAT atau petugas yang ditunjuk untuk memeriksa permohonan hak terhadap tanah yang sedang didaftar;
 - b. Tim penelitian tanah untuk memeriksa permohonan hak terhadap tanah instansi pemerintah yang belum di daftar;
 - c. Panitia Pemeriksa Tanah A untuk memeriksa permohonan hak terhadap selain yang diperiksa sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b di atas.

Setelah berkas-berkas permohonan itu dianggap cukup, maka selanjutnya dikirim ke kantor Wilayah Pertanahan Nasional dengan disertai pendapat dari Kepala Kantor Pertanahan.

4. Setelah menerima berkas permohonan tersebut Kanwil BPN akan :
 - memeriksa dan meneliti kelengkapan dan kebenaran juridis dan fisik;
 - memeriksa kelayakan permohonan hak.

Jika permohonan itu dianggap telah memenuhi syarat, selanjutnya berkas dikirim pada Menteri Negara Agraria (Kepala Kantor Pertanahan Nasional) dengan disertai pendapat dan pertimbangan dari Kanwil BPN.

5. Pada saat menerima berkas dari Kanwil, Menteri/Kepala BPN akan:
 - memeriksa dan meneliti kelengkapan serta kebenaran dari segi yuridis dan fisik;
 - memperhatikan dan mempertimbangkan pendapat dari Kanwil ;
 - memutuskan mengabulkan atau menolak permohonan tersebut. (Eman 198-199)

Apabila permohonan Hak Pengelolaan itu dikabulkan, maka Menteri/Kepala BPN akan menerbitkan Keputusan pemberian Hak Pengelolaan. Dengan keluarnya Keputusan ini bukan berarti secara otomatis melahirkan Hak pengelolaan, hal ini karena keputusan pemberian Hak Pengelolaan masih harus didaftarkan untuk mendapatkan sertifikat. Hal lain yang perlu diperhatikan adalah bahwa dalam memperoleh Hak Pengelolaan ini, menurut Permen Agraria nomor 4 tahun 1998 jo. Nomor 6 tahun 1998 pemohon Hak Pengelolaan tidak dikenai kewajiban untuk membayar uang pemasukan. Tetapi menurut PP nomor 36 tahun 1997 dikenai pengenaan bea perolehan hak yang harus dipenuhi sebelum hak tersebut didaftarkan.

Kepala Kantor Pertanahan hanya dapat melakukan pendaftaran Hak Pengelolaan setelah pemohon (wajib pajak) menyerahkan salinan surat setoran bea perolehan hak.³⁴

2. Modal PT Persero

Setelah diketahui proses PT Persero dalam mendapatkan hak Pengelolaan, selanjutnya akan dikaji keberadaan Hak Pengelolaan dalam modal PT Persero.

Dalam pasal 1 UU nomor 1 tahun 1995 disebutkan bahwa Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham-saham. Yang dimaksud dengan **modal dasar** menurut Rudy Prasetya adalah keseluruhan nilai nominal saham yang maksimum dapat diterbitkan oleh PT. Dari pengertian ini jelas bahwa Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang melakukan kegiatan usahanya dengan modal dasar yang terbagi dalam saham-saham. Ketentuan besarnya modal dasar dalam Perseroan Terbatas diatur dalam pasal 25 ayat (1) dan pasal 26 ayat (1) dan ayat (2) UU nomor 1 tahun 1995 yaitu :

Pasal 25

³⁴ Eman Ramelan, **Op. Cit.**, Hal. 198-199

- (1) Modal dasar perseroan paling sedikit Rp 20.000.000,- (dua puluh juta rupiah)

Pasal 26

- (1) Pada saat pendirian perseroan, paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari modal dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 25 harus telah ditempatkan.
- (2) Setiap penempatan modal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus telah disetor paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari nilai nominal setiap saham yang dikeluarkan.
- (3) Seluruh saham yang dikeluarkan harus disetor penuh pada saat pengesahan perseroan dengan bukti penyeteroran yang sah.
- (4) Pengeluaran saham lebih lanjut setiap kali harus disetor penuh.

Dari ketentuan di atas mengandung pengertian bahwa pada waktu akta pendirian ditandatangani paling sedikit sudah ada 25% (dua puluh lima) persen saham yang telah disanggupi oleh para pendiri sebagai aset awal perseroan dalam wujud tagihan kepada para pendiri. Jumlah ini dapat menjadi jaminan untuk para kreditur PT Persero. Sedikit-dikitnya 50% (lima puluh persen) dari setiap saham yang dikeluarkan (ditempatkan) harus disetor. Tetapi pada saat pengesahan berdirinya PT semua saham yang dikeluarkan sudah harus disetor penuh, demikian pula saham-saham yang diterbitkan kemudian harus langsung disetor penuh.

Jika mencermati pasal 26 dari UU nomor 1 tahun 1995 ini secara implisit terkandung pengertian, walaupun PT belum disahkan sudah dapat melakukan kegiatan usaha dengan ketentuan sudah harus memiliki modal sejumlah 25

dari seluruh saham yang dikeluarkan sebagai modal yang ditempatkan, dan 50% diantara saham yang ditempatkan itu sudah harus disetor (secara riil harus ada) pada saat akta pendirian ditandatangani. Persoalan yang timbul kemudian adalah, kalau sebelum dilakukan pengesahan PT sudah melakukan kegiatan usaha, maka sejauh mana pertanggungjawaban organ-organ yang ada dalam PT.

Dalam pasal 10 UU nomor 1 tahun 1995 disebutkan:

- (1) Perbuatan hukum yang berkaitan dengan susunan dan penyertaan modal serta susunan saham perseroan, yang dilakukan oleh pendiri sebelum perseroan didirikan, harus dicantumkan dalam Akta Pendirian
- (2) Naskah asli atau salinan resmi akta otentik mengenai perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilekatkan pada Akta Pendirian.
- (3) Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) tidak dipenuhi, maka perbuatan hukum tersebut tidak menimbulkan hak dan kewajiban bagi perseroan.

Dari ketentuan dalam pasal 10 ini jelas bahwa walaupun Perseroan belum disahkan, para pendiri sudah dapat melakukan kegiatan usaha, hanya dokumen yang mengatur tentang perbuatan hukum yang terkait dengan masa pendirian harus ditempatkan sebagai satu kesatuan dengan Akta Pendirian. Akibatnya akan bisa dipilah-pilah mana perbuatan hukum pengurus yang terkait dengan perseroan dan mana perbuatan yang menjadi tanggungjawab pribadi para pelakunya.

Jika ketentuan dalam pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) tersebut tidak dipenuhi, maka perbuatan hukum tersebut tidak akan menerbitkan hak dan kewajiban bagi perseroan. Artinya, selama perbuatan hukum tersebut tidak dicantumkan secara jelas di dalam Akta Pendirian, dan dokumen pendukungnya tidak dilekatkan/dilampirkan maka perbuatan hukum tersebut tidak mengikat perseroan, kecuali jika kemudian perbuatan hukum tersebut dikukuhkan sebagaimana diatur dalam pasal 11 UU nomor 1 tahun 1995. Pasal 11 mengatur kemungkinan pengesahan perbuatan hukum pendiri mengikat perseroan jika:

- a. perseroan secara tegas menyatakan menerima semua perjanjian yang dibuat oleh pendiri atau orang lain yang ditugaskan pendiri dengan pihak ketiga.
- b. Perseroan secara tegas menyatakan mengambil alih semua hak dan kewajiban yang timbul dari perjanjian yang dibuat pendiri atau orang lain yang ditugaskan pendiri, walaupun perjanjian tidak dilakukan atas nama perseroan; atau
- c. Perseroan mengukuhkan secara tertulis semua perbuatan hukum yang dilakukan atas nama perseroan. (pasal 11 ayat 2)

Jika perbuatan hukum tersebut tidak diterima, tidak diambil alih, atau tidak dikukuhkan oleh perseroan, maka masing-masing pendiri yang melakukan perbuatan hukum tersebut bertanggung jawab secara pribadi atas segala akibat hukum yang timbul.

3. Penyetoran Atas Saham

Pada umumnya penyetoran atas saham dilakukan dalam bentuk uang, tetapi pasal 27 UU nomor 1 tahun 1995 memberikan peluang untuk melakukan penyetoran saham dalam bentuk lainnya. Dalam pasal 27 UU nomor 1 tahun 1995 disebutkan:

- (1) penyetoran atas saham dapat dilakukan dalam bentuk uang dan atau bentuk lainnya.
- (2) Dalam hal penyetoran saham dilakukan dalam bentuk lainnya sebagaimana dimaksud ayat (1), penilaian harga ditetapkan oleh ahli yang tidak terkait pada perseroan.
- (3) Penyetoran saham dalam bentuk benda tidak bergerak harus diumumkan dalam 2 (dua) surat kabar harian.
- (4) Bagi Perseroan Terbuka setiap pengeluaran saham harus telah disetor penuh dengan tunai.

Rudy Prasetya menyatakan:

"memang merupakan trend pada akhir-akhir ini apa yang dimasukkan itu dapat berbentuk tanah-tanah, bahkan dalam bentuk saham dari PT lain yang dikenal dalam bentuk SWAP. Tetapi sudah tidak dimungkinkan penyetoran saham dalam bentuk "tenaga kerja" (nijverheid) sebagaimana diatur dalam pasal 1619 ayat (2) KUHPerdara".³⁵

Sementara I.G. Rai Wijaya memberi pengertian ahli sebagaimana dimaksud ayat (2) adalah perseorangan atau badan hukum yang disahkan oleh pemerintah, yang berdasarkan keahliannya atau pengetahuannya mempunyai kemampuan untuk menilai harga benda tersebut.³⁶

Adapun persyaratan adanya ahli dalam penafsiran harga dan persyaratan diumumkan dalam 2 (dua) surat

³⁵ **Ibid**

³⁶ I.G. Rai Widjaja, *Op. Cit.*, Hal. 170

kabar bagi penyeteroran saham dalam bentuk benda tidak bergerak adalah untuk menjamin objektivitas dan untuk mencegah timbulnya kerugian pihak ketiga. Persoalan yang timbul kemudian adalah, apakah Hak Pengelolaan yang diberikan kepada Perseroan Terbatas merupakan modal yang disetor oleh negara dan merupakan penyeteroran saham dalam bentuk lainnya sebagaimana dimaksud oleh pasal 27 UU nomor 1 tahun 1995. Kalau kita melihat pada proses PT dalam memperoleh Hak Pengelolaan yaitu melalui serangkaian proses permohonan yang dilakukan oleh PT, maka nampak bahwa permohonan ini dilakukan oleh PT setelah pengesahan, jadi setelah PT berdiri. Maka kalau Hak Pengelolaan baru diperoleh PT setelah PT berdiri, maka keberadaannya dalam PT tidak lagi merupakan modal negara yang disetor pada saat PT didirikan. Jadi tidak terkait dengan ketentuan pasal 27 UU nomor 1 tahun 1995, melainkan dengan ketentuan penambahan modal sebagaimana diatur dalam pasal 34 UU nomor 1 tahun 1995.

Selain itu telah diuraikan di muka, bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

Salah satu lembaga yang boleh mendapatkan Hak Pengelolaan, menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/

Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 9 tahun 1999 adalah PT.Persero.

Pengertian PT Persero disini menurut PP nomor 12 tahun 1969 sebagai peraturan pelaksana dari UU nomor 9 tahun 1969 menyebutnya Perusahaan Perseroan Terbatas (PT) yang tidak ada bedanya dengan Perseroan (Persero), hanya yang belakangan ini disebut Perusahaan Perseroan (Persero) karena adanya uang negara yang telah disisihkan khusus untuk itu dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Demikian pula Rudy Prasetya meyakini bahwa Persero itu tidak lain identik dengan Perseroan Terbatas, karena itu terhadap badan ini sekalipun ada unsur negara, berlaku semua ketentuan hukum bagi Perseroan Terbatas.³⁷

Sebagaimana diketahui bahwa Perseroan Terbatas didirikan dari asosiasi atau kumpulan modal, serta mempunyai karakteristik sebagai berikut :

- a. petanggungjawabannya terbatas pada kekayaan yang terhimpun dari asosiasi atau kumpulan modal;
- b. sifat mobilitas atas hak penyertaan;
- c. prinsip pengurusannya melalui suatu organ.

Adanya karakteristik pertanggungjawaban yang terbatas pada kekayaan PT sendiri adalah merupakan bukti

kemandirian PT sebagai badan hukum. Dan karakteristik inilah yang membuat banyak orang terdorong untuk menanamkan modalnya dalam PT. Wirjono Prodjodikoro menguraikan bahwa dalam Perseroan Terbatas ada kekayaan tersendiri yang terpisah dari kekayaan para persero masing-masing, dan malahan yang merupakan satu-satunya kekayaan yang dapat dipergunakan untuk membayar hutang-hutang dari Perseroan.³⁸ Menurut Rudhi Prasetya, yang dimaksud kedudukan mandiri Perseroan Terbatas adalah:

"bahwa PT dalam hukum dipandang berdiri sendiri otonom terlepas dari orang perorangan yang berada dalam PT tersebut. Di satu pihak PT merupakan wadah yang menghimpun orang-orang yang mengadakan kerjasama dalam PT, namun di lain pihak segala perbuatan yang dilakukan dalam rangka kerja sama dalam PT itu oleh hukum dipandang semata-mata sebagai perbuatan badan itu sendiri. Konsekwensinya keuntungan yang diperoleh, dipandang sebagai hak dan harta kekayaan badan itu sendiri. Demikian pula sebaliknya bila terjadi suatu utang atau kerugian dianggap menjadi beban PT sendiri yang dibayarkan dari harta kekayaan PT semata-mata. Manusia perorangan yang ada dianggap lepas eksistensinya dari PT itu".³⁹

Dengan bertitik tolak dari uraian di atas, jelas bahwa PT memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari harta pemiliknya (pemegang sahamnya). Konsekwensinya, maka semua pembiayaan, hutang dan laba yang diperoleh adalah tanggungjawab dan harta PT sendiri. Pendapat ini sebangun dengan ketentuan pendirian Persero

³⁷ *Ibid*, Hal. 92

³⁸ Wirjono Prodjodikoro, **Hukum Perkumpulan Perseroan dan Koperasi di Indonesia**, Dian Rakyat, Cet. III, 1985, Hal. 54

sebagaimana diatur dalam PP nomor 12 tahun 1998 yang menyebutkan bahwa Persero adalah BUMN yang didirikan berdasarkan UU Nomor 9 tahun 1969 yang menentukan bahwa modal persero seluruhnya atau paling sedikit 51% adalah kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal.⁴⁰ Kalau berbagai ketentuan dan pendapat di atas dihubungkan dengan pemberian hak Pengelolaan kepada Perseroan Terbatas, maka seyogyanya Hak Pengelolaan tersebut merupakan modal negara yang disetorkan kedalam Perseroan Terbatas. Persoalannya adalah bahwa modal Perseroan Terbatas seluruhnya terbagi dalam saham-saham, sehingga kalau Hak Pengelolaan dianggap sebagai modal negara yang disetor kedalam Perseroan Terbatas seyogyanya ditaksir harganya dan dirupakan saham.

Dalam praktek ternyata tidaklah demikian, karena Perseroan Terbatas pemegang Hak Pengelolaan tidak pernah menaksir dan tidak menganggap Hak Pengelolaan sebagai modal negara yang disetor kedalam Perseroan. Pernyataan ini sesuai dengan pendapat Boedi Harsono yang menganggap bahwa Hak Pengelolaan hanyalah merupakan gempilan dari hak menguasai negara.⁴¹ Kalau mencermati lebih jauh perlakuan terhadap Hak Pengelolaan yang telah dimiliki

³⁹ Rudhi Prasetya, *Op. Cit.*, Hal. 91

⁴⁰ I.G. Rai Widjaja, *Op. Cit.*

⁴¹ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, Hal. 268

oleh Perseroan Terbatas sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, paling tidak ada dua jenis perlakuan. Pertama bahwa tanah dalam status Hak Pengelolaan dipergunakan sendiri oleh Perseroan. Kedua, selain dipergunakan sendiri untuk kepentingan perseroan, juga mengatur dan menyerahkan bagian-bagian dari Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga.

Ketika tanah dengan status Hak Pengelolaan dipergunakan sendiri oleh Perseroan Terbatas nampak bahwa keberadaan Hak Pengelolaan hanyalah sebagai "pinjaman/titipan" dari negara. Hal ini karena Hak Pengelolaan hanya merupakan gempilan Hak Menguasai dari Negara yang harus didaftarkan dan diterbitkan sertifikatnya sebagai bukti haknya dan tidak dapat dipindahtangankan. Hak menguasai dari Negara ini tetap ada sebagai pelimpahan Hak Bangsa selama Negara Republik Indonesia ada sebagai negara yang merdeka dan berdaulat.

Tujuan utama pemberian Hak pengelolaan adalah, bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan.⁴² Bagian-bagian dari Hak Pengelolaan tersebut dapat diberikan kepada pihak lain dengan status Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Pemberiannya dilakukan oleh Pejabat Badan Pertanahan yang

berwenang atas usul pemegang Hak Pengelolaan. Kalau Perseroan Terbatas dalam pemberian bagian-bagian dari Hak Pengelolaan kepada pihak lain yang membutuhkan menjadi penentu, maka status Perseroan Terbatas bukan lagi seakan-akan dititipkan, melainkan menjadi regulator yang sangat penting. Bahkan dari pemberian bagian-bagian dari Hak pengelolaan pada pihak ketiga tersebut melahirkan sejumlah pendapatan bagi Perseroan Terbatas.

4. Status Hak pengelolaan dalam PT Persero.

Sebagaimana telah disebutkan di atas, sebuah Perseroan Terbatas yang hendak memohon Hak Pengelolaan haruslah melalui prosedur permohonan sebagaimana di atur dalam pasal 68-75 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 9 tahun 1999.

Salah satu persyaratan yang dilampirkan dalam surat permohonan hak tersebut adalah data yuridis dan data fisik dari tanah yang dimohonkan. Dalam pasal 68 ayat (2) ditentukan data-data itu berupa:

- a. bukti pemilikan dan atau bukti perolehan tanah berupa sertifikat, penunjukan atau penyerahan dari Pemerintah, pelepasan kawasan hutan dari instansi yang berwenang, akta pelepasan bekas tanah hak milik adat atau bukti perolehan tanah lainnya;
- b. letak, batas-batas dan luasnya (jika ada Surat Ukur atau Gambar Situasi sebutkan tanggal dan nomornya);

⁴² **Ibid**

- c. jenis tanah (pertanian non pertanian);
- d. rencana penggunaan tanah;
- e. status tanahnya (tanah hak atau tanah Negara).

Untuk mengkaji status Hak Pengelolaan (tanah dengan status Hak Pengelolaan) dalam Perseroan Terbatas dapat dilihat dari proses Perseroan Terbatas dalam memperoleh tanah yang dimohonkan Hak Pengelolaannya. Untuk mendapatkan status Hak Pengelolaan terhadap tanah Negara yang sudah dalam penguasaannya, sebuah Perseroan Terbatas harus mengeluarkan dana/biaya. Paling tidak biaya pengurusan dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB). Dalam pasal 71 Peraturan Menteri Negara Agraria nomor 9 tahun 1999 disebutkan bahwa setelah berkas diterima oleh Kepala Kantor Pertanahan salah satu hal yang diberitahukan kepada pemohon Hak Pengelolaan adalah membayar biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan permohonan tersebut dengan rinciannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Demikian pula jika mengkaji pasal 2 ayat (3) UU nomor 21 tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah, disebutkan bahwa Hak Pengelolaan merupakan salah satu objek pajak BPHTB. Pembiayaan yang lebih besar yang harus dikeluarkan oleh Perseroan Terbatas dalam mendapatkan tanah dengan status Hak Pengelolaan adalah apabila tanah

tersebut di dapat dengan cara tukar menukar, reklamasi dan pelepasan hak atau penyerahan hak. Di dalam Keputusan Presiden no.55 th.1993 disebutkan:

" bahwa yang dimaksud dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah-tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah."⁴³

Kalau keluarnya sejumlah biaya oleh Perseroan Terbatas dalam usahanya untuk memperoleh Hak Pengelolaan dikaitkan dengan kemandirian Perseroan Terbatas, jelas bahwa biaya-biaya tersebut dikeluarkan dari harta (sendiri) Perseroan Terbatas. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah, kalau Hak Pengelolaan yang merupakan "gempilan" hak menguasai dari negara diperoleh dengan mengeluarkan biaya yang berasal dari harta perseroan, bagaimana status Hak Pengelolaan tersebut dalam Perseroan, apalagi jika dikemudian hari Hak Pengelolaan yang dimiliki oleh Perseroan terbatas dapat melahirkan keuntungan-keuntungan bagi perseroan. Jika mencermati karakteristik "mandiri" dari Perseroan terbatas dan dikaitkan dengan ketentuan dalam pasal 1131 *Burgerlijk Wetboek* yang berbunyi:

"segala kebendaan si berutang, baik yang bergerak maupun yang tak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang baru

⁴³ Pasal 1 butir 2 **Keputusan Presiden** nomor 55 tahun 1993

akan ada dikemudian hari, menjadi tanggungan untuk segala perikatannya perseorangan”⁴⁴

maka status dari Hak Pengelolaan tersebut adalah aset/harta kekayaan dari Perseroan Terbatas.

Sebagai contoh dapat dilihat aturan yang berlaku bagi PT Pelindo (Persero) sebagai BUMN yang menurut ketentuan termasuk yang boleh mendapatkan Hak Pengelolaan khususnya di bidang ke Pelabuhanan.

Pemberian Hak Pengelolaan menurut Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 26/1998 tentang Penyelenggaraan Pelabuhan Laut.

Untuk kepentingan penyelenggaraan pelabuhan laut ditetapkan Daerah Lingkungan Kerja (DLKR) dan Daerah Lingkungan Kepentingan Pelabuhan Laut (DLKP). Usulan penetapan Daerah Lingkungan Kerja (DLKR) dan Daerah Lingkungan Kepentingan Pelabuhan Laut (DLKP) disampaikan oleh penyelenggara pelabuhan laut melalui Direktur Jenderal Perhubungan Laut dengan melampirkan :

- rekomendasi dari Kepala Kantor Wilayah setempat;
- hasil kajian terhadap DLKR dan DLKP yang diusulkan oleh penyelenggara pelabuhan laut;

⁴⁴ R. Subekti dan Tjitrosudibio, **Kitab Undang-undang Hukum Perdata**, Pradnya Paramitha, Jakarta, Cet. XIX, 1985, Hal. 265

- rekomendasi Bupati/Walikota dan Gubernur setempat, sebagai hasil koordinasi di tingkat Daerah;
- peta yang dilengkapi dengan batas DLKR dan DLKP.

Berdasarkan hasil usulan tersebut, Menteri Menetapkan DLKR dan DLKP setelah mendapat pertimbangan Menteri Dalam Negeri dan Menteri yang bertanggung jawab di bidang pertanahan atau yang biasa disebut dengan Surat Keputusan Bersama Menteri Perhubungan dan Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya atas dasar Surat Keputusan Bersama Menteri Perhubungan dan Menteri Dalam Negeri tersebut penyelenggara pelabuhan laut mengurus sertifikat hak atas tanah (Hak Pengelolaan) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di dalam Peraturan Pemerintah nomor 69 tahun 2001 tentang Kepelabuhanan juga diatur tentang tata cara untuk mendapatkan daerah lingkungan kerja dan daerah lingkungan kepentingan. Menurut pasal 17 ayat (1) PP ini, "penyelenggara pelabuhan mengusulkan penetapan daerah lingkungan kerja dan daerah lingkungan kepentingan kepada Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai kewenangannya".

Selanjutnya dalam pasal 17 ayat(2) ditentukan:

"Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota melakukan penelitian atas usulan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terhadap:

- a. peta usulan rencana daerah lingkungan kerja dan daerah lingkungan kepentingan pelabuhan yang dilengkapi dengan titik-titik koordinat dari atas peta topografi dan peta laut;
- b. kajian mengenai aspek keamanan dan keselamatan pelayaran; dan
- c. kajian mengenai aspek lingkungan.

Karena Peraturan Pemerintah ini lahir di era otonomi daerah berdasarkan UU nomor 22 tahun 1999, maka daerah dilibatkan/diakui kewenangannya dalam menentukan daerah lingkungan kerja dan daerah lingkungan kepentingan sesuai dengan kewenangannya. Pasal 18 ayat (1) mengatur pembagian kewenangan antara Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota dalam menentukan daerah lingkungan kerja dan daerah lingkungan kepentingan pelabuhan laut. Sedangkan pada ayat (2) diatur tentang pembagian kewenangan penentuan daerah lingkungan kerja dan daerah lingkungan kepentingan pelabuhan penyebrangan. Dengan telah ditetapkannya daerah lingkungan kerja dan daerah lingkungan kepentingan ini, baik untuk pelabuhan laut maupun pelabuhan penyeberangan, maka penetapan inilah yang dijadikan dasar dalam melaksanakan kegiatan kepelabuhan.

Pemberian Hak Pengelolaan menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan

Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal.

Perusahaan mengajukan permohonan izin lokasi kepada Kepala Kantor Pertanahan dengan dilampiri rekaman surat persetujuan penanaman modal bagi PMDN atau surat pemberitahuan persetujuan Presiden bagi PMA atau surat persetujuan prinsip dari Departemen teknis bagi non PMDN/PMA. Atas dasar izin lokasi inilah perusahaan melakukan pembebasan tanah dengan memberikan ganti rugi kepada masyarakat atau memberikan ganti rugi kepada negara apabila tanah tersebut berasal dari pembentukan areal tanah baru hasil pekerjaan reklamasi atas perairan, ataupun yang diperoleh dari pembentukan areal tanah yang diakibatkan oleh pengendapan tanah lumpur/pasir secara alamiah.

Selanjutnya perusahaan berdasarkan bukti pembebasan tersebut di atas mengajukan Permohonan Hak Pengelolaan. Dengan berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 9 tahun 1999, proses permohonan Hak Pengelolaan oleh Perseroan Terbatas dilakukan dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ini.

BAB IV

P E N U T U P

1. Kesimpulan

- a. Politik Hukum Pertanahan dalam kerangka pemberian Hak Pengelolaan baik sebelum Indonesia merdeka maupun setelah Indonesia merdeka lebih banyak berpihak kepada pengusaha dan investor.
- b. Keberadaan Hak Pengelolaan dalam PT Persero sebagai salah satu lembaga yang diperbolehkan untuk mendapatkan/menguasainya, masih menimbulkan dua posisi hukum yaitu:
 - Hak Pengelolaan yang diperoleh oleh Perseroan Terbatas berdasarkan ketentuan Surat Keputusan Menteri Perhubungan nomor KM. 26 tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Pelabuhan Laut masih merupakan harta kekayaan negara, merupakan penyerahan pengelolaannya saja dan tidak merupakan setoran modal pemerintah kepada Perseroan Terbatas. Oleh karenanya, Hak Pengelolaannya tersebut tidak dapat dijadikan obyek hak tanggungan ataupun jaminan

untuk menutup beban kerugian apabila Perseroan Terbatas tersebut mengalami pailit.

- Hak Pengelolaan yang diperoleh oleh Perseroan Terbatas berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 2 tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Ijin Lokasi dan Has atas Tanah bagi Perusahaan dalam Rangka Penanaman Modal merupakan harta kekayaan Perseroan Terbatas sendiri, karena diperoleh dari pembebasan tanah milik masyarakat atau memberikan ganti rugi kepada negara apabila tanah tersebut berasal dari pembentukan areal tanah baru hasil pekerjaan reklamasi atas perairan ataupun yang diperoleh dari pembentukan areal tanah yang diakibatkan oleh pengendapan tanah lumpur/pasir secara alamiah. Oleh karenanya, Hak Pengelolaan tersebut dapat dijadikan obyek hak tanggungan ataupun jaminan untuk menutup beban kerugian apabila Perseroan Terbatas tersebut mengalami pailit.

2. Saran

- a. Politik hukum nasional dalam kerangka pemberian Hak Pengelolaan jangan lagi menampakkan keberpihakan kepada kepentingan pengusaha dan investor, melainkan harus didasarkan kepada pertimbangan-pertimbangan kepentingan nasional.
- b. Karena Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang mandiri, maka keberadaan Hak Pengelolaan dalam Perseroan terbatas harus diperjelas, sehingga tidak menimbulkan dua posisi hukum yang masing-masing memiliki akibat-akibat hukum yang berbeda pula. Pemberian status yang jelas pada Hak Pengelolaan bisa dapat menghindari terjadi dualisme kewenangan (kewenangan publik dan kewenangan privat) dalam PT dengan adanya penyerahan "pengelolaan" Hak Pengelolaan kepada Perseroan terbatas.

DAFTAR BACAAN

Achmad Ichsan, **Dunia Usaha Indonesia**, Pradnya Paramita, Jakarta, cet. I, 1986.

A.P. Parlindungan, **Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA (Undang-undang Pokok Agraria)**, Mandar Maju, Bandung, Cet. I, 1989.

A.P. Parlindungan, **Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria**, Mandar Maju, Bandung, Cet. VIII, 1998.

Agus Yuda Hernoko, **Diktat Hak Tanggungan**, FH UNAIR, Surabaya, 1999

Asis Safioedin, **Beberapa Hal Tentang Burgelijk Wetboek**, Alumni, Bandung, Cet.IV, 1982.

Bachtiar Effendie, **Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah**, Alumni, Bandung, Cet. I, 1993.

Budi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok, Isi dan Pelaksanaannya**, edisi revisi 1999, Cet. VIII, Djambatan Jakarta, 1999.

I.G. Rai Wijaya, **Hukum Perusahaan - Undang-undang dan Peraturan Pelaksanaan di Bidang Usaha**, KBI, Cet.I, 2000.

K. Wantjik Saleh, **Hak Anda Atas tanah**, Ghalia Indonesia, 1977.

Moch. Isnaini, **Hipotek Pesawat Udara di Indonesia (Disertasi)**, Cet.I, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

R. Atang Ranoedihardja, **Perkembangan Hukum Agraria Di Indonesia**, Tarsito, Bandung, 1982.

R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, **Kitab Undang-undang Hukum Perdata**, Pradnya paramita, Jakarta, Cet. 19, 1985.

Remy Sjahdeini ST, **Hak Tanggungan, Asas-Asas, Ketentuan-Ketentuan Pokok dan Masalah yang Dihadapi oleh Perbankan, Suatu Kajian Mengenai Undang-Undang Hak Tanggungan**, Cet. I, Edisi II, Alumni, Bandung, 1999.

Rudhi Prasetya, **Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas**, Cet.III, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.

Soedjono Dirjosisworo, **Hukum Perusahaan Mengenai Penanaman Modal Di Indonesia**, Mandar Maju, Bandung, Cet. I, 1999.

Soekardono, **Hukum Dagang Indonesia, Jilid I (bagian Pertama)**, Dian Rakyat, Cet. VIII, 1983.

Soerojo Wignjodipoero, **Pengantar Dan Asas-Asas Hukum Adat**, Haji Masagung, Jakarta, Cet. VI, 1987.

Soetomo, **Pembebasan, Pencabutan, Permohonan Hak Atas Tanah**, Usaha nasional, Surabaya, 1984.

Wirjono Prodjodikoro, **Hukum Perkumpulan Perseroan dan Koperasi Di Indonesia**, Dian Rakyat, Jakarta, Cet.III, 1985.

Yuridika, Volume 15 No.3, Mei 2000

Yuridika, Volume 5 No. 1, Januari 2000