

**BAB 2**

**KEDUDUKAN HAK MILIK ATAS TANAH PERUMAHAN ANGKASA  
PURA DIATAS TANAH HAK PENGELOLAAN DI KAWASAN KOTA  
BARU BANDAR KEMAYORAN**

**2.1 Kota Baru Bandar Kemayoran**

**2.1.1 Sejarah Kota Baru Bandar Kemayoran**

Kota Baru Bandar Kemayoran atau lebih dikenal sebagai Kemayoran adalah suatu kawasan yang terletak di pusat kota Jakarta yang semula dikenal karena fungsinya sebagai bandar udara internasional pertama di Indonesia sejak tahun 1938. Sejak Juli 1985 bandara Kemayoran ditutup setelah diresmikan dan difungsikannya bandara Soekarno Hatta sebagai bandara internasional. Selanjutnya, kawasan seluas 454 Ha eks bandara Kemayoran yang terletak tepat di pusat kota Jakarta, dalam keadaan kosong, sepenuhnya dikuasai oleh pemerintah pusat dan perlu dimanfaatkan secara optimal agar hasil akhirnya dapat dinikmati seluruh rakyat Indonesia.<sup>6</sup> Bandara Kemayoran yang sempat menjadi bandara internasional di Jakarta, namanya tenggelam sejak peresmian bandara Soekarno-Hatta dan Halim Perdanakusuma dan semakin menghilang sejak ditutup pada tahun 1985.

Nama “Mayoran” pertama kali muncul pada tahun 1807 sebagai “tanah yang terletak di dekat Weltevreden”. Sebutan itu terdapat dalam iklan di Java Government Gazette, koran resmi pemerintah jajahan Inggris di Jawa, pada tanggal 24 Februari 1816.<sup>7</sup> Terdapat beberapa cerita mengenai asal mula nama Kemayoran, salah satunya adalah nama

---

<sup>6</sup> Direksi Pelaksana Pengendalian Pembangunan Komplek Kemayoran, *Kota Baru Bandar Kemayoran* (Jakarta: DP3KK, 2008), hlm 5.

<sup>7</sup> Adit, *Tuan Tanah Kemayoran*, <<http://www2.kompas.com/metro.news/0309/30/081743.htm>>, 30 September 2003.

Kemayoran digunakan karena banyaknya sang Mayor yang tinggal di kawasan tersebut. Bandara Kemayoran itu sendiri dibangun oleh Belanda pada tahun 1934 dan secara resmi dibuka pada tanggal 8 Juli 1940, dan setelah bandara dibangun dibuatlah kamp-kamp atau asrama di Jalan Garuda untuk para tentara Belanda terutama para tentara yang berpangkat Mayor. Sejak saat itu diantara orang-orang pribumi nama Kemayoran menjadi populer karena lebih mudah dan singkat disebut, oleh karenanya kawasan bandara tersebut dinamakan Kemayoran. Selain cerita diatas terdapat cerita lain mengenai sejarah Kemayoran yaitu berasal dari keberadaan Saint Martin. Saint Martin mempunyai nama asli Isaac de l'Ostalle de Saint Martin, lahir pada tahun 1629 di Oleron, Bearn, Perancis. Pada awalnya Saint Martin menjadi tentara Belanda tanpa sengaja, ia menjadi Letnan di Betawi pada tanggal 16 Juli 1662. Pada saat berpangkat Mayor ia terlibat dalam peperangan di Jawa Tengah dan Jawa Timur, ketika *Vereenigde Ostindische Compagnie* (VOC) membantu Kerajaan Mataram menghadapi Pangeran Trunojoyo. Selain sebagai tentara yang kejam sang Mayor juga dikenal sebagai tukang main tanah. Tanahnya yang luas tersebar dimana-mana dan luasnya mencapai ribuan hektar, antara lain di sebelah timur Bekasi, Cinere sebelah timur Sungai Krukut di Tegalangus. Selain itu ia juga memiliki tanah lain di residensi Betawi yang terletak satu jam perjalanan dari kastil, setelah benteng Jakarta di Gunung Sahari. Tanah tersebut tidak lebih luas dari tanah yang berada di Bekasi akan tetapi tanah itu lebih strategis karena dekat dengan pusat kekuasaan Belanda, kemudian tanah itulah yang kini dikenal Kemayoran.

Setelah bandara Kemayoran diresmikan sebagai lapangan terbang internasional pada tahun 1940, pengelolaan bandara oleh pemerintah Hindia Belanda dipercayakan kepada KNILM (*Koninklijke Nederlands Indische Luchtvaart Maatschappij*) yang sekaligus menjadi kepanjangan tangan dari Maskapai KLM Belanda sampai masa pendudukan Jepang, Maret 1942. Sejak Maret 1942 sampai dengan

tahun 1945 (atau selama Perang Dunia II) pengelolaan bandara Kemayoran diambil alih oleh pemerintah Jepang. Saat pecah perang Pasifik, bandara Kemayoran menjadi basis militer *Militaire Luchtvaart* selain masih dioperasikan untuk penerbangan sipil. Pada tanggal 9 Februari 1942, guna mendukung pertempuran Laut Jawa, armada udara kekaisaran Jepang memulai kampanye udara dengan menyerbu bandara Kemayoran. Saat penyerahan tanpa syarat pada tanggal 8 Maret 1942, bandara Kemayoran menjadi base pesawat militer Jepang.<sup>8</sup> Saat Jepang kalah perang tiga setengah tahun kemudian, bandara Kemayoran kembali dikuasai oleh pihak Sekutu dan angkatan udara Belanda. Setelah Perang Dunia II berakhir bandara Kemayoran dikelola atau dioperasikan oleh pendudukan sekutu/pemerintah *Nederlandsch Indie Civil Administratie* (NICA)-Belanda selama perang kemerdekaan Indonesia, karena pada saat itu pemerintah Indonesia berkedudukan di Yogyakarta.

Pada tahun 1950-an, setelah selesai perang kemerdekaan, pengelolaan penerbangan sipil dan pelabuhan udara langsung dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Kemudian pada tahun 1958 dikelola oleh Djawatan Penerbangan Sipil. Pada periode 1962-1964 pengelolaan bandara dari Djawatan Penerbangan Sipil Indonesia diserahkan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bernama Perusahaan Negara Angkasa Pura Kemayoran. Untuk ini, pemerintah menanam modal awal sebesar Rp 15.000.000,- pada masa itu. Selanjutnya pemerintah menambah modal dengan mengalihkan bangunan terminal, bangunan penunjang lainnya, runway, taxiway, apron, hanggar dan peralatan operasional. Sampai akhir beroperasinya bandara Kemayoran pada tahun 1985, pengelolaan dilakukan oleh Perum Angkasa Pura I setelah berganti nama sesuai dengan perkembangan.

Tahun 1970-an merupakan era bandara Kemayoran dimana menjadi bandara yang sibuk dan mencapai titik klimaksnya pada awal

---

<sup>8</sup> Sudiro Sumbodo, “*Sejarah Bandara Kemayoran*,” <http://www.indoflyer.net/content.asp?contentid=803>, 28 Desember 2007.

1980-an yaitu mencapai 100.000 penerbangan pertahun dengan kapasitas penumpang mencapai 4.000.000 orang. Oleh karena alasan untuk membagi beban, pemerintah membuka bandara Halim Perdanakusuma sejak tanggal 10 Januari 1974 sebagai bandara internasional kedua. Sebagian penerbangan memang pindah tetapi untuk sebagian besar penerbangan domestik masih dilakukan di bandara Kemayoran. Operasi bandara Kemayoran semakin menurun sejak bandara internasional Soekarno-Hatta di Cengkareng selesai dibangun dan ditetapkan sebagai pintu gerbang Jakarta pada tanggal 1 April 1985.

Tanggal 31 Maret 1985 ditetapkan sebagai tanggal berhenti beroperasinya bandara Kemayoran. Bandara Kemayoran ditutup oleh Pemerintah karena dianggap sudah tidak layak lagi sebagai Bandar udara mengingat letaknya agak ditengah kota dan demi pembangunan wilayah Jakarta Utara dan sekitarnya. Setelah ditutup, suasana masih tetap seperti sedia kala walau tanpa operasi dan aktivitas penerbangan. Meskipun demikian, Kemayoran tetap menjadi perhatian saat diselenggarakannya Indonesia Air Show setahun setelahnya yaitu tanggal 22-23 Juni 1986.

Setelah resmi ditutup, area bandara Kemayoran diambil alih oleh pemerintah dari Perum Angkasa Pura I, sebagai asset Negara berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1985 tentang Penarikan Kembali Sebagian Kekayaan Negara Yang Tertanam Dalam Modal Perusahaan Umum (Perum) Angkasa Pura. Kemudian area Bandara dipercayakan pemanfaatannya oleh Badan Pengelola Komplek Kemayoran (BPKK) berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1985 juncto Keputusan Presiden Nomor 73 Tahun 1999 dengan pelaksana harian Direksi Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Komplek Kemayoran (DP3KK). DP3KK inilah yang melaksanakan tugas bersama-sama dengan pihak swasta membangun bangunan

pertama berupa rumah susun (jalan Dakota) di bekas bandara tahun 1992, cikal bakal proyek Kota Baru Bandar Kemayoran.<sup>9</sup>

Pada pertengahan tahun 2008, pemerintah membubarkan BPKK dan DP3KK berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 43 tahun 2008 tentang Pembubaran Badan Pengelola Komplek Kemayoran Dan Direksi Pelaksana Pengendalian Pembangunan Komplek Kemayoran yang ditetapkan pada tanggal 24 Juni 2008 dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan. Pada saat dibubarkannya BPKK dan DP3KK maka penguasaan dan pengelolaan Komplek Kemayoran selanjutnya dilakukan oleh Badan Layanan Umum. Selain itu aset Negara berupa tanah, bangunan dan aset lainnya yang dikuasai, dimiliki dan dikelola oleh BPKK dan DP3KK juga beralih kepada Badan Layanan Umum. Kemudian berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 234/KMK.05/2008 tentang Penetapan Pusat Pengelolaan Komplek Kemayoran Jakarta Pada Sekretariat Negara Sebagai Instansi Pemerintah Yang Menerapkan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dan Peraturan Menteri Sekretaris Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Sekretaris Negara Nomor 1 Tahun 2005 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Negara Republik Indonesia, Pusat Pengelolaan Komplek Kemayoran (PPKK) berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Sekretaris Negara mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan, pengembangan, pengendalian, pemeliharaan, dan pengusahaan pemanfaatan Komplek Kemayoran.

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: SK.25/HPL/DA/1987 tentang Pemberian Hak Pengelolaan Atas Nama Sekretariat Negara Republik Indonesia Cq Badan Pengelola Komplek Kemayoran Jakarta, tanah yang berada dalam Komplek Kemayoran berstatus Hak Pengelolaan dan yang bertindak sebagai pemegang Hak Pengelolaan adalah Sekretariat Negara Republik Indonesia cq Badan

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

Pengelola Komplek Kemayoran. Komplek Kemayoran itu sendiri terbagi atas 4 sertipikat Hak Pengelolaan, yaitu:

1. Hak Pengelolaan Nomor 1/Kebon Kosong;
2. Hak Pengelolaan Nomor 1/Gunung Sahari Utara;
3. Hak Pengelolaan Nomor 1/Gunung Sahari Selatan; dan
4. Hak Pengelolaan Nomor 1/Pademangan Timur.

Pemegang hak atas keempat sertipikat tersebut seluruhnya adalah Sekretariat Negara Republik Indonesia cq. Badan Pengelola Komplek Kemayoran.

### **2.1.2 Pengelola Kota Baru Bandar Kemayoran**

Sebagaimana telah dijelaskan diatas bandara Kemayoran setelah selesai perang kemerdekaan yaitu pada tahun 1958 mulai dikelola oleh Djawatan Penerbangan Sipil, kemudian pada tahun 1962-1964 pengelolaan bandara Kemayoran diserahkan oleh Djawatan Penerbangan Sipil kepada BUMN yang bernama Perusahaan Negara Angkasa Pura. Setelah resmi ditutup, area bandara Kemayoran diambil alih oleh pemerintah dari Perum Angkasa Pura I, sebagai asset Negara berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1985 tentang Penarikan Kembali Sebagian Kekayaan Negara Yang Tertanam Dalam Modal Perusahaan Umum (Perum) Angkasa Pura. Area bandara Kemayoran tersebut dipercayakan pemanfaatannya oleh Badan Pengelola Komplek Kemayoran (BPKK) berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1985 tentang Badan Pengelola Komplek Kemayoran juncto Keputusan Presiden Nomor 73 Tahun 1999 dengan pelaksana harian Direksi Pelaksanaan Pengendalian Pembangunan Komplek Kemayoran (DP3KK). DP3KK inilah yang melaksanakan tugas bersama-sama dengan pihak swasta membangun bangunan pertama berupa rumah susun (jalan Dakota) di bekas bandara tahun 1992, cikal bakal proyek Kota Baru Bandar Kemayoran.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

Pada pertengahan tahun 2008, pemerintah membubarkan BPKK dan DP3KK berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 43 tahun 2008 tentang Pembubaran Badan Pengelola Komplek Kemayoran Dan Direksi Pelaksana Pengendalian Pembangunan Komplek Kemayoran yang ditetapkan pada tanggal 24 Juni 2008 dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan. Pada saat dibubarkannya BPKK dan DP3KK maka penguasaan dan pengelolaan Komplek Kemayoran selanjutnya dilakukan oleh Badan Layanan Umum. Selain itu asset Negara berupa tanah, bangunan dan asset lainnya yang dikuasai, dimiliki dan dikelola oleh BPKK dan DP3KK juga beralih kepada Badan Layanan Umum. Kemudian berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 234/KMK.05/2008 tentang Penetapan Pusat Pengelolaan Komplek Kemayoran Jakarta Pada Sekretariat Negara Sebagai Instansi Pemerintah Yang Menerapkan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dan Peraturan Menteri Sekretaris Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Sekretaris Negara Nomor 1 Tahun 2005 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Negara Republik Indonesia, Pusat Pengelolaan Komplek Kemayoran (PPKK) berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Sekretaris Negara mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan, pengembangan, pengendalian, pemeliharaan, dan pengusaha pemanfaatan Komplek Kemayoran.

Visi dari PPKK adalah mewujudkan pengelola aset Komplek Kemayoran yang profesional dalam rangka menjadi Kota Perdagangan Internasional. Sedangkan misi dari PPKK adalah:<sup>11</sup>

1. Mengelola, memelihara dan mengamankan aset Komplek Kemayoran sebagai aset negara.
2. Membangun dan mengembangkan sarana dan prasarana perkotaan menuju kualitas standar internasional serta pemanfaatannya untuk mendukung pertumbuhan perekonomian nasional.

---

<sup>11</sup> “Visi dan Misi Pusat Pengelolaan Komplek Kemayoran”, <<http://setneg-ppkk.com/>>.

3. Mempertahankan dan melestarikan Komplek Kemayoran sebagai kota taman dan pengembangan obyek wisata.
4. Menyelenggarakan pengelolaan aset negara secara efektif serta pemanfaatan sumber daya Komplek Kemayoran yang efisien.
5. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pembinaan sumber daya manusia PPK Kemayoran untuk menunjang terselenggaranya pelayanan prima dan profesionalisme pengelolaan aset negara.

PPKK inilah yang sampai hari ini mengelola, mengembangkan, memelihara dan mengusahakan pemanfaatan Komplek Kemayoran.

## **2.2 Teori Tentang Hak Milik**

### **2.2.1 Pengertian Hak Milik**

Ketentuan-ketentuan mengenai Hak Milik diatur dalam Pasal 20 s/d 27 UUPA. Pasal 20 ayat 1 UUPA menyebutkan bahwa Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA yaitu mempunyai fungsi sosial. Hal ini berarti bahwa meskipun Hak Milik adalah hak yang terkuat dan terpenuh dibandingkan dengan hak-hak atas tanah lainnya, tanah Hak Milik tidak dibenarkan jika digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi pemiliknya dan menyebabkan kerugian bagi masyarakat. Hak Milik adalah satu-satunya hak atas tanah yang tidak memiliki jangka waktu, artinya dapat dimiliki oleh pemegang haknya selama dia hidup dan dapat diwariskan secara turun temurun.

### **2.2.2 Terjadinya Hak Milik**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang “Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria” atau biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria (disingkat “UUPA”) yang mulai berlaku sejak tanggal 24 September 1960 adalah merupakan saat berlakunya Hukum Tanah Nasional. Sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan atas UUPA, di dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupannya,

termasuk perekonomiannya, terutama masih bergerak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang sangat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur. Hukum agraria yang berlaku sebelum UUPA atau hukum agraria penjajahan, yang seharusnya merupakan salah satu alat yang penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur, ternyata yang terjadi adalah sebaliknya, dalam banyak hal justru merupakan penghambat daripada tercapainya cita-cita tersebut. Hal itu disebabkan terutama :

- a. Karena hukum agraria yang berlaku sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan, dan sebagian lainnya lagi dipengaruhi olehnya, sehingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara didalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini;
- b. Karena sebagai akibat dari politik-hukum pemerintah jajahan itu hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat disamping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat, hal mana selain menimbulkan pelbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa;
- c. Karena bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan tidak menjamin kepastian hukum.

Oleh karena tiga hal tersebut diperlukan adanya hukum agraria baru yang nasional, yang akan mengganti hukum agraria penjajahan, yang tidak lagi bersifat dualisme, yang sederhana dan yang menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Hukum agraria yang baru itu harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa sebagaimana dimaksud diatas dan juga harus sesuai dengan kepentingan rakyat dan Negara serta memenuhi keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria. Sehubungan dengan hal-hal tersebut maka hukum yang baru tersebut sendi-sendi dan ketentuan-ketentuan pokoknya perlu disusun di dalam peraturan

lainnya. Oleh karenanya pemerintah membuat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang “Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria” sebagai peraturan dasar bagi hukum agraria yang baru, dan yang dimuat di dalamnya hanyalah asas-asas serta pokok-pokok dalam garis besarnya saja dan oleh karena itu disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pelaksanaan dari UUPA tersebut akan diatur dalam berbagai Undang-Undang, Peraturan-peraturan Pemerintah dan peraturan perundang-undangan lainnya. Pada pokoknya tujuan UUPA adalah<sup>12</sup>:

- a. “Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka 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.”

Setiap Hukum Tanah selalu mengatur berbagai jenis hak penguasaan atas tanah sesuai dengan konsepsi hukum yang dipakai di Negara yang bersangkutan. Demikian pula dalam UUPA diatur berbagai hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional berdasarkan tata susunan menurut hirarkinya sebagaimana disebutkan dibawah ini. Hak-hak penguasaan tanah dalam Hukum Tanah Nasional:

1. Hak Bangsa Indonesia (Pasal 1 UUPA).
2. Hak Menguasai dari Negara (Pasal 2 UUPA).
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, merupakan hak penguasaan atas tanah bersama masyarakat-masyarakat hukum adat tertentu (Pasal 3 UUPA).
4. Hak-hak Perorangan (individual) atas Tanah, yang terdiri:
  - a. Hak-hak atas Tanah:

---

<sup>12</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pokok Agraria*, UU No. 5 tahun 1960, LN No. 104 tahun 1960, TLN No. 2043, Penjelasan Umum.

- i. Hak-hak atas tanah yang primer, yaitu hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara dan bersumber langsung pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah. Jenis haknya adalah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai.
  - ii. Hak-hak atas tanah yang sekunder, yaitu hak-hak atas tanah yang diberikan oleh pemilik tanah dan bersumber secara tidak langsung pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah. Hak atas tanah yang sekunder disebut pula hak baru yang diberikan diatas tanah Hak Milik dan selalu diperjanjikan antara pemilik tanah dan pemegang hak baru dan akan berlangsung selama jangka waktu tertentu. Jenis haknya adalah Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Gadai atas Tanah dan Hak Menumpang.
- b. Hak Atas Tanah Wakaf (Pasal 49 UUPA jo Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Hak Milik).
  - c. Hak-Hak Jaminan Atas Tanah: disebut Hak Tanggungan diatur dalam Pasal 25, 33, 39 dan 51 jo 57 UUPA.
5. Sekalipun bukan hak perorangan atas tanah, namun Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (atau Hak Milik atas Satuan Gedung Bertingkat) sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang No. 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun, yang mulai berlaku tanggal 31 Desember 1985, selalu terkait dengan memakai tanah hak bersama, dimana rumah susun tersebut didirikan.

Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2) UUPA menyebutkan hak-hak atas tanah yang ada dalam Hukum Tanah Nasional adalah sebagai berikut:

- “(1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat 1 ialah:
- a. Hak milik.
  - b. Hak guna usaha,
  - c. Hak guna bangunan,
  - d. Hak pakai,

- e. Hak sewa,
  - f. Hak membuka tanah,
  - g. Hak memungut hasil hutan,
  - h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.
- (2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat 3 ialah:
- a. Hak guna air,
  - b. Hak pemeliharaan dan penangkapan ikan,
  - c. Hak guna ruang angkasa.”

Tanah Negara itu sendiri dapat dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu:<sup>13</sup>

1. Tanah Negara Bebas

Tanah Negara Bebas adalah tanah negara yang langsung di bawah penguasaan negara, diatas tanah tersebut tidak ada satupun hak yang dipunyai oleh pihak lain selain negara. Tanah ini dapat langsung dimohonkan kepada negara/pemerintah dengan melalui prosedur yang lebih pendek daripada prosedur terhadap Tanah Negara Tidak Bebas.

2. Tanah Negara Tidak Bebas

Tanah Negara Tidak Bebas adalah tanah negara yang diatasnya sudah ditumpangi oleh suatu hak kepunyaan pihak lain, misal di atas tanah negara tersebut terdapat Hak Pengelolaan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan. Tanah Negara Tidak Bebas tersebut dapat kita mohonkan kepada negara menjadi tanah Hak Milik apabila kita telah memperoleh ijin dan/atau membebaskan hak-hak yang ada diatas tanah negara tersebut dari pemegangnya baik dengan memberikan ganti rugi atau tanpa ganti rugi.

Pihak yang memiliki kewenangan untuk memberikan atau membatalkan Hak Milik atas tanah negara adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan

---

<sup>13</sup> Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara Dan Tanah Pemda*, cet.I, (Bandung: Mandar Maju, 2004), hlm.111.

Nasional Propinsi serta Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan lingkup kewenangan masing-masing, yaitu:<sup>14</sup>

1. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya berwenang memberikan Hak Milik atas:
  - a. Tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 Ha atau 20.000 m<sup>2</sup>;
  - b. Tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 m<sup>2</sup>, kecuali mengenai tanah bekas Hak Guna Usaha;
  - c. Tanah dalam rangka pelaksanaan program:
    - i. Redistribusi tanah;
    - ii. Konsolidasi tanah;
    - iii. Pendaftaran tanah secara massal baik dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadik.
2. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi berwenang memberikan Hak Milik atas:
  - a. Tanah pertanian yang luasnya lebih dari 2 Ha atau 20.000 m<sup>2</sup>;
  - b. Tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 5.000 m<sup>2</sup>, kecuali yang kewenangan pemberiannya telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya.
3. Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional berwenang memberikan dan membatalkan hak atas tanah yang kewenangannya tidak diberikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya dan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.

Sesuai dengan pokok permasalahan dalam penulisan ini yaitu Hak Milik yang berada di dalam wilayah Kemayoran, dimana Hak Milik tersebut berasal dari tanah Hak Pengelolaan, maka dibawah ini akan diuraikan tata cara permohonan Hak Milik atas Tanah Negara Tidak Bebas yaitu:<sup>15</sup>

1. Melengkapi dokumen-dokumen persyaratan seperti:
  - a. identitas (perorangan) dan akta pendirian (badan hukum);

---

<sup>14</sup> Indonesia, *Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan*, PMNA/KaBPN No. 3 tahun 1999, Ps. 3, Ps. 7, Ps. 14.

<sup>15</sup> Hermit, *op.cit*, hlm.118.

- b. dokumen yang membuktikan bahwa pemohon telah menguasai Tanah Negara Tidak Bebas tersebut dari pihak lain berupa akta pelepasan hak, akta jual beli, ataupun akta dan/atau surat lainnya yang sejenis.
  - c. Data fisik tanah negara yang dimohon seperti Surat Ukur atau Gambar Situasi dan Ijin Mendirikan Bangunan.
2. Menyampaikan surat permohonan disertai dengan dokumen-dokumen yang harus dilampirkan kepada Kantor Pertanahan letak tanah negara tersebut.
  3. Membayar biaya permohonan atau biasa disebut Uang Pemasukan kepada kas negara saat menjelang Kantor Pertanahan membukukan keputusan pemberian hak ke dalam buku tanah. Besarnya Uang Pemasukan yang harus dibayar adalah sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.
  4. Penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak Milik Atas Tanah Negara atas nama pemohon atau disebut penerima hak.

Pasal 19 ayat 1 UUPA mengatur sebagai berikut:

“untuk menjamin kepastian hukum setiap hak-hak atas tanah khususnya Hak Milik, Pemerintah mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Definisi dari Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada

haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.<sup>16</sup>

Tujuan dari diadakannya pendaftaran adalah untuk memberikan kepastian hukum bagi pemegang haknya, dimana diatur secara rinci dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/1997), yaitu:

1. “Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dapat dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dapat dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.”

Agar tujuan dari pendaftaran tanah tersebut dapat tercapai dan tentunya agar masyarakat ikut serta secara aktif dalam melaksanakan pendaftaran tanah maka Pasal 2 PP 24/1997 mengatur bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas-asas sebagai berikut:

1. Sederhana artinya ketentuan dan prosedurnya mudah dimengerti oleh pihak yang berkepentingan terutama pemilik tanah.
2. Aman artinya harus dilaksanakan secara teliti dan cermat sehingga dapat memberikan jaminan kepastian hukum.
3. Terjangkau artinya kegiatan dan pelayanan dalam rangka pendaftaran tanah harus terjangkau oleh pihak yang memerlukan.
4. Mutakhir artinya data yang tersedia dan tersimpan di Kantor Pertanahan harus selalu sesuai dengan keadaan yang mutakhir atau keadaan nyata di lapangan.

Bentuk nyata dari memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, adalah dengan memberikan sertifikat hak atas tanah kepada pemegang hak yang bersangkutan. Faktor yang mempengaruhi kepastian hukum disini termasuk

---

<sup>16</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pendaftaran Tanah*, PP No. 24, LN No. 59 tahun 1997, TLN No. 3696, Ps. 1 butir 1.

juga kepastian letak dan batas-batas setiap bidang tanah. Oleh karenanya sertipikat tanah terdiri dari buku tanah dan surat ukur, dan isinya memuat data fisik dan data yuridis atas bidang tanah yang bersangkutan.

Kepastian hukum hak atas tanah juga dipengaruhi oleh berbagai faktor yang tercakup dalam sistem hukum pendaftaran tanah, yaitu:<sup>17</sup>

1. Substansi hukum, yang terdiri dari tujuan, sistem dan tata laksana pendaftaran tanah;
2. Struktur hukum, yang terdiri dari aparat pertanahan dan lembaga penguji kepastian hukum, bahkan juga lembaga pemerintah terkait;
3. Kultur hukum, yang terdiri dari kesadaran hukum masyarakat dan realitas sosial.

Sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 32 PP 24/1997 mengenai sertipikat, yaitu:

“sertipikat adalah merupakan alat pembuktian atau tanda bukti hak yang kuat, artinya bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya maka data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar.”

Objek pendaftaran tanah itu sendiri, adalah:<sup>18</sup>

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
2. Tanah hak pengelolaan;
3. Tanah wakaf;
4. Hak milik atas satuan rumah susun;
5. Hak tanggungan;
6. Tanah negara.

Pendaftaran atas hak milik juga diatur dalam Pasal 23 UUPA, yaitu setiap peralihan, hapusnya dan pembebanan atas hak milik harus didaftarkan. Pelaksanaan dari pendaftaran tanah meliputi:

---

<sup>17</sup> Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, cet. I, (Jakarta: Penerbit Republika), hlm. 115.

<sup>18</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pendaftaran Tanah*, PP No. 24, LN No. 59 tahun 1997, TLN No. 3696, Ps. 9.

1. kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali; dan
2. pemeliharaan data pendaftaran tanah, yang akan dibahas lebih lanjut pada bagian 2.2.5 tesis ini.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali sebagaimana diatur dalam Pasal 13 PP 24/1997 dapat dilakukan melalui:

- a. Pendaftaran Tanah Secara Sistematis, yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilaksanakan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan, dan juga berdasarkan pada suatu rencana kerja dan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri.
- b. Pendaftaran Tanah Secara Sporadik, yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal, dan dilaksanakan atas permintaan yang berkepentingan.

Tahap-tahap kegiatan pelaksanaan pendaftaran tanah untuk yang pertama kali adalah sebagai berikut:

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik

Untuk melakukan pengumpulan dan pengolahan data fisik harus dilakukan pengukuran dan pemetaan yang meliputi:

- i. Pembuatan peta dasar pendaftaran

Peta dasar pendaftaran adalah peta yang memuat titik-titik dasar teknik dan unsur-unsur geografis, seperti sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah. Untuk kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis pertama-tama dimulai dengan pembuatan peta dasar pendaftaran, dan untuk kegiatan pendaftaran tanah secara sporadik dengan adanya peta dasar pendaftaran dapat dihindarkan terjadinya sertipikat ganda atas satu bidang tanah. Pihak yang menyediakan peta dasar pendaftaran adalah Badan Pertanahan Nasional.

- ii. Penetapan batas bidang-bidang tanah

Untuk melaksanakan pendaftaran tanah pertama kali maka yang harus juga dilakukan adalah mengumpulkan data fisik dari

bidang tanah tersebut yang meliputi letak tanahnya, batas dan luas bidang dan satuan rumah susun yang didaftar, dan juga ada atau tidaknya bangunan di atas bidang tanah tersebut.

Pada saat melakukan penetapan batas baik secara sistematis maupun sporadis diupayakan berdasarkan kesepakatan antara para pihak yang berkepentingan, yaitu pemilik tanah dan pemilik tanah yang berbatasan. Jika ada bidang tanah yang belum terdaftar atau sudah terdaftar tetapi belum ada surat ukur/gambar situasi atau surat ukur/gambar situasi yang ada tidak sesuai lagi dengan keadaan yang sebenarnya, maka penetapan batas dilakukan oleh pemilik tanah dan memerlukan persetujuan dari pemilik tanah yang berbatasan.

iii. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran

Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya kemudian diukur lalu dipetakan dalam peta dasar pendaftaran. Peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang(-bidang) tanah untuk keperluan pembukuan tanah.

iv. Pembuatan daftar tanah

Bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran kemudian dibukukan dalam daftar tanah. Daftar tanah adalah suatu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran.

v. Pembuatan surat ukur

Bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran selanjutnya dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya. Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.

b. Pembuktian hak dan pembukuannya

Hal-hal yang juga harus dilakukan dalam pendaftaran tanah pertama kali adalah meneliti data yuridis untuk keperluan pendaftaran hak. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang

tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Untuk mendapatkan kebenaran data yuridis atas suatu bidang tanah maka harus dilakukan pembuktian kepemilikan atas bidang tanah tersebut. Pembuktian kepemilikan hak atas tanah dilakukan dengan cara-cara dibawah ini:

i. Pembuktian hak baru

1. Hak atas tanah harus dibuktikan dengan:

- a. Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang untuk hak atas tanah yang berasal dari tanah negara atau tanah Hak Pengelolaan.
- b. Asli akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang memuat pemberian hak jika mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah Hak Milik.

2. Penetapan pemberian Hak Pengelolaan oleh pejabat yang berwenang untuk Hak Pengelolaan.

3. Akta ikrar wakaf untuk tanah wakaf.

4. Akta pemisahan untuk hak milik atas satuan rumah susun.

5. Akta Pemberian Hak Tanggungan untuk pemberian hak tanggungan.

ii. Pembuktian hak lama

Untuk keperluan pendaftaran hak atas hak-hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama, maka dibuktikan dengan bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan.

iii. Pengumuman

Sebelum dilakukan pembukuan hak, data fisik yang telah dikumpulkan dituangkan ke dalam Peta Bidang sedangkan untuk data yuridis yang telah diteliti dituangkan ke dalam Daftar Isian. Data fisik dan data yuridis tersebut kemudian diumumkan selama 30 (tiga puluh) hari untuk pendaftaran tanah secara sistematik dan 60 (enam puluh) hari untuk pendaftaran tanah secara sporadik. Keduanya dilakukan di Kantor Pertanahan/Kantor Panitia Ajudikasi

dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan. Untuk pendaftaran tanah secara sporadik pengumuman juga dapat dilakukan di surat kabar. Tujuan dilakukannya pengumuman adalah memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan.

iv. Pembukuan hak

Setelah jangka waktu pengumuman sebagaimana tersebut diatas berakhir, maka data fisik dan data yuridis disahkan dalam berita acara pengesahan yang menjadi dasar untuk:

1. pembukuan hak dalam buku tanah.
2. pengakuan hak.
3. pemberian hak.

Kemudian setelah disahkan, data yuridis tersebut dibukukan dalam buku tanah dan data fisik dicatat dalam surat ukur.

c. Penerbitan sertipikat

Setelah hal-hal tersebut diatas dilakukan, maka diterbitkan sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan dan isinya sesuai dengan data fisik dan data yuridis. Sertipikat tersebut hanya dapat diserahkan kepada pemegang hak atau kuasanya.

Sejak Pemerintah mengatur dan mengadakan kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali baik secara sistematis maupun sporadik, setiap Warga Negara Indonesia dapat mengajukan permohonan status hak atas tanah yang dimilikinya menjadi Hak Milik atau hak-hak atas tanah lainnya seperti Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan lain sebagainya. Permohonan Hak Milik atas tanah Negara itu sendiri harus dilakukan secara tertulis.<sup>19</sup> Permohonan Hak Milik tersebut sekurang-kurangnya memuat:

---

<sup>19</sup> Indonesia, *Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan*, PMNA/KaBPN No. 9 tahun 1999, Ps. 9.

1. Keterangan mengenai permohonan:
  - a. Apabila perorangan: nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaannya serta keterangan mengenai istri/suami dan anaknya yang masih menjadi tanggungannya;
  - b. Apabila badan hukum: nama, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya, tanggal dan nomor surat keputusan pengesahannya oleh pejabat yang berwenang tentang penunjukannya sebagai badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik:
  - a. dasar penguasaan atau alas haknya dapat berupa sertipikat, girik, surat kapling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah dan atau tanah yang telah dibeli dari Pemerintah, putusan pengadilan, akta PPAT, akta pelepasan hak, dan surat-surat tanda bukti perolehan tanah lainnya;
  - b. letak, batas-batas dan luasnya (jika ada Surat Ukur atau Gambar Situasi sebutkan tanggal dan nomornya);
  - c. jenis tanah (pertanian/non pertanian);
  - d. rencana penggunaan tanah;
  - e. status tanahnya (tanah hak atau tanah negara);
3. Lain-lain:
  - a. Keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yang dimiliki oleh pemohon, termasuk bidang tanah yang dimohon;
  - b. keterangan lain yang dianggap perlu.

Sebagaimana permasalahan kasus dalam penulisan ini, Hak Milik untuk rumah tinggal dapat diberikan kepada Pegawai Negeri, untuk rumah dan tanah atau tanah yang dimaksudkan untuk rumah tinggal yang telah dibeli dan dibayar lunas oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah. Dan permohonan Hak Milik atas rumah dan tanah untuk rumah tinggal atau

tanah yang dimaksudkan untuk rumah tinggal diajukan secara tertulis kepada Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.<sup>20</sup>

### 2.2.3 Subyek Hak Milik

Hak Milik adalah hak atas tanah yang primer, artinya hak atas tanah yang diberikan oleh Negara kepada warga negaranya dan bersumber langsung pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah. Sebagaimana telah diuraikan diatas Hak Milik adalah merupakan hak atas tanah yang berasal dari tanah negara, tanah hak milik adat dan tanah hak barat karena konversi UUPA. Pasal 21 UUPA mengatur siapa saja yang dapat mempunyai Hak Milik, yaitu:

1. Warga Negara Indonesia;
2. Badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah (PP 38/1963).

Pasal 1 PP 38/1963 pemerintah menunjuk badan-badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah yaitu:

1. Bank-bank yang didirikan oleh negara;
2. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang No.79 Tahun 1958 tentang Perkumpulan Koperasi;
3. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama;
4. Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Pemerintah memberikan pengecualian bagi badan-badan hukum tersebut diatas yaitu untuk melaksanakan tugas dan usahanya yang tertentu yang benar-benar memerlukan tanah dengan Hak Milik. Tetapi pemilikan tanah Hak Milik oleh badan-badan hukum tersebut tidaklah

---

<sup>20</sup> *Ibid*, Ps. 84, 85.

tidak terbatas, pemilikannya disertai dengan syarat-syarat mengenai peruntukan dan luasnya.

Setiap penerima hak atas tanah termasuk penerima Hak Milik baik perorangan maupun badan hukum harus memenuhi kewajiban sebagai berikut:<sup>21</sup>

- a. “membayar Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB) dan uang pemasukan kepada Negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Memelihara tanda-tanda batas;
- c. Menggunakan tanah secara optimal;
- d. Mencegah kerusakan-kerusakan dan hilangnya kesuburan tanah;
- e. Menggunakan tanah sesuai kondisi lingkungan hidup;
- f. Kewajiban yang tercantum dalam sertifikatnya.”

Apabila penerima hak yang bersangkutan tidak memenuhi kewajiban-kewajibannya tersebut diatas, maka Menteri dapat membatalkan haknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### 2.2.4 Sifat Hak Milik

Sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUPA, pengertian dari Hak Milik adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki seseorang atas suatu bidang tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA. Dari pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa Hak Milik memiliki 3 sifat atau ciri yang membedakan dengan hak-hak atas tanah lainnya, yaitu:

1. turun temurun;
2. terkuat; dan
3. terpenuh.

“Turun temurun” berarti suatu bidang tanah dengan status Hak Milik dapat dikuasai tanahnya secara terus menerus dan dapat beralih karena hukum kepada ahli warisnya, sehingga tidak ada pembatasan jangka waktu kepemilikan. “Terkuat dan terpenuh” berarti sifat

---

<sup>21</sup> *Ibid*, Ps. 103.

penguasaan atas tanah. Hak Milik memberikan wewenang sepenuhnya kepada pemilik tanah untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan kebutuhannya selama sesuai dengan peruntukannya dan tidak melanggar peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya pemberian sifat “terkuat dan terpenuh” atas Hak Milik bukan berarti hak yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat. Ketiga sifat itulah yang membedakan Hak Milik dengan hak-hak atas tanah lainnya.

### **2.2.5 Pemindahan Hak Milik**

Peralihan atau pemindahan Hak Milik atas tanah dapat dilakukan dengan cara jual beli, penukaran, hibah, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan Hak Milik. Peralihan Hak Milik tersebut harus dinyatakan dalam akta PPAT. Oleh karena Hak Milik hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah, maka Hak Milik tidak dapat dialihkan kepada orang asing atau badan hukum asing dengan cara apapun. Pasal 23 UUPA mengatur bahwa setiap peralihan, hapusnya dan pembebanan atas hak milik harus didaftarkan di Kantor Pertanahan. Pendaftaran di Kantor Pertanahan berarti pemeliharaan data atas suatu bidang tanah sesuai dengan perbuatan hukumnya seperti jual beli, tukar menukar, hibah, hibah wasiat dan sebagainya.

Definisi dari Pemeliharaan Data sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 butir 12 PP 24/1997 adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Pada praktek kehidupan sehari-hari pasti selalu terjadi perubahan pada suatu bidang tanah baik data fisik maupun data yuridis. Pasal 36 PP 24/1997 mengatur bahwa jika terjadi perubahan baik data fisik maupun data yuridis atas suatu bidang tanah yang telah terdaftar, maka pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan tersebut kepada Kantor

Pertanahan. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PMNA 3/1997) mengatur lebih rinci mengenai proses dan kegiatan pemeliharaan data. Pasal 94 PMNA 3/1997 mengatur secara rinci hal-hal apa saja yang dapat merubah data fisik dan data yuridis atas suatu bidang tanah. Perubahan data fisik dapat terjadi karena hal-hal sebagai berikut:

1. Pemecahan bidang tanah.
2. Pemisahan sebagian atau beberapa bidang tanah.
3. Penggabungan dua atau lebih bidang tanah.
4. Pembagian hak bersama.

Sedangkan perubahan atas data yuridis suatu bidang tanah dapat terjadi karena hal-hal sebagai berikut:

1. Peralihan hak karena jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya.
2. Peralihan hak karena pewarisan.
3. Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi.
4. Pembebanan Hak Tanggungan.
5. Peralihan Hak Tanggungan.
6. Hapusnya hak atas tanah, Hak Pengelolaan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan Hak Tanggungan.
7. Pembagian hak bersama.
8. Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan atau penetapan Ketua Pengadilan.
9. Perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama.
10. Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.

Apabila terjadi peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun karena jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, perubahan tersebut hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang

dibuat oleh PPAT yang berwenang. Akta tanah yang dibuat oleh PPAT untuk dijadikan dasar pendaftaran tanah adalah:<sup>22</sup>

1. “Akta Jual Beli;
2. Akta Tukar Menukar;
3. Akta Hibah;
4. Akta Pemasukan Ke Dalam Perusahaan;
5. Akta Pembagian Hak Bersama;
6. Akta Pemberian Hak Tanggungan;
7. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik;
8. Akta Pemberian Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik.”

Kemudian selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak ditandatanganinya akta-akta tersebut diatas, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatnya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar, sebagaimana diatur dalam Pasal 40 ayat (1) PP 24/1997. Sehubungan dengan kasus yang dibahas pada penulisan ini yaitu Hak Milik atas tanah di perumahan Angkasa Pura di Kemayoran, peristiwa hukum yang terjadi adalah Pendaftaran Pembaharuan dan Perubahan Hak yaitu pendaftaran hapusnya hak yang dilakukan bersamaan dengan pendaftaran hak baru yang diberikan atas tanah yang sama kepada bekas pemegang hak.<sup>23</sup> Penghuni Rumah Negara Golongan III di perumahan Angkasa Pura dapat memiliki rumah tersebut dengan cara membeli rumah tersebut kemudian meningkatkan statusnya menjadi Hak Milik. Pada saat melakukan pendaftaran pembaharuan hak dan perubahan hak, buku tanah dan sertipikat lama dinyatakan tidak berlaku dan diganti dengan buku tanah dan sertipikat baru dengan nomor baru, namun apabila surat ukur masih dapat digunakan maka pengukuran ulang tidak dilakukan.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Indonesia, *Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah*, PMNA No. 3 tahun 1997, Ps. 95.

<sup>23</sup> *Ibid*, Ps. 132.

<sup>24</sup> *Ibid*.

### 2.2.6 Penggunaan Hak Milik

Sesuai dengan sifat Hak Milik yaitu “terkuat dan terpenuh”, Hak Milik memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan kebutuhannya selama sesuai dengan peruntukan dan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal itu berarti Hak Milik dapat dijadikan sebagai tempat hunian atau tempat tinggal, atau tempat usaha. Selain itu diatas tanah Hak Milik dapat dibebani dengan hak-hak baru yaitu Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Usaha Bagi Hasil maupun Hak Menumpang, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 dan 24 UUPA. Pembebanan hak-hak baru tersebut dapat diberikan kepada pihak dengan membuat perjanjian antara pemilik tanah dengan pihak ketiga. Selain pemberian hak-hak baru tersebut diatas, Hak Milik atas tanah juga dapat dijadikan jaminan pelunasan utang dengan dibebani hak tanggungan, dan pembebanan hak tanggungan tersebut dilakukan dengan pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan oleh PPAT sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sesuai dengan ketentuan Pasal 23 UUPA, maka setiap pembebanan hak-hak baru diatas tanah Hak Milik serta pembebanan Hak Tanggungan diatas Hak Milik harus didaftarkan di Kantor Pertanahan, kemudian diadakan pemeliharaan data atas pembebanan-pembebanan tersebut.

### 2.2.7 Hapusnya Hak Milik

Berdasarkan sifatnya Hak Milik memang merupakan hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh serta tidak ada pembatasan jangka waktu pemilikan, akan tetapi Hak Milik tetap dapat hapus jika terjadi hal-hal sebagai berikut:<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pokok Agraria*, UU No. 5 tahun 1960, LN No. 104 tahun 1960, TLN 2043, Ps.27.

1. “tanahnya jatuh kepada Negara, yang disebabkan oleh:
  - a. karena pencabutan hak untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat dan juga kepentingan pembangunan.
  - b. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya untuk pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum dengan mendapatkan ganti kerugian dari pemerintah.
  - c. karena ditelantarkan
  - d. karena dialihkan kepada warga negara asing maupun badan hukum asing atau subyeknya tidak lagi memenuhi syarat.
2. tanahnya musnah.”

## **2.3 Teori Tentang Hak Pengelolaan**

### **2.3.1 Pengertian Hak Pengelolaan**

Hal-hal mengenai Hak Pengelolaan diatur dalam UUPA Pasal 16, PP 8/1953, PMA 9/1965, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan Dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya (PMDN 1/1977), 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 (PMNA 9/199).

Hak Pengelolaan (HPL) adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. UUPA tidak disebutkan secara jelas mengenai HPL, namun demikian Pasal 2 ayat 4 UUPA secara tidak langsung menyatakan sebagai berikut:

Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan

Pemerintah. Kemudian dalam Penjelasan Umum II (2) UUPA disebutkan bahwa:

“Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas *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 pengelolaan kepada sesuatu badan Penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat (4)).”

Batasan dari luasnya Hak Menguasai dari Negara adalah sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu:

“Hak Menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.”

Oleh karenanya pemerintah dalam menjalankan Hak Menguasai dari Negara tersebut akan berusaha membuat beberapa lembaga-lembaga hukum untuk memenuhi ketentuan Pasal 4 UUPA tersebut dalam pelaksanaan tugasnya, yang memberikan kemudahan seseorang atau badan memperoleh manfaat dari satu bidang tanah, tetapi bukan sebagai pemiliknya.

### 2.3.2 Terjadinya Hak Pengelolaan

Sangatlah unik sekali nama dari Hak Pengelolaan itu tidak semula bernama Hak Pengelolaan tetapi mengambil terjemahan dari bahasa Belanda *Beheersrecht*, maka pada waktu itu diterjemahkan dengan Hak Penguasaan dan lama sekali istilah ini bertahan dan

dipergunakan yang akan kita ketahui dari uraian-uraian dibawah ini.<sup>26</sup> Jika kita simak Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara (PP 8/1953) maka istilah yang semula Hak Penguasaan yang berisikan:

- a. Merencanakan, peruntukkan, penggunaan tanah tersebut.
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.
- c. Menerima yang pemasukan/ganti rugi dan atau uang wajib tahunan.

Tekad pemerintah pada waktu itu akan merubah peraturan-peraturan tentang pertanahan sehingga terjadi status quo dalam penerbitan hak-hak eigendom yang baru (sebelum berlakunya UUPA kita masih dikuasai oleh rezim B.W.), namun ternyata karena perkembangan perkotaan, pemerintahan Kota memerlukan tanah-tanah untuk pelaksanaan tugasnya, demikian pula banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan dari tanah-tanah yang dibeli oleh rakyat untuk keperluan pemerintah, termasuk juga terjadi tanah-tanah yang termasuk Hak Penguasaan dari Pemerintah Daerah itu kadangkala dijual/ditukar begitu saja tanpa jelas prosesnya yang seharusnya dilakukan sehingga oleh pemerintah diterbitkan PP 8/1953 tersebut. Oleh karenanya jika tanah tersebut hendak diberikan kepada pihak ketiga maka Pemerintah Daerah tersebut dapat menarik uang pemasukan atau ganti rugi ataupun uang wajib tahunan untuk uang pemasukan kas daerahnya.

Demikian pula tentang istilah Hak Penguasaan itu disinggung lagi oleh Surat Keputusan Menteri Agraria No. SK VI/5/Ka tanggal 20 Januari 1962, yang menyebutkan:

---

<sup>26</sup> A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem U.U.P.A (Undang-Undang Pokok Agraria)*, cet.I, (Bandung: Mandar Maju, 1989), hlm 6-7.

“Menetapkan sebagai hak-hak yang disamping Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah:

1. Hak Penguasaan (*beheer*) oleh sesuatu Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra atas tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 (L.N. tahun 1953 no. 14) atau peraturan perundangan lainnya sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah tersebut.
2. Hak Pakai yang jangka waktunya lebih dari 5 tahun, dengan pengertian, bahwa jika jangka waktunya tidak ditentukan, maka dianggap sebagai lebih dari 5 tahun.”

Kemudian lagi dengan surat edaran dari Menteri Agraria cq Kepala Biro Perencanaan dan Perundang-undangan, yang ditujukan kepada Kepala Inspeksi Agraria Jawa Barat tanggal 1 Maret 1962 nomor Ka.3/1/1 dinyatakan bahwa:

1. “Mengenai tanah-tanah yang sebelum berlakunya UUPA dipunyai oleh Kotapradja/Kabupaten-Kabupaten dengan hak eigendom:
  - i. Kalau hak eigendom itu terkena Undang-Undang tentang Penghapusan tanah-tanah partikulir, maka tanah yang bersangkutan akan diberikan dengan surat Keputusan Menteri Agraria dengan Hak Penguasaan (*beheer*) kepada Kotapraja yang dulunya mempunyai hak eigendom tersebut.
  - ii. Jika mengenai tanah-tanah eigendom yang kecil-kecil yang tidak terkena oleh Undang-Undang tentang Penghapusan tanah-tanah partikulir, maka sebagai diketahui berdasarkan ketentuan-ketentuan konversi Undang-Undang Pokok Agraria, hak eigendom itu telah dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan. Oleh karena tanah-tanah yang demikian itu umumnya sudah dibebani pula dengan hak erfpacht atau opstal, maka seyogyanya diubah menjadi Hak Penguasaan yang penegasannya diselenggarakan dengan Keputusan Menteri Agraria (ketentuan konversi Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 1 ayat (5)).
2. Mengenai tanah-tanah yang dikuasai oleh daerah, yang belum ada sesuatu haknya, yang berasal dari pembebasan hak-hak rakyat, maka tanah-tanah itupun akan diberikan kepada daerah yang bersangkutan dengan Hak Penguasaan. Hak Penguasaan tersebut diatas diberikan kepada Kotapraja/Kabupaten dengan ketentuan-ketentuan dibawah ini:
  - i. Kepada Kotapraja/Kabupaten diberikan wewenang untuk menentukan peruntukkan dan melakukan verkaveling.

- ii. Pemberian Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan hak-hak lainnya tetap dilakukan oleh instansi Agraria menurut SK 112/Ka/61.
- iii. Ganti rugi pembayaran-pembayaran lainnya tetap diterima oleh Kotapraja/Kabupaten.”

Dari uraian tersebut jelaslah ada satu hak tanah yang menjadi “milik” dari Kotapraja/Kabupaten namun karena tidak mungkin badan hukum kenegaraan ini mempunyai Hak Milik, ataupun Hak Guna Bangunan, maka mereka diberikan suatu hak yang disebutkan Hak Penguasaan (*hak beheer*), dan tentunya luas dari Hak Penggunaan itu seperti yang telah diatur dalam PP 8/1953, yang juga pada surat (edaran) tersebut diatas ternyata jelas dapat kita baca.

Demikian pula dapat kita baca Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK 12/Ka/1973 tentang Konversi Hak Opstal dan Erfpacht diatas tanah eigendom Kotapraja maka dalam memutuskan ditetapkan:

- i. Menegaskan bahwa hak-hak Opstal dan Erfpacht diatas tanah-tanah hak eigendom Kotapraja, atas dasar ketentuan Pasal V (Ketentuan-ketentuan Konversi Undang-Undang Pokok Agraria), menurut hukum dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan, sejak tanggal 24 September 1961.
- ii. Menetapkan bahwa tanah-tanah tersebut diatas dalam tata usaha kantor Pendaftaran Tanah akan dicatat sebagai tanah-tanah yang berada dalam kekuasaan (*beheer*) Kotapraja yang bersangkutan.

Oleh karena telah berlakunya UUPA maka dengan Peraturan Menteri Negara Agraria (PMA) Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya (PMA 9/1965) ditetapkan pelaksanaan konversi hak penguasaan atas tanah negara dan ketentuan-ketentuan tentang kebijakan selanjutnya. Istilah HPL itu sendiri muncul pertama kali dalam PMA 9/1965.<sup>27</sup> Pada

---

<sup>27</sup> Maria SW Sumardjono, “*Hak Pengelolaan Perkembangan, Regulasi Dan Implementasinya*”, (Makalah disampaikan pada forum konsultasi intern antara BPKK dan Sekretariat Negara, Jakarta, 14 Juni 2007), hlm.2.

Pasal 1 dinyatakan bahwa Hak Penguasaan (vide PP 8/19) yang dipergunakan untuk keperluan sendiri dari Departemen-departemen, Direktorat-direktorat dan daerah swatantra dikonversi menjadi Hak Pakai.

Pasal 2 PMA 9/1965 menyebutkan bahwa:

“Jika tanah Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut diatas dikonversi menjadi Hak Pengelolaan sebagai dimaksud dalam Pasal 5 dan 6, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan.”

Kemudian hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 5 PMA 9/1965 yang berbunyi sebagai berikut:

“Apabila tanah-tanah Negara sebagai dimaksud dalam Pasal 4 diatas, selain dipergunakan oleh instansi-instansi itu sendiri, juga dimaksudkan untuk diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka oleh Menteri Agraria tanah-tanah tersebut akan diberikan dengan Hak Pengelolaan.”

Selanjutnya Pasal 6 PMA 9/1965 menyatakan wewenang dari pemegang Hak Pengelolaan itu sebagai berikut:

- a. “Merencanakan peruntukkan 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.”

Kemudian oleh Pemerintah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1967 tentang Pembagian Tugas dan Wewenang Agraria pada tanggal 18 Februari 1967, dan dalam ketentuan nomor IV ditentukan sebagai berikut, yaitu Menteri Dalam Negeri atau Direktur Jenderal Agraria:

1. Memberikan keputusan mengenai permohonan tanah negara dengan Hak Pengelolaan oleh badan-badan swatantra dan badan-badan

pemerintahan lainnya yang berisikan wewenang, selain untuk mempergunakan sendiri sebagian tanah yang bersangkutan, juga untuk memberikannya kepada pihak-pihak lain dengan Hak Pakai menurut ketentuan khusus.

2. Memberikan keputusan mengenai permohonan untuk memperpanjang jangka waktu atau melepaskan Hak Pengelolaan tersebut.

Menteri Dalam Negeri atau Direktur Jenderal Agraria diberi wewenang untuk:

1. Memberi keputusan mengenai permohonan badan-badan Pemerintah tertentu untuk memperoleh Hak Pengelolaan atas tanah-tanah Negara dan/atau tanah-tanah hak dalam suatu daerah tertentu, yang berisikan wewenang untuk menetapkan perencanaan peruntukkan tanah dalam daerah tersebut dan mengadakan peraturan-peraturan tentang pungutan-pungutan dengan tidak mengurangi pungutan-pungutan oleh instansi pemerintah lainnya yang dikenakan berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku.
2. Memberi keputusan mengenai permohonan untuk memperpanjang jangka waktu atau melepaskan hak pengelolaan tersebut.

Pemerintah menetapkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan pada tanggal 5 Januari 1966, bahwa Hak Pengelolaan itu harus didaftarkan di kantor Pendaftaran Tanah. Sebelum melakukan pendaftaran harus membayar uang pemasukan kepada Negara serta mengukur lahan tersebut terlebih dahulu. Bahwa pengukuran lahan tersebut hanya boleh dilakukan oleh Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Tingkat II, dan pengukuran oleh instansi yang lain tidak dapat diterima dan tidak otentik.

Pihak-pihak yang dapat menjadi pemegang Hak Pengelolaan sebagaimana diatur dalam Pasal 67 PMNA 9/1999, untuk dapat memperoleh Hak Pengelolaan harus mengajukan permohonan secara

tertulis.<sup>28</sup> Permohonan Hak Pengelolaan tersebut sekurang-kurangnya memuat:

1. Keterangan mengenai pemohon:  
Nama badan hukum, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik:
  - 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 milik adat atau bukti perolehan tanah lainnya;
  - b. Letak, batas-batas dan luasnya (jika ada Surat Ukur atau Gambar Situasi sebutkan tanggal dan nomornya);
  - c. Jenis tanah (pertanian/non pertanian);
  - d. Rencana penggunaan tanah;
  - e. Status tanahnya (tanah hak atau tanah negara).
3. Lain-lain:
  - a. Keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yang dimiliki oleh pemohon, termasuk bidang, tanah yang dimohon;
  - b. Keterangan lain yang dianggap perlu.

Prosedur atau langkah-langkah untuk mengajukan permohonan Hak Pengelolaan adalah sebagai berikut:

1. Mengajukan permohonan hak oleh pemohon kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan disertai dengan dokumen-dokumen sebagaimana tersebut diatas.

---

<sup>28</sup> Indonesia, *Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan*, PMNA/KaBPN No. 9 tahun 1999, Ps. 68.

2. Kepala Kantor Pertanahan memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik yang telah diterima.
3. Kepala Kantor Pertanahan memerintahkan kepada:
  - a. Kepala Seksi Hak Atas Tanah untuk memeriksa permohonan hak terhadap tanah yang sudah terdaftar kemudian dituangkan ke dalam Risalah Pemeriksaan Tanah (*konstatering rapport*).
  - b. Tim Penelitian Tanah untuk memeriksa permohonan hak terhadap tanah yang belum didaftar kemudian dituangkan dalam Berita Acara.
  - c. Panitia Pemeriksa Tanah A untuk memeriksa permohonan hak selain yang diperiksa oleh Kepala Seksi Hak Atas Tanah dan Tim Penelitian Tanah kemudian dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah.
4. Meneruskan permohonan ke Kantor Pertanahan Tingkat II, dengan melampirkan:
  - a. Formulir permohonan dengan kelengkapannya.
  - b. Uang muka pengukuran.
  - c. Fatwa tata guna tanah.
5. Panitia Tanah A bersidang/memeriksa.
6. Kantor Pertanahan Tingkat II, mengesahkan:
  - a. Fatwa tata guna tanah.
  - b. Meneruskan permohonan ke Kanwil Kepala Badan Pertanahan Nasional.
7. Meneruskan permohonan ke Kepala Badan Pertanahan Nasional, dengan melampirkan segala berkas dan fatwa guna tanah (ketentuan baru tata guna tanah berada di Kanwil BPN).
8. Menerbitkan SK pemberian HPL.
9. Membayar uang wajib.
10. Mengajukan permohonan pensertipikatan tanah ke Kantor Pertanahan Tingkat II.
11. Menerima sertipikat tanah.

### 2.3.3 Subyek Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan bukanlah hak atas tanah seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau hak-hak lainnya melainkan hak yang menyediakan tanah bagi keperluan pihak lain. Pihak-pihak yang dapat menjadi pemilik/pemegang Hak Pengelolaan adalah:<sup>29</sup>

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

Penerima Hak Pengelolaan juga memiliki kewajiban sama seperti setiap penerima hak atas tanah lainnya yaitu sebagai berikut:<sup>30</sup>

- a. “membayar Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB) dan uang pemasukan kepada Negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
- b. memelihara tanda-tanda batas;
- c. menggunakan tanah secara optimal;
- d. mencegah kerusakan-kerusakan dan hilangnya kesuburan tanah;
- e. menggunakan tanah sesuai kondisi lingkungan hidup;
- f. kewajiban yang tercantum dalam sertipikatnya.”

Apabila penerima Hak Pengelolaan yang bersangkutan tidak memenuhi kewajiban-kewajibannya tersebut diatas, maka Menteri dapat membatalkan haknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### 2.3.4 Sifat Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Hak Pengelolaan bukanlah hak atas tanah seperti hak atas tanah lainnya melainkan hak yang menyediakan tanah bagi keperluan pihak lain. Hak Pengelolaan jangka waktunya tidak terbatas

<sup>29</sup> *Ibid*, Ps. 67.

<sup>30</sup> *Ibid*, Ps. 103.

(selama diperlukan) dan tidak dapat dialihkan kepada pihak lain, serta tidak dapat dijadikan jaminan pelunasan utang dalam bentuk apapun.

Jangka waktu dari Hak Pengelolaan adalah memperhatikan aspek-aspek sebagai berikut:<sup>31</sup>

1. Atas tanah-tanah yang diberikan Hak Pengelolaan itu diberikan untuk jangka waktu selama tanah yang dimaksud diberikan untuk kepentingan penerima hak, dengan demikian berarti waktunya tidak terbatas dan memang demikianlah lebih baik karena setiap kali sesuatu hak itu berakhir, maka pemegang Hak Pengelolaan itu akan kembali mempunyai hubungan sepenuhnya kembali dengan hak-hak yang timbul dari Hak Pengelolaan tersebut.
2. Hak-hak yang timbul dari Hak Pengelolaan, maka terdapat suatu ketentuan dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Tata Pendaftaran Tanah Mengenai Perwakafan Tanah Hak Milik (PMDN 6/1972) dan selanjutnya produk hukum inilah yang menjadi pedoman dan petunjuk sebagai peraturan yang terakhir sekali yang mengatur mengenai hal-hal tersebut, sehingga sesuaiilah sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah, yaitu dibawah 2.000 m<sup>2</sup> adalah wewenang Gubernur Kepala Daerah cq Kepala kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, sedangkan lebih dari 2.000 m<sup>2</sup> adalah wewenang dari Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Hak Pengelolaan memberikan kepastian hukum seperti hak atas tanah lainnya, karena Hak Pengelolaan wajib didaftarkan di Kantor Pertanahan dan diberikan sertipikat kepada pemegang haknya.

---

<sup>31</sup> A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem U.U.P.A (Undang-Undang Pokok Agraria)*, cet.I, (Bandung: Mandar Maju, 1989), hlm 31.

### 2.3.5 Penggunaan Hak Pengelolaan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 telah menyatakan luasnya dari Hak Pengelolaan tersebut yaitu:

- a. Merencanakan peruntukkan 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 pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukkan, 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 perundangan Agraria yang berlaku.

Dari uraian tersebut, jelaslah bahwa pemegang Hak Pengelolaan itu diberi wewenang untuk membuat suatu rencana penggunaannya dan peruntukkannya sesuai dengan tugas dan lapangan kerjanya. Demikian pula untuk pelaksanaan tugasnya maka pemegang Hak Pengelolaan mempunyai keleluasaan untuk mengatur penggunaan tanah itu. Oleh karena pemegang Hak Pengelolaan itu tidak dapat melepaskan diri dari lalu lintas perdagangan, maka dapat juga dia menyerahkan bagian-bagian tertentu dari Hak Pengelolaannya tentunya yang telah disesuaikan dengan master plannya maupun perencanaan pembangunan wilayahnya kepada pihak ketiga.

Jika kita hubungkan antara Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Penyediaan Dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan (PMDN 5/1974) dengan PMDN 1/1977 maka dari Hak Pengelolaan itu dapat diterbitkan Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Sebelum adanya PMDN 6/1972 maupun PMDN 1/1977 dan PMDN 5/1974 timbul keragu-raguan bagaimana

mekanisme penerbit hak-hak kepada pihak ketiga apakah langsung Surat Keputusan pemegang Hak Pengelolaan menerbitkan langsung pemberian hak-hak dimaksud. Sebagai akibat dari adanya ketiga produk hukum tersebut, maka penerbitan hak-hak atas tanah diatas Hak Pengelolaan dikaitkan kepada:<sup>32</sup>

1. Perjanjian antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga tersebut untuk persetujuan pemberian sesuatu hak atas tanah.
2. Usulan dari pemegang Hak atas Tanah kepada Instansi Agraria untuk hak tertentu itu.
3. Penerbitan Surat Keputusan pemberian hak atas permohonan yang bersangkutan oleh:
  - a. jika lahan sampai dengan 2000 m<sup>2</sup> oleh Gubernur Kepala Daerah cq Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional;
  - b. jika lahan lebih dari 2000m<sup>2</sup> oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.
4. Uang pemasukannya tetap kepada pemegang Hak Pengelolaan, tetapi disamping uang pemasukan itu harus ditambah 50% dan disetorkan ke Kas Yayasan Dana Landreform melalui Bank Rakyat Indonesia dan sekarang dana itu disetorkan ke Kas Negara sebagai pemasukan Negara.
5. Setelah uang wajib dan dana tambahan dibayarkan yang bersangkutan memajukan permohonan untuk penerbitan sertipikat hak atas tanahnya.
6. Kedudukan sertipikat tanahnya adalah sama dengan sertipikat yang diterbitkan berdasarkan surat keputusan biasa.

Perjanjian pemberian hak diatas Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga sekurang-kurangnya mengatur tentang:<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem U.U.P.A (Undang-Undang Pokok Agraria)*, cet.I, (Bandung: Mandar Maju, 1989), hlm 27.

<sup>33</sup> Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Tata Cara Permohonan Dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya*, PMDN No. 1 tahun 1977, Ps. 3.

1. “Identitas para pihak yang bersangkutan.
2. Letak, batas-batas dan luas tanah dimaksud.
3. Jenis penggunaan.
4. Macam/jenis hak yang akan diberikan kepada pihak ketiga, jangka waktu serta kemungkinan untuk memperpanjang hak tersebut.
5. Jenis bangunan-bangunan yang akan didirikan dan ketentuan status bangunan setelah berakhirnya hak-hak atas tanah yang diberikan.”

Jumlah uang pemasukan dan syarat-syarat pembayaran serta persetujuan lain yang dianggap perlu, misalnya tentang kemungkinan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dialihkan kepada pihak lain, kemungkinan pembebanan hak atas tanah tersebut untuk jaminan kredit.

### 2.3.6 Hapusnya Hak Pengelolaan

Meskipun Hak Pengelolaan jangka waktunya tidak terbatas atau diberikan kepada pemegang haknya selama diperlukan, namun Hak Pengelolaan dapat hapus atau menjadi batal jika terjadi hal-hal sebagai berikut:<sup>34</sup>

1. Pembatalan hak oleh menteri karena tidak memenuhi kewajibannya sebagai penerima Hak Pengelolaan.
2. Pembatalan hak karena cacat hukum administratif.
3. Pembatalan hak karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
4. Dilepaskan haknya oleh pemegang Hak Pengelolaan kepada Negara.

---

<sup>34</sup> Indonesia, *Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan*, PMNA/KaBPN No. 9 tahun 1999, Ps. 103-Ps. 126.

## 2.4 Sejarah Pembangunan Perumahan Angkasa Pura

PT (Persero) Angkasa Pura I adalah BUMN dalam lingkungan Departemen Perhubungan dipimpin oleh Direksi yang tugas pokoknya adalah mengusahakan dan menyelenggarakan penyediaan jasa pelayanan bandar udara. Pada awalnya PT (Persero) Angkasa Pura I didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1962 tentang Pendirian Perusahaan Negara AngkasaPura “Kemayoran” (PP 33/1962) dengan nama Perusahaan Negara (PN) Angkasa “Kemayoran” dengan tugas pokok mengurus dan mengusahakan Bandar Udara Kemayoran. Pada tahun 1965 Perusahaan Negara (PN) Angkasa “Kemayoran” berubah nama menjadi Perusahaan Negara (PN) Angkasa Pura. Perubahan ini dimaksudkan untuk mengantisipasi kemungkinan pengelolaan bandar udara selain Bandar Udara Kemayoran. Kemudian melalui Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1974 tentang Perusahaan Umum Angkasa Pura (PP 37/1974), ditetapkan bahwa dari Perusahaan Negara berubah menjadi perusahaan umum yang selanjutnya disebut Perusahaan Umum (PERUM) Angkasa Pura, pada tahun 1974 Bandar Udara Halim Perdana Kusuma ditetapkan menjadi Bandar Udara Internasional dan merupakan bandar udara kedua yang dikelola oleh manajemen Angkasa Pura.

Setelah selesainya pembangunan Bandar Udara Soekarno Hatta di Cengkareng pada tahun 1985, diikuti dengan ditutupnya kegiatan operasional Bandar Udara Kemayoran, merupakan titik awal dibentuknya PERUM Angkasa Pura II. PERUM Angkasa Pura I dengan kantor pusat di bekas Bandar Udara Kemayoran mengelola bandar udara diluar kota Jakarta dan PERUM Angkasa Pura II mengelola Bandar Udara Soekarno Hatta di Cengkareng. Pada tahun yang sama pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1985 tentang Perusahaan Umum (PERUM) Angkasa Pura (PP 3/1985) yang mengatur kembali PERUM Angkasa Pura, yang dimaksud sebagai penyesuaian atas (PP 37/1974) terhadap perkembangan terakhir pada waktu itu. Adapun realisasi pemisahan manajemen ditandai dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 25

Tahun 1986 yaitu perubahan nama PERUM Angkasa Pura menjadi PERUM Angkasa Pura I (PP 25/1986).

Sejalan dengan kebijaksanaan pemerintah yang menginginkan agar terhadap BUMN yang telah dinilai baik mampu untuk lebih menekankan dan berorientasi pada keuntungan, dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1992 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (PERUM) Angkasa Pura I menjadi Perusahaan Perseroan, maka berubah bentuk menjadi PT (Persero) Angkasa Pura I dengan akta Notaris tertanggal 3 Januari 1993 yang dibuat dihadapan Muhani Salim, SH.

PT (Persero) Angkasa Pura I pada saat itu agar dapat menjalankan tugas pokoknya yaitu mengusahakan dan meyelenggarakan penyediaan jasa pelayanan bandar udara Kemayoran membutuhkan bantuan dan kerjasama dari badan-badan lainnya seperti Direktorat Jenderal Udara Departemen Perhubungan, Badan Meteorologi Dan Geofisika, Bea Cukai dan seluruh pegawai yang membidangi administrasi bandara. Untuk menambah semangat dan kegairahan kerja bagi pegawai negeri khususnya pegawai Angkasa Pura, selain gaji dan tunjangan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Pemerintah memberikan fasilitas berupa rumah. Rumah inilah yang dikenal sebagai rumah negara. Rumah negara tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara (PP 40/1994), Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1994 tentang Rumah Negara (PP 31/2005), dan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri Dari Pemerintah (KMNA 2/1998).

Definisi dari Rumah Negara adalah bangunan yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta menunjang pelaksanaan tugas Pejabat dan/atau Pegawai Negeri.<sup>35</sup> Jadi Rumah Negara ini hanya dapat diberikan kepada Pegawai

---

<sup>35</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Rumah Negara*, PP No. 40 tahun 1994, Ps.1 butir 1.

Negeri dan Pejabat Pemerintah atau Pejabat Negara selama yang bersangkutan masih berstatus sebagai Pegawai Negeri dan Pejabat Pemerintah atau Pejabat Negara. Pegawai PT (Persero) Angkasa Pura I, Direktorat Jenderal Udara Departemen Perhubungan, Badan Meteorologi Dan Geofisika, Bea Cukai dan seluruh pegawai yang membidangi administrasi bandara saat itu adalah merupakan Pegawai Negeri, oleh karenanya mereka berhak mendapatkan fasilitas penunjang berupa Rumah Negara. Rumah Negara itu sendiri dibagi menjadi 3 golongan, yaitu:<sup>36</sup>

1. “Rumah Negara Golongan I adalah Rumah Negara yang dipergunakan bagi pemegang jabatan tertentu dan karena sifat jabatannya harus berempang tinggal dirumah tersebut, serta hak penghuniannya terbatas selama pejabat yang bersangkutan masih memegang jabatan tertentu tersebut.
2. Rumah Negara Golongan II adalah Rumah Negara yang mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu instansi dan hanya disediakan untuk didiami oleh Pegawai Negeri dan apabila berhenti atau pensiun rumah dikembalikan kepada Negara.
3. Rumah Negara Golongan III adalah Rumah Negara yang tidak termasuk Golongan I dan Golongan II yang dapat dijual kepada penghuninya.”

Penetapan status Rumah Negara Golongan I dan Rumah Negara Golongan II dilakukan oleh pimpinan instansi yang bersangkutan, sedangkan penetapan status Rumah Negara Golongan III dilakukan oleh Menteri.<sup>37</sup> Sebagaimana telah disebutkan diatas Rumah Negara yang dapat dialihkan haknya kepada penghuni adalah Rumah Negara Golongan III dan dilakukan dengan cara sewa beli. Jika penghuni telah membayar lunas harga rumah beserta harga tanah maka akan memperoleh penyerahan hak milik rumah dan pelepasan hak atas tanah, kemudian wajib mengajukan permohonan hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PP 40/1994 dan PP 31/2005 tidak menjelaskan secara rinci mengenai jenis hak atas tanah apa saja yang dapat diajukan oleh penghuni Rumah Negara setelah membayar lunas harga rumah dan tanah tersebut. Kemudian pada tanggal 29 Januari 1998 pemerintah menetapkan KMNA 2/1998 yang isinya mengatur bahwa tanah untuk rumah tinggal dan/atau tanah yang diatasnya berdiri

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid*, Ps. 12.

Rumah Negara Golongan III yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari pemerintah dan telah dilunasi harganya, diberikan kepada pegawai negeri yang bersangkutan dengan Hak Milik. Sejak diberlakukannya KMNA 2/1998 para penghuni (pegawai negeri) perumahan Angkasa Pura membeli tanah untuk rumah tinggal dan/atau tanah yang di atasnya berdiri Rumah Negara Golongan III kemudian meningkatkan status haknya menjadi Hak Milik. Tata cara permohonan pendaftaran Hak Milik atas rumah negara golongan III adalah sebagai berikut:<sup>38</sup>

1. Mengajukan permohonan pendaftaran Hak Milik kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat dengan disertai:
  - a. surat tanda bukti pelunasan harga rumah negara dan tanahnya,
  - b. surat keputusan Departemen Pekerjaan Umum bahwa rumah yang bersangkutan sudah menjadi milik pemohon, dan
  - c. bukti identitas pemohon.
2. Pengukuran tanah yang bersangkutan oleh Kantor Pertanahan dan pemohon membayar biaya pengukuran berdasarkan surat perintah setor pungutan dari Kantor Pertanahan.
3. Kepala Kantor Pertanahan mengeluarkan keputusan konfirmasi pemberian Hak Milik yang menjadi dasar adanya Hak Milik dalam buku tanah dan sertipikat.
4. Mendaftar Hak Milik yang baru dalam buku tanah baru dengan surat ukur sesuai surat ukur atau gambar situasi yang lama.
5. Menerbitkan sertipikat Hak Milik.

## 2.5 Analisa Permasalahan

### 2.5.1 Bagaimanakah kedudukan tanah Hak Milik yang diberikan di atas tanah Hak Pengelolaan bagi pemegang haknya.

Pada tanggal 29 Januari 1998 pemerintah menetapkan KMNA 2/1998 dan dengan diberlakukannya KMNA 2/1998 inilah yang

---

<sup>38</sup> Indonesia, *Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri Dari Pemerintah*, KMNA No. 2 tahun 1998, Ps.3, Ps. 4.

menjadi dasar bagi para penghuni (pegawai negeri) perumahan Angkasa Pura untuk membeli rumah tersebut dan kemudian meningkatkan status tanahnya menjadi Hak Milik, karena Pasal 2 KMNA 2/1998 mengatur bahwa tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari pemerintah dan telah dilunasi harganya, diberikan kepada pegawai negeri yang bersangkutan dengan Hak Milik.

Selain Pasal 2 KMNA 2/1998 terdapat surat tertanggal 31 Maret 1999 Nomor B-252/M.Sesneg/03/1999 tentang Permohonan Perubahan Status Hak Atas Tanah. Surat tersebut dibuat Menteri Sekretaris Negara selaku Ketua BPKK kepada Direktur Utama PT (Persero) Angkasa Pura I, yang isinya menyetujui proses peningkatan status tanah HGB menjadi Hak Milik bagi rumah dinas Komplek Bandar Udara Kemayoran yang telah dilunasi pembeliannya oleh pegawai/pensiunan.

Pada tanggal 23 Agustus 1999 Sekretariat Negara Republik Indonesia cq Badan Pengelola Komplek Kemayoran mengeluarkan surat yang ditujukan kepada Ketua Direksi Pelaksana Pengendalian Pembangunan Komplek Kemayoran, dengan Nomor B-47/Set.BPKK/08/1999 tentang Permohonan rekomendasi untuk peningkatan sertipikat dari HGB menjadi Hak Milik bagi warga diatas tanah HPL Komplek Kemayoran, yang isinya menyetujui untuk memberikan rekomendasi pengurusan sertipikat Hak Milik kepada warga diatas tanah Hak Pengelolaan Komplek Kemayoran.

Oleh karenanya Pasal 2 KMNA 2/1998, surat tertanggal 31 Maret 1999 Nomor B-252/M.Sesneg/03/1999, dan surat tertanggal 23 Agustus 1999 Nomor B-47/Set.BPKK/08/1999 tersebut yang menjadi dasar bagi PPKK selaku pemegang Hak Pengelolaan atas tanah Kemayoran untuk memberikan Surat Rekomendasi Pengurusan Sertipikat Hak Milik atas Rumah Negara Golongan III serta dasar bagi Kantor Pertanahan setempat untuk memberikan peningkatan status Rumah Negara Golongan III menjadi berstatus Hak Milik, dimana

didalam sertipikat Hak Milik yang diterbitkan tersebut terdapat penunjuk bahwa “Tanah ini berdiri diatas Hak Pengelolaan No.1/Gunung Sahari Utara”.

Sebelum diberlakukannya KMNA 2/1998 pemerintah pernah menerbitkan suatu peraturan yang membolehkan pemberian Hak Milik diatas Hak Pengelolaan yaitu PMDN 1/1977. Pasal 2 PMDN 1/1977 menyebutkan bahwa bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah, Lembaga, Instansi dan/atau Badan Hukum (milik) Pemerintah untuk pembangunan wilayah pemukiman, dapat diserahkan kepada pihak ketiga dan diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri atau Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan untuk diberikan dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai sesuai dengan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang telah dipersiapkan oleh pemegang Hak Pengelolaan yang bersangkutan. Jika kita lihat dari ketentuan Pasal 2 PMDN 1/1977 tersebut diatas memang dimungkinkan bagi pemegang Hak Pengelolaan untuk memberikan Hak Milik diatas Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga, namun dengan adanya Pasal 152 PMDN 9/1999 yang menyatakan bahwa PMDN 1/1977 sudah tidak berlaku lagi sehingga berdasarkan PMDN 9/1999 tidak lagi dimungkinkan bagi pemegang Hak Pengelolaan untuk memberikan Hak Milik diatas Hak Pengelolaan.

Jika kita perhatikan ketentuan-ketentuan dalam KMNA 2/1998 Pasal 2 ayat 1 menyebutkan bahwa:

- a. “Tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari pemerintah dan telah dilunasi harganya, diberikan kepada pegawai negeri yang bersangkutan dengan Hak Milik.
- b. Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah yang berasal dari tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari pemerintah dan masih atas nama pegawai negeri yang bersangkutan dihapus dan diberikan kembali kepada bekas pemegangnya haknya dengan Hak Milik.
- c. Tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang berasal dari tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli pegawai negeri dari pemerintah yang sudah habis jangka waktunya dan masih

dipunyai oleh pegawai negeri yang bersangkutan atau ahli warisnya diberikan dengan Hak Milik kepada pegawai negeri yang bersangkutan atau ahli warisnya.”

Kemudian Pasal 3 ayat 1 KMNA 2/1998 menyebutkan bahwa:

“permohonan pendaftaran Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan Setempat dengan surat dan harus disertai dengan:

- a. untuk tanah yang di atasnya berdiri rumah negara golongan III:
  1. surat tanda bukti pelunasan harga rumah negara dan tanahnya,
  2. surat keputusan Departemen Pekerjaan Umum bahwa rumah yang bersangkutan sudah menjadi milik pemohon, dan
  3. bukti identitas pemohon.
- b. untuk tanah lainnya:
  1. surat tanda bukti pelunasan harga tanah yang bersangkutan;
  2. surat pelepasan hak atas tanah dari Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, atau Pemerintah Daerah yang bersangkutan kepada pemohon; dan
  3. bukti identitas pemohon.”

Pasal 3 tersebut di atas dengan mengatur mengenai “tanah lainnya” berarti dimungkinkan adanya tanah Hak Pengelolaan yang di atasnya berdiri Rumah Negara Golongan III, namun ketentuan tersebut selanjutnya mengatur bahwa untuk tanah selain Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai harus dilengkapi dengan surat pelepasan hak atas tanah, yang berarti Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, atau Pemerintah Daerah selaku pemegang Hak Pengelolaan yang bersangkutan harus melepaskan haknya dan memberikan kepada pemohon. Apabila lihat pada Pasal 2 dan Pasal 3 di atas, dapat ditafsirkan bahwa pada saat pemohon mengajukan permohonan untuk meningkatkan status tanah yang bersangkutan menjadi Hak Milik, pemohon telah membayar lunas harga tanah tersebut dan uang pemasukan kepada Negara, seyogyanya pemegang Hak Pengelolaan melepaskan haknya pada saat menandatangani surat pelepasan hak atas tanah tersebut. Sebagai akibatnya tanah yang bersangkutan berubah menjadi tanah negara atau tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Kemudian pemohon atau

penghuni Rumah Negara Golongan III mengajukan permohonan hak baru yaitu Hak Milik kepada Kantor Pertanahan setempat. Oleh karenanya sertifikat Hak Milik yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan seharusnya tidak terdapat penunjuk bahwa “Tanah ini berdiri diatas Hak Pengelolaan No.1/Gunung Sahari Utara”, karena Hak Pengelolaan tersebut telah dilepaskan haknya oleh pemegangnya. Dari ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 KMNA 2/1998 tersebut maka dapat kita ditafsirkan atau disimpulkan bahwa tidak dimungkinkan untuk memberikan Hak Milik diatas Hak Pengelolaan, tapi tentunya tidak dapat langsung disimpulkan tidak dapat memberikan Hak Milik diatas Hak Pengelolaan, karena Pasal 2 dan Pasal 3 tersebut tidak dengan jelas dan rinci menyebutkan mengenai Hak Pengelolaan.

Pasal 20 UUPA menyatakan bahwa Hak Milik adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki oleh seseorang atas tanah. Kemudian didalam penjelasan Pasal 20 UUPA disebutkan bahwa kata-kata “terkuat dan terpenuh” itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak atas tanah lainnya seperti hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak-hak lainnya. Selain “terkuat dan terpenuh” Hak Milik juga merupakan hak yang “turun-temurun” atau dapat diwariskan, dengan demikian Hak Milik adalah hak atas tanah yang tidak memiliki jangka waktu kepemilikan. Hak Milik dengan adanya sifat “terkuat, terpenuh dan turun-temurun”, tentunya memberikan kebebasan bagi pemegang haknya untuk melakukan perbuatan hukum apapun seperti menjual, membalik nama, menjadikan jaminan suatu hutang, dan lainnya selama tidak menyalahi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebaliknya dengan diterbitkannya sertifikat Hak Milik dengan penunjuk bahwa “Tanah ini berdiri diatas Hak Pengelolaan No.1/Gunung Sahari Utara”, maka pemegang Hak Milik tersebut jika hendak melakukan suatu perbuatan hukum harus memperoleh surat rekomendasi terlebih dahulu dari pemegang Hak Pengelolaan yang bersangkutan yaitu PPKK. Hal inilah yang kemudian menjadi suatu permasalahan bagaimanakah kedudukan

Hak Milik diatas Hak Pengelolaan? Apakah Hak Milik tersebut sama seperti Hak Milik yang diatur dalam Pasal 20 UUPA atau apakah hak Pengelolaan mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari Hak Milik mengingat setiap pemegang Hak Milik harus memperoleh surat rekomendasi terlebih dahulu setiap melakukan perbuatan hukum. Sebelum dapat menjawab pertanyaan tersebut akan ditelaah terlebih dahulu sifat-sifat dari Hak Milik dan Hak Pengelolaan.

Sebagaimana telah diuraikan diatas Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Hak Pengelolaan bukanlah hak atas tanah seperti hak atas tanah lainnya melainkan hak yang menyediakan tanah bagi keperluan pihak lain. Hak Pengelolaan jangka waktunya tidak terbatas (selama diperlukan) dan tidak dapat dialihkan kepada pihak lain, serta tidak dapat dijadikan jaminan pelunasan utang dalam bentuk apapun. Beberapa wewenang dari pemegang Hak Pengelolaan adalah merencanakan peruntukkan dan penggunaan tanah, mengelola, serta menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga.

Pegawai/pensiunan memang telah membayar lunas harga rumah kepada instansi yang bersangkutan, akan tetapi tidak ada peraturan yang dengan jelas mengatur bahwa Rumah Dinas Golongan III yang berada diatas tanah Hak Pengelolaan, akan dilepaskan Hak Pengelolanya oleh pemegangnya, karena berdasarkan sifatnya Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara dan tidak dapat dialihkan atau dijual kepada pihak lain.

Berdasarkan penjelasan tersebut maka hak Milik adalah merupakan hak atas tanah yang primer yaitu hak atas tanah yang diberikan oleh negara dan bersumber langsung pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah. Begitu pula dengan Hak Pengelolaan adalah hak atas tanah yang primer dimana Hak Pengelolaan merupakan gempilan dari Pasal 2 ayat (2) UUPA yaitu hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada

pemegangnya. Hak Pengelolaan juga memiliki sifat publik dan perdata, yaitu mengatur dan mengelola. Oleh karenanya penerbitan sertipikat Hak Milik dengan adanya penunjuk sebagaimana tersebut diatas, maka Hak Milik atas tanah perumahan Angkasa Pura masih tetap memiliki atau memenuhi ketiga sifatnya menurut Pasal 20 UUPA yaitu “turun temurun, terkuat, dan terpenuh”. Pada dasarnya setiap pemegang Hak Milik di perumahan Angkasa Pura masih tetap dapat melakukan setiap perbuatan hukum seperti mengalihkan, menjaminkan atau membalik nama, namun yang membedakan adalah proses administrasi pada waktu melakukan proses pemeliharaan data di Kantor Pertanahan setempat, yaitu harus memperoleh surat rekomendasi terlebih dahulu dari PPKK selaku pemegang Hak Pengelolaan di Kemayoran. Hal tersebut memang berbeda dengan pemegang Hak Milik diluar Kemayoran dimana mereka tidak memerlukan surat rekomendasi dari pihak manapun, tetapi sifat Hak Milik tersebut tetap terpenuhi.

### **2.5.2 Bagaimana Hukum Tanah Nasional di Indonesia menyelesaikan permasalahan hukum yang timbul dalam kasus peningkatan Hak Milik di Perumahan Angkasa Pura.**

Pasal 3 ayat 1 huruf b KMNA 2/1998 mengatur bahwa permohonan pendaftaran Hak Milik untuk tanah Hak Pengelolaan harus disertai dengan surat pelepasan hak atas tanah dari Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, atau Pemerintah Daerah yang bersangkutan kepada pemohon. Pada kasus ini setelah pemohon membayar lunas rumah dinas tersebut, PPKK selaku pemegang Hak Pengelolaan Komplek Kemayoran melepaskan haknya kemudian pemohon mengajukan permohonan Hak Milik atas rumah tersebut. Setelah PPKK melepaskan haknya, tanah atau rumah tersebut menjadi tanah negara kemudian pemohon dapat mengajukan permohonan hak baru atas

tanah tersebut. Salah satu proses yang terjadi dalam peningkatan status Hak Milik di Kemayoran adalah antara PPKK dan pemohon tidak membuat perjanjian pelepasan hak melainkan membuat Perjanjian Penyerahan Penggunaan Sebagian Tanah Hak Pengelolaan Beserta Bangunannya. Selanjutnya PPKK mengeluarkan surat rekomendasi pengurusan sertipikat Hak Milik. Sebagai akibat dari adanya perjanjian tersebut maka PPKK tidak melepaskan haknya atas tanah tersebut melainkan hanya menyerahkan penggunaan sebagian Hak Pengelolaan, sehingga tanah tersebut tetap merupakan bagian dari Hak Pengelolaan. Oleh karenanya dengan adanya surat tanda lunas, Perjanjian Penyerahan Penggunaan Sebagian Tanah Hak Pengelolaan Beserta Bangunannya, dan surat rekomendasi pengurusan sertipikat Hak Milik, Kantor Pertanahan setempat menerbitkan sertipikat Hak Milik dengan disertai penunjuk bahwa “Tanah ini berdiri diatas Hak Pengelolaan No.1/Gunung Sahari Utara”.

Akibat dari adanya penunjuk dalam sertipikat tersebut hal itu berarti Hak Milik berdiri diatas Hak Pengelolaan dan harus tunduk kepada peraturan pemegang Hak Pengelolaan, dimana seharusnya Hak Milik adalah hak yang berdiri sendiri tidak ada hak atas tanah yang diatasnya dapat dibebani dengan Hak Milik dan tentunya Hukum Tanah Nasional di Indonesia harus dapat menyelesaikan permasalahan ini. Agar sertipikat Hak Milik di Komplek Kemayoran” dapat terbit tanpa penunjuk maka PPKK selaku pemegang Hak Pengelolaan atas kawasan Kemayoran membuat lagi surat pelepasan hak atas tanah (Hak Pengelolaan) dimana diatasnya terdapat sebidang tanah berstatus Hak Milik dan surat tersebut ditandatangani oleh PPKK dan pemegang hak yang namanya tertulis dalam sertipikat tersebut. Jika surat pelepasan hak atas tanah (Hak Pengelolaan) tersebut sudah ditandatangani oleh PPKK dan pemegang Hak Milik yang bersangkutan maka tanah tersebut menjadi tanah negara atau dikuasai langsung oleh negara. Pelepasan

hak atas tanah tersebut wajib diikuti dengan permohonan hak baru yang sesuai dengan kepentingan pihak yang namanya tertulis dalam sertipikat, yaitu Hak Milik. Setelah dilakukan pelepasan hak yang diikuti dengan permohonan hak baru maka Kantor Pertanahan setempat akan menerbitkan sertipikat Hak Milik tanpa penunjuk bahwa “Tanah ini berdiri diatas Hak Pengelolaan No.1/Gunung Sahari Utara”. Diterbitkannya sertipikat Hak Milik tanpa penunjuk sebagaimana tersebut diatas maka Hak Milik didalam wilayah Komplek Kemayoran sama dengan Hak Milik lainnya yagn berada di luar wilayah Komplek Kemayoran, yaitu tidak memerlukan surat rekomendasi dari pihak manapun setiap pemegang Hak Milik melakukan perbuatan hukum.

