

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 LATAR BELAKANG PERMASALAHAN

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>1</sup>

Setelah resmi ditutup, area bandara Kemayoran diambil alih oleh pemerintah dari Perum Angkasa Pura I, sebagai asset Negara berdasarkan Perpu Nomor 31 Tahun 1985. 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>2</sup>

---

<sup>1</sup> Direksi Pelaksana Pengendalian Pembangunan Komplek Kemayoran. *Kota Baru Bandar Kemayoran* (Jakarta: DP3KK, 2008), hlm 5.

<sup>2</sup> Sumbodo, Sudiro. *Sejarah Bandara Kemayoran*.  
<<http://www.indoflyer.net/content.asp?contentid=803>>. 28 Desember 2007.

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. Setelah 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.

Pada saat ini Komplek Kemayoran sudah berkembang pesat. Hal tersebut ditandai dengan banyaknya gedung-gedung perkantoran, apartemen, rumah susun, kompleks perumahan, pusat perbelanjaan, rumah-rumah ibadah, rumah sakit, bahkan sekolah bertaraf internasional. Pembangunan didalam Komplek Kemayoran tentunya karena adanya kerjasama antara PPKK dengan pihak-pihak swasta. Ada beberapa hal yang membuat pihak swasta tertarik untuk berinvestasi di dalam Komplek Kemayoran, selain dapat turut serta melakukan pembangunan di Indonesia tentunya adalah karena letaknya yang strategis dan masih banyak terdapat lahan kosong yang belum dibangun. 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 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.

Pasal 16 ayat (1) juncto Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang biasa disebut dengan “UUPA”) tidak menyebutkan Hak Pengelolaan (HPL) sebagai salah satu jenis hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Seiring dengan perkembangan zaman dan berbagai macam kebutuhan manusia akan tanah, diperlukan suatu lembaga diluar jenis-jenis hak atas tanah yang telah disebutkan dalam UUPA.

Istilah HPL muncul pertama kali dalam Peraturan Menteri Agraria (PMA) Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Hak Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya.<sup>3</sup> Pasal 5 PMA Nomor 9 Tahun 1965 menyebutkan bahwa:

---

<sup>3</sup> Maria SW Sumardjono, *Hak Pengelolaan Perkembangan, Regulasi Dan Implementasinya*, (Makalah disampaikan dalam forum konsultasi intern antara BPKK dan Sekretariat Negara, Jakarta Kamis 14 Juni 2007), hlm 2.

“Apabila tanah-tanah Negara sebagaimana 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.”

Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.<sup>4</sup> Oleh karenanya bentuk kerjasama pembangunan Komplek Kemayoran antara PPKK dengan pihak swasta adalah pihak swasta diberikan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun diatas Hak Pengelolaan.

Pembangunan-pembangunan di Komplek Kemayoran tersebut tentunya tidak semuanya berjalan dengan lancar tanpa masalah. Salah satu dari permasalahan tersebut adalah diperlukan pembahasan lebih lanjut mengenai kedudukan Hak Milik atas tanah dalam Perumahan Angkasa Pura di Kemayoran.

Perumahan Angkasa Pura pada awalnya, yaitu pada waktu Kemayoran masih berfungsi sebagai bandara internasional, merupakan sarana penunjang/fasilitas bagi pegawai-pegawai bandara Kemayoran agar tidak jauh dari pekerjaannya yang ditugaskan di bandara Kemayoran. Pihak-pihak yang dapat menghuni Perumahan Angkasa Pura bukan hanya pegawai bandara Kemayoran, tetapi juga pegawai atau pensiunan dari Badan Meteorologi dan Geofisika, Bea Cukai atau seluruh pegawai yang membidangi administrasi bandara saat itu. Pada saat area bandara Kemayoran diambil alih oleh Pemerintah dari Perum Angkasa Pura I, Perum Angkasa Pura I menyerahkan kepemilikan atas sebagian kekayaan Negara yang tertanam dalam modal Perum Angkasa Pura I kepada Departemen Keuangan, selanjutnya Departemen Keuangan menyerahkan penguasaan, pengelolaan dan pengadministrasiannya kepada Sekretariat Negara cq Badan Pengelola Komplek Kemayoran sebagaimana ternyata dalam Berita

---

<sup>4</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah*, PP Nomor 40 Tahun 1996, LN No. 58 tahun 1996, TLN No. 3643.

Acara Serah Terima Aktiva Tetap Tidak Bergerak Di Lokasi Eks Bandar Udara Kemayoran tertanggal 25 Maret 1988. Yang termasuk sebagian kekayaan Negara yang tertanam dalam modal Perum Angkasa Pura I tersebut adalah tanah, landasan, taxi-way, jalan, gedung/bangunan, instalasi dan juga perumahan dan fasilitasnya. Yang dimaksud dengan perumahan disini adalah Perumahan Dinas Angkasa Pura. Oleh karenanya Perumahan Angkasa Pura adalah Rumah Negara. Definisi dari Rumah Negara diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1994 yaitu bangunan yang dimiliki Negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta menunjang pelaksanaan tugas Pejabat dan/atau Pegawai Negeri. Rumah Negara itu sendiri terbagi dalam 3 (tiga) golongan, yaitu:

1. Rumah Negara Golongan I;
2. Rumah Negara Golongan II; dan
3. Rumah Negara Golongan III.

Rumah Negara Golongan I dan II tidak dapat dibeli atau dimiliki oleh penghuninya, mereka hanya dapat memanfaatkan rumah sesuai dengan fungsinya dan wajib membayar uang sewa, namun khusus untuk Rumah Negara Golongan III dapat dimiliki oleh penghuninya dengan cara sewa beli. Selanjutnya tanah yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah dan telah dilunasi harganya, yang di atasnya berdiri rumah tinggal atau yang dimaksudkan untuk rumah tinggal diberikan kepada yang bersangkutan dengan Hak Milik.<sup>5</sup> Ketentuan ini tentunya berlaku juga bagi penghuni Rumah Negara Golongan III di Perumahan Angkasa Pura Kemayoran. Sejak diberlakukannya 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 maka ada beberapa

---

<sup>5</sup> Indonesia, *Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri Dari Pemerintah*, Kep. Meneg Agraria/Kepala BPN No. 2 tahun 1998, Ps. 1, Ps. 2.

penghuni Rumah Negara Golongan III Perumahan Angkasa Pura Kemayoran yang membeli Rumah Negara tersebut dan meningkatkan statusnya menjadi Hak Milik.

Berdasarkan data yang ada, terdapat beberapa langkah/proses yang harus dilakukan oleh penghuni Rumah Negara Golongan III agar dapat memiliki rumah tersebut dan meningkatkan statusnya menjadi Hak Milik. Pertama, penghuni dan PPKK menandatangani Perjanjian Penyerahan Penggunaan Sebagian Tanah Hak Pengelolaan Beserta Bangunannya. Isi perjanjian tersebut menyebutkan bahwa tanah yang diserahkan diberikan Hak Guna Bangunan (HGB) diatas HPL untuk jangka waktu 25 tahun. Sebagai tindak lanjut dari perjanjian tersebut PPKK memberikan Rekomendasi Pengurusan sertipikat Hak Milik atas tanah yang bersangkutan yang ditujukan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat agar proses peningkatan status menjadi Hak Milik dapat segera dilaksanakan. Selain itu, dari data yang diperoleh terdapat beberapa bidang tanah dengan status Hak Milik yaitu sertipikat Hak Milik Nomor 640/Gunung Sahari Utara, Hak Milik Nomor 1030/Gunung Sahari Utara, dan Hak Milik Nomor 1050/Gunung Sahari Utara, di setiap ketiga sertipikat tersebut tertulis catatan atau penunjuk bahwa tanah-tanah tersebut berdiri diatas Hak Pengelolaan Nomor 1/Gunung Sahari Utara.

Pasal 20 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Lebih lanjut, Pasal 23 UUPA mengatur bahwa Hak Milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA, agar menjamin kepastian hukum bagi pemegang haknya. Oleh karenanya pemegang atau pemilik tanah dengan status Hak Milik seharusnya dapat mengalihkan atau membebaskan tanahnya dalam bentuk apapun tanpa perlu adanya izin dari instansi atau lembaga tertentu. Pada prakteknya jika pemegang Hak Milik tersebut hendak mengalihkan atau membebaninya dalam bentuk apapun, saat proses pendaftaran tanah dan/atau pemeliharaan data Kantor Pertanahan setempat akan selalu

meminta kepada pemegang hak tersebut Surat Rekomendasi dari PPKK selaku pemegang Hak Pengelolaan Komplek Kemayoran. Hal ini tentunya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan khususnya Pasal 20 ayat (1) UUPA dan dengan adanya praktek seperti ini tentunya menimbulkan kerancuan atas kedudukan Hak Milik sebagai hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh. Hal inilah yang menjadi dasar untuk membahas dan meneliti tesis dengan judul Tinjauan Yuridis Kedudukan Hak Milik Atas Tanah Di Perumahan Angkasa Pura Diatas Tanah Hak Pengelolaan Di Kawasan Kota Baru Bandar Kemayoran.

## **1.2 POKOK PERMASALAHAN**

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas, tesis ini akan membahas dan meneliti mengenai kedudukan pemegang Hak Milik yang diberikan diatas tanah Hak Pengelolaan serta bagaimana penyelesaian atas permasalahan yang timbul bagi pemegang haknya. Sebagaimana telah diuraikan diatas maka pokok permasalahan dari tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan tanah Hak Milik yang diberikan diatas tanah Hak Pengelolaan bagi pemegang haknya?
2. Bagaimanakah Hukum Tanah Nasional di Indonesia menyelesaikan permasalahan hukum yang timbul dalam kasus peningkatan Hak Milik di Perumahan Angkasa Pura?

## **1.3 TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini dilakukan agar dapat diketahui secara pasti bahwa tanah yang berada dalam wilayah Republik Indonesia dengan status Hak Milik adalah hak yang terkuat dan terpenuh diantara hak-hak lainnya yang dapat dimiliki oleh seseorang, dan memberikan jawaban mengenai kedudukan tanah Hak Milik yang diberikan diatas tanah Hak Pengelolaan. Penelitian ini juga bertujuan untuk memberikan penyelesaian atas permasalahan hukum bagi pemilik tanah Hak Milik di Perumahan Angkasa Pura di Komplek Kemayoran.

## 1.4 METODE PENELITIAN

### 1.4.1 Bentuk Penelitian

Bentuk penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian kepustakaan-normatif.

### 1.4.2 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang akan dilakukan adalah tipe penelitian eksplanatoris dimana akan menjelaskan lebih dalam mengenai kedudukan Hak Milik atas tanah diatas Hak Pengelolaan dalam Komplek Kemayoran.

### 1.4.3 Data

#### a. Jenis Data

Jenis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data Primer yaitu data yang diperoleh langsung dari responden sebagai pendukung, serta data Sekunder yaitu data yang diperoleh melalui penelusuran kepustakaan atau dokumentasi.

#### b. Penelusuran Literatur Hukum

Sumber-sumber hukum atau literature hukum yang digunakan untuk melakukan penelitian ini adalah sumber hukum primer yang meliputi peraturan perundang-undangan, serta sumber sekunder yang meliputi makalah, buku dan lain-lain.

#### c. Cara Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian adalah studi dokumen dan wawancara dengan orang-orang yang berkaitan dengan permasalahan ini seperti pegawai PPKK.

#### d. Analisis Data

Metode analisis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data yang ada secara kualitatif.

## 1.5 SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk memudahkan pembahasan, penulisan penelitian ini akan dibuat dengan sistematika sebagai berikut:



## **BAB 1 PENDAHULUAN**

Bab 1 adalah merupakan pendahuluan yang memuat latar belakang, pokok permasalahan, tujuan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

## **BAB 2 PEMBAHASAN**

Pada Bab 2 tesis ini akan membahas secara teoritis mengenai kedudukan hak milik atas tanah diatas tanah Hak Pengelolaan di Komplek Kemayoran, yaitu meliputi pengertian, terjadinya, subyek, sifat, penggunaan serta hak dan kewajiban pemegang Hak Milik dan Hak Pengelolaan atas tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu akan dibahas juga mengenai sejarah Kemayoran, status tanah dalam Komplek Kemayoran, serta bagaimana kaitannya antara status tanah Kemayoran dengan pemegang hak milik atas tanah dalam Komplek Kemayoran.

## **BAB 3 PENUTUP**

Bab 3 merupakan bab penutup yang berisi mengenai kesimpulan dan saran yang berkaitan dengan tesis ini yaitu permasalahan hukum pada tanah Hak Milik di Komplek Kemayoran.