

## BAB 2

### PEMBAHASAN

#### 2.1. Tinjauan Umum Hak Atas Tanah, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pengelolaan

##### 2.1.1. Tinjauan Umum Hak Atas Tanah

Tanah sebagai sumber daya alam merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia. Oleh karena itu sudah sewajarnya apabila kita mengelola tanah dengan sebaik-baiknya agar pemanfaatannya dapat memberikan kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945<sup>1</sup>.

Tanah adalah permukaan bumi, demikian dinyatakan dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut “UUPA”). Dengan demikian hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, tepatnya hanya meliputi sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas, yang disebut bidang tanah. Hak atas tanah tidak meliputi tubuh bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya<sup>2</sup>.

Hak atas tanah dengan demikian mengandung kewenangan, sekaligus kewajiban bagi pemegang haknya untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan dan mengambil manfaat dari satu bidang tanah tertentu yang dihaki. Pemakaiannya mengandung kewajiban untuk memelihara kelestarian kemampuannya dan mencegah kerusakannya, sesuai tujuan pemberian dan isi haknya serta peruntukan tanahnya yang ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah daerah yang bersangkutan<sup>3</sup>.

Namun demikian pemegang hak atas tanah tidak dibenarkan untuk berbuat sewenang-wenang atas tanahnya, karena disamping kewenangan yang dimilikinya ia

---

<sup>1</sup> Arie Sukanti Hutagalung, (b), *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta : Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hal. 19.

<sup>2</sup> Harsono, *op cit (a)*, hal. 63.

<sup>3</sup> *Ibid*, hal. 63

juga mempunyai kewajiban-kewajiban tertentu dan harus memperhatikan larangan-larangan yang berlaku baginya. Fungsi sosial atas setiap hak atas tanah juga harus senantiasa menjadi pedoman bagi pemegang hak atas tanah<sup>4</sup>.

Sumber Hukum Tanah Indonesia yang lebih identik dikenal pada saat ini yaitu status tanah dan riwayat tanah, dapat dikelompokkan dalam<sup>5</sup> :

1. Hukum Tanah Adat

Menurut B.F. Sihombing, hukum tanah adat adalah hak pemilikan dan penguasaan sebidang tanah yang hidup dalam masyarakat adat pada masa lampau dan masa kini serta ada yang tidak mempunyai bukti-bukti kepemilikan secara autentik atau tertulis, kemudian pula ada yang didasarkan atas pengakuan dan tidak tertulis. Adapun tanah adat terdiri dari 2 (dua) jenis, yaitu :

- a. Hukum Tanah Adat Masa Lampau
- b. Hukum Tanah Adat Masa Kini

2. Kebiasaan

Dalam literatur perkataan, “adat” adalah suatu istilah yang dikutip dari bahasa Arab, tetapi dapat dikatakan telah diterima semua bahasa di Indonesia. Mulanya istilah itu berarti “kebiasaan”. Nama ini sekarang dimaksudkan semua kesusilaan dan kebiasaan orang Indonesia di semua lapangan hidup, jadi juga semua peraturan tentang tingkah laku macam apapun juga, menurut mana orang Indonesia bias bertingkah. Termasuk di dalamnya kebiasaan dan tingkah laku orang Indonesia terhadap tanah yaitu hak membuka tanah, transaksi-transaksi tanah dan transaksi-transaksi yang berhubungan dengan tanah.

3. Tanah-tanah Swapraja

B.F. Sihombing yang mengutip pendapat Dirman dalam bukunya Perundang-undangan Agraria di seluruh Indonesia mengatakan bahwa

<sup>4</sup> Hutagalung, *Op cit (b)*, hal. 19.

<sup>5</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2008), hal. 8-40.

yang dimaksud dengan tanah-tanah Swapraja, yaitu dahulu yang disebut daerah rajaraja atau *Zelbestuurende Landschappen*<sup>6</sup>.

#### 4. Tanah Partikelir

Kalau ditilik mengenai asal muasal dari tanah partikelir ini, maka tanah ini merupakan tanah yang namanya diberikan oleh Belanda dengan nama *eigendom*. Dengan demikian pengertian tanah partikelir ini ialah tanah-tanah *eigendom* di atas nama pemiliknya sebelum undang-undang ini berlaku mempunyai hak pertuanan. Selain itu mewairisi pula tanah-tanah *eigendom* yang disebut tanah “partikelir”. Jadi tanah-tanah partikelir adalah tanah-tanah *eigendom* yang mempunyai sifat dan corak yang istimewa.

#### 5. Tanah Negara

Istilah tanah Negara yang populer saat ini berasal dari peninggalan pemerintah jajahan Hindia Belanda yang menganggap tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya dengan surat menjadi tanah milik Pemerintah Belanda., sehingga pada waktu itu semua tanah menjadi tanah Negara. Keputusan pemerintah jajahan Hindia Belanda tersebut tertuang dalam sebuah peraturan pada masa itu, yang diberi nama Keputusan Agraria atau “*Agrarische Besluit*”.

Dalam lingkup hukum tanah nasional, lingkup tanah-tanah yang dalam UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang semula disingkat dengan sebutan tanah Negara, mengalami perkembangan, semula pengertiannya mencakup semua tanah yang dikuasai oleh Negara, di luar apa yang disebut tanah-tanah hak.

#### 6. Tanah Garapan

---

<sup>6</sup> Bahwa berdasarkan atas Pasal 21 ayat (2) I.S. Peraturan Hukum agraria pada umumnya tidak berlaku untuk daerah-daerah swapraja. Peraturan-peraturan hukum tanah tidak dapat dijalankan di daerah-daerah Swapraja kecuali apabila dalam peraturan itu sendiri atau dengan peraturan lain dinyatakan dengan tegas bahwa peraturan itu berlaku juga untuk Swapraja. Istilah Swapraja dipakai dalam Pasal 132 UUDS RI Yogyakarta dahulu yang dipakai ialah Daerah Istimewa menurut Pasal 1 ayat (2) UU No. 22/1948 jp. Pasal 18 UUD Republik Indonesia (B.F. Sihombing, hlm. 73).

Menurut B.F. Sihombing, garapan atau memakai tanah ialah menduduki, mengerjakan dan atau menguasai sebidang tanah atau mempunyai tanaman atau bangunan di atasnya, dengan tidak mempersoalkan apakah bangunan itu digunakan sendiri atau tidak. Kalau kita baca dan telaah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria sebenarnya tidak mengatur mengenai keberadaan tanah garapan, karena tanah garapan bukanlah status hak atas tanah.

7. Hukum Tanah Belanda

Hukum pertanahan yang berlaku di Indonesia pada masa penjajahan tetap mengacu pada ketentuan peraturan hukum tanah, yaitu *Agrarische wet 1870*. Kehadiran peraturan Hukum Tanah Belanda yang diatur dengan *Agrarisch wet* ini, sangat bertentangan dengan peraturan hukum tanah yang tumbuh dan berkembang di masyarakat Indonesia itu sendiri. Oleh karena itu, pada zaman penjajahan Belanda terdapat dualisme hukum pertanahan, yaitu hukum tanah yang tunduk dengan Hukum Belanda dan tanah yang tunduk pada peraturan hukum yang ada di Indonesia, yakni Hukum Tanah Adat.

8. Hukum Tanah Jepang

Pemerintah Jepang dalam melakukan roda perekonomian, khususnya di bidang pertanahan sangat rajin melakukan pembentukan peraturan baru dan bahkan melakukan adopsi peraturan hukum tanah yang terdapat di Negara-negara lainnya. Hal ini terbukti bahwa Jepang mempunyai lebih dari 270 hukum yang berkaitan dengan tanah. Daniel Ilyas mengatakan bahwa sayangnya, semua legislasi ini hanya mempunyai pengaruh kecil dalam menyelesaikan permasalahan pertanahan, salah satu alasan bahwa sebelum dikeluarkannya *Basic Land Act* tidak ada prinsip-prinsip yang menyatukan dan mengatur regulasi-regulasi yang ada. Akhirnya pada tahun 1889 barulah diumumkan *Basic Land Act* yang berisi empat prinsip: (1) bahwa prioritas seharusnya diberikan terhadap kesejahteraan

public, (2) bahwa penggunaan yang tepat dan terencana seharusnya dipromosikan, (3) bahwa transaksi yang bersifat spekulatif harus dibatasi, dan (4) bahwa kewajiban pajak seharusnya sepadan dengan keuntungan.

9. Tanah-Tanah Milik Perusahaan Asing Belanda

Dalam diktum pertimbangan huruf a dan c Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958 dinyatakan bahwa setelah bangsa Indonesia merdeka dan menjadi Negara yang berdaulat penuh, sudah waktunya untuk mengeluarkan ketegasan terhadap perusahaan-perusahaan milik Belanda yang berada di wilayah Republik Indonesia, berupa nasionalisasi untuk dijadikan milik Negara. Hal ini dimaksudkan untuk memberi manfaat sebesar-besarnya pada masyarakat Indonesia dan juga untuk memperkokoh keamanan dan pertahanan Negara.

Untuk itu pada tanggal 27 Desember 1958 dibentuklah undang-undang mengenai perusahaan-perusahaan milik Belanda yang dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 162, yaitu Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda yang ada di wilayah Negara Ksatuan Republik Indonesia yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dikenakan nasionalisasi dan dinyatakan menjadi milik penuh dan bebas Negara Republik Indonesia.

10. Tanah-Tanah Milik Perseorangan Warga Belanda

Dengan berlakunya Undang-Undang nomor 86 Tahun 1958, dan telah pula ditunjukkannya perusahaan-perusahaan yang dikenakan nasionalisasi itu serta semangat anti Belanda yang meningkat, mengakibatkan banyaknya orang Belanda pemilik benda-benda tetap (berupa rumah dan tanah) ke luar Indonesia secara tergesa-gesa. Hal ini menjadikan penguasaan atas benda-benda yang ditinggalkan itu menjadi tidak teratur. Ada yang dikuasai oleh orang-orang yang sudah mengadakan perjanjian jual beli dengan pemiliknya berhubung pada saat itu terdapat

larangan soal izin pemindahan haknya maka jual beli tersebut tidak dapat dilakukan, kemudian ada pula yang ditinggalkan begitu saja tanpa penunjukkan seorang kuasa.

Berhubung dengan itu, oleh pemerintah dianggap perlu diadakan ketentuan-ketentuan yang khusus yang bertujuan agar pemindahan hak atas benda-benda (berupa rumah dan tanah) dapat diselenggarakan dengan tertib dan teratur dan agar dapat dicegah pula jatuhnya tanah-tanah dan rumah-rumah peninggalan warga Negara Belanda ke dalam tangan golongan tertentu saja. Pertama-tama yang dipandang perlu dilakukan oleh pemerintah adalah menerbitkan kembali penguasaan dengan menempatkan semua benda-benda tetap yang ditinggalkan baik yang sudah ada perjanjian jual beli yang sudah ada kuasanya maupun yang ditinggalkan begitu saja, di bawah penguasaan pemerintah, dalam hal ini Menteri Muda Agraria.

11. Surat Izin Perumahan (SIP) atau Verhuren Besluti (V.B)

Surat izin perumahan termasuk salah satu sumber hukum tanah nasional, karena keberadaan perumahan tetap akan bersentuhan langsung dengan tanah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 1963 tentang Hubungan Sewa Menyewa Perumahan diuraikan mengenai pengertian perumahan, yakni bangunan atau bagiannya termasuk halaman dan jalan keluar masuk yang dianggap perlu yang dipergunakan oleh seseorang, perusahaan atau badan-badan lain untuk tempat tinggal dan atau keperluan lain.

12. Tanah Bondo Deso

Tanah Bondo Deso adalah tanah hak milik yang dipunyai desa atau sekelompok masyarakat, penggunaannya dapat bersama-sama atau bergiliran. Adapun hasilnya untuk kepentingan bersama, misal untuk biaya pembangunan balai desa, mesjid, pasar desa, dan sebagainya.

13. Tanah Bengkok

Dalam kenyataannya hampir semua desa atau istilah yang mirip dengan perkataan desa yang terdapat di seantero Indonesia mempunyai atau memiliki tanah yang merupakan tanah kas desa. Namun demikian, di Jawa hampir dipastikan setiap desa memiliki tanah, yang lazim disebut “tanah bengkok”.

Menurut Erman Rajaguguk, tanah bengkok adalah suatu insentif yang kuat untuk calon kepala desa, yang menghabiskan dana antara Rp. 10.000.000, dan Rp. 25.000.000,- dalam kegiatan kampanye, termasuk mengadakan hiburan untuk orang-orang desa, dalam usahanya agar terpilih. Diharapkan bahwa pengeluaran ini akan dapat diganti dari hasil yang akan diperoleh dari tanah bengkok.

14. Tanah Wedi Kengser

Tanah Wedi Kengser adalah tanah yang terletak di sepanjang aliran sungai. Tanah ini baik bentuk, sifat, dan fungsinya selalu berubah-ubah, sesuai dengan situasi dan kondisi alamnya. Contoh, suatu ketika tanah Wedi Kengser berupa tanah kering juga dapat ditanami pawija, tetapi setelah musim penghujan tanah tersebut hanyut dan berubah menjadi sungai. Dengan demikian tanah Wedi Kengser hilang dan berpindah ke tempat lain. Tanah ini ada di bawah penguasaan Negara.

15. Tanah Kelenggahan

Tanah kelenggahan adalah tanah gaji yang berupa tanah yang diberikan oleh raja kepada pembantu-pembantunya yang biasa disebut dengan abdi dalem, misalnya patih, tumenggung, adipati, dan sebagainya.

16. Tanah Pekulen

Tanah pekulen adalah gaji pegawai berupa tanah yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat yang bukan pejabat desa. Hal ini terjadi pada zaman kolonial sebagai penghargaan dari Pemerintah kepada warga masyarakat yang berjasa.

17. Tanah *Rex Extra Commercium*

Tanah *Rex Extra Commercium* adalah tanah yang berada di luar lalu lintas perdagangan, yang oleh Negara dapat dipergunakan untuk kesejahteraan seluruh warga masyarakat. Tanah ini juga dapat disebut sebagai tanah cadangan Negara, jadi dipergunakan apabila perlu. Biasanya tanah tersebut dipergunakan untuk :

- a) Kepentingan suci/peribadatan, misalnya untuk mesjid, gereja, kuil, dan sebagainya.
- b) Kepentingan Negara, meliputi kepentingan nasional dan kepentingan pertanian.
- c) Kepentingan umum, yang meliputi kepentingan masyarakat dan pembangunan.

18. Tanah *Absentee*

Tanah *Absentee* adalah tanah yang letaknya berjauhan dengan pemiliknya. Hal ini dilarang oleh Pemerintah, kecuali pegawai negeri dan ABRI. Alasan pemerintah melarang pemilikan tanah ini adalah kepentingan sosial dan perlindungan tanah. Karena ada kekhawatiran dari pemerintah kalau tanah *absentee* dibiarkan akan menjadi tanah terlantar atau kurang produktif sebab pemiliknya jauh. Untuk itu pemerintah akan segera mengambil langkah penyelamatan.

19. Tanah Oncoran, dan tanah bukan Oncoran

Tanah oncoran adalah tanah pertanian yang mendapat pengairan yang tertentu. Adapun tanah bukan oncoran adalah tanah pertanian yang tidak mendapat pengairan tertentu.

Sumber utama dalam pembangunan hukum tanah nasional kita adalah Hukum Adat. Pembangunan hukum tanah nasional secara yuridis formal menjadikan hukum adat sebagai sumber utama, sehingga segala bahan yang dibutuhkan dalam hukum tanah nasional sumbernya tetap mengacu kepada hukum adat, baik berupa konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaga hukumnya. Konsepsi, asas-asas dan lembaga-



lembaga hukumnya tersebut merupakan masukan bagi rumusan yang akan diangkat menjadi norma-norma hukum tertulis, yang disusun menurut sistem hukum adat<sup>7</sup>.

Hukum adat bukan hanya merupakan sumber utama hukum tanah nasional, melainkan ketentuan-ketentuannya yang pada kenyataannya masih berlaku, tidak berada di luar, melainkan merupakan bagian dari hukum tanah nasional, sepanjang belum mendapat pengaturan dan tidak bertentangan dengan hukum nasional yang tertulis (Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria)<sup>8</sup>.

Dalam konsep Undang-Undang Pokok Agraria, tanah di seluruh wilayah Indonesia bukanlah milik Negara Republik Indonesia, melainkan adalah hak milik seluruh Bangsa Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA bahwa seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Atas dasar hak menguasai dari Negara itu, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum (Pasal 4 ayat (1) UUPA). Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat 2 UUPA menyebutkan bahwa hak atas tanah memberikan wewenang kepada yang berhak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur pembedaan diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Supriadi, *Op cit*, hal. 53.

<sup>8</sup> Harsono, *Op cit (a)*, hal. 37.

<sup>9</sup> Harsono, *Op cit (b)*, hal. 25

Dalam UUPA telah diatur dan ditetapkan tata jenjang atau Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah yang telah disesuaikan dengan konsepsi Hukum Tanah Nasional adalah sebagai berikut :

a. Hak Bangsa Indonesia

Hak Bangsa Indonesia atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang paling tinggi, bila dilihat Pasal 1 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah Kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia, yang penjelasannya terdapat dalam Penjelasan Umum Nomor : II/1 bahwa ada hubungan hukum antara bangsa Indonesia dengan tanah di seluruh wilayah Indonesia yang disebut Hak Bangsa Indonesia, maka dapat disimpulkan bahwa tanah di seluruh wilayah Indonesia adalah hak bersama dari Bangsa Indonesia dan bersifat abadi.

b. Hak Menguasai dari Negara

Hak Menguasai dari Negara atas tanah bersumber pada Hak Bangsa Indonesia, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur publik, tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia maka dalam penyelenggaraannya Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkat tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia (Pasal 2 ayat (1) UUPA)<sup>10</sup>.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 UUPA<sup>11</sup>, Hak Menguasai Negara ini tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak penguasaan atas tanah lainnya, karena sifatnya semata-mata hanya kewenangan publik. Maka Hak Menguasai Negara hanya memiliki kewenangan sebagai berikut :

---

<sup>10</sup> Ibid, hal. 233.

<sup>11</sup> Dalam Pasal 2 UUPA : bumi, air dan ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya bukan merupakan milik Negara, akan tetapi pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, dimana hak ulayat dari masyarakat hukum adat atau hak ulayat serta hak serupa lainnya adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun-temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

d. Hak-hak Perorangan/Individual atas tanah, yang terdiri dari :

Hak ini pada dasarnya merupakan suatu hubungan hukum antara orang perorangan atau badan hukum dengan bidang tanah tertentu yang memberikan kewenangan untuk berbuat sesuatu atas tanah yang diwakunya, yang sumbernya secara langsung atau tidak langsung pada hak Bangsa Indonesia. Hak ini terbagi kedalam<sup>12</sup> :

1. Hak-hak atas tanah :

- 1.1. Primer : Hak atas tanah yang berasal dari tanah Negara, terdiri dari Hak Milik<sup>13</sup>, Hak Guna Bangunan<sup>14</sup>, Hak Guna Usaha<sup>15</sup>, Hak Pakai<sup>16</sup> yang diberikan oleh Negara.

---

<sup>12</sup> Harsono, *op cit (b)*, hal. 264.

<sup>13</sup> Dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUPA dikatakan bahwa : Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Hak Milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

- 1.2. Sekunder : Hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain, terdiri dari Hak Guna Bangunan, Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Sewa, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Gadai, Hak Menumpang.
2. Hak atas Tanah Wakaf
3. Hak-hak Jaminan atas Tanah : Hak Tanggungan<sup>17</sup>.

### 2.1.2. Tinjauan Umum Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan (selanjutnya disebut “HGB”) adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dalam jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu 20 tahun lagi, dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan (Pasal 35 dan Pasal 39 UUPA).

Salah satu yang paling mendasar dalam pemberian HGB adalah menyangkut adanya kepastian hukum mengenai jangka waktu<sup>18</sup> pemberiannya<sup>19</sup>. Sehubungan

---

<sup>14</sup> Dalam Pasal 35 UUPA dikatakan bahwa : Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun; (2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunanbangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 20 tahun.

<sup>15</sup> Dalam Pasal 28 UUPA dikatakan bahwa Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna uaha pertanian, perikanan atau peternakan.

<sup>16</sup> Dalam pasal 41 ayat (1) UUPA dikatakan bahwa Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang member wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewamenyewa atau perjanjian-perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.

<sup>17</sup> Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah dikatakan bahwa Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain.

dengan pemberian perpanjangan jangka waktu apabila HGB telah berakhir, maka HGB atas tanah Negara atas permintaan pemegang haknya dapat diperpanjang atau diperbarui dengan memenuhi syarat-syarat sebagaimana yang diatur Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 sebagai berikut :

- a. Tanahnya masih dipergunakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut;
- b. Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19;
- d. Tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan.

Permohonan perpanjangan jangka waktu HGB atau pembaharuannya diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu HGB tersebut atau perpanjangannya. Selanjutnya perpanjangan atau pembaharuan HGB tersebut dicatat dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan (Pasal 27 UUPA).

HGB walaupun termasuk dalam kategori hak primer, tetapi memiliki jangka waktu sebagai masa akhir pemilikan hak atau masa hapusnya hak tersebut. Dalam Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dinyatakan HGB hapus karena:

- a) berakhirnya jangka waktu sebagaimana waktu ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangan atau dalam perpanjangannya;
- b) dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang HPL atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir, karena :

---

<sup>18</sup> Dalam Pasal 25 PP Nomor 40 Tahun 1996 dinyatakan bahwa HGB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 diberikan untuk jangka waktu paling lama tigapuluh tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama duapuluh tahun; (2) Sesudah jangka waktu HGB dan perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaruan HGB di atas tanah yang sama.

<sup>19</sup> Supriadi, *Op cit*, hal. 116.

- (1) Tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 dan Pasal 32 atau;
  - (2) Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian HGB antara pemegang HGB dan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau;
  - (3) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
- c) dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
  - d) dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya;
  - e) ditelantarkan;
  - f) tanahnya musnah;
  - g) ketentuan Pasal 20 ayat (2).

Sesuai dengan Pasal 36 ayat (1) UUPA, maka yang dapat memiliki HGB adalah :

- (1) Warga Negara Indonesia.
- (2) Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Selanjutnya dalam Pasal 36 ayat (2) UUPA disebutkan bahwa :

“Orang atau Badan Hukum yang mempunyai Hak Guna Bangunan dan tidak lagi memenuhi dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat”

Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak lain yang memperoleh HGB jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika HGB yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum,

dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Terjadinya HGB berdasarkan asal tanahnya adalah sebagai berikut<sup>20</sup> :

1. Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara  
Hak Guna Bangunan ini terjadi dengan keputusan pemberian hak yang diberikan oleh Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Pasal 4, Pasal 9, dan Pasal 14 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 dan prosedur terjadinya Hak Guna Bangunan ini diatur dalam pasal 32 sampai dengan Pasal 48 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999.  
Hak Guna Bangunan ini terjadi sejak keputusan pemberian hak tersebut didaftarkan oleh pemohon kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku tanah, sebagai tanda bukti haknya diterbitkan sertipikat (Pasal 22 dan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996)
2. Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan  
Hak Guna Bangunan ini terjadi dengan keputusan pemberian hak atas usul pemegang HPL, yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Pasal 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 dan prosedur terjadinya Hak Guna Bangunan ini diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999.  
Hak Guna Bangunan ini terjadi sejak keputusan pemberian hak tersebut didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah, sebagai tanda bukti diterbitkannya Sertipikat Hak Guna Bangunan (Pasal 22 dan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996).
3. Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik  
Hak Guna Bangunan ini terjadi dengan pemberian oleh pemegang hak milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut "PPAT"). Akta PPAT ini wajib didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah (Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996).

HGB dapat diberikan atas hak milik atau hak pengelolaan atau tanah Negara, dengan ketentuan apabila hak guna bangunan hapus, maka hak atas tanahnya kembali

---

<sup>20</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2005, hal. 106-107.

kepada penguasa asalnya. HGB atas tanah HPL dapat diperpanjang atau diperbaharui haknya atas permohonan pemegang hak setelah mendapat persetujuan dari pemegang HPL.

### 2.1.3. Tinjauan Umum Hak Pengelolaan

Dalam UUPA, Hak Pengelolaan (selanjutnya disebut “HPL”) tidak disebutkan secara eksplisit, baik dalam diktum, batang tubuh, maupun penjelasannya. Namun demikian, dalam praktik, keberadaan HPL berikut landasan hukumnya telah berkembang sedemikian rupa dengan berbagai eksese dan permasalahannya<sup>21</sup>.

Sebelum membicarakan lebih lanjut mengenai HPL, sebaiknya diketahui terlebih dahulu Hak Menguasai dari Negara. Hak Menguasai dari Negara merupakan pelimpahan tugas kewenangan Bangsa Indonesia, yang dilakukan pada waktu menyusun Undang-Undang Dasar 1945 dan membentuk Negara Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. Pelimpahan tugas tersebut dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945<sup>22</sup>.

Hak menguasai dari Negara adalah sebutan yang diberikan oleh Undang-Undang Pokok Agraria kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara Negara dan tanah Indonesia. Kewenangan Negara dalam hak ini merupakan pelimpahan tugas kewenangan bersifat publik dan disini Negara tidak bertindak sebagai pemilik tanah, tetapi lebih tepat bila dikatakan Negara bertindak sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat, Negara bertindak sebagai Badan Penguasa. Hak menguasai dari Negara meliputi semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan. Tanah-tanah yang belum dihaki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA disebut tanah yang dikuasai langsung oleh Negara<sup>23</sup>. Hak

<sup>21</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, hal. 197-198.

<sup>22</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Pasal 33 ayat 3.

<sup>23</sup> Indonesia, *Undang-Undang, Tentang Pokok Agraria*, Undang-Undang No. 5, LN Nomor 56 Tahun 1979, TLN, Nomor 3153, Pasal 27, 28, 41, 49.



menguasai dari Negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain namun pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang hal tersebut diperlukan dan tidak bertentangan dengan keputusan nasional.

Istilah HPL, sama sekali tidak disebutkan di dalam UUPA dan khusus hak ini demikian pula luasnya terdapat di luar ketentuan UUPA<sup>24</sup>. Adanya HPL dalam hukum tanah nasional kita tidak disebut dalam UUPA, tetapi tersirat dalam pernyataan dalam Penjelasan Umum II angka 2 bahwa dengan berpedoman pada tujuan yang disebut di atas, Negara dapat memberikan demikian (yang dimaksud adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain) kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat (4). Kemudian eksistensi HPL tersebut mendapat pengukuhan dengan adanya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (Pasal 7 dan penjelasannya)<sup>25</sup>.

HPL pertama kali diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya jo Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan dan dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara, yaitu dalam menegaskan pelaksanaan konversi hak-hak penguasaan atau "*beheer*" yang ada pada Peraturan Pemerintah tersebut. Ketentuan HPL dalam Peraturan Pemerintah Agraria Nomor 9 tahun 1965 diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Hak Untuk Keperluan Usaha jo

<sup>24</sup> A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hal. 1.

<sup>25</sup> Boedi Harsono, *Op cit (b)*, hal. 276.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya<sup>26</sup>.

Pengertian HPL adalah salah satu hak tanah yang diakui oleh peraturan tanah di Indonesia. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah dalam Pasal 1 butir 2 dikatakan bahwa :

Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

Kewenangan lainnya yang dimaksud dalam Pasal tersebut meliputi :

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang diberikan dengan HPL tersebut;
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
- c. Menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, semula Menteri Dalam Negeri, sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Menurut Prof. Boedi Harsono, HPL pada hakikatnya bukanlah hak atas tanah, melainkan gempilan Hak Menguasai Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya<sup>27</sup>. HPL misalnya diberikan kepada Badan-Badan Otorita, Perusahaan-Perusahaan Daerah dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu.

---

<sup>26</sup> Ibid, hal 275-276.

<sup>27</sup> Harsono, *Op cit (b)*, hal. 277

Menurut Prof. Arie Sukanti Hutagalung, HPL adalah gempilan Hak Menguasai Negara yang diberikan kepada subyek-subyek tertentu seperti Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang memberikan kewenangan tertentu<sup>28</sup>.

HPL baru lahir apabila telah didaftarkan dan sebagai tanda bukti lahirnya hak dengan dibuatkannya buku tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional yang terdiri dari sertipikat dan surat ukur. Sehingga yang dapat dilakukan oleh Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan (BPGS) terhadap tanah-tanah di luar kompleks Gelora adalah dengan berdasarkan Keppres Nomor 4 tahun 1984 mengajukan permohonan ke Badan Pertanahan Nasional untuk memperoleh Surat Keputusan Pemberian Hak atas Tanah.

HPL dalam sistematika hak-hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah. Pemegang HPL memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang dihaki bagi keperluan usahanya. Tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utamanya adalah bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan. Dalam penyediaan dan pemberian tanah itu, pemegang hak diberi kewenangan melakukan kegiatan yang merupakan sebagian dari kewenangan Negara, yang diatur dalam Pasal 2. Sehubungan dengan itu HPL pada hakikatnya bukan hak atas tanah, melainkan merupakan “gempilan” hak menguasai dari Negara<sup>29</sup>.

Mengenai Subyek dari HPL disebutkan dalam Pasal 67 ayat 1 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 yang mengatakan bahwa Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada :

- a. Instansi pemerintah, termasuk pemerintah daerah;
- b. Badan Usaha Milik Negara;
- c. Badan Usaha Milik Daerah;
- d. PT. Persero;

---

<sup>28</sup> Arie S. Hutagalung, Bahan Kuliah Hukum Agraria, 2002.

<sup>29</sup> Harsono, *Op cit (b)*, hal. 277.

- e. Badan Otorita;
- f. Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh pemerintah. Badan-badan hukum ini dapat diberikan hak pengelolaan sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah.

HPL hanya dapat diperoleh di atas tanah Negara oleh karenanya apabila di atas tanah yang hendak diberikan HPL, apabila masih ada hak-hak atas tanah seperti Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan hak atas tanah lain juga hak garap wajib dibebaskan dulu oleh calon pemegang HPL dengan membayar ganti rugi atas tanah hak tersebut berikut segala sesuatu yang ada di atasnya. Pemegang HPL memang mempunyai wewenang untuk menggunakan tanah yang dihaki bagi keperluan usahanya. Tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utamanya adalah bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan.

Bagian-bagian tanah HPL tersebut dapat diberikan kepada pihak lain dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Pemberiannya dilakukan oleh Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang berwenang, atas usul pemegang HPL yang bersangkutan berdasarkan perjanjian antara pemegang HPL dan calon pemegang hak atas tanah di atas HPL, tanpa adanya perjanjian tersebut Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai tidak dapat diberikan di atas tanah HPL. Sebagaimana halnya dengan Tanah Negara, selama dibebani hak-hak atas tanah tersebut HPL yang bersangkutan tetap berlangsung. Setelah jangka waktu Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang dibebankan itu berakhir, menurut Pasal 10 Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 1 tahun 1977, tanah yang bersangkutan kembali ke dalam penguasaan sepenuhnya dari pemegang HPL<sup>30</sup>.

HPL memberikan wewenang kepada pemegang haknya. Wewenang ini telah diatur dalam beberapa peraturan. Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 tahun 1965

---

<sup>30</sup> Arie Hutagalung, (c), *Kasus Gelora Senayan : Sekilas Mengenai Hak Pengelolaan*, Jurnal Keadilan (2006), hal. 18.

menetapkan bahwa Hak Pengelolaan memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk:

- 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<sup>31</sup>.

Menurut Pasal 70 sampai dengan Pasal 75 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999, secara garis besarnya syarat-syarat tanah dapat diberikan HPL adalah :

1. Tanah berstatus tanah Negara (tidak ada hak-hak atas tanah lainnya);
2. Pemohon memenuhi syarat sebagai pemegang hak pengelolaan yaitu Pemerintah Pusat, Badan Usaha Milik Negara, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Daerah;
3. Tupoksi pemohon harus sebagai pengelola tanah dapat dilihat dari Anggaran dasar atau aturan tersendiri Departemen/Lembaga Negara;
4. Menyerahkan proposal mengenai perencanaan penggunaan tanah.

Ditinjau dari Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999, tanah yang dapat diberikan/diterbitkan HPL adalah tanah yang berstatus tanah Negara yaitu tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak atas tanah perorangan/badan hukum ataupun masyarakat adat karena HPL itu sendiri adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Maka untuk dapat diberikan/diterbitkan HPL terhadap suatu bidang tanah tertentu syaratnya harus *clean and clear* artinya di atas tanah Negara tersebut harus tidak ada pihak lain. Apabila terdapat hak-hak pihak lain di atasnya

---

<sup>31</sup> Departemen Agraria, *Peraturan Menteri Agraria Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Negara Menjadi Hak Pakai atau Hak Pengelolaan*, Permen Agraria Nomor 9 tahun 1965, Pasal 6 ayat 1.

haruslah diselesaikan terlebih dahulu oleh pemohon HPL<sup>32</sup>. Kewenangan memberikan HPL berada pada Menteri/Pejabat yang bertanggung jawab di bidang agraria atau pertanahan<sup>33</sup>.

## **2.2. Analisis Terhadap Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan dan Pemberian Perpanjangan Hak Guna Bangunan Kepada PT Indobuildco**

Tanah seluas 153.400 m<sup>2</sup> yang terletak di Jalan Jendral Sudirman, Kelurahan Gelora, Kecamatan Tanah Abang, Kotamadya Jakarta Pusat, semula merupakan satu bidang tanah dalam kompleks Gelanggang Olah Raga Bung Karno (Gelora Senayan) yang dikuasai oleh Yayasan Gelanggang Olah Raga Bung Karno (Yayasan Gelora Senayan).

Berdirinya Gelanggang Olah Raga Bung Karno tersebut tidak dapat dipisahkan dari hasil sidang Asian Games Federation tahun 1958 di Tokyo, Jepang yang memutuskan bahwa penyelenggaraan Asian Games IV tahun 1962 adalah Indonesia, di Jakarta<sup>34</sup>. Menindaklanjuti keputusan sidang tersebut, Presiden Republik Indonesia saat itu Ir. Soekarno membangun kompleks Gelora Asian Games pada tahun 1959 di daerah Senayan.

<sup>32</sup> Kejaksaan Agung RI, *Tindak Pidana Korupsi Berkas Acara Pemeriksaan Saksi Maria, SW. Sumardjono Atas Tersangka-tersangka Robert. J. Lumampouw dan Ronny. K. Judistiro*, tanggal 22 Desember 2005.

<sup>33</sup> Badan Pertanahan Nasional, *Peraturan Menteri Negara Agraria/ kepala Badan Pertanahan Nasional Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan*, Permenag/Ka.BPN Nomor 9, Tahun 1999, Pasal 70.

<sup>34</sup> Dewi Lestari, "Kristalisasi Keputusan Presiden Nomor 4 tahun 1984 Tentang Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan Ditinjau Dari Prosedur Penerbitan dan Keberlakuan Hak Pengelolaan", Tesis Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 2007, hal. 35-36.

Berdasarkan Pasal 14 Keputusan Presiden Nomor 318 tahun 1962<sup>35</sup> yang mengatur tentang penggunaan bangunan-bangunan ex Asean Games IV sebagai berikut:

“Semua bangunan-bangunan yang didirikan dalam rangka Asian Games ke-IV tahun 1962 di Djakarta diatur penggunaannya sebagai berikut :

1. Bangunan-bangunan yang tersebut di bawah ini ditetapkan sebagai satu unit dalam rangka pelaksanaan azas-azas ekonomi perusahaan yaitu :
  - a. Stadion Utama dan Stadion Terbuka (hockey) dan Lapangan Olah Raga Tebet;
  - b. Istana Olah raga dan Gedung Olah Raga (Bola Basket);
  - c. Stadion renang Senajan dan Kolam Renang Tjikini;
  - d. Stadion Tennis, Lapangan Terbuka dan Lapangan Menembak Tjibubur;
  - e. Taman Raja, Djalan-djalan dan Parkir dalam kompleks Gelanggang Olah Raga;
  - f. Perkampungan Internasional termasuk flat Delapan Tingkat dan Rumah Tamu;
  - g. Press House;
  - h. Pusat Televisi;
  - i. Photo Plant.
2. Penggunaan bangunan-bangunan Jajasan ditetapkan sebagai berikut :
  - a. Lapangan-lapangan dan bangunan-bangunan Olah Raga (Sport Venues) : dipergunakan untuk penyelenggaraan berbagai macam kegiatan-kegiatan yang disebutkan dalam Pasal 3
  - b. Rumah tamu dan flat Delapan Tingkat : dipergunakan untuk hotel dan tempat penginapan rombongan kebudayaan serta rombongan-rombongan lainnya yang berhubungan dengan kegiatan-kegiatan yang disebutkan dalam Pasal 3 dan juga untuk ahli-ahli luar negeri yang didatangkan oleh pemerintah untuk jangka waktu tertentu;
  - c. Perkampungan Internasional yang terdiri dari 350 unit maisonettes, sebagahagian untuk tempat pemondokan sementara;
  - d. Rumah makan (tiga buah) : dipergunakan satu untuk dining hall training center, satu untuk dining hall keperluan tamu-tamu di flat Delapan Tingkat dan satu untuk dining hall restoran umum;
  - e. Ruang rekreasi : dipergunakan untuk taman rekreasi;
  - f. Taman persahabatan : dipergunakan untuk taman rekreasi;
  - g. Poliklinik : dipergunakan untuk balai pengobatan;

---

<sup>35</sup> Indonesia, *Keputusan Presiden Tentang Pembentukan Gelanggang Olah Raga Bung Karno*, Keppres Nomor 318 Tahun 1962.

- h. Press House : adalah hotel untuk umum dan kepada tamu pers dalam dan luar negeri diberi prioritas untuk mendapatkan pemondokkan dan untuk kegiatan-kegiatan lainnya dalam larangan pers;
- i. Pusat Televisi : dipergunakan untuk kepentingan pendidikan, penerangan, dan perekonomian.
- j. Photo Plant : dipergunakan untuk penjeabatan dan pendokumentasian;
- k. Kantor Organizing Committee : dipergunakan untuk Kantor Deaprtemen Olah Raga dan Sport Kansellari;
- l. Gedung Administrasi dan Bangunan Semi Permanen : dipergunakan untuk Kantor Direksi dan Administrasi Perkampungan Internasional.”

Dalam perkembangannya setelah terselenggara Asean Games IV tahun 1962 tersebut, tanah-tanah yang dikuasai oleh Yayasan Gelanggang Olah Raga Senayan diserahkan bagian-bagiannya kepada pihak pemerintah dan swasta di luar yayasan, dan tidak seluruhnya dipergunakan untuk kepentingan Olah Raga. Berikut beberapa bagian tanah dalam kompleks Gelora yang diserahkan kepada pihak swasta<sup>36</sup> :

a. PT. Terminal Builders

Melalui Akta Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor 27 tanggal 20 Juli 1971 di hadapan Notaris Eliza Pondaag, Yayasan Gelora melepaskan hak atas sebidang tanah Gelora kepada Ama Aldjufrie selaku Direktur PT Terminal Buildres. Atas dasar pelepasan hak tersebut PT Terminal Builders pada tahun 1972 memperoleh Sertipikat HGB Nomor 16 dan 17 seluas 10.659 m<sup>2</sup> selama 30 tahun yang berakhir pada 14 Januari 2002. Diatas lahan tanah-tanah tersebut saat ini telah berdiri apartemen, perkantoran/Bank Panin.

b. PT. Amana Jaya

Melalui Akta Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor 33 tanggal 16 Maret 1973 di hadapan Notaris Eliza Pondaag, Yayasan Gelora melepaskan hak atas sebidang tanah Gelora kepada Ama Aldjufrie

---

<sup>36</sup> Ibid, hal. 57.



selaku Direktur Utama PT. Terminal Builders. Selanjutnya PT. Terminal Builders melepaskan hak atas tanahnya kepada PT. Amana Jaya, berdasarkan Akta Pelepasan hak tersebut PT Amana Jaya memperoleh Sertipikat HGB Nomor 37 dan 42 seluas 6.207 m<sup>2</sup> selama 30 tahun yang berakhir tanggal 14 Januari 2002.

PT. Amana Jaya merupakan Perseroan Terbatas dibentuk dalam rangka kerjasama dengan pihak asing. Di atas lahan tanah tersebut saat ini telah berdiri apartemen, perkantoran, pusat pembelanjaan Plaza Senayan.

c. PT. Ratu Sayang Internasional

PT Ratu Sayang Internasional memperoleh lahan di areal Gelora seluas 17.243 m<sup>2</sup> melalui transaksi jual beli dengan PT. Amana Jaya. Transaksi jual beli tanah ini dilakukan di hadapan Notaris Eliza Pondaag tanggal 1 Januari 1979 dengan harga Rp. 425.000.000,-. Atas dasar transaksi jual beli ini PT. Ratu Sayang Internasional memperoleh HGB Nomor 47 yang akan berakhir tanggal 28 Juni 2004. Di atas lahan tanah tersebut saat ini telah berdiri Pusat Perbelanjaan Ratu Plaza.

d. PT. Adil Andaru

Badan Pengelola dengan PT. Adil Andaru membuat perjanjian kerjasama yang ditandatangani pada tanggal 1 Desember 1990. PT. Adil Andaru berkewajiban untuk memberikan *lumpsum* sebesar Rp. 500.000.000, dan royalti tetap sebesar Rp. 2.500.000,-.

e. PT. Lingga Harapan Krida

Pada tanggal 1 Juni 1991 PT. Lingga arapan Krida (LKH) menandatangani Perjanjian Kerjasama dengan Badan Pengelola untuk mengoperasikan Wisma Atlit yang berkapasitas 630 kamar. Dalam perjanjian tersebut tidak disebutkan nilai asset dari Badan Pengelola. Saat ini wisma atlit tersebut telah direnovasi dan dijadikan Hotel Atlit Century Park.

f. PT. Aneka Bina Lestari

Pada tanggal 23 Agustus 2003, PT Aneka Bina Lestari (ABL) dan Badan Pengelola Gelora Bung Karno menandatangani perjanjian kerjasama dengan pola *Build, Operate, dan Transfer* (BOT) atas pemanfaatan lahan seluas 10.250 m<sup>2</sup> selama 30 tahun untuk menara olah raga yang juga meliputi apartemen, pusat pembelanjaan, dan pertokoan. Kerjasama tersebut merupakan kelanjutan dari kerjasama antara BPGBK dengan PT. Gelora Waskita Graha (GWG) tanggal 18 April 1996 yang terhenti karena adanya krisis moneter pada tahun 1997 (saat itu GWG menjadi salah satu perusahaan yang masuk dalam Daftar Debitur bermasalah di BPPD). Diperkirakan investasi yang ditanamkan untuk proyek tersebut sebesar 200 s/d 300 milyar rupiah.

g. Kajima Overseas Asia Pte. Ltd (PT. Senayan Trikarya Sempana)

Kerjasama antara BPGBK dimulai pada bulan April 1989 sejak ditandatanganinya MOU (*Memory of Understanding*) antara keduanya, dalam bentuk BOT (*Build of Transfer*) yang mencakup pemanfaatan lahan seluas kurang lebih 19 ha untuk pembangunan komersial kompleks (*business and living zone*) dalam jangka waktu 40 tahun. Sebagai dari perjanjian ini BPGS menerima :

- 1) Hotel Wisma Atlit;
- 2) Uang senilai US\$ 3 juta setelah penandatanganan *Basic Agreement*;
- 3) *Share* 10% dari perusahaan patungan yang didirikan;
- 4) US\$ 2 juta untuk kompensasi Hak Guna Bangunan untuk tanah yang dipakai;
- 5) US\$ 400 ribu per tahun sebagai iuran tetap sejak dimulainya operasi komersial.

Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Negara menjadi Hak Pakai atau Hak Pengelolaan di bulan November 1990 PT. Senayan Trikarya Sakti didirikan sebagai perusahaan patungan (PMA) untuk

pembangunan *business zone* tersebut. Dalam kurun waktu yang sama didirikan pula PT. Senayan Trikarya Graha sebagai perusahaan patungan (PMA) untuk pembangunan *living zone*, sebagai mitra local dalam proyek tersebut ditujukan PT. Aditya Wirabakti yang didirikan pada Maret 1989. Pada September 2000, PT. Senayan Trikarya Sakti dan PT. Senayan Trikarya Graha demerger menjadi PT. Senayan Trikarya Sempana yang merupakan perusahaan patungan (PMA). Dalam perusahaan hasil merger ini, pemegang saham mayoritas adalah Kajima Overseas Asia Pte, Ltd. Progress pembangunan Proyek Plaza Senayan hingga saat ini adalah telah berdirinya Pusat Perbelanjaan Plaza Senayan (1996), Gedung Perkantoran Sentra Senayan (1997), Apartemen Plaza Senayan Tower A (1998), Apartemen Plaza Senayan Tower B (1998), Perluasan Pusat Perbelanjaan Plaza Senayan (2000). Namun selama kurun waktu tahun 2000 sampai dengan tahun 2003 tidak ada pembangunan proyek yang terealisasi dari rencana yang sudah disepakati dalam MOU, sehingga masih ada 40% areal tanah kosong seluas kurang lebih 8 ha yang direncanakan untuk membangun hotel, apartemen, dan perkantoran.

h. Yayasan Sarana Wana Jaya (Gedung Manggala Wanabhakti)

Pembangunan Gedung Manggala Wanabhakti dimulai pada tahun 1978 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 43 tahun 1974 yang menugaskan Dirjen Kehutanan Departemen Pertanian. Pembangunan gedung ini dibiayai oleh yayasan, namun setelah keluarnya Keputusan Presiden Nomor 35 tahun 1980 tentang Pengumpulan Dana Jaminan Reboisasi (DJR) pada Bank Pemerintah yang disimpan atas nama Direktur Jenderal Kehutanan maka dimungkinkan untuk menggunakan dana tersebut setelah mendapat persetujuan dan arahan Presiden. Anggaran yang telah dikeluarkan untuk membangun gedung Manggala Wanabhakti kurang lebih sebesar Rp. 80 milyar dan bukan berasal dari APBN.

i. PT Indobuildco

Kasus Hotel Hiton (sekarang Hotel Sultan), yang telah diputuskan dalam perkara perdata pada tanggal 4 Januari 2007 Nomor 952/Pdt.G/2006/PN.JAKSEL yang diputuskan bahwa SK HPL Nomor 169/HPL/BPN/1989 dinyatakan cacat hukum dan tidak mengikat terhadap HGB Nomor 26 dan 27/Gelora atas nama PT Indobuildco, selain itu Pengadilan Negeri Jakarta Selatan juga menyatakan bahwa pemberian HGB Nomor 26 dan 27 adalah sah dan berdasarkan hukum.

Pendirian Hotel Hilton berawal dari kebutuhan Pemerintah Pusat pada waktu itu dalam rangka Konferensi Pasific Asia Travel Association (PATA) di Jakarta yang penyelenggaraannya diserahkan kepada Pemda DKI Jakarta. Pemerintah membutuhkan hotel bertaraf Internasional dengan 800 kamar dan Convention Hall yang bisa memuat lebih kurang 25.000 peserta Konfrensi PATA<sup>37</sup>.

Sehubungan maksud tersebut, Gubernur DKI Jakarta pada saat itu Ali Sadikin menerbitkan Surat Keputusan Nomor 1744/A/K/BKD/71 tertanggal 21 Agustus 1971 tentang penunjukkan dan pemberian izin menggunakan tanah ex Jakindra seluas lebih kurang 13 hektar yang terletak di Komplek Gelora kepada PT Indobuildco<sup>38</sup> dengan beberapa syarat untuk dipenuhi oleh PT Indobuildco diantaranya :

1. Membangun hotel bertaraf Internasional dengan kapasitas minimum 800 kamar dengan segala perlengkapannya;

<sup>37</sup> Amir Syamsudin dan Frans Winata (Tim Penasehat Hukum PT Indobuildco), Pengumuman PT Indobuildco, Kompas (21 April 2007), hal. 13.

<sup>38</sup> PT Indobuildco didirikan dengan menggunakan fasilitas Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) berdasarkan Akta Pendirian Nomor 13 tanggal 13 Januari 1971 yang dibuat dihadapan Romanus Harmoko Handasaputra, SH, Notaris di Jakarta, yang telah disahkan oleh Menteri Kehakiman Republik Indonesia tanggal 10 Juli 1972 Nomor JA5/150/9 dan telah ditempatkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia tanggal 27 Oktober 1972 Nomor 86, sebagai mana Anggaran Dasarnya telah disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dengan Akta Nomor 68 tanggal 13 Maret 1998 yang dibuat dihadapan Dra. Suci Amatul Qudus, SH, Kandidat Notaris selaku Notaris Pengganti dari Bendahara R.A. Mahyastoeti, Notaris di Jakarta yang Anggaran Dasarnya telah disahkan oleh Menteri Kehakiman Republik Indonesia tanggal 3 November 1999 Nomor C18460 HT.01.04 tahun 1999.

2. Jangka waktu penggunaan tanah adalah 30 tahun sejak tanggal keputusan ini (perpanjangan jangka waktu diberikan sesuai dengan syarat-syarat dan peraturan yang berlaku;
3. Membayar sejumlah uang USD 1.500.000 kepada Pemda DKI Jakarta;
4. Untuk penyelesaian Hak Atas Tanah, maupun perijinan mengenai tanah dan bangunan akan dibantu oleh Pemerintah DKI Jakarta dengan biaya dari penerima ijin;
5. Harus menyumbang kepada Pemda DKI Jakarta sebuah Conference Hall kemudian bernama Convention Hall yang memuat 5000 pengunjung (sesuai dengan Surat Gubernur tertanggal 15 April 1971 Nomor 682/A/K/BKD/1971);
6. Harus membangun sebuah ruang pameran seni kerajinan Indonesia seluas lebih kurang 1000 m<sup>2</sup>.

Semua syarat dan kewajiban tersebut diatas telah dipenuhi oleh PT Indobuildco, kemudian sesuai dengan Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta 905/A/K/BKD/71 tertanggal 17 April 1972 Gubernur DKI Jakarta pada saat itu Ali Sadikin memberikan persetujuan kepada PT Indobuildco untuk melakukan permohonan hak atas tanah tersebut melalui Kantor Sub Direktorat Agraria setempat (kini dikenal Kantor Pertanahan Jakarta Pusat). Permohonan tersebut dikabulkan berdasarkan SK Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri Nomor 181/HGB/DA/72 tanggal 3 Agustus 1972, dan untuk itu PT Indobuildco mendaftarkan pemberian hak tersebut kepada Kantor Sub Direktorat Agraria Jakarta Pusat, kemudian terbitlah Sertipikat HGB Nomor 20/Gelora atas tanah seluas 143.000 m<sup>2</sup> (seratus empat puluh tiga ribu meter persegi) untuk jangka waktu 30 tahun dihitung sejak tanggal 13 September 1973. Kemudian untuk kepentingan praktis sertipikat HGB Nomor 20/Gelora tersebut dipecah menjadi sertipikat HGB Nomor 26/Gelora dengan tanah seluas 57.120m<sup>2</sup> dan 27/Gelora seluas 83.666m<sup>2</sup> pada tahun 1973 atas nama PT Indobuildco dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dihitung sejak tanggal 13 September 1973 dan akan berakhir pada tanggal 4 Maret 2003.

Sesuai Pasal 35 UUPA yang menyatakan bahwa HGB diberikan dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan dan keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 20 tahun. Selanjutnya dalam Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah mengatakan bahwa permohonan perpanjangan jangka waktu HGB diajukan selambat-lambatnya 2 tahun sebelum berakhirnya jangka waktu HGB tersebut.

Menurut ketentuan Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, atas permohonan pemegang haknya, HGB dapat diperpanjang jangka waktu berlakunya, jika memenuhi syarat :

- a. Tanahnya masih dipergunakan dengan baik, sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut;
- b. Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak, dan;
- c. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- d. Tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan.

PT Indobuildco sebagai pemegang kedua HGB tersebut telah memenuhi segala kewajiban yang bersangkutan sesuai dengan peruntukan dan pembangunan bidang-bidang tanah tersebut yaitu berupa hotel bertaraf Internasional dengan segala fasilitasnya, dan berbagai bangunan lainnya. Untuk itu PT Indobuildco berhak untuk mengajukan perpanjangan jangka waktu kedua HGB tersebut. Selanjutnya guna memenuhi ketentuan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tersebut diatas, PT Indobuildco mengajukan permohonan perpanjangan jangka waktu kedua HGB tersebut yang diajukan pada tanggal 10 Januari 2000, yaitu 2 tahun sebelum berakhirnya jangka waktu kedua sertifikat HGB itu.

Atas dasar pertimbangan bahwa semua syarat sebagaimana tercantum dalam Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 telah dipenuhi, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan Keputusannya tanggal 13 Juni 2002 Nomor 016/10/550.2-09.01-2002 dan Keputusan Nomor 017/11-570.2-09.01-2002 tanggal 13 Juni 2002, diberikanlah perpanjangan jangka waktu berlakunya HGB Nomor 26 dan 27/Gelora tersebut dengan jangka waktu 20 tahun terhitung sejak tanggal berakhirnya hak yang bersangkutan yaitu sejak tanggal 4 Maret 2003. Pemberian perpanjangan jangka waktu berlakunya HGB 26/Gelora dan 27/Gelora tersebut yaitu hingga tanggal 4 Maret 2023 telah dicatat pada buku tanah serta Sertipikat haknya masing-masing.

Selain itu selama jangka waktunya tersebut, HGB Nomor 27/Gelora dibebani dengan Hipotik sebesar Rp. 100 Milyar pada Bank Dagang Negara (BDN) dan Bank Rakyat Indonesia (BRI). Selanjutnya karena adanya krisis moneter yang terjadi di Indonesia, tanah tersebut berada dalam pengawasan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Untuk menjamin kelangsungan Hipotik tersebut Badan Pertanahan Nasional memandang perlu untuk memperpanjang berlakukannya HGB Nomor 27/Gelora tersebut.

Kemudian Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam Surat Keputusannya Nomor 169/HPL/BPN/89 tanggal 15 Agustus 1989 tentang Pemberian Hak Pemberian HPL kepada Sekretariat Negara Cq Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Bung Karno, memasukkan tanah HGB Nomor 26 dan 27/Gelora ke dalam HPL tersebut sedangkan di atas tanah tersebut masih ada hak atas nama PT Indobuildco yang baru akan berakhir pada tahun 2003. Dalam Diktum Kedua Surat Keputusannya tersebut dikatakan bahwa “Menerima pelepasan tanah-tanah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang nomor sertipikatnya, letak dan luasnya serta yang akan berakhir haknya pada tanggal sebagaimana diuraikan dalam Daftar Lampiran Keputusan ini dan pada saat berakhirnya Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai tersebut, baru tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara”. Sedangkan PT Indobuildco tidak pernah menyatakan melepaskan haknya kepada

Negara, demikian pula tidak pernah memberikan kuasa kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk menyatakan melepaskan haknya kepada Negara.

Dalam Surat Keputusan Perpanjangan HGB Nomor 26 dan 27/Gelora oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Khusus Ibukota Jakarta masih mengacu pada pemberian HGB pertama kali oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 181/HGB/Da/72 tanggal 3 Agustus 1972 adalah tanah Negara yang diperoleh PT Indobuildco karena penunjukan dan pemberian izin oleh Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota (KDKI) Djakarta dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota (KDKI) Djakarta tanggal 21 Agustus 1971 Nomor 1744/A/K/BKD/71 dan Surat Pernyataan Direktur Gelanggang Olah Raga Senayan tanggal 27 Juli 1972 Nomor 34/Dir/141/1972 dus pada saat pemberian HGB pertama kali tahun 1973 status tanah adalah tanah negara, demikian pula pada saat pemberian perpanjangannya<sup>39</sup>.

Sejak dilepaskan penguasaannya oleh Yayasan Gelora Senayan dalam rangka pemberian HGB kepada PT Indobuildco, tanah tersebut menurut hukum menjadi tanah Negara, bukan lagi merupakan bagian dari kompleks Gelora Senayan dan sejak diberikan HGB 20/Gelora, PT Indobuildco tidak lagi ada hubungan dengan Direksi Gelora Senayan. Demikian juga kemudian dengan Sekretariat Negara RI cq Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 4 tahun 1984 tentang Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan. Hubungan hukumnya sebagai pemegang HGB atas tanah Negara, adalah langsung dengan Instansi-instansi Pemerintah yang berwenang, antara lain Departemen Dalam Negeri, Badan Pertanahan Nasional, Departemen Keuangan Republik Indonesia, dan Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta<sup>40</sup>. Adapun bangunan-bangunan dan tanaman-tanaman yang ada di atas bidang-bidang

<sup>39</sup> Salinan Putusan Kasasi Nomor 270 K/Pdt/2008

<sup>40</sup> Boedi Harsono, (c), "*Masalah Perpanjangan Jangka Waktu Hak Guna Bangunan HGB 26/Gelora dan HGB 27/Gelora, Kelurahan Gelora, Kecamatan Tanah Abang, Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta Dalam Hubungannya Dengan Pemberian Perpanjangan Hak Pengelolaan HPL 1/Gelora (Suatu Tinjauan Yuridis Dari Sudut Hukum Tanah Nasional)*", Jakarta, Agustus 2006, hal. 3.



tanah HGB 26 dan 27/Gelora tersebut yang dibangun dan ditanam oleh PT Indobuildco, menurut ketentuan Hukum Tanah Nasional, yang menggunakan asas pemisahan horizontal, adalah milik PT Indobuildco<sup>41</sup>.

Asas pemisahan horizontal yang dimaksud diatas adalah dimana hak atas tanah tidak dengan sendirinya tetapi meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Menurut Djuhaendah Hasan<sup>42</sup>:

Asas pelekatan vertikal tidak dikenal di dalam Hukum Adat, karena mengenal asas lainnya yaitu asas pemisahan horizontal dimana tanah terlepas dari segala sesuatu yang melekat padanya. Di dalam hukum adat, benda terdiri atas benda tanah dan bukan tanah, dan yang dimaksud dengan tanah memang hanya tanah saja (demikian pula pengaturan hukum tanah dalam UUPA) sesuatu yang melekat pada tanah dimasukkan dalam pengertian benda bukan tanah dan terhadapnya tidak berlaku ketentuan benda tanah.

Dengan demikian pemberian HGB Nomor 26/Gelora dan 27/Gelora serta pemberian perpanjangan jangka waktunya telah sesuai dengan ketentuan Hukum Tanah Nasional yang berlaku adalah sah menurut hukum. PT Indobuildco sebagai pemegang hak kedua HGB tersebut telah memenuhi segala syarat dan kewajibannya sebagai pemegang hak sebagaimana diatur dalam Pasal 26 dan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tersebut diatas, sehingga hingga saat ini kedua HGB tersebut masih berlaku sesuai dengan jangka waktu Sertifikatnya yaitu hingga tanggal 4 Maret 2023.

Hal tersebut diperkuat dengan adanya Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 952/Pdt.G/2006/PN.Jak-Sel dimana diputuskan bahwa Keputusan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 016/II.550.2.09.01.2002 dan Nomor 017/II.550.2.09.01.2002 tertanggal 13 Juni 2002 tentang pemberian perpanjangan HGB Nomor 26/Gelora dan 27/Gelora yang terletak di Kelurahan Gelora, Kecamatan Tanah Abang, Jakarta Pusat adalah sah menurut hukum.

---

<sup>41</sup> Ibid, hal. 3.

<sup>42</sup> Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lainnya yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, (Bandung : 1996), hal. 75-76.

### **2.3. Analisis Pemberian Hak Pengelolaan Nomor 1/Gelora Kepada Sekretariat Negara Republik Indonesia Cq Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan**

Seperti telah dijelaskan di atas, hak pengelolaan adalah gempilan hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Dasar pemberian sertipikat Hak Pengelolaan Nomor 1/Gelora atas nama Sekretariat Negara Cq Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan adalah Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 1984 tentang Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan, yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 7 tahun 2001 tentang Perubahan Nama Gelanggang Olaharaga Senayan menjadi Gelanggang Olahraga Bung Karno yang memberikan bahwa<sup>43</sup> :

1. Tanah yang diperuntukan dalam rangka penyelenggaraan Asian Games IV tahun 1962 di Jakarta dan bangunan yang didirikan di atasnya baik yang berada di dalam maupun di luar Komplek Gelanggang Olahraga Senayan, serta hasil-hasil pembangunan atau pengembangannya atau dalam Keputusan Presiden ini disebut dengan tanah dan bangunan adalah milik Negara Indonesia.
2. Penguasaan, pengelolaan, dan administrasi dari tanah dan bangunan tersebut dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini Sekretariat Negara. Kemudian Sekretariat Negara membentuk Badan Pengelola yang bertugas untuk mengelola dan megusahakan pemanfaatan semua tanah dan bangunan tersebut diatas, yang dikenal dengan Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 1984 di atas, pemberian HPL tersebut dalam rangka untuk mengamankan asset Negara. Selanjutnya Sekretariat Negara membentuk Badan Pengelola yang bertugas untuk mengelola dan mengusahakan pemanfaatan semua tanah dan bangunan tersebut di atas, yang dikenal dengan Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan.

---

<sup>43</sup> Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 1984, penetapan pertama.

Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan (selanjutnya disingkat “BPGS”) dalam klausul Penetapan Kedua mempunyai tugas sebagai berikut <sup>44</sup> :

1. Menguasai dan memelihara semua tanah dan bangunan dengan sebaik-baiknya sehingga memberikan manfaat yang sebesar-besarnya dan selama-lamanya bagi kepentingan Negara dan masyarakat atas dasar kemampuannya sendiri;
2. Mengelola dan mengusahakan pemanfaatan semua tanah dan bangunan yang menunjang kegiatan olahraga nasional dan mendukung upaya untuk memajukannya.

Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 1984 ditindak lanjuti dengan dikeluarkannya surat Nomor 0392/II/1984 tertanggal 11 Februari 1984 oleh Gubernur DKI Jakarta pada saat itu R. Suprpto yang menyampaikan kepada BPGS antara lain :

1. Pendataan dan pengukuran secara keseluruhan kompleks Gelora yang telah dilakukan;
2. Mengingat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 jo Nomor 1 Tahun 1977 maka BPGS dapat diberikan Hak Pengelolaan atas Kompleks Gelora;
3. Untuk dapat diselesaikan pensertipikatan Gubernur DKI Jakarta menyampaikan blanko permohonan kepada BPGS;
4. Gubernur DKI Jakarta mengirimkan kepada BPGS peta/situasi kompleks Gelora.

BPGS mengajukan permohonan kepada Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 1984 untuk memperoleh Hak Pengelolaan Atas Tanah ex penyelenggaraan Asian Games. Dengan mempertimbangan syarat-syarat dan memperhatikan asas-asas serta garis-garis kebijakan pemerintah Badan Pertanahan Nasional mengabulkan permohonan BPGS dengan menerbitkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 169/HPL/BPN/89 tanggal 15 Agustus 1989 tentang pemberian Hak Pengelolaan atas

---

<sup>44</sup> Ibid, Penetapan Kedua.

nama Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan (BPGS)<sup>45</sup>. Selanjutnya pada tanggal 19 Agustus 1989 diterbitkan Sertipikat HPL Nomor 1/Gelora tercatat atas nama Sekretariat Negara Republik Indonesia Cq Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan.

Diktum Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 169/HPL/BPN/89 yang berbunyi<sup>46</sup> :

1. Pertama : Menegaskan bahwa tanah bekas eigendom dan Hak Guna Bangunan yang nomor verponding/sertipikat, letak dan luasnya sebagaimana diuraikan dalam Daftar Lampiran Keputusan ini sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.
2. Kedua : Menerima pelepasan tanah-tanah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang nomor sertipikatnya, letak dan luasnya serta yang akan berakhir haknya pada tanggal sebagaimana diuraikan dalam Daftar Lampiran Keputusan ini dan pada saat berakhirnya Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai tersebut, baru tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.
3. Ketiga : Menginstruksikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Pusat untuk menghapus dari Daftar Buku Tanah, hak-hak yang dimaksud dalam Diktum Pertama, kemudian mencatat tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.
4. Keempat : Menginstruksikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Pusat untuk menghapus dari Daftar Buku Tanah, pada saat berakhirnya hak-hak dimaksud dalam Diktum Kedua, kemudia mencatat tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.
5. Kelima : Memberikan kepada SEKRETARIAT NEGARA REPUBLIK INDONESIA CQ. BADAN PENGELOLA GELANGGANG OLAHHRAGA SENAYAN, Hak Pengelolaan atas bidang tanah seluas 2.664.210m<sup>2</sup> (Dua juta enam ratus enam puluh empat dua ratus sepuluh meter persegi), sebagaimana diuraikan dalam Gambar Situasi tanggal 15 Juni 1989 Nomor 96/P/1989 dari Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Khusus Ibukota Jakarta, terletak di Kelurahan Gelora, Kecamatan Tanah Abang, Wilayah Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dengan ketentuan dan syarat-syarat sebagai berikut :

<sup>45</sup> Berkas Kejaksaan Agung RI, Tindak Pidana Korupsi Suplemen Barang Bukti, Juli 2006.

<sup>46</sup> Badan Pertanahan Nasional, *Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Tentang Pemberian Hak Pengelolaan Atas Nama Sekretariat Negara Republik Indonesia cq Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan*, Ka. BPN Nomor 169/HPL/BPN/1989, Diktum 1-8.

- a. Segala akibat, biaya, untung dan rugi yang timbul karena pemberian Hak Pengelolaan tersebut menjadi tanggung jawab sepenuhnya dari Penerima Hak.
  - b. Hak Pengelolaan tersebut diberikan untuk jangka waktu selama tanah tersebut dipergunakan untuk pembangunan dan berlaku sejak tanggal didaftarkan pada Kantor Pertanahan setempat.
  - c. Penerima Hak diwajibkan untuk membayar uang administrasi sebesar:
    - 1) Rp. 100.000,- (Seratus ribu rupiah) wajib disetorkan pada Kas Negara setempat, atas Mata Anggaran Pendapatan Badan Pertanahan Nasional.
    - 2) Rp. 50.000,- (Limapuluh ribu rupiah) wajib disetorkan pada Kas Negara setempat, untuk pelaksanaan Landreform atas Mata Anggaran Pendapatan Badan Pertanahan Nasional.
  - d. Uang administrasi seperti yang tersebut dalam huruf c angka 1) dan 2) diatas, harus dilunaskan paling lambat dalam waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal Keputusan ini.
6. Keenam : Bahwa tanah-tanah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang haknya belum berakhir sebagaimana diuraikan dalam Daftar Lampiran Keputusan ini, baru akan termasuk di dalam Hak Pengelolaan pada saat berakhirnya Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai tersebut.
  7. Ketujuh : Bahwa bidang-bidang tanah yang pada saat ini masih digarap oleh penduduk ataupun belum diselesaikan ganti ruginya dan termasuk di dalam lokasi tanah yang dimohon Hak Pengelolaan, menjadi kewajiban Penerima Hak untuk menyelesaikan menurut ketentuan yang berlaku tanpa melibatkan Badan Pertanahan Nasional.
  8. Kedelapan : Bahwa untuk pemberian Hak Guna Bangunan ataupun hak lainnya yang pertama kali sejak diterbitkannya Keputusan ini, kepada pihak ketiga diwajibkan membayar uang pemasukan kepada Kas Negara.
  9. Kesembilan : Tanah tersebut harus diberikan tanda-tanda batas sesuai dengan ketentuan dimaksud dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 8 tahun 1961.
  10. Kesepuluh : Untuk memperoleh tanda bukti hak berupa sertipikat, Hak Pengelolaan tersebut harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan setempat, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) bulan setelah dilunaskannya pembayaran dimaksud dalam Diktum Kelima huruf c angka 1) dan 2) diatas dan biaya pendaftaran menurut ketentuan yang berlaku.

Pemberian HPL kepada BPGS berdasarkan SK KBN Nomor 169/HPL/BPN/89 tersebut diatas, baru dapat diperoleh BPGS dalam hal <sup>47</sup>:

1. Tanah dengan Hak Milik

---

<sup>47</sup> Lestari, *Op cit*, hal. 90-93.

Tanah dengan Hak Milik baru berakhir atau hapus apabila terjadi pencabutan hak, penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, ditelantarkan oleh pemiliknya, tanah jatuh ke tangan orang asing, ataupun karena adanya jual-beli, penukaran, hibah, atau pemberian wasiat<sup>48</sup>. Keppres Nomor 4 tahun 1984 dan SK KBN Nomor 169/HPL/BPN/89 tidak dapat serta merta mengambil alih tanah Hak Milik yang telah bersertipikat tersebut kecuali dengan cara-cara berakhirnya tanah Hak Milik seperti di atas. Diktum Ketujuh SK KBN Nomor 169/HPL/BPN/89, terhadap tanah yang masih belum diselesaikan ganti ruginya wajib diselesaikan ganti ruginya oleh BPGS menurut penelitian dalam penulisan ini tanah yang termasuk dalam HPL yang diberikan kepada BPGS telah dibebaskan dan diselesaikan ganti ruginya oleh Panitia Kupag. Namun dalam perkembangannya saat ini tanah tersebut telah kembali dikuasai oleh orang perorangan sehingga BPGS harus kembali membebaskan dan menyelesaikan ganti rugi tanah-tanah tersebut, barulah tanah tersebut menjadi tanah Negara yang dapat dilekat dengan HPL.

## 2. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan berakhir/hapus apabila jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena tidak dipenuhinya suatu syarat tertentu, dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, dicabut untuk kepentingan umum, tanah ditelantarkan, tanahnya musnah<sup>49</sup>. Berdasarkan Diktum Keenam, HGB baru akan termasuk dalam HPL pada saat berakhirnya HGB tanah tersebut. Dalam hal ini mengenai jangka waktu berakhirnya HGB adalah 30 tahun, namun apabila pemegang HGB telah memenuhi persyaratan untuk perpanjangan hak maka terhadap tanah tersebut dapat diperpanjang keberlakukannya selama 20 tahun. Setelah waktu perpanjangan HGB tersebut berakhir atau HGB telah berakhir dengan memenuhi syarat-syarat berakhirnya HGB barulah HPL BPGS dapat

<sup>48</sup> Indonesia, *Undang-Undang, Tentang Pokok Agraria, Op cit*, Pasal 27.

<sup>49</sup> *Ibid*, Pasal 40.

diberlakukan terhadap tanah tersebut. Persyaratan mengenai perpanjangan HGB diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

### 3. Hak Pakai

Hak Pakai barulah berakhir apabila jangka waktu yang diperjanjikan telah berakhir atau telah tidak dipergunakan<sup>50</sup>. SK KBPN Nomor 169/HPL/BPN/89 mengatur mengenai Hak Pakai ini dalam Diktum Keenam, BPGS baru dapat memperoleh HPL atas tanah tersebut apabila telah memenuhi syarat berakhirnya Hak Pakai tersebut. Sepanjang Hak Pakai belum berakhir, HPL atas nama BPGS tidak dapat diberlakukan.

Selain itu, dalam Hukum Tanah Nasional dikenal asas-asas yang berlaku mengenai penguasaan tanah dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, adapun asas-asas tersebut antara lain<sup>51</sup>:

1. Bahwa dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapapun dan untuk keperluan apapun (juga untuk proyek-proyek kepentingan umum) perolehan tanah yang dihaki seseorang harus melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya.
2. Bahwa sehubungan dengan apa yang tersebut di atas, dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh pihak siapapun kepada pemegang haknya, untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya, termasuk juga penggunaan lembaga “penawaran pembayaran yang diikuti dengan konsinyasi pada

---

<sup>50</sup> *Ibid*, Pasal 41 ayat 2.

<sup>51</sup> Hutagalung, *Op cit (c)*, hal. 19.

Pengadilan Negeri” seperti diatur dalam Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

3. Bahwa dalam keadaan yang memaksa, jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum, dan tidak mungkin menggunakan tanah yang lain, sedang musyawarah yang diadakan tidak berhasil memperoleh kesepakatan, dapat dilakukan pengambilan secara paksa, dalam arti tidak memerlukan persetujuan pemegang haknya, dengan menggunakan acara “pencabutan hak” yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 tahun 1961.
4. Bahwa dalam memperoleh atau pengambilan tanah, baik atas dasar kesepakatan bersama maupun melalui pencabutan hak, pemegang haknya berhak memperoleh imbalan atau ganti kerugian, yang bukan hanya meliputi tanahnya, bangunannya, dan tanaman pemegang hak, melainkan juga kerugian-kerugian lain yang dideritanya, sebagai akibat penyerahan tanah yang bersangkutan.
5. Bahwa bentuk dan jumlah imbalan atau ganti kerugian tersebut, juga jika tanahnya diperlukan untuk kepentingan umum dan dilakukan pencabutan hak, haruslah sedemikian rupa, hingga bekas pemegang haknya tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang social maupun tingkat ekonominya.

HPL hanya dapat diperoleh di atas tanah Negara oleh karenanya apabila di atas tanah yang hendak diberikan HPL, apabila masih ada hak-hak atas tanah seperti Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP), dan hak atas tanah lain juga hak garap, wajib dibebaskan dulu oleh calon pemegang HPL dengan membayar ganti rugi atas tanah tersebut berikut segala sesuatu yang ada di atasnya. Pemegang HPL memang mempunyai wewenang untuk menggunakan tanah yang dihaki bagi keperluan usahanya. Tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya.



Tujuan utamanya adalah bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan<sup>52</sup>.

Berdasarkan penjelasan diatas, Negara dapat memberikan HPL apabila terhadap tanah tersebut tidak dipunyai dengan suatu hak oleh seseorang atau pihak lain. Dalam penjelasan umum II angka (2) UUPA menjelaskan bahwa “Negara dapat memberikan tanah yang demikian (yang dimaksudkan adalah tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak oleh seseorang atau pihak lain) kepada seseorang atau badan dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya”.

Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 tahun 1999 dengan sangat jelas mengatur tanah yang dapat diberikan/diterbitkan HPL adalah tanah yang berstatus tanah Negara yaitu tanah yang dilekati dengan suatu hak atas tanah perorangan/badan hukum ataupun masyarakat adat karena HPL itu sendiri adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Maka untuk dapat diberikan/diterbitkan HPL terhadap suatu bidang tanah tertentu syaratnya adalah harus *clean and clear* artinya di atas tanah Negara tersebut harus tidak ada pihak lain. Apabila terdapat hak-hak pihak lain di atasnya haruslah diselesaikan terlebih dahulu oleh pemohon HPL<sup>53</sup>.

Berdasarkan penjelasan diatas, Keputusan Presiden Nomor 4 tahun 1984 yang menetapkan bahwa tanah yang diperuntukkan dalam rangka penyelenggaraan Asean Games IV tahun 1962 tersebut merupakan asset dari Negara Republik Indonesia yang penguasaannya dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini Sekretariat Negara Cq Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan, tidak dapat dilaksanakan secara langsung terhadap tanah-tanah yang telah dimiliki atau dikuasai oleh pihak lain, termasuk di dalamnya adalah bidang-bidang tanah HGB Nomor 26/Gelora dan 27/Gelora yang masih terdaftar atas nama PT Indobuildco.

---

<sup>52</sup> *Ibid*, hal. 18.

<sup>53</sup> Boedi Harsono, (d), *Masalah Penerbitan Keputusan KAKANWIL BPN Nomor 016/10-550.02-09.01-202 dan Nomor 017/11-550.2-09.1-2002 Dalam Hubungannya Keputusan Ka BPN Nomor 169/HPL/BPN/89*, Februari 2006, hal. 5.

HPL hanya dapat diberikan atas tanah Negara yang bebas, sedangkan bidang-bidang tanah HGB Nomor 26/Gelora dan 27/Gelora yang dimasukkan dalam HPL Nomor 1/Gelora saat itu masih berstatus tanah hak, bukan merupakan tanah Negara bebas, sehingga perlu diselesaikan terlebih dahulu dalam hal penguasaannya, hal tersebut secara jelas terdapat dalam Diktum Ketujuh SK KBN Nomor 169/HPL/BPN/89 yang mengatakan bahwa bidang-bidang tanah yang pada saat ini masih digarap oleh penduduk ataupun belum diselesaikan ganti ruginya dan termasuk di dalam lokasi tanah yang dimohon Hak Pengelolaan, menjadi kewajiban Penerima Hak untuk menyelesaikan menurut ketentuan yang berlaku tanpa melibatkan Badan Pertanahan Nasional. Dengan demikian HPL baru dapat diterapkan jika HGB tersebut telah berakhir dan tanah menjadi tanah Negara yang *clean and clear*.

Selanjutnya dalam Diktum Keenam SK KBN Nomor 169/HPL/BPN/89 dikatakan bahwa tanah-tanah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang haknya belum berakhir sebagaimana diuraikan dalam Daftar Lampiran Keputusan ini, baru akan termasuk di dalam Hak Pengelolaan pada saat berakhirnya Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai tersebut. Sedangkan tanah HGB Nomor 26 dan 27/Gelora pada saat itu masih merupakan tanah hak yang berlaku hingga tanggal 4 Maret 2003 dan PT Indobuildco sebagai pemegang hak yang telah memenuhi syarat, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan pertanahan memiliki hak untuk memperpanjang jangka waktunya tersebut. PT Indobuildco telah melakukan permohonan perpanjangan atas kedua sertipikat HGB tersebut dan diperpanjang jangka waktunya hingga tanggal 4 Maret 2023 dimana perpanjangan jangka waktunya tersebut telah didaftar oleh Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Pusat dan dicatat pada buku tanah dan sertipikat kedua HGB yang bersangkutan.

HPL Nomor 1/Gelora atas nama Sekretariat Negara Cq Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan lahir pada tahun 1989, sedangkan HGB Nomor 26/Gelora dan 27/Gelora atas nama PT Indobuildco lahir sebelum HPL 1/Gelora tersebut ada yaitu pada tahun 1973.

Pemberian Hak Pengelolaan mengenai bidang tanah HGB Nomor 26/Gelora dan 27/Gelora tersebut belum berlaku pada saat diajukan permohonan perpanjangan jangka waktu oleh PT Indobuildco pada tanggal 10 Januari 2000, karena dalam Diktum Keenam diatas tidak disertai ketentuan bahwa pada tanggal berakhirnya hak yaitu tanggal 4 Maret 2003, kedua HGB tersebut tidak akan diberikan perpanjangan jangka waktu berlakunya, dan sebagai tanah-tanah Negara bebas bekas HGB akan termasuk dalam HPL. Dengan demikian perpanjangan atas kedua Sertipkat tersebut tidak memerlukan ijin atau rekomendasi dari pemegang HPL yaitu Sekretariat Negara Cq Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan.

Selain itu, Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah melampaui wewenangnya dalam Diktum Putusan Kedua Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 169/HPL/BPN/89 tersebut di atas dimana dikatakan bahwa :

“Menerima pelepasan tanah-tanah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang nomor sertipikatnya, letak dan luasnya serta yang akan berakhir haknya pada tanggal sebagaimana diuraikan dalam Daftar Lampiran Keputusan ini dan pada saat berakhirnya Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai tersebut, baru tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara”.

Sedangkan PT Indobuildco tidak pernah menyatakan melepaskan haknya kepada Negara, demikian pula tidak pernah memberikan kuasa kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk menyatakan melepaskan haknya kepada Negara.

Kepala Kantor Pertanahan Nasional DKI Jakarta sebagai pejabat yang diberi kewenangan berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara pada saat itu mengabulkan permohonan perpanjangan jangka waktu berlakunya HGB Nomor 26/Gelora dan 27/Gelora tersebut pada tanggal 13 Juni 2003, dengan pertimbangan bahwa PT Indobuildco telah memenuhi seluruh semua kewajibannya sebagai pemegang hak dan dengan demikian berdasarkan ketentuan Pasal 35 UUPA berhak memperoleh perpanjangan jangka waktu atas kedua HGB tersebut. Pertimbangan lainnya adalah apabila permohonan perpanjangan HGB tersebut tidak diberikan, HGB Nomor 27/Gelora menjadi hapus dan dengan hapusnya HGB tersebut, karena

hukum Hak Tanggungan yang membebaninya menjadi hapus<sup>54</sup>, karena Hak Tanggungan bersifat aksesoir, sehingga mengakibatkan kreditur dalam hal ini adalah Badan Penyehatan Perbankan Nasional tidak lagi mempunyai hak istimewa atau preferen sebagai jaminan pelunasan hutangnya.

Pemberian HGB Nomor 26/Gelora dan 27/Gelora kepada PT Indobuildco adalah merupakan implementasi Hak Menguasai Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UUPA. Pemberian Hak Pengelolaan Nomor 1/Gelora atas nama Sekretariat Negara Cq Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan yang memasukkan HGB Nomor 26/Gelora dan 27/Gelora tersebut adalah menyalahi kaidah-kaidah hukum dengan alasan-alasan sebagai berikut<sup>55</sup> :

- a. Bahwa PT Indobuildco memperoleh lebih dahulu HGB Nomor 26/Gelora dan 27/Gelora pada tahun 1973, sedang Hak Pengelolaan atas nama Sekretariat Negara Cq Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan baru diperoleh pada tahun 1989;
- b. Bahwa HGB adalah hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 UUPA jo Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 UUPA yang dapat dijadikan jaminan hutang, sedang Hak Pengelolaan juga masih dalam Hak Menguasai Negara yang pengelolaannya diserahkan kepada Sekretariat Negara Cq Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan;
- c. Bahwa karena tanah-tanah yang dimaksud HGB Nomor 26/Gelora dan 27/Gelora sudah diberikan kepada PT Indobuildco, maka dimasukkannya HGB Nomor 26/Gelora dan 27/Gelora kedalam Hak Pengelolaan adalah cacat hukum, oleh karena itu Hak Pengelolaan berdasarkan SK KBN Nomor 169/HPL/BPN/89 tanggal 15 Agustus 1989 tidak mengikat PT Indobuildco sebagai pemegang hak HGB Nomor 26/Gelora dan 27/Gelora;
- d. Bahwa oleh kerana tanah yang diberikan haknya oleh Pemerintah adalah tanah Negara, maka dengan berakhirnya masa pemberian hak tersebut PT Indobuildco mengajukan perpanjangan HGB kepada instansi Pemerintah yang berwenang, dan sejak awal tidak ada lagi

---

<sup>54</sup> Indonesia, *Undang-Undang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah*, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, Pasal 18 ayat (1) huruf d.

<sup>55</sup> Salinan Putusan Kasasi Nomor 270 K/Pdt/2008 jo Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 952/Pdt.G/2006/PN.Jak-Sel.

kaitannya dengan Sekretariat Negara Cq Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan;

- e. Bahwa dalam Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 169/HPL/BPN/89 dalam putusan diktum kedua yang berbunyi : “Menerima pelepasan tanah-tanah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang nomor sertipikat, letak dan luasnya serta yang akan berakhir haknya.....” adalah cacat hukum sebab PT Indobuildco tidak pernah membuat pernyataan pelepasan haknya atas tanah HGB Nomor 26/Gelora dan 27/Gelora, maka SK Kepala BPN tersebut tidak berlaku terhadap kedua HGB tersebut.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 952/Pdt.G/2006/PN.Jak-Sel yang telah diputuskan pada tanggal 4 Januari 2007 dimana PT Indobuildco selaku Penggugat, Badan Pertanahan Nasional selaku Tergugat I, Sekretariat Negara Cq Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan selaku Tergugat II, Kejaksaan Agung Republik Indonesia selaku Tergugat III, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) DKI Jakarta selaku Turut Tergugat I, dan Kantor Pertanahan Jakarta Pusat selaku Turut Tergugat II, yang amar putusannya berbunyi sebagai berikut<sup>56</sup>:

1. Mengabulkan gugatan Penggugat sebahagian.
2. Menyatakan sah dan berdasar hukum pemberian perpanjangan Hak Guna Bangunan Nomor 26/Gelora dan Hak Guna Bangunan Nomor 27/Gelora atas nama Penggugat oleh Tergugat I.
3. Menyatakan cacat hukum Surat Keputusan Tergugat I Nomor 169/HPL/BPN/89 tanggal 15 Agustus 1989 tentang Pemberian Hak Pengelolaan atas nama Sekretariat Negara Republik Indonesia Cq Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan sepanjang menyangkut Hak Guna Bangunan Nomor 26/Gelora dan Hak Guna Bangunan Nomor 27/Gelora.
4. Menyatakan Surat Keputusan Tergugat I Nomor 169/HPL/BPN/89 tanggal 15 Agustus 1989 tidak mengikat terhadap tanah Hak Guna Bangunan Nomor 26/Gelora dan Hak Guna Bangunan Nomor 27/Gelora.
5. Menyatakan Keputusan Turut Tergugat I Nomor 016/II.550.2.09.01.2002 tanggal 13 Juni 2002 tentang pemberian perpanjangan Hak Guna Bangunan atas nama Penggugat atas tanah Hak Guna Bangunan Nomor 26/Gelora seluas 57.120m<sup>2</sup> yang terletak di Kelurahan Gelora, Kecamatan Tanah Abang, Jakarta Pusat adalah sah menurut hukum.

<sup>56</sup> Salinan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 952/Pdt.G/2006/PN.Jak-Sel.

6. Menyatakan Keputusan Turut Tergugat I Nomor 017/II.550.2.09.01.2002 tanggal 13 Juni 2002 tentang pemberian perpanjangan Hak Guna Bangunan atas nama Penggugat atas tanah Hak Guna Bangunan Nomor 27/Gelora seluas 83.666m<sup>2</sup> yang terletak di Kelurahan Gelora, Kecamatan Tanah Abang, Jakarta Pusat adalah sah menurut hukum.
7. Menyatakan tindakan Turut Tergugat II mendaftarkan dan mencatat dalam Buku Tanah perpanjangan Hak Guna Bangunan Nomor 26/Gelora dan Hak Guna Bangunan Nomor 27/Gelora serta menerbitkan tanda bukti haknya berupa sertifikat tanah Hak Guna Bangunan Nomor 26/Gelora dan Hak Guna Bangunan Nomor 27/Gelora adalah sah menurut hukum.
8. Menyatakan gugatan Penggugat pada petitum Nomor 4 dan Nomor 9 tidak dapat diterima.
9. Menolak gugatan Penggugat selebihnya.

Selanjutnya Para Tergugat dan Turut Tergugat mengajukan banding terhadap putusan Pengadilan Negeri tersebut melalui Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, dimana dalam putusannya Nomor 262/PDT/2007/PT.DKI tertanggal 5 Oktober 2007 menyebutkan bahwa Pengadilan Tinggi menguatkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 952/Pdt.G/2006/PN.Jak-Sel. Atas putusan tersebut, pihak Tergugat dan Turut Tergugat merasa tidak puas, maka diajukanlah Kasasi berdasarkan Putusan Nomor 270 K/Pdt/2008 tertanggal 2 Desember 2008, dimana dalam putusannya menolak permohonan kasasi dari para Pemohon Kasasi tersebut.

Berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan di atas tersebut maka jelas bahwa pemberian HPL yang meliputi tanah HGB 26 dan 27/Gelora adalah tidak sesuai dengan ketentuan hukum tanah yang berlaku atau cacat hukum, dan karenanya Keputusan Kepala BPN tertanggal 15 Agustus 1989 Nomor 169/HPL/BPN/89 tidak berlaku terhadap tanah HGB Nomor 26 dan 27/Gelora.

Menurut Prof. Boedi Harsono bahwa Surat Keputusan Kepala BPN Nomor 169/HPL/BPN/1989 tersebut mengabaikan hak PT Indobuildco untuk memperpanjang HGB Nomor 26 dan 27/Gelora dan menurut hukum sebuah

Keputusan pejabat Pertanahan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku<sup>57</sup>.

Selanjutnya mengenai perpanjangan Sertipikat HGB Nomor 26 dan 27/Gelora Prof Arie Sukanti Hutagalung juga memberikan pendapatnya bahwa pemberian perpanjangan HGB atas nama PT Indobuildco di atas tanah Negara secara yuridis benar, karena apa yang tercantum dalam Surat Keputusan Pemberian HPL Nomor 1/Gelora harus ditidaklanjuti dengan perbuatan hukum pihak PT Indobuildco melepas haknya kepada Negara untuk kepentingan pihak pemegang HPL dan pihak PT Indobuildco untuk mendapatkan HGB diatas HPL, secara yuridis persetujuan pemegang HPL tidak diperlukan karena HGB diperoleh diatas tanah Negara<sup>58</sup>.

Beliau juga mengatakan bahwa sampai saat ini Pemerintah berdasarkan HPL Nomor 1/Gelora tetap menjadi pemegang HPL jadi asset Pemerintah yang hilang mengingat sertipikat adalah tanda bukti hak yang kuat, hanya khusus untuk tanah HGB yang dimiliki oleh PT Indobuildco, kewenangan pemegang HPL belum dapat dilaksanakan sepenuhnya<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Amir Syamsudin dan Fran Winata (Tim Penasehat Hukum PT Indobuildco), “Pengumuman PT. Indobuildco”, Kompas (21 April 2007), hal. 13.

<sup>58</sup> Hutagalung, *Op cit (a)*, hal. 20.

<sup>59</sup> *Ibid*, hal. 20.