

**LAPORAN AKHIR
PENELITIAN PERINTIS**

**PENINGKATAN HAK GUNA BANGUNAN DIATAS
TANAH HAK PENGELOLAAN PERUSAHAAN
UMUM PEMBANGUNAN PERUMAHAN NASIONAL
INDONESIA**



Disusun Oleh :

Erly Aristo, S.H., M.Kn.

216003

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SURABAYA**

2018

HALAMAN PENGESAHAN

Judul Penelitian : **Peningkatan Hak Guna Bangunan diatas Tanah
Hak Pengelolaan Perusahaan Umum Pembangunan
Perumahan Nasional**

Nama Rumpun Ilmu : Ilmu Hukum

Ketua Peneliti

a. Nama Lengkap : Erly Aristo, S.H., M.Kn.
b. NPK/NIDN : 216003/0729129001
c. Fakultas/Program Studi : Hukum/Ilmu Hukum

Anggota Peneliti (1)

a. Nama Lengkap : -
b. NPK/NIDN : -
c. Fakultas/Program Studi : -

Anggota Peneliti (2)

a. Nama Lengkap : -
b. NPK/NIDN : -
c. Fakultas/Program Studi : -

Asisten Peneliti (1)

a. Nama Lengkap : Carrissa Shannon Lie
b. NRP : 120115052
c. Fakultas/Program Studi : Hukum/Ilmu Hukum

Asisten Peneliti (2)

a. Nama Lengkap : Yohanes Kristian Pranata
b. NRP : 120115235
c. Fakultas/Program Studi : Hukum/Ilmu Hukum

Lama Penelitian : **12 (duabelas) bulan**

Biaya yang diusulkan : **Rp. 5.000.000,-**

Surabaya, 26 Maret 2018

Menyetujui,

Pimpinan Unit Kerja

Ketua Peneliti

Dr. Yoan Nursari Simanjuntak, S.H., M.Hum.

Erly Aristo, S.H., M.Kn.

NPK. 196008

NPK. 216003

DAFTAR ISI

Halaman Sampul	i
Halaman Pengesahan	ii
Daftar Isi	iii
Ringkasan	iv
Bab I Pendahuluan	1
Bab II Tinjauan Pustaka	7
Bab III Metode Penelitian	15
Bab IV Pembahasan	19
Bab V Kesimpulan dan Saran	48
Daftar Pustaka	
Lampiran-lampiran	

RINGKASAN

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar tahun 1945 pasal 33 ayat (3). Penguasaan pemerintah atas lapisan bumi yang dikenal sebagai tanah memberikan wewenang bagi pemerintah untuk menentukan peruntukan dan persediaan tanah, mengatur hubungan hukum antara orang dengan tanah serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah. Hak Pengelolaan sebagai implementasi dari Hak Menguasai Negara memberikan sebagian wewenang pemerintah untuk pemegangnya. Salah satu kewenangan yang diberikan kepada pemegang Hak Pengelolaan adalah untuk menyerahkan bagian Hak Pengelolaan pada pihak ketiga, dimana dari kewenangan ini pemegang Hak Pengelolaan kerap kali memberikan hak atas tanah bagi pihak ketiga diatas Hak Pengelolaan miliknya tersebut.

Pemberian hak atas tanah berupa Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan kerap kali dilakukan oleh Perum Perumnas, namun hal ini malah menjadi beban bagi pemegang hak atas tanah. Pihak hak atas tanah tidak dapat secara leluasa menggunakan maupun melakukan tindakan hukum atas tanahnya, sehingga peningkatan Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan Perum Perumnas menjadi Hak Milik menjadi keinginan bagi pemegang hak atas tanah. Peningkatan Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan sering masih menjadi permasalahan mengingat belum jelasnya pengaturan yang ada.

Rumusan masalah yang ingin diteliti melalui penelitian ini adalah“Apakah Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan Perum Perumnas dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik?”

Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah metodologi penelitian hukum yuridis normatif. Metode penelitian hukum yuridis normatif pada penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan peningkatan hak atas tanah dan hak pengelolaan, berikut doktrin-doktrin yang terkait serta melalui wawancara terhadap pejabat-pejabat yang berwenang terkait peningkatan hak atas tanah diatas tanah Hak Pengelolaan Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional.

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Sandang, pangan dan papan merupakan kebutuhan utama manusia dalam kehidupan. Oleh sebab itu, pemerintah memiliki peran sangat besar untuk memastikan terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan utama tersebut bagi setiap warga negara. Terdapat 2 peran pemerintah di Indonesia dalam pemenuhan kebutuhan papan (rumah tinggal), yaitu pemerintah sebagai *regulator* atau pembuat peraturan dan pemerintah sebagai *provider* atau penyelenggara. Peran pemerintah sebagai *regulator* dapat dilihat dengan adanya peraturan-peraturan yang dibuat berkaitan dengan kepemilikan tanah, sedangkan peran pemerintah sebagai *provider* dilakukan melalui badan usaha milik negara (BUMN) yang berbentuk perusahaan umum pembangunan perumahan nasional (Perum Perumnas).

Perum Perumnas dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1974, dimana tujuan awal pemberentukan Perum Perumnas ini adalah untuk mengadakan kegiatan-kegiatan produktif di bidang perumahan rakyat dan prasarana lingkungan sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah. Dalam perkembangannya, pengaturan mengenai Perum Perumnas telah beberapa kali mengalami perubahan. Perubahan pertama dilakukan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1988, dimana dalam Peraturan Pemerintah tersebut ditambahkan tujuan dari Perum Perumnas, yaitu untuk melakukan pemupukan dana, selain dari melakukan kegiatan produktif di bidang perumahan rakyat beserta sarana dan prasana.

Perubahan terakhir dilakukan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2015 tentang Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (selanjutnya disebut PP 83/2015). PP 83/2015 mengatur tujuan dari Perum Perumnas adalah untuk turut melaksanakan dan menunjang kebijakan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan nasional pada umumnya, terutama di bidang perumahan, kawasan pemukiman dan rumah

susun, serta optimalisasi pemanfaatan sumber daya perusahaan untuk menghasilkan barang dan/atau menyediakan pelayanan jasa bagi kemanfaatan umum berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

Dalam menjalankan usahanya di bidang pembangunan nasional, Perum Perumnas dapat menguasai tanah. Penguasaan tanah yang dapat diminta oleh Perum Perumnas salah satunya adalah Hak Pengelolaan. Pengertian mengenai Hak Pengelolaan tidak diatur dalam Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), dikarenakan hak pengelolaan bukan merupakan hak atas tanah. Pengertian Hak Pengelolaan diatur dalam pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah (selanjutnya disebut PP 40/1996) sebagai hak menguasai negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Dari pengertian Hak Pengelolaan menunjukkan bahwa :¹

- a. Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah bukan hak atas tanah;
- b. Hak Pengelolaan merupakan pelimpahan sebagian kewenangan dari hak menguasai negara atas tanah;
- c. Kewenangan dalam Hak Pengelolaan adalah merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, dan menyerahkan bagian-bagian Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan/atau bekerjasama dengan pihak ketiga.

Badan hukum yang dapat diberikan Hak Pengelolaan menurut pasal 67 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (selanjutnya disebut PERMENAG 9/1999) antara lain :

1. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;

¹ Urip Santoso (Selanjutnya disebut Urip Santoso I), *HUKUM AGRARIA : Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2012,h.165;

2. Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
3. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD);
4. PT. Persero;
5. Badan otorita;
6. Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh pemerintah.

Perum Perumnas dapat mengajukan Hak Pengelolaan mengingat Perum Perumnas merupakan suatu Badan Usaha Milik Negara. Status Perum Perumnas sebagai Badan Usaha Milik Negara dapat dilihat dari kepemilikan modal Perum Perumnas, dimana seluruh modal dari Perum Perumnas berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham. Pengajuan Hak Pengelolaan oleh Perum Perumnas dapat dilakukan mengingat Perum Perumnas memiliki tugas pokok dan fungsi yang berkaitan dengan pengelolaan tanah sebagaimana disyaratkan dalam pasal 67 ayat (2) PERMENAG 9/1999.

Selain dapat mengajukan hak pengelolaan, Perum Perumnas juga dapat mengajukan hak atas tanah. Hak-hak atas tanah yang dapat diajukan oleh Perum Perumnas adalah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, sebagaimana yang diatur dalam pasal 9 PP 83/2015.

Hak Guna Bangunan diatur dalam pasal 35 sampai dengan pasal 40 UUPA. Hak Guna Bangunan diartikan dalam pasal 35 UUPA sebagai hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.

Hak Pakai diatur dalam pasal 41 sampai dengan pasal 43 UUPA, dimana dalam pasal 41 UUPA Hak pakai diartikan sebagai hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasi langsung oleh negara atau milik orang lain.

Pengaturan mengenai Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dalam UUPA dirasa masih belum cukup, oleh sebab itu dalam pasal 50 ayat (2) UUPA diatur bahwa Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa Untuk Bangunan akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan lain.

Peraturan perundang-undangan tersebut merujuk pada PP 40/1996. Dimana dalam PP 40/1996 diatur lebih lanjut mengenai subjek Hak Pakai, jangka waktu Hak Pakai, kewajiban pemegang Hak Guna Bangunan maupun Hak Pakai, dan sebagainya.

Aturan pelaksana dari PP 40/1996 mengenai pemberian Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara (selanjutnya disebut PERMENAG 3/1999). Dalam PERMENAG 3/1999 dinyatakan bahwa Hak Guna Bangunan maupun Hak Pakai dapat berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara, tanah hak pengelolaan atau tanah Hak Milik.

Perbedaan mendasar antara Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai terletak pada tujuan dari pemberian hak atas tanah. Tujuan utama pemberian Hak Guna Bangunan adalah untuk mendirikan dan mempunyai bangunan, sedangkan tujuan pemberian Hak Pakai adalah menggunakan dan/atau memungut hasil tanah. Meskipun tujuan pemberian Hak Pakai adalah menggunakan dan/atau memungut hasil tanah, bukan berarti diatas tanah Hak Pakai tidak boleh mendirikan suatu bangunan. Bangunan boleh didirikan diatas tanah Hak Pakai selama bangunan tersebut merupakan sarana pendukung dari pemungutan hasil tanah.

Dalam melaksanakan tugasnya untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal masyarakat. Perum Perumnas lebih banyak meminta penguasaan dalam bentuk Hak Pengelolaan kepada badan pertanahan nasional dibandingkan Hak Guna Bangunan maupun Hak Pakai. Setelah dikeluarkannya Hak Pengelolaan atas tanah untuk Perum Perumnas, barulah diajukan Hak Guna Bangunan dan/atau Hak Pakai diatas tanah Hak Pengelolaan oleh Perum Perumnas.

Pemberian Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan didasarkan pada pasal 21 PP 40/1996 sedangkan pemberian Hak Pakai diatas tanah Hak Pengelolaan didasarkan pada pasal 41 PP 40/1996. Dalam pasal 21 PP 40/1996

disebutkan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah:

- a. Tanah Negara;
- b. Tanah Hak Pengelolaan;
- c. Tanah Hak Milik.

Senada dengan pemberian Hak Guna Bangunan tersebut, untuk Hak Pakai sebagaimana diatur dalam pasal 41 PP 40/1996 disebutkan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai adalah:

- a. Tanah Negara;
- b. Tanah Hak Pengelolaan;
- c. Tanah Hak Milik.

Pemberian Hak Guna Bangunan dan/atau Hak Pakai diatas tanah Hak Pengelolaan, memiliki konsekuensi dimana pemegang Hak Guna Bangunan dan/atau Hak Pakai diatas tanah Hak Pengelolaan tersebut apabila hendak melakukan tindakan hukum berupa perpanjangan, pengalihan, pembebanan, dan perubahan data yuridis apapun terhadap hak atas tanah tersebut harus terlebih dahulu mendapatkan rekomendasi dari pemegang Hak Pengelolaan. Apabila belum mendapatkan rekomendasi dari pemegang Hak Pengelolaan, maka badan pertanahan nasional yang berwenang tidak akan memproses perubahan data yang diajukan.

Pada dasarnya suatu Hak Guna Bangunan dapat ditingkatkan status haknya menjadi Hak Milik, terkecuali Hak Guna Bangunan tersebut berdiri diatas tanah Hak Milik. Namun permasalahannya, hingga saat ini peningkatan Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan belum diatur secara jelas dan masih menjadi perdebatan apakah dapat dilakukan atau tidak.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjabaran sebagaimana dijelaskan dalam latar belakang tersebut diatas, maka ditarik rumusan masalah sebagai berikut “Apakah Hak Guna

Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan Perum Perumnas dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik?''

3. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Tujuan akademik: untuk mengetahui dan menganalisa mekanisme peningkatan hak atas tanah diatas tanah Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh perusahaan umum pembangunan perumahan nasional.
2. Tujuan praktis: untuk menjadi bahan kajian dalam menangani permasalahan yang terjadi berkaitan dengan peningkatan hak atas tanah diatas tanah Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh perusahaan umum pembangunan perumahan nasional.

4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah untuk memberikan bahan kajian bagi pemerintah, khususnya instansi yang terkait dalam bidang pertanahan, dalam membuat suatu peraturan maupun kebijakan yang berkaitan dengan peningkatan hak atas tanah diatas Hak Pengelolaan, terutama berkaitan dengan hak pengelolaan yang dikuasai oleh perusahaan umum pembangunan perumahan nasional.

5. Urgensi Penelitian

Penelitian ini akan mengembangkan keilmuan dalam bidang hukum pertanahan di Indonesia, dimana pertanahan merupakan sektor yang sangat penting mengingat kebutuhan manusia atas tanah sangatlah tinggi, khususnya untuk keperluan rumah tinggal, sedangkan pengembangan peraturan di bidang pertanahan masih belum dapat mencakup seluruh kebutuhan yang ada. Karena peran pemerintah sebagai *regulator* masih belum maksimal, sehingga perlu adanya bahan-bahan kajian yang baru untuk menunjang pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih menjamin kebutuhan masyarakat dan lebih sesuai dengan perkembangan di masyarakat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1. Hak-Hak Atas Tanah

Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat memiliki hak untuk menguasai bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya demi kemakmuran rakyat. Kewenangan ini berdasarkan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan diatur lebih lanjut pada pasal 2 ayat (1) UUPA. Isi wewenang hak menguasai negara atas tanah sebagaimana dimuat dalam pasal 2 ayat (2) UUPA adalah:²

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - (a) Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan (pasal 14 UUPA jo. Undang-Undang nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-Undang nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang).
 - (b) Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara, termasuk menambahkan kesuburan dan mencegah kerusakannya (pasal 15 UUPA).
 - (c) Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah (pertanian) untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (pasal 10 UUPA).
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - (a) Menentukan hak-hak atas tanah yang bisa diberikan kepada warga negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing (pasal 16 UUPA).
 - (b) Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (pasal 7 jo. pasal 17 UUPA).
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - (a) Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (pasal 19 UUPA jo. peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).
 - (b) Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah.

²*Ibid*, h.79;

- (c) Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

Hubungan hukum antara orang dan tanah atau lebih dikenal sebagai hak atas tanah diatur dalam 16 jo. pasal 53 UUPA, dimana dalam pasal tersebut terdapat 8 macam hak atas tanah. Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi 2 kelompok, yaitu:³

- a. **Hak atas tanah yang bersifat primer**, yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara.
Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah Negara, Hak Pakai atas tanah Negara.
- b. **Hak atas tanah yang bersifat sekunder**, yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain.
Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas tanah Hak Milik, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Gadai (Gadai tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian bagi hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

1.1 Hak Milik

Hak Milik sebagaimana diatur dalam pasal 20 ayat (1) UUPA merupakan hak atas tanah yang memiliki sifat terkuat, terpenuh dan turun-temurun. Yang dimaksud dengan sifat terkuat pada Hak Milik adalah bahwa hanya hak atas tanah berupa Hak Milik yang dibatasi suatu jangka waktu. Berbeda dengan sifat terkuat pada Hak Milik yang dilihat dari jangka waktu berlakunya, sifat terpenuh pada Hak Milik berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah. Kewenangan pemegang hak atas dibagi menjadi 2 yaitu kewenangan untuk menggunakan tanah untuk keperluan bangunan dan kewenangan untuk memanfaatkan hasil-hasil dari tanah. Pada Hak Milik, pemegang hak atas tanah memiliki kewenangan yang penuh yaitu untuk menggunakan maupun memanfaatkan tanah Hak Miliknya selama tidak bertentangan dengan ketentuan yang berlaku. Sifat turun-temurun pada Hak Milik memiliki pengertian bahwa

³*Ibid*, h.91;

Hak Milik dapat diwariskan pada ahli waris apabila pemegang Hak Milik meninggal dunia.

Yang menjadi subjek pemegang hak atas tanah berupa Hak Milik sebagaimana diatur dalam pasal 21 UUPA adalah:

1. Perseorangan (*natuurlijk persoon*) Warga Negara Indonesia;
2. Badan Hukum (*rechts persoon*) tertentu;

Badan-badan hukum yang dapat mempunyai tanah Hak Milik menurut pasal 1 Peraturan Pemerintah nomor 38 tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, yaitu bank-bank yang didirikan oleh negara (bank negara), koperasi pertanian, badan keagamaan, dan badan sosial.⁴

3. Perseorangan warga negara asing yang memperoleh Hak Milik karena pewarisan tanpa wasiat, pecampuran harta karena perkawinan atau Warga Negara Indonesia yang mempunyai Hak Milik kemudian kehilangan kewarganegaraannya.

Pada prinsipnya Hak Milik hanya dapat dimiliki oleh perseorangan Warga Negara Indonesia, oleh karena itu perseorangan warga negara asing yang memperoleh Hak Milik karena peristiwa-peristiwa khusus sebagaimana diatur dalam pasal 21 UUPA tersebut wajib mengalihkan Hak Miliknya kepada subjek yang berhak atau merubah Hak Miliknya menjadi hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh warga negara asing dalam jangka waktu paling lama 1 tahun sejak diperolehnya Hak Milik atas tanah.

1.2 Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha yang diatur dalam pasal 28 UUPA merupakan hak atas tanah yang memberikan kewenangan bagi pemiliknya untuk mengusahakan tanah yang langsung dikuasai oleh negara dengan jangka waktu paling lama 35 tahun dan dengan luas 5 hektar sampai dengan 25 hektar, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan, dalam perkembangannya Hak Guna Usaha dapat juga diberikan untuk usaha perkebunan sebagaimana diatur dalam PP 40/1996.

⁴*Ibid*,h.95;

Subjek Hak Guna Usaha menurut pasal 30 UUPA adalah:

1. Perseorangan Warga Negara Indonesia;
2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

1.3 Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan sebagaimana diatur dalam pasal 35 UUPA, merupakan hak atas tanah yang memberikan kewenangan bagi pemiliknya untuk mendirikan dan memiliki bangunan diatas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Hak Guna Bangunan dapat berdiri diatas tanah yang langsung dikuasai oleh negara maupun tanah Hak Milik orang lain sebagaimana diatur dalam pasal 37 UUPA, namun dalam perkembangannya Hak Guna Bangunan dapat juga berdiri diatas tanah Hak Pengelolaan sebagaimana diatur dalam pasal 21 PP 40/1996.

Subjek yang dapat memiliki Hak Guna Bangunan diatur dalam pasal 36 UUPA, yaitu:

1. Perseorangan Warga Negara Indonesia;
2. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

1.4 Hak Pakai

Hak Pakai adalah hak atas tanah yang memberikan kewenangan bagi pemiliknya untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain sesuai dengan keputusan pemberiannya atau perjanjian penggunaan tanah, hal ini sebagaimana diatur dalam pasal 41 ayat (1) UUPA. Hak Pakai dapat pula berdiri diatas tanah Hak Pengelolaan, hal ini sebagaimana diatur dalam pasal 41 PP 40/1996.

Subjek yang dapat memiliki Hak Pakai diatur dalam pasal 42 UUPA yang telah diperinci dalam pasal 39 PP 40/1996, dimana yang menjadi subjek Hak Pakai adalah:

1. Perseorangan Warga Negara Indonesia;
2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
3. Departemen, lembaga pemerintah non-departemen, dan pemerintah daerah;
4. Badan-badan keagamaan dan social;
5. Perseorangan warga negara asing yang berkedudukan di Indonesia;
6. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
7. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.

Jangka waktu Hak Pakai pada umumnya paling lama 25 tahun, namun khusus untuk Hak Pakai yang dimiliki departemen, lembaga pemerintah, badan-badan keagamaan dan sosial, perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional tidak ditentukan jangka waktunya. Hak Pakai khusus akan tetap berlaku selama tanahnya masih digunakan untuk keperluan tertentu dari subjek-subjek yang ditentukan tersebut.

2. Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan pertama kali diatur dalam Peraturan Menteri Agraria nomor 9 tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya (Selanjutnya disebut PERMENAG 9/1965). Dalam PERMENAG 9/1965 tidak diatur mengenai pengertian Hak Pengelolaan, pengertian Hak Pengelolaan sendiri barulah dinyatakan dalam PP 40/1996. Hak Pengelolaan dalam PP 40/1996 diartikan sebagai hak menguasai negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Pengertian “Sebagian Kewenangan” yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan dari Hak Menguasai oleh Negara adalah hanya terbatas pada pengaturan peruntukkan dan penggunaan tanahnya saja, tidak termasuk mengatur hak guna air dan hak guna angkasa sebagaimana wewenang yang ada pada Hak Menguasai dari Negara, karena itu disebut bahwa

Hak Pengelolaan hanya sebagian saja dari Hak Menguasai dari Negara.⁵ Kewenangan pelaksanaan dari hak menguasai negara yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan diatur dalam pasal 6 PERMENAG 9/1965, yaitu:

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;
- b. Menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugas;
- c. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah kepada pihak ketiga dengan Hak Pakai yang berjangka 6 tahun;
- d. Menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan.

Hak Pengelolaan dapat diartikan sebagai Hak Menguasai dari Negara yang sebagian kewenangan pelaksanaannya dilimpahkan kepada pemegangnya. Namun, apabila ditafsirkan melalui PERMENAG 9/1965, yaitu bagian dan wujud wewenang yang ada pada Hak Menguasai dari Negara.⁶

Subjek hukum yang dapat menguasai Hak Pengelolaan adalah badan hukum tertentu. Badan-badan hukum yang dapat diberikan Hak Pengelolaan, adalah:⁷

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

Badan hukum pemerintah dapat mempunyai Hak Pengelolaan dengan syarat tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah.⁸ Menurut Eman Ramelan, subjek atau pemegang Hak Pengelolaan adalah sebatas pada badan hukum pemerintah baik yang bergerak dalam pelayanan publik (pemerintahan) atau yang bergerak dalam bidang bisnis, seperti Badan Usaha Milik Negara/Badan

⁵ Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah(HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, LaksbangMediatama, Yogyakarta, 2013, h. 17;

⁶*Ibid*, h. 5;

⁷Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso II), *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2014, h.124;

⁸*Ibid*;

Usaha Milik Daerah, PT. Persero, badan hukum swasta tidak dapat mendapatkan peluang untuk berperan sebagai subjek atau pemegang Hak Pengelolaan.⁹

3. Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional

Perum Perumnas merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berbentuk Perusahaan Umum (Perum), dimana keseluruhan sahamnya dimiliki oleh Pemerintah. Perum Perumnas didirikan sebagai solusi pemerintah sebagai *provider* dalam memenuhi ketersediaan perumahan yang layak bagi masyarakat menengah ke bawah. Perum Perumnas didirikan pertama kali oleh pemerintah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1974 yang telah mengalami beberapa kali perubahan dengan perubahan terakhir termuat dalam PP 83/2015.

Perum Perumnas memiliki tugas untuk melaksanakan program pemerintah dibidang pembangunan perumahan dan kawasan pemukiman serta rumah susun yang meliputi:

1. Pengelolaan tanah yang dikuasai dengan kewenangan perencanaan dan peruntukan untuk keperluan usaha perusahaan, dapat dilakukan penyerahan atau pemindahtanganan (menjual) rumah dan bangunan dan/atau bagian-bagian tanah yang merupakan aset dalam bentuk persediaan (*inventory*);
2. Pelaksana program pemerintah dalam membangun rumah umum dan rumah susun umum, rumah khusus dan rumah susun khusus, termasuk dalam rangka pengembangan kawasan perkotaan atau pembangunan kawasan perkotaan baru;
3. Pelaksana pengelolaan rumah susun umum sewa beli, rumah susun umum sewa, rumah susun milik dan rumah susun khusus.

Meskipun Perum Perumnas merupakan badan usaha milik negara, namun dalam melaksanakan penyelenggaraan pembangunan perumahan tetap tunduk

⁹Eman Ramelan, *Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 tahun 1999*, Majalah YURIDIKA, Vol. 15 No. 3, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Mei-Juni 2000, h.196;

pada Undang-Undang nomor 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman (selanjutnya disebut UU Perumahan Pemukiman) sebagaimana penyelenggara pembangunan perumahan dan pemukiman lainnya. Penyelenggara pembangunan perumahan dapat berupa:¹⁰

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, yaitu perseroan terbatas (PT), yayasan;
- d. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
- e. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbentuk perusahaan umum dan perusahaan perseroan;
- f. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD);
- g. Instansi yaitu lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non-kementria, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota.

Kekhususan yang dimiliki oleh pemerintah sebagai penyelenggara pembangunan perumahan terletak dalam hal pengajuan hak atas tanah, dimana pada pihak swasta pengajuan hak atas tanah untuk penyelenggaraan pembangunan perumahan terbatas pada Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai sedangkan instansi pemerintahan maupun badan-badan usaha milik pemerintah dalam melakukan penyelenggaraan pembangunan perumahan dapat mengajukan Hak Pengelolaan.

¹⁰Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso III), *Hukum Perumahan*, Kencana, Jakarta, 2014, h.81;

BAB III

METODE PENELITIAN

1. Pendekatan Masalah

Terdapat beberapa macam pendekatan yang dapat digunakan dalam suatu penelitian hukum, yaitu :

- a. *Statute approach* (pendekatan perundang-undangan), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani;¹¹
- b. *Case approach* (pendekatan kasus), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan yang tetap;¹²
- c. *Historical approach* (pendekatan historis), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi;¹³
- d. *Comparative approach* (pendekatan kompartif), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan membandingkan undang-undang suatu negara dengan undang-undang dari satu atau lebih negara lain mengenai hal yang sama;¹⁴
- e. *Conceptual approach* (pendekatan konseptual), yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.¹⁵

Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan sebagai landasan menganalisis adalah *statute approach*, *historical approach*, dan *conceptual approach*.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, h. 93;

¹²*Ibid*, h.94;

¹³*Ibid*;

¹⁴*Ibid*, h.95;

¹⁵*Ibid*;

2. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- Bahan hukum primer, yang meliputi Undang-Undang nomor 5 tahun 1960, Peraturan Pemerintah nomor 40 tahun 1998, Peraturan Pemerintah nomor 83 tahun 2015, Peraturan Menteri Agraria nomor 9 tahun 1965, Peraturan Menteri Agraria nomor 9 tahun 1999, serta berbagai aturan pelaksana lainnya.
- Bahan hukum sekunder, yang meliputi doktrin-doktrin yang dapat ditemukan dalam berbagai literatur, serta asas-asas hukum yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini.
- Bahan non-hukum, yang berupa wawancara terhadap pejabat-pejabat yang berwenang berkaitan dengan isu hukum dalam penelitian ini. Wawancara dilakukan dengan menyusun pertanyaan-pertanyaan berkaitan dengan isu hukum secara tertulis sehingga pejabat yang diwawancarai dapat memberikan pendapat secara tertulis sehingga pendapat hukum tersebut dapat menjadi bahan hukum sekunder.

3. Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum

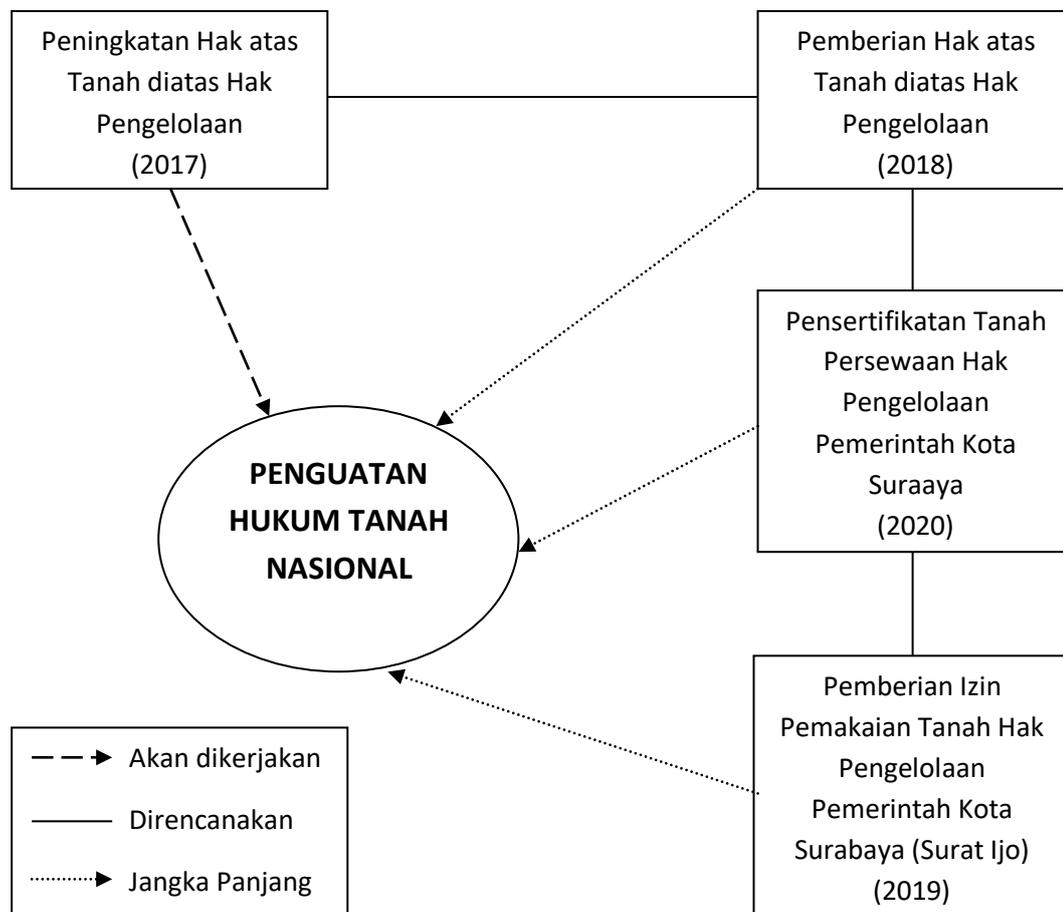
Pengumpulan bahan hukum diawali dengan menelusuri bahan hukum yang relevan dengan masalah yang dibahas dan selanjutnya dilakukan klasifikasi dan pemilahan dengan topik-topik dan bahasan-bahasan serta disusun sesuai dengan struktur penulisan sehingga terdapat alur logika untuk membangun susunan penulisan. Seluruh bahan hukum yang telah terkumpul kemudian dianalisa dengan metode analisis yuridis normatif, untuk memperoleh gambaran sinkronisasi dari semua bahan hukum.

4. Future Research

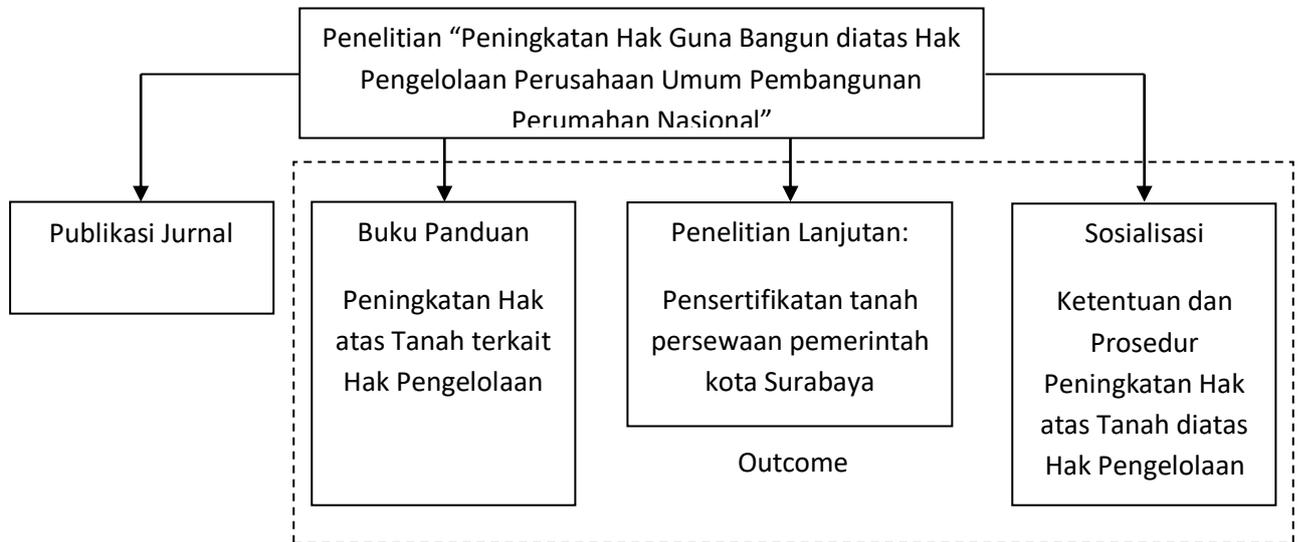
Terkait dengan hasil penelitian ini, diharapkan nantinya dapat dilaksanakan penelitian mengenai pemberian hak atas tanah di atas hak pengelolaan, pemberian

izin penggunaan tanah (surat ijo), pensertifikatan tanah persewaan pemerintah kota Surabaya dan penelitian-penelitian lain yang berkaitan dengan bidang pertanahan guna memperkuat pengaturan-pengaturan di bidang pertanahan nasional. Hal ini dilakukan mengingat kurangnya pengaturan yang ada di bidang pertanahan meskipun bidang pertanahan merupakan bidang yang sangat penting.

Adapun Baglan Alir Penelitian akan dijelaskan sebagai berikut:



Melalui *flowchart* berikut akan diketahui tentang output dan outcome dari penelitian ini adalah:



BAB IV

PEMBAHASAN

1. Hak atas Tanah

Hak atas tanah merupakan salah satu hak perseorangan atas tanah. Yang dimaksud dengan hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu.¹⁶ Kata “menggunakan” memiliki pengertian bahwa tanah digunakan untuk kepentingan bangunan, sedangkan kata “mengambil manfaat” memiliki pengertian bahwa tanah digunakan untuk kepentingan diluar bangunan seperti pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan serta pertambangan. Selain hak atas tanah terdapat hak perseorangan lainnya berupa wakaf tanah Hak Milik, Hak Tanggungan, dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.

Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai negara yang diberikan kepada perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama maupun badan hukum. Hak menguasai negara memberikan wewenang kepada negara untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah.

dari wewenang inilah negara menentukan dan mengatur mengenai hak-hak atas tanah. Negara dalam menentukan mengenai hak-hak atas tanah mengatur pula mengenai wewenang yang melekat pada pemegang hak atas tanah. Menurut

¹⁶ Urip Santoso I, *Op. Cit*, h. 83;

Soedikno Mertokusumo, wewenang yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah dibagi menjadi dua, yaitu:¹⁷

1. Wewenang umum

Wewenang yang bersifat umum adalah wewenang yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah untuk menggunakan tanah beserta tubuh bumi, air serta ruang yang ada diatas tanah yang dimilikinya sekedar untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah tersebut.

2. Wewenang khusus

Wewenang yang bersifat khusus adalah wewenang yang dimiliki pemegang hak atas tanah untuk menggunakan tanah yang dimilikinya sesuai dengan macam hak atas tanahnya. Wewenang dapat berupa menggunakan tanah untuk keperluan bangunan saja, mengambil manfaat tanah untuk keperluan diluar bangunan, maupun keduanya tergantung pada jenis hak atas tanah yang dimiliki.

Macam-macam hak atas tanah sebagaimana diatur dalam pasal 16 dan pasal 53 UUPA dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu :

- a. Hak atas tanah yang bersifat tetap

Hak atas tanah yang bersifat tetap adalah hak atas tanah yang akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut. Yang termasuk dalam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Membuka Tanah, Hak Sewa untuk Bangunan dan Hak Memungut Hasil Hutan.

Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan menurut Urip Santoso, bukan merupakan hak atas tanah dikarenakan keduanya tidak memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah ataupun mengambil manfaat dari tanah yang dihaki.¹⁸

¹⁷Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta, 1988, h. 2;

¹⁸ Urip Santoso I, *Op. Cit.*, h. 91;

b. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang

Pengaturan mengenai hak atas tanah ini hingga saat ini masih belum ada. Pengaturan dalam UUPA memungkinkan pemerintah untuk menentukan hak atas tanah diluar UUPA supaya apabila dikemudian hari hak atas tanah yang diatur dalam UUPA dirasa kurang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, pemerintah memiliki dasar untuk menentukan hak atas tanah yang baru. Penentuan hak atas tanah yang akan ditentukan kemudian harus ditetapkan dengan menggunakan Undang-Undang.

c. Hak atas tanah yang bersifat sementara

Hak atas tanah yang bersifat sementara adalah hak atas tanah yang dalam waktu singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Yang termasuk dalam hak atas tanah ini adalah Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

a. Hak Milik

Pasal 20 ayat (1) UUPA dinyatakan Hak Milik merupakan hak atas tanah yang bersifat terkuat, terpenuh serta turun-temurun yang dapat dipunyai seseorang atas tanah. Sifat terkuat Hak Milik artinya bahwa Hak Milik lebih kuat dibandingkan dengan hak atas tanah lainnya, dimana Hak Milik tidak mempunyai batas waktu tertentu sedangkan hak atas tanah lainnya mempunyai batas waktu. Sifat terpenuh memiliki arti bahwa Hak Milik atas tanah memberikan wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah lainnya dan Hak Milik dapat menjadi induk bagi hak atas tanah lain. Yang dimaksud Hak Milik memberikan wewenang yang paling luas kepada pemiliknya adalah bahwa pemegang Hak Milik dapat menggunakan tanah baik untuk keperluan bangunan maupun mengambil manfaat atas tanah Hak Miliknya selain untuk bangunan. Hak Milik bersifat turun-temurun artinya bahwa Hak Milik atas tanah akan terus berlangsung selama pemiliknya masih hidup dan apabila pemiliknya meninggal

dunia, maka Hak Miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli waris sepanjang ahli waris tersebut merupakan subjek Hak Milik.

Subjek Hak Milik sebagaimana diatur dalam pasal 21 UUPA terdiri dari:

1. Warga Negara Indonesia
2. Badan Hukum tertentu
3. Warga Negara Asing

Dalam pasal 21 ayat (3) UUPA memang dicantumkan bahwa Warga Negara Asing dapat menjadi subjek dari Hak Milik, namun pemilikan tersebut dibatasi apabila terjadi karena peristiwa-peristiwa khusus. Peristiwa khusus dalam pasal 21 ayat (3) UUPA adalah pewarisan tanpa wasiat, percampuran harta karena suatu perkawinan dan kehilangan kewarganegaraan. Warga Negara Asing yang memperoleh Hak Milik atas tanah karena peristiwa khusus tersebut, dalam jangka waktu 1 tahun harus melepaskan atau mengalihkan Hak Milik atas tanahnya kepada subjek Hak Milik lain. Apabila sampai dengan jangka waktu 1 tahun tersebut Hak Milik yang diperoleh Warga Negara Asing tersebut belum juga dilepaskan atau dialihkan, maka Hak Milik atas tanahnya hapus karena hukum dan kembali menjadi tanah yang dikuasai negara.

Selain disebabkan oleh kepemilikan Warga Negara Asing tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu 1 tahun, Hak Milik dapat pula hapus karena beberapa sebab, yaitu:

1. Adanya pencabutan hak
2. Tanahnya diltelantarkan
3. Dialihkan kepada subjek yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik
4. Tanahnya musnah

Kata “dialihkan” dalam pasal 21 ayat (3) UUPA mengandung arti bahwa Warga Negara Asing yang mempunyai Hak Milik harus melakukan tindakan hukum untuk mengalihkan Hak Miliknya kepada pihak lain yang menjadi subjek

Hak Milik. Tindakan hukum yang dapat dilakukan untuk melakukan peralihan atas Hak Milik antara lain :

1. Hibah
2. Jual Beli
3. Tukar Menukar
4. Pemasukan dalam Perusahaan

Selain dengan melakukan tindakan hukum, peralihan Hak Milik dapat pula terjadi melalui adanya suatu peristiwa hukum. Peristiwa hukum yang dapat menyebabkan peralihan Hak Milik adalah waris. Adanya peristiwa hukum yang menyebabkan peralihan dikenal dengan istilah “beralih”.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang langsung dikuasai oleh negara dalam jangka waktu tertentu. Sebagaimana telah diatur dalam pasal 28 UUPA, Hak Guna Usaha hanya dapat berasal dari tanah yang langsung dikuasai oleh negara dan tidak dapat berasal dari tanah hak lain. Dalam pasal 5 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 7 tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha diatur bahwa Hak Guna Usaha dapat berasal dari tanah negara maupun tanah hak. Namun hal ini tidak berarti bahwa Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 7 tahun 2017 tersebut bertentangan dengan UUPA. Dalam pengaturan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 7 tahun 2017 dinyatakan bahwa Hak Guna Usaha dapat berasal dari tanah hak dengan ketentuan bahwa tanah hak tersebut harus terlebih dahulu dilepaskan agar menjadi tanah negara terlebih dahulu.

Penggunaan tanah negara untuk usaha ini dapat dilakukan oleh Warga Negara Indonesia maupun badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Apabila terjadi suatu peristiwa khusus seperti pada Hak Milik, seorang Warga Negara Asing juga dapat menjadi subjek Hak Guna

Usaha. Hak Guna Usaha yang didapatkan seorang Warga Negara Asing karena peristiwa khusus tersebut dalam jangka waktu paling lama 1 tahun wajib untuk dilepaskan atau dialihkan kepada subjek Hak Guna Usaha yang lain. Apabila hingga jangka waktu 1 tahun Hak Guna Usaha tidak juga dilepaskan ataupun dialihkan, maka Hak Guna Usahanya akan hapus dan kembali menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara.

Hak Guna Usaha hanya dapat digunakan sebatas untuk usaha pertanian, perikanan, peternakan dan/atau perkebunan. Dari pembatasan tersebut dapat dilihat bahwa wewenang yang dimiliki oleh pemegang Hak Guna Usaha hanya sebatas pada pemanfaatan tanah saja. Meskipun wewenangnya hanya dibatasi untuk memanfaatkan tanah saja, bukan berarti tidak dimungkinkan suatu bangunan ada diatas tanah Hak Guna Usaha. Pendirian bangunan pada suatu Hak Guna Usaha dimungkinkan selama bangunan tersebut digunakan sebagai penunjang kegiatan usaha yang dilakukan.

Selain wewenang yang terbatas pada pemanfaatan, terdapat pula pembatasan mengenai luas pada Hak Guna Usaha. Luas Hak Guna Usaha yang dapat dimiliki oleh perseorangan minimal 5 Ha dan maksimal 25 Ha, sedangkan untuk badan hukum luas minimal 5 Ha dan maksimalnya akan ditentukan oleh pejabat yang berwenang pada bidang usaha yang bersangkutan. Mengacu pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 7 tahun 2017, kewenangan kepala kantor pertanahan adalah mengeluarkan keputusan pemberian Hak Guna Usaha dengan luas maksimal 25 Ha sedangkan kepala kantor wilayah badan pertanahan nasional adalah mengeluarkan keputusan mengenai pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang luasnya maksimal 250 Ha dan untuk pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang luasnya lebih dari 250 Ha menjadi kewenangan kepala badan pertanahan nasional. Dari pengaturan tersebut dapat disimpulkan bahwa untuk suatu badan hukum dapat diberikan Hak Guna Usaha dengan luas lebih dari 250 Ha tergantung pada kepentingannya.

Pemanfaatan suatu Hak Guna Usaha dibatasi dalam jangka waktu maksimal 25 tahun untuk perorangan dan 35 tahun untuk badan hukum dengan jangka waktu perpanjangan maksimal 25 tahun dan pembaruan hak dengan jangka waktu sesuai dengan hak awal. Pengajuan hak baru, perpanjangan dan pembaruan suatu Hak Guna Usaha menurut Peraturan Pemerintah nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah dapat diajukan sekaligus apabila Hak Guna Usaha tersebut digunakan untuk kepentingan penanaman modal. Hak atas tanah sebagaimana dimaksud diatas dapat dibeikan dan diperpanjang dimuka sekaligus untuk kegiatan penanaman modal dengan persyaratan antara lain:¹⁹

- a. Penanaman modal yang dilakukan dalam jangka panjang dan terkait dengan perubahan struktur perekonomian Indonesia yang lebih berdaya saing;
- b. Penanaman modal dengan tingkat risiko penanaman modal yang memerlukan pengembalian modal dalam jangka panjang sesuai dengan jenis kegiatan penanaman modal yang dilakukan;
- c. Penanaman modal yang tidak memerlukan area yang luas;
- d. Penanaman modal dengan menggunakan hak atas tanah negara; dan,
- e. Penanaman modal yang tidak mengganggu rasa keadilan masyarakat dan tidak merugikan kepentingan umum.

Seiring berjalannya waktu peraturan mengenai pengajuan Hak Guna Usaha secara sekaligus mulai mengalami perubahan. Dengan berlakunya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 7 tahun 2017 pendaftaran perpanjangan dan pembaruan Hak Guna Usaha yang telah diajukan sekaligus berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 40 tahun 1996 harus didaftarkan paling lambat 2 tahun sebelum berakhirnya hak. Perubahan ketentuan pengajuan sekaligus dimuka dilakukan dengan tujuan memberikan kepastian hukum dan mengembalikan fungsi pengawasan pemerintah terhadap tanah yang bersangkutan.

Hak atas tanah seyogyanya dapat diperbarui setelah dilakukan evaluasi bahwa tanahnya masih digunakan dan diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak. Pemberian dan perpanjangan hak atas tanah yang

¹⁹ Sri Hajati, *et. al.*, *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2017, h. 195;

diberikan sekaligus dimuka dan yang dapat diperbarui dapat diberhentikan atau dibatalkan oleh pemerintah jika perusahaan penanaman modal menelantarkan tanah, merugikan kepentingan umum, menggunakan atau memanfaatkan tanah tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian hak atas tanahnya, serta melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan dibidang pertanahan.²⁰

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan sebagaimana diatur dalam pasal 35 UUPA diartikan sebagai hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri. Dari pengertian tersebut dapat diartikan bahwa Hak Guna Bangunan dapat berasal dari tanah negara, tanah Hak Pengelolaan maupun tanah hak milik orang lain.

Hak Guna Bangunan yang berasal dari tanah negara maupun Hak Pengelolaan diperoleh melalui permohonan hak dengan jangka waktu Hak Guna Bangunan paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang selama paling lama 20 tahun serta dapat diperbarui selama paling lama 30 tahun. Sedangkan Hak Guna Bangunan yang berasal dari tanah hak milik orang lain diperoleh melalui pemberian hak yang dicantumkan dalam akta pemberian Hak Guna Bangunan diatas Hak Milik yang dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Pemberian Hak Guna Bangunan diatas Hak Milik diberikan dengan jangka waktu paling lama 25 tahun dan tidak dapat diperpanjang, namun dapat diperbarui dengan cara membuat perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan diatas Hak Milik baru.

Subjek Hak Guna Bangunan dibatasi seperti Hak Guna Usaha yaitu, orang perorangan Warga Negara Indonesia dan/atau badan hukum yang didirikan menurut hukum yang berlaku di Indonesia.

d. Hak Pakai

Pengertian Hak Pakai diatur dalam Pasal 41 Ayat (1) UUPA sebagai hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung

²⁰*Ibid*;

oleh negara atau tanah Hak Milik. Kewenangan untuk menggunakan dan/atau memunggut hasil dari tanah yang diberikan kepada pemegang Hak Pakai ditentukan dalam keputusan pemberian hak oleh instansi yang berwenang apabila Hak Pakai berasal dari tanah negara atau dalam perjanjian pemberian Hak Pakai diatas Hak Milik untuk tanah Hak Milik orang lain.

Hak Pakai merupakan suatu hak atas tanah yang memiliki gabungan karakteristik antara Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha yang bersifat umum. Karakteristik yang bersifat umum ini dapat dilihat dari kewenangan yang terkandung dalam Hak Pakai serta subjek dari Hak Pakai. Kewenangan dari Hak Pakai dapat berupa menggunakan tanah untuk keperluan bangunan seperti halnya Hak Guna Bangunan maupun memunggut hasil dari tanah seperti halnya Hak Guna Usaha.

Hak Pakai memiliki subjek yang paling luas diantara hak atas tanah lainnya, dimana subjek tersebut secara umum diatur dalam pasal 42 UUPA antara lain:

1. Warga Negara Indonesia;
2. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
3. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; dan,
4. Badan Hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia.

Pengaturan mengenai subjek pemegang Hak Pakai secara khusus diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 40 tahun 1996, dimana yang menjadi subjek dari Hak Pakai adalah :

1. Warga Negara Indonesia;
2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
3. Departemen, lembaga pemerintahan non departemen dan pemerintahan daerah;
4. Badan-badan keagamaan dan sosial;
5. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;

6. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia; dan,
7. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.

Dari pembagian subjek Hak Pakai dalam Peraturan Pemerintah nomor 40 tahun 1996 tersebut, maka Hak Pakai dapat digolongkan menjadi 2 golongan, yaitu:

1. Hak Pakai Umum

Hak Pakai yang dapat berasal dari tanah negara, hak pengelolaan maupun tanah Hak Milik orang lain. Hak Pakai umum ini data diberikan kepada Warga Negara Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia maupun badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Hak Pakai yang bersifat umum ini diberikan dengan jangka waktu paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun serta data diperbarui dengan jangka waktu paling lama 25 tahun sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 40 tahun 1996. Namun dalam perkembangannya jangka waktu Hak Pakai umum ini berubah seiring dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah nomor 103 tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.

Dalam Peraturan Pemerintah nomor 103 tahun 2015 tersebut diatur bahwa orang asing dapat memiliki rumah tunggal diatas Hak Pakai untuk jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun serta dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun. Meskipun Peraturan Pemerintah nomor 103 tahun 2015 ini mengatur jangka waktu Hak Pakai secara khusus untuk orang asing, namun peraturan ini harus dimaknai *mutatis mutandis* dengan Peraturan Pemerintah nomor 40 tahun 1996.

2. Hak Pakai Khusus

Hak Pakai khusus adalah Hak Pakai yang berasal dari tanah yang langsung dikuasai oleh negara dan hanya dapat dikuasai oleh subjek tertentu. Subjek pada Hak Pakai khusus diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 40 tahun 1996 adalah departemen, lembaga pemerintahan non departemen dan pemerintahan daerah, perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional serta badan-badan keagamaan dan sosial.

Kekhususan pada Hak Pakai ini tampak pada jangka waktu penguasaannya, dimana pada Hak Pakai khusus tidak terdapat suatu batasan jangka waktu. Selama tanah Hak Pakai ini digunakan oleh subjek yang bersangkutan untuk keperluan pelaksanaan kegiatannya, maka Hak Pakai ini akan tetap berlaku.

Konsekuensi logis dari kekhususan Hak Pakai yang tidak dibatasi jangka waktunya ini adalah bahwa Hak Pakai khusus ini tidak dapat dialihkan, hal ini mengingat pemberian Hak Pakai ini didasarkan pada kepentingan umum maupun berkaitan dengan hubungan bilateral. Sehingga apabila sudah tidak digunakan untuk kepentingan pemegang Hak Pakai khusus, maka tanah Hak Pakai ini akan kembali menjadi tanah negara.

2. Penggunaan Hak Pengelolaan oleh Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional

a. Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan bukanlah hak atas tanah sebagaimana diatur dalam pasal 16 UUPA. Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa dalam UUPA, Hak Pengelolaan tidak disebutkan secara eksplisit, baik dalam diktum, batang tubuh maupun penjelasannya. Namun demikian, dalam praktik, keberadaan Hak Pengelolaan berikut landasan hukum telah berkembang sedemikian rupa dengan berbagai ekse dan permasalahannya.²¹ Senada dengan pendapat tersebut, Boedi Harsono menyatakan bahwa adanya Hak Pengelolaan dalam hukum tanah nasional kita tersirat dalam penjelasan umum II angka (2), kemudian eksistensi

²¹ Maria S.W. Sumardjono (selanjutnya disebut Maria S.W. Sumardjono I), *Hak Pengelolaan: Perkembangan Regulasi dan Implementasinya*, Jurnal Mimbar Hukum, Edisi Khusus Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, September 2007, h.29;

Hak Pengelolaan tersebut mendapat pengakuan oleh Undang-Undang nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun.²²

A.P Parlindungan menyatakan bahwa istilah Hak Pengelolaan diambil dari bahasa belanda yaitu *beheersrecht* yang diterjemakan menjadi Hak Penguasaan.²³ Sependapat dengan A.P. Parlindungan, Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 1953 mengatur tentang hak penguasaan sebagai terjemahan dari *beheersrecht* atas tanah-tanah negara.²⁴ Dari kedua pendapat ini dapat bahwa cikal bakal Hak Pengelolaan telah ada sebelum berlakunya UUPA yang dikenal sebagai hak penguasaan atas tanah negara sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 1953. Dalam peraturan perundang-undangan sendiri, istilah Hak Pengelolaan pertama kali muncul pada Peraturan Menteri Agraria nomor 9 tahun 1965, dimana dalam Peraturan Menteri Agraria tersebut diatur mengenai konversi hak penguasaan atas tanah-tanah negara dengan ketentuan sebagai berikut:

a. Pasal 1

Jika hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat dan daerah-daerah swatantra digunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi Hak Pakai.

b. Pasal 2

Jika hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat dan daerah-daerah swatantra, selain digunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka

²²Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1994, h.219;

²³ A. P. Parlindungan (selanjutnya disebut A.P. Parlindungan I), *Hak Pengelolaan menurut sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1989, h.34;

²⁴Maria S.W. Sumardjono (selanjutnya disebut Maria S.W. Sumardjono II), *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, Juni 2001, h.22;

hak penguasaan atas tanah negara tersebut dikonversi menjadi Hak pengelolaan.

Dari Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tersebut jelas bahwa Hak Pengelolaan pertama kali lahir dari hasil konversi hak penguasaan atas tanah negara. Maria S.W. Sumardjono mengatakan bahwa yang dimaksud tanah negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak, yakni Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah negara, Hak Pengelolaan serta tanah ulayat dan tanah wakaf.²⁵

Pengertian Hak Pengelolaan pertama kali disebutkan dalam peraturan perundang-undangan, yaitu pada Pasal 1 Angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 sebagai hak menguasai negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Kewenangan yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan meliputi:

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- c. Memberikan bagian-bagian dari tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dengan suatu hak dan/atau bekerjasama dengan pihak ketiga.

Atas dasar kewenangan inilah pemegang Hak Pengelolaan dapat memberikan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaannya kepada pihak ketiga.

Sebagai suatu hak yang memiliki sebagian kewenangan dari hak menguasai negara, maka subjek dari Hak Pengelolaan haruslah memiliki hubungan dengan tugas dan fungsi pemerintahan. Dari dasar pemikiran tersebut, maka dikeluarkanlah Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Dalam pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria tersebut diatur mengenai subjek Hak Pengelolaan, antara lain:

²⁵Maria S.W. Sumardjono (selanjutnya disebut Maria S.W. Sumardjono III), *Tanah Negara*, Tulisan untuk SKH Kompas, Minggu IV Agustus, 1994, h.3;

- a. Instansi pemerintahan termasuk pemerintahan daerah;
- b. Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
- c. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD);
- d. P.T. Persero;
- e. Badan otorita;
- f. Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh pemerintah.

Kedudukan Hak Pengelolaan dalam hukum tanah di Indonesia hingga saat ini masih menjadi perdebatan antar ahli hukum pertanahan. Beberapa ahli menyatakan bahwa Hak Pengelolaan merupakan Hak Menguasai Negara, ahli tersebut antara lain Boedi Harsono dan Maria S.W. Sumardjono. Boedi Harsono menyatakan bahwa Hak Pengelolaan dalam sistematika hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah melainkan merupakan “gempilan” hak menguasai negara atas tanah.²⁶ Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa Hak Pengelolaan merupakan “bagian” dari hak menguasai negara yang (sebagian) kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang Hak pengelolaan. Oleh karena itu, Hak Pengelolaan itu merupakan fungsi/kewenangan publik, sebagai hak menguasai negara dan tidak tepat disamakan dengan “hak” sebagaimana diatur dalam pasal 16 UUPA karena hak atas tanah hanya menyangkut aspek keperdataan.²⁷

Disisi lain terdapat beberapa ahli yang menyatakan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak atas tanah. Beberapa ahli tersebut antara lain A. P. Parlindungan dan Effendi Perangin. A.P. Parlindungan menyatakan bahwa Hak Pengelolaan adalah suatu hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilahnya dalam UUPA dan khusus hak ini demikian pula luasnya terdapat di luar ketentuan UUPA.²⁸ Sependapat dengan A.P. Parlindungan, Effendi Perangin menyatakan bahwa Hak

²⁶ Boedi Harsono, *Op. Cit*, h. 280;

²⁷ Maria S.W. Sumardjono (selanjutnya disebut Maria S.W. Sumardjono IV), *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, h. 204;

²⁸ A.P. Parlindungan (selanjutnya disebut A.P. Parlindungan II), *Konversi Hak-Hak atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2008, h. 1;

Pengelolaan termasuk hak atas tanah yang didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.²⁹

Hak Pengelolaan merupakan hak yang lahir bukan dari Undang-Undang, namun Hak Pengelolaan dapat melahirkan hak atas tanah yang dilahirkan oleh Undang-Undang.³⁰ Kewenangan Hak Pengelolaan untuk melahirkan hak atas tanah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria, dimana Hak Pengelolaan dapat melahirkan Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Namun hingga saat ini keberadaan Hak Milik diatas tanah Hak Pengelolaan masih belum dapat dilaksanakan mengingat belum adanya aturan pelaksana dan kedudukan Hak Pengelolaan yang belum jelas.

Pemberian hak atas tanah berupa Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang berasal dari Hak Pengelolaan diawali dengan perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan antara pemegang Hak Pengelolaan dengan calon pemegang Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Isi perjanjian penggunaan tanah setidaknya memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Identitas pihak yang bersangkutan;
2. Letak, batas dan luas tanahnya;
3. Jenis penggunaannya;
4. Hak-hak atas tanah yang akan diberikan;
5. Jenis bangunan yang akan didirikan;
6. Jumlah uang pemasukan dan ketentuan-ketentuan pembayarannya;
7. Syarat-syarat lain yang dianggap perlu.

Setelah perjanjian penggunaan tanah telah disepakati para pihak, maka perjanjian tersebut akan menjadi dasar untuk pengajuan permohonan pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan kepada kantor pertanahan kabupaten/kota. Apabila permohonan telah selesai diajukan dan kepala kantor pertanahan telah menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH), maka

²⁹ Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1995, h. 312;

³⁰Sri Hajati, *Op. Cit.*, h. 186;

pemohon harus mendaftarkan kembali SKPH tersebut kepada kantor pertanahan kabupaten/kota untuk dapat diterbitkan sertifikat Hak Guna Bangunan/Hak Pakai.

b. Pengadaan Perumahan oleh Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional

Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (yang selanjutnya disingkat Perumnas) merupakan suatu badan hukum yang dibentuk oleh pemerintah pada tahun 1994 dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat dan penyelenggaraan pembangunan perumahan dan prasarana lingkungan. Perumnas ini dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 29 tahun 1974 tentang Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional. Perusahaan Perumahan Nasional ini mengambil bentuk Perusahaan Umum, dimana perusahaan yang dimaksud dengan perusahaan umum adalah jenis Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang seluruh modalnya dimiliki oleh pemerintah dan bertujuan untuk melayani kepentingan umum disamping mencari keuntungan.

Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1974 telah beberapa kali mengalami perubahan dan perubahan terakhir tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2015 tentang Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (selanjutnya disebut PP Perumnas). Maksud dan tujuan dibentuknya Perumnas sebagaimana diatur dalam PP Perumnas adalah dalam rangka melaksanakan dan menunjang kebijakan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan nasional pada umumnya, terutama di bidang perumahan, kawasan pemukiman dan rumah susun serta mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya untuk menghasilkan barang dan/atau menyediakan pelayanan jasa bagi kemanfaatan umum.

Perumnas melaksanakan kegiatan usaha perusahaan sebagaimana diatur dalam anggaran dasar dan dalam PP Perumnas, selain itu Perumnas juga diberikan tugas untuk melaksanakan program pemerintah dibidang pembangunan perumahan dan kawasan pemukiman serta rumah susun yang meliputi:

- a. Pengelolaan tanah yang dikuasai dengan kewenangan perencanaan dan peruntukkan untuk keperluan usaha Perumnas, dapat dilakukan penyerahan atau pemindahtanganan (menjual) rumah dan bangunan

dan/atau bagian-bagian tanah yang merupakan aset dalam bentuk persediaan (*Inventory*);

- b. Pelaksana program pemerintah dalam membangun rumah umum dan rumah susun umum, rumah khusus \dan rumah susun khusus, termasuk dalam rangka pengembangan kawasan perkotaan atau pembangunan kawasan perkotaan baru;
- c. Pelaksana pengelolaan rumah susun umum sewa beli, rumah susun umum sewa, rumah susun milik dan rumah susun khusus.

Pemerintah juga dapat memberikan penugasan khusus terhadap Perumnas dalam rangka pelaksanaan sebagian tugas pemerintahan untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum di bidang perumahan dan kawasan pemukiman, termasuk melakukan perencanaan dan pengembangan lingkungan hunian baru, serta peningkatan kualitas perumahan kumuh dan pemukiman kumuh. Perumnas dapat juga menerima penugasan di bidang perumahan dan kawasan pemukiman serta rumah susun dari pemerintah daerah. Pembiayaan atas penugasan program pemerintah dibiayai dari anggaran pendapatan dan belanja negara sedangkan untuk program pemerintah daerah dibiayai melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Dalam rangka melaksanakan maksud dan tujuan tersebut, Perumnas melakukan kegiatan usaha utama antara lain:

- a. Sebagai penyedia tanah

Kegiatan usaha Perumnas di bidang penyediaan tanah meliputi:

1. Penyedia tanah skala besar/*land bank* baik dengan cara membeli/ganti rugi, kerjasama dengan pemilik atau instansi lain dan/atau tanah-tanah yang diserahkan oleh instansi pemerintah;
2. Pengelolaan tanah yang dikuasai dengan kewenangan perencanaan, peruntukan dan penggunaan tanah termasuk membangun sarana dan prasarana; serta,

3. Pengelolaan tanah yang dikuasai dengan kewenangan perencanaan dan peruntukan untuk keperluan usaha Perumnas, dapat dilakukan penyerahan atau pemindahtanganan rumah dan bangunan dan/atau bagian-bagian tanah yang merupakan aset dalam bentuk persediaan (*inventory*).
- b. Sebagai pengembang perumahan dan pemukiman
- Kegiatan dibidang pengembangan perumahan dan pemukiman meliputi:
1. Pengadaan tanah dan pemanfaatan tanah pemerintah/pemerintah daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah untuk pembangunan perumahan dan pemukiman;
 2. Penyelenggaraan pembangunan perumahan dan pemukiman untuk memenuhi kebutuhan perumahan dan pemukiman bagi masyarakat beserta prasarana/sarana/utilitas; serta,
 3. Pengelolaan perumahan dan pemukiman beserta prasarana/sarana/utilitas (*estate management*).
- c. Membangun rumah tunggal, rumah deret dan rumah susun;
 - d. Mengelola rumah susun umum sewa dan rumah susun khusus;
 - e. Melakukan penataan dan peningkatan kualitas perumahan, pemukiman dan rumah susun pada lokasi yang dikuasai oleh Perumnas;
 - f. Melakukan pengembangan kota dan pembangunan kota baru;
 - g. Melakukan penataan pemukiman kumuh/padat hunian;
 - h. Melakukan pelayanan jasa konsultasi dan advokasi di bidang perusahaan dan pemukiman; dan,
 - i. Melakukan *off-taker* (pembelian produk rumah umum pengembang lain) untuk dijual kembali dengan fasilitas subsidi.

Perumnas dalam menjalankan tugas berkaitan dengan perumahan dan kawasan pemukiman wajib mengikuti peraturan perundang-undangan berkaitan dengan penyelenggaraan perumahan dan kawasan pemukiman. Perumahan dan kawasan pemukiman di Indonesia diselenggarakan dengan berdasarkan:³¹

³¹*Ibid*, h. 261-263;

- a. Kesejahteraan
Asas kesejahteraan adalah memberikan landasan agar kebutuhan perumahan dan kawasan pemukiman yang layak bagi masyarakat dapat dipenuhi sehingga masyarakat mampu mengembangkan diri dan beradab, serta dapat melaksanakan fungsi sosialnya.
- b. Keadilan dan Pemerataan
Asas keadilan dan pemerataan adalah memberikan landasan agar hasil pembangunan di bidang perumahan dan kawasan pemukiman dapat dinikmati secara proporsional dan merata bagi seluruh rakyat.
- c. Kenasionalan
Asas kenasionalan adalah memberikan landasan agar hak kepemilikan tanah hanya berlaku untuk warga negara Indonesia, sedangkan hak menghuni dan menempati oleh orang asing hanya dimungkinkan dengan cara hak sewa atau hak pakai atas rumah.
- d. Keefisienan dan kemanfaatan
Asas keefisienan dan kemanfaatan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan pemukiman dilakukan dengan memaksimalkan potensi yang dimiliki berupa sumber daya tanah, teknologi rancang bangun dan industri bahan bangunan yang sehat untuk memberikan keuntungan dan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.
- e. Keterjangkauan dan kemudahan
Asas keterjangkauan dan kemudahan adalah memberikan landasan agar hasil pembangunan di bidang perumahan dan kawasan permukiman dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, serta mendorong terciptanya iklim kondusif dengan memberikan kemudahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah agar setiap warga negara Indonesia mampu memenuhi kebutuhan dasar akan perumahan dan pemukiman.
- f. Kemandirian dan kebersamaan
Asas kemandirian dan kebersamaan adalah memberikan landasan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman bertumpu pada prakarsa, swadaya dan peran masyarakat untuk turut serta mengupayakan pengadaan dan pemeliharaan terhadap aspek-aspek perumahan dan kawasan permukiman sehingga mampu membangkitkan kepercayaan, kemampuan dan kekuatan sendiri, serta terciptanya kerjasama antara pemangku kepentingan di bidang perumahan dan kawasan pemukiman.
- g. Kemitraan
Asas kemitraan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan pemukiman dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan peran pelaku usaha dan masyarakat dengan prinsip saling memerlukan, mempercayai, memperkuat dan menguntungkan yang dilakukan baik langsung maupun tidak langsung.
- h. Keserasian dan keseimbangan
Asas keserasian dan keseimbangan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan pemukiman dilakukan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan

antara kehidupan manusia dengan lingkungan, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta memperhatikan dampak penting terhadap lingkungan.

- i. Keterpaduan
Asas keterpaduan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilaksanakan dengan memadukan kebijakan dalam perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan dan pengendalian baik intra maupun antar instansi serta sektor terkait dalam kesatuan yang bulat dan utuh, saling menunjang dan saling mengisi.
- j. Kesehatan
Asas kesehatan adalah memberikan landasan agar pembangunan perumahan dan kawasan permukiman memenuhi standard rumah sehat, syarat kesehatan lingkungan dan perilaku hidup sehat.
- k. Kelestarian dan keberlanjutan
Asas kelestarian dan keberlanjutan adalah memberikan landasan agar penyediaan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan dengan memperhatikan kondisi lingkungan hidup dan menyesuaikan dengan kebutuhan yang terus meningkat sejalan dengan laju kenaikan jumlah penduduk dan luas kawasan secara serasi dan seimbang untuk generasi sekarang dan generasi yang akan datang.
- l. Keselamatan, keamanan, ketertiban dan keteraturan
Asas keselamatan, keamanan, ketertiban dan keteraturan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman memperhatikan masalah keselamatan dan keamanan bangunan beserta infrastrukturnya, keselamatan dan keamanan lingkungan dari berbagai ancaman yang membahayakan penghuninya, ketertiban administrasi dan keteraturan dalam pemanfaatan perumahan dan kawasan permukiman.

Dalam menjalankan kegiatan usahanya, Perumnas dapat menguasai tanah dengan Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan maupun Hak Pakai. Apabila Perumnas menguasai tanah dengan Hak Pengelolaan maka terdapat kewajiban Perumnas untuk menyelesaikan Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan tersebut. Apabila kewajiban tersebut telah selesai dilaksanakan, maka Perumnas dapat mengalih tangankan Hak Guna Bangunan tersebut kepada masyarakat.

Perumnas tidak dapat membangun perumahan diatas tanah berstatus Hak Pakai diatas Hak Pengelolaan, hal ini dikarenakan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman mengatur bahwa perumahan hanya dapat dibangun diatas tanah :

- a. Hak Milik;

- b. Hak Guna Bangunan diatas tanah negara;
- c. Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan;
- d. Hak Pakai diatas tanah negara.

Pemberian Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan dilakukan melalui permohonan, baik yang dilakukan oleh pemegang Hak Pengelolaan maupun oleh pihak ketiga dengan alur sebagai berikut:



Tabel 1.1 Alur Pengajuan Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan.

Konsekuensi yang timbul dengan adanya pengalihan atas Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan Perumnas kepada masyarakat adalah bahwa masyarakat tidak dapat secara leluasa menggunakan tanah yang dikuasainya. Dalam hal masyarakat hendak untuk memperpanjang maupun mengalihkan tanah Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan yang dikuasainya, maka terlebih dahulu mereka harus mendapatkan persetujuan dari Perumnas. Persetujuan dari Perumnas ini menjadi salah satu syarat wajib untuk melakukan tindakan hukum terhadap hak atas tanah tersebut mengingat Perumnas merupakan pemegang Hak Pengelolaan yang menjadi landasan dari hak atas tanah tersebut.

3. Peningkatan Hak

Hak atas tanah dapat berubah dari suatu hak atas tanah tertentu menjadi hak atas tanah yang lain. Ada dua bentuk perubahan hak atas tanah, yaitu:³²

- a. Peningkatan hak atas tanah
Peningkatan hak atas tanah adalah perubahan hak atas tanah dari hak atas tanah yang kuat menjadi hak atas tanah yang paling kuat. Perubahan hak atas tanah ini adalah perubahan dari Hak Guna Bangunan atas tanah negara, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan menjadi Hak Milik. Hak Guna Bangunan untuk keperluan perumahan atau rumah tinggal.
- b. Penurunan hak atas tanah
Penurunan hak atas tanah adalah perubahan hak atas tanah dari hak atas tanah yang paling kuat menjadi hak atas tanah yang kuat. Perubahan hak atas tanah ini adalah perubahan dari Hak Milik atas tanah menjadi Hak Guna Bangunan.

Hak Guna Bangunan berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Tinggal, dapat diubah menjadi Hak Milik dengan ketentuan :

1. Tanah digunakan untuk kepentingan rumah tinggal
Ketentuan mengenai pembatasan penggunaan Hak Guna Bangunan yang dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik sebagai rumah tinggal berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat. Kebutuhan dasar akan tempat tinggal menjadi hal yang sangat penting, untuk itu pemerintah harus memberikan jaminan atas kelangsungan hak atas tanah tempat rumah tinggal. Jaminan ini diberikan mengingat pada hak atas tanah berupa Hak Guna Bangunan maupun Hak Pakai terdapat batasan waktu penguasaan.
2. Dipunyai oleh perseorangan Warga Negara Indonesia
Ketentuan subjek Hak Guna Bangunan yang akan diubah menjadi Hak Milik merupakan konsekuensi logis dari adanya pembatasan subjek pemegang Hak Milik, dimana yang dapat memiliki Hak Milik hanya terbatas pada perorangan Warga Negara Indonesia.

³² Urip Santoso III, *Op. Cit.*, h. 384;

3. Luas tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang akan diubah tersebut tidak lebih dari 600 m².

Pada mulanya, kebijakan pemerintah dalam bentuk perubahan Hak Guna Bangunan untuk rumah tinggal atau hunian menjadi Hak Milik, diterbitkan dalam rangka memberikan kemudahan kepada masyarakat berpenghasilan rendah yang memiliki rumah bertipe rumah sangat sederhana atau rumah sederhana dengan biaya yang sangat murah (terjangkau). Latar belakang diterbitkan kebijakan pemerintah ini adalah untuk memberikan kepastian mengenai kelangsungan hak atas tanah yang digunakan untuk rumah tinggal, khususnya tanah kaveling kecil yang kebanyakan dipunyai oleh masyarakat golongan ekonomi lemah.³³

Perubahan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai menjadi Hak Milik dilakukan melalui permohonan pendaftaran Hak Milik yang diajukan kepada kepala kantor pertanahan kabupaten/kota tempat tanah tersebut. Permohonan pendaftaran Hak Milik yang diajukan disertai dengan dokumen-dokumen pendukung berupa:

1. Sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan;
2. Bukti penggunaan tanah untuk rumah tinggal berupa:
 - a. Fotocopy Izin Mendirikan Bangunan; atau,
 - b. Surat keterangan dari kepala desa/kelurahan yang menerangkan bahwa bangunan diatas tanah tersebut digunakan untuk rumah tinggal apabila terhadap bangunan belum memiliki Izin Mendirikan Bangunan.
3. Fotocopy Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB);
4. Bukti identitas pemohon;
5. Pernyataan dari pemohon bahwa dengan diperolehnya Hak Milik atas tanah tersebut pemohon tidak mempunyai lebih dari 5 (lima) bidang tanah yang seluruhnya tidak lebih dari 5000 m².

Kepala kantor pertanahan kabupaten/kota yang telah menerima permohonan pemberian Hak Milik kemudian akan melakukan pemeriksaan pendaftaran

³³*Ibid*, h. 385;

pemberian Hak Milik. Pemeriksaan pendaftaran pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tempat tinggal tersebut dilakukan sebagai berikut:³⁴

- a. Data yuridis dan data fisik tanah yang diberikan Hak Milik diperiksa dengan melihat sertifikat Hak Guna Bangunan yang bersangkutan. Untuk ini tidak perlu dilakukan pengukuran ulang, pemeriksaan tanah atau pemeriksaan lapangan lainnya maupun rekomendasi dari instansi lain;
- b. Penggunaan tanah untuk tempat tinggal diperiksa dengan melihat Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang menyebutkan penggunaan bangunan. Dalam hal Izin Mendirikan Bangunan (IMB) tidak pernah/belum dikeluarkan oleh instansi yang berwenang maka diperlukan surat keterangan dari kepala desa/kelurahan bahwa benar bangunan yang berdiri di atas tanah tersebut digunakan sebagai rumah tempat tinggal;
- c. Identitas pemohon diperiksa dari Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau paspor.

Apabila permohonan telah sesuai dan dinyatakan lengkap, maka kepala kantor pertanahan akan mengeluarkan perintah setor pungutan. Perintah setor pungutan ini adalah uang pemasukan yang wajib dibayarkan kepada negara oleh pemohon dalam rangka pemberian hak.

Setelah pemohon membayar pungutan tersebut, maka kepala kantor pertanahan akan mendaftarkan hapusnya Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dalam buku tanah dan sertifikatnya serta daftar umum lainnya. Kemudian kepala kantor pertanahan akan mendaftarkan Hak Milik atas tanah bekas Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai tersebut dengan membuat buku tanahnya dengan menyebutkan keputusan yang menjadi dasar adanya Hak Milik dan menerbitkan sertifikatnya beserta dengan surat ukur yang dibuat berdasarkan data fisik yang digunakan dalam pendaftaran Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

Pemberian Hak Milik atas tanah yang berasal dari Hak Guna Bangunan terjadi melalui penetapan pemerintah. Sebagaimana diatur dalam pasal 22 UUPA bahwa Hak Milik dapat terjadi karena:

- a. Hukum adat yang diatur dengan Peraturan Pemerintah;

³⁴*Ibid*, h. 395;

- b. Penetapan pemerintah menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah; serta,
- c. Ketentuan Undang-Undang.

Perubahan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai menjadi Hak Milik dikenal dengan istilah “Peningkatan Hak”. Namun istilah tersebut kurang tepat mengingat dalam proses perubahan tersebut, hak atas tanah yang akan diubah menjadi Hak Milik terlebih dahulu dilepaskan. Dengan dilepaskannya hak atas tanah yang akan diubah tersebut, maka kedudukan tanah akan menjadi tanah negara. Sehingga pemberian Hak Milik sebenarnya didasarkan pada permohonan hak di atas tanah negara bukan peningkatan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai menjadi Hak Milik.

4. Peningkatan Hak di atas Hak Pengelolaan Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional

Hak Pengelolaan sebagai ‘sempilan’ dari Hak Menguasai Negara tidak serta merta menjadikan Hak Pengelolaan dapat melahirkan segala jenis hak atas tanah. Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan dalam Pemberian Hak atas Tanah Negara diatur bahwa di atas tanah Hak Pengelolaan dapat diberikan Hak Guna Bangunan, Hak pakai maupun Hak Milik. Pemberian Hak Milik dari tanah Hak Pengelolaan dilakukan melalui perubahan Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan menjadi Hak Milik.

Menurut Urip Santoso, rumah tempat tinggal yang berdiri di atas Hak Guna Bangunan yang terkait dengan pihak lain dapat diubah menjadi Hak Milik dengan syarat, yaitu:³⁵

- a. Rumah tempat tinggal yang berdiri di atas tanah Hak Guna Bangunan atas Hak Pengelolaan
Rumah tempat tinggal yang berdiri di atas tanah Hak Guna Bangunan atas Hak Pengelolaan dapat diubah (ditingkatkan) menjadi Hak Milik apabila hal tersebut telah mendapatkan persetujuan secara tertulis dari pemegang

³⁵*ibid*, h. 390-391;

Hak Pengelolaan yang bersangkutan, dengan disertai pernyataan bahwa tanah tersebut terletak di kawasan yang menurut perencanaan tanah Hak Pengelolaan itu memang diperuntukkan bagi perumahan.

- b. Rumah tempat tinggal yang berdiri diatas tanah Hak Guna Bangunan yang sedang dibebani Hak Tanggungan
Rumah tempat tinggal yang berdiri diatas tanah Hak Guna Bangunan yang sedang dibebani Hak Tanggungan dapat diubah (ditingkatkan) menjadi Hak Milik apabila hal ini telah mendapatkan persetujuan secara tertulis dari pemegang Hak Tanggungan.

Mengacu pada pendapat Urip Santoso tersebut diatas, perubahan Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan Perumnas menjadi Hak Milik dimungkinkan terjadi. Perubahan menjadi Hak Milik tersebut harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari Perumnas dan Perumnas harus menyatakan bahwa tanah tersebut memang diperuntukkan bagi perumahan.

Persetujuan dari Perumnas terhadap perubahan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik merupakan kewenangan pemegang Hak Pengelolaan berkaitan dengan penyerahan bagian-bagian Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga untuk selamanya. Berbeda halnya dengan pengajuan Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan yang melalui cara perjanjian penggunaan tanah, pada perubahan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik ditempuh dengan cara pelepasan Hak Pengelolaan oleh Perumnas.

Meskipun dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 4 tahun 1998 dinyatakan diatas Hak Pengelolaan dapat diberikan Hak Milik, pemberian Hak Milik harus dilakukan melalui pelepasan Hak Pengelolaan terlebih dahulu. Pelepasan ini dilakukan agar tanah Hak pengelolaan kembali menjadi tanah negara sehingga dimungkinkan adanya Hak Milik diatas tanah negara tersebut, sehingga Hak Milik bukan berdiri diatas Hak Pengelolaan. Pelepasan dilakukan mengingat belum adanya kesamaan persepsi mengenai kedudukan Hak Pengelolaan itu sendiri dan hingga saat ini belum ada aturan yang mengatur mengenai pemberian Hak Milik diatas tanah Hak Pengelolaan tanpa melalui pelepasan Hak Pengelolaan terlebih dahulu.

Menurut Urip Santoso, yang dimaksud dengan pelepasan atau penyerahan Hak Pengelolaan adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan tanah yang dikuasainya dengan atau tanpa pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah.³⁶ Pelepasan Hak Pengelolaan ini tidak berakibat Hak Pengelolaan tersebut berpindah kepada pihak ketiga, melainkan hak pengelolaan hapus dan tanah hak di atasnya tersebut kembali menjadi tanah hak di atas tanah yang langsung dikuasai negara.

Pelepasan Hak Pengelolaan kembali menjadi hak menguasai negara dilakukan hanya pada bagian-bagian yang akan dilakukan perubahan menjadi Hak Milik. Pelepasan pada Hak Pengelolaan ini berbeda dengan pelepasan terhadap hak atas tanah. Pada hak atas tanah, pelepasan dilakukan terhadap sebuah hak atas tanah yang dimuat dalam suatu sertifikat hak atas tanah. Dengan dilepaskannya hak atas tanah tersebut berarti seluruh hak atas tanah yang tertera dalam sertifikat tersebut kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Pada pelepasan Hak Pengelolaan dimungkinkan pelepasan hanya sebagian dari Hak Pengelolaan saja dikarenakan adanya kewenangan pemegang Hak Pengelolaan untuk memberikan bagian-bagian Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dalam bentuk suatu hak atas tanah. Pelepasan tersebut hanya menyebabkan bagian yang dilepaskan saja yang akan kembali menjadi tanah negara, sedangkan untuk bagian yang tidak dilepaskan tetap menjadi Hak Pengelolaan dari pemegangnya.

Pelepasan bagian Hak Pengelolaan perlu dilakukan agar suatu Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan dapat diubah menjadi Hak Milik. Penyerahan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dalam bentuk Hak Milik akan memutuskan hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan tanah yang dikuasainya untuk selama-lamanya, karena salah satu sifat dari Hak Milik adalah turun temurun, yaitu Hak Milik berlaku untuk selama-lamanya tidak dibatasi untuk jangka waktu tertentu.³⁷

³⁶ Urip Santoso l. *Op. Cit.*, h. 200;

³⁷ *Ibid*, h. 201;

Suatu Hak Milik tidak dapat berdiri diatas tanah Hak Pengelolaan selain berkaitan dengan masalah jangka waktu Hak Milik yang tidak terbatas juga berkaitan dengan kedudukan dari Hak Milik sebagai hak atas tanah yang bersifat terkuat. Dengan sifat terkuat tersebut suatu Hak Milik dapat melahirkan suatu Hak Guna Bangunan maupun Hak Pakai diatasnya, namun tidak dimungkinkan suatu Hak Milik dapat lahir dari suatu hak atas tanah lainnya.

Hak Pengelolaan sendiri masih belum memiliki kedudukan yang jelas dalam hukum agraria mengingat adanya ketidak konsistenan pengaturan mengenai Hak Pengelolaan. Dalam beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia, Hak Pengelolaan disejajarkan dengan hak atas tanah. Pengaturan-pengaturan yang mensejajarkan Hak Pengelolaan dengan hak atas tanah dapat dilihat pada pasal 7 ayat (1) Undang-Undang nomor 16 tahun 1985, pasal 9 Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997, Pasal 2 Peraturan Pemerintah nomor 11 tahun 2010, Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 5 tahun 1974 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/badan Pertanahan Nasional nomor 9 tahun 1999.

Terdapat pengaturan lain yang menempatkan Hak Pengelolaan sebagai hak menguasai negara. Pengaturan yang menempatkan Hak Pengelolaan sebagai hak menguasai negara dapat dilihat dalam pasal 2 ayat (3) Undang-Undang nomor 20 tahun 2000, pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah nomor 40 tahun 1996, pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997, pasal 1 Peraturan Pemerintah nomor 36 tahun 1997, pasal 1 Peraturan Pemerintah nomor 112 tahun 2000, pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah nomor 11 tahun 2010, pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 4 tahun 1998, pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 9 tahun 1999, pasal 1 angka3 Peraturan Kepala Badan pertanahan Nasional Republik Indonesia nomor 1 tahun 2011 dan pasal 1 huruf c Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 9 tahun 1997.

Kedudukan Hak Pengelolaan bila disejajarkan sebagai hak atas tanah menyebabkan Hak Pengelolaan tidak mungkin untuk melahirkan Hak Milik. Hal

ini disebabkan karena sifat Hak Milik sebagai hak yang terkuat diantara hak-hak atas tanah lain, sehingga tidak mungkin suatu hak atas tanah yang bersifat kuat melahirkan hak atas tanah yang bersifat terkuat. Di lain pihak, apabila Hak pengelolaan dianggap sebagai bagian dari hak menguasai negara, maka dimungkinkan Hak Pengelolaan untuk melahirkan Hak Milik. Meskipun Hak Pengelolaan sebagai bagian dari hak menguasai negara dapat melahirkan Hak Pakai, namun pada umumnya hal tersebut tidak dilakukan mengingat apabila Hak Milik berdiri diatas Hak Pengelolaan maka Hak pengelolaan tersebut tidak akan dapat kembali dan memiliki fungsi apapun. Oleh sebab itu, dalam hal seseorang pemegang Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan Perumans berhendak untuk merubah hak atas tanahnya menjadi Hak Milik maka Perumnas akan memberikan persetujuan dan pernyataan pelepasan bagian Hak Pengelolaan untuk tanah tersebut.

BAB V

PENUTUP

1. Kesimpulan

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa diatas tanah Hak Pengelolaan dimungkinkan untuk dapat diajukan permohonan peningkatan hak atas tanah menjadi Hak Milik (Hak atas tanah terkuat), namun harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu bahwa peruntukkan dari tanah tersebut adalah untuk pemukiman atau tempat tinggal dan permohonan peningkatan hak atas tanah tersebut digunakan untuk pemukiman atau tempat tinggal. Selain itu saat akan melakukan permohonan peningkatan hak, harus mendapatkan persetujuan dan pernyataan pelepasan dari pemegang Hak Pengelolaan. Pemegang Hak Pengelolaan akan melepas Hak Pengelolaan pada bagian-bagian tanah tertentu, sehingga kembali menjadi tanah negara dan kemudian baru dapat diajukan permohonan menjadi Hak Milik dengan memperhatikan syarat-syarat pengajuan Hak Milik. Hal ini menyebabkan istilah “Peningkatan Hak” sebenarnya kurang sesuai karena Hak Milik tersebut tidak berasal langsung dari Hak Pengelolaan, tetapi harus dilepaskan terlebih dahulu kemudian baru diajukan permohonan Hak Milik atas bagian-bagian tanah yang dilepaskan oleh pemegang Hak Pengelolaan.

2. Saran

Saran yang dapat diberikan adalah dapat dibuatkan pengaturan yang lebih jelas terkait kedudukan dari Hak Pengelolaan itu sendiri dan bagaimana pengaturan hak-hak atas tanah lainnya terhadap Hak Pengelolaan. Karena hingga saat ini pun antara para ahli dan peraturan perundang-undangan masih terjadi kerancuan terkait apakah Hak Pengelolaan merupakan Hak atas tanah atau bukan. Kedudukan Hak Pengelolaan sebagai hak atas tanah atau bukan ini dapat menimbulkan akibat hukum yang berbeda pula.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Hajati, Sri, *et. al.*, *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2017
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1994
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005
- Mertokusmo, Sudikno, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta, 1988
- Perangin, Effendi, *Hukum Agraria Indonesia suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1995
- Parlindungan, A.P., *Hak Pengelolaan menurut sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1989
- , *Konversi Hak-Hak atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2008
- Ramelan, Eman, *Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 tahun 1999*, Majalah YURIDIKA, Vol. 15 No. 3, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Mei-Juni 2000
- Santoso, Urip, *HUKUM AGRARIAKajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2012
- , *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2014
- , *Hukum Perumahan*, Kencana, Jakarta, 2014
- Soerodjo, Irawan, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2013

JURNAL

Sumardjono, Maria S.W., *Hak Pengelolaan: Perkembangan Regulasi dan Implementasinya*, Mimbar Hukum, Edisi Khusus September Fakultas Hukum Universitas Gadjad Mada, Yogyakarta, 2007

LAIN-LAIN

Sumardjono, Maria S.W., *Tanah dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008

-----, *Tanah Negara*, Tulisan untuk SKH Kompas, Minggu IV Agustus, 1994

-----, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001

BIODATA

I. Identitas Diri

1.1	Nama Lengkap (dengan gelar)	Erly Aristo, S.H., M.Kn. (L)
1.2	Jabatan Fungsional	Dosen
1.3	NPK/NIDN	216003/0729129001
1.4	Nomor HP	0818331099
1.5	Alamat Kantor	Fakultas Hukum Universitas Surabaya Raya Kalirungkut, Surabaya 60293
1.6	Nomor Telepon/Faks	2981120/-
1.7	Alamat e-mail	vincent.erly@staff.ubaya.ac.id vincent.erly@yahoo.co.id
1.8	Mata Kuliah yang Diampu	- Hukum Administrasi Negara - Hukum Agraria/Pertanahan - Hukum Perizinan

II. Riwayat Pendidikan

Program	S-1	S-2
Ilmu Hukum (S.H.)	Fakultas Hukum Universitas Airlangga (2009-2013)	
Magister Kenotariatan (M.Kn.)		Program Pascasarjana Universitas Airlangga (2013-2015)