

**PENGATURAN HAK GUNA BANGUNAN ATAS
PEMBERIAN HAK ATAS TANAH NEGARA
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5
TAHUN 1960¹**

Oleh: Wira Wanza Wonggo²

Dosen Pembimbing:

Berlian Manoppo, SH, MH

Alsam Polontalo, SH, MH

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pengaturan hak guna bangunan dan pengelolaannya di atas tanah negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan bagaimana pengaturan dan tata cara pemberian hak atas tanah negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan bahwa: 1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA mengatur antara lain hak guna bangunan di atas tanah negara terkait dengan subjek hukum pemegang hak tanah yang diberikan, pendaftaran, peralihan, pembebanan, hak dan kewajiban pemegang hak atas tanah. Tanah di wilayah negara RI kepunyaan negara merupakan kekayaan nasional. Tanah harus digunakan, dimanfaatkan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, kebahagiaan, kesejahteraan dan keadilan seluruh rakyat Indonesia (UUD 1945). UUPA No. 5 Tahun 1960 mengatur tentang tanah merupakan pelaksana Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pengaturan hak atas tanah harus diatur dengan Undang-Undang sejalan dengan perkembangan masyarakat dan pembangunan, karena terdapat tanah-tanah yang tidak termasuk hak atas tanah (hak ulayat/adat). Hak guna bangunan (hak pengelolaan) berjangka waktu, paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang, 20 tahun ini tidak memutus hubungan hukum antara pemegang hak pengelolaan dan hak pengelolaannya. 2. Pengaturan pemberian hak atas tanah Pasal 4 ayat (1) UUPA mengatur dasar hak menguasai negara atas hak-hak tersebut dapat diberikan atau dimiliki oleh orang/badan hukum

sendiri/bersamaan, hak atas tanah yang bersifat hak milik, hak guna usaha, hak pakai, hak guna bangunan, hak sewa, hak membuka tanah dan lain sebagainya. Terjadinya hak atas tanah menurut hukum adat, pemetaan pemerintah, karena ketentuan UU, atas pemberian hak, pemberian hak ini diatur dalam UU. Tata cara pemberian hak atas tanah negara melalui penetapan pemerintah, perpanjangan jangka waktu hak, pembaruan hak, pemberian hak atas tanah hak pengelolaan, yang diawali dengan permohonan hak guna bangunan oleh warga negara RI atau BUMN sebagaimana diatur dalam Permen Agraria No. 9 Tahun 1999. Kata kunci: hak guna bangunan, tanah negara

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Yang dimaksud hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakilinya. Kata "menggunakan" mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, misalnya rumah, toko, hotel, kantor, pabrik. Kata "mengambil manfaat" mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan.

Menurut Soedikno Mertokusumo, wewenang yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi dua (2) yaitu:³

1. Wewenang umum

Wewenang yang bersifat umum, yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi, air, dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

2. Wewenang khusus.

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 14071101134

³ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, UT, Jakarta, 1988, hal. 143.

Wewenang yang bersifat khusus, yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan/atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah Hak Guna Usaha adalah menggunakan hanya untuk kepentingan usaha di bidang pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan hak guna bangunan dan pengelolaannya di atas tanah negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960?
2. Bagaimana pengaturan dan tata cara pemberian hak atas tanah negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960?

C. Metode Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian dengan mengkaji dan menganalisis substansi peraturan perundang-undangan atas pokok permasalahan atau isu hukum dalam konsistensinya dengan asas-asas hukum yang ada.

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hak Guna Bangunan dan Pengelolaannya di atas Tanah Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

1. Pengaturan Hak Guna Bangunan di atas Tanah Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang selanjutnya dikenal dengan UUPA, antara lain mengatur hak guna bangunan di atas tanah negara yang terkait dengan subjek hukum pemegang hak tanah yang dapat diberikan jangka waktu, pendaftaran, peralihan, pembebanan, hak dan kewajiban dan lainnya.

a. Subjek Hukum Yang Dapat Menjadi Pemegang Hak Guna Bangunan

Kepemilikan Hak Guna Bangunan, menyatakan bahwa:

- (1) Yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan ialah:
 - a. warga negara Indonesia;
 - b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- (2) Orang atau badan hukum yang mempunyai Hak Guna Bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh Hak Guna Bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika Hak Guna Bangunan 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.⁴

Sejalan dengan ketentuan mengenai Hak Guna Usaha, seperti telah dijelaskan di muka, dari rumusan Pasal 36 Undang-Undang Pokok Agraria tersebut juga dapat diketahui bahwa Undang-Undang memungkinkan dimilikinya Hak Guna Bangunan oleh badan hukum yang didirikan menurut ketentuan hukum Negara Republik Indonesia dan yang berkedudukan di Indonesia. Dua ketentuan tersebut di atas, yaitu:

1. didirikan menurut ketentuan hukum Indonesia; dan
 2. berkedudukan di Indonesia;⁵
- adalah dua unsur yang secara bersama-sama harus ada, jika badan hukum tersebut ingin mempunyai Hak Guna Bangunan di Indonesia. Ini berarti badan hukum yang didirikan menurut ketentuan hukum Indonesia tetapi tidak berkedudukan di

⁴ Pasal 36 UUPA No. 5 Tahun 1960.

⁵ Pasal 36 UUPA No. 5 Tahun 1960

Indonesia tidak mungkin memiliki Hak Guna Bangunan (keadaan ini jarang sekali terjadi, kecuali dengan tujuan penyelundupan hukum); atau badan hukum yang tidak didirikan menurut ketentuan hukum Indonesia, tetapi berkedudukan di Indonesia juga tidak dapat memiliki Hak Guna Bangunan. Terhadap keadaan yang disebutkan terakhir, dalam teori-teori yang berkembang dalam hukum perdata internasional, kedudukan suatu badan hukum telah berkembang sedemikian rupa, sehingga pada taraf tertentu mereka juga dianggap memiliki "*persona standi in judicio*" pada suatu negara di mana mereka melakukan kegiatan operasionalnya, dan tidak harus di mana kantor pusatnya berkedudukan. Dalam konteks inilah, maka kedua syarat didirikan menurut ketentuan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia menjadi keharusan kumulatif.⁶

b. Tanah Yang Dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan

Ketentuan Pasal 21 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menentukan bahwa:

Pasal 21

Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah:

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

1. Hak Guna Bangunan di Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

Ketentuan mengenai Hak Guna Bangunan yang diberikan di atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan, diatur lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 22 dan Pasal 23 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menentukan bahwa:

Pasal 22

- (1) Hak Guna Bangunan atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.
- (2) Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan

keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan.

- (3) Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan dan pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Negara dan atas tanah Hak Pengelolaan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Pasal 23

- (1) Pemberian Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 didaftar dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan.
- (2) Hak Guna Bangunan atas tanah Negara atau atas tanah Hak Pengelolaan terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan.
- (3) Sebagai tanda bukti hak kepada pemegang Hak Guna Bangunan diberikan sertifikat hak atas tanah.

Dari kedua ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa pada dasarnya Hak Guna Bangunan yang diberikan di atas tanah Negara atau tanah Hak Pengelolaan diberikan berdasarkan keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, dengan memperhatikan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, khususnya ketentuan dalam Pasal 4, Pasal 9 dan Pasal 13.

2. Hak Guna Bangunan yang Berasal dari Hak Milik

Perolehan Hak Guna Bangunan tidak dilakukan melalui permohonan langsung atas tanah negara atau tanah dengan Hak Pengelolaan, melainkan dari tanah yang telah berstatus Hak Milik, maka berlakulah ketentuan yang diatur dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997 tentang Perubahan Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Pakai. Ketentuan Pasal 1 ayat (1) dari Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997 ini dikatakan bahwa:

⁶ Arawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*. Arkola, Surabaya, 2003, hal. 125-126.

Pasal 1

1. Dengan keputusan ini:
 - a. Hak Milik kepunyaan perseorangan warga negara Indonesia atau yang dimenangkan oleh Badan Hukum Indonesia melalui pelelangan umum, atas permohonan pemegang hak atau pihak yang memperolehnya atau kuasanya diubah menjadi Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang jangka waktunya masing-masing 30 (tiga puluh) tahun dan 25 (dua puluh lima) tahun;
 - b. Hak Guna Bangunan atas tanah negara atau atas tanah Hak Pengelolaan kepunyaan perseorangan warga negara Indonesia atau Badan Hukum Indonesia, atas permohonan pemegang hak atau kuasanya diubah menjadi Hak Pakai yang jangka waktunya 25 (dua puluh lima) tahun.
 - c. Untuk perubahan Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a pemohon tidak dikenakan kewajiban membayar uang pemasukan kepada negara.

c. Jangka Waktu Pemberian Hak Guna Bangunan

Ketentuan Pasal 25 hingga Pasal 29 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 mengatur mengenai jangka waktu pemberian Hak Guna Bangunan. Adapun secara lengkapnya Pasal 25 hingga Pasal 27 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tersebut berbunyi sebagai berikut:

Pasal 25

- 1) Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun.
- 2) Sesudah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)

berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama.

Pasal 26

- (1) Hak Guna Bangunan atas tanah Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, atas permohonan pemegang hak dapat diperpanjang atau diperbaharui, 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;
 - c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19; dan
 - d. tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan.
- (2) Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diperpanjang atau diperbaharui atas permohonan pemegang Hak Guna Bangunan setelah mendapat persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan.

Pasal 27

- (1) Permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan atau pembaharuannya diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut atau perpanjangannya.
- (2) Perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan dicatat dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan.
- (3) Ketentuan mengenai tata cara permohonan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna dengan Keputusan Presiden.

Hak Guna Bangunan yang diberikan di atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan saja yang dapat diperpanjang; Hak Guna Bangunan yang diberikan di atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan memiliki jangka waktu hingga maksimum lima puluh tahun, terhitung dengan perpanjangannya;

Perpanjangan pemberian Hak Guna Bangunan yang diberikan di atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan, hanya dapat diberikan jika:

- 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 sebagai pemegang hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19.

d. Pendaftaran Sebagai Awal Pemberian Hak Guna Bangunan

Pasal 22

1. Hak Guna Bangunan atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.
2. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan.
3. Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan dan pemberian Hak Guna Bangunan atas Tanah Negara dan atas tanah Hak Pengelola diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Pasal 23

1. Hak guna bangunan atas tanah Negara atau atas tanah Hak Pengelolaan, terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan.
2. Sebagai tanda bukti hak kepada pemegang hak guna bangunan diberikan sertifikat hak atas tanah.

Dapat diketahui bahwa atas pemberian hak guna bangunan di atas tanah negara atau tanah dengan hak pengelolaan, pendaftaran yang dilakukan adalah bertujuan sebagai saat lahirnya Hak Guna Bangunan tersebut.

e. Peralihan Hak Guna Bangunan

Pasal 35 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria secara tegas menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan dapat dialihkan. Ketentuan ini selanjutnya dipertegas kembali dalam

Pasal 34 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, yang menyatakan bahwa:

- (1) Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.
- (2) Peralihan Hak Guna Bangunan terjadi karena:
 - a. jual-beli;
 - b. tukar-menukar;
 - c. penyertaan dalam modal;
 - d. hibah;
 - e. pewarisan.
- (3) Peralihan Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan.
- (4) Peralihan Hak Guna Bangunan karena jual-beli kecuali jual-beli melalui lelang, tukar-menukar, penyertaan dalam modal, dan hibah harus dilakukan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

2. Pengaturan Hak Pengelolaan di atas Tanah Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Tanah harus digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Penggunaan tanah oleh siapa pun dan untuk keperluan apa pun harus ada landasan haknya yang diatur dalam Hukum Tanah dan agar tanah dapat digunakan secara baik dan tepat perlu ditunjang oleh aturan-aturan hukum berupa Hukum Tanah.

Terbentuknya Hukum Tanah Nasional ditandai dengan diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, diundangkan tanggal 24 September 1960 dalam LNRI Tahun 1960 No. 104-TLNRI No. 2043. Undang-undang ini dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok-pokok Agraria (UUPA). UUPA melaksanakan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang

Dasar 1945 sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA.⁷

Sistem dalam UUPA menentukan macam hak atas tanah bersifat terbuka, artinya masih terbuka peluang adanya penambahan macam hak atas tanah selain yang ditentukan oleh Pasal 16 ayat (1) UUPA. Hal ini dapat diketahui secara implisit dari ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA, yang menyatakan bahwa hak-hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Macam-macam hak atas tanah yang bersifat tetap dan bersifat sementara mempunyai sifat limitatif. Hak atas tanah yang baru tersebut bukan merupakan hak atas tanah yang bersifat tetap dan bukan pula merupakan hak atas tanah yang bersifat sementara.⁸ Lahirnya hak atas tanah ini mensyaratkan harus diatur dengan undang-undang. Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA memberikan peluang akan lahir hak atas tanah yang ditetapkan dengan undang-undang. Pembentuk UUPA sudah mengantisipasi bahwa suatu saat kelak lahir hak atas tanah baru seiring dengan perkembangan masyarakat dan pembangunan.⁹

Dari aspek penggunaan dan pemanfaatannya, hak atas tanah dapat digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, misalnya perumahan, pertokoan, perkantoran, hotel, pabrik, rumah sakit. Hak atas tanah juga dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

Dari aspek subjek hukumnya, hak atas tanah dapat dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum. Pemegang hak atas tanah yang berbentuk perseorangan dapat berupa warga negara Indonesia atau warga negara asing yang berkedudukan di Indonesia. Pemegang hak atas tanah yang berbentuk badan hukum dapat berupa badan hukum privat, badan hukum publik, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Dari aspek masa penguasaan hak atas tanahnya, ada hak atas tanah yang dapat

dimiliki oleh pemiliknya untuk selama-lamanya tanpa dibatasi oleh jangka waktu tertentu. Ada hak atas tanah yang dapat dikuasai oleh pemegang haknya untuk jangka waktu tertentu, dan ada hak atas tanah yang dapat dikuasai oleh pemegang haknya untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya digunakan untuk keperluan usaha atau pelaksanaan tugasnya.¹⁰

Di luar hak atas tanah terdapat tanah-tanah yang tidak termasuk dalam kategori hak atas tanah, misalnya tanah (hak) ulayat dan tanah Hak Pengelolaan (HPL). Tanah Hak Pengelolaan, yang semula sarat dengan pengertian "fungsi" yang lebih cenderung mengandung aspek publik yang bersifat "mengatur" sebab sejak semula dimaksudkan sebagai bagian dari hak menguasai negara (HMN). Dalam perkembangannya, kemudian mengalami pergeseran cenderung menjadi "hak" disejajarkan dengan hak atas tanah lainnya yang cenderung bersifat perdata.¹¹

Dalam realita ada badan-badan hukum publik, misalnya Pemerintah Daerah, Perum Perumnas, PT. Pelabuhan Indonesia (Persero), PT. Kereta Api Indonesia (Persero), Badan Otoritas Batam yang mempunyai hak penguasaan atas tanah yang dikenal dengan Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan ini ada yang digunakan sendiri oleh badan-badan hukum tersebut dan ada juga yang digunakan oleh pihak lain atas persetujuan dari badan-badan hukum tersebut.¹²

Secara tersurat, istilah Hak Pengelolaan tidak terdapat dalam UUPA. Istilah pengelolaan disebutkan dalam Penjelasan Umum Angka II Nomor 2 UUPA, yaitu: "Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan (garis bawah penulis) kepada suatu badan penguasa (Departemen,

⁷ Olan Sitorus, *Hukum Agraria, Konsep Dasar dan Implementasi*, Mitra, Yogyakarta, 2006, hal. 76.

⁸ Pasal 16 ayat (1) UUPA No. 5 Tahun 1960.

⁹ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2003, hal. 79

¹⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Op Cit*, hal. 113

¹¹ Maria S.W. Sumardjono (Selanjutnya disebut Maria S.W Sumardjono III), "Eksistensi dan Prospek Hak Atas Tanah", *Makalah Seminar Nasional*. Prospek Pembangunan Perumahan dalam Kerangka Otonomi Daerah, Kerja sama Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

¹² Olan Sitorus, *Op Cit*, hal. 82.

Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.”

Effendi Perangin menyatakan bahwa UUPA tidak mengatur, bahkan menyebut pun tidak mengenai Hak Pengelolaan. Hanya dalam Penjelasan Umum UUPA ada perkataan “pengelolaan” (bukan Hak Pengelolaan), yaitu dalam Angka II/2.¹³ Dari aspek istilah, A.P. Parlindungan menyatakan bahwa istilah Hak Pengelolaan diambil dari bahasa Belanda, yaitu *Beheersrecht*, yang diterjemahkan menjadi Hak Penguasaan.¹⁴

Cikal bakal Hak Pengelolaan telah ada semenjak sebelum berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 yang dikenal dengan Hak Penguasaan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara. Hak Penguasaan ini kemudian oleh Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan, selanjutnya dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.¹⁵ Berdasarkan ketentuan konversi yang diatur dalam Peraturan Menteri No. 9 Tahun 1965 inilah baru tercipta istilah atau jenis hak disebut Hak Pengelolaan.

B. Pengaturan dan Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

1. Pengaturan Pemberian Hak Atas Tanah Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

Hak menguasai dari negara atas seluruh bumi, air dan ruang angkasa, adalah termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Negara Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional. Bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

¹³ Effendi Perangin, Perangin, *Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1989, hal. 311.

¹⁴ A.P. Parlindungan III, *Op Cit.* hal. 6.

¹⁵ Ramli Zein. *Hak Pengelolaan dalam Sistem UUPA*, Rhineka Cipta, Jakarta, Maret, 1995, hal. 24.

Pasal 4 ayat (1) UUPA menetapkan bahwa atas dasar hak menguasai negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Hak atas tanah dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, dan kepada badan hukum Indonesia maupun badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.¹⁶

Macam-macam hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA dijabarkan oleh Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA, yaitu:

Hak atas tanah yang bersifat tetap yang disebutkan dalam 16 ayat (1) UUPA, yaitu:

1. Hak Milik;
2. Hak Guna Usaha;
3. Hak Guna Bangunan;
4. Hak Pakai;
5. Hak Sewa untuk Bangunan;
6. Hak Membuka Tanah;
7. Hak Memungut Hasil Hutan.¹⁷

Secara perinci, pihak-pihak yang dapat diberikan dan mempunyai hak atas tanah, adalah:

- a. Perseorangan warga negara Indonesia.
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- c. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
- d. Badan hukum publik.
- e. Badan hukum privat.¹⁸

Menurut keperluannya, hak atas tanah yang diberikan kepada perseorangan atau badan hukum untuk keperluan:

- a. Mendirikan bangunan.
Bentuk bangunan dapat berupa rumah tempat tinggal, rumah toko, kantor, pasar, hotel, pabrik, rumah sakit.
- b. Pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

¹⁶ Pasal 4 ayat (1) UUPA No. 5 Tahun 1960

¹⁷ Pasal 16 ayat (1) UUPA No. 5 Tahun 1960

¹⁸ Sri Hajati, *Op Cit.*, hal. 21.

Dari aspek masa penguasaan tanah, hak atas tanah dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu:

1. Hak atas tanah yang tidak dibatasi oleh jangka waktu tertentu.
Hak atas tanah ini adalah Hak Milik.
2. Hak atas tanah yang mempunyai jangka waktu tertentu. Hak atas tanah ini, adalah:
 - a. Hak Guna Usaha.
 - b. Hak Guna Bangunan atas tanah negara.
 - c. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan.
 - d. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik.
 - e. Hak Pakai atas tanah negara.
 - f. Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan.
 - g. Hak Pakai atas tanah Hak Milik. h. Hak Sewa untuk Bangunan.
3. Hak atas tanah yang berlaku selama tanahnya digunakan untuk pelaksanaan tugasnya atau untuk keperluan tertentu. Hak atas tanah ini adalah Hak Pakai yang dikuasai oleh:
 - a. Lembaga negara;
 - b. Departemen;
 - c. Lembaga pemerintah nondepartemen;
 - d. Pemerintah daerah;
 - e. Pemerintah desa.¹⁹

Menurut asal tanahnya, hak atas tanah dibagi menjadi 3 (tiga) 1 cara, yaitu:

1. Hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Macam hak atas tanah ini, adalah:
 - a. Hak Milik atas tanah negara.
 - b. Hak Guna Usaha.
 - c. Hak Guna Bangunan atas tanah negara.
 - d. Hak Pakai atas tanah negara.
2. Hak atas tanah yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan. Macam hak atas tanah ini, adalah:
 - a. Hak Milik atas tanah Hak Pengelolaan.
 - b. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan.

c. Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan.

3. Hak atas tanah yang berasal dari tanah Hak Milik. Macam hak atas tanah ini, adalah:
 - a. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik.
 - b. Hak Pakai atas tanah Hak Milik.
 - c. Hak Sewa Untuk Bangunan.²⁰

Dalam peraturan perundang-undangan ditetapkan 4 (empat) terjadinya hak atas tanah, yaitu:

- a. Hak atas tanah yang terjadi menurut Hukum Adat. Hak atas tanah ini adalah Hak Milik.
- b. Hak atas tanah terjadi melalui Penetapan Pemerintah.
 1. Hak Milik.
 2. Hak Guna Usaha.
 3. Hak Guna Bangunan atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan.
 4. Hak Pakai atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan.
- c. Hak atas tanah terjadi karena ketentuan undang-undang. Hak atas tanah ini, adalah Hak Milik.
- d. Hak atas tanah terjadi dengan pemberian hak. Hak atas tanah ini, adalah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik.²¹

Sejak berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) ada 3 (tiga) macam jenis tanah di Indonesia, yaitu:

- a. Tanah Negara.
Tanah negara adalah tanah yang di atasnya belum terdapat atau belum dibebani dengan hak atas tanah tertentu.
- b. Tanah hak.
Tanah hak adalah tanah yang di atasnya sudah terdapat atau sudah dibebani dengan hak atas tanah tertentu.
- c. Tanah ulayat.
Tanah ulayat adalah tanah yang dikuasai secara bersama-sama oleh masyarakat Hukum Adat.²²

¹⁹ Parlindungan, *Op Cit*, hal. 86.

²⁰ *Ibid*, hal. 87.

²¹ *Ibid*, hal. 87-88

2. Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

Menurut Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Negara Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, yang dimaksud pemberian hak atas tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara, perpanjangan jangka waktu hak, pembaruan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak di atas tanah Hak Pengelolaan.²³

Tanah yang kewenangan pemberiannya diberikan kepada Badan Pertanahan Nasional adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan. Pemberian hak dapat dilaksanakan dengan keputusan pemberian hak secara individual atau kolektif atau secara umum. Pemberian dan pembatalan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan dilakukan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Kewenangan pemberian hak dapat dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Ketentuan-ketentuan yang harus diperhatikan dalam permohonan pemberian hak menurut Pasal 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, adalah:

1. Sebelum mengajukan permohonan hak, pemohon harus menguasai tanah yang dimohon dibuktikan dengan data yuridis data fisik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah Hak Pengelolaan, pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan.
3. Dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah kawasan hutan, harus terlebih dahulu dilepaskan dari statusnya sebagai kawasan hutan sesuai dengan

ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Tanah-tanah tertentu yang diperlukan untuk konversi yang ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tidak dapat dimohon dengan sesuatu hak atas tanah.²⁴

Prosedur permohonan hak guna bangunan atas tanah negara oleh perseorangan atau badan hukum adalah sebagai berikut:

Pihak-pihak yang dapat mengajukan permohonan Hak Guna Bangunan, adalah:

- a. Warga negara Indonesia,
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Permohonan pemberian Hak Guna Bangunan diajukan secara tertulis. Permohonan Hak Guna Bangunan memuat:

1. Keterangan mengenai pemohon:
 - a. Apabila perorangan: nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaannya serta keterangan mengenai istri/suami dan anaknya yang masih menjadi tanggungannya.
 - b. Apabila badan hukum: nama, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik.
 - a. Dasar penguasaan atau alas haknya dapat berupa sertifikat girik, surat kaveling, surat-surat bukti pelepasan hak pelunasan tanah dan rumah dan/atau tanah yang telah dibeli dari pemerintah, putusan pengadilan, akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), akta pelepasan hak, dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya.
 - b. Letak, batas-batas, dan luasnya (jika ada surat ukur atau gambar situasi sebutkan tanggal dan nomornya).
 - c. Jenis tanah (pertanian/non-pertanian).
 - d. Rencana penggunaan tanah.
 - e. Status tanahnya (tanah hak atau tanah Negara).

²² *Ibid*, hal. 88.

²³ Pasal 1 ayat (8) Permen Agraria No. 9 Tahun 1999.

²⁴ Pasal 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999

3. Lain-lain:
 - a. Keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah yang dimiliki oleh pemohon, termasuk bidang tanah yang dimohon;
 - b. Keterangan lain yang dianggap perlu.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA mengatur antara lain hak guna bangunan di atas tanah negara terkait dengan subjek hukum pemegang hak tanah yang diberikan, pendaftaran, peralihan, pembebanan, hak dan kewajiban pemegang hak atas tanah. Tanah di wilayah negara RI kepunyaan negara merupakan kekayaan nasional. Tanah harus digunakan, dimanfaatkan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, kebahagiaan, kesejahteraan dan keadilan seluruh rakyat Indonesia (UUD 1945). UUPA No. 5 Tahun 1960 mengatur tentang tanah merupakan pelaksana Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pengaturan hak atas tanah harus diatur dengan Undang-Undang sejalan dengan perkembangan masyarakat dan pembangunan, karena terdapat tanah-tanah yang tidak termasuk hak atas tanah (hak ulayat/adat). Hak guna bangunan (hak pengelolaan) berjangka waktu, paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang, 20 tahun ini tidak memutus hubungan hukum antara pemegang hak pengelolaan dan hak pengelolaannya.
2. Pengaturan pemberian hak atas tanah Pasal 4 ayat (1) UUPA mengatur dasar hak menguasai negara atas hak-hak tersebut dapat diberikan atau dipunyai oleh orang/badan hukum sendiri/bersamaan, hak atas tanah yang bersifat hak milik, hak guna usaha, hak pakai, hak guna bangunan, hak sewa, hak membuka tanah dan lain sebagainya. Terjadinya hak atas tanah menurut hukum adat, pemetaan pemerintah, karena ketentuan UU, atas pemberian hak, pemberian hak ini diatur dalam UU. Tata cara pemberian hak atas tanah negara melalui penetapan pemerintah, perpanjangan jangka waktu

hak, pembaruan hak, pemberian hak atas tanah hak pengelolaan, yang diawali dengan permohonan hak guna bangunan oleh warga negara RI atau BUMN sebagaimana diatur dalam Permen Agraria No. 9 Tahun 1999.

B. Saran

1. Pengaturan hak guna bangunan di atas tanah negara terkait dengan subjek hukum yaitu perseorangan dan korporasi sebagai pemakai hak guna bangunan, diharapkan pihak pemberi hak (pemerintah) benar-benar mempelajari/meneliti secara cermat atas permohonan tersebut, jangan disalahgunakan penggunaannya.
2. Pengaturan dan tata cara pemberian hak atas tanah negara, diharapkan pemerintah memperhatikan macam-macam hak atas permukaan bumi/tanah/lahan, sehingga tepat dalam penggunaan lahan/tanah tersebut sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- A Theory of Justice, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- Arawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*. Arkola, Surabaya, 2003.
- Bakri Muhammad, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara*, Paradikma Baru, Yogyakarta, 2007.
- Hajati Sri, "Aspek Yuridis Tanah Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan oleh Pihak Lain", *Makalah Seminar, Problematika Penggunaan Tanah Hak Pengelolaan dan Upaya Penyelesaiannya*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya, 24 Juli 2004.
- Harsono Boedi, *Hak Pengelolaan Hak Atas Tanah*, Djambatan, Jakarta, 1999.
- Hatta M., *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945*, Mutiara, Jakarta, 1977.
- Hussin Abdul Azis, *UU Pemerolehan dan Pengambilan Tanah*, Balai Pustaka, 1996.
- Mertokusumo Sudikno, *Hukum dan Politik Agraria*, UT, Jakarta, 1988.
- _____, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2002.

- Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984.
- Parlindungan A.P., *Serba-serbi Hukum Agraria*, Alumni, Bandung.
- Perangin Effendi, Perangin, *Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1989.
- Ramlan Eman, *Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Permenag No. 9 Tahun 1999*, FH. UNAIR, Surabaya, 2000.
- Sitorus Olan, *Hukum Agraria, Konsep Dasar dan Implementasi*, Mitra, Yogyakarta, 2006.
- Sitorus Olan dan Noma Dyawati, *Hak Atas Tanah dan Kondominium Suatu Tinjauan Hukum*, Dasomedia Utama, Jakarta, 1994.
- Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, UT, Jakarta, 1988.
- Soerodjo Irawan, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2003.
- Sumardjono Maria S.W. (Selanjutnya disebut Maria S.W Sumardjono III), "Eksistensi dan Prospek Hak Atas Tanah", *Makalah Seminar Nasional*. Prospek Pembangunan Perumahan dalam Kerangka Otonomi Daerah, Kerja sama Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.
- Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960
- Zein Ramli. *Hak Pengelolaan dalam Sistem UUPA*, Rhineka Cipta, Jakarta, Maret, 1995.