

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama, yang selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan Negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat, baik pada tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia Internasional. Pernyataan senada tersebut terdapat dalam TAP MPR IX/MPR/2001.¹

Dalam rangka membangun hukum tanah nasional, hukum adat merupakan sumber utama untuk memperoleh bahan-bahannya, berupa konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaga hukumnya untuk dirumuskan menjadi norma hukum yang tertulis, namun tidak tertutup kemungkinan mengadakan lembaga-lembaga baru yang belum dikenal dari hukum asing guna memperkaya dan mengembangkan hukum tanah nasional asal lembaga-lembaga baru tersebut tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945². Salah satu lembaga baru tersebut contohnya adalah Lembaga Hak Guna Bangunan yang tidak dikenal dalam perangkat hak-hak atas tanah menurut hukum adat, yang diadakan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat modern yang belum ada dalam lingkungan masyarakat pedesaan³. Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan

¹ Boedi Harsono, (a), *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta : Universitas Trisaksti, 2007), hal. 3.

² Boedi Harsono, (b), *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya Jilid I Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta : Djambatan, 2005), hal. 205-208.

³ *Ibid.*, hal. 211.

atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 (Tigapuluh) tahun⁴.

Dalam hukum tanah nasional ada bermacam-macam hak penguasaan atas tanah yang dapat disusun dalam jenjang tata susunan atau hierarki sebagai berikut :

1. Hak Bangsa Indonesia;
2. Hak Menguasai dari Negara;
3. Hak Ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada;
4. Hak-hak individual :
 - a. Hak-hak atas tanah :
 - Primer : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan yang diberikan oleh Negara, dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara;
 - Sekunder : Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa, dan lain-lain;
 - b. Wakaf
 - c. Hak jaminan atas tanah : Hak Tanggungan⁵.

Hak-hak penguasaan yang bersifat primer seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai tersebut lahir karena pemberian hak oleh Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 22, Pasal 31, Pasal 37, dan Pasal 41 Undang-Undang Pokok Agraria. Pemberian Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai atas tanah Negara diberikan dengan Surat Keputusan Pemberian Hak oleh

⁴ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043, Pasal 35 ayat (1).

⁵ Harsono, *op cit (b)*, hal. 267.

pejabat yang berwenang dalam hal ini melalui Surat Keputusan Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang berwenang dan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kotamadya, menurut ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Keharusan mendaftarkan ini diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan sistem publikasi yang dipergunakan adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA⁶.

Pasal 4 ayat (1) 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, menentukan bahwa sebelum mengajukan permohonan hak, pemohon harus menguasai tanah yang dimohon dibuktikan dengan data yuridis dan data fisik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya dalam ayat (2) disebutkan bahwa dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah Hak Pengelolaan, pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan.

Hak Pengelolaan hanya dapat diperoleh di atas tanah Negara. Apabila diatas tanah itu masih ada hak-hak pihak lain, maka calon pemegang Hak Pengelolaan wajib membebaskan terlebih dahulu hak atas tanah itu dengan membayar ganti rugi⁷.

Hak Pengelolaan adalah Hak Menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya⁸. Dan sebagai pemegang

⁶ *Ibid*, hal. 554

⁷ Arie Sukanti Hutagalung, (a), "Kolom Gelora Senayan", *Majalah Gatra*, 18 Februari 2006, hal. 71.

Hak Pengelolaan suatu instansi, jawatan maupun daerah mempunyai kewenangan sebagai berikut :⁹

1. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
2. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan usahanya;
3. Menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Pemberian hak kepada pihak ketiga dapat berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai. Pemberian hak itu dilakukan oleh pejabat Badan Pertanahan Nasional atas usul pemegang Hak Pengelolaan.

Terkait masalah pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Negara tersebut dalam kasus sengketa hak atas tanah PT Indobuildco milik Hotel Hilton (sekarang bernama Hotel The Sultan) melawan Sekretariat Negara RI selaku pemegang Hak Pengelolaan kawasan Gelanggang Olahraga Senayan yang sekarang dikenal dengan Gelanggang Olahraga Bung Karno. Pada tahun 1971 PT Indobuildco diberi tugas oleh Pemerintah DKI Jakarta untuk membangun Gedung Konferensi (*Conference Hall*) yang bertaraf internasional yang sudah harus selesai tahun 1974 untuk dipergunakan dalam suatu event internasional yaitu Konferensi PATA. Setelah memenuhi seluruh syarat dan kewajibannya, PT Indobuildco mengajukan permohonan hak melalui Kantor Sub Direktorat Agraria setempat (sekarang Kantor

⁸ Ketentuan Umum Pasal 1 butir 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

⁹ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya.

Pertanahan Jakarta Pusat) atas tanah seluas 13 Ha (Tigabelas hektar). Permohonan tersebut dikabulkan dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 181/HGB/Da/72 tanggal 3 Agustus 1972 tentang pemberian Hak Guna Bangunan kepada PT Indobuildco untuk jangka waktu 30 (Tigapuluh) tahun.

Untuk memenuhi ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah, PT Indobuildco mendaftarkan pemberian hak tersebut pada Kantor Sub Direktorat Agraria setempat (sekarang Kantor Pertanahan Jakarta Pusat) dan terbitlah Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 20/Gelora untuk jangka waktu 30 (Tigapuluh) tahun. Selanjutnya untuk kepentingan praktis dan perhitungan bisnis sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 20/Gelora tersebut kemudian dipecah menjadi sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 26 dan 27/Gelora pada tahun 1973.

Dua bidang tanah Hak Guna Bangunan dengan Nomor 26/Gelora dan Hak Guna Bangunan Nomor 27/Gelora yang terletak di Kelurahan Gelora, Kecamatan Tanah Abang, Jakarta Pusat merupakan bagian dari kompleks Gelanggang Olahraga Bung Karno seluas 143.000m² (Seratus empat puluh tiga ribu meter persegi) yang berada dalam pengelolaan Yayasan Gelanggang Olahraga Bung Karno (dahulu Yayasan Gelora Senayan).

Kasus ini bermula ketika Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 169/HPL/BPN/89 tanggal 15 Agustus 1989 tentang pemberian Hak Pengelolaan atas nama Sekretariat Negara Republik Indonesia Cq Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan, dimana tanah Hak Guna Bangunan Nomor 26/Gelora dan Hak Guna Bangunan Nomor 27/Gelora yang telah terdaftar atas nama PT Indobuildco dan yang baru akan berakhir haknya pada tahun 2003, dimasukkan kedalam Hak Pengelolaan tersebut. PT Indobuildco menguasai tanah sengketa berdasarkan Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan oleh Department Dalam Negeri Cq. Direktorat Jenderal Agraria berdasarkan Surat Keputusan SK 181/HGB/DA/1972 tanggal 4 Maret 1972 untuk jangka waktu 30 tahun yang akan berakhir pada tanggal 4 Maret 2003.

Untuk memenuhi ketentuan PP Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah khususnya Pasal 27 yang mengatur tentang perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan, maka pada tanggal 10 Januari 2000 sebelum 2 tahun berakhirnya jangka waktu berlakunya kedua Hak Guna Bangunan tersebut oleh PT Indobuildco sebagai pemegang Hak Guna Bangunan yang telah memenuhi semua kewajiban dan persyaratannya mengajukan permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan Nomor 26/Gelora dan Hak Guna Bangunan Nomor 27/Gelora tersebut.

Atas dasar pertimbangan bahwa semua syarat telah dipenuhi sebagaimana ternyata dalam Pasal 26 PP Nomor 40 Tahun 1996, maka berdasarkan Surat Keputusan Pemberian Perpanjangan Hak Guna Bangunan yaitu berdasarkan Surat Keputusan kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional DKI Jakarta Nomor 016/10/550.2-09.01-2002 tanggal 13 Juni 2002 dan Keputusan Nomor 017/11-570.2-09.01-2002 tanggal 13 Juni 2002, terhitung sejak tanggal berakhirnya Hak Guna Bangunan Nomor 26/Gelora dan Hak Guna Bangunan Nomor 27/Gelora untuk jangka waktu 20 tahun yaitu sampai dengan 4 Maret 2023.

Perpanjangan atas kedua sertifikat tersebut kemudian menimbulkan masalah hukum antara PT Indobuildco dengan Sekretariat Negara Cq Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan selaku pemegang Hak Pengelolaan. Pemberian perpanjangan Hak Guna Bangunan tersebut diberikan tanpa disertai dengan rekomendasi atau izin dari pemegang Hak Pengelolaan Nomor 1/Gelora dalam hal ini adalah Sekretariat Negara Republik Indonesia. Lalu pada akhirnya kemudian menimbulkan sengketa antara Sekretariat Negara Republik Indonesia dengan PT Indobuilco dimana Sekretariat Negara Republik Indonesia menempuh upaya hukum melalui jalur pidana yaitu sangkaan melanggar ketentuan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dan melaporkannya ke Kejaksaan Republik Indonesia, sedangkan PT Indobuilco menempuh jalur perdata dengan menggugat melalui Pengadilan Negeri Jakarta Selatan berkaitan dengan masalah perpanjangan sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 26/Gelora dan 27/Gelora tersebut.

Universitas Indonesia

PT Indobuildco mengajukan gugatan terhadap Badan Pertanahan Nasional selaku Tergugat I, Sekretariat Negara Cq Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan selaku Tergugat II, Kejaksaan Agung Republik Indonesia selaku Tergugat III, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) DKI Jakarta selaku Turut Tergugat I, dan Kantor Pertanahan Jakarta Pusat selaku Turut Tergugat II melalui Pengadilan Negeri Jakarta Selatan berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Nomor 952/Pdt.G/2006/PN.Jak-Sel tertanggal 4 Januari 2007. Selanjutnya atas putusan tersebut, Pihak Tergugat dan Turut Tergugat mengajukan banding melalui Pengadilan Tinggi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI) Jakarta berdasarkan Putusan Nomor 262/PDT/2007/PT.DKI tertanggal 22 Agustus 2007. Saat ini kasus tersebut telah mendapat putusan *inkracht* atau putusan berkekuatan hukum tetap yaitu dengan diputuskannya Putusan Mahkamah Agung (MA) Nomor 270/K/PDT/2008 tertanggal 2 Desember 2008.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, penulis tertarik untuk memilih kasus sengketa antara PT Indobuilco dengan Sekretariat Negara Republik Indonesia tersebut dengan judul **ANALISIS KASUS PUTUSAN MA NOMOR 270 K/PDT/2008 JO PUTUSAN PT NOMOR 262/PDT/2007/PT.DKI JO PUTUSAN PN NOMOR 952/Pdt.G/2006/PN. Jak-Sel BERKAITAN DENGAN PERPANJANGAN SERTIPIKAT HAK GUNA BANGUNAN NOMOR 26/GELORA DAN 27/GELORA ATAS NAMA PT INDOBUILDCO.**

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang, pokok permasalahan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah pemberian perpanjangan HGB Nomor 26/Gelora dan HGB Nomor 27/Gelora yang diberikan oleh Kepala Kanwil Badan Pertanahan Nasional DKI Jakarta telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

2. Apakah Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 169/HPL/BPN/89 tanggal 15 Agustus 1989 tentang Pemberian Hak Pengelolaan atas nama Sekretariat Negara Republik Indonesia Cq Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan mempunyai kekuatan hukum mengikat terhadap HGB Nomor 26/Gelora dan HGB Nomor 27/Gelora

1.3 Metode Penelitian

Metode merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada dalam suatu penelitian yang berfungsi untuk mengembangkan ilmu pengetahuan¹⁰. Metodologi dalam suatu penelitian berfungsi sebagai suatu pedoman bagi ilmuwan dalam mempelajari, menganalisis dan memahami suatu permasalahan yang sedang dihadapi.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah metode penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap asas-asas dan sistematika hukum yang berkaitan dengan masalah terkait. Tipologi penelitian ini adalah bersifat eksplanatoris dikarenakan akan menguraikan secara lebih mendalam mengenai masalah pemberian perpanjangan Hak Guna Bangunan serta kaitannya dengan Hak Pengelolaan. Penelitian ini bersifat mempertegas hiptesa yang ada.

Metode pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif melalui pendekatan histori, penafsiran undang-undang, dan perbandingan undang-undang, dengan berupaya mempergunakan data yang menitikberatkan kepada peraturan-peraturan yang berlaku serta literatur-literatur yang relevan dengan topik yang dibahas.

Jenis data yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah data sekunder. Data sekunder akan dihimpun melalui penelitian kepustakaan sehingga didapatkan:

1. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur dan berkaitan dengan masalah Pertanahan.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1989), hlm.7.

2. Bahan hukum sekunder untuk memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yang dapat terdiri dari buku-buku, artikel, dan tesis yang membahas dan terkait dengan permasalahan pertanahan.
3. Bahan hukum tersier yang digunakan untuk menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, contohnya seperti kamus, buku pegangan serta internet yang seluruhnya dapat disebut sebagai bahan referensi.

Analisis data yang digunakan adalah dengan pendekatan kualitatif sebagai hasil pengumpulan data sekunder sehingga nantinya dapat ditarik kesimpulan yang dikaitkan dengan teori-teori, konsep yang mempunyai relevansi untuk menjawab rumusan permasalahan dalam penulisan tesis ini.

1.4 Sistematika Penulisan

Hasil penelitian ini disusun dalam sebuah tesis yang terdiri dari tiga bab, yang secara ringkas disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I merupakan Pendahuluan.

Bab ini menguraikan tentang latar belakang yang menjadi alasan penulisan tesis ini, pokok permasalahan yang berisi uraian masalah apa yang dibahas dalam tesis ini, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II mengenai Pembahasan, yang akan dibagi dalam tiga sub bab yaitu sebagai berikut :

Sub Bab II.1 mengenai Tinjauan Umum Hak-Hak Atas Tanah, Hak Guna Bangunan dan Hak Pengelolaan

Sub Bab II.2 mengenai Analisis Terhadap Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan dan Pemberian Perpanjangan Hak Guna Bangunan Kepada PT Indobuildco.

Sub Bab II.3 mengenai Analisis pemberian Hak Pengelolaan Nomor 1/Gelora Kepada Sekretariat Negara Republik Indonesia Cq Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan.

BAB III merupakan Penutup

Pada bab terakhir ini berisi kesimpulan yang diperoleh dari hasil penulisan tesis ini, termasuk berisi saran dari Penulis.

