

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dasar Hukum yang mengatur sebagai regulasi di bidang pertanahan berlandaskan pada landasan konstitusi Negara yaitu Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan “Bumi air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan bagi kemakmuran rakyat”. Peraturan pelaksanaan dari ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau disebut juga Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), serta dijabarkan dalam berbagai peraturan organik dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri atau Keputusan pejabat lain.

Dalam rangka pemanfaatan tanah yang ditujukan untuk mencapai kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Pada Pasal 2 UUPA dinyatakan “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan rakyat”.¹ Pengertian dikuasai dalam Pasal 2 ayat (1) bukan dalam arti memiliki, sebab Negara menurut konsepsi hukum tanah kita tidak bertindak sebagai pemilik.² Selanjutnya

¹ Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria

² A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: CV.Mandar Maju, 1998)

bahwa hak menguasai Negara mempunyai wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.³

Atas dasar kewenangan tersebut, Pasal 4 UUPA mengatur adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan oleh Negara kepada subjek hukum yaitu orang atau badan hukum (subjek hukum), dengan kewenangan untuk mempergunakan tanah tersebut sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada subjek hukum diatur dalam pasal 16 UUPA yang terdiri dari: 1) Hak Milik, 2) Hak Guna Usaha, 3) Hak Guna Bangunan, 4) Hak Pakai, 5) Hak Sewa, 6) Hak Membuka Tanah, 7) Hak Memungut Hasil Hutan, dan 8) Hak-hak lain serta hak-hak yang sifatnya sementara, misalnya: Hak Pengelolaan, sedang hak-hak yang sifatnya sementara adalah hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Hak Pengelolaan yang kini diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No 1 tahun 1977 memberikan wadah kepada land *consolidation* (*urban & rural land consolidation*) sehingga urban landform tidak menjadi monopoli atas tanah-tanah

³ Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria

tersebut.⁴ Pengaturan tentang hak pengelolaan ini lebih lanjut diatur dalam ketentuan-ketentuan lainnya yang akan dijelaskan dalam tesis ini.

Aturan lebih lanjut mengenai Hak Pengelolaan tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 1/1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan dan Pendaftarannya dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dengan Hak Pengelolaan.

Selain mengenai pengertian, subjek, terjadinya pembebanan, peralihan dan hapusnya Hak Pengelolaan, hal yang perlu diperhatikan adalah menyangkut masalah status tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pengelolaan. Ketentuan dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 1/1977 menyebutkan bahwa Hak Pengelolaan yang berasal dari pengkonversian hak penguasaan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria (PMA) No. 9/1965 tentang “Pelaksanaan Konversi hak penguasaan atas tanah Negara dan ketentuan tentang kebijaksanaan selanjutnya” yang memberi wewenang sebagaimana tersebut dalam ayat (1) diatas dan yang telah didaftarkan di kantor Sub Direktorat Agraria setempat serta sudah ada sertifikanya.

Pada Peraturan Menteri Agraria (PMA) No. 9/1965 tentang “Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan tentang Kebijakan

⁴ Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Taun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesain Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya dinyatakan ”Bagian-Bagian Hak Pengelolaan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah, Lembaga, Instansi dan atau Badan-Badan Hukum (milik) Pemerintah untuk pembangunan wilayah pemukiman, dapat diserahkan kepada pihak ketiga dan diusulkan kepada pihak ketiga dan diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri atau Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan untuk diberikan dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai sesuai dengan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang telah dipersiapkan oleh Pemegang Hak Pengelolaan yang bersangkutan.

Selanjutnya dinyatakan: hak penguasaan atas tanah Negara sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 8 Tahun 1953, yang diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat dan daerah-daerah Swatantra sebelum berlakunya peraturan ini sepanjang tanah-tanah tersebut hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi hak pakai, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan.⁵ Selanjutnya, jika tanah Negara sebagai dimaksud dalam Pasal 1, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut di atas dikonversi menjadi hak pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan 6, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan.⁶

Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.⁷ Hak pengelolaan adalah hak untuk menguasai atas tanah yang langsung dikuasai oleh Negara yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk: merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan, menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga dengan hak pakai dengan jangka waktu 6 tahun serta menerima uang pemasukan dan/atau uang wajib

⁵ Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah

⁶ Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah.

⁷ Pasal 1 butir 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertahanan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dengan Hak Pengelolaan.

tahunan.⁸ Hak pengelolaan (hak menguasai Negara) ini adalah salah satu jenis hak-hak lain yang sifatnya sementara tidak terdapat istilahnya dalam sistem UUPA, namun dalam pasal 2 ayat (4) UUPA dinyatakan “Hak Menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.

PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero) sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) bergerak di bidang Jasa Kepelabuhanan yang berada di kota Medan Kecamatan Medan-Belawan. Sebagai perusahaan yang bergerak di bidang Jasa Kepelabuhanan, maka status hak atas tanah yang dikuasainya dan diusahainya sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 1/1977 adalah Hak Pengelolaan dan ketentuan-ketentuan lainnya.

Hak Pengelolaan yang dimiliki oleh PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero) Cabang Belawan menjalani proses yang cukup panjang yaitu sejak dikelola oleh Perusahaan Belanda sampai dengan tahun 1945 yang disebut dengan Haven bedrijf berdasarkan Stb 1918 No. 99.⁹ Tahun 1951-1964 Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 55 tahun 1951 tanggal 30 Agustus 1951 tentang peraturan perbaikan pelabuhan. Dalam Peraturan Pemerintah (PP) tersebut, pimpinan pelabuhan disebut penguasa pelabuhan yang bertanggungjawab langsung kepada Menteri Perhubungan.

⁸ Muhammad Yamin, *Beberapa Dimensi Filosofis Hukum Agraria*, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2003), hal. 33

⁹ Lembaran Negara Netherlance-Indie No.99 Tahun 1918 mengatur Penentuan Batas Pelabuhan Sumatera Timur. Penetapan Batas-Batas Tanah di Pelabuhan Belawan.

Berdasarkan Perpu tentang Perusahaan Negara, pada tahun 1961 melalui PP 104/1961, Pemerintah mendirikan Badan Pimpinan Umum Pelabuhan dan PP 115 s.d 22 tahun 1961 tentang berdirinya Perusahaan Negara (PN) Pelabuhan Daerah I s.d VII. PN Pelabuhan Daerah I berkedudukan dan berkantor di Belawan.

Sejak tahun 1964 s.d 1969, berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 18 tahun 1964, kebijakan institusi perusahaan adalah sebagai berikut:

- a. Untuk menjalankan fungsi pemerintah dan pengendalian operasional pelabuhan, dibentuk organisasi yang disebut Port Authority (PA) yang merupakan bagian dari organisasi dan administrasi Departemen Perhubungan Laut.
- b. Organisasi pemeliharaan fasilitas, peralatan dan pelayanan jasa pelabuhan dilaksanakan oleh Perusahaan Negara (PN) yang khusus dibentuk untuk perusahaan pelabuhan.
- c. Dari pelabuhan yang sekitar 100 pelabuhan dikelompokkan dalam perusahaan Negara pelabuhan.

Pada tahun 1969 s.d 1983, dengan dimulainya pelaksanaan Pelita I oleh Pemerintah Orde Baru, pemerintah merasa perlu menata ulang pelabuhan, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 1 tahun 1969 yang menyatukan fungsi regulator dan operator dalam satu institusi yang disebut Badan Pengusahaan Pelabuhan (BPP). Dengan demikian diharapkan, pemerintah dapat berperan sebagai regulator, operator dan dinamisator. Badan Pengusahaan Pelabuhan dipimpin oleh Administrator Pelabuhan (ADPEL) untuk pelabuhan strategis, sedang pelabuhan lainnya dipimpin Kepala Pelabuhan (KEPPEL).

Tahun 1983 s.d 1992 berubah nama menjadi Perusahaan Umum (Perum) Pelabuhan I, dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) 11/1983 tentang Pembinaan Kepelabuhanan dan Peraturan Pemerintah (PP) No.14 s.d 17 tahun 1983 tentang Perusahaan Umum Pelabuhan I s.d IV Jo. PP 4-7/1985 dan Peraturan Pemerintah (PP) 23/1985 tentang perubahan Peraturan Pemerintah (PP) 11/1983.

Selanjutnya sejak tahun 1992 s.d sekarang, Pemerintah mengharapkan agar Perum Pelabuhan I s.d IV dapat meningkatkan perannya sebagai korporat dalam mengelola pelabuhan secara komersial. Dengan demikian diharapkan pelayanan kepada pengguna jasa pelabuhan akan dititik beratkan pada aspek komersial sehingga pelayanan kepada pengguna jasa dapat lebih ditingkatkan.

Sehubungan dengan itu pada tahun 1992 Pemerintah merubah status Perum Pelabuhan I-IV menjadi PT (Persero) Pelabuhan Indonesia I-IV. PT (Persero) Pelabuhan Indonesia I berdiri berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No. 56 tahun 1991 tanggal 19 Oktober 1991 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Pelabuhan I menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) selanjutnya dikukuhkan dengan akte Notaris Imas Fatimah, SH.¹⁰

Bahwa sejak tahun 1969 s/d 1992 (sejak PN Pelabuhan, Badan Pengusaha Pelabuhan dan Perum Pelabuhan) dasar pengusahaan tanah pelabuhan adalah Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Perhubungan Nomor 191 tahun 1969 dan No. SK.83/0/1969 tanggal 27 Desember 1969 tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah

¹⁰ Belawan Information, Tahun 2008, hal 2-5

Untuk Keperluan Pelabuhan.¹¹ Selanjutnya diperbaharui dengan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Perhubungan No. 14 Tahun 1982 dan Nomor KM. 70/AL.101/PHB.82 tanggal 14 Januari 1982 tentang Batas-Batas Daerah Lingkungan Kerja Pelabuhan Belawan.¹²

Berdasarkan Surat Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Laut Nomor: DPP 30/4/19 tanggal 23 November 1981 tentang Pelimpahan Wewenang Untuk Mengurus Hak Pengelolaan Atas Tanah Daerah Lingkungan Kerja Pelabuhan Diwilayah Usaha Badan Pengusahaan Pelabuhan I.

Pada Diktum PERTAMA SK Dirjenhubla tersebut di atas disebutkan: “Menunjuk Administrator Pelabuhan Belawan selaku Direksi Perusahaan Negara (P.N) Pelabuhan Daerah I untuk bertindak atas nama Direktorat jenderal Perhubungan laut Departemen Perhubungan mengurus Hak Pengelolaan atas tanah daerah lingkungan kerja Pelabuhan Belawan dengan Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri baik pada

¹¹ Pasal 4 Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Perhubungan Nomor 191 Tahun 1969 dan Nomor SK.83/0/1969 tanggal 27 Desember 1969 menyatakan ayat 1 “Tanah yang terletak dalam lingkungan kerja pelabuhan diserahkan dengan hak pengelolaan kepada Departemen Perhubungan”, ayat 2 “ Hak Pengelolaan tersebut Pasal 4 memberi wewenang untuk: a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah-tanah yang bersangkutan dengan memperhatikan rencana tata guna tanah. b. Menggunakan tanah-tanah itu untuk keperluan pelaksanaan tugas instansi yang mengurus pelabuhan yang bersangkutan. c. Memberikan tanah-tanah itu dengan hak pakai termasuk dalam Pasal 41 s/d 43 Undang –Undang Pokok Agraria kepada pihak ketiga yang memerlukannya menurut ketentuan Pasal 6.

¹² Diktum KETIGA menyatakan: 1. Areal tanah yang sebagaimana disebut dalam diktum PERTAMA, ditetapkan sebagai daerah lingkungan kerja pelabuhan. 2) Areal tanah yang merupakan daerah kerja pelabuhan diberikan dengan Hak Pengelolaan kepada Departemen Perhubungan atau instansi yang ditunjuk oleh Menteri Perhubungan. Untuk pemberian hak pengelolaan sampai dengan perolehan sertifikatnya akan diselesaikan menurut tata cara berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. 3) Hak Pengelolaan tersebut diatas member wewenang kepada Menteri Perhubungan untuk: a) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan; b) Menggunakan tanah tersaebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya; c) Menyerahkan bagian-bagian pada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh Menteri Perhubungan atau pejabat yang ditunjuk, yang meliputi segi-segi peruntukan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga tersebut dilakukan oleh pejabat agraria yang berwewenang sesuai dengan perundangan yang berlaku. d) Memberikan izin bangunan kepada pihak ketiga dengan memperhatikan saran dari Pemerintah Kotamadya Daerah tingkat 2 Medan.

tingkat Kantor Agraria Kotamadya/Kabupaten dan direktorat Agraria Propinsi maupun tingkat pusat.

Selanjutnya pada Diktum KEDUA disebutkan: Wewenang yang diberikan meliputi tugas untuk :

- a. Mengurus permohonan hak pengelolaan sampai diterimanya Surat Keputusan pemberian Hak Pengelolaan dari Menteri Dalam Negeri Cq. Direktur Jenderal Agraria.
- b. Mendaftarkan Hak Pengelolaan atas tanah tersebut sampai diterimanya Sertifikat Hak Pengelolaan.
- c. Menyimpan asli surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pemberian Hak Pengelolaan dan sertifikat Hak Pengelolaan atas tanah pada Pelabuhan Induk dan menyampaikan copynya pada masing-masing pelabuhan, direktorat jenderal Perhubungan laut c.q. Direktorat Pelabuhan dan Pengerukan dan Departemen Perhubungan c.q. Biro Hukum dan Hubungan Luar Negeri.

Bahwa sejak keluarnya Peraturan Menteri Agraria (PMA) No. 1 Tahun 1966 tanggal 5 Januari 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan yang menetapkan hak pengelolaan itu harus didaftarkan di kantor pendaftaran tanah, tanah pelabuhan Belawan belum didaftarkan sampai dengan tahun 1992, walaupun sudah ada Surat Keputusan Dirjendhubla tersebut di atas yang melimpahkan wewenang untuk mengurus hak pengelolaan atas tanah daerah lingkungan pelabuhan di wilayah BPP I kepada Administrator Pelabuhan Belawan selaku Direksi Perusahaan Negara Pelabuhan I, bahkan sampai terjadi perubahan status menjadi Perusahaan Umum (Perum) Pelabuhan I pada tahun 1991.

Sesuai dengan Keputusan Bersama Menteri dalam Negeri dan Menteri Perhubungan Nomor 14 tahun 1982 dan Nomor: KM.70/AL.101/PHB. 82 tanggal 14 Januari 1982 tentang Batas-Batas Daerah Lingkungan kerja Pelabuhan Belawan pada Diktum PERTAMA butir 2 dinyatakan bahwa “Batas-batas daratan dan perairan tersebut dalam angka 1 sebagaimana diuraikan dalam Peta Batas yang disetujui oleh Gubernur Kepala daerah Tingkat I Sumatera Utara dan merupakan lampiran yang tidak terpisahkan dengan Keputusan bersama ini dengan ketentuan bahwa daratan adalah seluas 2.217,95 (dua ribu dua ratus tujuh belas Sembilan puluh lima perseratus) Ha.

Pada tahun 1993, dilakukan pendaftaran tanah kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui BPN Kota Medan untuk memperoleh Sertifikat Hak Pengelolaan, luasnya adalah 388,36 (tiga ratus delapan puluh delapan koma tiga puluh enam) ha atas nama PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero) yang terdiri dari 4 (empat) Sertifikat Hak Pengelolaan.¹³

Sebagaimana diketahui bahwa PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero) adalah perusahaan perseroan yang selanjutnya disebut Persero adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % sahamnya dimiliki oleh Negara yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

Sebagaimana dimaksud tentang Pengertian Hak Pengelolaan adalah memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk: a) merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan, b) menggunakan tanah tersebut untuk keperluan

¹³ Luas Hak Pengelolaan tersebut terdiri dari 4 (empat) sertifikat dengan rincian yaitu Sertifikat Hak Pengelolaan No.1, Kelurahan Belawan 1 seluas 278,15 ha, Sertifikat Hak Pengelolaan No.1 Kelurahan Belawan Bahagia seluas 0.49 ha, Sertifikat Hak Pengelolaan No.1, Kelurahan Belawan Sicanang seluas 1.36 ha, Sertifikat Hak Pengelolaan No.2 Kelurahan Belawan Sicanang seluas 9.36 ha masing-masing terbit tanggal 3 Maret 1993.

pelaksanaan usahanya, c) menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang, sesuai peraturan perundangan yang berlaku.

Dalam pelaksanaannya untuk penyerahan bagian hak pengelolaan tersebut sebagaimana disebutkan pada pengertian hak pengelolaan khususnya huruf c diatas, PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero) menyerahkannya kepada pihak ketiga, ada hal-hal yang perlu diperhatikan seperti jenis hak, bentuk penyerahan penggunaannya, pengurusan hak dan jangka waktu penyerahannya apakah sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku tentang penyerahan penggunaan tanah bagian Hak Pengelolaan.

Dengan demikian, peneliti tertarik untuk meneliti apakah pelaksanaan penyerahan bagian Hak Pengelolaan PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero) Cabang Belawan sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Sebagai salah satu Badan Usaha Milik Negara (BUMN), PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero) mengelola asset negara dalam bentuk kekayaan negara yang telah dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.¹⁴

¹⁴ Pasal 1 butir 2 dan 10 Undang-Undang no.19 Tahun 2003 tanggal 19 Juni 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero) Cabang Belawan yang merupakan salah satu cabang dari PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero) sendiri dalam rangka operasionalisasi dan managemennya berada di bawah pembinaan Menteri Negara BUMN, oleh sebab itu apabila asset negara tersebut hendak dilepaskan harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari Menteri Negara BUMN.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang dan kenyataan tersebut di atas, maka pokok permasalahan dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hak pengelolaan PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero) Cabang Belawan?
2. Bagaimana pelaksanaan penyerahan bagian tanah hak pengelolaan PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero) Cabang Belawan kepada pihak ketiga?
3. Apakah yang menjadi hambatan-hambatan dalam pelaksanaan hak pengelolaan PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero) Cabang Belawan yang telah diserahkan kepada pihak ketiga?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini sehubungan dengan permasalahan diatas adalah:

1. Untuk mengetahui pengaturan hak pengelolaan PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero) Cabang Belawan.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan penyerahan bagian tanah hak pengelolaan PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero) Cabang Belawan kepada pihak ketiga.
3. Untuk mengetahui hambatan-hambatan dalam pelaksanaan hak pengelolaan PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero) Cabang Belawan yang telah diserahkan kepada pihak ketiga.

D. Manfaat Penelitian

Di samping tujuan yang hendak dicapai seperti tersebut di atas, maka penelitian ini juga diharapkan mempunyai manfaat, yang antara lain:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan dalam pemanfaatan dan penyerahan penggunaan bagian dari areal hak pengelolaan PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero) Cabang Belawan
2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat digunakan:
 - a. Sebagai pedoman dan masukan atau informasi kepada pemerintah Badan Pertanahan Nasional (BPN) guna menentukan kebijakan dan langkah-langkah untuk mencegah masalah yang timbul atas penguasaan tanah areal hak pengelolaan pelabuhan dan penyerahan bagian hak pengelolaan kepada pihak ketiga.

- b. Untuk memberikan informasi kepada PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero) Cabang Belawan dan pengguna tanah tersebut berkaitan dengan penyerahan bagian dari areal hak pengelolaan.

E. Keaslian Penelitian

Sepanjang yang telah ditelusuri dan diketahui dari hasil-hasil penelitian yang sudah ada atau yang sedang dilaksanakan tentang “Pelaksanaan Hak Pengelolaan Atas Tanah Pada PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero) Cabang Belawan” belum pernah dilakukan penelitian. Maka penelitian ini asli baik dari segi materi, objek penelitian, maupun lokasi penelitian, dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah atau secara akademik.

Berdasarkan hal tersebut diatas, objek kajian dalam penelitian ini merupakan suatu permasalahan yang belum tersentuh secara komprehensif dalam suatu penelitian ilmiah. Oleh karenanya, penelitian ini merupakan sesuatu yang baru dan asli sesuai dengan asas-asas keilmuan yang jujur, rasional, objektif dan terbuka terhadap masukan dan kritik yang konstruktif terkait dengan data dan analisis dalam penelitian ini.

F. Kerangka Teori dan Konsepsional

Hukum pada dasarnya adalah sesuatu yang abstrak, tetapi dalam manifestasinya bias terwujud konkrit. Hukum baru dapat dinilai baik jika akibat-akibat yang dihasilkan dari

penerapannya adalah kebaikan, kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan berkurangnya penderitaan.¹⁵

Menurut teori konvensional, tujuan hukum adalah mewujudkan keadilan (*Rechtsgeherctigheid*), kemanfaatan (*rechtsutiliteit*) dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*).¹⁶

Menurut Satjipto Raharjo, hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti ditentukan keleluasaan dan kedalamannya. Kekuasaan yang demikian disebut hak. Tetapi tidak disemua kekuasaan dalam masyarakat disebut sebagai hak, melainkan hanya kekuasaan tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu pada seseorang.¹⁷

Sebagai objek hukum, hukum senantiasa dilihat dan dipahami berdasarkan metode dan cara pandang seseorang. Seperti halnya bahwa hukum selalu dipandang memiliki nilai-nilai moral yang idealis yang memiliki pandangan keadilan bias di dapat melalui penerapan hukum secara konsisten. Sehingga dengan menerapkan hukum, maka akan terbentuk di masyarakat nilai-nilai yang diinginkan oleh hukum tersebut. Pandangan lain berpendapat bahwa hukum dipergunakan kepada usaha untuk mencapai tujuan-tujuan serta memenuhi kebutuhan yang konkrit dalam masyarakat. Pandangan ini memahami hukum sebagai alat untuk mengatur masyarakat.¹⁸

¹⁵ Lili Rasjidi dan I B. Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993), hal. 79.

¹⁶ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta: PT. Gunung Agung Tbk, 2002) hal. 85

¹⁷ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, cetakan V, 2000), hal. 53

¹⁸ Ibid, hal. 6

Ketentuan mengenai permasalahan tanah telah diatur dalam Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria biasa disebut UUPA yang merupakan ketentuan-ketentuan pokok dari seluruh mengenai pertanahan di Indonesia yang bertujuan untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agrarian nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat petani dalam perwujudan masyarakat yang adil dan makmur, meletakkan dasar-dasar untuk kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan serta meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi masyarakat seluruhnya.¹⁹

Alasan objektif yang mengharuskan segera diciptakannya hukum pertanahan baru yang bersifat nasional adalah sebagai berikut:

1. Faktor formil, bahwa hukum agraria yang berlaku masih merupakan keadaan peralihan dan bersifat sementara berdasarkan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945.
2. Faktor materiil, bahwa hukum yang masih berlaku mempunyai sifat dualisme dan pluralisme baik terhadap haknya maupun subjeknya. Menurut haknya, disamping hukum agrarian yang asli di Indonesia (hukum ada) yang mempunyai dasar kolektif dan mengandung corak privat, tetapi ada juga yang bercorak kolektif, sedangkan

¹⁹ J. Kartini Soedjendro, *Perjanjian Peralihan Hak atas Tanah yang Berpotensi Konflik*, (Jakarta: Kanisius, 2001), hal 64. Pembentukan Hukum Agraria Nasional ini sebagai perombakan hukum agraria kolonial berkaitan erat dan sejalan dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkeraman penjajah Kolonial Belanda. Sebagai akibatnya, masih ada beberapa peraturan agrarian buatan Belanda masih digunakan di Indonesia. Untuk itu perlu dibuat peraturan baru yang sesuai dengan masyarakat Indonesia.

menurut subjeknya ada perbedaan antara hak bagi orang Indonesia asli dengan tidak asli.²⁰

Hak Pengelolaan tidak terdapat istilahnya dalam sistem UUPA, tetapi lembaga yang dimaksud sudah ada jauh sebelum UUPA diundangkan. Hak Pengelolaan ini banyak sudah diterbitkan kepada daerah-daerah otonom, pelabuhan, badan-badan otorita, seperti otorita Pulau Batam, dan lain sebagainya.²¹

Dalam Peraturan Menteri Agraria (PMA) Nomor 9 tahun 1965 ditetapkan Konversi hak Penguasaan atas Tanah Negara dan ketentuan-ketentuan kebijaksanaan selanjutnya.²²

Pasal 1, dinyatakan Hak Penguasaan (vide PP 8 tahun 1953 yang dipergunakan untuk keperluan sendiri dari departemen-departemen, direktorat-direktorat dan daerah swatantara dikonversi menjadi Hak Pakai.²³

Pasal 2 menetapkan jika selain untuk instansi sendiri tanah tersebut juga dimaksudkan untuk dapat diberikan dengan suatu hak kepada pihak ketiga maka Hak Penguasaan itu dikonversi menjadi Hak Pengelolaan dan berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan instansi yang bersangkutan. Hak pengelolaan itu harus didaftarkan baik yang sebelumnya sudah ada hak maupun yang belum ada haknya.

Pasal 6 menyatakan luas Hak Pengelolaan itu sebagai berikut:

- a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut.
- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.

²⁰ Ibid, 66

²¹ Parlindungan, A.P, *Op. Cit*, hal.267

²² Ibid, hal 270

²³ Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria No.9 tahun 1965 tentang Kebijakan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan selanjutnya.

- c. menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak pakai yang berjangka waktu 6 (enam) tahun.
- d. menerima uang pemasukan/ganti rugi dan atau uang wajib tahunan, dengan pembatasan bahwa wewenang itu luasnya maksimum 1000M2 hanya untuk warganegara Indonesia dan badan-badan hukum Indonesia.

Mengenai luasnya Hak Menguasai dari Negara tercantum dalam pasal 2 ayat 2 UUPA, yaitu: Hak Menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Selanjutnya oleh Pemerintah ditetapkan lagi Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 tahun 1966 tentang Pendaftaran hak pakai dan Hak Pengelolaan tanggal 5 Januari 1966, yang menetapkan bahwa Hak Pengelolaan itu harus didaftarkan di Kantor Pendaftaran Tanah.²⁴

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1974 tentang Ketentuan mengenai penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan.²⁵ Dengan mengubah seperlunya ketentuan dalam PMA No. 9 tahun 1965 maka pasal 2 ayat (1) dinyatakan :

²⁴ Parlindungan, A.P, *Op. Cit*, hal.21

²⁵ Pasal 2 Peraturan Menteri Ketentuan Agraria No.9 Tahun 1965 tentang Kebijakan Konversi Hak Pengelolaan atas Tanah Negara dan Ketentuan tentang kebijakan selanjutnya.

- a. merencanakan peruntukkan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.
- c. Menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah-tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, sesuai dengan peraturan agraria yang bersangkutan.

Sebagaimana dikemukakan diatas bahwa Hak Pengelolaan adalah suatu hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilahnya dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), dan khusus hak ini demikian pula luasnya terdapat diluar ketentuan dari UUPA. Secara tidak langsung pasal 2 ayat 4 menyatakan bahwa dari Hak Menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum dapat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah. Dari uraian ayat 4 tersebut ternyata ada kemungkinan dibuka untuk menerbitkan suatu hak baru yang yang namanya ketika itu belum ada tetapi merupakan suatu delegasi pelaksanaan kepada daerah-daerah otonom dan masyarakat hukum adat.

Untuk delegasi wewenang pelaksanaan Hak Menguasai Negara itu disebutkan oleh peraturan yang ada sebagai hak pengelolaan, sedangkan untuk delegasi pelaksanaan wewenang Hak Menguasai Negara kepada masyarakat hukum adat belum ada peraturan yang mengaturnya sehingga masih menjadi *sustu das sollen*, sungguhpun UUPA cukup fleksibel

untuk dapat menampung kelak suatu ketentuan Hak Pengelolaan bagi daerah-daerah pedesaan yang tercantum dalam suatu masyarakat hukum tertentu.²⁶

Mengenai jangka waktu hak pengelolaan itu tidak ada ditentukan. Oleh karena itu dapat diartikan bahwa hak pengelolaan dapat terus berlangsung selama sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya atau jika sebaliknya dan karena kepentingan nasional serta kepentingan umum lain yang lebih luas yang menghendaknya akan hapus dengan suatu penetapan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya hak-hak atas tanah yang diterbitkan dari hak pengelolaan itu seperti hak milik, hak guna bangunan dan hak pakai, khususnya hak pakai privat harus tunduk kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana hak-hak sejenis seperti Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996.

Pasal 2 UUPA telah menjelaskan bahwa Hak Menguasai dari Negara ini berasal dari pasal 33 ayat 3 UUD 45, yang mencakup bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Sedangkan pasal 2 ayat 1 UUPA menyatakan : atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasi oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh seluruh rakyat.

Dalam hal ini peran pemerintah/Negara sangat dominant untuk terwujudnya pengakuan dan perlindungan hak atas tanah dimaksud. Penjelasan umum II (2) UUPA dinyatakan bahwa: “Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah

²⁶ Parlindungan, A.P, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA* (Bandung: Mandar Maju, 1989) hal.1

pada tempatnya bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat apabila Negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa.

Pasal 2 ayat 2 UUPA dinyatakan: Hak Menguasai dari Negara ...memberi wewenang:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut,
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum (hak-pen) antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hokum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa”.

Dengan berlakunya azas hak menguasai dari negara itu maka tanah-tanah yang ada di Indonesia terbagai kepada:

- a. tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau lebih populer dengan sebutan tanah negara yaitu tanah-tanah yang di atasnya belum ada diberikan hak kepada siapapun, baik kepada orang maupun badan hukum dan kekuasaan negara atas tanah negara tersebut penuh, dan
- b. tanah yang tidak dikuasai tidak langsung oleh negara atau lebih populer dengan sebutan tanah hak yaitu tanah-tanah yang di atasnya sudah ada hak seseorang atau badan hukum, baik hak adat maupun hak lainnya berdasarkan ketentuan UUPA dan kekuasaan negara atas tanah hak itu tidak penuh atau kekuasaan negara dimaksud telah dibatasi oleh hak yang diberikan kepada orang dan/atau badan hukum itu.

Dengan demikian tidak ada tanah di luar 2 jenis tanah yang disebut diatas, dalam arti jika ada sebidang tanah pasti tanah tersebut kalau bukan tanah Negara pasti tanah hak, atau sebaliknya.

Dalam penerapan azas Hak Menguasai dari Negara ini pada kenyataannya di lapangan masih saja dapat disebut ada tanah Negara (bukan tanah milik Negara) yang bebas dan tidak bebas. Dalam arti, bagi tanah Negara yang bebas jika pemerintah akan mempergunakannya atau jika ada orang/badan hukum yang memohon hak atasnya, Negara/pemerintah tidak memerlukan pengusuran orang/badan hukum yang ada di atasnya. Demikian pula sebaliknya, jika atas tanah Negara yang telah diduduki, dikuasai dan diusahai oleh seseorang/badan hukum maka untuk dapat dipergunakan Negara/pemerintah atau untuk dapat diberi hak kepada seseorang/badan hukum yang bermohon, terpaksa melakukan tindakan terhadap orang/badan hukum yang menguasai tanah tanpa alas hak tersebut, yang lazim disebut dengan cara menggusur yang diberi ganti kerugian atau kompensasi.

Tanah-tanah hak yang tidak dipergunakan oleh pemegang haknya, oleh pemerintah dapat saja menetapkannya sebagai tanah kosong yang diwajibkan menanaminya dengan tanaman pangan oleh pemiliknya dan/atau anggota masyarakat setempat, ataupun sebagai tanah terlantar yang diberi peringatan agar diberi peringatan untuk dimanfaatkan sebagaimana peruntukan penggunaannya, jika tidak akan mengakibatkan hapusnya hak yang telah ada.²⁷

Sebagaimana dijelaskan diatas, hak pengelolaan merupakan hak atas tanah yang tidak dikenal dalam UUPA tahun 1960. Hak Pengelolaan ini lahir dan berkembang sesuai dengan

²⁷ Ibid, hal 18

terjadinya perkembangan suatu daerah. Suatu kenyataan yang tidak dapat dipungkiri bahwa banyak perkantoran yang terdapat di kota-kota besar mempergunakan tanah hak pengelolaan. Menurut A.P.Parlindungan, secara tidak langsung Pasal 2 ayat (4) UUPA menyatakan bahwa Hak Menguasai dari Negara di atas, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.²⁸

Apabila ditelusuri mengenai nama yang melekat pada Hak Pengelolaan, maka nama tersebut bukan pemberian dari UUPA itu sendiri. Namun demikian, perkataan Hak Pengelolaan sebenarnya berasal dari terjemahan bahasa Belanda yang berasal dari kata *Beheersrecht*. Akan tetapi, arti *Beheersrecht* adalah Hak Penguasaan. Hak Penguasaan tersebut secara yuridis di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 11953 tentang Hak Penguasaan Tanah-Tanah Negara.

Hak Penguasaan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tersebut ditindaklanjuti oleh Surat Keputusan Menteri Agraria No. SK VI/5/Ka tanggal 20 Januari 1962, yang menyebutkan: Menetapkan sebagai hak-hak yang disamping Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan harus didaftarkan menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 No. 28 (LN Tahun 1961 No. 28). (1) Hak Penguasaan (beheer) oleh suatu departemen, Jawatan atau daerah swatantra atas tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 (LN Tahun 1953 No. 14) atau peraturan perundang-undangan lainnya sebelum berlakunya PP tersebut. (2) Hak Pakai yang jangka waktunya lebih dari 5 tahun, dengan pengertian, bahwa jika jangka waktunya tidak ditentukan, maka dianggap sebagai lebih dari 5 tahun.

²⁸ Parlindungan, A.P, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, (Bandung: CV.Mandar Maju, 1994) hal.1

Pengaturan Hak Penguasaan tanah-tanah Negara yang dilakukan oleh kotapraja/kabupaten, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan ketentuan-ketentuan kebijaksanaan selanjutnya. Dalam Pasal 1 Keputusan Menteri Agraria pada prinsipnya dinyatakan bahwa: Hak Penguasaan (vide Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953) yang dipergunakan untuk keperluan sendiri dari departemen-depatemen, direktorat-direktorat dan daerah swatantra dikonversi menjadi hak pakai. Pada prinsipnya selain untuk instansi sendiri, tanah tersebut juga dimaksudkan untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka Hak Penguasaan ini dikonversi menjadi Hak Pengelolaan dan berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan instansi yang bersangkutan.

Hak pengelolaan adalah Hak atas Tanah Negara seperti yang dimaksudkan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 yang memberi wewenang kepada pemegang hak itu, yang diberikan kepada (a) Departemen-departemen dan Jawatan-jawatan Pemerintah, (b) Badan-badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah.

Di atas telah disinggung tentang Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 dapat dijelaskan bahwa Peraturan Pemerintah ini adalah Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang kebijaksanaan selanjutnya.

Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria ini dinyatakan, jika tanah Negara itu selain dipergunakan untuk kepentingan Instansi-instansi itu sendiri dimaksudkan pula untuk dapat diberikan dengan suatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut di atas dikonversi menjadi Hak Pengelolaan yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan. Pelaksanaan konversi sebagaimana

dimaksud di atas diselenggarakan oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan. Mengenai Hak-hak yang belum didaftar pada Kantor Pendaftaran Tanah, maka pelaksanaan Konversi baru dapat diselenggarakan apabila atau setelah pemegang haknya datang mendaftarkannya. Oleh karena itu prosedur penyelesaiannya sehubungan dengan berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah, dapat dikatakan tidak jauh berbeda dengan tata cara penyelesaian perolehan Hak Milik atas Tanah Negara.²⁹

Wewenang pemegang Hak pengelolaan untuk menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga dengan Hak Pakai yang berjangka waktu 6 tahun, ketentuannya adalah sebagai berikut:

- (a) Tanah yang luasnya maksimum 1000M² (seribu meter persegi).
- (b) Hanya kepada warga Negara Indonesia dan Badan-Badan Hukum yang dibentuk menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- (c) Pemberian hak untuk yang pertama sekali saja, dengan ketentuan bahwa perubahan, perpanjangan dan penggantian hak tersebut akan dilakukan oleh Instansi agraria yang bersangkutan, yang pada dasarnya tidak mengurangi penghasilan yang diterima sebelumnya oleh pemegang Hak.

Hak Pengelolaan atas Tanah Negara ini, selain kepada instansi –instansi tersebut di atas, dapat diberikan pula oleh Menteri Agraria kepada badan-badan lain yang untuk melaksanakan tugasnya memerlukan penguasaan tanah Negara.³⁰ Pasal 1 angka 2 Peraturan

²⁹ Kartasapoetra, *Masalah Pertahanan di Indonesia, Rineka Suatu Sistem* (Bandung :Rineka Cipta, Cet.II, 1993) Hal. 60-61

³⁰ Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No.40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah.

Pemerintah No. 40 tahun 1996: “Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya”.

Pasal 2 ayat 4 UUPA: “Hak Menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah”.³¹

Penjelasan umum II (2) UUPA: “Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas tanah 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, atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing”.

Asal Hak Pengelolaan sebelumnya berasal dari hak penguasaan (*beheer*). Hak penguasaan diberikan kepada departemen, jawatan atau daerah swatantra guna memenuhi kebutuhan hukum terutama bagi lembaga-lembaga tersebut yang tidak dimungkinkan lagi sebagai pemilik (subjek hak milik) atas tanah sesuai dengan pendapat yang dimajukan Panitia Agraria Yogja (tahun 1951) bahwa azas domein harus hapus, pada hal sebagai Negara yang baru merdeka sangat memerlukan dana untuk melaksanakan tugas-tugasnya.³²

Bahwa Hak pengelolaan atas tanah yang diberikan kepada pemegang hak pada dasarnya cukup luas sebagaimana yang dimiliki oleh PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero)

³¹ Pasal 2 ayat 4 Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria.

³² Siregar, Tampil Anshari, *UUPA Dalam Bagan (Kelompok Studi Hukum dan Masyarakat*, FH-USU, 2001) hal 265-266.

Cabang Belawan seluas $\pm 388,36$ (tiga ratus delapan puluh delapan koma tiga puluh enam) ha, maka dalam pelaksanaannya tidak secara keseluruhan tanah Hak Pengelolaan tersebut dikelola sendiri oleh pemegang hak, tetapi diserahkan penggunaannya kepada pihak ketiga yang dapat mendukung kegiatan kepelabuhanan sesuai dengan master plan (rencana induk pelabuhan) atau peruntukan yang sudah ditetapkan baik untuk zona perkantoran, industri atau lapangan penumpukan. Disamping itu masih adanya lahan yang belum dimanfaatkan sambil menunggu pengembangan pelabuhan dimasa yang akan datang sesuai dengan rencana jangka panjang yang telah ditentukan, hal ini sering menjadi kendala yaitu adanya penggarap liar sehingga ketika mau dimanfaatkan mengalami kendala.

G. Metode Penelitian

Rangkaian kegiatan penelitian tesis ini dilakukan dengan memperhatikan kaidah-kaidah metode penelitian ilmiah, sejak dari pengumpulan data sampai pada analisis data.

1. Sifat Penelitian

Sesuai dengan karakteristik rumusan masalah dalam penelitian ini, penelitian ini tergolong ke dalam jenis penelitian yuridis normatif yang bersifat deskriptif analisis dengan mengacu kepada norma-norma hukum yang berlaku dalam hukum pertanahan di Indonesia. Yang dimaksud dengan yuridis normatif adalah melakukan pendekatan terhadap norma-norma hukum dalam menganalisis permasalahan yang ada, baik yang tertulis di buku (*law in written in book*) maupun hukum yang diputuskan oleh hakim melalui proses pengadilan (*law*

as it decided by the judge through judicial process).³³ Penelitian ini dikatakan bersifat deskriptif analitis karena tidak hanya bertujuan mendeskripsikan ketentuan-ketentuan dan fenomena-fenomena hukum dalam pelaksanaan hak pengelolaan PT. Pelabuhan Indonesia I (Persero) Cabang Belawan.

2. Sumber Data Penelitian

Sumber data dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder. Lazimnya sebuah penelitian hukum normatif, sumber data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan (*library research*), baik dalam bentuk hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tertier sebagai data utama atau data pokok penelitian. Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh dari perpustakaan, yang terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer, terdiri dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dan Peraturan-Peraturan lainnya yang terkait dengan pertanahan dan pengelolaan pelabuhan yang mendukung penelitian.
- b. Bahan hukum sekunder, terdiri dari buku-buku teks dari para ahli hukum, jurnal-jurnal ilmiah, artikel-artikel ilmiah, hasil-hasil penelitian, majalah, surat kabar, situs internet, ensikopledi, dan lain-lain yang relevan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tertier, atau bahan hukum penunjang yaitu bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang terdiri dari

³³ Bismar Nasution, “*Metode Penelitian Hukum Normatif dan Perbandingan Hukum*”, makalah disampaikan pada Dialog Interaktif tentang Penelitian Hukum dan Hasil Penelitian Hukum pada Majalah Akreditasi, Fakultas Hukum, USU, Tanggal 18 Februari 2003, hal. 1

kamus-kamus hukum dan kamus bahasa Indonesia, ensiklopedi, dan lain-lain yang dipergunakan untuk melengkapi atau menunjang penelitian ini.³⁴

Keseluruhan data sekunder yang diperoleh ditujukan untuk mendapatkan norma-norma hukum. Konsep-konsep, teori-teori dan informasi-informasi serta pemikiran konseptual.

3. Tehnik Pengumpulan Data

Seluruh data sekunder yang diperoleh dalam penelitian ini dikumpulkan berdasarkan studi dokumen sebagai teknik pengumpulan data terhadap bahan pustaka yang ada, termasuk melalui penelusuran data yang tersedia di Perpustakaan Pusat Universitas Sumatera Utara (USU) dan di internet. Pengumpulan data didasarkan pada literatur dan peraturan perundang-undangan yang relevan guna memperoleh bahan-bahan yang bersifat teoritis ilmiah dan bahan-bahan yang bersifat yuridis normatif sebagai perbandingan dan pedoman menguraikan permasalahan yang dibahas.

Selain itu dilakukan juga wawancara, dengan menggunakan alat pedoman wawancara dengan beberapa pihak yang dianggap berkompeten dengan masalah penelitian.

4. Analisis Data

Data yang akan dikumpulkan melalui studi dokumen, dianalisis dengan metode analisis kualitatif berdasarkan logika berpikir deduktif. Penggunaan metode analisis kualitatif didasarkan pada berbagai pertimbangan, yakni: pertama, analisis kualitatif didasarkan pada

³⁴ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum (Suatu Pengantar)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002) hal. 194-195

pradigma hubungan yang dinamis antara teori, konsep dan data yang merupakan umpan balik atau modifikasi yang tetap dari teori dan konsep yang didasarkan pada data yang dikumpulkan, kedua, data yang dianalisis beraneka ragam serta memiliki sifat dasar yang berbeda antara yang satu dengan yang lain, dan ketiga, sifat dasar data yang akan dianalisis adalah bersifat menyeluruh dan merupakan satu kesatuan yang integral (*holistic*), yang menuntut tersedianya informasi yang mendalam (*indepth information*).

Data dalam penelitian ini dikumpulkan melalui kepustakaan, dokumentasi dan wawancara yang dianalisis secara kualitatif akan dikemukakan dalam bentuk uraian yang sistematis dengan menjelaskan hubungan antara berbagai jenis data, selanjutnya semua data diseleksi dan diolah, dan kemudian dianalisis secara deskriptif, sehingga selain menggambarkan dan mengungkapkan permasalahan yang terjadi, sekaligus diharapkan akan memberikan solusi atas permasalahan dalam penelitian ini.