

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (baik perorangan secara sendiri-sendiri, kelompok orang secara bersama-sama maupun badan hukum) untuk memakainya dalam arti menguasai, menggunakan atau mengambil manfaat dari bidang tanah tertentu.¹ Pada dasarnya semua hak atas tanah dapat beralih maupun dialihkan. Beralih adalah pindahnya hak atas tanah karena hukum, dengan sendirinya, tidak ada perbuatan hukum yang sengaja untuk mengalihkan hak itu kepada pihak lain. Pindahnya hak atas tanah ini terjadi karena adanya pewarisan. Dialihkannya mengandung makna bahwa Pindahnya hak atas tanah itu kepada pihak lain karena adanya perbuatan melawan hukum yang disengaja agar hak atas tanah itu pindah karena pihak lain, seperti jual beli, hibah, tukar menukar, dan lain-lain. Jadi peralihan hak atas tanah adalah pindahnya hak atas tanah dari satu pihak kepada pihak lain, baik karena adanya perbuatan melawan hukum yang disengaja maupun bukan karena perbuatan melawan hukum yang sengaja.²

¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Media, Jakarta, 2005, h. 82.

² Erna Sri Wibiwanti, *Hak-hak Atas Tanah dan Peralihannya*, Liberty, Yogyakarta, 2013, h. 199.

Hubungan antara manusia dan bumi sangatlah dekat, sehingga merasa memiliki hubungan yang mengakar dalam pikiran mereka. Hal ini dapat dimengerti dan dipahami, karena bumi adalah tempat tinggal, tempat makan, tempat mereka dilahirkan, tempat mereka dimakamkan, tempat arwah nenek moyang mereka berada. Jadi selalu ada pasangan antara manusia dan tanah, antara masyarakat dan tanah. Menurut B. Ter Haar BZN, “menyelesaikan hubungan antara masyarakat dan tanah, keintiman masyarakat dan tanah baik secara eksternal maupun internal, dan hubungan individu dengan tanah.”³

Lebih lanjut Soedikno Mertokusumo mengungkapkan Hukum Agraria adalah keseluruhan kaidah-kaidah Hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur agraria.⁴ Bachsan Mustofa juga menjabarkan kaidah hukum yang tertulis adalah Hukum Agraria dalam bentuk hukum undang-undang dan peraturan-peraturan tertulis lainnya yang dibuat oleh negara, sedangkan kaidah hukum yang tidak tertulis adalah Hukum Agraria dalam bentuk Hukum Adat Agraria yang dibuat oleh masyarakat adat setempat dan yang pertumbuhan, perkembangan serta berlakunya dipertahankan oleh masyarakat adat yang bersangkutan.⁵

³ Soetomo., *Pedoman Jual Beli Tanah Peralihan Hak dan Sertifikat*. Lembaga Penerbitan Universitas Brawijaya Malang, 1981, h. 11.

⁴ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta, 1988, h. 1-2

⁵ Bachsan Mustofa, *Hukum Agraria dalam perspektif*, remadja karya, Bandung, 1988, h. 11.

Berdasarkan peristiwa pemberangkatan, masyarakat sebagai entitas memiliki kewenangan untuk memungut hasil dari tanah dan menolak melakukannya dari orang lain diluar komunitas dan sebagai salah satu kesatuan juga bertanggung jawab atas tindakan kepada orang di luar komunitas dan pelanggaran lahan masyarakat. Hukum tanah mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan seseorang.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar pokok-pokok agraria khususnya pasal 19 ayat 1 selanjutnya disebut UUPA menyebutkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

A.P. Parlindungan menyatakan bahwa pengertian Agraria mempunyai ruang lingkup, yaitu dalam arti sempit, bisa berwujud hak-hak atas tanah, ataupun pertanian saja, sedangkan Pasal 1 dan Pasal 2 UUPA telah mengambil sikap dalam pengertian yang meluas, yaitu bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.⁶

Ruang lingkup Agraria menurut UUPA sama dengan ruang lingkup sumber daya agraria / sumber daya alam menurut Ketetapan MPR RI No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ruang lingkup Agraria dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Bumi

Pengertian bumi menurut Pasal 1 ayat 4 UUPA adalah permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi dibawahnya serta yang berada dibawah air. Permukaan bumi menurut Pasal 4 ayat 1 UUPA adalah tanah.

⁶ A.P. Parlindungan (1), *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1991, h. 36.

2. Air

Pengertian air menurut Pasal 1 ayat 5 UUPA adalah air yang berada di perairan pedalaman maupun air yang berada di laut wilayah Indonesia. Dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, disebutkan bahwa pengertian air meliputi air yang terdapat di dalam dan dana tau berasal dari sumber-sumber air, baik yang terdapat di atas maupun dibawah permukaan tanah, tetapi tidak meliputi air yang terdapat dilaut.

3. Ruang angkasa

Pengertian ruang angkasa menurut Pasal 1 ayat 6 UUPA adalah ruang di atas bumi wilayah Indonesia dan ruang di atas air wilayah Indonesia. Pengertian ruang angkasa menurut Pasal 48 UUPA, ruang di atas Bumi dan air mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang bersangkutan dengan itu.

4. Kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi disebut sebagai bahan, yaitu unsur-unsur kimia, mineral-mineral biji-bijian dan segala macam batuan, termasuk batuan-batuan mulia yang merupakan endapan-endapan alam (Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan).⁷

Berdasarkan cakupan pengertian agraria tersebut diatas hukum

Agraria dibedakan menjadi 2 yaitu:

1. Pengertian Hukum Agraria dalam arti sempit yaitu keseluruhan aturan yang mengatur tentang hak baik merupakan Lembaga-lembaga hukum maupun hubungan-hubungan yang konkrit.
2. Pengertian Hukum Agraria dalam arti luas yaitu keseluruhan aturan yang mengatur tentang hak-hak penguasaan bumi air ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.⁸

Dalam Rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah diberikan penegasan mengenai sejauh mana kekuatan pembuktian sertifikat sebagai alat pembuktian yang sah. "Bahwa selama belum dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang

⁷ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2010, h. 3. (selanjutnya disebut dengan Urip Santoso 1)

⁸ Urip Santoso, *Hukum Agraria, Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, h. 153-154. (selanjutnya disebut dengan Urip Santoso 2)

dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun sengketa di pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Orang yang tidak dapat menuntut tanah yang sudah bersertifikat atas nama atau badan hukum lain, jika selama lima tahun sejak dikeluarkannya sertifikat itu tidak mengajukan gugatan pada pengadilan sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik nyatadikuasi olehnya atau oleh orang lain atau badan hukum yang mendapat persetujuannya”.⁹

Sampai dibuktikan sebaliknya, informasi fisik dan hukum yang tercantum dalam sertifikat harus diterima sebagai informasi yang benar baik dalam proses pengadilan harian maupun litigasi bahwasannya informasi tersebut konsisten dengan informasi yang disebutkan dalam surat permintaan dan menyimpan informasi tersebut. Seseorang yang tidak dapat mengajukan gugatan terhadap tanah yang disertifikatkan atas nama atau badan hukum lain jika ia tidak mengajukan gugatan ke pengadilan dalam waktu lima tahun sejak tanggal dikeluarkannya sertifikat, Jika orang tersebut atau badan hukum yang memperoleh tanah dengan itikad baik dan nyata, secara fisik berada dalam penguasaannya atau dibawah penguasaan orang atau badan hukum atas persetujuan orang lain. Tata cara jual beli tanah diawali dengan perjanjian antara

⁹ Tampil Anshari, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Bagan*, Kelompok Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum USU, Medan, 2001, h. 1.

penjual dan pembeli mengenai luas dan harga obyek jual beli yaitu tanah akan dijual. Hal ini dilakukan melalui musyawarah Bersama. Setelah mereka menyepakati harga tanah biasanya sebagai tanda terima kasih.

Pada kasus tindakan penguasaan tanah tanaman kelapa sawit dengan sertipikat hak guna usaha dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1685 K/Pdt/2023 bahwa Penggugat adalah pemilik tanah Hak Guna Usaha atas lahan seluas 1.900 Ha berdasarkan Sertipikat Hak Guna Usaha No.1 yang diberikan Kantor Pertanahan Kabupaten Labuhanbatu, tanggal 16-06-1992 atas tanah yang terletak di Desa Belungkut Kecamatan Gaya Baru Merbau (Sekarang Kecamatan Merbau) Kabupaten Labuhan Batu (sekarang Kabupaten Labuhan Batu Utara), dan Desa Negeri Lama Seberang Kecamatan Bilah Hilir Kabupaten Labuhan Batu (Kabupaten Induk) Propinsi Sumatera Utara

Penggugat telah memberitahu Tergugat tentang penguasaan objek sengketa, bahkan telah melakukan upaya hukum dengan melaporkan kepada Pihak Polres Labuhanbatu dan oleh Pihak Polres Labuhanbatu menghentikan penyidikan karena bukan merupakan tindak pidana, sehingga Penggugat menempuh upaya hukum secara Keperdataan dengan mengajukan gugatan aquo ke Pengadilan Negeri Rantauprapat

Tergugat menguasai tanah objek sengketa yang merupakan bagian dari tanah HGU Penggugat berdasarkan Sertipikat HGU No. 1 tahun 1992 yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Labuhanbatu, dan bukan merupakan bagian atau termasuk dalam HGU Tergugat

berdasarkan Sertipikat HGU nya dan atau berdasarkan segala surat yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sehingga secara hukum Tergugat telah menguasai objek sengketa yang telah ada suatu hak atas tanah diatasnya yaitu tanah dengan Hak Guna Usaha milik Penggugat dengan Surat Tanda Bukti Hak Atas Tanahnya berupa Sertipikat Hak Guna Usaha No.1 tahun 1992 atas nama Penggugat, maka akibatnya Majelis Hakim dalam perkara aquo memiliki alasan hukum agar menyatakan perbuatan Tergugat tersebut termasuk dalam kategori Perbuatan Melawan Hukum dan surat-surat yang timbul dan atau ada diatas tanah objek sengketa tidak memiliki kekuatan hukum

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai perbuatan melwan hukum dengan judul tesis: **Perbuatan Melawan Hukum Atas Tindakan Penguasaan Tanah Tanaman Kelapa Sawit Dengan Sertipikat Hak Guna Usaha (Studi Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1685 K/Pdt/2023)**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka ditentukan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hukum penguasaan atas tanah dengan sertifikat Hak Guna Usaha dalam Peraturan Perundang-Undangan?
2. Bagaimana pertanggungjawaban hukum perbuatan melawan hukum atas tindakan penguasaan tanah tanaan kelapa sawit dalam peraturan perundang-undangan?

3. Bagaimana pertimbangan hukum hakim dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1685 K/Pdt/2023?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum penguasaan atas tanah dengan sertifikat Hak Guna Usaha dalam Peraturan Perundang-Undangan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pertanggungjawaban hukum perbuatan melawan hukum atas tindakan penguasaan tanah tanaan kelapa sawit dalam peraturan perundang-undangan.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pertimbangan hukum hakim dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1685 K/Pdt/2023

D. Manfaat Penelitian

Melalui Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis, normatif maupun praktis, yakni ;

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini akan memberikan sumbang saran dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya di bidang hukum pertanahan.
2. Secara praktis, Praktis hasil penelitian ini akan memberikan sumbang saran dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya tentang penguasaan tanah.

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori

Kerangka teoritik dan sebagainya, berbagai istilah tersebut pada dasarnya sama maksud dan maknanya, mungkin ada yang lebih luas dan yang lain lebih sempit kajiannya, akan tetapi isi dari kerangka teoritik adalah konsepsi-konsepsi, teori-teori, pandangan-pandangan, dan penemuan yang relevan dengan pokok permasalahan.¹⁰

Kata teoritik atau teoritis atau *theoretical* berarti berdasarkan pada teori, mengenai atau menurut teori.¹¹ Kata teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa Latin yang berarti perenungan. Kata *theoria* itu sendiri berasal dari kata *thea* yang dalam bahasa Yunani berarti cara atau hasil pandang.¹² Dalam penelitian ilmiah, adanya kerangka teoritis adalah merupakan suatu kerangka dari mana suatu masalah dan hipotesis diambil atau dihubungkan.

Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa: "Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori ataupun konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi."¹³ Kedudukan teori dalam suatu penelitian hukum sangat penting, di mana

¹⁰ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h. 92.

¹¹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2001, h. 156

¹² Soetandyo Wigjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam HuMa, Jakarta, 2002, h. 184

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010, h. 35

teori membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi.¹⁴

Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidak-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.¹⁵

Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa :

Dalam ilmu pengetahuan hukum, teori menempati kedudukan yang penting karena memberikan sarana untuk merangkum serta memahami masalah yang dibicarakan secara lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri bias disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara bermakna. Teori dengan demikian memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakan.¹⁶

Hukum adalah ketentuan yang menjadi peraturan hidup suatu masyarakat yang bersifat mengendalikan, mencegah, mengikat, dan memaksa. Hukum diartikan sebagai ketentuan yang menetapkan sesuatu di atas sesuatu yang lain, yakni menetapkan sesuatu atas sesuatu yang lain, yakni menetapkan sesuatu yang boleh dikerjakan, harus dikerjakan, dan terlarang untuk dikerjakan.

a. Teori Analisis Hukum

Konsep hukum sangat dibutuhkan apabila mempelajari hukum. Konsep hukum pada dasarnya adalah batasan tentang suatu istilah tertentu. Tiap istilah ditetapkan arti dan batasan maknanya setajam dan sejelas mungkin yang dirumuskan dalam suatu definisi dan digunakan

¹⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, h. 254.

¹⁵ *Ibid.*, h. 253.

¹⁶ *Ibid.*

secara konsisten. Konsep yuridis (*legal concept*) yaitu konsep konstruktif dan sistematis yang digunakan untuk memahami suatu aturan hukum atau sistem aturan hukum.

Menurut Subekti sebagaimana dikutip oleh C.S.T. Kansil bahwa hukum itu mengabdikan pada tujuan Negara yang dalam pokoknya ialah mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada rakyatnya. Tujuan Negara tersebut dengan menyelenggarakan “keadilan” dan “ketertiban”, syarat-syarat yang pokok untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan.¹⁷

Salah satu tujuan hukum adalah mewujudkan keadilan sebagai syarat untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan bagi masyarakat. Berawal dari statemen tersebut, maka pandangan awal tentang terwujudnya tujuan hukum adalah penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan salah satu usaha untuk mencapai atau menciptakan tata tertib, keamanan dan ketentraman dalam masyarakat baik itu merupakan usaha pencegahan maupun pemberantasan atau penindakan setelah terjadinya pelanggaran hukum, dengan perkataan lain baik secara preventif maupun represif.

Soedjono Dirjosisworo, menjelaskan:

Tujuan hukum adalah melindungi kepentingan-kepentingan manusia. Akan tetapi justru oleh karena kepentingan-kepentingan itu saling bertentangan, maka tidaklah mungkin hukum itu dapat memberi perlindungan penuh terhadap kepentingan-kepentingan yang satu, serta mengabaikan kepentingan orang yang lain. Karena bulankah,

¹⁷ C.S.T. Kansil, 2007, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, h. 41.

perlindungan sepenuhnya dari kepentingan orang yang satu, berarti pengabaian kepentingan orang, yang lain sebagian atau seluruhnya.¹⁸

Menurut Sudikno Mertokusumo dalam Ridwan HR, hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum.¹⁹

Adanya perbedaaan kepentingan manusia yang saling bertentangan, maka hukum itu mencari jalan untuk memecahkan soal itu, yakni dengan mempertimbangkan seteliti-telitinya kedua jenis kepentingan yang bertentangan itu, sehingga terdapat keseimbangan. Jadi hukum itu menunjukkan usahanya pada penyelesaian yang mengadakan keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang pada hakikatnya bertentangan, sehingga masing-masing memperoleh sebanyak-banyaknya apa yang patut diterima yang hakikatnya tidak dapat memberi kepuasan untuk semua pihak.²⁰

Perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif (pencegahan) maupun yang

¹⁸ Soedjono Dirjosisworo, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, h. 11

¹⁹ Ridwan HR, 2006, *Hukum Adminitrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, h. 280

²⁰ Soedjono Dirjosisworo. *Op. Cit.*, h. 11

bersifat represif (pemaksaan), baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.

Prinsip-prinsip perlindungan hukum di Indonesia, landasannya adalah Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara. Dengan menggunakan konsepsi Barat sebagai kerangka berfikir dengan landasan pada Pancasila, prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila.

Prinsip perlindungan hukum terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.²¹

Menurut Philipus M. Hadjon, *perlindungan hukum* bagi rakyat meliputi dua hal, yakni:

²¹ Fitri Hidayat, "Perlindungan Hukum Unsur Esensial dalam Suatu Negara Hukum", melalui www.ftirihidayat-ub.blogspot.com, diakses tanggal 30 Oktober 2024.

- a. Perlindungan Hukum Preventif, yakni bentuk perlindungan hukum dimana kepada rakyat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif;
- b. Kedua: Perlindungan Hukum Represif, yakni bentuk perlindungan hukum dimana lebih ditujukan dalam penyelesaian sengketa.²²

Adapun dasar hukum yang mengatur tentang perlindungan hukum di Indonesia, antara lain dapat dilihat dalam rumusan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Lebih lanjut, Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Pasal 28 ayat (5) UUD 1945 yang berbunyi “Untuk menegakkan dan melindungi Hak Asasi Manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan Hak Asasi Manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.”

Perlindungan dan penegakan hukum sangat penting dilakukan, karena dapat mewujudkan hal-hal berikut ini:

- a. Tegaknya supremasi hukum
Supremasi hukum bermakna bahwa hukum mempunyai kekuasaan mutlak dalam mengatur pergaulan manusia dalam berbagai macam kehidupan. Dengan kata lain, semua tindakan warga negara maupun pemerintahan selalu berlandaskan pada hukum yang berlaku. Tegaknya supremasi hukum tidak akan terwujud apabila aturan-aturan yang berlaku tidak ditegakkan baik oleh masyarakat maupun aparat penegak hukum.

²² Anonim, “Perlindungan Hukum”, www.statushukum.com, diakses 30 Oktober 2024.

a. Tegaknya keadilan

Tujuan utama hukum adalah mewujudkan keadilan bagi setiap warga negara. Setiap warga negara dapat menikmati haknya dan melaksanakan kewajibannya merupakan wujud dari keadilan tersebut. Hal itu dapat terwujud apabila aturan-aturan ditegakkan.

b. Mewujudkan perdamaian dalam kehidupan di masyarakat

Kehidupan yang diwarnai suasana yang damai merupakan harapan setiap orang. Perdamaian akan terwujud apabila setiap orang merasa dilindungi dalam segala bidang kehidupan. Hal itu akan terwujud apabila aturan-aturan yang berlaku dilaksanakan.²³

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan secara profesional. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung normal, damai, dan tertib. Hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan melalui penegakkan hukum. Penegakkan hukum menghendaki kepastian hukum, kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisiabile* terhadap tindakan sewenang-wenang. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tertib, aman dan damai. Masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan penegakkan hukum. Hukum adalah untuk manusia maka pelaksanaan hukum harus memberi manfaat, kegunaan bagi masyarakat jangan sampai hukum dilaksanakan menimbulkan keresahan di dalam masyarakat.

Pelaksanaan hukum dalam kehidupan masyarakat sehari-hari mempunyai arti yang sangat penting karena apa yang menjadi tujuan hukum justru terletak pada pelaksanaan hukum itu. Ketertiban dan

²³ Irwan Darwis, "Penegakan dan Perlindungan Hukum", Diakses melalui website: www.irwankaimoto.blogspot.com, tanggal 30 Oktober 2024.

ketentraman hanya dapat diwujudkan dalam kenyataan kalau hukum dilaksanakan. Memang hukum dibuat untuk dilaksanakan. Kalau tidak, peraturan hukum itu hanya merupakan susunan kata-kata yang tidak mempunyai makna dalam kehidupan masyarakat. Peraturan hukum yang demikian menjadi mati dengan sendirinya.²⁴

Masyarakat yang mendapatkan perlakuan yang baik dan benar akan mewujudkan keadaan yang tata tentrem raharja. Hukum dapat melindungi hak dan kewajiban setiap individu dalam kenyataan yang senyatanya, dengan perlindungan hukum yang kokoh akan terwujud tujuan hukum secara umum: ketertiban, keamanan, ketentraman, kesejahteraan, kedamaian, kebenaran, dan keadilan.

Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim yang lainnya untuk kasus serupa yang telah diputuskan.²⁵

Peran pemerintah dan pengadilan dalam menjaga kepastian hukum sangat penting. Pemerintah tidak boleh menerbitkan aturan pelaksanaan yang tidak diatur oleh undang-undang atau bertentangan dengan undang-undang. Apabila hal itu terjadi, pengadilan harus menyatakan bahwa peraturan demikian batal demi hukum, artinya dianggap tidak pernah ada sehingga akibat yang terjadi karena adanya peraturan itu harus dipulihkan

²⁴ Ridwan Syahrani, 2013, *Rangkuman Inti Sari Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, h. 181

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Prenada Kencana Media Group, h. 137

seperti sediakala. Akan tetapi, apabila pemerintah tetap tidak mau mencabut aturan yang telah dinyatakan batal itu, hal itu akan berubah menjadi masalah politik antara pemerintah dan pembentuk undang-undang. Parahnya lagi apabila lembaga perwakilan rakyat sebagai pembentuk undang-undang tidak mempersoalkan keengganan pemerintah mencabut aturan yang dinyatakan batal oleh pengadilan tersebut. Sudah barang tentu hal semacam itu tidak memberikan kepastian hukum dan akibatnya hukum tidak mempunyai daya prediktibilitas.²⁶

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam arti tidak menimbulkan keragua-raguan (multi tafsir) dan logis dalam arti ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidak pastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma, atau distorsi norma.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa perlindungan hukum adalah segala bentuk upaya pengayoman terhadap harkat dan martabat manusia serta pengakuan terhadap hak asasi manusia di bidang hukum. Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia bersumber pada Pancasila dan konsep Negara Hukum, kedua sumber tersebut mengutamakan pengakuan serta penghormatan terhadap harkat dan

²⁶*Ibid*, h. 138

martabat manusia. Sarana perlindungan hukum ada dua bentuk, yaitu sarana perlindungan hukum preventif dan represif.

b. Teori Keadilan (*justice theory*)

Keadilan merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keberpihakan, kebenaran dan ketidaksewenang-wenangan dari institusi atau individu terhadap masyarakat atau individu yang lainnya. Teori keadilan dikembangkan oleh Plato, Hans Kelsen, Jhon Stuart Mill, dan Jhon Rawls. Fokus teori ini pada keadilan yang terjadi dalam masyarakat, bangsa dan negara.²⁷

Keadilan bukan permasalahan atau hal yang baru dibicarakan para ahli, pembicaran tentang keadilan telah dimulai sejak Aristoteles sampai saat ini. Bahkan, setiap ahli mempunyai pandangan yang berbeda tentang esensi keadilan. Teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keadilan dari sejak Aristoteles sampai saat ini, disebut dengan teori keadilan.²⁸

Salah satu teori keadilan yang dapat disajikan dalam penelitian ini adalah teori keadilan yang dikembangkan oleh Jhon Rawls, yang mengembangkan teori keadilan berlandaskan pada konsep keadilan sosial. Keadilan sosial menurut Jhon Rawls merupakan prinsip kebijaksanaan rasional yang diterapkan pada konsep kesejahteraan agregatif (hasil pengumpulan) kelompok. Subjek utama keadilan sosial adalah struktur masyarakat, atau lebih tepatnya, cara-cara lembaga-

²⁷ HS, Salim dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Desertasi dan Tesis*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 2.

²⁸ *Ibid.*, h. 25.

lembaga sosial utama mendistribusikan hak dan kewajiban fundamental serta menentukan pembagian keuntungan dari kerja sama sosial.²⁹

Hukum senantiasa mencari jalan untuk memecahkan soal, yakni dengan mempertimbangkan seteliti-telitinya kedua jenis kepentingan yang bertentangan, sehingga terdapat keseimbangan. Jadi hukum itu menunjukkan usahanya penyelesaian masalah dengan cara adil, yaitu penyelesaian yang mengadakan keseimbangan antara kepentingan yang pada hakikatnya bertentangan, sehingga masing-masing memperoleh apa yang patut diterima, meskipun hakikatnya tidak memberi kepuasan kepada semua pihak.³⁰

Dialektika hukum dan keadilan merupakan permasalahan lama (klasik), akan tetapi selalu menarik perhatian. Hal ini dikarenakan manusia senantiasa memerlukan dan mengharapkan keadilan, kebenaran dari hukum yang ada. Sebab, hal itu merupakan merupakan nilai dan kebutuhan asasi bagi masyarakat yang beradab.

Pemikiran mengenai keadilan berkembang dengan berbagai pendekatan yang berbeda, sehingga konsep keadilan yang tertuang dalam banyak literatur tidak mungkin tanpa melibatkan tema-tema moral, politik, dan teori hukum yang ada. Konsep keadilan menurut Jhon Rawls misalnya, Jhon Rawls mendasari pemikiran mengenai keadilan dalam dua arus utama. *Pertama*, aliran etis yang menghendaki keadilan yang lebih

²⁹ Rawls, Jhon, 2006, *A Theory of Justice, Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 26.

³⁰ Dirjosisworo, Soedjono, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 11.

mengutamakan hak daripada manfaat keadilan itu sendiri. Kedua, aliran institutif yang lebih mengutamakan manfaat daripada hak.³¹

Jhon Rawls, memahami keadilan sebagai suatu upaya untuk mentesiskan paham liberalisme dan sosialisme. Sehingga secara konseptual Rawls menjelaskan keadilan sebagai *fairness*, yang mengandung asasnya bahwa orang yang merdeka dan rasional berkehendak mengembangkan kepentingannya untuk memperoleh kedudukan yang sama pada saat akan memulainya dan itu merupakan syarat yang fundamental.³²

Secara umum, unsur-unsur formal dari keadilan yang dikatakan oleh Rawls pada dasarnya harus memenuhi nilai unsur hak dan unsur manfaat. Maka nilai keadilan di sini mempunyai aspek empiris, di samping aspek idealnya. Maksudnya adalah diaktualisasikan secara konkret menurut ukuran manfaatnya.³³

Menurut Jhon Rawls keadilan tidak saja meliputi konsep moral tentang individunya (keadilan substantif), tetapi juga mempersoalkan mekanisme dari pencapaian keadilan itu sendiri, termasuk juga bagaimana hukum turut serta mendukung upaya tersebut (keadilan prosedural).³⁴ Dengan demikian, terdapat beberapa kriteria untuk dapat

³¹ Nainggolan, Jogi, 2015, *Energi Hukum Sebagai Faktor Pendorong Efektivitas Hukum*, Refika Aditama, Jakarta, h. 51.

³² Faisal, 2015, *Ilmu Hukum, Sebuah Kajian Kritis, Filsafat, Keadilan dan Tafsir*, Thafamedia, Yogyakarta, h. 38.

³³ *Ibid.*, h. 39.

³⁴ Nainggolan, Jogi, *Op. Cit.*, h. 51.

menentukan suatu keadilan, baik secara substantif, maupun prosedural, yaitu:

- 1) Adanya keadilan yang berlaku di mana dan kapan saja, artinya keadilan harus ditempatkan atas dasar yang relatif sesuai tempat dan waktu.
- 2) Adanya persamaan hak dan kewajiban.
- 3) Adanya kesesuaian antara keadilan prosedural dengan keadilan substansional, artinya keadilan yang diperoleh sejak dimulai perkara sampai dengan hasil akhir, yaitu dapat diterimanya putusan oleh para pihak.
- 4) Adanya kesesuaian penerapan antara peraturan perundang-undangan dengan rumusan putusan hakim yang dihasilkan.
- 5) Adanya pengakuan masyarakat terhadap keadilan yang dihasilkan.³⁵

Mekanisme pencapaian keadilan adalah suatu bentuk keadilan prosedural, di mana suatu aturan tidak saja sekedar adil dan tidak memihak, tetapi juga harus dilaksanakan secara jujur, sejalan dengan standar-standar prosedur yang semestinya dan tanpa peduli akan ras, kelas, ataupun status sosial.³⁶ Secara teoritis dapat dikemukakan beberapa asas untuk menentukan apakah sesuatu itu adil atau tidak adil, yaitu:

- 1) Asas persamaan, dimana diadakan pembagian secara mutlak. Setiap warga masyarakat mendapatkan bagian secara merata tanpa memperhatikan kelebihan/kekurangan individu.
- 2) Asas kebutuhan, dimana setiap warga masyarakat mendapatkan bagian sesuai dengan keperluan yang nyata.
- 3) Asas kualifikasi, dimana keadilan didasarkan pada kenyataan bahwa yang bersangkutan akan dapat mengerjakan tugas yang diberikan kepadanya.
- 4) Asas prestasi objektif, bahwa bagian seseorang warga masyarakat didasarkan pada syarat-syarat objektif

³⁵ HS, Salim, dan Erlies Septiana Nurbani, *Op. Cit.*, h. 34.

³⁶ Ali, Achmad dan Wiwie Hariyani, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, PrenadaKencana Media Group, Jakarta, 2012, h. 231.

- 5) Asas subjektif, yang didasarkan pada syarat-syarat subjektif, misalnya: intensi, ketekunan, kerajinan, dan lain-lain.³⁷

c. Teori Kepastian Hukum

Dialektika keadilan masih berada pada penafsiran yang subjektif, adil bagi seseorang belum tentu adil bagi orang lain. Demikian pula kebijakan yang ditetapkan pemerintah, suatu kebijakan mungkin dipandang adil bagi pemerintah, namun belum tentu oleh masyarakat. Sehingga dalam suatu hubungan hukum yang terjadi di masyarakat harus memiliki kekuatan mengikat bagi masyarakat, kekuatan mengikat dalam suatu peristiwa hukum atau hubungan hukum membutuhkan adanya kepastian hukum. Hens Kelsen sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki, menjelaskan bahwa:

Hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekan aspek “seharusnya” atau “*das sollen*”, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu dalam bertingkah laku dalam masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.³⁸

Menurut Utrecht sebagaimana dikutip Dominikus Rato, kepastian hukum mengandung dua makna, pertama adanya aturan bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan yang boleh dan atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari

³⁷ Syahrani, Ridwan, 2013, *Rangkuman Inti Sari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 21.

³⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Prenada Kencana Media Group, h. 158

kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.³⁹

Kepastian hukum menegaskan bahwa tugas hukum adalah menjamin kepastian hukum dalam hubungan-hubungan pergaulan kemasyarakatan. Terjadi kepastian yang dicapai “oleh karena hukum”. Dalam tugas hukum tersebut tersimpul dua tugas lain, yakni hukum harus menjamin keadilan maupun hukum harus tetap berguna. Akibatnya kadang-kadang yang adil terpaksa dikorbankan untuk yang berguna. Ada 2 (dua) macam pengertian “kepastian hukum” yaitu kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum.

Kepastian dalam hukum tercapai kalau hukum itu sebanyak-banyaknya hukum undang-undang dan bahwa dalam undang-undang itu tidak ada ketentuan-ketentuan yang bertentangan, undang-undang itu dibuat berdasarkan “*rechtswerkelijkheid*” (kenyataan hukum) dan dalam undang-undang tersebut tidak dapat istilah-istilah yang dapat di tafsirkan berlain-lainan.⁴⁰ Kepastian hukum sangat identik dengan pemahaman positivisme hukum. Positivisme hukum berpendapat bahwa satu-satunya sumber hukum adalah undang-undang, sedangkan peradilan berarti

³⁹ Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Yogyakarta, Laskbang Pressindo, h. 59

⁴⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, h. 35

semata-mata penerapan undang-undang pada peristiwa yang konkrit.⁴¹ Undang-undang dan hukum diidentikkan,⁴²

Kepastian hukum merupakan suatu asas mutlak ada dalam suatu negara hukum. Menurut Philipus M. Hadjon, konsep *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak baik dari isi maupun kriteria *rechstaat* dan *rule of the law* itu sendiri.⁴³

Berdasarkan dua model dan perbedaan sifat negara yang berdasarkan pada konsep *rechtstaat* dan *rule of the law* tersebut, maka muncullah dua sistem hukum di dunia, yaitu sistem hukum eropa kontinental yang disebut *civil law* dan sistem hukum *common law* atau *Engglish-Law*.

Mariam Budiardjo, menegaskan bahwa dalam perkembangan ide demokrasi dapat dilihat dalam dua *mainstream*, pertama demokrasi pada negara hukum klasik, dan kedua demokrasi pada negara hukum dinamis.⁴⁴

Konsep negara hukum didasari atas adanya keinginan untuk melakukan pembatasan yuridis terhadap kekuasaan dikarenakan politik

⁴¹ Lilik Rasyidi dan Ira Thania Rasyidi, 2004, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bhakti, h. 42-43.

⁴² Pontang Moerad, *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan Dalam Perkara Pidana*, Bandung, Alumni, 2005, h.120.

⁴³ Philipus M. Hadjon, 1998, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya, Bina Ilmu, h. 72.

⁴⁴ Mariam Budiardjo, 2007, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Indonesia, Jakarta, h. 56

kekuasaan yang cenderung korup. Atas dasar itu, maka dilakukan pembatasan kekuasaan secara yuridis normatif untuk menghindari penguasa yang despotik.⁴⁵

Di sinilah kemudian konstitusi menjadi penting artinya bagi kehidupan masyarakat. Konstitusi dijadikan sebagai perwujudan hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah sekalipun, sesuai dengan dalil, *government by the law, not by men* (pemerintahan berdasarkan hukum, bukan berdasarkan manusia).⁴⁶

Berangkat dari keinginan untuk mewujudkan hukum sebagai panglima dalam penyelenggaraan negara, kemudian muncullah konsep negara hukum (*rechtstaat*). Menurut Carl J. Friedrich Stahl dalam sebagaimana dikutip Mariam Budiarjo, setidaknya terdapat empat unsur berdirinya negara hukum (*rechstaat*), yaitu: adanya pengakuan terhadap hak asasi manusia, pemisahan atau pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan peraturan, dan peradilan administrasi dalam perselisihan.⁴⁷

Terwujudnya kepastian hukum tidak hanya adanya aturan hukum yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan yang boleh dan atau tidak boleh dilakukan, tetapi juga berupa jaminan bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang

⁴⁵Despotisme adalah bentuk pemerintahan dengan satu penguasa, baik individual maupun oligarki, yang berkuasa dengan kekuatan politik absolut. Despotisme dapat berarti tiran (dominasi melalui ancaman hukuman dan kekerasan), atau absolutisme atau diktatorisme. Menurut Montesquieu, perbedaan antara monarki dan despotisme adalah bahwa dalam monarki, penguasa memerintah dengan hukum yang ada dan tetap, sementara dalam despotisme penguasa memerintah berdasarkan keinginannya sendiri.

⁴⁶ Mariam Budiarjo, *Op. Cit.*, h. 57.

⁴⁷ *Ibid.*

bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Artinya, kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah harus dilakukan evaluasi, apakah telah sesuai dengan konsep-konsep yang terkandung dalam negara Indonesia yang berdasarkan pada Pancasila sebagai dasar atau falsafah hidup bangsa dan Konstitusi sebagai pedoman dalam pelaksanaan pergaulan hidup bangsa Indonesia.

2. Kerangka Konsep

Konsepsi berasal dari bahasa Latin, *conceptus* yang memiliki arti sebagai suatu kegiatan atau proses berpikir, daya berfikir khususnya penalaran dan pertimbangan. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas.

Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstrak yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus, yang disebut dengan definisi operasional.⁴⁸ Menurut Burhan Ashshofa, "suatu konsep merupakan abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari jumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok, atau individu tertentu".⁴⁹

Konsepsi merupakan definisi operasional dari intisari obyek penelitian yang akan dilaksanakan. Pentingnya definisi operasional adalah

⁴⁸Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998, h.34.

⁴⁹Burhan Ashshofa, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, h. 19.

untuk menghindari perbedaan pengertian dan penafsiran dari suatu istilah yang dipakai. Selain itu dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian ini. Menghindari terjadinya perbedaan pengertian tentang konsep yang dipakai dalam penelitian ini, perlu dikemukakan mengenai pengertian konsep yang akan digunakan, sebagai berikut:

a. Perbuatan Melawan Hukum

Hukum di Prancis yang semula juga mengambil dasar-dasar dari hukum Romawi, yaitu teori tentang culpa dari Lex Aquilla, kemudian terjadi proses generalisasi, yakni dengan berkembangnya suatu prinsip perbuatan melawan hukum yang sederhana, tetapi dapat menjaring semua (catch all), berupa perbuatan melawan hukum yang dirumuskan sebagai perbuatan yang merugikan orang lain, yang menyebabkan orang yang terkena salahnya menimbulkan kerugian tersebut harus mengganti kerugian. Rumusan tersebut kemudian diambil dan diterapkan di negeri Belanda yang kemudian oleh Belanda dibawa ke Indonesia, yang rumusan seperti itu sekarang temukan dalam Pasal 1365 KUH Perdata Indonesia. Rumusan perbuatan melawan hukum yang berasal dari KUH Perdata Prancis tersebut pada paruh kedua abad ke-19 banyak mempengaruhi perkembangan teori perbuatan melawan hukum (torf) versi hukum Anglo Saxon⁵⁰

b. Penguasaan Tanah

Pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Ada penguasaan beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain⁵¹

⁵⁰Munir Fuady I 2005. *Perbandingan Hukum Perdata*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 80.

⁵¹ Urip Santoso. *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*. Kencana. Jakarta. 2005 h. 73

c. Kelapa Sawit adalah

Kelapa sawit adalah tumbuhan industri/ perkebunan yang berguna sebagai penghasil minyak masak, minyak industri, maupun bahan bakar. Pohon Kelapa Sawit terdiri dari dua spesies yaitu *elaeis guineensis* dan *elaeis oleifera* yang digunakan untuk pertanian komersil dalam pengeluaran minyak kelapa sawit. Pohon Kelapa Sawit *elaeis guineensis*, berasal dari Afrika barat diantara Angola dan Gambia, pohon kelapa sawit *elaeis oleifera*, berasal dari Amerika tengah dan Amerika selatan. Kelapa sawit menjadi populer setelah revolusi industri pada akhir abad ke-19 yang menyebabkan tingginya permintaan minyak nabati untuk bahan pangan dan industri sabun.⁵²

- d. Pengertian sertifikat menurut pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.
- e. Hak Guna Usaha (HGU) adalah singkatan dari Hak Guna Usaha yang sesuai dengan UU. Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA) HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh negara dalam jangka waktu tertentu.

F. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan di perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara dan browsing melalui internet terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan oleh penelitian terdahulu, yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang menjadi objek kajian

⁵² Dinas Perkebunan Indonesia. (2007). *Defenisi Tanaman Sawit*. DPI, h. 1

dalam penulisan tesis ini. Adapun beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian ini adalah:

1. Tesis Bayu Razak Biya, NPM : P3600214015, mahasiswa Magister Kenotariatan Sekolah Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar 2017

Judul yang menjadi topik/tema dalam penelitian ini adalah mengenai: “Alih Fungsi Tanah Pertanian Kaitannya Dengan Ketahanan Pangan Di Kabupaten Gorontalo”

Adapun yang menjadi permasalahan dalam ini adalah Sejauh mana kebijakan Pemerintah Daerah terkait dengan tanah pertanian yang produktif di Kabupaten Gorontalo?, Bagaimana implementasi dari Pemerintah daerah dalam mencegah alih fungsi tanah pertanian di Kabupaten Gorontalo?

2. Tesis Agus Puji Rahardjo, NPM : 0764020008, Program Pascasarjana Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur Surabaya 2008.

Judul penelitian: “Pengaruh Alih Fungsi Lahan Sawah Terhadap Produksi Pangan Utama Di Provinsi Jawa Timur: Suatu Analisis Kebijakan”

Adapun yang menjadi permasalahan dalam ini adalah Bagaimana perkembangan produksi pangan utama, jumlah penduduk, tingkat konsumsi pangan utama, pergeseran struktur tenaga kerja pertanian dan penggunaan lahan di Jawa Timur,

sebagai Faktor-faktor yang berhubungan dengan Alih Fungsi Lahan Sawah, dalam kurun waktu 10 tahun terakhir yaitu tahun 1997-2006?, Faktor-faktor apa yang mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Sawah? Bagaimana pengaruh Alih Fungsi Lahan Sawah terhadap perkembangan produksi pangan utama (padi dan jagung) di Jawa Timur? Strategi yang perlu dilakukan dalam pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah di Jawa Timur?

Berdasarkan peninjauan yang telah dilakukan, maka sejauh yang diketahui, penelitian tentang: **Perbuatan Melawan Hukum Atas Tindakan Penguasaan Tanah Tanaman Kelapa Sawit Dengan Sertipikat Hak Guna Usaha (Studi Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1685 K/Pdt/2023)** belum pernah dilakukan baik dilihat dari judul maupun dari substansi permasalahan Sehingga penelitian ini adalah asli adanya. Artinya, secara akademik penulisan ini dapat dipertanggungjawabkan kemurniannya

G. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat “deskriptif, yaitu menggambarkan keadaan atau suatu fenomena yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti”.⁵³ Deskriptif analistis akan dikaji peraturan-peraturan yang berlaku

⁵³ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2003, h. 36

dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan yang menyangkut permasalahan yang telah diidentifikasi.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan dalam penelitian ini dilakukan secara yuridis normatif. "Pendekatan yuridis normatif yaitu menekankan pada ilmu hukum dengan menitik beratkan pada data sekunder, yang berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tertier".⁵⁴

3. Objek Penelitian

Adapun objek penelitian dalam penulisan tesis ini adalah Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1685 K/Pdt/2023.

4. Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan melaksanakan penelitian kepustakaan (*library reseacrh*), yaitu dengan metode pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan

⁵⁴ Ibid, h. 37

pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan dan pembahasan dalam penelitian ini.

Alat pengumpulan data merupakan landasan utama dalam menyusun tesis ini yang didasarkan atas : Penelitian Kepustakaan (*library research*), dengan metode ini penulis dapat mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan, berupa buku-buku, majalah, dokumen-dokumen, serta sumber-sumber teoritis lainnya sebagai dasar penyelesaian pokok masalah dalam tesis ini.

5. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

a. Jenis Data

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Data kualitatif, yaitu data yang disajikan dalam bentuk kata verbal bukan dalam bentuk angka. yang termasuk data kualitatif dalam penelitian ini yaitu gambaran umum obyek penelitian.⁵⁵

b. Sumber Data

Sumber data penelitian ini adalah sekunder. Data sekunder dalam penelitian ini bersumber dari :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan mengenai tanah.
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer berupa buku-buku yang berhubungan dengan objek yang diteliti

⁵⁵ Noeng Muhadjir, Metodologi Penelitian Kualitatif , (Yogyakarta : Rakesarasin, 1996), h. 2.

3) Bahan hukum tertier yakni yang memberikan informasi lebih lanjut mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum.

c. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data merupakan landasan utama dalam menyusun tesis ini yang didasarkan atas : penelitian kepustakaan (*library research*); Dengan metode ini penulis dapat mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan, berupa putusan dari pengadilan, buku-buku, majalah, dokumen-dokumen, serta sumber-sumber teoritis lainnya sebagai dasar penyelesaian permasalahan dalam tesis ini.

6. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif. Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Pelaksanaan analisis data dalam penelitian ini, terdapat 3 (tiga) aspek kegiatan yang penting untuk dilakukan, yaitu: menulis catatan, mengidentifikasi konsep-konsep dan mengembangkan batasan konsep dan teori. Proses analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini meliputi beberapa tahapan, yaitu:

a. Analisis data

Analisis data dilakukan semenjak data diperoleh secara studi pustaka. Dari analisa data diperoleh tema dan rumusan hipotesa. Untuk menuju pada tema dan mendapatkan rumusan hipotesa, tentu saja harus berpatokan pada tujuan penelitian dan rumusan masalahnya.

b. Reduksi data

Reduksi data merupakan kegiatan proses pengurangan data dan juga penambahan data. Dalam mereduksi data dapat terjadi pengurangan data dan juga penambahan data yang dianggap relevan dengan permasalahan yang diteliti sehingga dihasilkan data yang sempurna.

c. Penyajian data

Setelah proses reduksi data, maka tahapan selanjutnya adalah penyajian data. Penyajian data merupakan proses pengumpulan informasi yang disusun berdasar kategori atau pengelompokan-pengelompokan yang diperlukan.

d. Interpretasi data

Setelah melalui tahapan penyajian data, maka tahap selanjutnya adalah proses pemahaman makna dari serangkaian data yang telah tersaji, dalam wujud yang tidak sekedar melihat apa yang tersurat, namun lebih pada memahami atau menafsirkan mengenai apa yang tersirat di dalam data yang telah disajikan.

e. Penarikan kesimpulan/verifikasi.

Tahapan terakhir dari analisis data adalah penarikan kesimpulan/verifikasi, tahap ini merupakan proses perumusan makna dari hasil penelitian yang diungkapkan dengan kalimat yang singkat-padat dan mudah difahami, serta dilakukan dengan cara berulang kali melakukan peninjauan mengenai kebenaran dari penyimpulan itu, khususnya berkaitan dengan relevansi dan konsistensinya terhadap judul, tujuan dan perumusan masalah yang ada.

BAB II

PENGATURAN HUKUM PENGUASAAN ATAS TANAH DENGAN SERTIFIKAT HAK GUNA USAHA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pengertian Tanah dan Hukum Pertanahan

Sebutan "tanah" dalam berbagai bahasan dapat dipahami dengan berbagai arti, maka penggunaan istilahnya perlu diberi batasan agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Dalam hukum tanah sebutan istilah "tanah" dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Berdasarkan Pasal 4 UUPA ditentukan bahwa: "Atas dasar hak menguasai dari negara..., ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang." Tanah dalam pengertian yuridis mencakup permukaan bumi sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA.

Tanah diberikan kepada dan dapat dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikan dan dipunyai tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apa pun, tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaannya sebagai tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang angkasa yang di permukaan bumi. Oleh

karena itu, berdasarkan Pasal 4 ayat (2) UUPA dinyatakan bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk menggunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang disebut "tanah", tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya, dengan demikian yang dipunyai dengan hak atas tanah adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi, tetapi wewenang menggunakan yang bersumber dengan hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah, air serta ruang yang ada di atasnya.⁵⁶

Menurut A. P. Parlindungan,⁵⁷ tanah hanya merupakan salah satu bagian dari bumi. Pembatasan pengertian tanah dengan permukaan bumi seperti itu juga diatur dalam penjelasan pasal UUPA sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 bagian II angka I bahwa dimaksud dengan tanah ialah permukaan bumi.⁵⁸ Pengertian tanah yang dirumuskan oleh Boedi Harsono ialah:⁵⁹

- a. Tanah yang langsung dikuasai oleh negara; dan
- b. Tanah yang tidak dikuasai oleh negara yang dipunyai dengan sesuatu hak oleh perorangan atau badan hukum.

Tanah dalam pengertian geologis agronomis, diartikan sebagai lapisan permukaan bumi yang paling atas, yang dimanfaatkan untuk

⁵⁶ Boedi Harsono (I), *Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 2002, h. 18.

⁵⁷ A. P. Parlindungan (I), *Konversi Hak-hak Atas Tanah*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1990, h. 90.

⁵⁸ Boedi Harsono (I), *Op. cit.*, h. 37.

⁵⁹ *Ibid.*, h. 624.

menanam tumbuh-tumbuhan, yang disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan, dan tanah bangunan yang digunakan untuk mendirikan bangunan.⁶⁰ Berdasarkan beberapa pengertian tersebut dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan tanah ialah bagian permukaan bumi termasuk tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air yang langsung dikuasai oleh negara atau dipunyai dengan sesuatu hak oleh perorangan atau badan hukum.

Pada bahasan lain, pertalian sinergi berbagai cabang ilmu hukum, dikemukakan L. J. Van Vollenhoven ketika menciptakan istilah *beschikkingsrecht* untuk menjelaskan teori hukum pertanahan adat Indonesia. L. J. Van Vollenhoven⁶¹ menyebut teori hukum pertanahan *beschikkingsrecht* sebagai “hukum tertinggi atas tanah untuk seluruh Kepulauan Indonesia.” Hal itu dikarenakan, teori hukum pertanahan adat Indonesia menjelaskan bagaimana keterkaitan, sinerginya dan hubungan hukum perdata dengan kekuasaan masyarakat hukum adat atas tanah, yang berbeda dengan hubungan sinerginya hukum perdata dan ketatanegaraan Belanda.

Secara umum, Herman Soesangobeng,⁶² merumuskan hukum pertanahan sebagai: “Kumpulan peraturan yang mengatur hubungan sinergi dari berbagai cabang hukum dan kedudukan hukum hak

⁶⁰ Y. W. Sunindhia dan Ninik Widiyanti, *Pembaharuan Hukum Agraria: Beberapa Pemikiran*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1988, h. 8

⁶¹ L. J. Van Vollenhoven dalam Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, 2012, h. 5-6.

⁶² *Ibid.*, h. 7.

keperdataan orang atas tanah sebagai benda tetap, yang dikuasai untuk dimiliki maupun dimanfaatkan serta dinikmati hasilnya oleh manusia, baik secara pribadi maupun dalam bentuk persekutuan hidup bersama.”

B. Undang-undang Pokok Agraria sebagai Hukum Pertanahan Nasional

Sejak berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), telah terjadi perubahan mendasar dalam pengaturan mengenai pertanahan di Indonesia. Salah satu pertimbangan diterbitkannya UUPA dikarenakan hukum tanah warisan penjajah Belanda yang tersusun atas dasar tujuan dan sendi-sendi pemerintah jajahan sehingga bertentangan dengan kepentingan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang merdeka. Kemudian, hukum pertanahan tersebut juga mempunyai sifat dualisme karena di samping berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat juga berlaku peraturan-peraturan dari dan berdasarkan hukum barat mengenai pertanahan. Keadaan demikian menimbulkan permasalahan antar golongan dan tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa.

UUPA sebagai produk hukum bangsa Indonesia merdeka yang bertekad mewujudkan penjelmaan Pancasila dan tujuan negara yang tercantum dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945. UUPA juga merupakan pelaksanaan dari Pasal 33 ayat (3) yang mewajibkan negara memimpin penguasaan dan penggunaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk mencapai kesejahteraan

rakyat. UUPA mempunyai sifat unifikasi hukum, sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. UUPA sebagai hukum agraria nasional didasarkan pada hukum adat yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara serta yang tidak mengindahkan unsur-unsur yang berdasarkan hukum agama. Sistem hukum agraria nasional tercermin dalam Pasal 5 UUPA yang menyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya dengan tidak mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Hukum adat yang oleh UUPA dijadikan dasar hukum tanah nasional adalah hukum aslinya golongan pribumi. Sebagaimana dinyatakan oleh Boedi Harsono,⁶³ bahwa yang dimaksudkan UUPA dengan hukum adat yaitu hukum aslinya golongan rakyat pribumi, merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli, yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan berasaskan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan. Konsepsi hukum adat mengenai pertanahan ini oleh Boedi Harsono⁶⁴ dirumuskan dengan kata komunalistik religius. Konsepsi hukum adat yang bersifat komunalistik religius ini memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah

⁶³ Boedi Harsono (II), *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, h. 206.

⁶⁴ *Ibid.*

bersama sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa oleh para warga negara secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan.

Sifat komunalistik dalam konsepsi hukum tanah nasional ditunjukkan berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Sedangkan sifat religius terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyebutkan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.⁹⁷

Konsepsi hukum tanah barat yang didasarkan pada semangat individualisme dan liberalisme, tidak sesuai dengan sikap hidup bangsa Indonesia yang komunal dan religius. Begitu pula dengan konsepsi hukum tanah feodal yang meletakkan penguasaan tanah yang tertinggi pada raja. Semua tanah di seluruh wilayah kekuasaan raja adalah milik sepenuhnya dari raja yang bersangkutan. Konsepsi hukum tanah yang berdasarkan hukum adat merupakan konsepsi yang sesuai dengan falsafah dan budaya bangsa Indonesia. Norma-norma hukum adat dalam penggunaannya menurut Pasal 5 UUPA akan mengalami pemurnian atau

saneering dari unsur-unsurnya yang tidak asli.⁶⁵

Pembentukan hukum tanah nasional dengan dasar UUPA yang digunakan adalah konsepsi beserta asas-asasnya. Asas-asas hukum yang digunakan dalam hukum tanah nasional antara lain:

- a. Asas religiusitas;
- b. Asas kebangsaan;
- c. Asas demokrasi;
- d. Asas kemasyarakatan, pemerataan dan keadilan sosial;
- e. Asas penggunaan dan pemeliharaan tanah secara berencana; dan
- f. Asas pemisahan horizontal.

Hukum tanah nasional yang diatur dalam UUPA merupakan dasar mengadakan kesatuan dan kesederhanaan di bidang hukum pertanahan. UUPA yang disusun sesuai dengan jiwa dan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia, mencabut beberapa peraturan hukum agraria warisan penjajah Belanda. UUPA juga mengatur berbagai hak-hak yang dapat dipunyai oleh orang-orang, badan maupun persekutuan yang ada di Indonesia. Negara yang merupakan organisasi kekuasaan seluruh rakyat mempunyai hubungan dengan tanah berupa hak menguasai negara. Keberadaan hak ulayat tetap diakui sepanjang masih ada dan sesuai dengan kepentingan nasional dan negara. UUPA memberikan kewenangan kepada orang atau badan hukum untuk menguasai tanah dengan berdasarkan Pasal 4 ayat

⁶⁵ Konsep individualisme liberal tersebut tidak membawa kemakmuran yang merata pada rakyat. Kemakmuran hanya dinikmati sebagian kecil rakyat yaitu pemilik tanah dan alat-alat produksi. Maka timbullah pemikiran baru yaitu negara turut campur tangan dalam kehidupan ekonomi dan sosial yang dikenal dengan konsep *welfare state*. Lihat Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, h. 146-223.

(2) dan Pasal 16 UUPA. Selanjutnya terdapat 8 (delapan) jenis hak atas tanah yang memberi kewenangan kepada pemegang haknya untuk dipergunakan sekedar diperlukan untuk kepentingan pemegang hak yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas yang ditentukan menurut UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannya serta peraturan-peraturan hukum lainnya. Hak-hak atas tanah tersebut ialah:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha (HGU);
- c. Hak Guna Bangunan (HGB);
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak Membuka Tanah;
- g. Hak Memungut Hasil Hutan; dan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara yakni hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.⁶⁶

C. Pengaturan Hak Guna Usaha Berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria

HGU sebagai salah satu hak atas tanah sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960

⁶⁶ Berdasarkan Pasal 53 UUPA dinyatakan bahwa hak-hak yang sifatnya sementara tersebut diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan UUPA dan hak-hak tersebut diusahakan dihapus dalam waktu singkat.

tentang Pengaturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) merupakan suatu hak yang diadakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. HGU tidak sama dengan hak *erfpacht*, bukan terjemahan dari hak *erfpacht* warisan hukum Belanda, walaupun idenya adalah dari hak *erfpacht*.⁶⁷ HGU tidak pula dikenal dalam hukum adat. Terjadinya HGU dikarenakan penetapan pemerintah sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 31 UUPA.

Berdasarkan Pasal 28 ayat (1) UUPA, HGU ialah suatu hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara selama jangka waktu tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Dengan demikian, pemberian HGU harus sesuai dengan tujuan penggunaan tanah yaitu sebatas pada usaha pertanian, perkebunan, perikanan dan peternakan. Namun demikian, hal ini tidak menutup kemungkinan didirikannya bangunan-bangunan di atas tanah tersebut selama berkaitan langsung dengan perusahaan yang bersangkutan. HGU yang merupakan suatu hak atas tanah, dengan demikian, maka pemegang HGU hanya mempunyai kewenangan untuk mengusahakan tanah tersebut hanya sesuai dengan wewenang untuk mengusahakan atau mengelola kekayaan alam yang tersedia berdasarkan ketentuan dalam UUPA.

HGU merupakan hak atas tanah yang bersifat primer dan memiliki spesifikasi. Spesifikasi HGU tidak bersifat terkuat dan terpenuh,

⁶⁷ Iman Soetiknjo. *Loc. cit.*

sebagaimana yang dipunyai oleh hak milik. Dalam artian tersebut, bahwa HGU hanya terbatas daya berlakunya walaupun dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain. Berdasarkan penjelasan UUPA telah diakui dengan sendirinya bahwa HGU lahir sebagai hak baru guna memenuhi kebutuhan masyarakat moderen dan hanya diberikan terhadap tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara.⁶⁸

Adapun sifat dan ciri dari HGU sebagaimana disebutkan berdasarkan pasal-pasal di dalam UUPA, antara lain ialah sebagai berikut.⁶⁹

1. HGU tergolong hak atas tanah yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan dari pihak lain. Hal ini karena HGU merupakan hak yang didaftarkan.
2. HGU dapat beralih dan dialihkan oleh pemegang hak kepada pihak lain.
3. HGU jangka waktunya terbatas, pada suatu waktu pasti akan berakhir.
4. HGU dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.
5. HGU dapat dilepas oleh pemegang HGU, sehingga tanah HGU tersebut menjadi tanah negara.
6. HGU hanya dapat diberikan guna keperluan usaha pertanian, perikanan dan peternakan.

D. Subjek dan Objek Hukum Hak Guna Usaha

Berdasarkan Pasal 30 ayat (1) UUPA, subjek hukum yang dapat

⁶⁸ Supriadi. *Loc. cit.*

⁶⁹ Efendi Perangin (I), *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991, h. 259.

memperoleh HGU ialah:

1. Warga Negara Indonesia

Warga negara Indonesia merupakan subjek hukum yang memiliki otoritas untuk melakukan kewajiban dan mendapatkan haknya. Dengan kata lain, warga negara Indonesia memiliki kewenangan untuk melakukan suatu perbuatan hukum tertentu, misalnya mengadakan suatu perjanjian, mengadakan perkawinan, membuat surat wasiat, dan lain sebagainya termasuk mengadakan suatu perbuatan hukum yang menyangkut dengan tanah dan hak-hak atas tanah.⁷⁰ Pada prinsipnya setiap orang adalah subjek hukum (*natuurlijk persoon*). Bila dikaitkan dengan kemampuan menjunjung hak dan kewajiban, orang akan menjadi subjek hukum apabila perorangan tersebut mampu mendukung hak dan kewajibannya. Dalam pengertian ini, maka orang-orang yang belum dewasa, orang yang di bawah perwalian dan orang yang dicabut hak-hak keperdataannya tidak dapat digolongkan sebagai subjek hukum dalam konteks kemampuan menjunjung hak dan kewajiban. Intinya, ada ketentuan-ketentuan tertentu yang harus dipenuhi agar seseorang warga negara dapat digolongkan sebagai subjek hukum, yaitu:⁷¹

- a. Telah dewasa (jika telah mencapai usia 21 tahun ke atas).
- b. Tidak berada di bawah pengampuan (*curatele*), dalam hal ini seseorang yang dalam keadaan gila, mabuk, mempunyai sifat boros, dan mereka yang belum dewasa.

⁷⁰ H. Muchsin, *Ikhtisar Ilmu Hukum*, Badan Penerbit Iblam, Jakarta, 2005, h. 24.

⁷¹ C. S. T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, h. 118.

2. Badan Hukum yang Didirikan Menurut Hukum Indonesia serta Berkedudukan di Indonesia

Badan hukum adalah kumpulan orang-orang yang mempunyai tujuan tertentu, harta kekayaan, serta hak dan kewajiban.⁷² Perbedaannya dengan subjek hukum orang- perorangan adalah badan hukum itu hanya dapat bergerak bila ia dibantu oleh subjek hukum orang. Artinya, ia tidak dapat melakukan perbuatan hukum tanpa didukung oleh pihak-pihak lain. Selain itu, badan hukum tidak dapat dikenakan hukuman penjara (kecuali hukuman denda).⁷³

Syarat-syarat badan hukum agar dapat menjadi subjek HGU, yaitu:

- a. Didirikan menurut ketentuan hukum Indonesia.
- b. Berkedudukan di Indonesia.

Dengan demikian, maka badan-badan hukum yang tidak didirikan menurut hukum Indonesia ataupun tidak berkedudukan di Indonesia, tidak diperbolehkan memperoleh HGU. Selain itu, sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 30 UUPA, bahwa badan hukum yang dapat memperoleh HGU hanyalah badan-badan hukum yang bermodal nasional progresif, baik asli maupun tidak asli. Badan hukum yang bermodal nasional progresif mengandung pengertian bahwa badan hukum tersebut mengabdikan pada kepentingan rakyat dengan tidak semata-mata hanya bertujuan mencari keuntungan privat tanpa mengingat kepentingan rakyat.

⁷² Salim H. S., *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, h. 26.

⁷³ *Ibid.*, h. 118.

Bagi badan hukum asing, HGU hanya diberikan jika memang hal itu diperlukan oleh undang-undang yang mengatur pembangunan nasional semesta berencana.

Objek tanah yang dapat diberikan dengan HGU adalah tanah negara. Tanah negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan belum atau tidak terdapat hak-hak lain di atas tanah tersebut.⁷⁴ Jika seseorang ingin memiliki HGU maka harus mengajukan permohonan pemberian HGU kepada badan pertanahan nasional. Apabila semua persyaratan permohonan HGU tersebut dipenuhi maka badan pertanahan nasional menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). SKPH ini wajib didaftarkan ke kantor pertanahan kabupaten atau kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat sebagai bukti haknya.

Obyek HGU sebagaimana yang telah disebutkan di atas ialah tanah yang dikuasai langsung oleh negara sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA, dengan ketentuan tersebut jelaslah bahwa HGU tidak dapat diberikan atas tanah hak milik dan hak-hak atas tanah lainnya, di samping itu HGU diberikan untuk perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan yang dijalankan secara besar-besaran, karena itu ditentukan bahwa luas tanah bersangkutan harus sekurang- kurangnya 5 (lima) hektar, dengan demikian jika tanah HGU tadi diberikan atas tanah hak milik, maka hal ini akan bertentangan dengan Pasal 10 UUPA yang dalam

⁷⁴ Efendi Perangin (II), *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991, h. 3.

pasal tersebut telah ditentukan bahwa pada dasarnya tanah pertanian itu wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya dan untuk jangka waktunya juga telah ditentukan bahwa HGU diberikan untuk waktu paling sedikit 25 (dua puluh lima) tahun yang masih ada kemungkinan untuk diperpanjang lagi, sehingga kalau benar bahwa tanah yang akan diberikan itu tanah hak milik, maka ini akan menimbulkan pemisahan tanah dengan pemiliknya untuk waktu yang cukup lama. Luas tanah yang diberikan dengan HGU luasnya paling sedikit 5 (lima) hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 (dua puluh lima) hektar atau lebih, maka harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman.

HGU diberikan untuk perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan yang dijalankan secara besar-besaran, karena itu ditentukan bahwa luas tanah bersangkutan harus sekurang-kurangnya 5 (lima) hektar dan HGU ini juga dapat diberikan untuk luas tanah yang mencapai 25 (dua puluh lima) hektar atau lebih, maka ditentukan bahwa harus ada investasi yang layak dan teknik perusahaan yang baik. Hal tersebut bertujuan untuk mendorong agar penggunaan dan penguasaan tanah oleh pemegang HGU dapat dilakukan dengan seefisien-efisiennya. HGU juga dapat beralih dan dialihkan. HGU dapat beralih dengan cara pewarisan, yang harus dibuktikan dengan adanya surat wasiat atau surat keterangan sebagai ahli waris yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, surat keterangan kematian pemegang HGU yang dibuat oleh pejabat yang

berwenang, bukti identitas para ahli waris dan sertifikat hak guna usaha yang bersangkutan. Sedangkan HGU dapat dialihkan dengan cara jual beli, tukar menukar, hibah, penyertaan dalam modal perusahaan yang harus dibuktikan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) khusus yang ditunjuk oleh badan pertanahan nasional, sedangkan lelang harus dibuktikan dengan berita acara lelang yang dibuat oleh pejabat dari kantor lelang.⁷⁵

Adapun tanah-tanah yang dikecualikan sebagai objek HGU antara lain sebagai berikut:⁷⁶

- 1) Tanah yang sudah merupakan perkampungan rakyat;
- 2) Tanah yang sudah diusahakan oleh rakyat secara menetap; dan
- 3) Tanah yang diperlukan oleh pemerintah.

E. Jangka Waktu dan Hapusnya Hak Guna Usaha

HGU diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun, hal ini disebabkan karena pada lazimnya hak ini diberikan untuk tujuan pertanian, perikanan atau peternakan secara besar-besaran, maka diperlukan jangka waktu yang cukup lama bagi usaha tersebut agar dapat benar-benar memberikan hasil. HGU untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama misalnya perusahaan tanaman kelapa sawit, dapat diberikan HGU untuk waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun dan atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya,

⁷⁵ Urip Santoso (I), *Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2010, h. 103.

⁷⁶ Sudharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, h. 24.

jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun. Dengan demikian, dengan melihat ketentuan Pasal 29 UUPA, maka HGU ini dapat diberikan untuk waktu 25 (dua puluh lima) tahun atau 35 (tiga puluh lima) tahun untuk pertama kalinya, kemudian dapat diperpanjang lagi untuk masa 25 (dua puluh lima) tahun, yang berarti total waktu HGU tersebut adalah maksimal 60 (enam puluh) tahun.

Untuk jangka waktu perpanjangan ini, seandainya juga telah berakhir, maka sebagai upaya yang dapat diberikan adalah dengan memperpanjang atau memperbarui haknya yang telah berakhir itu, tentu saja dengan syarat-syarat baru sesuai dengan keadaan dan perkembangan masyarakat pada saat diperbarui itu. Ketentuan tersebut memang tidak diatur dalam UUPA, tetapi hal ini dilakukan dalam rangka usaha untuk menciptakan iklim yang baik bagi para pengusaha, baik asing maupun pengusaha nasional untuk mengadakan investasi.

Pemerintah juga telah menyatakan bahwa selama seorang pengusaha mengusahakan tanah dan perusahaannya dengan baik, maka baginya bukan saja dijamin akan dapat menguasai tanahnya itu selama haknya berlangsung, akan tetapi penguasaan tersebut dapat diteruskan juga setelah haknya berakhir, yaitu dengan memperpanjang atau memperbarui haknya yang sudah berakhir, tentu saja dengan syarat-syarat baru sesuai dengan keadaan dan perkembangan masyarakat pada saat diperbarui itu

HGU dapat hapus apabila jangka waktunya berakhir, akan tetapi dapat pula sebelum jangka waktu tersebut berakhir, hal tersebut dapat terjadi misalnya, jika salah satu syarat yang ditentukan pada waktu HGU itu diberikan tidak lagi dipenuhi. Syarat-syarat hapusnya HGU telah ditentukan berdasarkan Pasal 34 UUPA, yaitu karena:

1. Jangka waktunya berakhir.

Berdasarkan Pasal 29 ayat (1) UUPA disebutkan HGU diberikan untuk waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun. Kemudian ayat (2) menyebutkan untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan HGU untuk waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun. Selanjutnya ayat (3) menyebutkan atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat (1) dan (2) pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun. Jadi, dengan demikian jelaslah bahwa setelah berakhirnya jangka waktu 35 (tiga puluh lima) tahun dengan perpanjangan 25 (dua puluh lima) tahun atau seluruhnya 60 (enam puluh) tahun, maka HGU akan hapus demi hukum.

2. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi.

Salah satu syarat pemberian HGU adalah adanya subjek hukum. Dalam Pasal 30 ayat (1) UUPA ditentukan bahwa yang dapat menjadi subjek hukum adalah warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Berdasarkan Pasal 30 ayat (2) UUPA disebutkan apabila orang atau badan hukum yang mempunyai HGU tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada orang lain. Jika HGU tersebut tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus demi hukum.

3. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.

Berdasarkan Pasal 27 huruf a angka 2 UUPA, disebutkan hapusnya HGU karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, demikian pula pada Pasal 34 huruf c UUPA yang menyebutkan hapusnya HGU karena dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir.

Kedua hal ini merupakan sebab hapusnya HGU.⁷⁷ Serta hapusnya HGU karena penyerahan secara sukarela oleh pemegang HGU semata-mata karena untuk kepentingan negara.

4. Dicabut untuk kepentingan umum.

HGU juga bisa hapus karena adanya pencabutan hak. Hapusnya HGU karena pencabutan hak ini ditentukan dalam Pasal 18 UUPA yang menentukan bahwa, Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

⁷⁷ A. P. Parlindungan (II), *Berakhirnya Hak-hak atas Tanah: Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1990, h. 11.

5. Diterlantarkan.

Tanah atas HGU yang ditelantarkan memiliki kriteria sebagai berikut:⁷⁸

- a) Tanah tersebut tidak dimanfaatkan dan atau dipelihara dengan baik; dan
- b) Tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan, sifat atau tujuan dari pemberian haknya.

Dengan demikian, apabila pemegang HGU menelantarkan tanah HGU-nya berdasarkan dengan kriteria di atas, maka HGU-nya bisa hapus.

6. Tanahnya musnah.

Pada dasarnya HGU atas tanah bersumber pada keberadaan atau eksistensi dari suatu bidang tanah tertentu. Musnah yang dimaksud di sini adalah disebabkan oleh bencana alam seperti tanahnya longsor, terkikis oleh aliran sungai atau abrasi pantai. Dengan musnahnya tanah yang menjadi dasar pemberian hak atas tanah oleh negara, maka demi hukum hapuslah HGU tersebut. Maka dengan demikian tanah itu tidak dapat lagi dipergunakan.

7. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2) UUPA.

Berdasarkan Pasal 30 ayat (2) UUPA disebutkan orang atau badan hukum yang mempunyai HGU yang tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini, maka dalam

⁷⁸ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak-hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2007, h. 182.

jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh HGU, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika HGU yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus demi hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

F. Pengaturan Hak Guna Usaha Berdasarkan Undang-undang Cipta Kerja

Pada tanggal 5 Oktober 2020, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) mengesahkan Undang-undang Cipta Kerja. Kemudian, pada tanggal 2 November 2020 Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo, menandatangani undang-undang tersebut sebagai Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja). Sejatinya, keberadaan UU Cipta Kerja diharapkan mampu menyerap tenaga kerja Indonesia seluas- luasnya dalam konteks adanya dalam teknis penyusunannya menggunakan model *omnibus law* yang mencakup 10 (sepuluh) bidang kebijakan yang sebelumnya ada, 10 (sepuluh) bidang tersebut, antara lain sebagai berikut:⁷⁹

1. Peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
2. Ketenagakerjaan;

⁷⁹ Sigit Riyanto, Maria S. W. Sumardjono (I), et.. al., *Op. cit.*, h. 4.

3. Kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah;
4. Kemudahan berusaha;
5. Dukungan riset dan inovasi;
6. Pengadaan tanah;
7. Kawasan ekonomi;
8. Investasi pemerintah pusat dan percepatan proyek strategi nasional;
9. Pelaksanaan administrasi pemerintah; dan
10. Pengenaan sanksi.

Berdasarkan UU Cipta Kerja, ada sekitar 470 (empat ratus tujuh puluh) pendelegasian ketentuan diatur melalui peraturan pemerintah (PP) dan peraturan presiden (perpres). Dalam rancangan pemerintah akan dibuat 36 (tiga puluh enam) PP dan 5 (lima) perpres.⁸⁰ Tujuan penyusunan UU Cipta Kerja adalah untuk menyederhanakan regulasi dan/atau perizinan yang diperkirakan menghambat upaya untuk menarik investasi. Penyederhanaan dilakukan dengan merubah atau menghapus undang-undang asal dalam berbagai klaster untuk kemudian dirumuskan kembali dalam undang-undang. Dengan demikian, jelas bahwa harus ada undang-undang asal yang dirujuk. Berdasarkan naskah UU Cipta Kerja, ada sekitar 79 (tujuh puluh sembilan) undang-undang asal yang disederhanakan.⁸¹

Menariknya, dari sepuluh substansi klaster yang diatur dalam UU

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*, h. 75.

Cipta Kerja, ada satu klaster pengaturan yang diatur dalam Bab VIII UU Cipta Kerja yakni mengenai pengadaan tanah yang tidak memiliki undang-undang asal yang dirujuk untuk disederhanakan dalam arti dirubah atau bahkan dihapus. Dalam klaster tersebut, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang menjadi rujukan untuk “disederhanakan” dalam UU Cipta Kerja. Mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang menjadi rujukan penyederhanaannya, tanpa merujuk UUPA, substansi pertanahan yang dirumuskan tersebut bukan merupakan penyederhanaan regulasi karena UUPA sebagai undang-undang asalnya tidak dirujuk untuk dirubah atau dihapus.⁸²

Terkhusus mengenai pengaturan hak-hak atas tanah dengan konsep tata kelola pertanahan mengenai hak-hak atas tanah dapat ditemukan dalam,

1. Paragraf kedua di bagian keempat mulai dari Pasal 136-Pasal 142 UU Cipta Kerja yang mengatur mengenai Penguatan Hak Pengelolaan;
2. Paragraf ketiga UU Cipta Kerja mulai Pasal 143-Pasal 145 mengenai Hak atas Satuan Rumah Susun untuk Orang Asing; dan
3. Paragraf keempat, UU Cipta Kerja mengatur mengenai Pemberian Hak Atas Tanah dan Hak Pengelolaan pada Ruang Atas Tanah dan Ruang

⁸² *Ibid.*, h. 75-88.

Bawah Tanah yang ada di Pasal 146-Pasal 147.

Selanjutnya, terkhusus mengenai ketentuan mengenai hak guna usaha (HGU) dalam UU Cipta Kerja, ditemukan suatu konsep pengaturan tata kelola pertanahan yang baru mengenai HGU dalam UU Cipta Kerja, pemahaman untuk memahami konsep tata kelola tersebut di atas berdasarkan UU Cipta Kerja dapat dipahami sebagai berikut:

1. Berdasarkan Bagian Keempat Paragraf 2 Pasal 136, disebutkan suatu jenis hak atas tanah yang akan diperkuat berdasarkan UU Cipta Kerja, hak tersebut ialah hak pengelolaan. Hak pengelolaan didefinisikan dalam pasal ini sebagai hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.
2. Berdasarkan Bagian Keempat Paragraf 1 Pasal 129 UU Cipta Kerja, bank tanah merupakan suatu badan khusus yang dihadirkan oleh UU Cipta Kerja untuk mengelola tanah. Selanjutnya berdasarkan pasal tersebut, bank tanah diberikan suatu hak yakni hak pengelolaan. Hak atas tanah di atas tanah pengelolaan yang dipegang oleh bank tanah, dapat diberikan dengan HGU, HGB dan hak pakai.
3. Berdasarkan Bagian Keempat Paragraf 2 Pasal 137, sebagian kewenangan hak menguasai dari negara berupa tanah dapat diberikan hak pengelolaan kepada:
 - a. instansi pemerintah pusat;
 - b. pemerintah daerah;
 - c. badan bank tanah;

- d. badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah;
- e. badan hukum milik negara atau daerah; atau
- f. badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat. Kemudian hak pengelolaan yang telah dipegang oleh subjek hukum tersebut di atas memberikan kepadanya kewenangan untuk:

- 1) menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang;
- 2) menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga; dan
- 3) menentukan tarif dan menerima uang pemasukan dan ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan dari pihak ketiga sesuai dengan perjanjian.

Sebagai catatan, berdasarkan Pasal 138 UU Cipta Kerja, pihak ketiga yang ingin memanfaatkan tanah hak pengelolan, pemanfaatan tersebut dilakukan dengan perjanjian pemanfaatan tanah.

- 4) Selanjutnya, berdasarkan Bagian Keempat Paragraf 2 Pasal 138 ayat (2), hak pengelolaan yang pemanfaatannya diserahkan kepada pihak ketiga, baik sebagian atau seluruhnya, dapat diberikan dengan HGU, HGB dan/atau hak pakai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) Terakhir, ketentuan lebih lanjut mengenai ketentuan-ketentuan

tersebut di atas berdasarkan Pasal 142 UU Cipta Kerja, akan ditentukan lebih lanjut dalam peraturan pemerintah. Dalam hal ini, peraturan pemerintah yang menjadi turunan ketentuan mengenai HGU ialah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

G. Hak Guna Usaha Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021

Pada tanggal 2 Februari tahun 2021, Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo, menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP 18 tahun 2021). Aturan tersebut merupakan peraturan lebih lanjut dari klaster pertanahan pada Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) yang bertujuan untuk melakukan simplifikasi regulasi dan perizinan demi mendorong iklim investasi.

Ada beberapa hal yang diatur dalam PP 18 Tahun 2021, salah satunya yaitu mengenai penguatan hak pengelolaan. Melalui hak pengelolaan, pemerintah dapat mengontrol dan mengendalikan fungsi pemanfaatan tanah sehingga dapat lebih mengedepankan prinsip kepentingan umum, ekonomi, pembangunan dan sosial. PP 18 tahun 2021 juga telah mendefinisikan tanah negara, tanah reklamasi serta tanah musnah sebagai bentuk kepastian hukum atas pengaturan mengenai

tanah negara, tanah reklamasi maupun tanah musnah. Selain itu, PP ini juga mengganti beberapa PP dan sejumlah pasal, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Atas Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Kepemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia dan 2 (dua) pasal di Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.⁸³

Untuk diketahui, PP ini adalah ketentuan lebih lanjut dari pasal 136-142 tentang Penguatan Hak Pengelolaan, Pasal 143-145 tentang Satuan Rumah Susun, Pasal 146 tentang Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah serta Pasal 147 dan Pasal 175 tentang Penggunaan Dokumen Elektronik. Dalam PP 18 Tahun 2021 ini juga akan mengatur mengenai siklus jangka waktu bagi hak atas tanah (HAT). Satu siklus itu terdiri dari pemberian, perpanjangan dan pembaharuan hak. Kemudahan yang diberikan pemerintah yakni, pemerintah akan memberi perpanjangan HAT setelah tanahnya telah digunakan atau dimanfaatkan.⁸⁴

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak

⁸³ Suyus Windayana dalam Ardiansyah Fadli, *PP 18/2021 Perkuat Hak Pengelolaan Rumah Susun*, 2021, dalam <https://www.kompas.com/properti/read/2021/04/21/190000821/pp-18-2021-perkuat-hak-pengelolaan-rumah-susun?page=2>, diakses pada tanggal 16 Maret 2025 pukul 19:48 WIB

⁸⁴ Suyus Windayana dalam Acil Akhiruddin, *PP Nomor 18 Tahun 2021 Atur Kepemilikan dan Kebermanfaatan Tanah*, 2021, dalam <https://kabarnotariat.id/2021/03/21/pp-nomor-18-tahun-2021-atur-kepemilikan-dan-kebermanfaatan-tanah/>, diakses pada tanggal 16 Maret 2025 pukul 19:48 WIB.

Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah (PP 18 Tahun 2021) dalam bagian pasal-pasal definitifnya, tidak memberikan pengertian baru mengenai HGU, yang dapat diartikan bahwa HGU yang ditentukan dalam PP ini adalah HGU yang telah diberi pengertian oleh UUPA sebagaimana yang penulis telah paparkan pada sub bab mengenai pengaturan HGU berdasarkan UUPA. Berdasarkan Pasal 19 PP 18 Tahun 2021, subjek hukum yang dapat diberikan HGU ialah:

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

Pemegang HGU yang tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 19 tersebut di atas, maka dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan HGU kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Kemudian, apabila dalam jangka waktu selama 1 (satu) tahun haknya tidak dilepaskan atau dialihkan maka hak tersebut hapus karena hukum.

Berdasarkan Pasal 21 PP 18 Tahun 2021, tanah yang dapat diberikan dengan HGU ialah:

- a. Tanah Negara; dan
- b. Tanah Hak Pengelolaan.

Terkait dengan terjadinya HGU, PP 18 Tahun 2021 memberikan 2 (dua) rumusan agar dapat memperolehnya, yakni:

1. HGU di atas tanah negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri.
2. HGU di atas tanah hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri berdasarkan persetujuan dari pemegang hak pengelolaan.

Keputusan pemberian hak sebagaimana yang disebutkan di atas dapat diberikan secara elektronik, yang selanjutnya surat keputusan tersebut wajib didaftarkan pada kantor pertanahan. Kewajiban pendaftaran tersebut dikarenakan terjadinya HGU secara sah dapat terjadi apabila pemegang surat keputusan telah mendaftarkan HGU dan selanjutnya pemegang HGU diberikan sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak.

Tanah yang telah diberikan dengan HGU diberi jangka waktu pengelolaan dan pemanfaatannya untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun, diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun. Setelah jangka waktu pemberian, perpanjangan, dan pembaruan berakhir, maka tanah HGU kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah hak pengelolaan.

Berdasarkan Pasal 25 PP 18 Tahun 2021, HGU di atas tanah negara dapat diperpanjang atau diperbarui atas permohonan pemegang hak, apabila masih memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak;
- b. syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- d. tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang; dan
- e. tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum.

Kemudian, untuk HGU di atas tanah hak pengelolaan dapat diperpanjang atau diperbarui atas permohonan pemegang HGU apabila memenuhi syarat sebagaimana yang telah disebutkan di atas serta telah mendapat persetujuan dari pemegang hak pengelolaan. Terkait dengan permohonan perpanjangan dan pembaruan HGU oleh pemegang hak dapat diajukan dengan ketentuan sebagai berikut:¹³⁶

- a. Permohonan perpanjangan HGU dapat diajukan setelah usia tanaman atau usaha lainnya efektif atau paling lambat sebelum berakhirnya jangka waktu HGU.
- b. Permohonan pembaruan HGU diajukan paling lama 2 (dua) tahun setelah berakhirnya jangka waktu HGU.
- c. Dalam hal HGU di atas tanah hak pengelolaan maka jangka waktu perpanjangan dan pembaruan hak dapat diberikan apabila tanahnya telah digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya.
- d. Perpanjangan atau pembaruan HGU wajib didaftarkan pada kantor pertanahan.

Berdasarkan Pasal 29 PP 18 Tahun 2021, pemegang HGU berhak untuk:

- a. menggunakan dan memanfaatkan tanah yang diberikan sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya;
- b. memanfaatkan sumber air dan sumber daya alam lainnya di atas tanah yang diberikan dengan HGU sepanjang untuk mendukung penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud