

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Keberadaan tanah merupakan hal yang sangat penting bagi negara dan masyarakat Indonesia dan pemanfatannya tidak dapat dilepaskan dari perencanaan tata ruang yang ada di setiap wilayah. Konstitusi di Indonesia sudah sangat jelas mengatur yaitu tertera di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi :

“Negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya digunakan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat.”

Pemerintah Indonesia kemudian membuat program di bidang agraria sebagai pelaksanaan teknis dari perintah UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) tersebut, yang dikenal dengan reformasi agraria Indonesia (*Agrarian Reform Indonesia*). Reformasi agraria tersebut memuat 5 (lima) program di antaranya :

1. Pelaksanaan pembaharuan hukum agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum.
2. Penghapusan terhadap segala macam hak asing dan konsesi kolonial atas tanah.
3. Diakhirinya kekuasaan para tuan tanah dan para feodal atas tanah, yang melakukan banyak pemerasan terhadap rakyat melalui penguasaan tanah secara berangsur.

4. Perombakan mengenai kepemilikan dan penguasaan tanah serta berbagai hubungan hukum yang berkaitan dengan penguasaan atas tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan.
5. Perencanaan persediaan, peruntukan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Kelima program di atas pada prinsipnya untuk mewujudkan terealisasi politik agraria nasional seperti yang diatur dalam Pasal 33 UUD 1945. Lima program reformasi agraria tersebut, yang lebih spesifik arahnya terdapat pada program nomor empat dan lima.

Adapun untuk mewujudkan reformasi agraria, Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (*selanjutnya akan disingkat dengan UUPA*) sudah mengatur dengan jelas. Diantara beberapa pasal yang terkait dengan reformasi agraria adalah Pasal 2 ayat (2), Pasal 5-Pasal 7, Pasal 10, Pasal 14- Pasal 17, dan Pasal 53. UUPA tidak hanya memuat tentang agrarian reform Indonesia, tetapi memuat pula beberapa persoalan dan penyelesaian di bidang agraria.¹

Perencanaan dan penatagunaan terhadap tanah khususnya yang memuat tentang tanah, di dalam UUPA dimasukkan dalam cakupan permukaan bumi.² Tata guna tanah merupakan rangkaian keadaan yang dilakukan dalam rangka untuk menciptakan keadaan tanah menjadi lebih optimal. Tanah termasuk unsur dari ruang yang strategis, sehingga

¹ Boedi Harsono. 1999 (cetakan kedelapan). **Hukum Agraria Indonesia**. Jakarta : Djambatan. Hal. 3

² Urip Santoso.(I) 2012. **Hukum Agraria Kajian Komprehensif**. Jakarta : Prenada Media Group. Hal. 245

pengaturan, persediaan, penggunaan, peruntukan, dan penggunaan tanah tidak dapat dilepaskan dari penataan ruang.

Pengaturan yang spesifik yang mengatur khusus tentang penatagunaan tanah adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (*selanjutnya akan disingkat PPPT*). Pasal 3 PPPT merumuskan tentang tujuan dari penatagunaan tanah, diantaranya :

- a. Mengatur penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah;
- b. Mewujudkan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam tata ruang wilayah;
- c. Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
- d. Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan.

UUPA diundangkan pada tanggal 24 september 1960 dalam LNRI Tahun 1960 No. 104-TLNRI NO. 2043. UUPA melaksanakan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Ada hak menguasai negara pada bumi, air, dan sumber daya alam (SDA) yang ada. Meskipun demikian, penguasaan hak negara atas tanah tersebut bersifat publik, dan bersumber dari hak bangsa Indonesia.³ Maksud dari bangsa di atas adalah masyarakat Indonesia secara umum, yang berposisi hak tertinggi dari hak yang lain seperti hak milik, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak negara sekalipun.

³ Boedi Harsono. 1999 (cetakan kedelapan). **Hukum Agraria Indonesia**. Jakarta : Djambatan. Hal. 259

Keberadaan hak menguasai negara atas tanah, kemudian ditentukan dan dijabarkan dengan adanya macam-macam hak yang lain yang dapat diberikan pada perseorangan dan badan hukum. Seperti disebutkan di Pasal 4 ayat (1) UUPA yang berbunyi :

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Pasal 4 tersebut, menjadi acuan hukum dari adanya hak atas tanah yang bersumber dari hak penguasaan negara atas tanah. Pasal 4 tersebut secara normatif terkait dengan penguasaan negara atas tanah yang dapat diberikan pada perorangan atau badan hukum, yang dapat berupa :

- a. Hak milik;
- b. Hak guna bangunan;
- c. Hak guna usaha;
- d. Hak pakai;
- e. Hak sewa;
- f. Hak membuka tanah;
- g. Dan hak hak lain yang dikenal dengan sebutan hak-hak yang sifatnya sementara.

Hak yang sifatnya sementara seperti yang tersebut Pasal 53 ayat (1) UUPA adalah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa pertanian. Urip Santoso mengkategorikan hak-hak tersebut di atas menjadi tiga bagian :

- 1) Hak atas tanah yang bersifat tetap, seperti contoh hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan;

- 2) Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang;
- 3) Hak atas tanah yang bersifat sementara, seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.⁴

Pendapat yang menyebutkan bahwa ada hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-undang, berarti secara tersirat memungkinkan ada hak-hak lain yang muncul di kemudian hari yang tidak termasuk pada beberapa hak di atas.

Seperti halnya hak pengelolaan yang diberikan pada investor baik perseorangan ataupun pada badan hukum. Pada dasarnya tanah hak pengelolaan tersebut merupakan berstatus tanah negara, artinya dalam penguasaan negara yang berarti masuk kategori ranah publik. Akan tetapi kemudian dalam beberapa pendapat dan regulasi, tanah negara tersebut ada yang menyebutkan sebagai suatu hak, yang notabene masuk kategori privat.

Di UUPA tidak menyebutkan langsung mengenai istilah “hak pengelolaan”, akan tetapi UUPA hanya menyebutkan istilah “pengelolaan”. Istilah pengelolaan tersebut tertera di di penjelasan umum UUPA angka II nomor 2. Konsepsi tentang Hak pengelolaan, diatur di Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (PermenAgraria No.9/1999), Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP PT), dan UU RI No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 21 Tahun 1997 tentang Bea

⁴ Urip Santoso (II) . 2011 (cetakan kedua). **Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah**. Jakarta : Kencana Prenada Media Group. Hal. 110-111

Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (UU BPHTB). Pasal 2 ayat (3) UU BPHTB huruf C menjelaskan :

Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dan/atau bekerjasama dengan pihak ketiga.

Kemudian di ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (PP No.40/1996), di atas tanah hak pengelolaan (HPL) dapat diberikan dan dibebankan dengan hak-hak atas tanah seperti hak guna bangunan (HGB) dan hak pakai (HP).

Alur dari penjelasan tersebut di atas, menarik untuk diadakan penelitian lebih lanjut tentang pengaturan mengenai penyerahan bagian tanah hak pengelolaan pada pihak ketiga (investor) menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan sekaligus ruang lingkup penggunaan bagi investor atas penyerahan bagian tanah hak pengelolaan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah pengaturan tentang penyerahan bagian tanah hak pengelolaan pada investor (pihak ketiga) menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia ?
2. Bagaimanakah ruang lingkup penggunaan bagi investor atas penyerahan bagian tanah hak pengelolaan menurut hukum tanah nasional ?

C. Tujuan penelitian

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis secara mendalam pengaturan tentang penyerahan bagian tanah hak pengelolaan pada pihak ketiga (investor) menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis tentang ruang lingkup penggunaan bagi investor atas penyerahan bagian tanah hak pengelolaan menurut hukum tanah nasional .

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoretik, penelitian ini diharapkan untuk dapat menyumbangkan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum terutama tentang penyerahan bagian tanah hak pengelolaan pada pihak ketiga (investor) menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan ruang lingkup penggunaan bagi investor atas penyerahan bagian tanah hak pengelolaan menurut hukum tanah nasional.
 2. Secara praktis, agar hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi masyarakat khususnya tentang pengaturan penyerahan bagian tanah hak pengelolaan pada pihak ketiga (investor) menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan ruang lingkup penggunaan bagi investor atas penyerahan bagian tanah hak pengelolaan menurut hukum tanah nasional. Selain itu diharapkan pula dapat bermanfaat bagi peneliti untuk menambah wawasan pengembangan keilmuan khususnya di bidang disiplin ilmu hukum sumber daya alam, dan politik hukum agraria di Indonesia.
-

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis *penelitian hukum normatif*, artinya suatu tahapan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, doktrin hukum untuk menjelaskan isu hukum yang ada sesuai dengan karakteristik preskripsi keilmuan hukum. Penelitian hukum normatif dilakukan atas dasar pertimbangan bahwa yang diteliti memiliki arah kajian untuk membahas dan mengkaji berbagai aturan normatif yang terkait dengan pengaturan penyerahan bagian tanah hak pengelolaan pada pihak ketiga (investor) menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan ruang lingkup penggunaan bagi investor atas penyerahan bagian tanah hak pengelolaan menurut hukum tanah nasional. Penelitian hukum normatif merupakan suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatif.⁵

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dimaksudkan untuk mengkaji berbagai aturan hukum yang terkait dengan tema/judul dalam penelitian ini yaitu tentang penyerahan bagian tanah hak pengelolaan pada pihak ketiga

⁵ Peter Mahmud Marzuki. 2010. **Penelitian Hukum. Jakarta** : Prenada Media Group. Hal. 35

(investor) menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan ruang lingkup penggunaan bagi investor atas penyerahan bagian tanah hak pengelolaan menurut hukum tanah nasional. Sedangkan pendekatan konseptual dimaksudkan untuk meneliti berbagai persepsi dan doktrin yang ada dalam ilmu hukum yang terkait dengan tema penelitian, sehingga peneliti dapat menemukan ide yang menghasilkan pengertian hukum, konsep hukum, dan asas hukum yang sesuai.

Johnny Ibrahim mengelompokkan pendekatan penelitian menjadi tujuh macam, diantaranya pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*), pendekatan kasus (*case approach*).⁶

3. Teknik Pengumpulan bahan Hukum

Ada dua instrumen penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, di antaranya :

a. Bahan Hukum Primer, yang meliputi :

- 1) Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria;
- 2) Undang Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB);

⁶ Johnny Ibrahim. 2006. ***Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif***. Malang : Bayumedia Publishing. Hal. 300

- 3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
 - 4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah;
 - 5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 102 tahun 2015 tentang Perjanjian Tertulis Penggunaan Tanah;
 - 6) Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan Tentang Kebijaksanaan Selanjutnya;
 - 7) Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
 - 8) Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.
 - 9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan Mengenai Tata Cara Perolehan Hak Atas Tanah.
 - 10) Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 5 tahun 1974 tentang Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan.
 - 11) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yang terdiri dari buku teks, kamus hukum, jurnal hukum, dan literatur lain yang terkait dengan judul penelitian ini.
-

F. Keaslian Penelitian

Penelitian dengan judul atau isu hukum seperti substansi yang ada di dalam tesis ini, belum pernah ditulis oleh peneliti yang lain. Akan tetapi apabila judul yang terkait dalam rangka penelitian dalam ranah hukum agraria, ada yang menulisnya. Seperti yang ditulis oleh :

1. Wahyudi, dengan judul tesis Penatagunaan Tanah Dalam Upaya Optimalisasi Penataan Ruang wilayah. Issu hukum yang diteliti adalah tentang pengaturan keberlanjutan dan konsistensi penatagunaan tanah sebagai pelaksanaan dari penataan tata ruang wilayah, dan upaya yang perlu dilakukan agar penataan tata ruang wilayah dapat efektif khusus di bidang penatagunaan tanah.⁷
2. Satrio Nurwicaksono. Tesis dengan judul Pelaksanaan Pemberian Hak Pengelolaan Atas Tanah dan Potensi Timbulnya Monopoli Swasta Atas usaha-Usaha Dalam Bidang Agraria : Studi Kasus Pelabuhan Umum Kabil Batam. Issu hukum yang diteliti adalah pertama tentang pelaksanaan pemberian hak pengelolaan atas tanah di pelabuhan umum kabil Batam; kedua, akibat yang ditimbulkan dari pemberian hak pengelolaan atas tanah di pelabuhan umum kabil Batam ditinjau dari aspek monopoli swasta atas usaha dalam bidang agraria; dan ketiga adalah tindakan yang diperlukan guna mencegah terjadinya monopoli swasta atas usaha dalam bidang agraria akibat pemberian hak

⁷ Wahyudi, Penelitian Tesis di Program Pascasarjana Prodi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura. Tahun 2015.

pengelolaan atas tanah. Penelitian tersebut menggunakan metode jenis penelitian hukum empiris terjadinya hak pengelolaan yang ada di Batam.⁸

3. Ahmad, judul tesis Buku Desa Sebagai tanda Bukti Hak atas Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Issu hukum yang diteliti adalah kekuatan buku desa sebagai tanda bukti adanya hak atas tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan, serta kepastian hukum sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah dalam sistem pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.⁹

Ketiga penelitian di atas sangat berbeda dengan penelitian di tesis ini, baik dari isu hukumnya maupun bahasannya. Meskipun ada sedikit persamaannya dari sisi cara pandangnya yaitu dari titik pandang hukum pertanahan/agraria Indonesia.

⁸ Satrio Nurwicaksono. Tesis dengan judul *Pelaksanaan Pemberian Hak Pengelolaan Atas Tanah dan Potensi Timbulnya Monopoli Swasta Atas usaha-usaha Dalam Bidang Agraria : Studi Kasus Pelabuhan Umum Kabil Batam*. Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro. Tahun 2008.

⁹ Ahmad, Penelitian Tesis di Program Pascasarjana Prodi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura. Tahun 2016.
