

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah merupakan faktor yang penting dan berperan dalam kehidupan manusia, karena dalam kehidupan sehari-harinya manusia sangat tergantung kepada tanah untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, antara lain untuk tempat tinggal dan tempat melakukan kegiatan usaha. Jika ditinjau dari segi ekonomis, tanah mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi, karena tanah mempunyai sifat tetap dan dapat dipergunakan pada masa yang akan datang. Dari waktu ke waktu kebutuhan manusia akan tanah semakin meningkat sejalan dengan berkembangnya pembangunan, penambahan penduduk dan kemajuan ekonomi. Di dalam pokok-pokok pikiran yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), yang menyatakan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut mengindikasikan penguasaan terhadap bumi, air dan kekayaan alam di negara Indonesia diarahkan demi terciptanya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sedaras dengan pokok-pokok pikiran tersebut, kemudian diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 (selanjutnya disebut UUPA) pada tanggal 24 September 1960.

Pokok-pokok tujuan diberlakukannya UUPA, adalah untuk:

- a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat;
- b. meletakkan dasar-dasar untuk kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. meletakkan dasar-dasar untuk memberi kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat.¹

Berdasarkan pokok-pokok tujuan UUPA di atas, negara dikonsepsikan sebagai regulator² dan pengelola tanah saja³. Negara tidak dikonsepsikan sebagai pemilik tanah⁴ sebagaimana asas domein yang dianut hukum agraria kolonial. Sebagai implementasi dari hal-hal tersebut, kemudian diatur Pasal 2 UUPA mengenai Hak Menguasai Negara (HMN) yang menegaskan bahwa negara dikonsepsikan sebagai regulator dan pengelola tanah, dan dipertegas lagi pada Penjelasan Pasal 44 UUPA yang menyatakan; "...Negara tidak dapat menyewakan tanah, karena Negara bukan pemilik tanah".

Segala bentuk pemanfaatan tanah harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat serta negara dalam memenuhi kebutuhannya dan disesuaikan dengan perkembangan zaman. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan, atau kehilangan haknya atas tanah. sehingga dengan pengaturan tersebut diharapkan akan menjamin terjaganya keseimbangan dan keadilan, karena sesungguhnya fungsi hukum mampu memantapkan sistem untuk menjaga berbagai keseimbangan, antara lain keseimbangan kepentingan individu dengan

¹Penjelasan Umum UUPA bagian I alinea kelima.

²Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, arti kata regulator adalah alat pengatur, <https://www.kbbi.co.id/arti-kata/regulator>, di akses tanggal 6 April 2021 pukul 10.10 WIB

³Istilah pengelolaan disebut dalam Penjelasan Umum II ayat (2) UUPA.

⁴Penjelasan Umum UUPA bagian II ayat (2)

masyarakat, keseimbangan antara pemerintah dengan yang diperintah serta keseimbangan kepentingan antara generasi masa kini dengan generasi mendatang.

Pada tataran praktik, diketahui bahwa tanah sebagai wujud yang bersentuhan dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat dan pemerintah. Pemanfaatan tanah kerap menimbulkan persoalan-persoalan berkaitan dengan peruntukannya sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan pemerintah tersebut. Artinya, disatu sisi masyarakat sangat membutuhkan tanah tersebut dalam rangka pelaksanaan aktivitas kegiatan hidup dan keberlanjutan hidupnya, namun demikian di sisi lainnya, Pemerintah juga memerlukan tanah dalam rangka menjalankan fungsi pelayanan publik dan dalam kerangka pelaksanaan pembangunan yang telah direncanakannya. Kondisi yang demikian ini tidak jarang menjadi konflik kepentingan terhadap hal yang akan diutamakan. Sehingga dimungkinkan terjadi konflik kepentingan antara kedudukan sebagai regulator dan dalam pemanfaatan tanah yang dipergunakan oleh Negara dalam rangka pelaksanaan pembangunan dan realisasi pelaksanaan pemerintahan yang ada, kemudian melahirkan adanya istilah Hak Pakai dan Hak Pengelolaan atas Tanah, yang kesemuanya melekat pada Negara.

Pada Hak Pakai, hak ini diberikan oleh negara dan melekat sepanjang tanah tersebut dipergunakan untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan termasuk kepada instansi-instansi pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Sedangkan pada Hak Pengelolaan (selanjutnya disebut HPL), hak ini memiliki tujuan, disamping dipergunakan untuk kepentingan instansi pemerintahan itu sendiri, juga dimaksudkan pemanfaatan tanahnya diberikan kepada pihak lain.

Keberadaan HPL pertama kali diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 yang mengatur tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan (selanjutnya disebut PMA No 9 /1965). Pasal 2 PMA No 9 /1965 menyatakan bahwa:

“Jika tanah negara selain dipergunakan untuk kepentingan-kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut di atas dikonversi menjadi hak pengelolaan, berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan instansi yang bersangkutan”.

A.P. Parlindungan menyatakan bahwa istilah Hak Pengelolaan diambil dari Bahasa Belanda, yaitu *Beheersrecht*, yang diterjemahkan menjadi Hak Penguasaan.⁵

Selanjutnya pengaturan HPL dimuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang derajatnya dibawah undang-undang, yaitu:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah (selanjutnya disebut PP 40/1996)
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP 24/1997)
- c. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan (selanjutnya disebut Permenag/KBPN 9/1999).

Pengaturan keberadaan HPL yang masih berdasarkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tersebut, kemudian diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara

⁵A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hal 6.

Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6573 (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja), yang dimuat pada Paragraf 2 mengenai Penguatan Hak Pengelolaan mulai Pasal 136 sampai dengan Pasal 142. Dengan demikian eksistensi HPL saat ini telah memiliki landasan yuridis atau keberadaannya telah diatur dalam undang-undang.

Subyek hukum yang dapat diberikan HPL sebagaimana ditentukan dalam Pasal 136 ayat (1) UU Cipta Kerja adalah:

- a. instansi Pemerintah Pusat;
- b. Pemerintah Daerah;
- c. Badan bank tanah;
- d. Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah;
- e. Badan hukum milik negara/daerah; atau
- f. Badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat.

Pada dasarnya HPL hanya dapat diberikan kepada lembaga/instansi yang berhubungan erat dengan penyelenggara negara terutama unsur pemerintahan. Selanjutnya pada ayat (2) nya disebutkan:

Hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberikan kewenangan untuk:

- a. menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang;
- b. menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga; dan
- c. menentukan tarif dan menerima **uang pemasukan, ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan** dari pihak ketiga sesuai dengan perjanjian (huruf tebal oleh penulis).

Kemudian menurut Pasal 138 UU Cipta Kerja ditentukan bahwa penyerahan pemanfaatan bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dilakukan dengan persyaratan sebagai berikut:

- 1) Dilakukan dengan **perjanjian pemanfaatan tanah**;
- 2) tanah yang diserahkan pemanfaatannya dapat diberikan hak atas tanah sekunder, yaitu:

- a. Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan
Ketentuan ini baru diatur dalam UU Cipta Kerja, karena pada ketentuan sebelumnya hanya ada HGB di atas HPL dan/atau Hak Pakai di atas HPL;
 - b. Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan;
 - c. Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan
- 3) jangka waktu HGB di atas HPL dapat diperpanjang dan diperbarui apabila telah digunakan dan/atau dimanfaatkan sesuai peruntukannya
 - 4) Pemerintah Pusat melakukan pengawasan dan pengendalian pemanfaatan tanah HPL yang diserahkan kepada pihak ketiga
 - 5) apabila jangka waktu hak atas tanah di atas HPL telah berakhir, tanahnya kembali menjadi HPL.

Isu hukum dalam penelitian ini adalah ketentuan-ketentuan HPL yang diatur dalam UU Cipta Kerja tersebut menimbulkan konflik norma dengan konsep HMN menurut Pasal 2 *juncto* Penjelasan Pasal 44 UUPA. Pada UUPA, negara dikonsepsikan:

- a. menguasai tanah dan memberikan pengaturan (regulator);
- b. negara bukan pemilik tanah, oleh karena itu negara tidak dapat menyewakan tanah, karena negara bukan pemilik tanah.

Hal tersebut disebabkan pemegang HPL yang merupakan kepanjangan HMN. Akan tetapi oleh UU Cipta Kerja, pemegang HPL yang merupakan organ penyelenggara negara diberikan kewenangan untuk menentukan tarif dan menerima uang pemasukan yang dapat dipersamakan sebagai uang sewa. Dengan kata lain pemegang HPL dapat bertindak seolah-olah sebagai pemilik tanah.

Kedudukan pemegang HPL yang diposisikan seolah-olah sebagai pemegang hak atas tanah tersebut, kemudian oleh Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, diwajibkan untuk mencatatkan tanah dengan status HPL ke dalam penatausahaan barang milik negara/daerah.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, penulis ingin mengkaji lebih dalam melalui penelitian tesis ini dengan judul "Kedudukan Hukum Pemanfaatan Tanah Hak Pengelolaan oleh Pihak lain Pasca Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja".

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan di atas, permasalahan yang hendak dikaji pada penelitian tesis ini sebagai berikut :

1. Apakah tanah dengan status Hak Pengelolaan merupakan Barang Milik Negara?
2. Apakah diperlukan perjanjian notariil dalam pemanfaatan tanah antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak lain?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Menganalisa dan menemukan yang berkaitan dengan tanah dengan status hak pengelolaan sebagai barang milik negara.
- b. Menganalisa dan menemukan yang berkaitan dengan pentingnya perjanjian notariil dalam perjanjian pemanfaatan tanah antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak lain.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

- a. Dapat memberikan sumbangan bagi ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang hukum tanah, yaitu tentang hak menguasai negara dan hak pengelolaan.
- b. Dapat memberikan atau menambah perbendaharaan pustaka terutama dalam bidang hak pengelolaan.

1.4.2 Manfaat Praktis

- Dapat menambah pengetahuan penulis dalam ilmu hukum tanah pada umumnya.

1.5 Tinjauan Pustaka

Teori adalah untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan suatu teori harus diuji dengan

menghadapkan fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya.⁶ Sedangkan kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis.⁷

Kerangka teori yang digunakan dalam tesis ini adalah teori Kepastian Hukum dan teori Perlindungan Hukum, yang penjelasannya sebagai berikut :

a. Teori Keadilan Hukum.

Keadilan adalah perekat tatanan kehidupan bermasyarakat yang beradab. Hukum diciptakan agar setiap individu anggota masyarakat dan penyelenggara negara melakukan sesuatu tindakan yang diperlukan untuk menjaga ikatan sosial dan mencapai tujuan kehidupan bersama atau sebaliknya agar tidak melakukan suatu tindakan yang dapat merusak tatanan keadilan. Jika tindakan yang diperintahkan tidak dilakukan atau suatu larangan dilanggar, tatanan sosial akan terganggu karena terciderainya keadilan. Untuk mengembalikan tertib kehidupan bermasyarakat, keadilan harus ditegakkan. Setiap pelanggaran akan mendapatkan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggaran itu sendiri.⁸

Menurut John Rawls, situasi ketidaksetaraan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. Pertama, situasi ketidaksetaraan menjamin maximum minimum bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan

⁶J.J.J. M., Wuisman, dengan penyunting M. Hisyam, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, Jilid I Asas-Asas, FE UI, Jakarta, 1996.

⁷M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994.

⁸ Mahfud M.D., *Op.Cit.*

untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. Kedua, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang. Maksudnya supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak. Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa maka program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.⁹

Keadilan berbasis persamaan, didasarkan atas prinsip bahwa hukum mengikat semua orang, sehingga keadilan yang hendak dicapai oleh hukum dipahami dalam konteks kesamaan. Kesamaan yang dimaksudkan disini terdiri dari atas kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik berprinsip kesamaan derajat atas setiap orang di hadapan hukum, sedangkan kesamaan proporsional adalah memberi kepada setiap orang apa yang sudah menjadi haknya.

Keadilan distributif, hal ini identik dengan keadilan proporsional, dimana keadilan distributif berpangkal pada pemberian hak sesuai dengan besar kecilnya

⁹John Rawls, *A Theory of Justice*, London: Oxford University press, 1973, yang sudah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Teori Keadilan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

jasa, sehingga dalam hal ini keadilan didasarkan pada persamaan, melainkan sesuai dengan porsi masing-masing (proporsional). Keadilan korektif, pada dasarnya merupakan keadilan yang bertumpu pada pembetulan atas suatu kesalahan, misalnya apabila ada kesalahan orang yang menimbulkan kerugian bagi orang lain, maka orang yang mengakibatkan munculnya kerugian, harus memberikan ganti rugi (kompensasi) kepada pihak yang menerima kerugian untuk memulihkan keadaannya sebagai akibat dari kesalahan yang dilakukan.

Hukum sebagai pengemban nilai keadilan menurut Radbruch menjadi ukuran bagi adil tidak adiknya tata hukum. Tidak hanya itu, nilai keadilan juga menjadi dasar dari hukum sebagai hukum. Dengan demikian, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Keadilan menjadi dasar bagi tiap hukum positif yang bermartabat.¹⁰

Keadilan menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur sistem hukum positif. Kepada keadilanlah hukum positif berpangkal. Sedangkan konstitutif, karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum sebagai hukum. Tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum. Apabila, dalam penegakan hukum cenderung pada nilai kepastian hukum atau dari sudut peraturannya, maka sebagai nilai ia telah menggeser nilai keadilan dan kegunaan.

Hal ini dikarenakan, di dalam kepastian hukum yang terpenting adalah peraturan itu sendiri sesuai dengan apa yang dirumuskan. Begitu juga ketika nilai kegunaan lebih diutamakan, maka nilai kegunaan akan menggeser nilai kepastian hukum maupun nilai keadilan karena yang penting bagi nilai kegunaan adalah

¹⁰Yovita A. Mangesti & Bernard L. Tanya, *Moralitas Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 74.

kenyataan apakah hukum tersebut berguna bagi masyarakat. Demikian juga, ketika yang diperhatikan hanya nilai keadilan, maka akan menggeser nilai kepastian hukum dan kegunaan. Sehingga, dalam penegakan hukum harus ada keseimbangan antara ketiga nilai tersebut.¹¹

Gustav Radbruch menuturkan bahwa hukum adalah pengemban nilai keadilan, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Bersifat normative karena kepada keadilanlah, hukum positif berpangkal. Bersifat konstitutif karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum, tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum. Hal ini memperhatikan pula asas prioritas yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch bahwa untuk menerapkan hukum secara tepat dan adil untuk memenuhi tujuan hukum maka yang diutamakan adalah keadilan, kemudian kemanfaatan setelah itu kepastian hukum.¹²

Konsep keadilan sebagaimana yang dikemukakan oleh Teguh Prastyo tentang keadilan bermartabat adalah: “keadilan bermartabat memandang pembangunan sistem hukum yang khas Indonesia. Bagaimana sistem hukum positif member identitas dirinya, ditengah-tengah pengaruh yang sangat kuat dari sistem-sistem hukum dunia yang ada saat ini dan dengan sangat keras seolah-olah melakukan kedalam cara berhukum bangsa Indonesia.¹³

Teori keadilan bermartabat mencatat suatu sikap dalam pembangunan sistem hukum berdasarkan Pancasila. Dikemukakan, bahwa sistem hukum

¹¹LBH Perjuangan, *Penegakan Hukum Yang Menjamin Keadilan, Kepastian Hukum Dan Kemanfaatan (Studi Kasus: Kasus Mbah Minah)*.

¹²Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. 20

¹³Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat*, Nusa Media, Bandung, 2015, hlm. 17.

Indonesia tidak menganut sistem hukum secara mutlak *statute law*, dan juga tidak mutlak menganut sistem *common law*, sekalipun banyak yang mendukung pendapat bahwa sistem *judge made law* itu menjunjung tinggi harkat dan martabat hakim sebagai lembaga atau institusi pencipta hukum. Namun suatu ciri yang menonjol dari teori keadilan bermartabat adalah bahwa dalam melakukan penyelidikan untuk menemukan kaidah dan asas-asas hukum dalam melalui lapisan-lapisan ilmu hukum sebagaimana telah dinyatakan di atas, teori keadilan bermartabat menjaga keseimbangan pandangan yang berbeda pada lapisan-lapisan ilmu hukum itu sebagai suatu konflik. Teori keadilan bermartabat menjauhkan sedini mungkin konflik dalam hukum (*conflict within the law*).¹⁴

Dalam penelitian ini, teori keadilan dari John Rawls akan dijadikan pedoman dalam menganalisis permasalahan pertama, terkait fungsi hak menguasai negara atas tanah sebagai upaya memberikan keadilan social bagi rakyat Indonesia.

b. Teori Kepastian Hukum.

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan dialami jika melakukan tindakan hukum

¹⁴*Ibid*, hlm. 18

tertentu. Kepastian diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan dihadapan hukum tanpa diskriminasi.¹⁵

Kata "kepastian" berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu yang secara ketat dapat disilogismekan secara legal-formal. Melalui logika deduktif, aturan-aturan hukum positif ditempatkan sebagai premis mayor, sedangkan peristiwa konkret menjadi premis minor. Melalui sistem logika tertutup akan serta merta dapat diperoleh konklusinya. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang kepadanya. Dengan pegangan inilah masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, kepastian akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban.¹⁶

Kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Dengan demikian, tidak salah apabila Gustav Radbruch mengemukakan kepastian sebagai salah satu tujuan dari hukum. Dalam tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum. Kepastian hukum merupakan sesuai yang bersifat normatif baik ketentuan maupun keputusan hakim. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas,

¹⁵Moh. Mahfud MD, *Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik, Bahan pada Acara Seminar Nasional "Saatnya Hati Nurani Bicara"* yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA. Mahkamah Konstitusi Jakarta, 8 Januari 2009.

¹⁶Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 8.

teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.¹⁷

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsinorma.

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:

- 1) bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan.
- 2) bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.
- 3) bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan.
- 4) hukum positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapatnya tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, hukum

¹⁷Nur Agus Susanto, *Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus "ST" Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012*, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember 2014.

positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati meskipun hukum positif itu kurang adil.

Selanjutnya Kepastian hukum adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.¹⁸

Dalam penelitian ini, teori kepastian hukum dari Gustrav Radbruch akan dijadikan pedoman dalam menganalisis permasalahan pertama terkait kepastian hukum perjanjian pemanfaatan tanah HPL antara pemegang HPL dengan pihak ketiga.

1.6 Kerangka Konseptual

Konseptual atau pengertian digunakan untuk menjelaskan sesuatu, yaitu tentang maksud atau makna dari sesuatu. Sehingga dengan kerangka konseptual dapat dijelaskan tentang sesuatu dari pokok-pokok pengertian yang hendak dijelaskan dalam penelitian ini. Konsep berasal dari kata "*concept*" yang berarti "rancangan, draf, wawasan, atau naskah",¹⁹ maka konseptual juga berarti tindakan untuk membuat rancangan, draf atau tulisan yang bertujuan untuk memberikan pandangan dan wawasan terhadap topik atau isu hukum yang hendak diteliti.

¹⁸ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59

¹⁹ Marjane Termorshuicen, *Kamus Hukum Belanda – Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2002, hlm. 209.

Konsep menurut Satjipto Raharjo dengan mengutip Kaplan, mengatakan, bahwa²⁰ :

Konsep adalah suatu pengetahuan. Pengetahuan ini bertujuan untuk yang demikian itu harus mempunyai basis empiris. Konsep merupakan alat yang dipakai oleh hukum disamping yang lain-lain, seperti asas dan standar. Oleh karena itu, kebutuhan untuk membentuk konsep merupakan salah satu dari hal-hal yang dirasakan pentingnya dalam hukum.

Di samping itu, Soetandyo juga mengatakan, bahwa:²¹

Konsep berasal dari kata latin “*conceptus*” yang berarti buah gagasan berhubungan dengan benda atau gejala, bukan gejala atau benda faktual itu sendiri, melainkan gambaran yang diimajinasikan didefinisikan saja. Demikian juga halnya dengan konsep hukum. Dari konsep dasar mengenai apa yang disebut hukum ini seluruh bangunan teori hukum dikembangkan, mungkin sebagai doktrin dan mungkin pula sebagai teori *grounded on (empirical) data*. Tergantung dari konsep yang ditegaskan apakah hukum itu konsep *doctrina/normative* ataukah konsep yang diangkat dari realitas *non doctrina/empiris* itulah teori-teori hukum akan dikualifikasikan”.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, maka konsep merupakan sebuah gagasan atau pengetahuan yang bertujuan untuk memberi informasi mengenai sesuatu dalam hukum dan dapat dijadikan alat dalam membangun teori hukum, mengembangkan teori hukum, atau sebagai doktrin hukum.

Kerangka konseptual yang digunakan dalam penelitian ini adalah konsep hak penguasaan tanah dan konsep hak pengelolaan. Yang penjelasannya sebagai berikut :

a. Tinjauan Hak Penguasaan Atas Tanah

1) Pengertian Tanah

Tanah adalah permukaan bumi, yang dalam penggunaannya meliputi juga sebagai tubuh bumi yang ada dibawahnya dan sebagian ruang yang ada di atasnya.²² Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanah adalah :

²⁰Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, hlm. 253

²¹Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum (Paradigma, Metode dan Dinamika. Masalahnya)*, Elsam dan Hukma, Jakarta, 2002, hlm. 179.

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali;
2. Keadaan bumi di suatu tempat;
3. Permukaan bumi yang diberi batas;
4. Bahan-bahan dari bumi;
5. Bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

Menurut Pasal 4 ayat (2) UUPA dinyatakan bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk menggunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut tanah, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya. Dengan demikian maksud yang dipunyai dengan hak atas tanah itu adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut di perluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya. Tubuh bumi dan air serta ruang yang di maksud itu bukan kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, ia hanya boleh mempergunakan.²³

Bidang tanah menurut Pasal 1 ayat (2) (UUPA) adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang berbatas, tidak akan bertambah hanya dapat berpindah tempat sesuai dengan keinginan kita bersama.

2) Pengertian Hak Penguasaan Atas Tanah

Menurut ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPA pengertian hak penguasaan atas tanah adalah suatu hubungan hukum yang memberi wewenang untuk berbuat sesuatu kepada subyek hukum (orang/badan hukum) terhadap obyek

²²Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cet.XII, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 2020, hlm.18

²³*Ibid*

hukumnya, yaitu tanah yang dikuasainya atas ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPA tersebut kepada pemegang hak atas tanah diberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung yang berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Sedalam berapa tubuh bumi itu boleh digunakan dan setinggi berapa ruang yang ada di atasnya boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya, dalam batas-batas kewajaran, perhitungan teknis kemampuan tubuh buminya sendiri, kemampuan pemegang haknya serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Dalam UUPA dikenal misalnya diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah, yaitu:

1. Hak Bangsa Indonesia
2. Hak Menguasai dari Negara
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat
4. Hak-hak Perorangan atas Individual

Semua hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau pembeda diantara hak-hak penguasaan tanah.

3) Hak-Hak Penguasaan Tanah

Hak penguasaan atas tanah yang mempunyai kewenangan khusus yaitu kewenangan yang bersifat publik dan perdata diantaranya :

1. Hak Bangsa Indonesia

Hak bangsa Indonesia diatur dalam Pasal 1 UUPA, yaitu suatu hubungan yang bersifat abadi antara Bangsa Indonesia dengan tanah di seluruh wilayah Indonesia dengan subyeknya bangsa Indonesia. Hak Bangsa Indonesia merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi di dalam hukum tanah nasional. Hak ini menjadi sumber bagi hak-hak penguasaan atas tanah yang lain. Hak Bangsa Indonesia mengandung 2 unsur yaitu unsur kepunyaan dan unsur tugas kewenangan. Unsur kepunyaan berarti subyek atas hak bangsa Indonesia ada pada seluruh rakyat Indonesia dan meliputi seluruh wilayah Indonesia. Unsur tugas kewenangan berarti tugas kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin pengurusan tanah dilaksanakan oleh negara.²⁴

2. Hak Menguasai Negara (HMN)

Diatur dalam Pasal 2 UUPA, yaitu Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi seluruh rakyat melaksanakan tugas untuk memimpin dan mengatur kewenangan Bangsa Indonesia (kewenangan publik). Melalui Hak Menguasai Negara, negara akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan fungsi bumi, air, ruang angkasa sesuai dengan kebijaksanaan Pemerintah. substansi kewenangan dalam Hak Menguasai Negara :

²⁴*Ibid*, hlm. 266

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan dan pemeliharaan;
- 2) Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai oleh subyek hukum tanah;
- 3) Mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai tanah;

Subyek HMN adalah Negara Republik Indonesia sebagai organ kekuasaan seluruh rakyat Indonesia dan meliputi semua tanah yang berada di wilayah Republik Indonesia, baik tanah yang belum maupun yang sudah dihaki dengan hak perorangan. Tanah yang belum dihaki dengan hak perorangan disebut tanah yang dikuasai langsung oleh negara, sedangkan tanah yang sudah dihaki dengan hak perorangan disebut tanah hak, misalnya tanah hak milik.²⁵

Lebih lanjut yang dikuasai langsung oleh negara lebih dikenal sebagai tanah negara yang dapat dibagi menjadi :

- 1) Tanah wakaf, yaitu tanah yang sudah diwakafkan.
- 2) Tanah hak pengelolaan, merupakan tanah yang dikuasai dengan hak pengelolaan yang merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagai kewenangan hak menguasai dari negara kepada pemegang haknya.
- 3) Tanah Hak Ulayat, merupakan tanah yang dikuasai hukum adat teritorial dengan hak ulayat.
- 4) Tanah kaum, merupakan tanah bersama masyarakat-masyarakat hukum adat *genologis*.

²⁵*Ibid*, hlm. 273

5) Tanah kawasan hutan, adalah tanah yang dikuasai oleh Departemen Kehutanan berdasarkan Undang-Undang Pokok Kehutanan. Hak Penguasaan tersebut merupakan pelimpahan sebagian kewenangan hak menguasai dari negara.

6) Tanah-tanah sisanya, adalah tanah yang dikuasai oleh negara yang tidak termasuk ke dalam kelompok tanah yang sudah disebutkan sebelumnya. Tanah ini benar-benar langsung dikuasai oleh negara, sehingga dapat disebut sebagai tanah negara dalam arti sempit.

3. Hak Ulayat pada Masyarakat Hukum Adat

Diatur dalam Pasal 3 UUPA yaitu hubungan hukum yang terdapat antara Masyarakat Hukum Adat dengan tanah lingkungannya. Hak Ulayat oleh Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diakui dengan ketentuan :

- 1) Sepanjang menurut kenyataannya masih ada;
- 2) Pelaksanaannya tidak bertentangan dengan pembangunan nasional.

Perkembangan terhadap pengakuan dan penghormatan terhadap Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat tersebut dikukuhkan di dalam perubahan ke dua Undang-Undang Dasar 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, di dalam Pasal 18B ayat (2) disebutkan bahwa: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan Masyarakat Hukum Adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang".

4. Hak-Hak Perorangan

Hak-hak perorangan terbagi menjadi :

1. Hak-hak atas tanah, meliputi :

- a. Hak atas tanah primer, yaitu hak atas tanah yang diberikan oleh negara.
- b. Hak atas tanah sekunder, adalah hak atas tanah yang bersumber dari pihak lain.

2. Wakaf

3. Hak jaminan atas tanah: hak tanggungan.

b. Konsep Hak Pengelolaan

Istilah "Hak pengelolaan" ini untuk pertama kalinya disebut oleh Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 yang mengatur tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakanannya Selanjutnya (Selanjutnya disebut PMA No 9 /1965). Pasal 2 PMA No 9 /1965 menyatakan bahwa:

Jika tanah negara selain dipergunakan untuk kepentingan-kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut di atas dikonversi menjadi hak pengelolaan, berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan instansi yang bersangkutan.

Istilah "Pengelolaan" disebut didalam Penjelasan umum II angka (2) UUPA yang menyatakan bahwa :

Kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu badan penguasa (departemen, jawatan atau daerah swatantra) untuk diperlukan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Menurut Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 mengatur Hak Penguasaan sebagai terjemahan dari

Beheersrecht atas tanah-tanah negara. Hak Penguasaan yang dimaksud adalah hak penguasaan atas tanah-tanah negara.²⁶

Dengan berpedoman pada Pasal 2 UUPA, maka obyek dari hak pengelolaan adalah tanah yang dikuasai oleh negara. Penjelasan umum II angka (2) UUPA menyatakan bahwa :

Kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas negara dapat memberikan tanah yang peruntukan dan keperluannya, misalnya, hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu badan penguasa (departemen, jawatan atau daerah swatantra) untuk diperlukan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa obyek hak pengelolaan adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Definisi resmi mengenai hak pengelolaan sendiri terdapat di dalam beberapa peraturan menurut waktu penerbitannya antara lain:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah (selanjutnya disebut PP. No 40/1996)
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No 24/1997)
- c. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan (selanjutnya disebut Permenag/KBPN No 9/1999)

Pengaturan keberadaan HPL di atas derajatnya di bawah undang-undang, kemudian diperkuat melalui UU Cipta Kerja, mulai Pasal 136 sampai dengan Pasal 142. Dengan demikian pengaturan HPL telah memiliki landasan yuridis karena telah diatur dalam undang-undang. Sedangkan peraturan pelaksanaan

²⁶Maria S.W. Sumardjono, *Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya, Mimbar Hukum*, Edisi Khusus, September 2007, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 29.

mengenai HPL dimuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 18/2021).

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Penelitian hukum (*legal research*) ini dilakukan dengan metode sesuai dengan karakter khas dari ilmu hukum (*jurisprudence*) yang berbeda dengan ilmu sosial (*social science*) atau ilmu alam (*natural sciences*).²⁷ Ciri khas ilmu hukum adalah sifatnya yang normatif.²⁸ Dalam kajian normatif hendaklah berpegang pada tradisi keilmuan itu sendiri.²⁹ Sesuai dengan karakter dan tradisi ilmu hukum, maka penelitian normatif merupakan ciri khas dan tradisi ilmu hukum.³⁰

Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.³¹ Oleh karena itu, pilihan terhadap satu atau beberapa metode penelitian terkait erat dengan perumusan masalah, obyek yang diteliti serta tradisi keilmuan itu sendiri.³²

Pilihan terhadap metode yang dipergunakan untuk melakukan analisis terkait dengan keperluannya, yaitu keperluan akademis dan keperluan praktis.

²⁷ J.J. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 213-218.

²⁸ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gadjah University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 1.

²⁹ *Ibid*

³⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan 14, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2019, h. 29-35.

³¹ *Ibid*

³² Philipus M. Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, h. 32.

Mengingat penelitian ini merupakan penelitian untuk kepentingan akademis (tesis), maka terkait dengan substansinya penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif.

1.7.2 Pendekatan Masalah (*Approach*)

Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*).³³

Penggunaan ketiga pendekatan ini dimaksudkan untuk memperoleh kajian yang menyeluruh mengenai hal-hal yang berkaitan hak pengelolaan atas tanah sebagai barang milik negara perlu dilakukan pembahasan dan penafsiran yang hasilnya dapat dijadikan bahan rujukan oleh legislator, pengemban pemerintahan baik pusat maupun daerah dan masyarakat luas.

1.7.2.1 Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*);

Pendekatan perundang-undangan dipergunakan untuk menelaah atau mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kedudukan hukum hak pengelolaan. Dengan mempelajari *ratio legis* dan dasar *ontologis* peraturan perundang-undangan tersebut, penulis mengharapkan akan mampu menangkap kandungan prinsip, asas dan teori yang ada di belakang peraturan perundang-undangan itu.

1.7.2.2 Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konsep (*conceptual approach*) yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.³⁴ Dengan

³³Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 93.

mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi.³⁵ Pendekatan konsep ini dipergunakan untuk meletakkan konsep-konsep hukum tentang hak menguasai negara dan hak pengelolaan atas tanah sebagai pelimpahan hak menguasai negara.

1.7.2.3 Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Pendekatan sejarah (*historical approach*) dilakukan dalam rangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Dengan pendekatan ini dapat memahami perubahan dan perkembangan yang melandasi aturan hukum.³⁶

1.7.3 Sumber Bahan Hukum (*Legal sources*)

Bahan hukum yang dijadikan sebagai rujukan, meliputi:

1.7.3.1 Bahan hukum primer

Yaitu peraturan perundang-undangan³⁷, antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043.

³⁴*Ibid*, hlm. 95

³⁵*Ibid*

³⁶*Ibid*, hlm. 166.

³⁷Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk dan ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 5234).

- b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4355.
- c. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6573.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- f. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan (selanjutnya disebut Permenag/KBPN 9/1999).
- g. Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 yang mengatur tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakanaksanaan.
- h. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah.
- i. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya

1.7.3.2 Bahan Hukum sekunder

Yang meliputi hasil penelitian ilmiah, jurnal hukum, buku hukum, serta sumber-sumber lain yang berkaitan dengan isu hukum yang akan dipecahkan.

1.7.4 Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Bahan hukum dianalisis menggunakan langkah-langkah pengumpulan bahan hukum dalam tulisan ini adalah melalui studi kepustakaan, yaitu diawali

dengan inventarisasi peraturan perundang-undangan dan semua bahan hukum yang terkait dengan pokok permasalahan, kemudian diadakan klasifikasi bahan hukum yang terkait dan selanjutnya bahan hukum tersebut disusun dengan sistematis untuk lebih mudah membaca dan mempelajarinya.

1.7.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan cara atau langkah-langkah yang digunakan untuk mengolah bahan hukum. Analisis bahan hukum ini juga sangat penting karena dengan melakukan analisis bahan hukum akan diketahui manfaatnya terutama dalam memecahkan masalah penelitian dan mencapai tujuan akhir penelitian. Adapun teknik analisis bahan hukum dalam penelitian normatif adalah teknik analisis interpretasi atau *interpretation analysis*. Penulis menggunakan teknik interpretasi gramatikal dan teknik interpretasi sistematis.

1.8 Sistematika Penulisan

Penulisan Tesis ini disusun dalam sistematika sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, yang memuat latar belakang dan rumusan permasalahannya, dilanjutkan dengan kajian pustaka yang dipergunakan sebagai acuan dalam memecahkan permasalahan yang telah dirumuskan, metode penelitian yang terdiri dari pendekatan masalah, bahan hukum, prosedur pengumpulan dan pengolahan bahan hukum.

Bab II Membahas permasalahan hukum yang pertama, yang berisi diberi judul Pencatatan Tanah Hak Pengelolaan Ke Dalam Penatausahaan Barang Milik

Negara/Daerah, yang berisi prinsip hak menguasai negara atas tanah, prinsip hak pengelolaan dan penatausahaan barang milik negara/daerah.

Bab III Membahas tentang permasalahan hukum yang kedua, yang diberi judul Penyerahan Pemanfaatan Tanah Hak Pengelolaan Kepada Pihak Lain, yang berisi bentuk penyerahan pemanfaatan tanah hak pengelolaan kepada pihak lain, penyerahan pemanfaatan tanah hak pengelolaan bersumber dari perjanjian, pentingnya perjanjian pemanfaatan tanah dibuat dalam bentuk akta notariil, dan kedudukan hukum perjanjian pemanfaatan tanah hak pengelolaan.

Bab IV Penutup yang berisi kesimpulan dan saran mengenai apa yang telah didapat dalam p.enulisan tesis ini dan saran sebagai sumbangsih pengembangan ilmu hukum.

