

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Negara kesatuan republik indonesia merupakan negara kepulauan yang kaya akan sumber data manusia, sumber daya alam, hasil bumi, air dan ruang angkasa serta tanah yang terkandung di dalamnya merupakan hak yang dapat dinikmati dan dimiliki oleh setiap masyarakat bangsa indonesia. Hal tersebut sesuai dengan cita-cita yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tahun 1945. Artinya bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, oleh sebab itu harus di kuasai oleh megara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Salah satu unsur bumi adalah tanah, tanah sebagai sumber daya alam merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia dan sebagai suatu elemen yang sangat penting untuk menunjang kelangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lainnya.<sup>1</sup>

Tanah merupakan aset daerah yang tak lain adalah sumber daya penting bagi Pemerintah Daerah itu sendiri sebagai penopang utama pendapatan asli daerah. Oleh karena itu, penting bagi Pemerintah Daerah untuk dapat mengelola aset secara memadai, mulai dari pendataan hingga proses pendaftaran dalam hal ini adalah aset Pemerintah Kota atau Pemerintah Daerah yang berupa tanah. Yang tak kalah penting juga, yaitu mensertifikatkan tanah-tanah yang belum memiliki sertifikatnya sebagai

---

<sup>1</sup> Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 40.

jaminan kepastian hukum bagi tanah-tanah yang merupakan aset Pemerintah Kota. Dalam hal ini, tanah mempunyai dimensi ekonomi, sosial, kultural, politik, dan ekologis.<sup>2</sup>

Prinsip yang dimaksud pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dapat disimpulkan bahwa apa saja yang ada di bumi dan segala yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan Negara dalam hal ini mempergunakannya untuk kesejahteraan rakyat.

Penjabaran lebih jauh dari hak menguasai tanah oleh Negara, diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria (selanjutnya oleh penulis disingkat UUPA) yang menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Pasal 2 ayat (4) UUPA menyatakan hak menguasai dari negara tidak dapat dipindah tangankan. Kepada pihak lain, akan tetapi dapat dilimpahkan Kepada Pemerintah daerah dan masyarakat masyarakat hukum adat.<sup>3</sup> Selain itu pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara tersebut dapat juga dilakukan kepada badan badan otorita, perusahaan perusahaan negara dan perusahaan perusahaan daerah dengan pemberian penguasaan tanah tanah tertentu dengan hak pengelolaan. Hak Pengelolaan pertama kali terdapat dalam Peraturan Menteri

---

<sup>2</sup> Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2012, hlm. 550.

<sup>3</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya)*, Djambatan, Edisi 2007, hlm. 550.

Agraria Nomor 9 Tahun 1965 yang mengatur tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya.<sup>4</sup> Dalam Pasal 2 dinyatakan jika tanah Negara selain dipergunakan untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ke-3 maka oleh Menteri Agraria tanah tersebut akan diberikan dengan Hak Pengelolaan.<sup>5</sup> Setiap subyek hukum dapat memiliki tanah dan dapat mempertahankan hak atas tanahnya dari tuntutan pihak lain.<sup>6</sup> Pada prakteknya ada sebagian tanah yang dimiliki tidak sesuai dengan peruntukan, penggunaan dan kepemilikannya, sehingga menjadi sebab timbulnya permasalahan hukum yang merugikan bagi sebagian golongan.

Hak pengelolaan secara tegas tidak disebutkan dalam konsideran maupun penjelasan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang UUPA. UUPA hanya menyebut pengelolaan dalam Penjelasan Umum Angka II Nomor 2, yaitu:

“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, Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing”.

Hak atas tanah yang penulis gunakan dalam penulisan ini adalah Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Secara umum pengaturan dan pengertian mengenai Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Hak Pakai terdapat dalam Pasal 41 ayat (1) “Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan

---

<sup>4</sup> Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rhineka Cipta, Jakarta, 1995, hlm. 26.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm.52.

<sup>6</sup> Marihot P. Siahaan, *Bea perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Teori Dan Praktik*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 1.

pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini”. Berbeda dengan Hak Pengelolaan, Hak tersebut tidak diatur eksplisit di dalam UUPA. 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-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.<sup>7</sup>

Berdasarkan peraturan Perundang – Undangan, seorang pemegang hak pengelolaan mempunyai wewenang, yaitu untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah; mempergunakan tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugas atau usahanya; dan menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga. Berdasarkan penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga, maka hak atas tanah yang diperoleh pihak ketiga dari tanah hak pengelolaan adalah hak guna bangunan, hak pakai, atau hak milik. Kewajiban pemerintah untuk menyertifikatkan tanah hak pakai dan hak pengelolaan tercantum dalam rumusan Pasal 49 ayat (1) UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam Pasal tersebut dinyatakan bahwa barang milik Negara/ Daerah yang berupa tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Pusat/ Daerah harus disertifikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/ Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

---

<sup>7</sup> Wartika Yuana, *Hak Pengelolaan*, diakses dari <https://wartikayuana.wordpress.com/2013/04/15/hak-pengelolaan/>, pada tanggal 2 februari 2016 pukul 09.33 wib.

Pentingnya penyertifikatan tanah hak pakai dan hak pengelolaan memiliki implikasi yuridis terhadap kedudukan tanah tersebut sebagai aset daerah. Dimana pendaftaran tanah yang hak atas tanahnya berdasarkan konversi dapat dibuktikan oleh alat bukti contohnya alat bukti tertulis, yaitu dapat berupa perjanjian kedua belah pihak, maupun pernyataan panitia Adjudikasi di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) seperti yang tercantum pada Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah:

“Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebani-nya”.

Penulis tertarik untuk mengkaji tanah yang ada di kota Serang karena mengingat kota Serang adalah ibu kota Provinsi Banten dimana dahulu Serang merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Serang, kemudian ditetapkan sebagai kota otonom pada tanggal 2 November 2007.<sup>8</sup> Kota ini berada di bagian utara Provinsi Banten, serta dikelilingi oleh Kabupaten Serang di sebelah selatan, barat, dan timur, dan Laut Jawa di sebelah utara. Kota Serang dilintasi jalan tol lintas Jakarta-Merak. Dalam hal ini banyak permasalahan-permasalahan tanah khususnya mengenai hak pakai dan hak pengelolaan yang sebelumnya dikuasai Pemerintah Kabupaten Serang yang sekarang telah berubah menjadi Pemerintah Kota Serang.

---

<sup>8</sup> Wikipedia, *Kota Serang*, diakses dari [https://id.wikipedia.org/wiki/kota\\_serang](https://id.wikipedia.org/wiki/kota_serang), pada tanggal 2 februari 2016 pukul 09.35 wib.

Pada umumnya hampir di semua daerah di Indonesia memiliki permasalahan yang sama mengenai aset berharga ini. Khususnya lagi bagi daerah-daerah yang melakukan pemekaran wilayahnya, yang otomatis masalah pertanahan ini dari status haknya, subjek hak hingga objek haknya harus diatur dan didata kembali mengenai kepemilikannya.

Seperti halnya objek yang disengketakan di Kp. Batok Bali RT. 019 RW 05, Ciracas, Kelurahan Serang, Kecamatan Serang, Kota Serang Blok Batok Bali telah mengalami pembebasan lahan yang awal luasnya  $\pm 8800$  meter persegi berkurang menjadi  $\pm 8021$  meter persegi (persil 53.S.III menjadi 50.S.III) sebagaimana hasil pengukuran Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Serang yang dirubah menjadi C.2367 Persil 50.S.III Kelurahan Serang, Kecamatan Serang. Tanah seluas  $\pm 8800$  meter persegi semula diatas penguasaan Pemerintah Kabupaten Serang dan telah diserahkan kepada Pemerintah Kota Serang dimana sebelumnya ada kerjasama antara pihak penggugat dengan Pemerintah Kabupaten Serang, yaitu, dengan Banteng Satria Indonesia. Bupati Serang Drs. H. Taufik Nuriman selaku pihak kesatu dan TB. Syarif Mulya (Penggugat) selaku pihak kedua.

Berdasarkan permasalahan di atas, peneliti tertarik untuk mengkaji dan menganalisis lebih lanjut dalam bentuk skripsi dengan judul :

“Analisis Terhadap Penguasaan Tanah Negara (Hak Pengelolaan) Oleh Badan Hukum Perdata Dikaitkan Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah”

## **B. Identifikasi Masalah**

Dari Masalah-masalah yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini diantaranya adalah :

1. Apakah pendaftaran tanah di wilayah Ciracas, Serang sudah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah?
2. Apakah akibat hukum dari pihak Badan Hukum Perdata atas tanah Pemerintah Kota Serang dengan adanya kerja sama pada saat sebelum menjadi Kota Otonom apabila dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ?
3. Bagaimana penyelesaian dampak dari gugatan Badan Hukum Perdata terhadap Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Serang agar Selaras dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Dengan memperhatikan identifikasi masalah tersebut maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Ingin mengetahui dan mengkaji pendaftaran tanah di wilayah ciracas, serang sudah sejalan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah.
2. Ingin mengkaji dan menelaah kendala yang dihadapi atas tanah Pemerintah Kota Serang dengan pernah adanya kerja sama dengan badan hukum perdata pada saat sebelum menjadi Kota Otonom apabila dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
3. Ingin mengkaji, dan menganalisis penyelesaian dampak dari gugatan Badan Hukum Perdata terhadap Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Serang agar Selaras dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang diantaranya sebagai berikut :

### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Dapat mengetahui pendaftaran tanah di Wilayah Ciracas Serang sudah sejalan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah.
- b. Dapat mengetahui kendala yang dihadapi atas tanah Pemerintah Kota Serang dengan pernah adanya kerja sama dengan badan hukum perdata pada saat sebelum menjadi Kota Otonom apabila dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- c. Dapat mengetahui penyelesaian dampak dari gugatan Badan Hukum Perdata terhadap Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Serang agar Selaras dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

### **2. Secara Praktis**

Dapat memberikan gambaran betapa kompleks dan pentingnya pendaftaran tanah untuk menciptakan suatu ketertiban hukum dan agar masyarakat tidak mendapat kesulitan ataupun tidak timbulnya sengketa tanah yang berkelanjutan.

## **E. Kerangka Pemikiran**

Sebagaimana diatur dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. frasa dikuasai oleh Negara dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini adalah hak

atas tanah yang dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, bukan untuk kemakmuran seseorang saja.

Negara Indonesia merupakan salah satu Negara yang berdasarkan hukum (*Rechtsstaat*), dan bukanlah berdasarkan kekuasaan (*Machstaat*). Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945. Negara Hukum merupakan Negara yang berdiri berdasarkan hukum atau peraturan yang menjamin keadilan kepada setiap warga negaranya, agar dapat terciptanya suatu kebahagiaan, kenyamanan hidup untuk warga negaranya, dan juga agar terciptanya suatu kehidupan yang adil dan makmur. Peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan hidup bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.<sup>9</sup> Menurut Mochtar Kusumaatmadja, pengertian hukum yang memadai seharusnya tidak hanya memandang hukum sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, akan tetapi juga mencakup pula lembaga (*Institutions*) dan proses (*processes*), yang dibutuhkan untuk mewujudkan hukum itu dalam suatu kenyataan, sehingga menunjukkan bahwa hukum merupakan sarana pembaharuan dan pembangunan nasional.<sup>10</sup>

Dalam hal ini, Indonesia sebagai Negara Hukum, berkewajiban untuk memberikan perlindungan atas hak-hak setiap warga negaranya demi tercapainya tujuan hukum yaitu, keadilan, kepastian hukum dan ketertiban umum. Ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas

---

<sup>9</sup> Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cetakan Kelima, Pusat Studi FH UI dan Sinar Bhakti, Jakarta, 1983, hlm. 153.

<sup>10</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Penerbit Alumni, Bandung, 2002, hlm. 14.

tanah dapat disusun menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem yang disebut Hukum Tanah.<sup>11</sup>

Boedi Harsono menyatakan bahwa dalam tiap hukum tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai hak penguasaan atas tanah. Semua hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat itulah yang merupakan tolak ukur pembeda berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah negara yang bersangkutan.<sup>12</sup> Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu:<sup>13</sup>

- a. Hak atas tanah yang bersifat primer, yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah Negara. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara, Hak Pakai Atas Tanah Negara.
- b. Hak atas tanah yang bersifat sekunder, yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan atas tanah Hak pengelolaan, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, Hak Pakai Bangunan atas tanah Hak pengelolaan, dll.

Ruang lingkup hukum tanah (agraria) dibagi menjadi dua, yaitu, hukum agraria dalam arti luas adalah seperangkat hukum yang mengatur hak penguasaan atas sumber daya alam (*natural resources*) yang meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya termasuk ruang angkasa. Hukum agraria dalam arti sempit adalah seperangkat hukum yang mengatur

---

<sup>11</sup> Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta, Djambatan, 2003, hlm. 17.

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 23-24.

<sup>13</sup> Muhammad Iqbal, "Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA", diakses dari <http://matasahaya.blogspot.co.id>, pada tanggal 29 Februari 2016 pukul 08.23 wib.

penguasaan atas permukaan tanah (hukum tanah). Oleh karena hukum agraria mempunyai arti yang luas, dengan sendirinya termasuk pula di dalamnya arti yang sempit pula, yaitu agraria dalam arti “tanah” atau “hukum tanah”, sebagai bagian dari hukum positif di Indonesia yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah. Pengertian hak-hak penguasaan atas tanah ini adalah hubungan hukum antara subjek (manusia/badan hukum) dengan objek (tanah) yang dikuasainya, dan dari hubungan hukum ini timbul kewenangan bagi subjek hukum untuk berbuat sesuatu terhadap tanah sebagai objek hukum.<sup>14</sup>

Pasal 1 ayat 2 UUPA yang berbunyi, 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".

Dalam hal ini menerangkan bahwa bumi, air dan ruang angkasa yang ada dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, dengan maksud bukan dan/tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara.

Definisi tanah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1994) adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang ada di atas sekali, keadaan bumi disuatu tempat, permukaan bumi yang diberi batas, baha-bahan dari bumi, sebagai bahan sesuatu. Sedangkan definisi seara praktis tanah merupakan

---

<sup>14</sup> ibid., hlm.3.

bagian terluar dari bumi/ kulit bumi yang di atasnya dapat diberikan hak-hak atas tanah bagi perorangan maupun badan hukum.<sup>15</sup>

Pasal 4 ayat (1) UUPA menyebutkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian permukaan bumi, yaitu yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Setiap subyek hukum mempunyai hak dan kewajiban yang sama dimata hukum. Menurut I.G. Rai Widjaya bahwa Subyek hukum adalah orang atau manusia sebagai pemegang hak dan kewajiban, oleh karena itu badan hukum dianggap sebagai orang, maka badan hukum juga merupakan subyek hukum.<sup>16</sup> Hak dan kewajiban dari subyek hukum tersebut menimbulkan kewajiban bagi pihak lain, dengan adanya hak ini pihak lain harus melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang biasa disebut dengan “prestasi”, dengan demikian hak dan kewajiban merupakan dua sisi mata uang yang saling melekat dan tidaklah dapat dipisahkan yang dimana apabila salah satu melanggar dari yang telah disepakati dapat disebut dengan wanprestasi ataupun dapat di sebut sebagai perbuatan melawan hukum.

Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau dikenal sebagai Undang Undang Pokok Agraria mengatur Hak Menguasai oleh Negara, dimana hak tertinggi atas tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah pada tingkatan Negara. Negara telah menguasai seluruh tanah wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia tanpa perlu membuktikan dengan bukti Hak Milik, walau pihak swasta dapat menunjukkan bukti Hak Milik atas tanah. Seperti halnya apabila tanah Negara diberikan kepada masyarakat, kepemilikan tanah Negara

---

<sup>15</sup> Ibid., hlm. 18-19.

<sup>16</sup> I.G. Rai Widjaya, *Hukum Perusahaan*, Megapoin, Jakarta, 2003, hlm. 128.

berstatus Hak Pengelolaan (HPL) tidak dapat dirubah dan tidak didapat dimiliki oleh individu sekalipun berbentuk badan hukum.

Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok – pokok Agraria (UUPA) yang merupakan dasar dari hukum agrarian di Indonesia tidak mengatur mengenai hak pengelolaan. Meskipun demikian, UUPA telah mengandung unsur kata ‘pengelolaan’ yang dapat kita temukan dalam penjelasan umum angka II:

“Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya. Misalnya, Hak milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing – masing”

Definisi Hak Pengelolaan tidak dikenal dalam UUPA, tetapi tersirat dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA yang berbunyi sebagai berikut:

“Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah”

Hak pengelolaan dapat diperoleh di atas tanah Negara apabila di atas tanah tersebut bebas dan tidak ada hak-hak atas tanah lain yang melekat di atasnya. Jika di atas tanah yang akan diberikan Hak Pengelolaan tersebut masih ada hak-hak atas tanah, maka dapat dilakukan pembebasan terhadap hak-hak tersebut berikut segala sesuatu yang ada di atasnya dengan membayar ganti rugi atas tanah hak tersebut oleh calon pemegang hak pengelolaan. Hak pengelolaan dapat dibebani hak-hak lainnya seperti hak guna bangunan atau hak pakai. Hak pengelolaan adalah bagian dari hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang

haknya yang terkandung dalam Pasal 2 ayat (2) memberikan wewenang untuk :

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

Suatu pemberian hak pengelolaan bertujuan untuk memeberikan kewenang kepada penerima Hak pengelolaan untuk melaksanakan hak menguasai dari Negara. Adapun wewenang dari penerima hak pengelolaan antara lain:<sup>17</sup>

1. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang menjadi obyek hak pengelolaan.
2. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugas instansi pemerintah atau badan hukum yang ditunjuk oleh Negara.
3. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak yang dimohonkan.
4. Menerima uang pemasukan/ganti rugi dan uang wajib tahunan.

Kepastian Hukum hak atas tanah pada dasarnya dipengaruhi oleh berbagai faktor yang tercakup dalam system hukum pendaftaran tanah antara lain:<sup>18</sup>

1. Substansi hukum, yang terdiri dari tujuan, system dan tata laksana pendaftaran tanah;

---

<sup>17</sup> A.P Parlindungan, Op.Cit., hlm. 22.

<sup>18</sup> Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Jakarta: Republika, 2008, hlm. 115.

2. Struktur hukum, yang terdiri dari aparat pertanahan dan lembaga penguji kepastian hukum, bahkan juga lembaga pemerintah terkait;
3. Kultur hukum, yang terdiri dari kesadaran hukum masyarakat dan realitas sosial.

Faktor-faktor diatas secara teoritis akan memberikan masing-masing peranannya dalam proses penetapan hak, penerbitan buku tanah dan sertipikat hak atas tanah, yang merupakan produk hukum pendaftaran tanah. Begitupun dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, melalui Pasal 3 menjelaskan tujuan dan kegunaan dari pendaftaran tanah dan salah satu produknya bernama sertifikat hak atas tanah tersebut, yaitu:

“Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak- hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan”

Tujuan dari hukum adalah untuk mencapai suatu ketertiban, keadilan, kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya, ketertiban yang dicapai dari nilai-nilai norma hukum dapat mendorong tingkat kesejahteraan masyarakat baik dari sisi sosial maupun ekonomi.

Agar tercapainya suatu ketertiban yang dapat mendorong kesejahteraan masyarakat dari sisi sosial maupun ekonomi, seharusnya setiap pemangku kepentingan memperhatikan teori *equality before the law* yang tertanam dalam Pasal 27 ayat (1) Undang – Undang Dasar Tahun 1945 yang mengamanatkan :

“Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Persamaan derajat dimata hukum masih menjadi perbincangan hangat dalam penegakan hukum di Indonesia. Seperti halnya sengketa pertanahan yang marak terjadi di masyarakat saat-saat ini salah satunya di pengaruhi oleh

faktor kepadatan penduduk, faktor tersebut dapat memicu perkembangan teori Thomas Hobbes yaitu *homo homini lupus* (manusia sebagai serigala bagi sesamanya), manusia sangat membutuhkan keperluannya akan ketersediaan tanah, sehingga sering terjadi permasalahan seperti sengketa tanah, mereka saling menyerobot tanah satu sama lain, saling klaim atas kepemilikan suatu tanah, dengan hal demikian seakan-akan manusia sangat haus akan suatu tanah yang dimiliki oleh seseorang. Hobbes memunculkan teori ini karena:<sup>19</sup>

1. Secara alamiah manusia punya naluri kekerasan. Menurutnya kekerasan terjadi karena tidak tersalurnya naluriah (harapan, keinginan atau kehendak) yang berlebihan itu.
2. Manusia pada dasarnya hanya memikirkan kepentingan diri sendiri, segala tindakan manusia mengarah pada pemupukan kekuasaan dan hak milik sehingga akan menjurus pada perang antara semua lawan semua.
3. Untuk mempertahankan kelangsungan hidup yang didasarkan pada rasa takut terhadap kematian yang kejam adalah satu- satunya klaim moral yang dapat dibenarkan.
4. Dimasanya ia melihat adanya kesewenang-wenangan terhadap golongan yang lemah, sehingga perlu adanya peran negara untuk mencegah ini.
5. Ia melihat masyarakat di masanya sungguh-sungguh persis seperti binatang, karena mereka saling memakan. Mereka tidak lagi memegang nilai-nilai seperti kejujuran dan kebenaran serta keadilan dan kepedulian pada eksistensi orang lain.

Teori Thomas Hobbes tersebut sebenarnya telah di antisipasi oleh pemerintah kita dengan adanya hak konstitusional yang diberikan kepada warga negara, terbukti dengan adanya aspek publik dalam penguasaan tanah menurut Hukum Tanah Nasional adalah ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa hubungan hukum antara negara dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terdapat di wilayah Indonesia diberi pranata Hak Menguasai Negara.

---

<sup>19</sup> Moh. Idham Kholid F., *Homo Homini Lupus (Manusia Adalah Serigala Bagi Manusia Lainnya)*, diakses melalui <http://www.google.com>, pada tanggal 5 juni 2016 pukul 07.48 wib.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu:

“Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka”

Penjelasan asas-asas pendaftaran tanah dijelaskan dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Sebagai berikut:

- a. Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- b. Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.
- d. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran

tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula asas terbuka.

Ketentuan mengenai asas-asas pendaftaran tanah bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada satu pihak untuk secara seimbang memberi kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai sebidang tanah dan di daftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertifikat sebagai tanda buktinya, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Parlindungan mengemukakan bahwa Pasal 19 UUPA menyatakan bahwa sertifikat adalah sebagai alat pembuktian yang kuat, sehingga setiap orang dapat mempermasalahkan tentang kebenaran sertifikat tanahnya, dan jika dapat dibuktikan ketidakbenaran dari hak atas tanah tersebut, maka sertifikat dapat dibatalkan oleh Pengadilan dan Kepala BPN dapat memerintahkan hal tersebut.<sup>20</sup>

Dalam Pasal 19 UUPA dinyatakan bahwa untuk pendaftaran tanah sebagaimana ditunjukan kepada pemerintah agar melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum untuk menuju kearah pemberian kepastian hak atas tanah telah diatur di dalam Pasal 19 UUPA yang menyebutkan :

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 Pasal ini meliputi:

---

<sup>20</sup> Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm. 14.

- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah
  - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
  - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat yang kuat.
- 3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat keperluan lalu lintas social ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria
  - 4) Dalam peraturan pemerintah diatas biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat 1 diatas biaya-biaya, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut

## **F. Metode Penelitian**

Untuk Metode penelitian yang penyusun gunakan dalam penelitian ini adalah *juridis normative* dengan pendekatan *juridis kualitatif* untuk dapat menuangkan ide ke dalam penulisan hukum, penulis menggunakan beberapa langkah penelitian sebagai berikut :

### **1. Spesifikasi penelitian**

Spesifikasi yang digunakan penulis adalah *juridis normatif*, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder berupa norma-norma atau aturan-aturan hukum positif, studi kepustakaan dan ditunjang oleh studi lapangan. Penelitian hukum normative dapat berupa inventarisasi hukum positif, penemuan asas-asas dan dasar falsafah (doktrin, dogma) hukum positif, dan penemuan hukum *incroncreto*.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Huma, Kursus Metodologi Penelitian, Gagag 5-7 Februari, BAB VI, Metode Pengumpulan Data, 2010, hlm. 93.

## **2. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan secara *deskriptif analitis* yaitu dengan menggambarkan secara sistematis data mengenai masalah-masalah pendaftaran tanah bagi badan hukum perdata atas tanah Negara (hak pengelolaan) yang akan dibahas. Data yang telah terkumpul kemudian di analisis secara sistematis sehingga dapat ditarik kesimpulan dari seluruh hasil penelitian.

## **3. Tahap Penelitian**

Data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah penelitian yang berupa hasil studi kepustakaan dan sebagai data penunjang dilakukan wawancara, yang berasal dari bahan hukum primer dan sekunder. Oleh karena itu penelitian ini dapat digolongkan sebagai penelitian hukum normati, pengolahan data pada hakekatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistemisasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.

## **4. Teknik Pengumpulan Data**

Data yang ada dikumpulkan oleh peneliti dengan teknik sebagai berikut:

- a. Studi kepustakaan, yaitu penelitian yang dilakukan terhadap dokumen dokumen yang erat kaitannya dengan Penguasaan Tanah Negara (Hak Pengelolaan) pada pemerintah Kota Serang guna mendapatkan dan memperoleh informasi dalam bentuk hukum formal dan data melalui naskah resmi yang ada.

- b. Wawancara, yaitu kegiatan tanya jawab yang dilakukan untuk memperoleh data primer secara langsung dengan responden yang terlihat langsung.

## 5. Alat Pengumpulan Data

Alat adalah sarana yang dipergunakan. Alat pengumpul data yang digunakan sangat bergantung pada teknik pengumpulan data yang dilaksanakan dalam penelitian tersebut.<sup>22</sup>

Alat bantu data yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu :

- a. *Dokumentasi* yaitu pengumpulan data dengan melakukan review terhadap dokumen yang berkaitan dengan masalah tersebut.
- b. *Interview* yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan mengadakan tatap muka atau wawancara pada pihak Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Kota Serang.

## 6. Analisis Data

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu, dimana analisis memiliki kaitan erat dengan pendekatan masalah yuridis normatif, maka analisis data digunakan dengan pendekatan kuantitatif yaitu sebagai berikut:

- a. Peraturan Perundang-Undangan yang satu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain sesuai dengan asas hukum yang berlaku.
- b. Harus mengacu pada hierarki Peraturan Perundang-Undangan, yaitu Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak

---

<sup>22</sup> Fakultas Hukum Unpas, *Panduan Penyusunan Penulisan Hukum*, 2015, hlm. 19.

boleh bertentangan dengan peraturan Perundang-Undangan di atasnya atau lebih tinggi tingkatannya.

- c. Mengandung kepastian hukum yang berarti bahwa peraturan tersebut harus berlaku di masyarakat.

#### **7. Lokasi Penelitian**

Guna melengkapi data-data yang diperlukan dalam penulisan hukum ini, penulis mengambil lokasi penelitian di:

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jl. Lengkong Dalam No. 17, Kota Bandung, Jawa Barat.
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung, Jl. Dipati Ukur No. 35, Kota Bandung, Jawa Barat.
- c. Kantor Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Serang, Jl. Raya Serang Pandeglang KM.3, Kota Serang, Banten.