

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tanah merupakan hal penting bagi kehidupan manusia, di atas tanah manusia mencari nafkah, membangun rumah sebagai tempat bernaung dan membangun berbagai bangunan lainnya untuk perkantoran dan sebagainya. Tanah juga mengandung berbagai macam kekayaan alam yang dapat dimanfaatkan manusia. Secara hakiki, makna dan posisi strategis tanah dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tidak saja mengandung aspek fisik, tetapi juga aspek sosial, ekonomi, budaya, politik, pertahanan keamanan dan aspek hukum.

Tanah bagi masyarakat memiliki makna multidimensional, dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan, secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat dan sebagai budaya yang dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya. Aspek tersebut merupakan isu sentral yang terkait sebagai satu kesatuan yang terintegrasi dalam pengambilan proses kebijakan hukum pertanahan yang dilakukan Pemerintah.<sup>1</sup> Hukum pertanahan merupakan salah satu ruang lingkup dari

---

<sup>1</sup> Husein Alting, *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Tanah (Masa Lalu, Kini dan Masa Mendatang)*, Lembaga Penerbitan Universitas Khairun, Ternate, 2010, hlm. 6.

hukum agraria sedangkan hukum agraria sendiri merupakan bagian dari hukum perdata.<sup>2</sup>

Mengenai definisi hukum perdata menurut Riduan Syahrani ialah :

“Hukum yang mengatur hubungan hukum antara orang yang satu dengan orang yang lain di dalam masyarakat yang menitikberatkan kepada kepentingan perseorangan (pribadi). Kendatipun hukum perdata mengatur kepentingan perseorangan, tidak berarti semua hukum perdata tersebut secara murni mengatur kepentingan perseorangan, melainkan karena perkembangan masyarakat banyak bidang-bidang hukum perdata yang telah diwarnai sedemikian rupa oleh hukum publik, misalnya bidang perkawinan, perburuhan, pertanahan, dan lain sebagainya.”<sup>3</sup>

Salah satu yang menjadi bagian dari hukum perdata yang berlaku di wilayah Indonesia yaitu hukum agraria.<sup>4</sup> Pengertian agraria dalam arti sempit hanyalah meliputi permukaan bumi yang disebut tanah, sedangkan pengertian agraria dalam arti luas adalah meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pengertian tanah yang dimaksudkan di sini bukan dalam pengertian fisik, melainkan tanah dalam pengertian yuridis, yaitu hak.<sup>5</sup> Sedangkan pengertian hukum agraria menurut Ali Achmad Chomzah yang sependapat dengan definisi hukum agraria menurut Budi Harsono yaitu keseluruhan kaidah-kaidah hukum baik tertulis maupun tidak tertulis, yang mengatur bumi, air, dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.<sup>6</sup> Kebanyakan orang

---

<sup>2</sup>Riduan Syahrani, *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, Alumni, Bandung, 2006, hlm. 2.

<sup>3</sup>*Ibid.*

<sup>4</sup>*Ibid.*

<sup>5</sup>Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 5.

<sup>6</sup>Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria; Pertanahan Indonesia*, Jilid 1, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2003, hlm. 2.

mengartikan ketika mendengar kata agraria yang terbayang dalam pikiran mereka adalah soal soal yang berkaitan dengan tanah. Padahal pengertian itu terlalu sempit dalam konteks kajian hukum. Agraria ini tidak hanya mengatur soal pertanahan saja tetapi berdasarkan pengertian di atas yaitu meliputi bumi, air, udara, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Maka bidang pertanahan hanyalah bagian dari apa yang disebut dengan agraria.

Negara Republik Indonesia mempunyai susunan kehidupan rakyat dan perekonomian yang masih bercorak agraris sehingga bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai yang kita cita-citakan. Kemudian dari pada itu, hukum agraria yang berlaku sekarang ini (hukum agraria kolonial yang berlaku sebelum Indonesia merdeka bahkan berlaku sebelum diundangkannya UUPA), yang seharusnya merupakan salah satu alat yang penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur, ternyata bahkan sebaliknya dalam banyak hal justru merupakan penghambat tercapainya cita-cita tersebut. Hal itu disebabkan terutama. Pertama, karena hukum agraria yang berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari Pemerintah jajahan, dan sebagian lainnya lagi dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara di dalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi Nasional sekarang ini. Kedua, karena sebagai akibat dari politik hukum Pemerintah jajahan itu hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan berlakunya

Peraturan-Peraturan dari Hukum Adat di samping Peraturan-Peraturan yang didasarkan atas Hukum Barat ,di mana selain menimbulkan berbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan Bangsa. Ketiga, karena bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.<sup>7</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut, maka dibuat hukum agraria baru yang Nasional yang tidak lagi bersifat dualisme, yang sederhana dan yang menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Hukum agraria yang baru itu harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksudkan dan harus sesuai pula dengan kepentingan rakyat dan Negara serta memenuhi keperluannya menurut perkembangan zaman. Lain dari itu hukum agraria Nasional harus mewujudkan penjelmaan dari pada asas kerohanian Negara dan cita-cita Bangsa yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya harus merupakan pelaksanaan dari pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ke IV(selanjutnya disebut UUD 1945) yang menyatakan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam rangka mewujudkan amanat konstitusional tersebut, pada tanggal 24 September 1960 telah disahkan oleh Presiden Republik Indonesia Soekarno dan diUndangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104

---

<sup>7</sup>Urip Santoso, *op.cit*, hlm.15-16.

Tahun 1960, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut UUPA). Dengan lahirnya UUPA maka terjadi perubahan fundamental pada hukum agraria di Indonesia terutama hukum di bidang pertanahan yakni dengan terwujudnya suatu keseragaman hukum tanah Nasional.<sup>8</sup>

Pada zaman kolonial Belanda berlaku *Agrarische Wet 1870* yang berasaskan *domein* maksudnya adalah bahwa semua tanah sepanjang tidak dapat dibuktikan mengenai hak pemilikinya oleh suatu subyek hukum, maka tanah itu menjadi *domein* Negara atau Milik Negara.<sup>9</sup> Tentu saja dalam zaman kemerdekaan ini tidak dikehendaki lagi asas *domein* berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Hak menguasai dari Negara itu bermaksud agar dapat memberikan kesejahteraan dan kemakmuran serta kebahagiaan bagi masyarakat. Jadi dengan kekuasaan, Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut keperluan dan peruntukannya (Pasal 4 ayat (1) UUPA).

Adapun hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ditentukan dalam Pasal 16 UUPA. Dengan adanya wewenang Negara menguasai tanah, dimaksudkan supaya tanah dapat digunakan untuk mencapai kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat.

Penjabaran bahwa Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut keperluan dan peruntukannya salah satunya adalah kebijakan pemberian Hak Guna Usaha

---

<sup>8</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Cet.19, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 28-29.

<sup>9</sup>R. Atang Ranoemihardja, *Perkembangan Hukum Agraria di Indonesia*, Tarsito, Bandung, 1982, hlm. 3-5.

(selanjutnya disebut HGU). HGU merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu tertentu dan didahului penetapan Pemerintah dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Pasal 28 UUPA).<sup>10</sup>

Sungguhpun tidak sekuat hak milik, namun HGU tergolong hak atas tanah yang kuat artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak-pihak lain. Oleh karenanya, HGU termasuk salah satu hak yang wajib didaftarkan (Pasal 32 UUPA jo. Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).<sup>11</sup> Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertifikat hak atas tanah, yang menurut Pasal 19 ayat (2) UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap hak seseorang atas tanah.

Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan serta dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan.

Sehubungan dalam menjalankan amanat konstitusi tersebut, sering terjadi gesekan atau benturan kepentingan terkait dengan penguasaan atau kepemilikan dan penggunaan tanah terutama yang berkaitan dengan tanah HGU. Adanya perbedaan antara yang dicita-citakan dalam konstitusi dengan tataran pelaksanaan telah memunculkan sengketa pertanahan di Negara yang bercorak agraris ini. Sehingga dapat menimbulkan kesan bahwa tanah yang

---

<sup>10</sup>A.P Parlindungan, *Serba-Serbi Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, 1984, hlm. 63.

<sup>11</sup>Eddy Ruchiyat, *Sistem Pendaftaran Tanah Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA*, Armico, Bandung, 1984, hlm. 14-15.

sering disebut sebagai sumber kemakmuran dan kesejahteraan rakyat seakan-akan telah beralih menjadi sumber pemicu timbulnya sengketa dalam masyarakat.

Salah satu sengketa yang terjadi yaitu mengenai penguasaan terhadap tanah HGU antara pemegang HGU dengan Pemerintah Desa (selanjutnya disebut Pemdes) khususnya antara Koperasi Produksi Perkebunan Karet Wangunwatie (selanjutnya akan disebut Koperasi Wangunwatie) sebagai pemegang HGU dengan Pemdes Cisempur di Kabupaten Tasikmalaya. Sengketa ini timbul karena adanya kekeliruan terhadap pencatatan letak tanah HGU dalam sertifikat HGU Nomor 5, Nomor 6, Nomor 7, dan Nomor 12 tanggal 03-05-2011 atas nama Koperasi Wangunwatie yang menyebabkan dikuasainya tanah HGU tersebut oleh Pemdes Cisempur. Bahwasanya di dalam sertifikat tersebut, Desa Cisempur tidak tercatat sebagai bagian dari letak tanah HGU Koperasi Wangunwatie, letak tanah yang tercatat dalam sertifikat tersebut hanya Desa Sukawangun Kecamatan Karangnunggal, sehingga Pemdes Cisempur beranggapan bahwa tanah tersebut adalah tanah Pemerintah dan akan dijadikan tanah kas desa oleh Kepala Desa Cisempur. Akibatnya Pemdes Cisempur menguasai sebagian tanah HGU tersebut seluas 42 Ha tanpa izin dari yang berhak yaitu dari Koperasi Wangunwatie yaitu dengan cara merusak/ menebang pohon-pohon karet yang tumbuh di lahan perkebunan tersebut. Sehingga menimbulkan kerugian terhadap pihak Koperasi Wangunwatie.

Dilain pihak, yaitu pihak Koperasi Wangunwatie berkeyakinan bahwa letak tanah HGU tersebut sebagian terletak di Desa Cisempur, hal tersebut berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Barat Nomor.4/HGU/BPN.32/2011 tentang Pemberian HGU kepada Koperasi Wangunwatie atas Tanah Seluas 199.99576 Ha yang Terletak di Desa Cisempur dan Sukawangun, Kecamatan Cibalong dan Karangnunggal, Kabupaten Tasikmalaya, Provinsi Jawa Barat. Jadi, berdasarkan SK tersebut Desa Cisempur termasuk ke dalam bagian tanah HGU Koperasi Wangunwatie.

Penguasaan tanah tanpa izin yang dilakukan oleh Pemdes Cisempur telah bertentangan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya yang menyatakan bahwa “Dilarang memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah.”

Para pihak telah melakukan upaya penyelesaian secara musyawarah, berharap dapat menyelesaikan sengketa tersebut, tetapi hasil dari musyawarah tidak mencapai mufakat sehingga tidak dapat menyelesaikan sengketa tersebut.

Berdasarkan uraian permasalahan, Penulis tertarik untuk mengkajinya dalam bentuk Skripsi yang ditinjau dari sudut pandang hukum perdata dengan judul: **Sengketa Penguasaan Tanah antara Pemegang Hak Guna Usaha (HGU) dengan Pemerintah Desa Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia.**



## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang, penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pengaturan mengenai pemberian Hak Guna Usaha (HGU) dalam penguasaan hak atas tanah?
2. Bagaimana akibat hukum dari sengketa penguasaan tanah antara pemegang Hak Guna Usaha (HGU) dengan Pemerintah Desa?
3. Bagaimana penyelesaian sengketa penguasaan tanah antara pemegang Hak Guna Usaha (HGU) dengan Pemerintah Desa?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan identifikasi masalah, maka tujuan penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui, menganalisis, dan mengkaji Pengaturan mengenai pemberian Hak Guna Usaha (HGU) dalam penguasaan hak atas tanah.
2. Untuk mengetahui, menganalisis, dan mengkaji akibat hukum dari sengketa penguasaan tanah antara pemegang Hak Guna Usaha (HGU) dengan Pemerintah Desa.
3. Untuk mengetahui, menganalisis, dan mengkaji penyelesaian sengketa penguasaan tanah antara pemegang Hak Guna Usaha (HGU) dengan Pemerintah Desa.

## **D. Kegunaan Penelitian**

Sejalan dengan tujuan penelitian, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun praktis, yaitu sebagai berikut:

### **1. Kegunaan Teoritis**

Memberikan sumbangan pemikiran terhadap dunia akademik dan dalam rangka pengembangan ilmu hukum pada umumnya serta hukum agraria pada khususnya, terutama yang berkaitan dengan penguasaan tanah HGU serta penyelesaian yang dapat ditempuh oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

### **2. Kegunaan Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para praktisi dan instansi terkait, terutama pihak-pihak yang berhubungan dengan pertanahan seperti Badan Pertanahan Nasional. Tidak lupa kepada Pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan yang berhubungan dengan pertanahan, juga masyarakat sebagai sumber daya manusia, khususnya tanah sebagai sumber perekonomiannya sehingga dapat tercipta kesepahaman serta kesadaran semua pihak tentang arti penguasaan tanah HGU.

Secara khusus dalam tatanan praktis, penulis berharap penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pemegang HGU dan Pemerintah Desa khususnya Koperasi Wangunwatie dan Pemerintah Desa Cisempur di Kabupaten Tasikmalaya dalam menyelesaikan sengketa penguasaan tanah HGU.

## **E. Kerangka Pemikiran**

Pancasila sebagai dasar falsafah Negara Republik Indonesia, terutama dalam sila ke-5 telah menentukan bahwa “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, dengan demikian kedudukan seorang warga Negara untuk mendapatkan haknya sama tanpa perbedaan yang didasarkan atas ras, agama, kedudukan sosial dan kekayaan.

Penjelemaan dari keadilan sosial dalam dasar falsafah Negara tersebut, kemudian dijabarkan dalam ketentuan alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut Pembukaan UUD 1945) yaitu :

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia, dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan Bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Penjabaran dari Pembukaan UUD 1945, salah satunya yaitu terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Bahwa dalam Negara hukum, kekuasaan itu tidak tanpa batas, artinya kekuasaan itu tunduk pada hukum. Secara populer dikatakan bahwa Negara hukum adalah Negara berdasarkan hukum, di mana kekuasaan tunduk pada hukum, prinsip lain yang terpenting adalah

bahwa dalam Negara hukum semua orang sama dihadapan hukum, hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”. Artinya bahwa hukum memperlakukan semua orang sama tanpa perbedaan yang didasarkan atas ras, agama, kedudukan sosial dan kekayaan. Kemudian, kata-kata tumpah darah memiliki makna “tanah air”. Tanah air Indonesia meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kesemuanya itu ditujukan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan Bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Negara melalui Pemerintah mengupayakan agar kekayaan alam yang ada di Indonesia meliputi yang terkandung di dalamnya adalah dipergunakan utamanya untuk kesejahteraan Bangsa Indonesia.

Sehubungan dengan makna tanah air, yang penjabarannya tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan ”Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Pengertian dikuasai dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut bukanlah berarti dimiliki, tetapi memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia, untuk pada tingkatan tertinggi berwenang melakukan tindakan-tindakan atau perbuatan-perbuatan hukum publik.<sup>12</sup> Hak menguasai

---

<sup>12</sup> Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah, Menemukan Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian atas Eksistensi Tanah Aset Daerah*, Prestasi Pustakarya, Jakarta, 2010, hlm. 100.

oleh Negara itu adalah bermaksud agar dapat memberikan kesejahteraan dan kemakmuran serta kebahagiaan bagi masyarakat.

Kesejahteraan dan kemakmuran serta kebahagiaan bagi rakyat sebagaimana yang dimaksud, diperlukan adanya suatu pembangunan yang merupakan proses perubahan terencana dan berjangka dari suatu kondisi menuju kondisi yang lebih baik dalam rangka untuk kemakmuran rakyat secara keseluruhan. Menurut teori hukum pembangunan yang dianut oleh Mochtar Kusumaatmadja, hukum tidak boleh tertinggal oleh proses perkembangan yang terjadi di dalam masyarakat, pembangunan yang berkesinambungan menghendaki adanya konsepsi hukum yang selalu mendorong dan mengarahkan pembangunan sebagai cerminan dari tujuan hukum modern, di mana hukum bertujuan sebagai sarana pembaharuan masyarakat (*a tool of social engineering*).<sup>13</sup>

Tercapainya tujuan dibentuknya Negara Indonesia sebagaimana dicantumkan dalam Pembukaan UUD 1945, melalui Rencana Pembangunan Nasional yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025. Definisi Pembangunan Nasional menurut Undang-Undang tersebut adalah :

“Pembangunan Nasional adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, Bangsa, dan Negara, untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan Nasional sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945. Rangkaian upaya pembangunan tersebut memuat kegiatan pembangunan yang berlangsung tanpa henti, dengan

---

<sup>13</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan, Alumni, Bandung*, 2008, hlm. 5.

menaikan tingkat kesejahteraan masyarakat dari generasi demi generasi. Pelaksanaan upaya tersebut dilakukan dalam konteks memenuhi kebutuhan masa sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhannya.”

Pembangunan Nasional dilaksanakan dalam berbagai macam sektor, tanah merupakan salah satu modal utama baik sebagai wadah pelaksanaan pembangunan maupun sebagai faktor produksi untuk menghasilkan komoditas-komoditas perdagangan yang sangat diperlukan guna meningkatkan pendapatan Nasional.

Hukum tanah memegang peranan yang sangat penting yang bertalian erat dengan masyarakat, di mana jiwa rakyat dengan tanahnya tidak dapat dipisahkan, setiap perubahan dalam jiwa rakyat menghendaki juga perubahan dalam hukum tanah, demikian pula sebaliknya.<sup>14</sup> Oleh karenanya, maka dibentuklah suatu Peraturan Perundang-Undangan yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah yaitu pada tanggal 24 September 1960 telah disahkan oleh Presiden Republik Indonesia Soekarno dan diUndangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA).

UUPA mempunyai asas-asas hukum agraria Nasional di dalamnya, asas-asas tersebut diantaranya yaitu sebagai berikut:<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> B.F Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2005, hlm. 51.

<sup>15</sup> Urip Santoso, *op.cit*, hlm. 57-62.

1. “Asas kebangsaan
2. Asas tingkatan yang tertinggi, bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara
3. Asas mengutamakan kepentingan Nasional dan Negara berdasarkan atas persatuan Bangsa daripada kepentingan perseorangan dan golongan
4. Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial
5. Asas hanya warga Negara Indonesia yang Dapat mempunyai hak milik atas tanah
6. Asas persamaan bagi setiap warga Negara Indonesia
7. Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara arif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara bersifat pemerasan
8. Asas tata guna tanah/penggunaan tanah secara berencana.”

UUPA menegaskan asas penguasaan oleh Negara yang dimaksud yaitu terdapat dalam Pasal 2 UUPA yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk :
  - a. Mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - c. Menentukan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.”

Atas dasar menguasai Negara seperti ditegaskan dalam Pasal 2 UUPA, maka menurut ketentuan dalam Pasal 4 UUPA Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut keperluan dan peruntukannya.

Adapun hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 UUPA ditentukan dalam Pasal 16 UUPA ialah :

“Hak-hak atas tanah sebagaimana sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah :

- a. Hak Milik,
- b. Hak Guna Usaha,
- c. Hak Guna Bangunan,
- d. Hak Pakai,
- e. Hak Sewa,
- f. Hak Membuka Tanah,
- g. Hak Memungut Hasil Hutan,
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dalam Undang-Undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara...”

Seseorang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah, pada Pasal 15 UUPA yaitu dibebani kewajiban untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif serta wajib pula untuk memelihara, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut. UUPA menghendaki supaya hak atas tanah yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum tidak boleh dipergunakan secara semata-mata untuk kepentingan pribadi dengan sewenang-wenang tanpa menghiraukan kepentingan masyarakat ataupun dengan mentelantarkan tanah tersebut sehingga tidak ada manfaatnya, yang kedua hal itu dapat merugikan masyarakat.



Asas-asas dari hukum agraria Nasional salah satunya terletak dalam Pasal 6, yaitu bahwa “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat).

Penjabaran bahwa Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut keperluan dan peruntukannya salah satunya adalah kebijakan pemberian HGU. Pengertian HGU terdapat dalam Pasal 28 UUPA yaitu :

“Hak Guna Usaha merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, dan Hak Pakai Atas Tanah menambahkan guna perusahaan perkebunan.”

Ketentuan-ketentuan tentang HGU yang terdapat dalam UUPA kemudian dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

Wewenang untuk memberikan hak-hak atas tanah khususnya terhadap HGU adalah pada Negara Republik Indonesia cq. Pemerintah Republik

Indonesia dalam hal ini Badan pertanahan Nasional sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut dengan PP No. 24 Tahun 1997).

HGU termasuk salah satu hak yang wajib di daftarkan (Pasal 32 UUPA jo. Pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997). Kegiatan pendaftaran tanah mempunyai tujuan yaitu untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah (*legal cadastre/rechts kadaster*).

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas- asas, berdasarkan Penjelasan Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, asas-asas tersebut yaitu sebagai berikut :<sup>16</sup>

1. "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.
2. Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuannya pendaftaran tanah itu sendiri.
3. 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.
4. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian 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.
5. Asas terbuka dimaksudkan agar masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan."

---

<sup>16</sup>Aartje Tehupeiory, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Penebar Swadaya Group, Jakarta, 2012, hlm. 23-24.

Sering timbul permasalahan dalam penerapan asas-asas tersebut diantaranya yaitu dalam penerapan asas aman, dalam melaksanakan proses pemberian HGU Kantor Pertanahan tidak memperhatikan ketelitian dalam penulisan letak tanah dalam sertifikat HGU sehingga menimbulkan penguasaan tanah tanpa izin oleh pihak yang tidak berhak atas objek tanah tersebut, sehingga hasilnya tidak memberikan jaminan kepastian hukum.

Masalah tersebut menyebabkan timbulnya sengketa tanah, salah satunya yaitu sengketa tanah yang terjadi di Kabupaten Tasikmalaya. Sengketa tersebut terjadi antara Pemegang HGU dengan Pemerintah Desa khususnya antara Koperasi Wangunwatie sebagai pemegang HGU, dengan Pemerintah Desa Cisempur yang menguasai sebagian tanah HGU Koperasi Wangunwatie.

Penguasaan tanah tanpa izin yang dilakukan oleh Pemerintah Desa Cisempur di Kecamatan Cibalong telah bertentangan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya yang menyatakan bahwa “Dilarang memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah.”

Berdasarkan Pasal 2, 4, dan 5 ayat (4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya, untuk dapat menyelesaikan sengketa tersebut dapat dilakukan secara musyawarah dengan pihak-pihak yang bersangkutan. Jika dengan jalan musyawarah tidak terdapat kata

sepakat maka Menteri Agraria setelah mendengar Menteri Pertanian yang akan menyelesaikan.

Terdapat berbagai upaya yang dapat ditempuh oleh para pihak yang bersengketa untuk mendapatkan solusi dari sengketa pertanahan. Para pihak yang berperkara dapat menempuh jalur litigasi dan/atau jalur non litigasi. Jalur litigasi yang dimaksud adalah melalui lembaga peradilan yaitu Peradilan Umum yang menyangkut unsur perdata maupun pidana antara lain terkait dengan masalah tuntutan ganti rugi dan perbuatan melawan hukum. Sedangkan melalui jalur non litigasi dapat ditempuh dengan rekonsiliasi, negosiasi, mediasi dan arbitrase.<sup>17</sup>

Menurut Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN mendapatkan mandat untuk melakukan pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan dan untuk itu dibentuk ke deputian khusus untuk menangani mandat tersebut. Untuk menjalankan amanat tersebut, BPN menerbitkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan, yang selanjutnya disempurnakan dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan. Yang kemudian disempurnakan kembali dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

---

<sup>17</sup> Darwin Ginting, *Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Peradilan Adat*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2013, hlm. 6.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu menggambarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan yang diteliti.<sup>18</sup> Bersifat deskriptif analitis karena penulis menggambarkan Peraturan Perundangan-Undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori teori hukum menyangkut penguasaan tanah HGU.

### **2. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum, tetapi di samping itu juga berusaha menelaah kaidah-kaidah hukum yang berlaku dalam masyarakat.<sup>19</sup> Digunakan metode pendekatan yuridis normatif karena permasalahan yang diteliti menekankan pada ilmu hukum yang berkisar pada Peraturan Perundang-Undangan yaitu hubungan peraturan yang satu dengan peraturan lainnya serta kaitannya dengan penerapan dalam praktek yaitu dalam hal penguasaan tanah HGU.

---

<sup>18</sup>Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cet. 4, Ghalia Indonesia, Semarang, 1990, hlm. 97-98.

<sup>19</sup>*Ibid.*, hlm. 106.

### 3. Tahapan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam 2 (dua) tahap yaitu penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian lapangan bersifat menunjang penelitian kepustakaan agar masalah yang ada dapat diteliti dengan baik.

#### a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian kepustakaan yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara memperoleh data melalui bahan-bahan kepustakaan yang disebut dengan data sekunder.<sup>20</sup> Dengan mengadakan penelitian kepustakaan, maka akan diperoleh data awal untuk dipergunakan dalam penelitian lapangan.

Data sekunder yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu diperoleh dari bahan-bahan hukum berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Adapun bahan-bahan hukum yang dimaksud dalam penelitian ini ialah :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.<sup>21</sup> Terdiri dari :
  - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke-4 (empat)
  - b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 52.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 53.

- c) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian
- d) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan
- e) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025
- f) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- g) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin
- h) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah
- i) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- j) Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional
- k) Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara
- l) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu

- m) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 98 Tahun 2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan
  - n) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan
- 2) Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer.<sup>22</sup> Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi, buku-buku literatur, dan bahan-bahan hukum tertulis lainnya yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.
- 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan informasi tentang bahan primer dan bahan sekunder.<sup>23</sup> Bahan hukum tersier dalam penelitian ini meliputi kamus hukum dan kamus bahasa Indonesia.

#### **b. Penelitian Lapangan**

Penelitian lapangan adalah cara memperoleh data yang bersifat primer.<sup>24</sup> Dalam penelitian ini penulis memperoleh data-data dengan melakukan tanya jawab (wawancara) dengan berbagai pihak terkait yaitu dengan Kepala Sub Seksi Sengketa dan Konflik Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Tasikmalaya, Ketua Badan Pengawas Koperasi Wangunwatie, dan Kepala Desa Cisempur.

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 98.



#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan dua cara yaitu:

##### **a. Studi Kepustakaan/dokumen**

Studi kepustakaan ini untuk mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat ataupun penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan.<sup>25</sup> Penulis mengumpulkan data melalui studi kepustakaan yaitu berupa data sekunder seperti Peraturan Perundang-undangan maupun karya Ilmiah para Sarjana (Jurnal, Makalah, Skripsi dll) atau kamus hukum, dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan permasalahan yang akan di teliti oleh penulis, serta media elektronik seperti internet.

##### **b. Wawancara/interview**

Wawancara menurut Ronny Hanitijo Soemitro adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai. Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi.<sup>26</sup> Wawancara dalam penelitian ini dilakukan dengan cara wawancara bebas terpimpin yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya variasi-variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi ketika wawancara.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm. 98.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 57.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 107.

Penulis melakukan wawancara dengan berbagai pihak terkait yaitu dengan Kepala Sub Seksi Sengketa dan Konflik Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Tasikmalaya, Ketua Badan Pengawas Koperasi Wangunwatie, dan Kepala Desa Cisempur.

## **5. Alat Pengumpul Data**

### **a. Alat pengumpul data dalam penelitian kepustakaan**

Alat pengumpul data dalam penelitian kepustakaan berupa inventarisasi bahan-bahan hukum (bahan hukum primer, bahan hukum skunder, dan bahan hukum tersier), catatan-catatan, dan lain-lain.

### **b. Alat pengumpul data dalam penelitian lapangan**

Alat pengumpul data dalam penelitian lapangan berupa daftar pertanyaan, alat perekam suara (*recorder*), alat tulis, flashdisk, kamera, handphone dan lain-lain.

## **6. Metode Analisis Data**

Cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul, akan dipergunakan metode analisis yuridis-kualitatif. Yuridis, karena penelitian ini bertitik tolak dari Peraturan-Peraturan yang ada sebagai Norma Hukum Positif. Sedangkan kualitatif dimaksudkan analisis data yang bertitik tolak pada usaha-usaha penemuan asas-asas dan informasi-informasi yang bersifat ungkapan monografis dari responden.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 98.

## **7. Lokasi Pelaksanaan Kegiatan**

### **a. Perpustakaan**

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan  
Jl. Lengkong Dalam, No. 17, Bandung.
- 2) Perpustakaan Mochtar Kusumaatmadja Fakultas Hukum  
Universitas Padjajaran  
Jl. Dipatiukur, No. 35, Bandung.
- 3) Badan Perpustakaan dan Kerasipan Daerah Jawa Barat  
Jl. Kawalayaan Indah III, No. 4, Buah Batu, Bandung.

### **b. Instansi**

- 1) Kantor Pertanahan Kabupaten Tasikmalaya  
Jl. RE. Martadinata, No.22, Tasikmalaya, Provinsi Jawa Barat,  
46155, (0265) 330915.
- 2) Kantor Koperasi Produksi Perkebunan Karet Wangunwatie  
(KPPKW)  
Dusun Wangunwatie, Desa Wangunsari, Kecamatan  
Karangnunggal, Kabupaten Tasikmalaya, Provinsi Jawa Barat,  
Kode Pos 46186.
- 3) Kantor Desa Cisempur Kecamatan Cibalong Kabupaten  
Tasikmalaya, Provinsi Jawa Barat.