

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara yang memiliki tujuan antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum, sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu upaya untuk memajukan kesejahteraan masyarakat adalah dengan terpenuhinya kebutuhan hidup masyarakat. Tanah merupakan kebutuhan mendasar bagi setiap warga negara. Tanah diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa dan menjadi komponen penting bagi kelangsungan hidup makhluk hidup terutama manusia. Manusia dan tanah sangat berkaitan erat dan tidak dapat terpisahkan, karena kehidupan manusia tidak bisa terlepas dari tanah.¹ Sama dengan halnya dalam memberikan sebuah kesejahteraan dan meningkatkan kualitas kehidupan rakyatnya, Pemerintah dalam melakukan pembangunan juga membutuhkan tanah. Searah dengan meningkatnya pembangunan yang terlaksana, kebutuhan masyarakat terhadap tanah pun semakin meningkat, sehingga fungsi tanahpun juga ikut mengalami perkembangan sesuai dengan tingkat kebutuhan yang beranekaragam. Hal ini dapat terlihat bahwa pada dasarnya setiap manusia memiliki kepentingannya sendiri dalam pemanfaatan tanah, oleh sebab itu negara

¹ Erna Sri Wibawanti, *Hak Atas Tanah dan Peralihannya*, Liberty, Yogyakarta, 2013, hlm. 1.

memiliki kewajiban untuk mengatur agar setiap kepentingan rakyatnya dapat terpenuhi. Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia telah diatur bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Oleh karena itu, tanah yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa sebagai sumber daya alam yang sangat diperlukan bagi bangsa dan negara harus dijaga kelestariannya agar mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia.

Sangat pentingnya peran tanah dalam kehidupan manusia sehingga diperlukannya suatu pengaturan yang berkaitan dengan tanah. Oleh sebab itu pada tanggal 24 September 1960 disahkan suatu Peraturan Perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disingkat UUPA. Dalam pengaturan tersebut mengatur mengenai Kepemilikan hak atas tanah bahwa kepemilikan hak atas tanah tergolong salah satu hak yang dikuasai oleh negara namun dapat diberikan kepada warganegaranya untuk mengelola, menempati maupun memperjualbelikannya.

Jual beli tanah merupakan perjanjian yang mengikatkan para pihak yang sudah sepakat untuk menyerahkan hak atas tanahnya kepada setiap pembeli, dimana pihak pembeli juga berkewajiban untuk membayar harga yang telah disepakati terhadap objek tanah tersebut kepada pihak penjual selaku pemilik awal, sebagaimana yang telah tercantum pada Pasal 1457 KUHPerdara. Namun, dengan melakukan jual-beli tanah belum dapat dikatakan terjadinya perubahan pada

kepemilikan hak atas tanah. Pasal 1459 KUHPerdato menjelaskan yang pada intinya, baru akan terjadi pemindahan hak atas suatu barang (tanah) apabila telah dilakukannya penyerahan secara yuridis. Salah satu bentuk penyerahan yuridis dalam hal ini yaitu berupa pembuatan akta sekaligus pendaftarannya yang dilakukan dihadapan Pejabat yang berwenang.

Pada saat melakukan hubungan perdata, masyarakat memerlukan adanya jaminan kepastian hukum, guna mencegah terjadinya sengketa dikemudian hari. Alat bukti tertulis merupakan unsur penting yang harus dilakukan sebagai landasan kepastian hukum pada saat melakukan suatu hubungan perdata. Seperti halnya dalam pembuatan akta jual beli atau yang kemudian disingkat AJB. Pada saat pembuatan AJB, terdapat suatu perbuatan yang dilakukan antar subyek hukum yang saling mengikatkan dirinya dan menyebabkan terjadinya suatu hubungan hukum dengan adanya perikatan yang lahir didalamnya. Buku III KUH Perdata telah mengatur tentang perikatan yang didalamnya telah disebutkan bahwa perikatan merupakan suatu hubungan hukum antara dua orang atau lebih, dimana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu hak dari pihak yang lain sedangkan pihak lain berkewajiban untuk memenuhi tuntutan itu.² Akta jual beli menjadikan salah satu bukti pengalihan hak atas adanya perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum, yaitu jual-beli.

² R. Setiawan, *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, Putra Abar din, Bandung, 1999, hlm. 5.

Tanah merupakan hal yang mendasar dan sangat dibutuhkan oleh semua orang. Untuk bisa memiliki tanah, siapapun bisa melakukan berbagai cara untuk dapat menemukannya. Sering kali terjadi perbuatan menyimpang dalam hal penguasaannya tanpa mempunyai alas hak yang sah dan kemudian menimbulkan kerugian bagi si pemilik asli tanah, karena seseorang bisa menguasai dan memanfaatkan tanah tersebut dengan cara melawan hukum. Perbuatan menyimpang ini yakni disebut dengan Perbuatan melawan hukum. Perbuatan seperti ini mengakibatkan seseorang hilang kenikmatan dalam menguasai tanahnya dan membawa kerugian bagi si pemilik asli tanah tersebut.

Berdasarkan pada Pasal 1365 KUHPerdara yang berbunyi “Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya untuk mengganti kerugian tersebut”.³ Disamping itu, Pemerintah juga berupaya untuk memberikan perlindungan hukum yaitu dengan adanya pengaturan tentang Penguasaan tanah tanpa hak di dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 51 Tahun 1960 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya, yang tercantum dalam Pasal 2 Perpu Nomor 51 Tahun 1960 yang menyatakan larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah.

³ R. Subekti, Prof. SH. Dan R. Tjittrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, PT. Pradnya Paramitha, 1992, hlm. 288.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah diberikan kewenangan oleh negara untuk memberi bantuan kepada masyarakat, terutama dalam pembuatan Sertipikat yang dijadikan sebagai alas hak kepemilikan atas tanah seseorang yang bisa dijadikan alat bukti yang sempurna berkaitan dengan perbuatan hukum di bidang keperdataan, serta menjadikan adanya jaminan kepastian hukum atas hak kepemilikan tersebut. Namun, apabila dalam pelaksanaannya BPN melakukan kesalahan dalam menerbitkan sertipikat, akan menimbulkan kerugian bagi pemilik tanah sesungguhnya. Seperti halnya yang terjadi pada penerbitan Sertipikat Hak Pengelolaan (HPL) No.01/Kelurahan Dukuh Kupang, Gambar Situasi tanggal 07 September 1976 No. 1065, seluas 118.300 m² atas nama Pemerintah Kota Surabaya, yang diterbitkan diatas tanah seluas kurang lebih 1.800 m² dimana tanah tersebut merupakan tanah milik Kamar Pak Djini dan Sebagian dari keseluruhannya sudah dialihkan kepada M. Natar melalui jual-beli dan ditandai dengan adanya Akta Jual Beli yang dimiliki oleh M. Natar.

Perbuatan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya (selanjutnya disebut Pemkot Surabaya) terhadap M. Natar yang merupakan pemilik tanah (selanjutnya disebut pemilik tanah), diawali dengan adanya larangan pembangunan dari Pemkot Surabaya pada tanggal 21 November 2013 kepada pemilik tanah. Dengan adanya larangan tersebut kemudian pemilik tanah melakukan observasi dan diketahui bahwa Badan Pertanahan Nasional telah menerbitkan Sertipikat Hak Pengelolaan pada tanggal 23 Februari 1999, atas

nama Pemeritah Daerah Kotamadya Surabaya berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 13 Maret 1971 No. SK 2/HPL/DA/71.

Tindakan yang dilakukan oleh BPN Kota Surabaya dan Pemkot Surabaya sangatlah merugikan pemilik tanah, sehingga perbuatan ini dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang melawan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Perbuatan melawan hukum yang dimaksud karena telah memasukkan tanah milik M. Natar ke dalam Sertipikat Hak Pengelolaan No. 01/Kelurahan Dukuh Kupang sehingga mengakibatkan tumpang tindihnya alas hak atastanah yang sama-sama memiliki kekuatan hukum yang kuat.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan pengajuan tugas akhir skripsi dengan judul: **PERBUATAN MELAWAN HUKUM PEMERINTAH KOTA SURABAYA DALAM MELARANG PEMILIK OBYEK TANAH UNTUK MEMANFAATKAN DAN MENDIRIKAN BANGUNAN DENGAN DASAR TERBITNYA HAK PENGELOLAAN YANG MENYEBABKAN KERUGIAN.**

B. Identifikasi Masalah

Sesuai dengan latar belakang diatas, maka perumusan penelitian ini dapat dijabarkan melalui identifikasi masalah sesuai dengan di bawah ini:

1. Bagaimana Terjadinya Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah Kota Surabaya Dalam Melarang Pemilik Obyek Tanah Untuk Memanfaatkan Mendirikan Dan Bangunan Dengan Dasar Terbitnya Hak Pengelolaan Yang Menyebabkan Kerugian?
2. Bagaimana Akibat Hukum Yang Timbul Dari Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah Kota Surabaya Dalam Melarang Pemilik Obyek Tanah Untuk Memanfaatkan Dan Mendirikan Bangunan Dengan Dasar Terbitnya Hak Pengelolaan Yang Menyebabkan Kerugian Ditinjau dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata ?
3. Bagaimana Penyelesaian Yang Dapat Dilakukan Akibat Terjadinya Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah Kota Surabaya Dalam Melarang Pemilik Obyek Tanah Untuk Memanfaatkan Dan Mendirikan Bangunan Dengan Dasar Terbitnya Hak Pengelolaan Yang Menyebabkan Kerugian?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis terjadinya perbuatan melawan hukum Pemerintah Kota Surabaya dalam melarang pemilik obyek tanah untuk memanfaatkan dan mendirikan bangunan dengan dasar terbitnya Hak Pengelolaan yang menyebabkan kerugian.
2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis akibat hukum yang timbul dari perbuatan melawan hukum Pemerintah Kota Surabaya dalam melarang pemilik obyek tanah untuk memanfaatkan dan mendirikan bangunan dengan dasar terbitnya Hak Pengelolaan yang menyebabkan kerugian Ditinjau dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
3. Untuk mengetahui penyelesaian yang dapat dilakukan akibat terjadinya perbuatan melawan hukum Pemerintah Kota Surabaya dalam melarang pemilik obyek tanah untuk memanfaatkan dan mendirikan bangunan dengan dasar terbitnya Hak Pengelolaan yang menyebabkan kerugian.

D. Kegunaan Penelitian

Diharapkan penelitian ini dapat berfungsi baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Kegunaan secara Teoritis

Diharapkan hasil skripsi ini dapat digunakan sebagai sumber ide berpikir dalam melakukan pengembangan dan pembangunan ilmu hukum perdata, khususnya terhadap Perbuatan Melawan Hukum yang sering terjadi di masyarakat.

2. Kegunaan secara Praktis

Diharapkan hasil skripsi ini dapat dijadikan sumber ide berpikir bagi praktisi hukum khususnya hukum perdata untuk dapat lebih mengetahui perkembangan hukum dalam hal Perbuatan Melawan Hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat yang mengalami kerugian terhadap sengketa tanah atas terbitnya Sertipikat Hak Pengelolaan untuk menuntut pengembalian hak yang disebabkan oleh Perbuatan Melawan Hukum dalam sengketa tanah. Selanjutnya:

- a. Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat berguna untuk para praktisi, terutama praktisi hukum, serta dapat memberikan masukan untuk memecahkan berbagai masalah terutama dalam bidang hukum perdata.
- b. Mengetahui penyelesaian hukum yang dapat dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional atau pejabat yang berwenang dalam memberikan

perlindungan bagi para pihak dalam pembuatan Sertipikat hak milik sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

- c. Diharapkan hasil penelitian ini dapat berguna dalam memberi masukan serta tambahan pengetahuan bagi para pihak terkait dengan masalah yang diteliti.

E. Kerangka Pemikiran

Indonesia merupakan negara ber-ideologi Pancasila yang didalamnya menjunjung tinggi keadilan sosial bagi seluruh rakyatnya dan bertugas menegakkan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat bahkan lebih luas daripada itu. Dalam perannya sebagai negara, Indonesia juga memiliki kewajiban untuk berpartisipasi dalam setiap sektor kehidupan dan penghidupan rakyatnya karena hal ini berkaitan dengan tujuan Negara Indonesia sebagaimana yang telah tercantum pada Alinea ke-IV (empat) Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan 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 bangsa Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara 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 hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Konsep ini telah dipatuhi oleh bangsa Indonesia dan diterapkan sesuai dengan kondisi di negara ini yaitu sebagai negara hukum yang berpedoman pada Pancasila sesuai maksud dan tujuan tertentu sebagaimana yang ada pada pembukaan UUD 1945, sehingga terlaksananya sebuah keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perorangan maupun kepentingan kelompok (masyarakat). Beberapa pernyataan di dalam UUD 1945 yang mencerminkan bahwa Indonesia sebagai negara hukum antara lain terdapat pada Pasal 1 ayat (3) yang mengemukakan bahwasannya “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Kemudian, didalam Pasal 27 ayat (1) yang menyatakan bahwa “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”⁴ dan juga dikemukakan dalam Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan jaminan, kepastian hukum yang adil serta pengakuan yang sama di hadapan hukum.”

Negara Indonesia merupakan suatu negara yang menganut asas kepastian hukum yang berarti bahwa pada setiap prosedur penyelenggaraan negara selalu

⁴Alfina Fajrin, *Indonesia Sebagai Negara Hukum*, <https://www.kompasiana.com/alfinafajrin/59b80b71941c202012739722/indonesia-sebagai-negara-hukum>, diunduh pada Senin 21 Oktober 2019, Pukul 17.37 WIB.

berlandaskan kepada peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan. Kepastian hukum dijadikan suatu benteng pertahanan bagi setiap pencari keadilan atas perbuatan sewenang-wenang oleh orang-orang yang memiliki kekuasaan. Hal ini menandakan bahwa setiap orang memiliki hak untuk memperoleh sesuatu sesuai dengan harapannya dalam keadaan tertentu atas apa yang telah diperbuatnya.⁵

Ada tiga ciri penting yang harus dimiliki oleh setiap negara hukum menurut A.V. Dicey yang di sering disebut dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu:⁶

1. *Supremacy of Law*;
2. *Equality before the law*;
3. *Due Process of Law*.

Namun, menurut “*The International Commission of Jurist*”, sebuah negara hukum tidak hanya memiliki tiga hal sebagaimana yang telah disebutkan diatas akan tetapi lebih daripada itu. Ia berpendapat bahwa prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) juga sebuah prinsip yang harus dimiliki oleh suatu negara hukum. Terlebih lagi di zaman sekarang yang semakin mutlak dirasakan perlunya kedua prinsip tersebut pada suatu negara demokrasi.⁷ Setiap masyarakat Indonesia memiliki kesetaraan kedudukan di dalam

⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Kelima, Penerbit Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2003, hlm. 160.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf, diunduh pada Selasa, 12 November 2019, Pukul 23:33.

⁷ Ibid.

hukum dan pemerintahan serta memiliki kewajiban yang sama untuk menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu tanpa terkecuali, sebagaimana yang telah disebutkan dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Prinsip persamaan kedudukan di mata hukum dan pemerintahan memiliki konsekuensi bahwa siapapun masyarakat yang melakukan suatu perbuatan melawan hukum harus mendapatkan hukuman sesuai dengan peraturan perundang-undangan, tanpa memandang jabatan, pangkat, suku, budaya, dan lain sebagainya.

Prinsip “negara hukum” yang dimiliki negara Indonesia menanggung tugas penting untuk memberikan perlindungan hak asasi manusia kepada rakyatnya. Perlindungan hak asasi tersebut secara konstitusional dipandang sebagai bagian dari tujuan negara yang akan bertanggungjawab atas keadilan rakyatnya, dimana negara memiliki hukum untuk mengatur segala tindakan yang ada didalamnya, termasuk pemerintah yang memiliki kekuasaan tinggi dan juga alat-alat perlengkapan negara lainnya. Dengan demikian hal ini merupakan cerminan dari pentingnya sebuah keadilan bagi pergaulan hidup warga negaranya. Pergaulan hidup manusia merupakan perwujudan hukum yang timbul dari adanya interaksi antar sesama manusia.⁸

⁸ DR. Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 32.

Akan tetapi di dalam prakteknya ditemui adanya ketidakseimbangan antara hak dan kewajiban atas dilanggarnya suatu ketentuan itu yang kemudian menyebabkan seseorang dirugikan. Dalam keadaan seperti inilah di butuhkan peran hukum yang bertindak sebagai penegak keadilan untuk menyelesaikan sengketa tersebut sehingga seseorang yang merasa hak nya dirugikan oleh orang lain mendapatkan perlindungan hukum.

Hukum agraria merupakan pelaksanaan daripada Dekrit Presiden tertanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagaimana telah ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang berisikan tentang kewajiban negara untuk mengatur kepemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, sehingga tanah dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong.⁹

Hak-hak atas tanah dalam buku tanah nasional, pada dasarnya meliputi sebagai berikut:¹⁰

- 1) Hak atas tanah primer, yaitu hak-hak atas tanah yang diberikan oleh negara untuk rakyat Indonesia, yaitu diantaranya: hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, dan hak pakai.

⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960*, Tambahan Lembar Negara Nomor 2043.

¹⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Grasindo, Jakarta, 2002, hlm. 235-236.

- 2) Hak atas tanah sekunder, yaitu sebuah hak yang bersumber pada Hak Bangsa Indonesia. Cara memperoleh hak kepemilikannya dengan melalui perjanjian pemberian hak antara pemilik tanah dengan calon pemegang hak baru. Jenis hak atas tanah sekunder adalah: hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak usaha bagi hasil, hak gadai atas tanah, dan hak menumpang.

Peralihan suatu hak atas tanah adalah perbuatan hukum dikarenakan adanya perpindahan hak atas tanah dari pemegang hak yang lama kepada pemegang hak yang baru. Peralihan tersebut dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu beralih dan dialihkan. Beralih menunjukkan berpindahnya hak atas tanah tanpa ada perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemiliknya, namun akan berpindah dengan sendirinya, misalnya melalui waris. Sedangkan dialihkan menunjuk pada berpindahnya hak atas tanah melalui perbuatan hukum yang dilakukan pemiliknya, misalnya melalui jual-beli.

Jual-beli (menurut *Burgerlijk Wetboek*) merupakan perjanjian timbal balik dimana pihak penjual berjanji untuk menyerahkan hak milik atas suatu barang, sedangkan pihak pembeli berjanji untuk membayar harga sesuai dengan yang telah disepakati sebagai imbalan dari perolehan hak milik tersebut.¹¹ Ketentuan-ketentuan mengenai hukum perjanjian tersebut termuat dalam Buku III Kitab-Undang-Undang Hukum Perdata.

¹¹ Soebekti, *Aneka Perjanjian*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm. 1.

Dalam Pasal 1313 KUH Perdata menjelaskan mengenai Perikatan yang merupakan suatu perbuatan dimana satu orang atau lebih telah sepakat untuk mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih, kemudian dari kesepakatan itu melahirkan sebuah hubungan hukum antara para pihak yang mengikatkan dirinya. Terdapat dua unsur penting yang terkandung pada suatu hubungan hukum, yaitu:¹²

1. Adanya subyek dalam suatu perikatan, yaitu para pihak yang sudah sepakat untuk mengikatkan dirinya kedalam suatu perjanjian.
2. Adanya suatu obyek dalam perikatan yaitu prestasi. Prestasi disini dapat berupa memberikan sesuatu, berbuat sesuatu dan tidak berbuat sesuatu yang dilakukan antara kreditur ataupun debitur (para pihak), sesuai dengan yang telah tertulis dalam Pasal 1234 KUHPerdata.

Makna yang terkandung dalam isi pasal di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam memenuhi kewajibannya untuk “memberi sesuatu”, debitur memiliki kewajiban untuk menyerahkan barang yang telah dijanjikannya. Kalimat “berbuat sesuatu” memiliki makna yaitu debitur berkewajiban untuk berbuat sesuatu sesuai dengan yang telah dijanjikannya kepada kreditur. Kemudian, maksud dari kalimat “tidak berbuat sesuatu” yaitu debitur harus memenuhi prestasinya untuk tidak

¹² Riduan Syahrani, *Seluk-Beluk dan Asas-asas Hukum Perdata*, Alumni, Bandung, 1992, hlm.205.

berbuat sesuatu. Kata “sesuatu” pada kalimat disini disesuaikan dengan maksud dan tujuan para pihak, sehingga mengandung arti yang berbeda-beda.

Perjanjian menurut sudut pandang Sudikno, yaitu suatu hubungan hukum antara dua pihak atau lebih yang didasarkan kata sepakat agar melahirkan suatu akibat hukum. Sedangkan menurut pendapat Prof. R. Wirjono Prodjodikoro, mengatakan bahwa Perjanjian adalah Hubungan hukum dimana seorang atau lebih yang berdasarkan atas suatu janji, wajib untuk melakukan suatu hal dan terdapat orang lain yang memiliki hak untuk menuntut kewajiban itu.

Pada saat melakukan suatu perjanjian dikenal adanya “asas kebebasan berkontrak”, dimana Para pihak yang telah sepakat akan membuat perjanjian bebas menentukan apa yang diperbolehkan dan yang tidak diperbolehkan untuk dimasukkan kedalam isi perjanjiannya. Seperti halnya yang terjadi pada jual beli tanah, kesepakatan antara penjual selaku pemilik tanah yang lama dan pembeli selaku pemilik tanah yang baru disebut dengan perjanjian jual beli. Sesuai dengan asas konsensualisme yang menyatakan bahwa suatu perjanjian jual-beli sudah dilahirkan sejak tercapainya kata “sepakat” mengenai barang dan harga. Suatu perjanjian akan dianggap sah apabila telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana yang telah tertulis dalam Pasal 1320 KUHPerdara yakni sebagai berikut :

1. Adanya kesepakatan dari kedua belah pihak.
2. Kecakapan atau kedewasaan pada diri yang membuat perjanjian.
3. Harus mengenai pokok atau objek tertentu.

4. Dasar alasan atau sebab musabab yang diperbolehkan.

Apabila dirinci, unsur-unsur yang terkandung dalam suatu perjanjian adalah sebagai berikut:¹³

1. *Essensialia*, unsur ini mutlak harus ada agar perjanjian itu sah, merupakan syarat sah nya perjanjian. Unsur essentialia dalam perjanjian mewakili ketentuan-ketentuan berupa prestasi-prestasi yang wajib dilakukan oleh salahsatu atau lebih pihak, yang mencerminkan sifat dari perjanjian tersebut, yang membedakannya secara prinsip dari jenis perjanjian lainnya. Unsur essentialia ini pada umumnya dipergunakan dalam memberikan rumusan, definisi, atau pengertian dari suatu perjanjian.¹⁴
2. *Naturalia*, yaitu unsur yang tanpa diperjanjikan secara khusus dalam perjanjian secara diam-diam dengan sendirinya dianggap ada dalam perjanjian karena sudah merupakan pembawaan atau melekat pada perjanjian. Unsur naturalia pasti ada dalam suatu perjanjian tertentu yaitu berupa kewajiban dari penjual untuk menanggung kebendaan yang dijual dari cacat-cacat tersembunyi. Sehubungan dengan hal itu, maka berlakulah ketentuan Pasal 1339 KUHPerdara yang menyatakan bahwa “Perjanjian-perjanjian tidak hanya mengikat untuk hal-hal yang dengan tegas dinyatakan

¹³ Herlien Budiono, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya di Bidang Kenotariatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011, hlm. 67.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 90.

di dalamnya, melainkan juga untuk segala suatu yang menurut sifat perjanjian diharuskan oleh kepatutan, kebiasaan, atau undang-undang.”¹⁵

3. *Accidentalialia*, yaitu unsur pelengkap dalam suatu perjanjian. Dengan demikian, maka unsur ini pada hakekatnya bukan merupakan suatu bentuk prestasi yang harus dilaksanakan atau dipenuhi oleh para pihak.¹⁶

Pasal 1365 KUHPerdara menegaskan mengenai perbuatan melawan hukum, isi dari pasal tersebut adalah sebagai berikut:

“tiap perbuatan melawan hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.”

Merujuk kepada perbuatan melawan hukum dalam sengketa tanah seluas 1.800 m² yang terletak di Duku Putat Wetan, Desa Putat Gede, Kecamatan Tandes, Kotamadya Surabaya. Terdapat 2 (dua) orang yang mengklaim sebagai pemilik atas tanah tersebut, dengan alas hak yang berbeda. Satu orang mengklaim sebagai pemilik yang sah atas tanah tersebut atas dasar kepemilikan Akta Jual Beli yang diperoleh ketika ia membeli tanah tersebut. Sedangkan, Pemerintah Kota Surabaya juga mengklaim sebagai pemilik yang sah atas tanah tersebut atas dasar Setipikat Hak Pengelolaan.

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2009, hlm. 118-119.

¹⁶ *Op.Cit*, hlm. 90.

Perbuatan Pemerintah Kota Surabaya dengan melarang dan atau menghentikan si pemilik tanah tersebut untuk melaksanakan pembangunan di atas tanah miliknya telah menimbulkan kerugian. Sehingga perbuatan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dapat dikatakan sebagai perbuatan melawan hukum sesuai dengan apa yang telah diatur dalam KUHPerdota.

Menurut Munir Fuady, suatu perbuatan dapat dikatakan melawan hukum terhadap penguasaan benda bergerak milik orang lain secara tidak sah apabila perbuatannya mengandung unsur :¹⁷

- a. Adanya tindakan oleh pelaku;
- b. Adanya maksud (keinginan);
- c. Menguasai atau merusak barang orang lain;
- d. Pihak korban adalah pihak yang berwenang menguasai barang tersebut;
- e. Adanya hubungan sebab akibat;
- f. Adanya kerugian yang diderita korban, jika barang tersebut tidak dikuasai, (seperti yang terjadi pada kasus sengketa pertanahan ini, bahwa pemilik sah atas obyek tanah tersebut di hentikan saat sedang melakukan pembangunan di atas tanah miliknya oleh Pemerintah Kota Surabaya);
- g. Tidak dengan persetujuan korban.

¹⁷ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013, hlm. 57

Akta jual beli atau yang disingkat AJB merupakan suatu dokumen yang menandakan bahwa telah beralihnya kepemilikan hak atas tanah. Akta jual beli merupakan suatu bentuk akta otentik karena dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) atau pejabat lain yang mempunyai wewenang untuk itu. Keberadaan Akta jual beli dapat membuktikan bahwa telah terjadi transaksi jual beli tanah yang dilakukan oleh para pihak dan telah dilunasinya. Namun, kekuatan pembuktian dari akta jual beli masih belum kuat sebelum adanya Sertipikat tanah. Mengarah terhadap sengketa tanah yang terjadi ini, bahwa pada kenyataannya si pemilik tanah pada kasus ini hanya memiliki alat bukti atas dasar kepemilikan tanahnya berupa Akta jual beli. Dengan adanya akta jual beli memang sudah menandai bahwa adanya perpindahan hak kepemilikan atas tanah, namun kekuatan pembuktiannya akan lebih kuat jika si pemilik tanah melakukan pendaftaran pemindahannya ke atas tanah kepada Kantor Pertanahan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Hak atas tanah dapat dimiliki secara individu ataupun secara bersama-sama dengan orang lain juga badan hukum. Hak atas tanah merupakan hak yang diberikan oleh negara untuk rakyat, sehingga seseorang yang memilikinya mendapatkan kewenangan untuk menggunakan atau memanfaatkan tanah tersebut dan negara tidak turutserta dalam penguasaan tersebut. Yang dimaksud dengan hak-hak atas tanah telah disebutkan dalam Pasal 16 jo Pasal 53 UUPA.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria selanjutnya disebut UUPA mengatur tentang dasar-dasar pokok di bidang Agraria yang dijadikan sebagai landasan bagi pembaharuan hukum agrarian dan dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat dalam memanfaatkan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk kesejahteraan bersama secara adil. Pada intinya, Undang-Undang Pokok Agraria dibuat bertujuan untuk mensejahterakan kehidupan masyarakat dan dapat melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan peraturan yang telah memberikan jaminan perlindungan untuk itu. Hak-hak atas tanah dalam UUPA dikelompokkan sebagai berikut :

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap, terdiri dari :
 - a. Hak Milik
 - b. Hak Guna Usaha
 - c. Hak Guna Bangunan
 - d. Hak Pakai
 - e. Hak Sewa Tanah Bangunan
 - f. Hak Pengelolaan
2. Hak atas tanah yang bersifat sementara, terdiri dari :
 - a. Hak Gadai
 - b. Hak Usaha Bagi Hasil
 - c. Hak Menumpang

d. Hak Sewa Tanah Pertanian

Selain kepada pemerintah daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sebagian dari kewenangan negara juga dapat dilakukan kepada apa yang disebut badan-badan otorita, perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan-perusahaan daerah dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan apa yang dikenal dengan sebutan hak pengelolaan.¹⁸

Hak pengelolaan adalah hak menguasai oleh negara, sehingga kewenangan dari pelaksanaannya separuhnya dilimpahkan kepada pemegang haknya.¹⁹ Pengertian ini dapat diartikan bahwa hak pengelolaan bukan merupakan salah satu hak atas tanah, akan tetapi hanya merupakan pelimpahan hak menguasai dari negara. Hak menguasai dari negara tersebut berdasarkan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa Bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.²⁰

Namun, Hak pengelolaan tidak masuk kedalam golongan hak-hak atas tanah. Pemegang hak pengelolaan mempunyai kewenangan untuk menggunakan

¹⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 278.

¹⁹ Indonesia, *Peraturan tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai*, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, TLN No. 3643, Pasal 1.

²⁰ Arie Sukanti Hutagalung, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 49-50.

tanah yang diberi hak bagi keperluan usahanya, tetapi bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan umum diberikannya hak Pengelolaan adalah bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan.²¹

Adapun prinsipnya bahwa setiap hukum atau aturan yang dibuat dan diantaranya yaitu peraturan-peraturan yang telah dijabarkan diatas merupakan peraturan yang didasari atas asas-asas hukum umum. Dimana asas tersebut dapat diartikan sebagai sesuatu yang menjadi tumpuan berfikir atau berpendapat. Asas juga dapat berarti hukum dasar. Asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa mensyaratkan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya yang diterapkan pada serangkaian perbuatan itu.

Mengenai asas-asas hukum, terdapat beberapa pendapat yang dikemukakan oleh beberapa ahli yaitu:

1. Bellefroid, berpendapat bahwa asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan- aturan yang lebih umum.
2. P. Scholten, berpendapat bahwa asas hukum adalah Kecenderungan yang diisyaratkan pada pandangan kesusilaan kita terhadap hukum yang merupakan

²¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 280.

sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum.

3. Eikima Hommes, berpendapat asas hukum itu tidak boleh menganggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, namun perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau kaidah bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut.

Adanya 3 (tiga) unsur cita hukum yang dinilai harus ada sesuai dengan Ajaran Cita Hukum (*Idee des Recht*), yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*), keadilan (*gerechtigkei*t) dan kemanfaatan (*zweckmasigkeit*).

Kepastian berasal dari kata pasti, yang artinya tentu; sudah tetap; tidak boleh tidak; suatu hal yang sudah tentu.²² Kepastian hukum memiliki arti “perangkat hukum suatu Negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga Negara”.²³

Menurut pandangan Gustav Radbruch, terdapat 4 (empat)²⁴ hal yang berkesinambungan dan bermakna kepastian hukum yaitu *Pertama, bahwa hukum itu positif, yang berarti perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum mendasar terhadap fakta, yang berarti bahwa hukum dilandaskan berdasarkan kenyataan. Ketiga, bahwa fakta harus tersusun serta dinyatakan secara jelas untuk mencegah*

²² W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Balai Pustaka, Jakarta, 2006, hlm. 847.

²³ Anton M. Moelino, dkk., *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2008, hlm. 1028.

²⁴ <https://ngobrolinhukum.wordpress.com/2013/02/05/memahami-kepastian-dalam-hukum/>, diunduh pada tanggal 22 Oktober 2019, pukul 01.31 WIB

*kekeliruan dalam pemaknaan, serta mudah untuk dilaksanakan, keempat, hukum positif tidak mudah diubah.*²⁵

Menurut Peter Mahmud Marzuki berkaitan dengan pengertian kepastian hukum dikemukakan, bahwa :²⁶

- a. Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau yang tidak boleh dilakukan, dan;
- b. Keamanan hukum rakyat Indonesia dari kesewenangan Penguasa karena adanya aturan yang bersifat umum, dengan begitu seseorang dapat mengetahui apa saja yang boleh dilakukan oleh Negara terhadap rakyatnya. Kepastian hukum tidak hanya berasal dari Undang-Undang, melainkan juga adanya koherensi yang terdapat pada putusan hakim antara putusan yang satu dengan putusan yang lain untuk kasus serupa yang telah diputus.

Jadi, apabila ditarik kesimpulan kepastian hukum merupakan suatu gambaran bahwa hukum itu ada untuk ditegakkan dan dilaksanakan sesuai dengan aturan perundang-undangan. Kepastian hukum melambangkan tujuan dari suatu negara hukum agar terhindar dari kesewenang-wenangan seseorang yang memiliki kekuasaan. Hal ini menggambarkan bahwa kepastian hukum diadakan untuk menjamin ketertiban masyarakat.

²⁵ <https://ngobrolinhukum.wordpress.com/2013/02/05/memahami-kepastian-dalam-hukum/>, diunduh pada tanggal 22 Oktober 2019, pukul 02.13 WIB

²⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 158

Teori dan konsep asas kepastian hukum sangat relevan untuk menjawab permasalahan yang terdapat dalam penelitian ini yaitu kepastian hukum terhadap Terbitnya Hak Pengelolaan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya diatas tanah milik seseorang. Dalam kasus sengketa tanah ini menjadi bukti bahwa suatu aturan perundang-undangan data dijadikan sebagai aturan dasar sebagai bentuk perlindungan bagi pemegang hak sesungguhnya. Dalam konflik perkara ini, terdapat 2 (dua) asas yang memiliki keterkaitan dalam rangka mewujudkan suatu kepastian hukum dan keadilan, yaitu:

1. Asas Perlindungan Hukum

Perlindungan Hukum adalah perlindungan yang diberikan oleh hukum, dikarenakan adanya hak dan kewajiban yang dimiliki oleh manusia sebagai subyek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia dan lingkungan sekitarnya.²⁷

2. Asas Tanah Sebagai Fungsi Sosial

Pada hakekatnya, seluruh hak atas tanah memiliki Fungsi sosial sesuai dengan apa yang telah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Fungsi sosial tidak hanya berupa hak milik, akan tetapi juga hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, dan hak sewa untuk bangunan.

²⁷ CST Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 34.

Hak atas tanah apapun yang melekat dengan kepemilikan seseorang tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya dipergunakan semata-mata hanya untuk kepentingan pribadi, terlebih jika dalam pemakaian dan pemanfaatannya menimbulkan kerugian bagi orang lain. Dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah pun harus sesuai dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga dapat bermanfaat bagi kesejahteraan si pemilik tanah maupun masyarakat dan negara.

Dari semua yang telah diuraikan tersebut di atas, penulis kembali lagi memfokuskan kepada tujuan hukum itu sendiri yaitu demi terciptanya kepastian hukum yang merujuk pada tujuan negara berdasarkan negara hukum. Untuk menghindari adanya kesewenang-wenangan dalam penegakkan hukum, maka lahirlah suatu aturan Perundang-Undangan dan norma-norma untuk menunjang masyarakat dalam berperilaku baik dan tidak menyimpang, tertib dan dijadikan sebagai suatu kepastian hukum bagi masyarakat yang adil. Karena pada dasarnya, kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.²⁸

Kepastian hukum merupakan suatu bukti bahwa hukum merupakan landasan dari keadilan. Norma-norma yang bersangkutan dan dapat memajukan nilai keadilan harus berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati. Jika teori keadilan dan kepastian yang dikaitkan dengan Pasal 1365 KUH Perdata j.o Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 51 Tahun 1960 Tentang Larangan

²⁸ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Menemukan Dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59.

Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya pada kasus perbuatan melawan hukum dalam sengketa pertanahan yang didasari oleh terbitnya Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya diatas tanah milik orang lain atas dasar hak kepemilikan tanah berupa Akta Jual Beli (AJB). Maka dengan ini menuntut agar keadilan hukum dapat memberikan kepastian bagi H. Natar selaku pemilik tanah yang sah dalam mendapatkan hak nya.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelian ini adalah sebagai berikut :

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian yang digunakan bersifat deskriptif analitis, yaitu sebuah metode yang tersusun atas data-data yang sudah dikumpulkan oleh peneliti kemudian dianalisis sesuai dengan teori dan fakta lapangan.²⁹ Dalam hal ini, Komarudin mengemukakan pendapatnya bahwa:³⁰

Deskriptif analitis merupakan sebuah metode penulisan yang menggambarkan masalah, kemudian menganalisis permasalahan yang ada menggunakan data yang telah dikumpulkan dan diolah sehingga dapat tersusun dengan berlandaskan kepada teori-teori dan konsep-konsep yang digunakan.

²⁹ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 51.

³⁰ Martin Steinman dan Gerald Willen, *Metode Penulisan Skripsi dan Tesis*, Angkasa, Bandung, 1974, hlm. 97.

2. Metode Pendekatan

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, metode yang digunakan penulis dalam penyusunan penelitian ini menggunakan jenis pendekatan *Yuridis-Normatif*, yaitu pendekatan atau penelitian hukum dengan menggunakan metode pendekatan/teori/konsep dan metode analisis yang termasuk dalam disiplin Ilmu Hukum yang *dogmatis*.³¹

3. Tahap Penelitian

Tahap penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan beberapa tahap, antara lain:

a. Studi Kepustakaan (*library research*)

Ronny Hanitijo Soemitro berpendapat bahwa studi kepustakaan merupakan penelitian terhadap data sekunder. Data sekunder dalam bidang hukum dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.³²

Penelitian yang menggunakan data kepustakaan memiliki tujuan mencari data dengan membaca dan menelaah sumber tertulis yang nantinya akan dijadikan sebagai dasar pembahasan diantaranya:

³¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.

³² Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 11.

- 1) Bahan hukum primer, menurut Soerjono Soekanto bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan materi yang sedang diteliti.³³

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

- a) Undang-Undang Dasar 1945.
 - b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
 - c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
 - d) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya.
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
 - f) Peraturan perundang-undangan terkait lainnya.
- 2) Bahan hukum sekunder, menurut Soerjono Soekanto bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa buku-buku yang ada hubungannya dengan penelitian skripsi³⁴, khususnya mengenai perbuatan

³³ *Ibid*, hlm. 11.

³⁴ *Ibid*, hlm. 14.

melawan hukum dalam sengketa pertanahan yang didasari oleh terbitnya Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya diatas tanah milik orang lain atas dasar hak kepemilikan tanah berupa Akta Jual Beli (AJB).

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Yang termasuk dalam bahan hukum tersier tersebut adalah kamus umum, kamus hukum, surat kabar dan situs web yang dapat digunakan sebagai bahan dari penelitian skripsi ini sepanjang memuat informasi yang relevan dengan kasus perbuatan melawan hukum pemerintah kota surabaya dalam melarang pemilik obyek tanah untuk memanfaatkan dan mendirikan bangunan dengan dasar terbitnya hak pengelolaan yang menyebabkan kerugian.

b. Penelitian Lapangan (*eField eResearch*)

Dimaksudkan untuk mendapatkan data primer, dan diperlukan untuk menunjang serta melengkapi data sekunder yang diperoleh melalui kepustakaan, apabila menurut peneliti ada kekurangan data pada saat peneliti melakukan penelitian dan perpustakaan kurang memadai untuk dijadikan media dalam menganalisis kasus perbuatan melawan hukum pemerintah kota surabaya dalam melarang pemilik obyek tanah untuk memanfaatkan dan mendirikan bangunan dengan dasar terbitnya hak pengelolaan yang menyebabkan kerugian.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan untuk keperluan penelitian dengan melakukan pengadaaan data. Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan saat penelitian ini adalah :

a. Studi Dokumen

Studi dokumen yaitu suatu alat pengumpulan data yang digunakan melalui data tertulis.³⁵ Peneliti melakukan penelitian terhadap dokumen yang erat kaitannya dengan objek penelitian untuk mendapatkan landasan teoritis dan untuk memperoleh informasi dalam bentuk ketentuan formal.

b. Wawancara (*Interview*)

Wawancara adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (*face-to-face*), dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan.³⁶

5. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpulan data adalah sarana yang digunakan sebagai teknik pengumpulan data yang dilaksanakan dalam penelitian tersebut.³⁷

Penelitian ini menerapkan teknik pengumpulan data menggunakan cara sebagai berikut:

³⁵ Ronny Hanitijio Soemitro, *op, cit*, hlm. 52.

³⁶ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cet. 10, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, hlm. 82.

³⁷ Fakultas Hukum Universitas Pasundan, *Panduan Penyusunan Penelitian Hukum*, Bandung, 2015, hlm. 19.

- a. Alat pengumpul data dalam studi kepustakaan ini menggunakan Inventarisasi bahan-bahan hukum (bahan hukum primer), menggunakan alat tulis untuk mencatat bahan-bahan yang diperlukan kedalam buku catatan, menggunakan *laptop* dalam memperoleh data yang diperoleh dari alamat *website internet* dan untuk pengetikan bahan-bahan yang telah diperoleh.
- b. Alat pengumpul data dalam studi lapangan, dalam hal ini melakukan wawancara yaitu berupa sesi tanya jawab yang dilakukan peneliti kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti, dengan menggunakan daftar tanya – jawab terstruktur/pedoman wawancara terstruktur (*Directive Interview*) atau daftar tanya - jawab bebas/pedoman wawancara bebas (*Non Directive Interview*), menggunakan alat perekam suara (*Voice Recorder*) untuk merekam hasil wawancara serta foto (*Photo*) terkait dengan kegiatan maupun permasalahan yang akan diteliti.

6. Analisis Data

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.³⁸ Ketiga bahan hukum yang sudah dipaparkan di atas seperti bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Kemudian dianalisis secara yuridis

³⁸ *Ibid*, hlm. 37.

normatif berdasarkan analisis kualitatif dan penjelasannya dalam bentuk deskriptif analitis, dimana analisis data digunakan dengan cara 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 yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya atau yang lebih tinggi tingkatannya.
- c. Mengandung kepastian hukum yang berarti bahwa peraturan tersebut harus berlaku dimasyarakat.

Pada bagian akhir, peraturan perundang-undangan akan di teliti dan dianalisis secara induktif kualitatif kemudian diselaraskan dengan hasil dari data pendukung sehingga sampai kepada suatu kesimpulan yang dapat dipakai untuk menyelesaikan kasus yang dimana dalam hal ini mengenai perbuatan melawan hukum dalam sengketa pertanahan yang didasari oleh terbitnya Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Surabaya diatas tanah milik orang lain atas dasar hak kepemilikan tanah berupa Akta Jual Beli (AJB).

7. Lokasi Penelitian

Penelitian ini di bagi menjadi dua, yaitu :

a. Penelitian Kepustakaan :

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jalan Lengkong Dalam Nomor 17 Bandung.
- 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung, Jalan Dipatiukur Nomor 35 Bandung.
- 3) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Jalan Hegarmanah, Kec. Cidadap, Bandung

b. Penelitian Lapangan (Instansi)

- 1) Kantor Hukum JsR & Partners, Jalan. M. Hasibuan Margajaya, Perkantoran Suncity Square Blok E No.3 - Kota Bekasi
- 2) Kantor Pertanahan Kota Surabaya, Jalan Taman Puspa Raya Blok D No. 10 Komplek Citra Raya Sambikerep Surabaya..

