

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai salah satu negara agraris, tanah menjadi suatu hal yang sangat penting karena fungsinya menjadi sumber kehidupan bagi masyarakat Indonesia. Pemanfaatan tanah dengan sebaik-baiknya sebagai salah satu sumber penghidupan bagi masyarakat Indonesia perwujudan dari amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (yang selanjutnya penulis sebut dengan UUD 1945) dan keberadaannya dijamin, dan dapat dilihat pada pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa *“bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*.

Selain dari fungsi ekonomis, tanah juga memiliki fungsi social sebagai sarana penghidupan dan lahan untuk membangun rumah untuk permukiman. Selain itu tanah dalam kehidupan mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. aset sosial tanah merupakan sarana pengikat kesatuan social dikalangan masyarakat dalam hidup bermasyarakat, sedangkan sebagai aset modal tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat secara adil dan merata dan harus dijaga kelestariannya.¹

Tanah yang menjadi bagian penting bagi kehidupan manusia, pada masa sekarang ketersediaannya mulai terbatas menyebabkan keadaan yang tidak

¹ Jayadi Setiabudi, 2013, *Panduan Lengkap Mengurus Tanah serta Segala Perizinannya*, Buku Pintar, Yogyakarta. hlm 5

seimbang antara kebutuhan tanah bagi masyarakat dengan ketersediaan tanahnya. Hal inilah yang menyebabkan adanya gesekan-gesekan kepentingan yang dapat menimbulkan permasalahan mengenai tanah. Tanah sebagai salah satu sumber daya utama, merupakan tempat titik temu kepentingan semua pihak, sehingga dapat terjadi berbagai konflik kepentingan, lebih lagi bila belum ditetapkan kepastian hukum pemilikannya.² Banyaknya perkara-perkara yang menyangkut tanah menandakan bahwa tanah memang memegang peranan yang sentral dalam kehidupan dan perekonomian Indonesia yang bersifat agraris.³

Tanah sebagai suatu hal yang sangat penting bagi manusia yang bahkan secara religius juga di ajarkan oleh agama bahwa manusia berasal dari tanah, membutuhkan tanah sebagai sumber kehidupan dan akhirnya akan Kembali pada tanah sebagai tempat peristirahatan terakhir. Salah satu tujuan pembentukan Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Selanjutnya akan penulis sebut dengan UUPA) adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum dapat perlindungan hukum mengenai hak atas tanah bagi rakyat Indonesia Seluruhnya.⁴ Sehingga untuk dapat mewujudkan hal tersebut maka dilaksanakanlah pendaftaran tanah.

Hak atas tanah merupakan sesuatu yang penting bagi masyarakat. Secara spesifik hak atas tanah diatur dalam UUPA. Hak atas tanah menurut UUPA sendiri bersumber dari Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang berisi, “Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada

² Muchtar Wahid, 2008, “*Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*”, Republika, Jakarta, hlm.3.

³ Sunarjati Hartono, 1978, “*Beberapa Pemikiran Kearah Pembaharuan Hukum Tanah*”, Alumni, Bandung, hlm.8

⁴ Penjelasan umum, Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-pokok Agraria.

tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara.” Sehingga hak menguasai dari negara kemudian tertuang secara spesifik dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA yang memberi wewenang kepada negara untuk:

“mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa”.

Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa “Bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam didalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”. Berdasarkan hal tersebut, maka negara berwenang untuk mengatur dalam rangka mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Maksud pasal-2 ayat (1) UUPA adalah negara mempunyai kekuasaan mengatur tanah-tanah yang telah dimiliki seseorang atau badan hukum maupun tanah-tanah bebas yang belum dimiliki seseorang atau badan hukum akan langsung dikuasai oleh negara. Berdasarkan hak menguasai negara seperti ditegaskan dalam Pasal 2 UUPA, maka menurut ketentuan dalam Pasal 4 UUPA yang selanjutnya dirinci dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, kepada perseorangan atau badan hukum diberikan beberapa macam hak atas tanah.

Jenis-jenis hak atas tanah menurut Sri Hajati menyatakan bahwa hak atas tanah yang ditetapkan dalam Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 ayat (1) UUPA dibedakan menjadi 3 (tiga) kelompok, “yaitu:

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap yang berarti hak atas tanah yang akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau tidak diganti. Macam-macam hak atas tanah ini adalah, hak milik; hak guna usaha; hak guna bangunan; hak pakai; hak sewa untuk bangunan; hak membuka tanah; dan hak memungut hasil hutan.

2. Hak atas tanah yang nantinya akan ditetapkan dengan undang-undang yang berarti hak atas tanah yang akan ada di kemudian hari yang akan ditetapkan dengan undang-undang.
3. Hak atas tanah yang bersifat sementara yang berarti dalam waktu singkat akan dihapuskan dikarenakan bertentangan dengan jiwa UUPA. Macam hak atas tanah yang bersifat sementara adalah hak gadai; hak usaha bagi hasil; hak menumpang; hak sewa tanah pertanian.

Berdasarkan Pasal 4 UUPA ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan oleh Negara (Pemerintah) kepada dan dipunyai oleh subyek hukum. Hak-hak atas tanah yang diberikan kepada subyek hukum yaitu orang atau badan hukum yang dipersamakan dengan orang adalah hak-hak atas tanah yang bersifat keperdataan sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA.⁵ adalah:

1. Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah :
 - a. Hak Milik;
 - b. Hak Guna Usaha;
 - c. Hak Guna Bangunan;
 - d. Hak Pakai;
 - e. Hak Sewa;
 - f. Hak Membuka Tanah;
 - g. Hak Memunguti Hasil Hutan;
 - h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 53.
2. Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) UUPA adalah:
 - a. Hak Guna Air;
 - b. Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan;
 - c. Hak Guna Ruang Angkasa;

Pemberian atau penetapan hak atas tanah termasuk dalam setiap penyelesaian masalah pertanahan tersebut dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bagi pemegang haknya yang merupakan salah satu tujuan pokok UUPA, Undang-Undang menginstruksikan kepada Pemerintah untuk

⁵ Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria, Bab II pasal 16

mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia yang bersifat *Rechskadaster* artinya tujuan menjamin kepastian hukum dan kepastian haknya sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA. Sebagaimana landasan teknis mengenai pendaftaran tanah tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah (selanjutnya akan penulis sebut dengan PP No.24 Tahun 1997)

Pada PP No.24 Tahun 1997, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang dipergunakan selama ini yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam UUPA, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka pemberian jaminan kepastian hukum dalam penguasaan dan penggunaan tanah. Hal yang lebih penting lagi adalah menyangkut sistem pendaftaran tanah hanya akan menghasilkan surat atau tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sertipikat merupakan surat tanda bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. tentunya data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

Menindaklanjuti amanat UUPA salah satunya dalam rangka mewujudkan jaminan kepastian hukum bagi para pemilik tanah, maka pemerintah melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur dalam pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) menyatakan bahwa:

- (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 meliputi: pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”.

UUPA telah menentukan bahwa tanah diseluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia harus dilakukan pendaftaran oleh pemegang hak guna memperoleh jaminan kepastian hukum berupa sertipikat hak atas tanah yang tercantum didalam UUPA.⁶ Merujuk pada pasal 19 ayat (3) UUPA yang menentukan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraanya, menurut pertimbangan Menteri Agraria. Peraturan mengenai pendaftaran tanah selain diatur dalam UUPA juga diatur lebih lanjut dengan PP No.24 Tahun 1997.

Pada Bab II UUPA tentang Hak-Hak Atas Tanah, Air dan Ruang Angkasa Serta Pendaftaran Tanah, khususnya pasal 16 ayat 1 poin b disebutkan bahwa salah satu hak-hak atas tanah adalah Hak Guna Usaha (selanjutnya akan penulis sebut dengan HGU). Berdasarkan Pasal 28 dan Pasal 29 UUPA *juncto* Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha (Selanjutnya akan penulis sebut dengan PP No.40 tahun 1996), pengertian HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu paling lama 25 atau 35 tahun, yang bila diperlukan masih dapat diperpanjang lagi 25 tahun, guna usaha pertanian, perkebunan, perikanan

⁶ Suhatri, 1982, “Buku Tuntunan Bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah”, Yayasan Hudaya Bina Sejahtera, Jakarta, hlm.2.

atau peternakan. Pada pasal 34 diatur juga tentang hapusnya HGU yang disebabkan oleh jangka waktu berakhir, dihentikan sebelum jangka waktu berakhir karena suatu syarat tidak terpenuhi, dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir, dicabut untuk kepentingan umum, ditelantarkan, tanahnya musnah dan harus warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Kemudian setelah hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya akan penulis sebut dengan PP No.18 Tahun 2021) yang mencabut PP No.40 Tahun 1996. Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah Hak Guna Usaha diberikan dalam jangka waktu paling lama 35 tahun, diperpanjang paling lama 25 tahun dan diperbaharui untuk jangka waktu 35 tahun. Setelah jangka waktu pemberian, perpanjangan, dan pembaruan berakhir, Tanah HGU kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah Hak Pengelolaan.⁷ Pada pasal 22 ayat 2 dan 3 PP Nomor 18 Tahun 2021 juga disebutkan bahwa setelah jangka waktunya berakhir, tanah bekas HGU menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh Negara atau tanah hak pengelolaan, yang mana penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan kepemilikan menjadi kewenangan dari Menteri dan dapat diberikan prioritas kepada bekas pemegang Hak nya dengan memperhatikan:

- a. Tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak
- b. Syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak
- c. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak
- d. Tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang
- e. Tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum

⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah pasal 21 ayat (1) dan (2)

- f. Sumber daya alam dan lingkungan hidum
- g. Keadaan tanah dan masyarakat sekitar

Selanjutnya dalam pasal 25 diatur HGU di atas Tanah Negara dapat diperpanjang atau diperbarui atas permohonan pemegang hak, apabila memenuhi syarat:

- a. tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak;
- b. syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- d. tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang; dan
- e. tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum.

Selanjutnya dalam pasal 31 diatur mengenai hapusnya HGU yang disebabkan oleh, antara lain berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian, perpanjangan, atau pembaruan haknya, dibatalkan haknya oleh Menteri sebelum jangka waktunya berakhir, diubah haknya menjadi hak atas tanah lain, dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, dilepaskan untuk kepentingan umum, dicabut berdasarkan Undang-Undang, ditetapkan sebagai tanah telantar, ditetapkan sebagai tanah musnah, berakhirnya perjanjian pemanfaatan tanah, untuk hak guna usaha di atas tanah hak pengelolaan, atau pemegang hak sudah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak.

Hapusnya HGU di atas tanah negara tersebut mengakibatkan tanah menjadi Tanah Negara, sesuai dengan amar putusan pengadilan. penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan selanjutnya menjadi kewenangan Menteri. Hapusnya HGU sebagaimana di atas tanah hak pengelolaan mengakibatkan tanahnya kembali kedalam penguasaan pemegang hak pengelolaan. Perolehan HGU bagi badan hukum perusahaan maupun perorangan

sudah tentu harus mengikuti prosedur yang sudah diatur oleh negara, sehingga dalam proses pengusahaan tanah terdapat jaminan dari negara serta perlindungan hukum.

Pemberian prioritas kepada bekas pemegang HGU merujuk pada hak yang diberikan kepada pemegang HGU sebelumnya untuk memiliki hak yang sama atau serupa di masa depan. Terkait dengan konteks hukum tanah di Indonesia, HGU adalah hak untuk memanfaatkan tanah milik orang lain untuk kepentingan tertentu, seperti untuk kegiatan bisnis atau pertanian. Ketika HGU tersebut berakhir, hak prioritas diberikan kepada pemegang HGU sebelumnya untuk memperoleh hak yang sama atau serupa sebelum orang lain memperoleh hak pada bekas tanah yang pernah dikelola dengan hak tersebut. Dengan demikian, hak prioritas ini memberikan keuntungan bagi pemegang HGU sebelumnya untuk dapat mempertahankan bisnis atau kegiatan pertanian yang telah mereka bangun di atas tanah tersebut, serta mencegah pihak lain untuk mengambil alih tanah tersebut dengan mudah. Namun, hak prioritas ini hanya berlaku jika pemegang HGU sebelumnya masih memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh undang-undang untuk memperoleh kembali hak tersebut.

Adapun kewajiban-kewajiban pemegang HGU ditentukan berdasarkan PP No.18 Tahun 2021, secara singkat kewajiban ini dapat dirinci sebagai berikut:

- a. melaksanakan usaha pertanian, perikanan, dan/atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya paling lama 2 (dua) tahun sejak hak diberikan;
- b. mengusahakan Tanah hak guna usaha dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis;
- c. membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas yang ada dalam lingkungan areal hak guna usaha
- d. memelihara Tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;

- e. memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang Tanah yang terkurung;
- f. mengelola, memelihara, dan menguasai serta mempertahankan fungsi kawasan konservasi bernilai tinggi (high conservation value, dalam hal areal konservasi berada pada areal hak guna usaha
- g. menjaga fungsi konservasi sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya
- h. mematuhi ketentuan pemanfaatan ruang yang diatur dalam rencana tata ruang;
- i. memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari luas Tanah yang diberikan hak guna usaha, dalam hal pemegang hak merupakan badan hukum berbentuk perseroan terbatas dan penggunaannya untuk perkebunan;
- j. menyampaikan laporan setiap akhir tahun mengenai penggunaan hak guna usaha
- k. melepaskan Hak Atas Tanah baik sebagian atau keseluruhan dalam hal dipergunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum
- l. menyerahkan kembali Tanah yang diberikan dengan hak guna usaha kepada negara atau pemegang Hak Pengelolaan, setelah
- m. hak guna usaha hapus.

Pada Provinsi Sumatera Barat ditemukan cukup banyak bidang atas tanah yang terdaftar dengan Hak Guna Usaha dan tersebar di beberapa wilayah Kabupaten. Penataan ulang HGU perkebunan menjadi gagasan DPRD Provinsi Sumatera Barat mengingat masih tingginya potensi masalah agraria di daerah Sumatera Barat. Terkait persoalan yang terjadi, kepala daerah harus berkontribusi lebih untuk penyelesaiannya sehingga investasi tetap berjalan dan masyarakat tidak dirugikan. Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Agam tercatat ada beberapa HGU yang telah berakhir haknya. Sehingga terdapat beberapa HGU yang telah berakhir masa berlakunya, salah satunya adalah HGU No.1 Kab. Agam yang tercatat atas nama PT. Inang Sari.

PT. Inang Sari merupakan salah satu dari beberapa Badan Usaha yang memegang hak dalam penguasaan lahan untuk kegiatan perkebunan kelapa sawit seluas 500 hektar di kecamatan Lubuk Basung Kab. Agam dalam pelaksanaannya HGU tersebut telah berakhir pada tahun 2018 dan sampai saat ini status tanah

bekas HGU tersebut sudah kembali menjadi tanah negara, namun kenyataan dilapangan ditemukan beberapa asset dan penguasaan lahan dari PT. Inang Sari masih ditemukan dan kegiatan perusahaan yang masih berjalan sampai dengan saat ini.

Pada Peraturan Menteri Pertanian Nomor 26 Tahun 2007 tentang Perizinan Berusaha di Bidang Perkebunan (selanjutnya akan penulis sebut dengan Permentan No 26 Tahun 2007) perusahaan perkebunan wajib menyediakan lahan untuk masyarakat minimal 20% dari luas lahan inti. Persoalan ini sudah ada kesepakatan antara masyarakat dengan perusahaan, namun seiring berjalannya waktu jika sekarang ada kendala perlu dilakukan tindak lanjut untuk mengetahui akar permasalahannya dan dicarikan jalan keluar. Untuk diketahui *overlay* data Perkebunan Kelapa sawit yang di *publish* di Website Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (selanjutnya akan penulis sebut dengan Kementerian ATR/BPN) terdapat 50 izin perkebunan kelapa sawit di Sumatera Barat dengan luasan 151.561,06 hektar. Dari total luasan tersebut sebanyak 3.851 hektar berada dalam Kawasan hutan.⁸

Terkait dengan berakhirnya HGU Nomor 1 Kab Agam tersebut, pemegang hak telah mengajukan permohonan perpanjangan sebelum tahun berakhir haknya, namun dikarenakan terdapat aturan baru dalam pelaksanaan perpanjangan hak, ditemukan kendala dan rentang waktu pengurusan HGU sejak berakhir telah mencapai 2 tahun lebih dari tahun berakhir untuk penyelesaian perpanjangan, sehingga perpanjangan tersebut tidak dilanjutkan dan diberikan kesempatan untuk pembaharuan hak. Sedangkan pelaksanaan dilapangan pemegang hak masih

⁸ <https://dprd.sumbarprov.go.id/home/berita/1/1393> diakses tanggal 19 Oktober 2023

mengelola dan memanfaatkan bidang tanah tersebut dengan kondisi hak yang telah berakhir sejak tahun 2018. Dimana dalam hal ini terdapat penyelewengan dalam penguasaan lahan sejak tanggal 1 Januari 2019 sampai dengan saat ini, dikarenakan keadaan status hak terhadap tanah tersebut menjadi tidak jelas sehingga menurut Penulis ini merupakan penguasaan atas tanah tanpa Hak yang termasuk dalam suatu unsur Perbuatan Melawan Hukum.

Maka berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk mengangkat sebuah penelitian yang berjudul: **“Pemberian Hak Terhadap Tanah Bekas HGU Di Kabupaten Agam”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas, maka penulis merumuskan permasalahan yang akan dibahas sebagai berikut:

1. Apasaja hal yang menyebabkan PT. Inang Sari tidak melakukan perpanjangan hak terhadap bekas tanah Hak Guna Usaha Nomor 1 Kabupaten Agam?
2. Bagaimana pengawasan pemanfaatan tanah bekas Hak Guna Usaha yang telah berakhir haknya?
3. Bagaimana pemberian hak terhadap tanah bekas Hak Guna Usaha yang tidak diperpanjang?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari Penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan menganalisa hal apa saja yang menyebabkan PT. Inang Sari tidak melakukan perpanjangan hak terhadap bekas tanah Hak Guna Usaha Nomor 1 Kabupaten Agam.

2. Untuk mengkaji dan menganalisa pengawasan pemanfaatan tanah bekas Hak Guna Usaha yang telah berakhir haknya.
3. Untuk mengkaji dan menganalisa pemberian hak terhadap tanah bekas Hak Guna Usaha yang tidak diperpanjang.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas cakrawala berpikir penulis, serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian hukum dan menuangkannya dalam bentuk tulisan.
- b. Untuk memperkaya khasanah ilmu hukum, khususnya Hukum Perdata dan Hukum Agraria, serta penulis dapat menerapkan ilmu yang telah didapatkan selama perkuliahan dan dapat berlatih dalam melakukan penelitian yang baik.
- c. Penelitian ini khususnya juga bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap perumusan masalah dalam penelitian. Selain itu, penelitian ini juga bermanfaat dalam memberikan kontribusi pemikiran dalam menunjang perkembangan ilmu hukum.

2. Manfaat Praktis

Memberikan kontribusi serta manfaat bagi individu, masyarakat, dan pemerintah. Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan serta dijadikan referensi dalam pengambilan kebijakan dan pelaksanaan untuk pemberian HGU terhadap tanah bekas HGU di Kabupaten Agam, Provinsi Sumatera

Barat, dan Indonesia pada umumnya oleh Kementerian ATR/BPN dan pengambil kebijakan lainnya yang berkepentingan.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa berdasarkan informasi dan penelusuran kepustakaan di Fakultas Hukum dan Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas, serta penelitian yang telah dipublikasikan di internet, bahwa penelitian dengan judul “**Pemberian Hak Terhadap Tanah Bekas HGU Di Kabupaten Agam**” belum pernah dilakukan. Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang telah dilakukan, diketahui ada penelitian terdahulu yang berkaitan dengan kepastian hukum mengenai Hak bekas pemegang Hak Guna Usaha, yaitu:

1. **Hak Prioritas Dalam Perolehan Tanah Hak Guna Bangunan Yang Habis Jangka Waktunya Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.** Penelitian tersebut dilakukan oleh Nabila Nur Rifdah, mahasiswa Program Sarjana, Fakultas Syari'ah dan Hukum Univeresitas Islam Negeri Sunan Kali Jaga, Yogyakarta, pada tahun 2017, dengan rumusan masalah sebagai berikut:
 - a. Apakah cara mendapatkan HGB dengan menggunakan hak prioritas dalam putusan Pengadilan Negeri Kediri Nomor 8/Pdt.G/2012/Pn. Kdr sudah memenuhi aspek keadilan?

- b. Apa kendala dalam mendapatkan hak guna bangunan dengan menggunakan hak prioritas?

Berdasarkan rumusan masalah yang menjadi *legal problem* penelitian tersebut, dapat dilihat bahwa yang diteliti tersebut adalah pelaksanaan pemberian Hak Guna Bangunan yang nantinya akan dilakukan perubahan hak menjadi Hak Milik dengan mengacu kepada Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal sedangkan dalam penelitian ini meneliti tentang pelaksanaan pemberian hak prioritas kepada bekas pemegang Hak Guna Usaha yang telah berakhir haknya yang mengacu kepada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata-Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah.

2. **Kajian Hukum tentang Keberadaan Hak Prioritas dalam Penyelesaian Masalah Pertanahan.** Penelitian tersebut dilakukan oleh Tjahjo Arianto, Haryo Budhiawan dan Dwi Wulan Titik Andari, Penelitian strategis tahun anggaran 2015 pada Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dengan membahas rumusan masalah sebagai berikut:
- a. Apa yang dimaksud dengan hak prioritas di bidang pertanahan?
 - b. Kapan hak prioritas di bidang pertanahan mulai muncul?
 - c. Bagaimana keberadaan hak prioritas ini digunakan dalam penyelesaian masalah pertanahan?

- d. Mengapa sampai saat ini masih terjadi perbedaan pendapat tentang hak prioritas di bidang pertanahan?

Berdasarkan rumusan masalah yang menjadi *legal problem* penelitian tersebut, dapat dilihat bahwa yang diteliti adalah bagaimana keberadaan hak prioritas ini digunakan dalam penyelesaian masalah pertanahan secara teoritis, yang mana penulis lebih mengkaji bagaimana pelaksanaannya pada Kantor Pertanahan mengenai pemberian hak prioritas kepada bekas pemegang Hak Guna Usaha yang telah berakhir haknya.

Berdasarkan penelusuran yang telah penulis lakukan, untuk sampai saat ini, penulis tidak menemukan tulisan berupa kajian tesis yang memiliki judul serupa dengan penulisan ilmiah yang diteliti saat ini, dari beberapa hasil yang ditemukan hanya berupa tulisan jurnal ataupun skripsi yang hanya focus membahas terkait hak prioritas kepada bekas pemegang Hak Guna Usaha yang telah berakhir haknya.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kata teori berasal dari kata *theoria* yang artinya pandangan atau wawasan. Pada umumnya, teori diartikan sebagai pengetahuan yang hanya ada dalam alam pikiran tanpa dihubungkan dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat praktis untuk melakukan sesuatu. Kata teori dalam teori hukum dapat diartikan sebagai suatu kesatuan pandang, pendapat, dan pengertian-pengertian yang berhubungan dengan kenyataan yang dirumuskan sedemikian, sehingga memungkinkan menjabarkan hipotesis-hipotesis yang dapat dikaji.⁹

⁹ Sudikno Mertokusumo, 2014, *Teori Hukum Edisi Revisi*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm.4-5.

Terkait pengertian teori Neuman berpendapat bahwa teori adalah suatu sistem yang tersusun oleh berbagai abstraksi yang berinterkoneksi satu sama lainnya atau berbagai ide yang memadatkan atau mengorganisasi pengetahuan. Ia adalah cara yang ringkas berfikir untuk dunia bekerja. Sedangkan Sarantakos berpendapat bahwa teori adalah suatu aset atau kumpulan atau koleksi atau gabungan proposisi yang secara logis terkait satu sama lain dan diuji serta disajikan secara sistematis. Menurutnya teori dibangun dan dikembangkan melalui riset dan dimaksudkan untuk menggambarkan dan menjelaskan suatu fenomena.¹⁰

Secara umum, teori adalah suatu sistem konsep abstrak yang mengindikasikan adanya hubungan diantara konsep-konsep tersebut yang membantu kita dalam memahami sebuah fenomena. Teori merupakan salah satu konsep dasar penelitian sosial. Secara khusus, teori adalah seperangkat konsep atau konstruksi, definisi dan proposi yang berusaha menjelaskan hubungan sistematis suatu fenomena, dengan cara merinci hubungan sebab akibat yang terjadi.¹¹

Teori merupakan tujuan akhir dari ilmu pengetahuan. Penggunaan teori sebagai pisau analisis untuk menjelaskan, memecahkan, dan mengendalikan masalah.¹² Teori tersebut digunakan untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, kemudian teori itu harus diuji dengan menghadapkan pada fakta-fakta yang menunjukkan ketidakbenaran,

¹⁰ Otje Salman dan Anton Susanto, 2004, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 22.

¹¹ Mukti Fajar ND, Yulianto Achmad, 2009, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.90.

¹² Sudikno Mertokusumo, 2014, *Teori Hukum Edisi Revisi*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 4-5.

kemudian untuk menunjukkan bangunan berfikir yang tersusun secara sistematis, logis (rasional), empiris (kenyataan), dan juga simbolis.¹³ Teori dibangun dan dikembangkan melalui *research* dan dimaksudkan untuk menggambarkan dan menjelaskan suatu fenomena.¹⁴

Soerjono Soekanto mengajukan kriteria teori yang ideal seperti yang dikemukakan oleh James A. Black dan Dean J. Champion, sebagai berikut:¹⁵

- a) Suatu teori secara logis harus konsisten, artinya tidak ada hal-hal yang saling bertentangan di dalam kerangka yang bersangkutan;
- b) Suatu teori terdiri dari pernyataan-pernyataan mengenai gejala-gejala tertentu, pernyataan-pernyataan mana mempunyai interelasi yang serasi;
- c) Pernyataan-pernyataan di dalam suatu teori harus mencakup semua unsur gejala yang menjadi ruang lingkupnya dan masing-masing bersifat tuntas;
- d) Tidak ada pengulangan atau duplikasi di dalam pernyataan-pernyataan tersebut;
- e) Suatu teori harus dapat diuji di dalam penelitian. Mengenai hal ini ada asumsi-asumsi tertentu, yang membatasi diri pada pernyataan, bahwa pengujian tersebut senantiasa harus bersifat empiris.

Fungsi teori dalam suatu penelitian adalah untuk menstrukturisasikan penemuan yang terjadi pada objek penelitian, membuat beberapa pemikiran, ramalan atau prediksi atas dasar penemuan dan menyajikannya dalam bentuk penjelasan-penjelasan dan pertanyaan-pertanyaan. Hal ini berarti, teori merupakan suatu penjelasan yang bersifat rasional serta harus sesuai dengan objek yang dipermasalahkan dan harus didukung dengan adanya fakta yang bersifat empiris

¹³ Otje Salman, 2004, *Teori Hukum : Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*. Rafika Aditama. Jakarta. hlm. 21.

¹⁴ *Ibid.* hlm. 22.

¹⁵ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, hlm.123-124.

agar dapat diuji kebenarannya. Teori juga bisa digunakan untuk menjelaskan fakta dan peristiwa hukum yang terjadi. Oleh karena itu, orang dapat meletakkan fungsi dan kegunaan teori dalam penelitian sebagai suatu "pisau analisis" mengenai pembahasan tentang peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam masalah penelitian.¹⁶

Teori hukum adalah disiplin hukum yang secara kritikal dalam prespektif interdisipliner menganalisis berbagai aspek gejala hukum secara tersendiri dan keseluruhannya. Baik dalam konsep teoritik maupun pengelolaan praktikal. Dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik dan penjelasan yang lebih jernih atas bahan-bahan hukum yang tersaji.¹⁷ Dalam membantu penulis menjawab permasalahan dalam tulisan ini, maka penulis memakai beberapa teori sebagai berikut:

1. Teori Kepastian Hukum

Terkait dengan kepastian hukum di dalam Buku Peter Mahmud Marzuki (Pengantar Ilmu Hukum) dapat disimpulkan bahwa dengan adanya hukum setiap orang mengetahui yang mana dan seberapa haknya dan kewajibannya. Teori kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan. Dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa

¹⁶ Soerjono Soekanto, 2006, *Op.cit*, Hlm 146

¹⁷ *Ibid.* Hal. 94.

pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.

Dalam sebuah negara hukum, tentunya dibutuhkan sebuah kepastian hukum, sehingga jalannya pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan proses bernegara harus sesuai dengan hukum yang berlaku. Ajaran hukum meneliti apa yang sama pada semua sistem hukum di waktu yang lampau dan yang seharusnya tidak sama pada sistem hukum.¹⁸ Sehingga tercipta pembangunan sistem hukum, untuk mencapai tujuan bernegara dalam sebuah negara hukum. Kepastian hukum adalah kepastian mengenai hak dan kewajiban, mengenai apa yang menurut hukum boleh atau tidak.¹⁹ Kepastian hukum mempunyai 2 (dua) segi, yaitu:

1. Soal dapat ditentukannya (*Bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal konkret yakni pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus sebelum ia memulai perkara.
2. Kepastian hukum berarti keamanan hukum, artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kewenangan hakim.²⁰

Kepastian hukum yang merupakan salah satu hal yang harus dipenuhi untuk menegakan hukum, dalam penelitian ini kepastian hukum terhadap bekas pemegang HGU dalam hal pemberian HGU di Kantor Pertanahan Kabupaten Agam. Kepastian hukum bertujuan untuk membedah pelaksanaan tugas dan kewajiban penyelenggaran negara harus sesuai dengan hukum, yang merupakan penerapan dari Indonesia sebagai

¹⁸ Sudikno Mertokusumo. 2011. *Teori Hukum*. Cahaya Atma Pustaka. Yogyakarta. Hal. 80.

¹⁹ Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis. 2016. *Pengantar Ilmu Hukum*. Rajawali Pers. Jakarta. Hal. 140.

²⁰ *Ibid.* Hal. 141.

negara hukum. Sehingga dalam menjalankan tugas dan kewajiban tidak boleh bertentangan dari hukum.

2. Teori Perlindungan hukum

Teori perlindungan hukum diperlukan untuk menganalisis permasalahan yang berkaitan dengan rumusan masalah pertama dan kedua, sebagaimana dikemukakan bahwa sengketa akan menimbulkan adanya pihak yang dirugikan sebagaimana gambaran masalah yang telah dirumuskan tersebut. Berkaitan dengan perlindungan dalam kepustakaan hukum bagi rakyat, bahwa perlindungan hukum dimaknai sebagai *“rechtsbescherming van de burgers tegen de over-heid”* dan dalam kepustakaan bahasa inggris *“legal protection of the individual in relation of administrative authorities”*

Memberikan perlindungan terhadap hak-hak warga negara, merupakan unsur pokok dari sebuah negara hukum. Perlindungan hukum mempunyai keterkaitan yang sangat erat dengan penegakan hukum karena tidak ada suatu perlindungan tanpa adanya penegakan norma-norma hukum secara tepat dan tegas. Menurut Poernomo dalam hukum pidana dikenal adanya dua segi perlindungan hukum, yaitu perlindungan hukum primer yang dimaksudkan untuk melindungi masyarakat dan individu dari gangguan kejahatan dan perlindungan hukum pada segi sekunder dimaksudkan untuk melindungi masyarakat dan individu dari perlakuan

yang tidak wajar oleh kewenangan penguasa²¹. Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon dalam bukunya *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, menyatakan “bahwa perlindungan hukum dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Perlindungan Hukum Preventif bahwa perlindungan hukum preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Jadi perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa.
2. Perlindungan Hukum Represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum represif sangat besar artinya bagi pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan yang represif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.²²

Sarana perlindungan hukum yang preventif agak ketinggalan bila dibandingkan dengan sarana perlindungan yang represif, namun dewasa ini sarana perlindungan hukum yang preventif dirasakan penting manakala dihubungkan dengan asas *Freies Ermessen*. Misalnya keberatan (*inspraak*) dari rakyat atau dimintai pendapatnya mengenai rencana keputusan. Di Eropa dikenal misalnya, *the right to be heard and access to information*

²¹ Hambali Thalib, 2009, *Sanksi Pidana dalam Konflik Pertanahan (Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana)*, Cetakan Kedua, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 33.

²² Phillipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 2.

yang bermakna bahwa individu yang terkena tindak pemerintahan dapat mengemukakan hak-haknya dan kepentingannya. Intinya rakyat memiliki hak untuk didengar,²³

Menurut Satijpto Raharjo, perlindungan hukum adalah: “Memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dalam perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberi oleh hukum”.²⁴ Kaitan teori perlindungan hukum dengan judul yang diangkat adalah bahwa pengaturan tentang hak prioritas ini harus dapat memberikan perlindungan hukum bagi bekas pemegang hak guna usaha. Hal ini tentunya dapat dilihat dengan terpenuhinya setiap kewajiban dari bekas pemegang hak guna usaha untuk mengajukan pemberian hak guna usaha yang baru.

Berdasarkan uraian diatas, dapat dikatakan bahwa fungsi perlindungan hukum tersebut, pada dasarnya adalah kepentingan manusia karena hukum mempunyai tujuan yang demikian. Dalam arti, bahwa tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Seperti halnya penerapan pemberian hak terhadap bekas pemegang HGU yang telah berakhir jangka waktunya di Kantor Pertanahan kabupaten Agam yang dimungkinkan dapat dikuasai oleh yang bersangkutan kembali ataupun pihak lain, sehingga hak bekas pemegang HGU tersebut memerlukan upaya perlindungan hukum. Dalam arti, bahwa dengan terpenuhinya ketentuan dalam Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 maka diharapkan

²³ Philipus M. Hadjon, *Op.cit* .hlm. 3

²⁴ Satijpto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 54.

kepentingan bekas pemegang HGU tersebut tetap terjamin. Dalam mencapai tujuannya itu hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.

3. Teori Keadilan

Istilah keadilan (*justitia*) berasal dari kata “adil” yang berarti tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak pada yang benar, sepatutnya, tidak sewenang-wenang.²⁵ Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pengertian keadilan adalah semua hal yang berkenaan dengan sikap dan tindakan dalam hubungan antar manusia. Keadilan berisi sebuah tuntutan agar semua orang memperlakukan sesamanya sesuai dengan hak dan kewajibannya. Keadilan memberi penjelasan terhadap hak dan kewajiban subjek hukum dalam suatu negara. Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum.

Pelaksanaan keadilan sangat tergantung pada penciptaan struktur-struktur sosial yang adil, jika ada ketidakadilan sosial, maka struktur sosial yang tidak adil. Hal inilah yang dimaksudkan dengan keadilan sosial. Keadilan ditujukan untuk memaksimalkan perkembangan individu dan kelompok. Dengan keadilan sosial inilah yang membuka kemungkinan pilihan pada nilai dan kepentingan oleh negara dalam merumuskan kebijakan, sekaligus menjadi arahan utama dalam keadaan apa sebuah peraturan dikeluarkan dengan substansi hukum berkarakter individual dan

²⁵ Dessy Anwar, 2001., *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Karya Abdi Tama, Surabaya, hlm. 15.

dalam hal apa peraturan yang dikeluarkan memuat substansi nilai kolektif.²⁶

Idealnya hukum harus mengakomodasi keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Dari ketiga tujuan hukum tersebut, keadilan merupakan tujuan yang paling penting. Setelah keadilan barulah kemanfaatan dan kepastian hukum. Kemanfaatan dan kepastian hukum tidak boleh bertentangan dengan keadilan.²⁷ Menurut Aristoteles, seorang filsuf yang merumuskan arti keadilan, mengemukakan bahwa keadilan adalah:

“Tindakan yang terletak diantara memberikan terlalu banyak dan juga sedikit yang dapat diartikan ialah memberikan sesuatu kepada setiap orang sesuai dengan memberi apa yang menjadi haknya.”²⁸

Menurut Aristoteles juga membagi keadilan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu:

1. Keadilan distributif adalah keadilan yang ditentukan oleh pembuat undang-undang, distribusinya memuat jasa, hak, dan kebaikan bagi anggota masyarakat menurut prinsip kesamaan proporsional.
2. Keadilan korektif adalah keadilan yang menjamin, mengawasi, dan memelihara distribusi itu melawan serangan-serangan ilegal.²⁹

Dalam teori keadilan yang dikemukakan oleh Aristoteles tersebut, keadilan akan terjadi apabila kepada seseorang diberikan apa yang menjadi miliknya. Keadilan adalah penilaian dengan memberikan kepada siapapun sesuai dengan apa yang menjadi haknya, yakni dengan bertindak proporsional dan tidak melanggar hukum. Hal tersebut sejalan dengan konsepsi keadilan sebagai legalitas hukum yakni suatu peraturan umum

²⁶ Winahyu Erwiningsih dan Fakhriyasa Zalili Sailan, 2018, *Mengurai Benang Kusut Hak Ulayat*, Intelgensia Media, Malang, hlm. 78.

²⁷ Achmad Ali, 2012, *Mengungkap Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori peradilan (Judicial Prudence)*, Kencana, Jakarta, Hal. 288.

²⁸ Hans Kelsen, 2008, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif (Diterjemahkan Oleh Raisul Muttaqien)*, Nusa Media, Bandung, Hal. 146.

²⁹ *Ibid.* Hal. 147

adalah adil jika diterapkan pada semua kasus yang menurut isi peraturan harus diterapkan.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual penelitian merupakan suatu hubungan atau kaitan antara konsep satu terhadap konsep yang lainnya dari masalah yang ingin diteliti. Kerangka konsep tersebut berguna untuk menghubungkan atau menjelaskan secara panjang lebar tentang suatu topik yang akan dibahas. Adapun beberapa pengertian yang menjadi konseptual dari tesis ini akan dijelaskan dibawah ini:

a. Hak atas tanah

Berdasarkan ketentuan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 pemberian hak atas tanah termasuk dalam kategori pembuktian hak baru. Pembuktian hak baru tersebut didahului dengan suatu penetapan pemberian hak atas tanah dari pejabat yang berwenang memberikan hak tersebut menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Obyek tanah yang dapat diperlakukan dengan proses pemberian hak dimaksud umumnya adalah atas tanah yang berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Secara perdata, dengan adanya hubungan yang mempunyai tanah dengan tanahnya yang dibuktikan dengan penguasaan fisik secara nyata di lapangan atau ada alas hak berupa data yuridis berarti telah dilandasi dengan suatu hak keperdataan tanah tersebut sudah berada dalam penguasaannya atau telah menjadi miliknya. Penguasaan atas tanah secara yuridis selalu mengandung kewenangan yang diberikan hukum untuk menguasai fisik tanahnya. Oleh karena itu penguasaan yuridis

memberikan alas hak terhadap adanya hubungan hukum mengenai tanah yang bersangkutan. Apabila tanahnya sudah dikuasai secara fisik dan sudah ada alas haknya, maka persoalannya hanya menindaklanjuti alas hak yang melandasi hubungan tersebut menjadi hak atas tanah yang ditetapkan dan diakui oleh Negara agar hubungan tersebut memperoleh perlindungan hukum.

b. Hak Guna Usaha

Hak guna usaha berdasarkan proses konversi adalah hak yang pada zaman Belanda disebut dengan Hak *Erfpacht*. Hak *Erfpacht* dapat diartikan sebagai hak kebendaan untuk menikmati kegunaan suatu barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban akan membayar upeti tahunan kepada si pemilik sebagai pengakuan akan kepemilikannya, baik berupa uang, hasil, atau pendapatan. Oleh karena itu hak guna usaha ditetapkan untuk kepentingan usaha di bidang pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan, maka perlu diatur luas minimal dan maksimal tanahnya.

Hak Guna Usaha (HGU) diatur dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA yang berbunyi: Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Berdasarkan Pasal 29 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Jo Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah bahwa jangka waktu tanah hak guna usaha dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama

25 (dua puluh lima) tahun dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun.

Perpanjangan jangka waktu adalah penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak tersebut. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas tanah mengatur bahwa perpanjangan hak guna usaha diberikan kepada pemegang hak guna usaha atas bidang tanah yang sama atas adanya permohonan perpanjangan hak guna usaha dari pemegang hak guna usaha. Permohonan perpanjangan tersebut diberikan di atas tanah negara dan/atau tanah hak pengelolaan.

G. Metode Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto Penelitian Hukum adalah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode sistematis, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.³⁰

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan masalah yang dilakukan secara yuridis sosiologis, artinya penelitian terhadap permasalahan hukum yang dilakukan secara sosiologis atau memperhatikan aspek dan pranata-pranata sosial lainnya.³¹ Dapat juga diartikan penelitian hukum yuridis sosiologis (empiris) yaitu suatu penelitian yang menggunakan bahan

³⁰..Soerjono Soekanto, 2006, "*Pengantar Penelitian Hukum*", Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta. hlm.43.

³¹ Ronny Hanitijo Soemitro, 1982, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 15.

kepuustakaan atau data sekunder sebagai data awalnya kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan.³² Ini berarti penelitian yuridis empiris tetap bertumpu pada premis normatif, dimana definisi operasionalnya dapat diambil dari peraturan perundang-undangan untuk kemudian melihat pada kenyataan yang ada dilapangan. Penelitian ini mengkaji tentang proses permohonan pendaftaran bekas Hak Guna Usaha Nomor 1 Kabupaten Agam Yang Telah Berakhir.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif. Dikatakan deskriptif karena hasil penelitian ini diharapkan akan memperoleh gambaran atau lukisan faktual mengenai keadaan objek yang diteliti.³³ Penelitian bersifat deskriptif ini diharapkan mampu memecahkan masalah dengan cara memaparkan keadaan objek penelitian yang sedang diteliti apa adanya berdasarkan fakta-fakta yang diperoleh pada setiap penelitian dilakukan dilapangan terkait dengan proses permohonan pendaftaran bekas Hak Guna Usaha Nomor 1 Kabupaten Agam Yang Telah Berakhir Haknya Tanggal 31 Desember 2018 pada Kantor Pertanahan Kabupaten Agam.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Sumber Data

1) Penelitian Lapangan

Penelitian responden merupakan penelitian yang dilakukan dengan pihak yang berkaitan dengan objek penelitian sebagai sumber data/ bahan yang diteliti (responden penelitian). Dalam hal

³² *Ibid.* hlm. 83

³³ Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-PRESS, Jakarta, hlm. 10.

ini penelitian lapangan di Kantor Pertanahan Kabupaten Agam.

b. Jenis Data

1) Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dilapangan guna memperoleh data yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Data diperoleh dengan langsung mengadakan wawancara dengan pihak bekas pemegang Hak Guna Usaha No. 1 Kabupaten Agam yang telah berakhir dan juga pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Agam selaku lembaga yang berwenang atas penerbitan suatu Hak atas tanah.

2) Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang sudah ada dan terolah, dengan kata lain data tersebut telah ada, baik dalam literatur, perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian utamanya, atau sumber-sumber tertulis lainnya³⁴. Data sekunder ini bersumber utamanya dari bahan hukum:

a) Bahan Hukum Primer yaitu merupakan bahan hukum yang mengikat,³⁵ seperti: peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini Peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan judul penelitian penulis yaitu seperti yang diatur dalam:

- (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria;

³⁴ Soerjono Soekanto, *Op.cit*, hlm. 29

³⁵ Zaunuddin Ali, 2001, "*Metode Penelitian Hukum*", Sinar Grafika, Jakarta, hlm.106.

- (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
- (4) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah;
- (5) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional;
- (6) Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- (7) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2020 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
- (8) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2020 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Dan Kantor Pertanahan;
- (9) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan;
- (10) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah.



- b) Bahan Hukum Sekunder yaitu buku-buku maupun tulisan-tulisan ilmiah yang berkaitan dengan penelitian ini dimana memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Seperti jurnal-jurnal ataupun artikel yang membahas materi yang berkaitan.
- c) Bahan Hukum Tersier merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier dapat berupa kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.³⁶

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data diawali dengan kegiatan penelusuran peraturan perundang-undangan dan sumber hukum positif lainnya dari sistem hukum yang dianggap relevan dengan pokok permasalahan hukum yang sedang dihadapi. Untuk memperoleh data yang berhubungan dengan penelitian ini dilakukan dengan cara:

- a. Studi Dokumen

Studi Dokumen yaitu, mempelajari dan memahami literatur, peraturan perundang-undangan, jurnal, dan buku-buku pustaka yang relevan dan berkaitan dengan permasalahan yang diteliti sebagai referensi penulis dalam melakukan penelitian.

- b. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan melalui tanya jawab antara peneliti dengan narasumber guna memperoleh informasi dari yang erat kaitannya dengan masalah

³⁶.Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 119.

yang diteliti. Dalam penelitian ini sifat wawancara yang digunakan adalah semi terstruktur, dimana penulis membuat daftar pertanyaan yang akan ditanyakan, namun tidak menutup kemungkinan dilapangan nanti penulis akan menanyakan pertanyaan baru setelah melakukan wawancara dengan narasumber.

5. Pengolahan dan Analisis Data

Setelah data dikumpulkan dari lapangan dengan lengkap, maka tahap berikutnya adalah mengolah dan menganalisis data. Hasil dari pengumpulan data di atas selanjutnya akan diolah dengan proses *editing*, proses editing adalah tahap yang dilakukan oleh peneliti setelah memperoleh data-data, maka catatan informasi akan diolah dan diteliti kembali, guna untuk mengetahui apakah catatan itu sudah cukup baik dan dapat segera disiapkan dan di analisis. Setelah proses pengolahan data, yang dimaksud analisa data kualitatif menurut pendapat Bogdan dan Tailor yaitu metode yang digunakan untuk menganalisa data dengan mendeskripsikan data melalui bentuk kata dan digunakan untuk menafsirkan dan menginterpretasikan data hasil lisan atau tertulis dari orang tertentu dan perilaku yang diamati.³⁷

Analisis data secara kualitatif yaitu ditujukan untuk menghubungkan permasalahan yang ditemukan pada praktiknya dengan teori, peraturan perundang-undangan atau pendapat ahli hukum, sehingga diperoleh data yang tersusun secara sistematis dalam bentuk

³⁷ Lexi J. Moleong, 1991, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rosyda Karya. Bandung, hlm.4.

kalimat sebagai gambaran dari yang diteliti untuk mendapatkan kesimpulan.



