

**REKONSTRUKSI PENDAFTARAN TANAH HAK GUNA USAHA  
PERSEROAN TERBATAS PERKEBUNAN NUSANTARA II  
BERBASIS NILAI Keadilan**

**DISERTASI**



**Oleh:**

**KENNEDY NASIB P. SIBARANI**

**NIM: 10302000217**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh Gelar  
Doktor Ilmu Hukum**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM (PDIH)  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2022**

**REKONSTRUKSI PENDAFTARAN TANAH HAK GUNA USAHA  
PERSEROAN TERBATAS PERKEBUNAN NUSANTARA II  
BERBASIS NILAI KEADILAN**

Oleh :

**KENNEDY NASIB P. SIBARANI**  
10302000217

**DISERTASI**

Untuk memenuhi salah satu syarat ujian  
guna memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum

Telah disetujui oleh Promotor dan Co-Promotor pada tanggal  
seperti tertera dibawah ini

Semarang, September 2022

**PROMOTOR**

**CO-PROMOTOR**

  
Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E. Akt., M. Hum    Dr. Darwis Anatami, SH, MH  
NIDN : 06-0503-6205    NIDN : 88-0597-0018

Mengetahui,

Ketua Program Doktor Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung



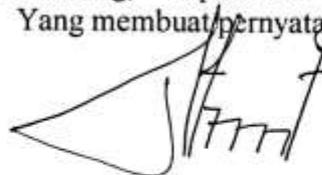
Prof. Dr. Hj. Anis Masdurohatun, S.H., M. Hum  
NIDN : 06-2105-7002

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya, disertasi ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doktor), baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penulisan saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Pembimbing/Tim Promotor dan masukan Tim Penelaah/Tim Penguji.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, September 2022  
Yang membuat pernyataan,



(KENNEDY NASIB P. SIBARANI)  
NIM 10301900043

## ABSTRAK

Penelitian ini merupakan penelitian hukum deskriptif analitis dengan tema Rekonstruksi Pendaftaran Tanah Hak Guna Usaha Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara II Berbasis Nilai Keadilan. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh rumusan masalah yaitu: Bagaimana proses pendaftaran tanah atas garapan masyarakat dalam HGU PTPN-II yang sudah berakhir masa berlakunya tahun 1999/2000?. Apa kelemahan-kelemahan yang dihadapi dalam upaya pendaftaran tanah atas garapan masyarakat dalam HGU PTPN-II yang sudah berakhir masa berlakunya tahun 1999/2000?. Bagaimana rekonstruksi pendaftaran tanah atas garapan masyarakat dalam HGU PTPN-II yang sudah berakhir masa berlakunya tahun 1999/2000?.

Penelitian ini akan menyajikan informasi dengan menggunakan pendekatan doktrinal berupa Pendekatan Peraturan Perundang-undangan, Pendekatan Konseptual, Pendekatan Historis dan pendekatan non-doktrinal yaitu penelitian hukum sosial, kedua pendekatan tersebut diterapkan pada data primer dari hasil wawancara, data sekunder berupa literatur hukum dan bahan tersier seperti indeks dan kamus hukum untuk memperoleh spesifikasi jawaban atas hipotesis penelitian ini.

Sehingga pada akhir pembahasan dapat disimpulkan bahwa proses pendaftaran tanah yang dilakukan selama ini terhadap bekas tanah HGU PTPN II masih menimbulkan permasalahan sehingga tidak tuntas dan justru menimbulkan banyak konflik. Hal ini disebabkan adanya kelemahan dalam aspek normatif yaitu peraturan yang tidak tegas, aspek historis, sosiologis dan politik. Sehingga perlu dilakukan rekonstruksi dalam tataran normatif, kelembagaan dan konseptual terkait dengan pendaftaran tanah bekas HGU PTPN II.

Kata kunci: Politik Tanah, Kekayaan Negara, Hak Usaha, Rekonstruksi Hukum

## **ABSTRACT**

*This research is descriptive-analytical legal research with the theme of Reconstruction of Land Registration of Land Use Rights for Limited Liability Company Perkebunan Nusantara II Based on Justice Values. This research is motivated by the formulation of the problem, namely: How is the process of registering land owned by the community in the PTPN-II HGU which expired in 1999/2000? What are the weaknesses faced in the effort to register land owned by the community in the PTPN-II HGU which expired in 1999/2000? How is the reconstruction of community land registration in the PTPN-II HGU which expired in 1999/2000?*

*This study will present information using a doctrinal approach in the form of a Legislation Approach, a Conceptual Approach, a Historical Approach, and a non-doctrinal approach, namely social law research, both approaches are applied to primary data from interviews, secondary data in the form of legal literature and tertiary materials. such as indexes and legal dictionaries to obtain specific answers to this research hypothesis.*

*So at the end of the discussion, it can be concluded that the land registration process carried out so far for the former PTPN II HGU land still causes problems so it is not complete and causes many conflicts. This is due to weaknesses in the normative aspects, namely indecisive regulations, and historical, sociological, and political aspects. So it is necessary to reconstruct the normative, institutional, and conceptual levels related to the registration of the former PTPN II HGU land.*

**Key Words:** *Land Politics, State Assets, Business Rights, Legal Reconstruction*

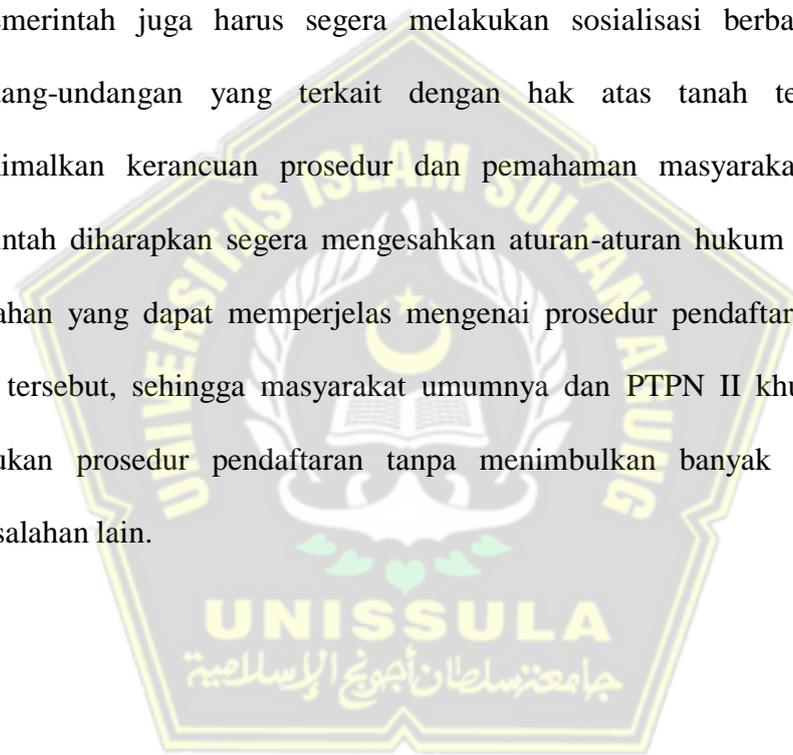
## RINGKASAN DISERTASI

Disertasi ini membahas tentang rekonstruksi pendaftaran tanah hak guna usaha aset negara tanah milik Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara II berbasis nilai keadilan. Peranan negara dalam proses pendaftaran tanah hak guna usaha PTPN II, termasuk didalam menghadapi kendala yang muncul dalam upaya pendaftaran tanah hak guna usaha PTPN II serta upaya rekonstruksi pendaftaran tanah hak guna usaha untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat atas aset negara bekas hak guna usaha PTPN II menjadi pokok penelitian dalam disertasi ini. Penelitian ini akan menyajikan informasi dengan menggunakan pendekatan doktrinal berupa Pendekatan Patung, Pendekatan Konseptual, Pendekatan Historis dan pendekatan non-doktrinal yaitu penelitian hukum sosial, kedua pendekatan tersebut diterapkan pada data primer dari hasil wawancara, data sekunder berupa literatur hukum dan bahan tersier seperti indeks dan kamus hukum untuk memperoleh spesifikasi jawaban atas hipotesis penelitian ini.

Pemerintah akhirnya harus membuat penetapan atau suatu keputusan yang lebih jelas dan tegas berkenaan dengan prosedur pelaksanaan Hak Guna Usaha yang dapat di terima semua pihak dan dapat diselesaikan secara tuntas dan komprehensif dengan penyelesaian yang dapat memenuhi keadilan, kepastian hukum, kemanfaatan atas peraturan yang telah ditetapkan. Sehingga Proses pendaftaran Hak Guna Usaha atas aset negara tanah milik PTPN II menjadi lebih jelas dan terprosedur. Prosedur tersebut juga akan digunakan untuk menghadapi banyaknya permasalahan yang muncul akibat terhambatnya proses pendaftaran Hak Guna

Usaha atas aset negara tanah milik PTPN II tersebut, maka sebaiknya permasalahan yang menyangkut klaim pemilikan lahan dan lain sebagainya dapat diselesaikan dan ditangani oleh panitia khusus melalui lembaga atau badan khusus yang membantu pemerintah dalam menyelesaikan seluruh permasalahan, penggunaan/peruntukan, maupun manfaat pendistribusian tanah-tanah Hak Guna Usaha tersebut secara menyeluruh.

Pemerintah juga harus segera melakukan sosialisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan hak atas tanah tersebut untuk meminimalkan kerancuan prosedur dan pemahaman masyarakat umum dan pemerintah diharapkan segera mengesahkan aturan-aturan hukum dalam bidang pertanahan yang dapat memperjelas mengenai prosedur pendaftaran Hak Guna Usaha tersebut, sehingga masyarakat umumnya dan PTPN II khususnya dapat melakukan prosedur pendaftaran tanpa menimbulkan banyak kerugian dan permasalahan lain.



## SURAT PERSETUJUAN PROMOTOR DAN CO-PROMOTOR

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama

Tanda Tangan

Promotor\*) : Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E, Akt., M.Hum .....

Co-Promotor\*): Dr. Darwis Anatami, SH, MH .....

Judul naskah Disertasi:

**REKONSTRUKSI PENDAFTARAN TANAH HAK GUNA USAHA  
PERSEROAN TERBATAS PERKEBUNAN NUSANTARA II BERBASIS  
NILAI KEADILAN**



Semarang, September 2022

Promovendus

KENNEDY NASIB P. SIBARANI

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat, karunia, serta hidayah yang telah diberikan-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan Disertasi ini dengan judul “Rekonstruksi Pendaftaran Tanah Hak Guna Usaha Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara II Berbasis Nilai Keadilan” di Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung Semarang untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Hukum.

Terselesainya penelitian ini tentunya tidak terlepas dari bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Untuk itu, penulis sampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Kedua orang tua Bapak Alm. Krisman Sibarani dan Ibu Mutiara Simare-mare, serta keluarga besar yang selalu memberikan Doa, kasih sayang, perhatian, dukungan, dan doa yang tulus kepada penulis.
2. Kepada Istriku dr. Rossaederita Hasugian dan anak-anakku tercinta Keith Musa dan Kirenius, terimakasih telah memberikan doa dan semangat di setiap harinya.
3. Bapak Direktur PT Perkebunan Nusantara II Ir. Irwan Perangin-angin yang senantiasa memberikan support tak henti baik dalam pekerjaan khususnya dalam penulisan disertasi ini.
4. Bapak SEVP Bussines Support PT Perkebunan Nusantara II Syahriadi Siregar, SE yang senantiasa mendukung saya dalam pekerjaan dan penulisan disertasi ini.

5. Abang sekaligus rekan saya Direktur Keuangan PT Tembakau Deli Medica Hendy W. Hani, SE yang begitu luar biasa mendampingi saya setiap harinya.
6. Manajer SDM dan Keuangan Saut Maruli Manurung, SE dan Manajer Operasional dr. Fajaruddin R. Siregar di PT Tembakau Deli Medica yang senantiasa mendukung saya.
7. Seluruh Karyawan/ti PT Tembakau Deli Medica dan Bagian Hukum dan Pertanahan PT Perkebunan Nusantara II, terima kasih atas seluruh support dan doanya.
8. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., M. Hum. selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang dan juga selaku Promotor yang telah berkenan memberikan bimbingan, pengarahan dan dorongan semangat dengan penuh kesabaran, sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian ini.
9. Dr. Darwis Anatami, SH, MH selaku Co Promotor yang telah berkenan untuk memberikan bimbingan, pengarahan dan dorongan semangat dengan penuh kesabaran, sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian ini.
10. Dr. Bambang Tri Bawono, SH, MH selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
11. Prof. Dr. Hj. Anis Masdurohatun, S.H., M. Hum. selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
12. Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M. Hum. selaku Sekretaris Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung Semarang

13. Dr. Jamaluddin Mahasari, S.ST, MH atas bantuan dan sumbangsih pemikiran tentang pertanahan dalam penyusunan disertasi ini.
14. Bapak dan Ibu dosen Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, yang telah memberikan ilmu khususnya dalam bidang ilmu hukum kepada penulis selama perkuliahan di Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
15. Bapak dan Ibu Staf administrasi di Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung Semarang, yang senantiasa sabar dalam melayani semua keperluan administrasi.
16. Semua Teman-Teman, sahabat dan rekan-rekan seangkatan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang turut memberikan dorongan moril kepada penulis hingga Disertasi ini dapat terselesaikan.
17. Semua pihak yang telah terlibat dan membantu terselesaikannya disertasi ini, yang tidak dapat kami sebutkan satu-persatu.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan Disertasi ini, saya memiliki banyak kekurangan dan belum sempurna dalam penyusunannya, untuk itu saya menyampaikan permohonan maaf yang sebesar-besarnya. Besar harapan saya penelitian ini dapat bermanfaat untuk memperluas pengetahuan kita bersama-sama.

Semoga seluruh bantuan dan masukan serta pemikiran yang sangat berharga dalam penyusunan Disertasi ini yang penulis dapatkan dari Bapak dan Ibu Dosen Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung Semarang, terutama kepada Bapak Promotor dan Co Promotor dapat bermanfaat di masa yang

akandatang dan Tuhan yang maha kuasa memberikan kemuliaan yang sebesar-besarnya bagi beliau, Amin.

Semarang, September 2022

KENNEDY NASIB P. SIBARANI  
10301900043



## DAFTAR ISI

SAMPUL.....	I
HALAMAN JUDUL.....	II
HALAMAN PERSETUJUAN.....	III
PERNYATAAN.....	IV
ABSTRAK DISERTASI.....	V
ABSTRACT DISERTASI .....	VI
RINGKASAN DISERTASI.....	VII
SURAT PERSETUJUAN PROMOTOR DAN CO-PROMOTOR.....	IX
KATA PENGANTAR .....	X
DAFTAR ISI.....	XIV
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	7
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian.....	9
E. Kerangka Konseptual .....	9
F. Kerangka Teori.....	23
G. Kerangka Pemikiran.....	69
H. Metode Penelitian Disertasi .....	78
I. Orisinalitas/Keaslian Penelitian .....	86

## **BAB II TINJAUAN UMUM REKONSTRUKSI PENDAFTARAN TANAH HAK GUNA USAHA PERSEROAN TERBATAS PERKEBUNAN NUSANTARA BERBASIS NILAI KEADILAN**

A. Tanah .....	93
B. Sistem Pendaftaran Tanah.....	96
C. Hukum Tanah Nasional atau Hukum Pertanahan .....	115
D. Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara II.....	117

**BAB III PENDAFTARAN TANAH ATAS GARAPAN MASYARAKAT  
DALAM HGU PTPN II YANG SUDAH BERAKHIR MASA  
BERLAKUNYA TAHUN 1999/2000**

A. Sejarah Kepemilikan Dan Pendaftaran Tanah Pertama Kali Hak Guna Usaha Tanah Milik PTPN II.....	121
B. Pendaftaran Hak Guna Usaha Menjadi Aset Negara Milik PTPN II.....	166
C. Pendaftaran Perpanjangan Hak Guna Usaha .....	182

**BAB IV KENDALA-KENDALA YANG DIHADAPI DALAM UPAYA  
PENDAFTARAN TANAH ATAS GARAPAN MASYARAKAT  
DALAM HGU PTPN II YANG SUDAH BERAKHIR MASA  
BERLAKUNYA TAHUN 1999/2000**

A. Kendala Struktural .....	187
B. Kendala Substansial .....	207

**BAB V REKONSTRUKSI PENDAFTARAN TANAH HGU PTPN II  
YANG SUDAH BER-AKHIR MASA BERLAKUNYA TAHUN  
1999/2000**

A. Rekonstruksi Struktural.....	218
B. Rekonstruksi Substansial .....	233

## **BAB VI PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	246
B. Saran-Saran.....	249
C. Implikasi .....	250

## **DAFTAR PUSTAKA**



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara (PTPN) 2 merupakan badan usaha yang dimiliki oleh Negara (BUMN) di bidang perkebunan di Sumatera Utara. PTPN II dalam pengelolaan perusahaannya memiliki sejumlah asset berupa tanah, tanaman dan benda bergerak lainnya. Dimana terkait tanah, PTPN II dilekati Hak Guna Usaha (HGU) sebagai hak atas tanahnya.

HGU diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). HGU dapat diberikan pemerintah kepada perorangan dan badan hukum terhadap tanah yang digunakan sebagai perkebunan. HGU diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai (PP 40/1996) pada Pasal 2 sampai dengan Pasal 18 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021) pada Pasal 19 sampai dengan Pasal 33. HGU diberikan oleh pemerintah apabila tanah tersebut adalah tanah yang memiliki status tanah negara. Sebagaimana dalam ketentuan Pasal 28 Ayat (1) UUPA jo. Pasal 4 PP40/1996 jo. Pasal 21 PP 18/2021 menyatakan, HGU diberikan atas tanah yang secara langsung dikelola kekuasaannya oleh negara atau tanah hak pengelolaan. Selain itu, HGU juga dapat diberikan kepada perusahaan dibidang perkebunan terhadap tanah yang sudah ada haknya sebelum UUPA disahkan,

seperti sewa dan hak *erpacht*, yang kemudian wajib dikonversi menjadi HGU selambat-lambatnya tanggal 24 September 1980.<sup>1</sup>

HGU PTPN II berawal dari milik *NV Verenigde Deli Maatschappij* atau *NV.VDM* yang merupakan perusahaan Belanda, dengan status hak konsesi yang diberikan oleh Sultan Deli, Langkat dan Serdang yang tertulis dalam Akta Konsesi seluas 250.000 Ha. PTPN II berawal dari PTP-IX. PTP-IX adalah perubahan dari PPN Tembakau Deli yang membudidayakan tanaman tembakau di Sumatera Timur.

Pasal II UUPA Ketentuan-ketentuan Konversi dari Tanah-tanah berstatus hak konsesi dan *erfpacht* harus diubah menjadi HGU. Maka, sebagai alas hak awal dari HGU PTPN II adalah dengan adanya Surat Keputusan Menteri Agraria Nomor 24/HGU/1965 Tanggal 10 Juni 1965, dimana PPN Tembakau Deli Sumatera Timur diberikan HGU dengan luas 59.000 Ha yang semula seluas 250.000 Ha dan sisa seluas 191.000 Ha adalah tanah *landreform* untuk diberikan pada pihak yang menurut pemerintah berhak atas tanah tersebut. Tanah ini disebut sebagai tanah suguhan (*grondaanbod*)<sup>2</sup>. Terlihat bahwa areal tersebut mengecil dari luas awal 250.000 Ha menjadi seluas 59.000 Ha. Hal tersebut disebabkan oleh adanya pendudukan dan penggarap rakyat, sehingga beberapa daerah yang sangat tepat untuk ditanami tembakau turut dikorbankan untuk memenuhi tuntutan rakyat penggarap.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Pasal III dan IV Ketentuan-Ketentuan Konversi

<sup>2</sup> Oloan Sitorus dan Dick, *Penataan Penguasaan Tanah Perkebunan Tembakau Deli*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 2002, hlm. 1.

<sup>3</sup>Karl. J. Pelzer, *Sengketa Agraria, Pengusaha Perkebunan melawan Petani*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991, hlm. 123.

Proses penyelesaian pendudukan/penggarap terhadap areal PPN Tembakau Deli tidaklah mudah dan membutuhkan waktu relatif lama. Pemerintah telah melakukan berbagai upaya termasuk diantaranya dengan membentuk beberapa Tim antara lain:

- 1) Tahun 1951-1953 dibentuk KPPT (Kantor Penyelenggara Pembagian Tanah)
- 2) Tahun 1954-1957 dibentuk KRPT (Kantor Reorganisasi Pemakaian Tanah)
- 3) Tahun 1958 – 1962 dibentuk BPPST (Badan Pelaksana Penyelesaian Sengketa Tanah Perkebunan Sumatera Timur)
- 4) Tahun 1963-1965 dibentuk Panitia Landreform
- 5) Tahun 1978-1979 dibentuk Tim Inventarisasi dan Operasi Sadar
- 6) Tahun 1979-1980 dibentuk TPTGA (Tim Penyelesaian Tanah Garapan dan Areal PTP-IX)
- 7) Tahun 1998-1999 dibentuk Tim Tanah
- 8) Tahun 2000-2004 dibentuk Panitia B Plus.<sup>4</sup>

Hasil kerja berbagai Tim tersebut memang dapat menyelesaikan masalah pada zamannya dan semua Tim merekomendasikan penciutan areal perkebunan sebagai jalan keluar, sehingga areal kebun tembakau berkurang secara signifikan, bahkan hingga tahun 1997 luas areal PT. Perkebunan Nusantara II tinggal 44.796,68 Ha dan yang ditanami tembakau tinggal 12.816 Ha sehingga tidak mengherankan jika

---

<sup>4</sup> Kakanwil BPN Propinsi Sumatera Utara, *Op.cit*, hlm. 10-18

produksi tembakau tahun 1996 hanya 7.160 bal, padahal jumlah produksi tahun 1971-1980 rata-rata 22.603 bal.<sup>5</sup>

Tahun 1997, dilakukan proses pengukuran terhadap areal PTPN II dalam rangka proses perpanjangan HGU yang berakhir tahun 2000. Maka kemudian dibentuklah Tim Panitia B Plus. Panitia B Plus yang dibentuk Pemerintah Provinsi di daerah Sumatera Utara untuk menyelesaikan sengketa tanah di atas areal PTPN II berdasarkan Keputusan Gubernur Sumatera Utara Nomor 593.4/065.K/Tahun 2000 Tanggal 11 Pebruari 2000 (KEPGUB SUMUT 593.4/065.K/2000), merekomendasikan penciutan wilayah Hak Guna Usaha (HGU) PTPN II seluas 5.873,06 Ha dan telah dikuatkan dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 42 HGU/ BPN/2002 jo. Nomor 43/HGU/ BPN/2002 jo. Nomor 44/HGU/BPN/2002 masing-masing tertanggal 29 Nopember 2002 jo. Nomor 10/HGU/ BPN/2004 Tanggal 6 Pebruari 2004 yang menegaskan bahwa tanah seluas 5.873,06 Ha tersebut sebagai tanah Negara yang pengaturan penguasaan, penggunaan dan peruntukannya diserahkan kepada Gubernur Sumatera Utara untuk diproses sesuai ketentuan peraturan perundangan-undangan yang berlaku setelah memperoleh ijin pelepasan aset dari Menteri yang berwenang. Sebagaimana diketahui bahwa PTPN II merupakan BUMN dengan bentuk perseroan terbatas dimana modal usaha terbagi dalam saham-saham, saham sebesar 51% adalah saham negara demi keuntungan.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Jumalianto, skripsi, STPN Jogjakarta, 1993 , hlm. 26

<sup>6</sup> Pasal 1 angka 10 UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

HGU juga diatur dalam ketentuan Bab IV bagian kesatu Paragraf 1 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021). Dalam Pasal 19 disebutkan bahwa Warga Negara Indonesia dan Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia berkedudukan di Indonesia adalah subjek HGU. Dalam Pasal 20 Ayat (1) disebutkan bahwa pemegang HGU yang tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 19 dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan HGU kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Pasal 20 Ayat (2) menyebutkan bahwa apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) Pasal 20, haknya tidak dilepaskan atau dialihkan maka hak tersebut hapus karena hukum. Menurut PP 18/2021 dalam Pasal 21 disebutkan bahwa tanah HGU meliputi Tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan.

PP 18/2021 tersebut juga menyebutkan jangka waktu HGU yang yaitu pada Pasal 22 Ayat (1) HGU diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun, diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun. Pasal 22 Ayat (2) Setelah jangka waktu pemberian, perpanjangan, dan pembaruan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berakhir, Tanah HGU kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah Hak Pengelolaan. Pasal 22 Ayat (3) Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), penataan kembali penggunaan,

pernanfaatan, dan pemilikan menjadi kewenangan Menteri dan dapat diberikan prioritas kepada bekas pemegang hak 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 cian/atau direncanakan untuk kepentingan umum;
- f. sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan
- g. keadaan Tanah dan masyarakat sekitar.

Melihat jangka waktu yang telah diatur PP 18/2021 tersebut maka dapat dilihat bahwa pemanfaatan HGU ini sebagai Hak Atas Tanah di Indonesia sudah cukup diberikan waktu yang lama oleh Pemerintah kepada pemegang Haknya, sehingga pelaksanaan pembaharuan dan permohonan perpanjangan kembali HGU seyogianya dilakukan jauh hari sebelum masa berlaku HGU berakhir. Hal ini dapat meminimalkan kemungkinan-kemungkinan buruk yang akan terjadi dikemudian hari. Akan tetapi hal ini tentu tidak dapat kita alihkan dari upaya penyelesaian permasalahan tanah di masa lampau yang ternyata tidak berakhir secara paripurna. Dalam perjalanannya, muncul gugatan-gugatan melalui proses litigasi di Peradilan Perdata dan Peradilan Tata Usaha Negara terhadap tanah milik PTPN-II. Aset tanah HGU milik PTPN-II adalah berstatus tanah aset negara. Sebagai Badan Usaha yang dimiliki oleh Negara (BUMN), PTPN-II mengelola aset negara dalam wujud kekayaan negara yang

dipisahkan dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) sebagai penyertaan modal negara pada Persero dan/ atau Perusahaan umum serta perusahaan lainnya. Terhadap kebijakan aset SBUMN, maka PTPN-II merupakan bagian dari Kementerian BUMN. Sehingga proses pengelolaan dan termasuk pelepasan aset, diatur dalam regulasi Kementerian BUMN. Salah satu dari regulasi tersebut adalah dibutuhkan ijin dari Menteri BUMN apabila akan dilakukan pelepasan aset milik dari BUMN kepada pihak yang berhak kemudian. Hal ini juga berlaku kepada PTPN-II terhadap aset tanah HGU yang dimilikinya.

Proses pendaftaran tanah terhadap tanah aset eks HGU PTPN-II tersebut belum terselesaikan hingga saat ini, meski sudah berjalan lebih dari 10 tahun. Untuk itu penelitian mengenai **“REKONSTRUKSI PENDAFTARAN TANAH HAK GUNA USAHA PERSEROAN TERBATAS PERKEBUNAN NUSANTARA II BERBASIS NILAI KEADILAN”** merupakan hal yang menarik untuk dianalisis.

## **B. Rumusan Masalah**

Penelitian ini difokuskan terhadap pendaftaran tanah hak guna usaha aset PTPN II yang telah berakhir dan tidak diperpanjang hak guna usahanya yang terdapat tanah garapan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk itu, rumusan permasalahan dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pendaftaran tanah atas garapan masyarakat dalam HGU PTPN II yang sudah berakhir masa berlakunya tahun 1999/2000?
2. Apa kendala-kendala yang dihadapi dalam upaya pendaftaran tanah atas garapan masyarakat dalam HGU PTPN II yang sudah berakhir masa berlakunya tahun 1999/2000?
3. Bagaimana rekonstruksi pendaftaran tanah HGU PTPN II yang sudah berakhir masa berlakunya tahun 1999/2000?

### **C. Tujuan Penelitian**

Dengan melihat rumusan masalah tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Memahami dan menganalisis pendaftaran tanah atas garapan masyarakat dalam HGU PTPN II yang sudah berakhir masa berlakunya tahun 1999/2000.
2. Memahami dan menganalisis sejauh mana kendala yang dihadapi dalam pendaftaran tanah atas garapan masyarakat dalam HGU PTPN II yang sudah berakhir masa berlakunya tahun 1999/2000.
3. Memahami dan menganalisis ide dan konsep rekonstruksi pendaftaran tanah atas garapan masyarakat dalam HGU PTPN II yang sudah berakhir masa berlakunya tahun 1999/2000.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini baik secara teoritis dan praktis diharapkan dapat berguna sebagai:

1. Memberikan wawasan baru untuk rekonstruksi pendaftaran tanah hak guna usaha PTPN II untuk menuju sistem hukum pendaftaran tanah yang lebih baik dalam wilayah Hukum Perdata dan Hukum Administrasi Negara.
2. Bahan refleksi kepada para pembuat kebijakan dan Pemerintah Pusat, penelitian ini diharapkan menjadi masukan dalam pengambilan kebijakan dan perbaikan kebijakan pendaftaran tanah hak guna usaha PTPN II. Serta untuk Pemerintahan Provinsi Sumatera Utara, penelitian ini dapat menjadi bahan untuk pengambilan kebijakan dalam proses pendaftaran tanah hak guna usaha PTPN II.

#### **E. Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual<sup>7</sup> adalah kisi-kisi yang mendeskripsikan hubungan antar satu konsep dengan konsep lainnya yang khusus akan diamati dari gejala atau fakta. Pada hakikatnya kerangka konseptual akan menjadi pengarah yang lebih jelas maknanya daripada kerangka teoretis yang masih umum dan abstrak.<sup>8</sup>

1. Pendaftaran Tanah

---

<sup>7</sup> M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, Hlm.80

<sup>8</sup> Oloan Sitorus dan Darwinsyah Minin, *Cara Penyelesaian Karya Ilmiah di Bidang Hukum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2006, Hlm. 27.

Melakukan kegiatan mendaftarkan tanah berarti melakukan kegiatan berupa pencatatan hak yang menjadi milik perorangan, kelompok dan/ atau suatu lembaga atas bidang tanah kepada Pejabat yang wenang dan berhak mengeluarkan surat bukti atas hak milik yang didaftarkan tersebut. Hak-hak ini ada bermacam-macam, dimana yang salah satunya menjadi adalah hak milik.<sup>9</sup>

Kegiatan mendaftarkan tanah di Republik Indonesia dilakukan sebagai jaminan kepastian hak (*rechts kadaster*), yaitu:<sup>10</sup>

- a. Untuk memberi kesempatan orang yang memiliki tanah, dapat yakin melakukan pembuktian bahwa yang berhak atas tanah itu adalah ia, hak itu meliputi letak dan luas tanah.
- b. Untuk menjaga terbukanya sarana informasi atas sebidang tanah bagi siapa saja yang menginginkannya.

Pendaftaran mengenai tanah mulanya ada dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 1961. Kemudian pada tahun 1997, PP tersebut direvisi dan diganti dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pada Lembaran Negara tahun 1997 Nomor 59, tertanggal 8 Juli 1997, dan berlaku tanggal 8 Oktober 1997. Peraturan pemerintah merupakan taturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5

---

<sup>9</sup>Selanjutnya juga diatur di dalam Pasal-pasal 31 Ayat (1), 35 Ayat (1), 46, 55, 69, dan 167 dari Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan dari PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mewajibkan kepada pemegang hak milik dan hak-hak lainnya baik secara perorangan maupun badan hukum untuk mendaftarkan haknya di kantor pertanahan setempat.

<sup>10</sup>*Ibid.*, Hlm. 4.

Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria atau Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Pasal 1 Ayat (1) diuraikan tentang pengertian pendaftaran tanah. Pasal 3 mempertegas dengan menyatakan bahwa pendaftaran tersebut bertujuan untuk memberi kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak terhadap tanah miliknya dengan membagikan informasi atas tanah tersebut kepada pihak berkepentingan begitupun kepada Pemerintah, agar memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam melakukan perbuatan hukum terkait hak atas tanah itu, serta melaksanakan tertib administrasi pertanahan. Dengan diterbitkannya PP Nomor 24 Tahun 1997, sebagai penyempurnaan dari PP Nomor 10 Tahun 1961, maka proses Pendaftaran Tanah diselenggarakan dengan sistem publikasi negatif yang memiliki unsur positif untuk menerbitkan surat bukti sebagai salah satu alat pembuktian kuat atas hak milik pada bidang tanah tersebut. Pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah terbagi menjadi dua, yaitu: Pendaftaran Tanah Pertama Kalinya dan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah. Sistem pendaftaran tanah dalam UUPA ialah sistem Publikasi Negatif. Dimana, negara bersikap menerima pernyataan pihak yang melakukan pendaftaran. Benar atau tidak data maupun keterangan dalam sertifikat tanah kapan saja dapat digugat oleh pihak yang merasa berhak. Pemilik hak atas tanah yang mendapatkan sertifikat tanah bisa saja kehilangan hak atas tanahnya oleh gugatan pihak lain, sehingga berujung pada dibatalkannya sertifikat tanah tersebut apabila gugatannya terbukti dan

diputuskan benar. Pendaftaran tanah sistem publikasi negative dengan unsur positif terlihat dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA, yaitu: “*pendaftaran meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat*” pengaturan sedemikian tidak ada pada peraturan pendaftaran tanah yang menggunakan sistem Publikasi Negatif yang murni.<sup>11</sup> Pada sistem ini, daftar umum data dan informasi hak atas nama tidak berkekuatan hukum, sehingga orang yang terdaftar Namanya pada daftar umum harus menerima akibat hukum jika hak atas tanah yang dimilikinya didapatkan dari orang yang tidak berhak.

## 2. Pendaftaran tanah di Negara Lain

Negara dengan sistem pendaftaran hak dan akta antara lain adalah sebagai berikut:<sup>12</sup>

- a. Filipina dengan sistem pendaftaran hak berdasarkan Dekrit Presiden Marcos No. 27, bahwa penggarap tanah menjadi pemilik hak atas tanah yang digarapnya. Hal ini untuk memperbaiki hubungan yang buruk antara tuan tanah dengan penggarap tanah. Kepada petani penggarap tersebut diberikan sertifikat sementara yaitu “*Certificate of Land Transfer*” oleh pemerintah. Sistem pendaftaran tanah didasarkan pada Pasal 709 “*Code Civil*” bahwa pendaftaran tanah di Filipina apabila

---

<sup>11</sup> Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Cet 1, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2002, Hlm. 89.

<sup>12</sup> Laporan Akhir Lembaga Penjaminan Dalam Pendaftaran Tanah Sistem Negatif Untuk Memberikan Kepastian Hukum Atas Tanah, Pusat Penelitian dan Pengembangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2015, Hlm. 12

hak milik tersebut tidak atau belum terdaftar/ terekam pada daftar milik, maka tidak berarti tanah tersebut dianggap sebagai hak orang ketiga. Pasal 1544 *Code Civil* menyatakan mengenai siapa yang menjadi pemilik diantara 2 (dua) orang tersebut yang akan menjadi pemilik dari lahan yang dimaksud. Maka kepada orang yang dapat menunjukkan atas hak yang terlama yang dapat dibuktikan dengan itiad baik menjadi pemilik tanah itu.<sup>13</sup>

- b. Jerman, peralihan *eigendom* terjadi dengan perjanjian kebendaan dan pendaftaran pada *grundbuch* (buku tanah), yaitu seluruh daftar yang menyatakan keadaan hukum dan berbagai persil. Harus dibuat akta otentik oleh notaris dan kemudian pendaftaran dilakukan oleh hakim distrik (kantor *rechter*) yang akan meneliti lebih dahulu kebenaran segala sesuatu formalitas, termasuk kesesuaian kehendak pihak-pihak. Pejabat khusus yang bertanggung jawab untuk tiap kali memeriksa pada setiap pendaftaran pada daftar yang ada disebut *Grundbuchrichter*.<sup>14</sup>
- c. Bahamas, pendaftaran tanah dilakukan oleh Departemen Pendaftaran secara umum yang mengoperasikan sistem pendaftaran akta (dengan pencatatan secara khususnya). Dan sistem pendaftaran akta yang dianutnya mengakibatkan sistem publikasi negatif yang dianut negara Bahamas tersebut.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, Hlm.13

<sup>14</sup> *Ibid.*,

<sup>15</sup> *Ibid.*, Hlm.14

d. Belanda menggunakan sistem pendaftaran akta, jika terjadi jual beli dibuatkan akta jual beli, namun hak belum berpindah karena jual beli adalah perjanjian dimana penjual berjanji akan menyerahkan haknya kepada pembeli dan pembeli berjanji akan membayar harga. Untuk pemindahan haknya (Penyerahan Yuridisnya) dibuat akta transport yang juga dibuat di hadapan notaris seperti pada akta jual beli. Salinan akta transport ini disimpan di kantor notaris dan didaftarkan di Kantor Pendaftaran dengan diberi nomor, tanggal dan dibuat salinannya. Grosse akta ini untuk pemegang hal yang baru.<sup>16</sup>

### 3. Hak Guna Usaha (HGU)

Pasal 28 Ayat (1) dan (2) UUPA menjelaskan pengertian dari HGU sebagai berikut:

- (1) Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu sebagaimana disebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan.
- (2) Hak Guna Usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 Ha, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 Ha atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman.

Pasal di atas memberikan kesimpulan bahwa HGU sebagai salah satu jenis hak atas tanah pada UUPA ialah kewenangan untuk mengkoordinir tanah milik negara dengan batasan luas dan waktu tertentu untuk keperluan perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Jadi HGU ini adalah hak

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

yang khusus untuk mengusahakan tanah yang bukan miliknya sendiri guna untuk keperluan-keperluan perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan tersebut di atas.<sup>17</sup> Hak *Erfpacht* diatur pada Pasal 720 KUH Perdata.<sup>18</sup> Hak ini sering di asumsikan sebagai awal dari HGU, namun Hak Guna Usaha dalam UUPA bukan hak *Erfpacht* yang sama maksudnya dengan hak *Erfpacht* pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.<sup>19</sup> tetapi merupakan hak baru yang khusus diadakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat modern dan hanya diberikan terhadap tanah yang dikuasai langsung oleh negara, jadi tidak dapat terjadi karena suatu perjanjian antara pemilik suatu Hak Milik dengan seseorang lainnya, untuk menimbulkan HGU.<sup>20</sup> Untuk keperluan usaha pertanian, peternakan dan perikanan tersebut tidak mungkin di suatu areal yang kecil, oleh karena itu Pasal 28 UUPA mentolerir penguasaan tanah yang melampaui batas sebagai pengecualian dari ketentuan Pasal 7 dan 17 UUPA, dengan catatan HGU ini haruslah banyak mempergunakan tenaga kerja dan tidak mungkin dengan suatu *capital-intensive* dengan mempergunakan mesin-mesin sehingga tidak mempekerjakan buruh atau sedikit sekali buruh.<sup>21</sup> Sebagai konsekuensi HGU diserahkan pada perusahaan yang bergerak di bidang pertanian, peternakan dan perikanan maka HGU memiliki persyaratan-persyaratan

---

<sup>17</sup>AP. Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1998, Hlm. 160.

<sup>18</sup>Eddy Ruchiyat, *Politik Perumahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Alumni, Bandung, 1999, Hlm. 54.

<sup>19</sup>Lihat Penjelasan Pasal 16 UUPA

<sup>20</sup>AP. Parlindungan, *Beberapa Pelaksanaan Kegiatan dari UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1992, Hlm. 7.

<sup>21</sup> AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, *Op.cit.* Hlm. 164

khusus dibanding pemberian terhadap hak-hak atas tanah lainnya, seperti memerlukan modal yang besar yang tentunya modal yang besar terhimpun dalam wujud badan hukum dan harus ada investasi modal yang besar serta manajemen yang baik termasuk penguasaan teknologi yang tinggi dan hal ini memerlukan keterampilan yang khusus.<sup>22</sup> Kemudian dalam pengaturan lebih lanjut dijelaskan bahwa HGU merupakan hak atas tanah yang diberikan dengan jangka waktu terbatas. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan dalam Pasal 29 UUPA, yaitu :

- (1) Hak Guna Usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun;
- (2) Untuk perusahaan yang ineinerlikan wak-tu yang lebih lama dapat diberikan Hak Guna Usaha untuk waktu paling lama 35 tahun
- (3) Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya, jangka wak-tu yang dimaksud dalam. Ayat (1) dan (2) Pasal ini dapat diperpanjang dalam waktu paling lama 25 tahun.

HGU diatur lebih lanjut dalam PP Nmor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Bangunan, HGU dan Hak Pakai. Pasal 8 Ayat (2) PP Nomor 40 Tahun 1996 menyatakan bahwa sesudah jangka waktu HGU dan perpanjangannya HGU pada Ayat (1) habis, pada pemegang hak akan diberikan pembaharuan HGU sebagai tambahan jangka waktu kepemilikan hak ditambah dengan perpanjangan HGUnya.<sup>23</sup> Bertitik pada pengertian HGU, maka tanah HGU adalah tanah negara atau tanah yang belum dilekatkan oleh hak atas tanah lain menurut UUPA. Apabila tanah Negara tersebut merupakan wilayah hutan, HGU dapat diberikan pasca tanah yang bersangkutan dikeluarkan

---

<sup>22</sup> AP. Parlindungan, *Beberapa Pelaksanaan Kegiatan dari UUPA*, Op.Cit, Hlm.8.

<sup>23</sup> T. Mulya Lubis, *Tanah dan Penanaman Modal Asing*, makalah disampaikan pada Seminar Nasional Hukum Agraria, tanggal 19 Oktober 1996.

dari statusnya sebagai kawasan hutan hal itu ternyata dalam Pasal 4 PP Nomor 40 Tahun 1996. HGU dapat diberikan kepada perusahaan perkebunan dengan status Hak *Erfpacht*, Hak Konsesi atau Hak Sewa, dengan ketentuan wajib dikonversi menjadi HGU paling lama sampai dengan tanggal 24 September 1980.<sup>24</sup> Kemudian, batasan luas pada tanah HGU ialah kekhususan HGU dibandingkan dengan hak atas tanah lain yang terkena larangan penguasaan tanah melampaui batas maximum bagi pemegang haknya, seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp./1960 yang hanya memperkenankan penguasaan tanah pertanian maksimum 20 Ha di daerah yang kurang padat penduduknya. HGU juga merupakan salah satu Hak atas tanah yang dapat didaftarkan melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disingkat PTSL dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, pada Pasal 1 angka 3 yaitu Hak atas tanah adalah Hak Milik, HGU, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

HGU juga diatur dalam ketentuan Bab IV bagian kesatu Paragraf 1 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021). Dalam Pasal 19 disebutkan bahwa Warga Negara Indonesia dan Badan

---

<sup>24</sup> Lihat Pasal III dan IV Ketentuan-Ketentuan Konversi

hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia berkedudukan di Indonesia adalah subjek HGU. Dalam Pasal 20 Ayat (1) disebutkan bahwa pemegang HGU yang tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 19 dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan HGU kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Pasal 20 Ayat (2) menyebutkan bahwa apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) Pasal 20, haknya tidak dilepaskan atau dialihkan maka hak tersebut hapus karena hukum. Menurut PP 18/2021 dalam Pasal 21 disebutkan bahwa tanah HGU meliputi Tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan. Terkait dengan jangka waktu HGU yang dimaksudkan dalam PP 18/2021 tercantum dalam Pasal 22 Ayat (1) HGU diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun, diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun. Pasal 22 Ayat (2) Setelah jangka waktu pemberian, perpanjangan, dan pembaruan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) berakhir, Tanah HGU kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah Hak Pengelolaan. Pasal 22 Ayat (3) Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan menjadi kewenangan Menteri dan dapat diberikan prioritas kepada bekas pemegang hak 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 cian/atau direncanakan untuk kepentingan umum;
- f. sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan
- g. keadaan Tanah dan masyarakat sekitar.

Pasal 26 PP 18/2021 Ayat (1) sampai dengan Ayat (4), menyebutkan bahwa permohonan perpanjangan jangka waktu hak guna usaha dapat diajukan setelah usia tanaman atau usaha lainnya efektif atau paling lambat sebelum berakhirnya jangka waktu HGU, permohonan pembaruan HGU diajukan paling lama 2 (dua) tahun setelah berakhirnya jangka waktu HGU dalam hal HGU di atas Tanah Hak Pengelolaan maka jangka waktu perpanjangan dan pembaruan hak dapat diberikan apabila tanahnya telah digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya, perpanjangan atau pembaruan HGU wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan.

#### 4. Rekonstruksi

Rekonstruksi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata konstruksi yang artinya pembangunan, yang kemudian di tambah imbuhan re- menjadi kata rekonstruksi yang berarti pengembalian seperti semula.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup>Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta,

B.N. Marbun dalam Kamus Politik mengartikan rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.<sup>26</sup> Sehingga dapat disimpulkan bahwa rekonstruksi berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikir-pemikir terdahulu.

#### 5. Aset Negara

Pengertian aset Negara adalah keseluruhan harta kekayaan negara bersumber dari dana Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), dikelola oleh departemen-departemen, lembaga-lembaga negara, lembaga-lembaga pemerintahan non-departemen yang berada di dalam dan di luar negeri, kecuali harta negara yang telah dipisahkan misalnya kekayaan yang dikelola BUMN dan harta daerah otonom.<sup>27</sup> Pengertian kekayaan negara yang dipisahkan tersebut adalah harta negara dari APBN yang disertakan

---

2005, Hlm.942

<sup>26</sup> B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, Hlm.469.

<sup>27</sup> Pasal 1 Surat Keputusan Menteri Keuangan RI No. Kep-225/MK/V/4/1971 Tanggal 13 April 1971 tentang Pedoman Pelaksanaan Tentang Inventarisasi Barang-barang Milik Negara/Kekayaan Negara jo. Surat Keputusan Menteri Keuangan RI No. 350/KMK.03/1994 Tanggal 13 Juli 1994 tentang Tata Cara Tukar-Menukar Barang Milik Kekayaan Negara.

sebagai modal negara pada Perusahaan, perseroan atau perseroan terbatas.<sup>28</sup>

Dari ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa kekayaan Negara selain yang dikelola oleh departemen atau lembaga/instansi di bawahnya, juga ada yang dikelola oleh Perusahaan Negara (Perum dan Persero, atau (BUMN) dan Pemerintah Daerah, namun kekayaan negara yang dikelola oleh Perusahaan Negara termasuk harta milik negara yang dipisahkan. Kekayaan Negara yang dikelola oleh perusahaan-perusahaan Negara tersebut sesuai Instruksi Presiden Nomor 18 Tahun 1967 Tanggal 29 Desember 1967 tentang Inventarisasi Kekayaan Perusahaan-Perusahaan Negara, terdiri dari aktiva tetap dan aktiva lancar. Penggolongan kekayaan perusahaan negara menurut jenis dan fungsinya dengan urutan aktiva tetap dan aktiva lancar, tidak ada penjelasan lebih lanjut tentang aktiva tetap dan aktiva lancar tersebut. Namun berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 89/KMK.013/1991 tentang Pedoman Pemindahtanganan Aktiva Tetap BUMN menegaskan maksud aktiva tetap ialah kekayaan berwujud untuk kegiatan operasional perusahaan dan tidak untuk dijual dengan masa manfaat lebih dari satu tahun. Dijelaskan lebih lanjut bahwa aktiva tetap dibagi dalam aktiva tetap bergerak dan tidak bergerak. Aktiva tetap bergerak adalah harta tetap yang dapat bergerak atau dipindahkan, merupakan alat atau prasarana yang dipergunakan langsung atau tidak langsung dalam kegiatan usaha perusahaan yang bersangkutan, sedang aktiva tetap tidak

---

<sup>28</sup> Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, pasal 1 angka 10.

bergerak selain yang disebutkan di atas. Apabila dikaitkan dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor Kep. 225/MK/V/4/1971 ada diatur bahwa barang-barang milik negara tidak bergerak antara lain tanah (termasuk tanah perkebunan), gedung-gedung yang dipergunakan untuk kantor, pabrik, bengkel, gudang, tempat tinggal tetap dan sederhana seperti rumah, asrama dan lain-lain. Sedang barang-barang bergerak antara lain alat-alat besar (seperti buldozer, traktor dan lain-lain), peralatan-peralatan yang ada dalam pabrik, peralatan kantor dan lain-lain. Dalam hal ini, aktiva tetap berwujud yang tidak bergerak termasuk di dalamnya tanah-tanah yang dimiliki/dikuasai sebagai tempat usaha perusahaan perkebunan negara dan yang berkaitan dengan kebutuhan perusahaan tersebut tanpa menyebut status tanahnya apakah tanah yang terdaftar (disertipikatkan) atau termasuk tanah yang belum terdaftar tetapi dikuasai dan diusahakan sebagai tempat usaha. Dengan demikian segala barang-barang yang tercatat dalam inventaris perusahaan negara, termasuk tanah tempat melaksanakan usaha dapat dikategorikan sebagai aset negara. Dengan asumsi bahwa aset negara yang dimaksudkan dalam hal ini adalah kekayaan negara yang dipisahkan, yang terdiri dari aktiva tetap yang dikelola oleh PT. Perkebunan Nusantara-II sebagai perusahaan negara yang berada di bawah naungan Kementerian Negara BUMN.

## F. Kerangka Teori

### 1. *Grand Theory*

#### 1) Teori Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman menyatakan penegakan hukum beserta bagian yang berpengaruh pada keberhasilan pada pelaksanaan norma hukum. Bagian itu terdiri dari sistem hukum, kelembagaan serta yurisdiksi peradilan.<sup>29</sup> Menurut pendapatnya, system dari suatu hukum (*legal system*) memiliki makna yang luas. Sistem hukum mengklasifikasikan perbedaan antara aturan dan peraturan, struktur, Lembaga serta proses dalam pelaksanaan system itu. Ada tiga unsur dalam melaksanakan hukum yaitu, struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>30</sup> Struktur hukum (*legal structure*) ialah suatu lembaga tertentu yang bertugas menemukan metode terbaik dalam melaksanakan suatu proses penegakkan hukum dalam masyarakat. Sehingga, struktur hukum bisa disamakan dengan suatu Lembaga yang bertugas melaksanakan proses penegakan hukum. Pada wilayah peradilan pidana (*criminal justice system*) yang melaksanakan proses penegakkan hukum pidana ialah aparat kepolisian, kehakiman, kejaksaan.<sup>31</sup> Substansi hukum (*legal substance*) merupakan tata tertib, Batasan yang boleh dan tidak boleh menurut Undang-Undang serta sikap manusia untuk

---

<sup>29</sup> Mochamad Muafi, *Efektivitas The Extraordinary Chambers inThe Courts Of Cambodia dalam Menyelesaikan Kasus Pelanggaran HAM Berat (Studi Kasus Kejahatan Terhadap Kemanusiaan Khmer Merah tahun 1975-1979)*, Artikel Ilmiah, (Malang: Kemetrian Pendidikan dan Kebudayaan Universitas Brawijaya, Fakultas Hukum, 2012), Hlm. 10

<sup>30</sup> Lawrence Friedman (1984), *American Law an Introduction*. New York: W.W. Northon & Company, Hlm. 4. Dikutip dari Marlina, *Peradilan Pidana Anak di Indonesia, Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, Hlm. 14.

<sup>31</sup> *Ibid* .,

melaksanakan penegakkan hukum tersebut. Substansi hukum (*legal substance*) ini sama dengan kebijakan yang dihasilkan oleh penegak hukum dalam melaksanakan penegakkan hukum. Substansi hukum (*legal substance*) dapat berupa kebijakan tertulis (*law in the book*), ataupun kebiasaan masyarakat (*the living law*).<sup>32</sup> Budaya hukum (*legal culture*) merupakan tingkah laku manusia seperti kepercayaan, gagasan, harapan terhadap penegakkan aturan hukum. Budaya hukum adalah sikap masyarakat atau manusia dalam menerapkan aturan tersebut. Tanpa adanya Tindakan masyarakat dalam melaksanakan aturan hukum membuat sistem hukum (*legal system*) seperti ikan mati terdampar di keranjangnya, bukan ikan hidup berenang di lautan (*without legal culture, the legal system is meet-as dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea*).<sup>33</sup> Tujuan hukum adalah konsep tentang harapan yang mendasari penegakkan hukum. Radbruch menjelaskan, membuat aturan tentu dengan harapan tertentu, begitu juga dengan hukum. Tujuan ada tiga yakni untuk mencapai keadilan, untuk memberikan kepastian serta membagikan manfaat. F.M. Suseno berpendapat bahwa harapan dasar hukum, ialah memberikan kebebasan, kesamaan, solidaritas. Sementara mewujudkan keadilan, memberikan kepastian serta membagikan manfaat digolongkan sebagai ciri-ciri hukum.<sup>34</sup> Penegakkan hukum memiliki konsep dasar berupa penyelarasan hal-hal yang dianggap pokok melalui peraturan yang bertanggungjawab untuk mendeskripsikan sikap masyarakat agar terwujud

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, Hlm.15

<sup>33</sup> *Ibid.*,

<sup>34</sup> Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum-Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, Refika Aditama, Bandung, 2009, Hlm. 3.

kedamaian dalam hidup bermasyarakat.<sup>35</sup> Dimana saat ini, *law and order* lebih diutamakan dibandingkan dengan penegakkan aturan hukum pidana yang berpokok pada selarasnya kebutuhan hidup masyarakat.<sup>36</sup>

## 2) Teori Keadilan

### a) Teori Keadilan hukum.

Buku yang ditulis oleh Aristoteles berjudul *nichomachean ethics, politics, rethoric* serta *nicomachean ethics* ialah karya yang mendeskripsikan pandangan beliau akan keadilan, menurutnya hukum hanya ditegakkan untuk mencapai keadilan. Aristoteles mengartikan keadilan sebagai menyamakan keadaan, beliau membedakan Kesamaan numerik yakni penyamaan kedudukan manusia dihadapan hukum ”*equality before the law*” dengan Kesamaan sesuai porsinya yakni memenuhi hak tiap manusia berdasarkan prestasi, pendidikan, kemampuan ekonomi dan lain sebagainya. Menurut pendapatnya keadilan ada dua macamnya, yaitu keadilan distributif yang fokus pada kondisi hidup manusia seperti jumlah kekayaan, jabatan biasanya di wilayah hukum publik atau pemerintahan dan keadilan korektif ada pada wilayah hukum perdata atau pidana pada lembaga peradilan yang menunjukkan upaya hukum dalam melakukan penegakkan dengan cara memberikan ganti rugi kepada korban atas setiap pelanggaran hukum yang terjadi. Dalam membangun argumentasi, Aristoteles menekankan perlu dilakukan pembedaan antara vonis yang

---

<sup>35</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, Hlm. 5.

<sup>36</sup> Frans Hendra Winarta, *Suara Rakyat Hukum Tertinggi*, PT. Gramedia, Jakarta, 2009, Hlm. 386.

mendasarkan keadilan pada sifat kasus dan yang didasarkan pada watak manusia yang umum dan lazim, dengan vonis yang berlandaskan pandangan tertentu dari komunitas hukum tertentu. Perbedaan ini jangan dicampuradukkan dengan perbedaan antara hukum positif yang ditetapkan dalam undang-undang dan hukum adat. Berdasarkan perbedaan Aristoteles, dua penilaian yang terakhir itu dapat menjadi sumber pertimbangan yang hanya mengacu pada komunitas tertentu, sedangkan keputusan serupa yang lain, kendati diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan, tetap merupakan hukum alam jika bisa didapatkan dari fitrah umum manusia. John Rawls dalam buku *a theory of justice* menjelaskan teori keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Istilah sosial-ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sementara itu, *the principle of fair equality of opportunity* menunjukkan pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapat dan otoritas. Mereka inilah yang harus diberi perlindungan khusus. Rawls mengajarkan teori mengenai prinsip-prinsip keadilan terutama sebagai alternatif bagi teori utilitarisme sebagaimana dikemukakan Hume, Bentham dan Mill. Rawls berpendapat bahwa dalam masyarakat yang diatur menurut prinsip-prinsip utilitarisme, orang-orang akan kehilangan harga diri, lagi pula bahwa pelayanan demi perkembangan bersama

akan lenyap. Rawls juga berpendapat bahwa teori ini lebih keras dari apa yang dianggap normal oleh masyarakat. Memang boleh jadi diminta pengorbanan demi kepentingan umum, tetapi tidak dapat dibenarkan bahwa pengorbanan ini pertama-tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang beruntung dalam masyarakat. Menurut Rawls, situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. Pertama, situasi ketidaksamaan menjamin *maximum minimorum* bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. Kedua, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang, supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak. Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa program penegakan keadilan<sup>37</sup> yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari

---

<sup>37</sup> Al-Thahanawi, *Mu'jam al-Istihlaaat al-ulum wa al-funun*, Beirut; Daar al-marifat, 2005, Hlm. 479. Lihat juga Hasballah Thaib dan Zamakhsyari, *Tafsir Tematik Al-Qur'an*. Pustaka Bangsa, , 2007; Hlm. 239 menyatakan secara terminologis, adil berarti mempersamakan sesuatu dengan yang lain dari segi ukuran sehingga tidak menjadi berat sebelah.

kelompok beruntung maupun tidak beruntung. Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal pokok dalam kebutuhan hidup manusia di arahkan pada kepentingan golongan yang kurang beruntung. Artinya keadilan berdiri pada dua sebab yakni melaksanakan penilaian dan perbaikan atas tidak seimbangya kondisi hidup masyarakat melalui lembaga sosial, politik, kebudayaan atau ekonomi, kemudian keadilan berupaya memberikan pedoman dalam terbuatnya suatu kebijakana dalam hal memperjuangkan ketimpangan sosial yang dialami kaum lemah. Selanjutnya beliau menyimpulkan dua prinsip yaitu hak dan kebebasan seluas-luasnya dengan porsi yang sama bagi setiap manusia serta aturan mengenai kondisi ekonomi dan sosial yang tidak setara diupayakan untuk menguntungkan berbagai pihak, sehingga tersedia posisi dan jabatan bagi semua manusia di masyarakat. Kalimat “keuntungan semua orang” dan “sama-sama terbuka bagi semua orang”. Pengertian frasa-frasa itu secara lebih tepat yang akan mengarah pada rumusan kedua. Versi akhir dari dua prinsip tersebut diungkapkan dalam mempertimbangkan prinsip pertama.

Prinsip-prinsip tersebut menerapkan struktur dasar pada masyarakat. mereka akan mengatur penerapan hak dan kewajiban dan mengatur distribusi keuntungan sosial dan ekonomi. Sebagaimana diungkapkan dalam rumusan mereka, prinsip-prinsip tersebut menganggap bahwa struktur sosial dapat dibagi menjadi dua bagian utama, prinsip pertama diterapkan yang satu, yang kedua pada yang lain. Mereka membagi antara aspek-aspek sistem sosial yang

mendefinisikan dan menjamin kebebasan warganegara dan aspek-aspek yang menunjukkan dan mengukuhkan ketimpangan sosial ekonomi. Kebebasan dasar warga Negara adalah kebebasan politik (hak untuk memilih dan dipilih serta menduduki jabatan publik) bersama dengan kebebasan berbicara dan berserikat, kebebasan berkeyakinan dan kebebasan berpikir, kebebasan seseorang seiring dengan kebebasan mempertahankan hak milik (personal) dan kebebasan dari penangkapan sewenang-wenang sebagaimana didefinisikan oleh konsep *rule of law*. Kebebasan-kebebasan ini oleh prinsip pertama diharuskan setara, karena warga suatu masyarakat yang adil mempunyai hak-hak dasar yang sama. Prinsip kedua berkenaan dengan distribusi pendapatan dan kekayaan serta dengan desain organisasi yang menggunakan perbedaan dalam otoritas dan tanggung jawab, atau rantai komando. Sementara distribusi kekayaan dan pendapatan tidak perlu sama, harus demi keuntungan semua orang, dan pada saat yang sama, posisi-posisi otoritas dan jabatan komando harus bisa diakses oleh semua orang. Masyarakat yang menerapkan prinsip kedua dengan membuat posisi-posisinya terbuka bagi semua orang, sehingga tunduk dengan batasan ini, akan mengatur ketimpangan sosial ekonomi sedemikian hingga semua orang diuntungkan. Prinsip-prinsip ini ditata dalam tata urutan dengan prinsip pertama mendahului prinsip kedua. Urutan ini mengandung arti bahwa pemisahan dari lembaga-lembaga kebebasan setara yang diperlukan prinsip pertama tidak bisa dijustifikasi, atau digantikan dengan keuntungan sosial dan ekonomi yang lebih besar. Distribusi kekayaan dan pendapatan, serta hierarki otoritas, harus sejalan dengan kebebasan warga

Negara dan kesamaan kesempatan. Jelas bahwa prinsip-prinsip tersebut agak spesifik isinya, dan penerimaan mereka terletak pada asumsi-asumsi tertentu yang pada akhirnya harus dijelaskan. Teori keadilan tergantung pada teori masyarakat dalam hal-hal yang akan tampak nyata nanti. Sekarang, harus dicermati bahwa dua prinsip tersebut (dan hal ini berlaku pada semua rumusan) adalah kasus khusus tentang konsepsi keadilan yang lebih umum yang bisa dijelaskan bahwa semua nilai sosial–kebebasan dan kesempatan, pendapatan dan kekayaan dan basis-basis harga diri didistribusikan secara sama, kecuali jika distribusi yang tidak sama dari sebagian, atau semua, nilai tersebut demi keuntungan semua orang. Ketidakadilan adalah ketimpangan yang tidak menguntungkan semua orang. Tentu, konsepsi ini sangat kabur dan membutuhkan penafsiran. Sebagai langkah pertama, anggaplah bahwa struktur dasar masyarakat mendistribusikan sejumlah nilai-nilai primer, yakni segala sesuatu yang diinginkan semua orang yang berakal. Nilai-nilai<sup>38</sup> ini biasanya punya kegunaan, apa-pun rencana hidup seseorang. Sederhananya, anggaplah bahwa nilai-nilai primer utama pada disposisi masyarakat adalah hak dan kebebasan, kekuasaan dan kesempatan, pendapatan dan kekayaan. Hal-hal tersebut merupakan nilai-nilai sosial primer. Nilai-nilai primer lain seperti kesehatan dan kekuatan, kecerdasan dan imajinasi, hal-hal natural, kendati kepemilikan mereka dipengaruhi oleh struktur dasar, namun tidak langsung

---

<sup>38</sup> Satjipto Rahardjo, *Paradigma Hukum Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, Makalah Simposium Nasional Ilmu Hukum, Diselenggarakan Peserta Program Doktor Ilmu Hukum bekerjasama dengan FH UNDIP dan Pusat Kajian Hukum Indonesia Bagian Tengah, Semarang, 10 Pebruari 1998; Hlm. . 9 menegaskan bahwa yang dimaksud dengan nilai-nilai hukum adalah apa yang sebenarnya dijunjung tinggi dan ingin dicapai oleh masyarakat melalui tatanan hukum tertentu. Nilai terletak pada kawasan hakikat, hubungan manusia dan masyarakat atau dengan dunianya.

berada di bawah kontrolnya. Bayangkan tatanan hipotesis awal di mana semua nilai primer di distribusikan secara sama, semua orang punya hak dan kewajiban yang sama, pendapatan dan kekayaan dibagi sama rata. Kondisi ini memberikan standar untuk menilai perbaikan. Jika ketimpangan kekayaan dan kekuasaan organisasional akan membuat semua orang menjadi lebih baik daripada situasi asal hipotesis ini, maka mereka sejalan dengan konsepsi umum. Secara teoritis, mustahil bahwa dengan memberikan sejumlah kebebasan fundamental, mereka secara memadai dikompensasi capaian ekonomi dan sosialnya. Konsepsi keadilan umum tidak menerapkan batasan pada jenis ketimpangan apa yang diperbolehkan, hanya mengharuskan agar posisi semua orang bisa diperbaiki. Tidak perlu mengandaikan sesuatu yang amat drastis seperti persetujuan pada perbudakan. Bayangkan bahwa orang-orang justru menanggalkan hak-hak politik tertentu manakala keuntungan ekonomi signifikan dan kemampuan mereka untuk memengaruhi arus kebijaksanaan melalui penerapan hak-hak tersebut pada semua kasus akan terpinggir. Pertukaran jenis ini yang akan diungkapkan pada dua prinsip tersebut, setelah diurutkan secara serial mereka tidak mengizinkan pertukaran antara kebebasan dasar dengan capaian-capaian sosial dan ekonomi. Urutan secara serial atas prinsip-prinsip tersebut mengekspresikan pilihan dasar di antara nilai-nilai sosial primer. Ketika pilihan ini rasional, begitu pula pilihan prinsip-prinsip tersebut dalam urutan ini.

Keadilan sebagai *fairness* dikembangkan dalam banyak hal akan mengabaikan konsepsi umum tentang keadilan dan justru mengulas kasus

khusus dua prinsip dalam urutan. Keuntungan dari prosedur ini, bahwa sejak awal persoalan prioritas diakui, kemudian diciptakan upaya untuk menemukan prinsip-prinsip untuk mengatasinya. Orang digiring untuk memperhatikan seluruh kondisi di mana pengetahuan tentang yang absolute memberi penekanan pada kebebasan dengan menghargai keuntungan sosial dan ekonomi, sebagaimana didefinisikan oleh leksikal order dua prinsip tadi, akan jadi masuk akal. Apabila dicermati, urutan ini tampak ekstrim dan terlampaui spesial untuk menjadi hal yang sangat menarik, namun ada lebih banyak justifikasi daripada yang akan terlihat pada pandangan pertama, atau setidaknya seperti yang akan disebutkan. Selain itu, perbedaan antara hak-hak dan kebebasan fundamental dengan keuntungan sosial dan ekonomi menandai perbedaan di antara nilai sosial primer yang seharusnya dimanfaatkan. Perbedaan yang ada dan urutan yang diajukan hanya bersandar pada perkiraan. Namun penting untuk menunjukkan kalimat utama dari konsepsi keadilan yang masuk akal, dan dalam kondisi tertentu dua prinsip dalam tata urutan serial tersebut bisa cukup berguna. Kenyataan bahwa dua prinsip tersebut bisa diterapkan pada berbagai lembaga punya konsekuensi tertentu. Berbagai hal menggambarkan hal ini. Pertama, hak-hak dan kebebasan yang diacu oleh prinsip-prinsip ini adalah hak-hak dan kebebasan yang didefinisikan oleh aturan publik dari struktur dasar. Kebebasan orang ditentukan oleh hak dan kewajiban yang dibentuk lembaga-lembaga utama masyarakat. Kebebasan orang ditentukan oleh hak dan kewajiban yang dibentuk lembaga-lembaga utama masyarakat. Kebebasan merupakan pola yang pasti dari bentuk-bentuk

sosial. Prinsip pertama menyatakan bahwa seperangkat aturan tertentu, aturan-aturan yang mendefinisikan kebebasan dasar, diterapkan pada semua orang secara sama dan membiarkan kebebasan ekstensif yang sesuai dengan kebebasan bagi semua. Satu alasan untuk membatasi hak-hak yang menentukan kebebasan dan mengurangi kebebasan bahwa hak-hak setara sebagaimana didefinisikan secara institusional tersebut saling mencampuri. Hal lain yang harus diingat bahwa ketika prinsip-prinsip menyebutkan person, atau menyatakan bahwa semua orang memperoleh sesuatu dari ketidaksetaraan, acuannya person yang memegang berbagai posisi sosial, atau jabatan atau apapun yang dikukuhkan oleh struktur dasar. Dalam menerapkan prinsip kedua diasumsikan bahwa dimungkinkan untuk memberi harapan akan kesejahteraan pada individu-individu yang memegang posisi-posisi tersebut. Harapan ini menunjukkan masa depan hidup mereka sebagaimana dilihat dari status sosial mereka. Secara umum, harapan orang-orang representative bergantung pada distribusi hak dan kewajiban di seluruh struktur dasar. Ketika hal ini berubah, harapan berubah. Dapat diasumsikan bahwa harapan-harapan tersebut terhubung dengan menaikkan masa depan orang yang representative pada satu posisi, berarti kita meningkatkan atau menurunkan masa depan orang-orang representative di posisi-posisi lain. Hal ini bisa diterapkan pada bentuk-bentuk institusional, prinsip kedua (atau bagian pertamanya) mengacu pada harapan akan individu-individu representative. Kedua prinsip tersebut tidak bisa diterapkan pada distribusi nilai-nilai tertentu pada individu-individu tertentu yang bisa diidentifikasi oleh nama-nama pas mereka. Situasi di mana

seseorang mempertimbangkan bagaimana mengalokasikan komoditas-komoditas tertentu pada orang-orang yang membutuhkan yang diketahui tidak berada dalam cakupan prinsip tersebut. Mereka bermaksud mengatur tatanan institusional dasar, dan tidak boleh mengasumsikan bahwa terdapat banyak kesamaan dari sudut pandang keadilan antara porsi administratif berbagai nilai pada person-person spesifik dengan desain yang layak tentang masyarakat. Intuisi *common sense* mengenai porsi administratif mungkin merupakan panduan yang buruk bagi desain tata masyarakat. Sekarang prinsip kedua menuntut agar setiap orang mendapat keuntungan dari ketimpangan dalam struktur dasar. Berarti pasti masuk akal bagi setiap orang representative yang didefinisikan oleh struktur ini, ketika ia memandangnya sebagai sebuah titik perhatian, untuk memilih masa depannya dengan ketimpangan daripada masa depannya tanpa ketimpangan. Orang tidak boleh menjustifikasi perbedaan pendapatan atau kekuatan organisasional karena orang-orang lemah lebih diuntungkan oleh lebih banyaknya keuntungan orang lain. Lebih sedikit penghapusan kebebasan yang dapat diseimbangkan dengan cara ini.

Penerapan struktur dasar menggunakan prinsip utilitas akan memaksimalkan jumlah harapan orang-orang *representative* (ditekankan oleh sejumlah orang yang mereka wakili, dalam pandangan klasik), dan hal ini akan membuat pilihan mengganti sejumlah kerugian dengan pencapaian hal lain. Dua prinsip tersebut menyatakan bahwa semua orang mendapat keuntungan dari ketimpangan sosial dan ekonomi. Namun jelas bahwa ada banyak cara yang membuat semua orang bisa diuntungkan ketika penataan awal atas

kesetaraan dianggap sebagai standar. Bagaimana memilih di antara berbagai kemungkinan ini? Pada prinsipnya harus jelas sehingga dapat memberikan kesimpulan yang pasti.

#### **b) Filsafat Hukum Islam memandang teori Keadilan<sup>39</sup>**

Teori keadilan dijelaskan dalam Hukum Islam. Aspek ilahiyah, menjelaskan secara detil mengenai keadilan yang bersumber dari firman Allah di dalam Alquran. Di dalam Alquran, keadilan disebut lebih dari 1000 kali, terbanyak setelah Allah dan ilmu pengetahuan. Salah satu ayat yang menjelaskan tentang keadilan adalah firman Allah yang tertuang dalam Q.S Al-Maidah (5): 8 yang artinya “Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan.”

Konteks keadilan hukum yang diamanatkan Alquran, Nabi Muhammad SAW menegaskan adanya persamaan mutlak (egalitarisme absolut/*al-muawah al-mutlaqah*) di hadapan hukum syariat sebagaimana sabdanya:<sup>40</sup> yang artinya: “wahai manusia ketahuilah, sesungguhnya tuhan kalian adalah satu, bapak

---

<sup>39</sup>Jamaluddin Mahasari, *Pertanahan Dalam Hukum Islam*, Gama Media, Yogyakarta, 2008, h. 31.

<sup>40</sup>Ahmad bin Hanbal, *Musnad Ahmad*, Juz V, Dar al-Fikr, Beirut, t.th., h. 411.

kalian pun satu. Ketahuilah, tidak ada kelebihan dari orang Arab atas non Arab, orang non Arab atas orang Arab, ... kecuali karena ketakwaannya.”

Keadilan dalam hal ini tidak membeda-bedakan status sosial seseorang, apakah ia kaya atau miskin, pejabat atau rakyat jelata, dan tidak juga karena perbedaan warna kulit serta perbedaan bangsa dan agama, karena di hadapan hukum semuanya sama.

Konsep persamaan yang terkandung dalam keadilan tidak pula menutup kemungkinan adanya pengakuan tentang kelebihan dalam beberapa aspek, yang dapat melebihi seseorang karena prestasi yang dimilikinya. Tetapi kelebihan itu tidak akan menimbulkan perbedaan perlakuan hukum terhadap dirinya. Pengakuan adanya persamaan dinyatakan dalam Alquran sebagai “pemberian” Allah yang berimplikasi terhadap tingkah laku manusia, adalah sifat kemuliaan manusia (*al-karamah al-insaniah*).

Martabat dan hajat manusia dalam pandangan Alquran adalah sebagai anugerah Allah. Karena itu tidak ada satu kekuatan apa pun yang dapat merusak dan menghancurkannya, kecuali dengan ketentuan hukum yang telah ditetapkan Allah juga. Pengakuan tentang harkat dan kehormatan ini sekaligus memperkuat adanya kewajiban dalam hukum terhadap kejahatan atau pelanggaran, hukuman seimbang atau setimpal dengan kejahatan atau pelanggaran yang dilakukan.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup>Hasbi Hasan, *Respon Islam Terhadap Konsep Keadilan, dalam Suara Vildilag, Vol. II, No. 5, September 2004*, h. 124.

Keadilan hukum dalam Alquran tidak menyamakan hukum di antara orang kuat dan orang lemah, tetapi memiliki persepsi lain yang belum pernah ada sebelumnya, dan tidak dapat disamakan dengan sistem hukum mana pun.<sup>42</sup>

Konstitusi Islam mengatur hak dan kewajiban berdasarkan keadilan. Di antara konsep keadilan itu, antara lain:<sup>43</sup>

1. Setiap orang berhak mendapatkan perlindungan bagi kebebasan pribadinya;
2. Setiap orang berhak memperoleh makanan, perumahan, perkawinan, pendidikan, dan perawatan medis;
3. Setiap orang berhak mempunyai pikiran, mengemukakan pendapat dan kepercayaan selama ia masih berada dalam batas-batas yang ditetapkan hukum;
4. Semua orang sama kedudukannya dalam Islam;
5. Semua orang dengan kemampuan yang sama berhak atas kesempatan yang sama, dan penghasilan yang sama, tanpa membedakan agama, etnis, asal usul dan sebagainya;
6. Setiap orang yang dianggap tidak bersalah sampai akhirnya dinyatakan bersalah oleh pengadilan, dan beberapa hak dan kewajiban yang menyambut

---

<sup>42</sup>Muhammad Abu Zahrah, *Tanzim al-Islam li al-Mujtama'*. Diterjemahkan oleh Shadiq Nur Rahmat, Pustaka Firdaus, Jakarta, 1994, h. 29.

<sup>43</sup>Ziauddin Sardar, *Islamic Futures: The Shape of Ideas to Come*. Diterjemahkan Rahman Astuti dengan judul *Masa Depan Islam*, Bandung, Pustaka, 1987, h. 385-386.

beberapa aspek sosial, politik, ekonomi, pertahanan, keamanan dan sebagainya.

Keadilan diungkapkan oleh Alquran antara lain dengan kata-kata *al-‘adl*, *al-qist*, *al-mizan*, dan dengan menafikan kezaliman, walau pun pengertiannya tidak selalu menjadi antonim kezaliman. *‘Adl* yang berarti “sama,” memberi kesan adanya dua pihak atau lebih, karena jika hanya satu pihak, tidak akan terjadi “persamaan.”

*Qist* arti asalnya adalah “bagian” (yang wajar dan patut). Ini tidak harus mengantarkan adanya “persamaan.” Bukankah “bagian” dapat saja diperoleh oleh satu pihak? Karena itu kata *qist* lebih umum daripada kata *‘adl*, dan karena itu pula ketika Alquran menuntut seseorang untuk berlaku adil terhadap dirinya sendiri, kata *qist* itulah yang digunakannya<sup>44</sup> seperti terungkap dalam QS. Al-Nisa (4): 135 yang artinya “Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi Karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu. jika ia Kaya ataupun miskin, Maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu Karena ingin menyimpang dari kebenaran. dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, Maka Sesungguhnya Allah adalah Maha mengetahui segala apa yang kamu kerjakan.”

---

<sup>44</sup>M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur’an.*, Mizan, Bandung, 1996, h. 111.

*Mizan* berasal dari akar kata *wazn* yang berarti timbangan. Karena itu, *mizan*, adalah alat untuk menimbang. Namun dapat juga berarti keadilan, karena bahasa seringkali menyebut “alat” untuk makna “hasil penggunaan alat itu.”<sup>45</sup>

Keadilan yang dibicarakan dan dituntut oleh Alquran amat beragam, tidak hanya pada proses penetapan hukum atau terhadap pihak yang bertikai, tetapi Alquran juga menuntut keadilan terhadap diri sendiri. Hal yang sama juga ketika Alquran menunjuk Zat Allah yang memiliki sifat adil, kata yang digunakan-Nya hanya *al-qist*. (QS Ali Imran: 18).

Kata '*adl*' yang dalam berbagai bentuknya terulang 28 kali dalam Alquran, tidak satu pun yang dinisbatkan kepada Allah menjadi sifat-Nya. Di sisi lain, beragam aspek dan objek keadilan telah dibicarakan oleh Alquran, pelakunya pun demikian. Keragaman itu mengakibatkan keragaman makna keadilan. Dalam hal ini ada empat makna keadilan yang diungkapkan Alquran:<sup>46</sup> Adil dalam arti sama atau persamaan yaitu persamaan dalam hak, seperti yang diungkapkan dalam QS al-Nisa: 58

.....إِذَا قُلْتُمْ لِلرَّجُلِ أَنْ يَتَّخِذْ مِنْكُمْ حَكَمًا فَاتَّقُوا اللَّهَ ۚ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ..... (“.....apabila kamu memutuskan perkara di antara manusia, maka hendaklah engkau memutuskannya dengan adil...”). Kata adil dalam ayat ini bila diartikan “sama”- hanya mencakup sikap dan perlakuan hakim pada saat proses pengambilan keputusan. Ayat ini

<sup>45</sup>*Ibid.*, h. 112.

<sup>46</sup>*Ibid.*



menuntun sang hakim untuk menempatkan pihak-pihak yang bertikai di dalam posisi yang sama, dan bukan mempersamakan apa yang mereka terima dari keputusan hakim.

Adil dari arti seimbang. Keseimbangan ditemukan pada suatu kelompok yang di dalamnya terdapat beragam bagian yang menuju satu tujuan tertentu, selama syarat dan kadar tertentu terpenuhi oleh setiap bagian. Dengan terhimpunnya syarat itu, kelompok itu dapat bertahan dan berjalan memenuhi tujuan kehadirannya, seperti diisyaratkan QS al-Infithar (82): 6-7 yang artinya (6) wahai manusia, apakah yang memperdayakan kamu berbuat durhaka terhadap Tuhanmu yang Maha Pemurah? (7) Yang menciptakan kamu lalu menyempurnakan kejadianmu, dan mengadilkan kamu (menjadikan susunan tubuhmu seimbang)”.

Adil adalah perhatian terhadap hak-hak individu dan memberikan hak-hak itu kepada setiap pemiliknya. Pengertian inilah yang didefinisikan dengan “menempatkan sesuatu pada tempatnya” atau “memberi pihak lain haknya melalui jalan yang terdekat.”

Adil yang dinisbatkan kepada ilahi. Adil di sini berarti memelihara kewajaran atas berlanjutnya eksistensi, tidak mencegah kelanjutan eksistensi dan perolehan rahmat sewaktu terdapat banyak kemungkinan untuk itu.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup>*Ibid*, h 114 - 116

Konsep hukum dalam Alquran bertumpu pada prinsip keadilan. Keadilan tersebut bersumber dari Tuhan yang Maha Adil. Karena pada hakekatnya Allah yang menegakkan keadilan (*qaiman bi al-qist*), sehingga harus diyakini bahwa Allah tidak berlaku aniaya (zalim) kepada hamba-hambaNya. Karena itu, setiap perbuatan manusia akan dipertanggung jawabkan kepada Allah pada hari keadilan. Adil dalam pengertian persamaan (*equality*), yaitu persamaan dalam hak, tanpa membedakan siapa, dan dari mana orang yang diserakan menegakkan keadilan.<sup>48</sup>

Teori keadilan dalam filsafat hukum Islam, relevan digunakan dalam penelitian ini karena bagaimanapun juga hukum yang hakiki adalah hukum Allah SWT sebagaimana firman Allah dalam QS. Al-Maidah (5): 50 yang artinya ” Apakah mereka –berpaling dari hukum engkau- lalu mencari hukum Jahiliyah. Dan tidak ada yang lebih baik hukumnya selain dari Allah bagi kaum yang memandang sesuatu dengan penuh keyakinan”

## 2. *Middle Theory*

### 1) *Teori Good Corporate Governance (GCG)*

Midle theory yang digunakan dalam penulisan disertasi ini adalah **Teori *Good Corporate Governance (GCG)***. Penggunaan teori *good corporate governance (GCG)* sebagai pisau analisis untuk mencari dan menemukan jawaban terhadap masalah dalam disertasi ini antara lain berkaitan dengan

---

<sup>48</sup>Hasbi Hasan, *Op.Cit*, h. 122.

tujuan menakar keseimbangan antara kewenangan pemerintah dan perusahaan (PTPN) 2 untuk menjamin kelangsungan eksistensinya dengan pertanggungjawabannya kepada publik dan/ atau *stakeholders*. GCG menurut *The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*<sup>49</sup> yaitu organisasi ekonomi internasional di Eropa GCG adalah rangkaian tata tertib yang mengatur hubungan pekerjaan sesuai hierarkinya baik kedalam maupun keluar yang berkaitan dengan pelaksanaan tanggungjawab. H.D Stout sebagaimana dikutip Ridwan HR berpendapat bahwa kewenangan merupakan peraturan dalam wilayah hukum publik yang ditujukan untuk mengontrol subyek hukum tersebut terkait dengan distribusi pelaksanaan kekuasaan pemerintahan. Bertolak dari konsep di atas, dalam konsep kewenangan terkandung aturan hukum dan hubungan hukum itu sendiri.<sup>50</sup> A. Syafruddin menyatakan bahwa kewenangan ialah kekuasaan dari Undang-undang, sedangkan wewenang ialah bagian dalam kekuasaan tersebut. Dalam kewenangan selalu terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegheden*) yang meliputi hukum publik dan juga pemerintahan untuk membuat keputusan dalam rangka menjalankan tugas yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>51</sup> Dalam *kamus* kewenangan atau *authority* mempunyai arti sebagai

---

<sup>49</sup> Edi Wibowo, Tomo HS dan Hessel Nogi ST, *Memahami Good Government & Good Corporate Governance*, PT. Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI) Jakarta, 2004, Hlm. 3.

<sup>50</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008; Hlm. 110. Lihat Juga Salim HS, *Penerapan Teori Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013; Hlm. 183.

<sup>51</sup> Ateng Syafruddin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro-Justisia, Ed. IV, Univ. Parahyangan, Bandung, 2000; Hlm. 22

hak untuk melakukan penegakkan hukum, secara tertib dalam memerintahkan memutuskan, mengendalikan wilayah hukum tertentu dengan kekuasaan”.<sup>52</sup>

Penjelasan Pasal 5 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (UU 19/2003) ditegaskan bahwa *good corporate governance* memuat antara lain prinsip transparansi, kemandirian, kewajaran, dan pertanggungjawaban. Sedangkan cita-cita dari pendirian BUMN antara lain :

- a) Memberikan manfaat bagi perkembangan ekonomi nasional
- b) Memberikan untung;
- c) Memberikan manfaat secara umum dalam menyediakan barang dan/ atau jasa yang berkualitas bagi masyarakat;
- d) menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat *dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi*;
- e) turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Mencermati prinsip-prinsip *good corporate governance* sebagaimana penjelasan Pasal 5 Ayat (3) UU 19/2003 tentang BUMN yaitu transparansi, kemandirian, pertanggungjawaban, kewajaran serta maksud atau tujuannya, maka untuk dapat mengimplementasikannya dalam rangka menemukan solusi atas permasalahan yang diteliti perlu kewenangan dan kekuasaan Negara atau

---

<sup>52</sup> Henry Camppbell Black, *Black's Law Dictionery*, Amerika Serikat West Publishing Co, 1978; Hlm. 121.

pemerintah,<sup>53</sup> sehingga dapat terlaksananya peralihan hak atas tanah bekas areal PTPN II yang berkepastian hukum.<sup>54</sup> Berkaitan dengan tata laksana peralihan hak atas tanah bekas areal HGU PTPN II/Persero, yang tidak mendapat perpanjangan HGU-nya dan belum dilepaskan dari aset negara kepada masyarakat yang menduduki/ mengusahainya merupakan suatu bentuk lain dari cermin tata laksana pelayanan umum yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (UU 28/1999). Pasal 3 menegaskan asas-asas penyelenggaraan negara yang berkepastian hukum, tertib dalam melakukan penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, penempatan sesuai porsinya, profesional, dan dapat dipertanggungjawabkan. Pengelolaan pelayanan umum juga ada di dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum jo. Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintahan kepada Masyarakat jo. Inpres Nomor. 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang mensyaratkan adanya pelaporan kepada Presiden Indonesia terkait pelaksanaan pekerjaannya.

---

<sup>53</sup> Muh. Yamin, *Naskah Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Keempat, GHlm.ia Indonesia, Jakarta; 1982, Hlm. 128 menegaskan bahwa di dalam susunan Negara yang demokratis dibutuhkan pemencaran kekuasaan pemerintahan bagian pusat sendiri (horizontal) dan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah; Lihat juga A. Hamid S. Atamimi, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta, 1992, Hlm.8 menyatakan bahwa Negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaannya dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.

<sup>54</sup> HL.A. Manan, *Penerapan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Cetakan-I, Kencana, Jakarta, 2014, Hlm. 105 menyatakan bahwa kepastian hukum yaitu asas dalam Negara hukum yang meletakkan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai dasar dalam setiap kebijakan dan tindakan.

Mencermati dan memaknai definisi pelayanan umum di atas perlu mempelajari/memahami rekomendasi-rekomendasi dari Komisi Hukum Nasional (KHN) tentang Kebijakan Reformasi Hukum yang menegaskan:

”Pelayanan Publik tidak hanya meliputi kebutuhan masyarakat dalam hal pelayanan penyelesaian sengketa oleh badan peradilan, tetapi meluas kepada hak-hak warga masyarakat untuk berkembang. Hak-hak tersebut meliputi hak pendidikan, kebutuhan ekonomi, dan kebutuhan jaminan hidup di masa yang akan datang. Indonesia harus benar-benar berupaya menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat. Setiap pejabat publik harus menjalankan kewajibannya untuk memberikan pelayanan publik dengan sebaik-baiknya. Hak-hak sipil yang telah dijamin oleh konstitusi dan berbagai peraturan perundang-undangan harus dipenuhi oleh negara”.<sup>55</sup>

Dilihat dari sisi tanggung jawab maka pelayanan publik dibagi dalam 2 (dua) kelompok yaitu *state based* dan *community based*. *State based* adalah tanggung jawab pemerintah untuk memberikan pelayanan publik, sedangkan *community based* merupakan pelayanan publik yang diserahkan kepada suatu badan usaha.<sup>56</sup> Berkaitan dengan tema permasalahan yang akan dikaji, perlu ditegaskan bahwa kepastian atas hukum yang dimaksudkan di sini adalah dalam rangka menemukan jawaban terhadap kepastian atas penguasaan tanah bekas areal HGU PTPN II yang tidak diperpanjang ijinnya, dan belum dilepaskan dari kekayaan negara. Sehingga keseimbangan antara kewenangan bertindak pemerintah dan/ atau PTPN II terkait sikap menerima atau

---

<sup>55</sup> Komisi Hukum Nasional RI, *Kebijakan Reformasi Hukum* (Suatu Rekomendasi), Cet. Pertama, KHN-RI, Jakarta; Desember 2003, Hlm. 33

<sup>56</sup> *Ibid.*,

menolaknya para masyarakat terhadap kebijakan yang ada, dalam menjamin keberlangsungan eksistensi dan pertanggungjawabannya terhadap publik dan/atau *stakeholders*. Dengan kata lain, analisis ini bertujuan mencari, mengadopsi harapan atau keinginan masyarakat untuk terwujudnya kedamaian di dalam menjalani aktifitasnya, sekaligus tegaknya hukum sesuai ketentuan yang ada atas peristiwa konkret. Karena dan tidak boleh ada penyimpangan (*fiat justitia et pereat mundus* yakni hukum harus ditegakkan meskipun langit akan runtuh)<sup>57</sup> dalam penerapannya, sehingga berbagai masalah yang terjadi, yang telah banyak memakan korban harta bahkan jiwa dapat terselesaikan secara damai dan berkeadilan. Dalam konteks ini, menarik mencermati pendapat Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa untuk menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern memerlukan 3 (tiga) elemen kesepakatan (*consensus*) yaitu :<sup>58</sup>

- a) Mengenai tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).
- b) Mengenai *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*).
- c) Mengenai bentuk lembaga-lembaga dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

---

<sup>57</sup> Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, Ed. 1, Cet. 1, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 131.

<sup>58</sup> Jimly Assiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Cet. Pertama, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, Hlm. 7.

Kekuasaan berpengaruh pada pergaulan hukum. Kekuasaan berkekuatan hukum apabila telah disahkan oleh aturan hukum (*rechtskracht*).<sup>59</sup> Kekuasaan ialah kemampuan seseorang untuk melakukan keinginannya berdasarkan kemampuan fisik, psikologis atau intelektualnya walaupun banyak yang menentang.<sup>60</sup> Kekuasaan seorang tersebut akan semakin kokoh apabila didukung dengan adanya pendukung yang setia. Negara hukum menginginkan kewenangan penguasa memiliki dasar hukum jelas yang berwujud hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Selain itu dalam memerintah negara diharapkan menjadi Lembaga yang berdiri ditengah, tidak berat sebelah dan mengutamakan kepentingan umum.<sup>61</sup> Kalimat “*demi kepentingan umum*” terkadang menjadi dalih politik pemerintah negara, untuk membenarkan kewenangannya agar masyarakat mematuhi keinginan negara.<sup>62</sup> P.M. Hadjon berpendapat bahwa perlindungan bagi rakyat atas kebijakan pemerintahan didasari oleh dua prinsip, yakni prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum.<sup>63</sup> Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan dari pada negara hukum.<sup>64</sup> Sebaliknya didalam negara totaliter tidak ada tempat bagi hak asasi manusia, keberadaan suatu peraturan atau kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan

---

<sup>59</sup> S.F.Marbun, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, Hlm 45.

<sup>60</sup> *Ibid.*,

<sup>61</sup> Arief Budiman, *Teori Negara, Negara Kekuasaan dan Ideologi*, (Jakarta PT. Gramedia Pustaka, Utama), 1996, Hlm.1, dikutip dari Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Hlm.1.

<sup>62</sup> *Ibid.*, Hlm.1-2.

<sup>63</sup> Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, Hlm.71.

<sup>64</sup> *Ibid.*,

kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*) dari pemerintah yang dikenal dengan istilah *freies Ermessen*.<sup>65</sup> Karenanya sebelum menjelaskan peraturan kebijakan, terlebih dahulu dikemukakan mengenai *freies Ermessen* ini.<sup>66</sup> *Freies Ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga dan mempertimbangkan sesuatu.<sup>67</sup> Dalam Pemerintahan *freies Ermessen* (*diskresionare power*) diartikan sebagai salah satu sarana yang dapat memberikan ruang gerak bagi Pemerintah administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada Undang-undang.<sup>68</sup>

Nana Saputra menegaskan bahwa suatu kemerdekaan yang diberikan kepada sarana administrasi negara adalah dengan tetap mengutamakan tercapainya tujuan (*doelmatigheid*) dibandingkan aturan hukum.<sup>69</sup> atau kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum.<sup>70</sup> Keputusan pemerintah akan mengutamakan pencapaian tujuan atau sasarannya (*doelmatigheid*) dibandingkan aturan hukum berlaku (*rechtmatigheid*).<sup>71</sup> Dalam negara hukum, *freies Ermessen* dapat digunakan dengan Batasan

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, Hlm.72

<sup>66</sup> *Ibid.*,

<sup>67</sup> *Ibid.*,

<sup>68</sup> Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan*, Materi Hukum Tertulis Nasional, Disertasi (Bandung) Universitas Padjadjaran, 1996, Hlm.205.

<sup>69</sup> Ridwan HR, *Op.cit.* Hlm.170

<sup>70</sup> *Ibid.*,

<sup>71</sup> Bachsan Mustafa, *Op.cit.*, Hlm.5.

tertentu. Sjahran Basah mengemukakan bahwa unsur-unsur *freies Ermessen* di negara hukum adalah :<sup>72</sup>

- a) bertujuan menjalankan tugas pelayanan publik.
- b) Kebijakan aktif dari administrasi negara.
- c) Kebijakan yang sesuai hukum.
- d) kebijakan diputuskan atas inisiatif sendiri.
- e) Kebijakan yang diambil untuk menyelesaikan masalah yang darurat.
- f) Kebijakan tersebut harus dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yamng Maha Esa ataupun secara hukum.

Negara *Welfare state* (*Fungsi Negara yang bertujuan untuk memelihara kehidupan atau menciptakan syarat - syarat kehidupan sejahtera bagi anggota masyarakat negara yang bersangkutan secara menyeluruh dan terus-menerus*) asas legalitas kurang memadai untuk dapat memberikan pelayanan dalam kepentingan masyarakat yang berkembang pesat sejalan dengan perkembangan ilmu dan teknologi.<sup>73</sup> Menurut Laica Marzuki, *Freies Ermessen* merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan tata usaha negara terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks.<sup>74</sup> *Freies Ermessen*

---

<sup>72</sup> Sjahran Basah, *Op.cit*, Hlm.151.

<sup>73</sup> Charlie Rudyat, *Kamus Hukum*, Hlm.433.

<sup>74</sup> Laica Marzuki, *Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsrage) Hakikat serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan*, Makalah pada Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara. Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang, 26-31 Agustus 1996, Hlm.7,

merupakan hal yang tidak terelakkan dalam tatanan tipe negara kesejahteraan modern, terutama menjelang akhir abad XX ini. Era Globalisasi sesudah tahun 2000 menjadikan *Freies Ermessen* melekat pada jabatan publiknya.<sup>75</sup> Di dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, *Freies Ermessen* dilakukan oleh administrasi negara dalam hal-hal sebagai berikut :<sup>76</sup>

- a) Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian *in konkrito* terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera. Misalnya dalam menghadapi suatu bencana alam ataupun wabah penyakit menular, maka aparat pemerintah harus segera mengambil tindakan yang menguntungkan bagi negara maupun bagi rakyat, tindakan mana semata-mata timbul atas prakarsa sendiri.
- b) Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya, dalam pemberian izin berdasarkan Pasal 1 HO, setiap pemberi izin bebas untuk menafsirkan pengertian “menimbulkan keadaan bahaya” sesuai dengan situasi dan kondisi daerah masing-masing.

Pemerintah memang memiliki kekuasaan yang bebas atau *Freies Ermessen*, namun pelaksanaannya harus sesuai aturan hukum tertulis ataupun tidak tertulis. Muchsan membuat pembatasan penggunaan *Freies Ermessen* sebagai berikut :<sup>77</sup>

- a) Penggunaan *Freies Ermessen* tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif).
- b) Penggunaan *Freies Ermessen* hanya ditujukan demi kepentingan umum

---

<sup>75</sup> *Ibid.*,

<sup>76</sup> Muchsan, *Beberapa ...*, Hlm.27-28.

<sup>77</sup> *Ibid.*, Hlm.28

Sjachran Basah mengatakan penggunaan kekuasaan itu harus dapat dipertanggungjawabkan kepada Tuhan berpatokan pada keadilan dan kebenaran, fokus pada kepentingan umum untuk menjaga persatuan dan kesatuan negara.<sup>78</sup> beliau menyebutkan dua Batasan kekuasaan yakni batas atas dan batas bawah.<sup>79</sup> Batas atas dimaksudkan ketaat-asasan ketentuan perundang-undangan berdasarkan asas taat-asas, yaitu peraturan yang tingkat derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkat derajatnya lebih tinggi.<sup>80</sup> Sedangkan batas-batas bawah ialah peraturan yang dibuat atau sikap tindak administrasi negara (baik aktif maupun pasif), tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga.<sup>81</sup> Dapat ditambahkan bahwa *Freies Ermessen* itu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.<sup>82</sup> Dalam ilmu Hukum Administrasi Negara, *Freies Ermessen* ini diberikan hanya kepada pemerintah atau administrasi negara baik untuk melakukan tindakan-tindakan biasa maupun tindakan hukum, dan ketika *Freies Ermessen* ini diwujudkan dalam instrumen yuridis yang tertulis, jadilah ia sebagai peraturan kebijakan.<sup>83</sup> Sebagai sesuatu yang lahir dari *Freies Ermessen* dan yang hanya diberikan kepada pemerintah atau administrasi negara, kewenangan pembuatan peraturan kebijakan itu inheren pada pemerintahan (*inherent aan het bestuur*).<sup>84</sup>

---

<sup>78</sup> Sjachran Basah, *eksistensi,...*, *Loc.Cit*, Hlm.151,

<sup>79</sup> *Ibid.*, Hlm.173

<sup>80</sup> *Ibid.*,

<sup>81</sup> Sjachran Basah, *Perlindungan.....*, *Op.cit*, hlm.4-5.

<sup>82</sup> *Ibid.*, hlm.173

<sup>83</sup> A.M. Donner, *Op.cit*, hlm.134

<sup>84</sup> *Ibid.*, hlm.174

## 2) Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum di Indonesia menjadi sangat penting, hal tersebut dikarenakan pelaksanaan hukum (*law enforcement*) merupakan salah satu bagian politik hukum terkait pembuatan hukum, penegakan hukum, pembinaan kesadaran dan pengawasan pelaksanaan hukum.<sup>85</sup> Penegakan hukum berupaya melakukan pengadaan sarana pengadilan untuk melaksanakan dan melindungi tujuan, cita-cita serta harkat dan martabat masyarakat terkait kinerja penegak hukum.<sup>86</sup> Hukum tertulis (*wet*) maupun yang tidak tertulis (*recht*) terdiri atas berbagai kaidah yang berbeda-beda dan penggunaan dari keduanya di dalam praktek sehari-hari bercampur aduk.<sup>87</sup> Kaidah-kaidah itu mewujudkan aturan-aturan hukum.<sup>88</sup> Proses penerapan kaidah hukum pada suatu aturan hukum akan selalu terjadi karena hukum selalu bergerak.<sup>89</sup> Perubahan akan terjadi terus menerus selama aturan tersebut masih dilaksanakan.<sup>90</sup> Tan Kamello menerangkan, kepastian hukum (*certainty*) dalam Undang-undang mencakup dua hal yaitu, kepastian hukum dalam perumusan norma digunakan agar tidak bertentangan satu dengan yang lainnya serta kepastian hukum yang berlaku pada saat norma-norma dan prinsip-prinsip hukum menurut undang-undang

---

<sup>85</sup> M. Solly Lubis, 1989, *Serba-Serbi Politik Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hlm.187-188.

<sup>86</sup> M. Solly Lubis, 1988, *Sistem Nasional Sebuah Pengantar Studi Dengan Pendekatan Sistem Dan Pandangan Konseptual Strategis*, USU Press, Hhm.113.

<sup>87</sup> Darwinsyah Minin dan Oloan Sitorus, *Membangun Teori Hukum Indonesia*, Cetakan Kedua, Percetakan Virgo, 2010, Hlm. 3.

<sup>88</sup> *Ibid.*,

<sup>89</sup> *Ibid.*,

<sup>90</sup> J.J.HLM. Bruggink, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Hlm. 141.

tersebut dilaksanakan.<sup>91</sup> Menurut J.J.H. Bruggink hukum akan berfungsi dalam masyarakat sebagai sarana untuk pendistribusian hak dan kewajiban masyarakat, memberikan petunjuk arah kepada tuntutan yang dapat dilaksanakan oleh anggota masyarakat.<sup>92</sup> Fungsi lain dari hukum adalah sebagai pedoman pendistribusian wewenang, untuk mengambil keputusan mengenai soal publik, soal umum.<sup>93</sup> Hukum menunjukkan jalan keluar untuk penyelesaian pertentangan.<sup>94</sup> Merujuk apakah hukum benar terlaksana atau tidak (*gelding*) dalam masyarakat, dapat di lihat dari tiga kaidah dibawah ini, yaitu :<sup>95</sup>

- a) Kaidah hukum yuridis, jika penentuannya didasarkan pada kaedah yang lebih tinggi tingkatnya (Hans Kelsen) atau dibentuk menurut cara-cara yang telah ditetapkan (W. Zevenbergen)
- b) Kaidah hukum sosiologis, jika berlakunya kaidah dilakukan oleh penguasa meskipun tidak diterima oleh masyarakat (teori kekuasaan) atau karena diterima dan diikuti oleh anggota masyarakat (teori pengakuan)
- c) Kaidah hukum filosofis karena sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi

Dalam suatu masyarakat terdapat aturan tingkah laku yang berlaku untuk anggota kelompok yang bersangkutan.<sup>96</sup> Mengikuti aturan hukum berdasarkan pilihan sendiri, bahwa aturan itu benar adalah suatu penilaian pribadi terhadap aturan itu dan aturan itu dianggap sebagai suatu pedoman tingkah laku.<sup>97</sup>

Mengenai hal ini secara umum dapat diterima bahwa kebebasan memilih

---

<sup>91</sup> Tan Kamelo, *Hukum Jaminan Fidusia*, Alumni, Bandung, 2004, Hlm. 117.

<sup>92</sup> Satjipto Raharjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Garis Aksara, Bandung, Hlm. 379-382.

<sup>93</sup> *Ibid.*,

<sup>94</sup> *Ibid.*,

<sup>95</sup> Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, 1982, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, CV. Rajawali, Jakarta, Hlm. 13.

<sup>96</sup> *Ibid.*,

<sup>97</sup> N.E. Algra, 1981, *Mula Hukum, Beberapa Bab Mengenai Hukum dan Ilmu untuk Pendidikan*, Binacipta, Jakarta, Hlm. 55.

mentaati terhadap ketentuan yang bersifat mengatur atau pelengkap atau hukum privat yaitu ketentuan yang mengatur kepentingan antar perorangan. Sedangkan yang sifatnya memaksa (hukum publik), tidak diberikan kebebasan, sehingga ditaatinya karena adanya paksaan dari penguasa atau karena ada sanksinya.<sup>98</sup> Pejabat TUN harus taat hukum dalam membuat Keputusan Tata Usaha Negara yang menyangkut masyarakat umum (publik) sehingga keputusan tersebut dapat diterima dan dipertanggungjawabkan.<sup>99</sup> H.L.A. Hart berpendapat mengenai kepastian hukum dalam undang-undang, bahwa kadang-kadang kata-kata dalam sebuah undang-undang dan apa yang diperintahkan undang-undang tersebut dalam suatu kasus tertentu bisa jadi jelas sekali, namun terkadang mungkin ada keraguan terkait dengan penerapannya.<sup>100</sup> Keraguan itu terkadang dapat diselesaikan melalui interpretasi atas peraturan hukum lainnya. Hal inilah menurut H.L.A Hart salah satu contoh ketidakpastian (*legal uncertainty*) hukum.<sup>101</sup> Kepastian hukum sangat diperlukan untuk menjamin ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat karena kepastian hukum mempunyai sifat yaitu adanya paksaan berupa sanksi dari penguasa yang bertugas mempertahankan dan membimbing masyarakat agar melaksanakan hukum sesuai aturannya.<sup>102</sup> Kepastian hukum ditujukan pada sikap lahir manusia, yang tidak mempersoalkan apakah sikap bathin itu baik atau buruk dan yang diperhatikan adalah bagaimana perbuatan

---

<sup>98</sup> Muzakkir Abubakar, 1994. "Memahami Hukum Sebagai Suatu Ilmu Yang Bernilai (Suatu Tinjauan Secara Filosofis dan Sosiologi)", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 7 Edisi April, F.HLM. Unsyiah, Darussalam - Banda Aceh, Hlm. 46.

<sup>99</sup> *Ibid.*,

<sup>100</sup> H.L.A Hart, *The Concept of Law*, (New York: Clarendon Press-Oxford, 1997) diterjemahkan oleh M. Khozim, *Konsep Hukum*, Nusamedia, Bandung, 2010, Hlm. 230.

<sup>101</sup> *Ibid.*,

<sup>102</sup> R.Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, Hlm.29.

lahiriahnya.<sup>103</sup> Kepastian hukum tidak memberi sanksi kepada seseorang yang mempunyai sikap bathin yang buruk, akan tetapi yang diberi sanksi adalah perwujudan dari sikap bathin yang buruk tersebut atau menjadikannya perbuatan yang nyata atau konkrit.<sup>104</sup> Jika terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, maka keadilan yang akan diutamakan.<sup>105</sup> Alasannya adalah bahwa keadilan pada umumnya lahir dari hati nurani si pemberi keadilan, sedangkan kepastian hukum lahir dari sesuatu peristiwa (hukum) yang konkrit.<sup>106</sup>

Berdasarkan uraian mengenai kepastian hukum di atas dan sejalan dengan tujuan penelitian disertasi ini yakni mencari dan menemukan rekonstruksi ideal kepemilikan areal tanah bekas HGU PTPN II (Persero) yang tidak diperpanjang haknya dan belum memperoleh ijin penghapusan aset Negara, menjadi urgens bagi penegak hukum dan masyarakat untuk mentaati aturan hukum, sehingga tujuan hukum yang hakiki, antara lain untuk menciptakan dan memelihara kerukunan dan/atau perdamaian dalam pergaulan hidup masyarakat dapat terealisasi dengan baik.

---

<sup>103</sup> *Ibid.*,

<sup>104</sup> *Ibid.*,

<sup>105</sup> Zulfi Diane Zaini, *Independensi Bank Indonesia dan Penyelesaian Bank Bermasalah*, Keni Media, Jakarta, 2012, Hlm. 42

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

### 3. *Apply Theory*

#### 1) **Teori Hukum Progresif**

Produk hukum memiliki isi yang ditentukan oleh kepentingan kelompok penguasa.<sup>107</sup> Oleh karena itu, setiap upaya melahirkan hukum-hukum yang berkarakter responsif harus dimulai dari upaya demokratisasi dalam kehidupan politik.<sup>108</sup> Hukum progresif adalah bagian dari proses pencarian kebenaran (*searching for the truth*) yang yang dapat dipandang sebagai konsep mencari jati diri, bertolak dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum dimasyarakat, berupa ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegakan hukum dalam *setting* Indonesia akhir abad ke-20.<sup>109</sup> Hukum progresif mengutamakan manusia. Hukum ini memadukan antara peraturan dan sikap penegak hukum didalam masyarakat. Disinilah arti penting pemahaman gagasan hukum progresif, bahwa konsep “hukum terbaik” mesti diletakkan dalam konteks keterpaduan yang bersifat utuh (*holistik*) dalam memahami problem-problem kemanusiaan. Dengan demikian, gagasan hukum progresif tidak semata-mata hanya memahami sistem hukum pada sifat yang dogmatic, selain itu juga aspek perilaku sosial pada sifat yang empirik. Sehingga diharapkan melihat problem kemanusiaan secara utuh berorientasi keadilan substantif. Hukum progresif menolak segala anggapan bahwa institusi hukum sebagai institusi yang final dan mutlak, sebaliknya hukum progresif

---

<sup>107</sup> *Op.cit.*, Ridwan HR, Hlm. 168

<sup>108</sup> *Ibid.*,

<sup>109</sup> *Ibid.*,

percaya bahwa institusi hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*). Anggapan ini dijelaskan oleh Satjipto Rahardjo sebagai berikut :<sup>110</sup>

“Hukum progresif tidak memahami hukum sebagai institusi yang mutlak secara final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran yang demikian itu, hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi. Hukum adalah institusi yang secara terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan disini bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain. Inilah hakikat “hukum yang selalu dalam proses menjadi (*law as a process, law in the making*).”

Hukum akan tampak selalu bergerak, berubah, mengikuti dinamika kehidupan manusia. Akibatnya hal ini akan mempengaruhi pada cara berhukum manusia, yang tidak akan sekedar terjebak dalam ritme “kepastian hukum”, *status quo* dan hukum sebagai aturan yang final, melainkan suatu kehidupan hukum yang selalu mengalir dan dinamis baik itu melalui perubahan-undang maupun pada kultur hukumnya. Pada saat kita menerima hukum sebagai sebuah aturan akhir, maka hukum bukan lagi penyelesaian atas masalah manusia, malah sebaliknya manusia mematuhi hukum sebagai paksaan untuk kepentingan kepastian hukum. Dasar filosofi dari hukum progresif adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.<sup>111</sup> Hukum progresif berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia

---

<sup>110</sup> *Ibid*, Hlm. 72

<sup>111</sup> Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, Antony Lib bekerjasama LSHP, Yogyakarta, 2009, Hlm. 31

dan bukan sebaliknya, berdasarkan hal itu, maka kelahiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas, yakni untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan dan kemuliaan manusia.<sup>112</sup> Pernyataan bahwa hukum adalah untuk manusia, dalam artian hukum sebagai media untuk mencapai kehidupan yang adil dan sejahtera bagi manusia.<sup>113</sup> Sehingga keadilan substantif yang harus lebih didahulukan ketimbang keadilan prosedural, hal ini semata-mata agar dapat menampilkan hukum menjadi solusi bagi problem-problem kemanusiaan.<sup>114</sup>

Orientasi hukum progresif bertumpu pada aspek peraturan dan perilaku (*rules and behavior*). Peraturan akan membangun sistem hukum positif yang logis dan rasional. Sedangkan aspek perilaku atau manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah terbangun itu. Karena asumsi yang dibangun disini, bahwa hukum bisa dilihat dari perilaku sosial penegak hukum dan masyarakatnya. Dengan menempatkan aspek perilaku berada diatas aspek peraturan, dengan demikian faktor manusia dan kemanusiaan inilah yang mempunyai unsur *greget* seperti *compassion* (perasaan baru), *empathy*, *sincerety* (ketulusan), *edication*, *commitment* (tanggung jawab), *dare* (keberanian) dan *determination* (kebulatan tekad). Satjipto Rahardjo mengutip ucapan Taverne :<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> *Ibid.*,

<sup>113</sup> *Ibid.*,

<sup>114</sup> *Ibid.*,

<sup>115</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif...Op.cit.* Hlm. 11

*“Berikan pada saya jaksa dan hakim yang baik, maka dengan peraturan yang buruk sekalipun saya bisa membuat putusan yang baik”.*

Mengutamakan perilaku (manusia) daripada peraturan perundang-undangan sebagai titik tolak paradigma penegakan hukum, akan membawa kita untuk memahami hukum sebagai proses dan proyek kemanusiaan.<sup>116</sup> Mengutamakan faktor perilaku (manusia) dan kemanusiaan diatas faktor peraturan, berarti melakukan pergeseran pola pikir, sikap dan perilaku dari aras legalistik-positivistik ke aras kemanusiaan secara utuh (*holistik*), yaitu manusia sebagai pribadi (individu) dan makhluk sosial. Dalam konteks demikian, maka setiap manusia mempunyai tanggung jawab individu dan tanggung jawab sosial untuk memberikan keadilan kepada siapapun. Hukum progresif menempatkan diri sebagai kekuatan “pembebasan” yaitu membebaskan diri dari tipe, cara berpikir, asas dan teori hukum yang legalistik-positivistik. Dengan ciri ini “pembebasan” itu, hukum progresif lebih mengutamakan “tujuan” daripada “prosedur”. Dalam konteks ini, untuk melakukan penegakan hukum, maka diperlukan langkah-langkah kreatif, inovatif dan bila perlu melakukan “mobilisasi hukum” maupun “*rule breaking*”. Paradigma “pembebasan” yang dimaksud disini bukan berarti menjurus kepada tindakan anarkhi, sebab apapun yang dilakukan harus tetap didasarkan pada “logika kepatutan sosial” dan “logika keadilan” serta tidak semata-mata berdasarkan “logika peraturan” saja. Di sinilah hukum progresif itu menjunjung tinggi moralitas. Karena hati nurani ditempatkan sebagai

---

<sup>116</sup> *Ibid*, Hlm.74

penggerak, pendorong sekaligus pengendali “paradigma pembebasan” itu. Dengan begitu, paradigma hukum progresif bahwa “hukum untuk manusia, dan bukan sebaliknya” akan membuat hukum progresif merasa bebas untuk mencari dan menemukan format, pikiran, asas serta aksi yang tepat untuk mewujudkannya. Menurut Satjipto Rahardjo, sejak hukum modern semakin bertumpu pada dimensi bentuk yang menjadikannya formal dan procedural, maka sejak itu pula muncul perbedaan antara keadilan formal atau keadilan menurut hukum disatu pihak dan keadilan sejati atau keadilan substansial di pihak lain.<sup>117</sup> Dengan adanya dua macam dimensi keadilan tersebut, maka kita dapat melihat bahwa dalam praktiknya hukum itu ternyata dapat digunakan untuk menyimpangi keadilan substansial.<sup>118</sup> Penggunaan hukum yang demikian itu tidak berarti melakukan pelanggaran hukum, melainkan semata-mata menunjukkan bahwa hukum itu dapat digunakan untuk tujuan lain selain mencapai keadilan.<sup>119</sup> Menurut Beliau, progresivisme bertolak dari pandangan kemanusiaan, bahwa manusia dasarnya adalah baik, memiliki kasih sayang serta kepedulian terhadap sesama sebagai modal penting bagi membangun kehidupan ber hukum dalam masyarakat.<sup>120</sup> Seringnya masyarakat menyalahkan aparat penegak hukum keyika hukum tidak lagi efektif untuk dipatuhi, padahal bisa jadi tidak sepenuhnya mereka dipersalahkan dan didudukan sebagai satu-satunya terdakwa atas rusaknya wibawa hukum di

---

<sup>117</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia, Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar, Semarang, 2006. Hlm. 9

<sup>118</sup> *Ibid.*,

<sup>119</sup> *Ibid.*,

<sup>120</sup> *Ibid.*,

Indonesia.<sup>121</sup> Menurut Satjipto Raharjo, kebenaran materiil dan keadilan substansial dapat dicapai jika manusia keluar dari paradigma Undang-undang yang serba formal procedural.<sup>122</sup> Apabila ingin memercayai pelaksanaan hukum agar dapat digunakan sebagai media untuk menyelesaikan masalah manusia, maka manusia harus mencari penyelesaian yang sifatnya progresif.<sup>123</sup>

Berfikir secara progresif, menurut beliau berarti harus berani keluar dari mainstream pemikiran absolutisme hukum, kemudian menempatkan hukum dalam posisi yang relative, hukum harus diletakkan dalam keseluruhan persoalan kemanusiaan untuk kemudian manusia tidak hanya bekerja dengan pola pikir yang determinan karena jika berhadapan dengan suatu masalah dan menggunakan logika hukum modern akan menciderai posisi kemanusiaan dan kebenaran.<sup>124</sup> Bekerja berdasarkan pola pikir hukum yang progresif berbeda dengan pemikiran hukum positivisme yang menganggap kebenaran hukum di atas manusia. Manusia boleh dimarjinalkan asal hukum tetap tegak, berbanding terbalik dengan hal tersebut, untuk hukum progresif berfikir bahwa justru hukum bolehlah dimarjinalkan untuk mendukung eksistensialitas kemanusiaan, kebenaran dan keadilan.<sup>125</sup> Hukum progresif berpendapat dinamika hukum tidak selalu berjalan, sehingga hukum selalu berusaha membangun diri, dengan demikian. Dalam hal ini, menurut Muladi,

---

<sup>121</sup> Diakses dari <http://cahwatuaji.blogspot.com/keterpurukan hukum di Indonesia> pada tanggal 26 Agustus 2020.

<sup>122</sup> *Ibid.*,

<sup>123</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif...Op.cit.* Hlm.15

<sup>124</sup> *Ibid.*,

<sup>125</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif..Op.cit.* Hlm. 11

dibutuhkan :<sup>126</sup> Untuk menegakkan Rule of Law, ada empat hal yang harus dipenuhi yaitu: *Government is under the law*, adanya *independence of jurisdiction*, *access to the court of law* dan *general equal in certain application and same meaning* .

Prinsip-prinsip dasar demokrasi yaitu: *constitutional, chek and balance, freedom of media, judicial independence of president, control to civil to military, protection to minority*. Kedua hal ini, adalah menjadi bagian dari prinsip-prinsip dari hukum progresif, dimana hukum bukan sebagai raja, tetapi alat untuk menjabarkan kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia, hukum bukan sebagai teknologi yang tak bernurani melainkan suatu institusi yang bermoral kemanusiaan.<sup>127</sup> Sebuah artikel yang diakses dari [www.antikorupsi.org](http://www.antikorupsi.org) yang berjudul *Rekonstruksi Birokrasi Kejaksaan dengan Pendekatan Hukum Progresif Studi Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana Korupsi* menunjukkan kebersinggungan hukum progresif dengan beberapa teori. *Pertama*, teori hukum responsif dengan tokohnya Nonet & Selznick yang menginginkan agar hukum peka terhadap setiap perkembangan masyarakat. Salah satu ciri yang menonjol dari teori hukum responsif ini ialah menawarkan lebih dari sekadar *procedural justice*, namun lebih berorientasi pada keadilan dengan memperhatikan kepentingan umum. Teori ini lebih menekankan pada *substantial justice*. Persoalan keadilan lebih dipahami sebagai *quid ius*, bukan

---

<sup>126</sup> *Ibid.*,

<sup>127</sup> *Ibid.*,Hlm.15

*quid iuris*. Kedua, teori hukum realis atau *legal realism* yang ditokohi Oliver Wendell Holmes yang terkenal dengan adagium “*The life of the law has not been logic; it has been experience*”. Bahwasanya hukum tidak sebatas logika, melainkan lebih pada pengalaman. Hukum tidak dilihat dari kacamata hukum itu sendiri, melainkan lebih dilihat dan dinilai dari tujuan sosial yang ingin dicapai, serta akibat yang ditimbulkan dari cara bekerjanya hukum. Pemahaman atas hukum tidak hanya bersifat tekstual, melainkan melampaui dokumen hukum. Ketiga, *sociological jurisprudence* yang ditokohi Roscoe Pound mengkaji hukum tidak hanya sebatas pada studi tentang peraturan, tetapi juga melihat efek dan bekerjanya hukum (*law as a tool for social engineering*). Hukum merupakan alat rekayasa sosial. Keempat, hukum alam (*natural law*) yang memberi penjelasan tentang hal-hal yang meta-juridical atau sesuatu di balik hukum. Hukum alam memandang hukum tidak terlepas dari nilai-nilai moral yang bersifat transendental. Dan, Kelima, studi hukum kritis (*critical legal studies*) yang ditokohi Roberto M. Unger. Mazhab ini tidak puas dengan hukum modern yang sarat dengan prosedur. Gerakan studi hukum kritis telah menggerogoti gagasan pokok pemikiran hukum moderen dan menyodorkan satu konsepsi hukum yang secara tak langsung mengenai masyarakat dan memberi gambaran tentang satu praktek politik. Dua perhatian yang paling menonjol dari gerakan ini ialah kritik terhadap formalisme dan objektivisme.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Unger, Roberto M., *Gerakan Studi Hukum Kritis*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta. 1999. Hlm.25

Pengaitan hukum progresif dengan kelima teori hukum pendahulunya ini cukup beralasan (*Rationis sufficientis*), karena dinamika masyarakat yang ditangkap oleh berbagai teori hukum yang telah mengemuka tentu mengalami perubahan yang signifikan. Di samping itu sebuah teori dalam disiplin ilmu apa pun hanya dipandang sebagai bentuk kebenaran sementara sebelum ditemukan teori lain yang lebih lengkap. Sidharta menyatakan bahwa didalam hukum progresif terdapat unsur aliran hukum alam, mazhab sejarah, *sociological jurisprudence*, realisme hukum, *critical legal studies* dan hukum responsif.<sup>129</sup> Aliran hukum alam terdapat dalam hukum progresif dalam bentuk penekanan logika kepatutan dan logika keadilan yang harus selalu ada di dalam hukum.<sup>130</sup> Keduanya harus selalu diikutsertakan dalam membaca kaidah hukum sehingga berhukum tidak lepas dari keadilan sebagai roh, asas, dan tujuan hukum.<sup>131</sup>

Hal ini diakui oleh Moechtar Kusumaatmadja. Adapun sebab-sebab kegagalan umum dalam hukum Indonesia adalah :<sup>132</sup>

- (1) Pendekatan ilmu politik yang lebih menekankan pada peran elit kekuasaan.
- (2) Pendekatan psikologis budaya yang menekankan pada sikap feodalisme jawa.
- (3) Disfungsi organisasi

---

<sup>129</sup> Janedjri M Gaffar, *Memahami Hukum Progresif*, sebagaimana diakses dari <http://nasionalitas.sindonews.com/read/2013/02/14/18/717543/memahami-hukum-progresif>, pada tanggal 26 Agustus 2020

<sup>130</sup> *Ibid.*,

<sup>131</sup> *Ibid.*,

<sup>132</sup> Benny Simon Tabalujan, *Legal Development In Developing Countries – The Role Of Legal Culture*, NBS Business Law Working Paper: Draft March 2001, Nanyang Technological University Singapore. Hlm. 9.

Menurut Benny Tabalujan, reformasi institusi hukum tanpa reformasi budaya hukum, tidak akan pernah berhasil, namun, hukum progresif tidak sampai pada dalil mazhab sejarah bahwa hukum tidak perlu dibuat, melainkan dibiarkan tumbuh berkembang bersamaan dengan perkembangan masyarakat.<sup>133</sup> Satjipto tetap berpendapat bahwa hukum tertulis tetap perlu dibuat sebagai dokumen yang menuntun proses dan perilaku masyarakat walaupun tidak boleh diletakkan sebagai satu-satunya sumber hukum.<sup>134</sup> Hukum progresif memiliki kesamaan dengan sociological jurisprudence dalam hal titik berat studi hukum yang tidak hanya melihat hukum sebagai aturan tertulis, tetapi juga melihat bekerjanya hukum dan akibat dari penegakan hukum.<sup>135</sup> Namun, bekerjanya hukum dalam hukum progresif tidak hanya dimaknai secara empiris, yaitu yang terjadi di masyarakat, tetapi juga bekerjanya hukum dalam pengertian penemuan hukum yang harus keluar dari logika hukum semata serta menggunakan pendekatan yang menembus norma dan situasi yang ada sehingga diperlukan pendekatan transenden dan spiritual dalam penemuan hukum. Antara hukum progresif dengan realisme hukum memiliki kesamaan dalam melihat hukum yang tidak hanya menggunakan kacamata hukum itu sendiri, melainkan dari tujuan sosial yang ingin dicapai. Konsekuensinya, hakim diberi kebebasan yang tinggi untuk membuat putusan. Hal inilah yang membedakan keduanya karena dalam pemikiran hukum progresif ruang diskresional hakim masih dibatasi dengan nilai ideologis.

---

<sup>133</sup> *Ibid.*, Hlm.10

<sup>134</sup> *Ibid.*,

<sup>135</sup> *Ibid.*,Hlm.10

Kebebasan sepenuhnya pengadilan menurut Satjipto adalah wujud dari paham liberal. Hukum progresif mengkritik hukum liberal sama halnya dengan critical legal studies. Pandangan yang menyatakan bahwa hukum tidak bersifat netral digunakan oleh hukum progresif untuk membongkar kepentingan di balik aturan hukum. Keduanya berpendapat bahwa di dalam masyarakat sesungguhnya tidak terdapat kesamaan, karena itu diperlukan adanya diskriminasi positif (*affirmative action*). Stanley L Paulson mengklasifikasikan berbagai aliran hukum berdasarkan pada dua kategori, yaitu hubungan antara hukum dengan moral dan hubungan antara hukum dengan kenyataan.<sup>136</sup> Berdasar kedua kategori tersebut dapat dibedakan tiga kelompok besar aliran hukum. *Pertama*, pemikiran hukum yang menyatakan hukum dan moral tidak dapat dipisahkan, tetapi memisahkan antara hukum dan kenyataan. *Kedua*, aliran hukum yang menyatakan hukum dan realitas sosial tidak dapat dipisahkan, tetapi terpisah dari ajaran moral. Hukum tidak bergantung pada ajaran moral, tetapi bergantung pada yang terjadi atau yang hidup dalam masyarakat. *Ketiga*, aliran hukum yang menolak penyatuan antara hukum dan moral, juga menolak penyatuan antara hukum dan moral. Hukum dilihat sebagai norma hukum apa adanya sebagai perintah penguasa dalam bentuk preskripsi yang ada dalam norma hukum.

Hukum progresif tidak memisahkan atau menolak, baik hubungan antara hukum dengan moral maupun hubungan antara hukum dengan kenyataan,

---

<sup>136</sup> *Ibid.*Hlm.11

karena itu hukum progresif merupakan hal baru dalam klasifikasi Stanley L Paulson. Jika pada awalnya hanya ada pemikiran hukum yang dilihat secara terpisah dengan ajaran moral atau terpisah dengan kenyataan atau terpisah dengan keduanya, maka hukum progresif mengenalkan pemikiran hukum yang justru tidak terpisah dengan keduanya.<sup>137</sup> Dalam kaitan untuk menemukan rekonstruksi ideal (kepastian hukum)<sup>138</sup> kepemilikan areal tanah bekas HGU PTPN II (Persero) yang tidak diperpanjang Hak Guna Usahanya dan belum memperoleh ijin pelepasan aset dari Menteri BUMN, menjadi relevan memberdayakan hukum progresif dan/atau teori hukum pembangunan dari Muchtar Kusumaatmadja yang tidak hanya memandang hukum sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia saja, tetapi harus pula mencakup lembaga (*institutions*) dan proses (*processes*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan atau dalam kehidupan masyarakat.<sup>139</sup>

Kerangka ini bermanfaat untuk :<sup>140</sup>

1. Mempertajam fakta yang diuji kebenarannya;
2. Mengelompokkan fakta, mengarahkan struktur dan konsep serta memberi gambaran untuk konsep tersebut;

---

<sup>137</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif..Op.cit.* Hlm.17

<sup>138</sup> H. A. Manan, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Cet-I, PT. Kencana, Jakarta; 2014, Hlm. 105 menegaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu asas dalam Negara hukum yang meletakkan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai dasar dalam setiap tindakan dan atau kebijakan.

<sup>139</sup> *Ibid.*, Hlm. 15

<sup>140</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, Hlm. 121.

3. Ikhtisar peristiwa yang diuji kebenarannya berkaitan dengan objek yang diteliti;
4. Peluang kemungkinan prediksi fakta mendatang, berdasarkan sebab-sebab terjadinya fakta dan faktor-faktor yang timbul di kemudian hari.

Kerangka teori merupakan *theoretical framework* adalah desain langkah-langkah penelitian yang berisi teori-teori dan konsep atau pandangan dan pendapat para sarjana yang akan menjadi masukan bagi peneliti untuk menemukan jawaban atas masalah penelitian. Kesimpulannya, kerangka teoretis berisi deskripsi sistematis hasil-hasil penelitian atau pemikiran yang berkaitan dengan materi penelitian.<sup>141</sup> Teori didefinisikan lebih konkrit lagi dalam bentuk konsep yang bertujuan memberikan informasi dengan basis empiris (*meaningful*). Konsep<sup>142</sup> merupakan alat yang dipergunakan oleh hukum di samping asas untuk mengidentifikasi dan mengklarifikasi fenomena karakteristik dan kenyataan sosial. Teori di dalam penelitian ini terdiri dari teori dasar (*grand theory*) yaitu teori sistem hukum dan teori keadilan hukum, *middle theory* yakni teori *good corporate governance* dan *applied theory* atau teori terapan yakni teori kepastian hukum dan hukum progresif.

---

<sup>141</sup> Oloan Sitorus dan Darwinsyah Minin, *Cara Penyelesaian Karya Ilmiah di Bidang Hukum* (Panduan Dasar Menuntaskan Skripsi, Tesis dan Disertasi), Edisi Revisi, Cetakan Kedua, PT. Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2006, Hlm. 24-25.

<sup>142</sup> M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, PT. Mandar Maju, Bandung, 1994; Hlm.am. 80 menyatakan bahwa dari segi metodologi penelitian, suatu tinjauan pustaka setidaknya memberi dua manfaat 1) kerangka teori yang berisi pemikiran atau butir-butir pendapat dan teori yang bagi peneliti menjadi masukan eksternal dan bahan perbandingan. 2) Kerangka konsep yaitu suatu konstruksi konsep yang dibuat sendiri oleh peneliti setelah melakukan studi kepustakaan dan dokumentasi guna memperkuat keyakinannya untuk menganalisis permasalahan dalam disertasi.

## **G. Kerangka Pemikiran**

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) merupakan sumber dari motivasi dan aspirasi perjuangan serta tekad bangsa Indonesia, yang juga merupakan sumber cita-cita hukum dan cita-cita moral yang ingin ditegakkan, baik dalam lingkungan nasional maupun dalam hubungan pergaulan bangsa-bangsa di dunia. Pembukaan UUD 1945 telah dirumuskan secara padat dan khidmat dalam empat alinea yang setiap alinea dan kata-katanya mengandung arti dan makna yang sangat dalam serta mempunyai nilai-nilai yang universal dan lestari. Dikatakan universal, karena mengandung nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh bangsa-bangsa beradab di seluruh muka bumi. Sedangkan dikatakan lestari karena ia mampu menampung dinamika masyarakat dan akan tetap menjadi landasan perjuangan bangsa dan Negara selama bangsa Indonesia tetap setia kepada Negara Proklamasi 17 Agustus 1945. Pancasila dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945 dengan kata-kata:

1. Ketuhanan Yang Maha Esa
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab
3. Persatuan Indonesia
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

Dasar Ketuhanan Yang Maha Esa dalam bunyi Sila kesatu dijabarkan oleh UUD 1945 dalam pasal 1 Ayat (2), yang bunyinya sebagai berikut: “Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di

dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.” Pernyataan tersebut --yang seringkali kurang diperhatikan oleh umum yang membaca UUPA- - sesungguhnya bersama-sama dengan apa yang tercantum dalam Ayat (1) dan (3), mengandung makna yang sangat mendalam. Ia serta merta mengantarkan kita ke dalam suasana keagamaan Hukum Tanah Nasional kita, yang juga merupakan kekhasan Hukum Adat. Konsepsi komunalistikreligius, yang mendasari Hukum Tanah Nasional, Wawasan Kebangsaan, Wawasan Nusantara, serta semangat persatuan dan kesatuan, tampak jelas tersurat dan tersirat di dalamnya, yang semuanya mempengaruhi serta terwujud dalam isi rumusan Pasal-pasal Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) selanjutnya. Suasana keagamaan ini terwujud dalam Pasal 14 dan Pasal 49 UUPA. Pasal 14 Ayat (1) menugaskan pemerintah untuk membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah, yang antara lain meliputi tanah untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa. Sementara itu, dalam Pasal 49 yang terdapat dalam Bab II Bagian XI tentang Hak-hak atas tanah untuk keperluan suci dan sosial, hak milik tanah badan-badan keagamaan diakui dan dilindungi. Badan-badan keagamaan dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan. Pasal 49 Ayat (2) juga menyebutkan bahwa untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya akan diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dengan Hak Pakai. Dalam Ayat (3)

Pasal yang sama juga dinyatakan bahwa perwakafan tanah milik dilindungi dan akan diatur oleh Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan adalah Peraturan Pemerintah nomor 28/1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

Pasal-pasal UUPA yang merupakan perwujudan dari Sila kedua yakni kemanusiaan yang adil dan beradab antara lain adalah Pasal 10 yang menyatakan, bahwa kewajiban untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif tanah pertanian yang dipunyai seseorang atau badan hukum harus dilakukan dengan mencegah cara-cara pemerasan. Dalam hubungan ini Penjelasan Umum II angka 7 menyatakan bahwa: mengingat akan susunan masyarakat pertanian kita sebagai sekarang ini, kiranya untuk sementara waktu yang akan datang, masih perlu dibuka kemungkinan adanya penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya, misalnya secara sewa, bagi-hasil, gadai, dan sebagainya. Tetapi segala sesuatu harus diselenggarakan menurut ketentuan-ketentuan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya, yaitu untuk mencegah hubungan-hubungan hukum yang bersifat penindasan si lemah oleh si kuat (Pasal 24, Pasal 41 dan Pasal 53). Begitulah misalnya pemakaian atas dasar sewa, perjanjian bagi-hasil, gadai dan sebagainya tidak boleh diserahkan pada persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan sendiri atas dasar "*freefight*", akan tetapi penguasa akan memberikan ketentuan-ketentuan tentang cara dan syarat-syaratnya, agar dapat memenuhi pertimbangan keadilan dan dicegah cara-cara pemerasan ("*exploitation de l'homme par l'homme*"). Sebagai misalnya dapat dikemukakan ketentuan-

ketentuan di dalam Undang-Undang nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil. Demikian juga Pasal 11 Ayat (1) yang merupakan perwujudan dari dasar perikemanusiaan. Pasal ini mewajibkan penguasa untuk mengatur hubungan hukum dengan tanah, agar dapat dicapai tujuan yang disebut dalam Pasal 1 Ayat (2) dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas.

Sila Persatuan Indonesia atau wawasan kebangsaan yang dalam Penjelasan Umum disebut sebagai dasar kenasionalan, tampak dari ketentuan Ayat (2) UUPA, terutama dari apa yang dinyatakan dalam Ayat (1), yang menyatakan seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia. Pernyataan tersebut hakikatnya sudah mengandung semangat apa yang kemudian dikenal sebagai “Wawasan Nusantara”. Pernyataan tersebut jelas menunjukkan bahwa pembentukan UUPA diliputi oleh semangat persatuan bangsa dan kesatuan tanah air, sesuai dengan salah satu tujuan utama perjuangan bangsa, yaitu pembentukan Negara Republik Indonesia yang berbentuk Negara Kesatuan dan Negara Kebangsaan, dengan wilayah kekuasaan dari Sabang sampai Marauke.

Dasar Demokrasi atau Kerakyatan dalam Sila keempat ditunjukkan oleh pernyataan dalam Pasal 9 Ayat (2) UUPA bahwa tiap-tiap warga negara, baik laki-laki maupun wanita, mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya. Penjelasan Pasal 9 Ayat 2

menghubungkan pernyataan tersebut dengan ketentuan dalam Pasal 1 Ayat (1) dan (2), yang mendasari konsepsi komunalistik hukum tanah nasional. Sebagaimana telah diketahui Pasal 1 tersebut menyatakan antara lain, bahwa semua tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah tanah-bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi Bangsa Indonesia. Maka sebagai pihak yang turut mempunyai tanah-bersama tersebut, para warganegara Indonesia masing-masing mempunyai hak yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas sebagian dari tanah-bersama itu.

Perwujudan Sila kelima yaitu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dapat kita temukan dalam UUPA Pasal 11 Ayat 2, 13, 15 dan Pasal-pasal yang mengatur landreform, yaitu Pasal 10, Pasal 7, Pasal 17 dan Pasal 53. Dalam Pasal 11 Ayat (2) dinyatakan bahwa dalam mengadakan kesatuan dan persatuan dibidang hukum yang mengatur pertanahan, dimana perlu dan tidaknya bertentangan dengan kepentingan nasional, harus memperhatikan perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan golongan rakyat, tetapi dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomi lemah. Golongan ekonomi lemah tersebut bisa merupakan warga Negara asli maupun keturunan asing. Demikian pula sebaliknya, dalam penjelasan Pasal 13 Ayat (4) disebutkan bahwa ketentuan ini merupakan pelaksanaan asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan dalam bidang agraria. Pasal tersebut menyatakan bahwa Pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial, termasuk bidang perburuhan, dalam usaha-usaha di lapangan agraria. Sementara itu, Pasal 15 menyebutkan penerapan asas tersebut. Dalam

melaksanakan kewajiban memelihara tanah, akan diperhatikan kepentingan pihak ekonomi lemah. Ini terdapat dalam Penjelasan Umum angka II 4. Pada dasarnya Landreform bertujuan untuk meningkatkan dan meratakan kemakmuran khususnya di kalangan petani dengan meratakan pemilikan dan penguasaan tanah serta memperbaiki persyaratan-persyaratan dalam pengusahaan tanah oleh para penggarap tanah kepunyaan pihak lain. Pasal 10, Pasal 7, Pasal 17 dan Pasal 53 UUPA merupakan ketentuan-ketentuan dasar dalam melaksanakan *landreform* di Indonesia. Semuanya dalam rangka mewujudkan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam Penjelasan Umum II/7 dinyatakan bahwa Dalam Pasal 10 Ayat (1) dan Ayat (2) dirumuskan suatu asas yang pada dewasa ini (artinya tahun 1960-an), sedang menjadi dasar daripada perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir di seluruh dunia, yaitu negaranegara yang telah/sedang menyelenggarakan apa yang disebut "*landreform*" atau "*agraria reform*", yaitu, bahwa "Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknnya sendiri". Agar supaya semboyan ini dapat diwujudkan perlu diadakan ketentuanketentuan lainnya. Misalnya perlu ada ketentuan tentang batas minimum luas tanah yang harus dimiliki oleh tani, supaya ia mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya (Pasal 13 jo. Pasal 17). Perlu pula ada ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang boleh dipunyai dengan hak milik Pasal 17, agar dicegah tertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan yang tertentu saja. Dalam hubungan ini Pasal 7 memuat suatu asas yang penting, yaitu bahwa pemilikan

dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan, karena hal yang demikian itu adalah merugikan kepentingan umum.

UUPA sebagai landasan politik hukum di bidang pertanahan akan menjadi pedoman dan landasan yang universal sesuai tata nilai yang berlaku di masyarakat. UUPA mengatur tentang berbagai hal bidang pertanahan, salah satunya adalah pendaftaran tanah oleh sebab itu ketentuan-ketentuan dalam UUPA dibuat berdasarkan ketentuan Pancasila dan UUD 1945 yang merupakan landasan konstitusional bagi bangsa Indonesia.

Istilah konstitusi mengandung makna dan pengertian yang lebih luas daripada Undang-Undang Dasar, karena konstitusi mencakup hukum dasar yang tertulis (Undang-Undang Dasar) dan hukum dasar yang tidak tertulis ("konvensi"). UUD 1945 adalah hukum dasar yang tertulis. Dari pengertian "sebagai hukum" ini, UUD 1945 adalah bersifat mengikat bagi pemerintah, setiap lembaga negara dan lembaga masyarakat, setiap warga negara Indonesia di mana saja berada, serta setiap penduduk yang ada di wilayah negara Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 bukanlah hukum biasa, melainkan hukum dasar. Sebagai hukum dasar, UUD 1945 merupakan sumber hukum. Pelaksana setiap produk hukum seperti UUPA, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Pemerintah harus berdasarkan dan bersumber kepada aturan yang lebih tinggi yang pada akhirnya dapat dipertanggung jawabkan pada ketentuan UUD 1945. Dalam kedudukan UUD 1945 sebagai norma hukum yang menempati kedudukan tertinggi, ia juga mempunyai fungsi kontrol, yaitu apakah setiap undang-undang, termasuk UUPA, sebagai produk hukum yang

lebih rendah sesuai atau tidak dengan ketentuan UUD 1945. Ditinjau dari perspektif Hukum Tata Negara, baik dari sudut tata cara pembentukannya, maupun dari sudut materi yang diaturnya yang melaksanakan lebih lanjut ketentuan hukum yang lebih tinggi, maka tidak ada alasan untuk meragukan keabsahannya sebagai undangundang organik (Pasal 5 jo. Pasal 20 jo. Pasal 33 UUD 1945). Dari segi filosofis, terbukti bahwa setelah Bangsa Indonesia kembali kepada UUD 1945 pada tahun 1959, maka UUPA adalah Undang-undang dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakat yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi. Perekonomian berdasar atas demokrasi, kemakmuran bagi segala orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh Negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh di tangan orang-seorang. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokokpokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” (Lembar Negara Republik Indonesia tahun 1959-1975). Maka dari Penjelasan itu bahwa kekuasaan yang diberikan kepada Negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pokok pertama yang dibentuk, dan di dalam konsiderannya dengan

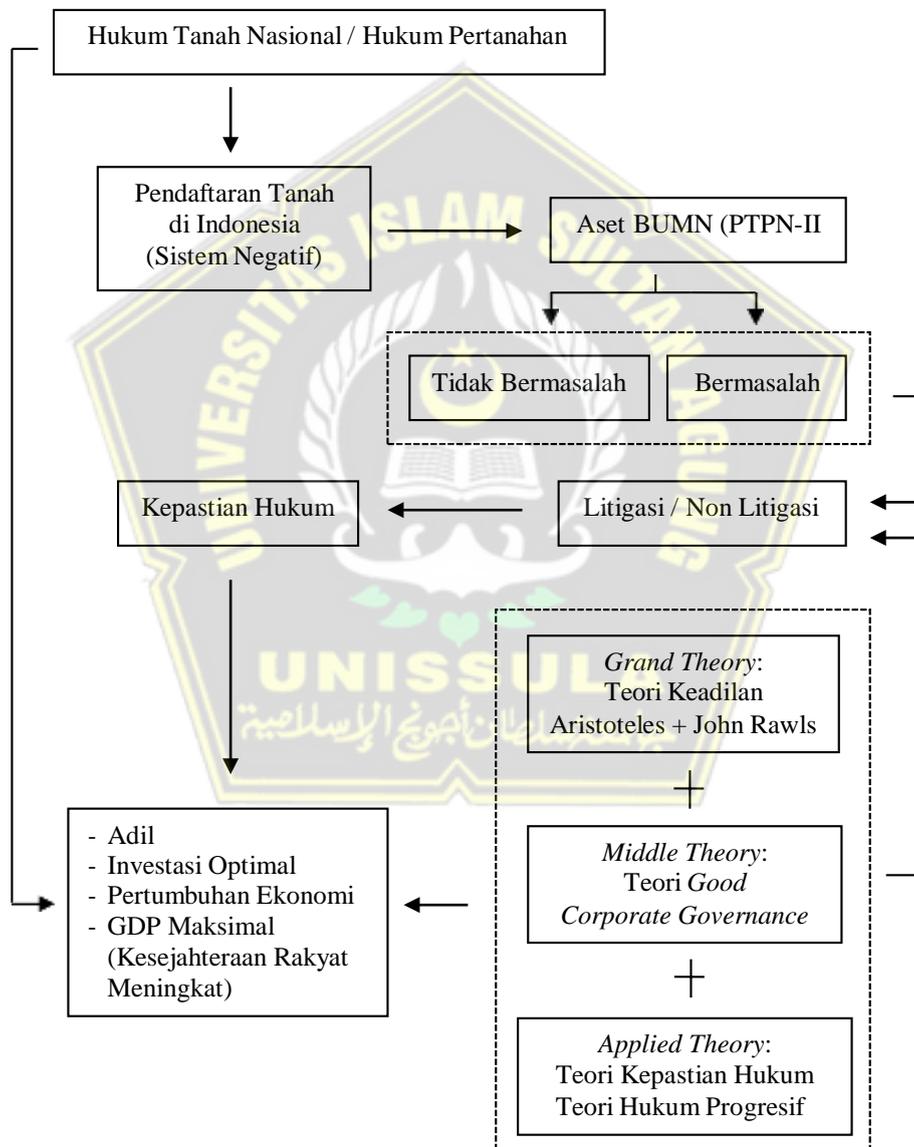
tegas disebutkan bahwa Hukum Agraria Nasional harus mewujudkan sila-sila dari Pancasila. Dari uraian di muka telah tampak pengejawantahan dari Pancasila tersebut yang dituangkan dalam pasal-pasalnya, yaitu Pasal 1, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 17 dan Pasal 49 UUPA.

Pendaftaran tanah di Indonesia memang belum sempurna meskipun sistem yang telah dibuat sedemikian rupa untuk menjamin kepastian hukum. Namun mengingat bahwa sistem pendaftaran tanah ini masih mengadopsi stem negatif, maka bukti kepemilikan adalah merupakan alat bukti yang kuat dan bukan mutlak. Dalam hal ini, maka permasalahan pertanahan akibat sistem pendaftaran tanah negatif, perlu dikelola secara tepat dan bijak. Tujuannya adalah agar keadilan, kepastian dan efektivitas hukum dapat maksimal di dapatkan.

Salah satu permasalahan dalam proses pendaftaran tanah di Indonesia adalah pendaftaran tanah aset perkenbunan milik BUMN. Pengelolaan yang tepat terhadap permasalahan pertanahan akan dapat mengoptimalkan investasi negara. Apabila investasi negara dapat maksimal dilakukan, maka pertumbuhan ekonomi dapat meningkat. Pada akhirnya nilai Gross Domestik Bruto (GDP) akan meningkat. Meningkatnya nilai GDP diharapkan berbanding lurus dengan meningkatnya kesejahteraan masyarakat.

Dalam penelitian ini dikhususkan pendaftaran tanah milik BUMN yang dimiliki dan dikelola oleh PTPN II. Secara skematis, alur kerangka pemikiran dalam penelitian dapat dijelaskan sebagai berikut:

## KERANGKA PEMIKIRAN



## H. Metode Penelitian

### 1. Paradigma Penelitian

Paradigma adalah serangkaian panduan yang membimbing bagaimana peneliti melihat realitas (ontologis), melihat hubungan peneliti dengan objek penelitian (epistemologis) dan bagaimana seharusnya penelitian itu harus dilakukan (metodologis). Tentu saja metode yang lahir dari penelitian dalam paradigma tertentu harus berbasis pada konsistensi ontologis dan epistemologis. Oleh karena itu sekali kita memilih paradigma tertentu, maka kita harus konsisten secara ontologi, epistemologi dan metodologinya. Adapun paradigma dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme. Paradigma interpretivisme atau konstruktivisme disebut sebagai penyangkalan terhadap paradigma positivisme. Apabila di dalam paradigma positivisme diyakini bahwa realitas itu bisa diamati berulang-ulang dan hasilnya sama dan bisa digeneralisasikan, maka paradigma interpretive atau konstruktivisme menyangkalnya. Konstruktivisme memahami kebenaran realitas bersifat relatif, berlaku sesuai dengan konteks spesifik yang relevan dengan pelaku sosial. Konstruktivisme, dengan demikian menolak generalisasi untuk berupaya menghasilkan deskripsi yang unik.<sup>143</sup> Paradigma konstruktivisme berangkat dari keyakinan bahwa realitas itu beragam. Realitas berada dalam beragam konstruksi mental yang bersifat

---

<sup>143</sup> FX.Adji Samekto, *Menempatkan Paradigma Penelitian Dalam Pendekatan Hukum Non-Doktrinal Dan Penelitian Dalam Ranah Sosio-Legal*, diakses tanggal 11 Januari 2021.

subjektif pada diri manusia (masyarakat), yang didasarkan pada pengalaman sosial, agama, budaya, sistem nilai-nilai lainnya dan bersifat lokal. Oleh karena itu di dalam paradigma interpretivism atau konstruktivisme ini, realitas yang diamati oleh peneliti tidak bisa digeneralisasikan. Hal ini karena tiap fenomena sesungguhnya merupakan hasil konstruksi (persepsi) masing-masing individu atau masyarakat, dimana konstruksi (persepsi) itu muncul sebagai “*resultante*” dari pengalaman sosial, agama, budaya, sistem nilai-nilai lainnya dan bersifat local. Jadi peneliti berusaha mengungkap hal-hal yang tidak kasat mata. Penelitiannya harus mampu mengungkap pengalaman sosial, aspirasi atau apapun yang tidak kasat mata tetapi menentukan sikap-sikap, perilaku atau tindakan objek peneliti. Dengan demikian disini ada subjektivitas dari peneliti terutama untuk bisa menafsirkan hal-hal yang tidak kasat mata tadi. Jadi diperlukan adanya interaksi subjektif antar keduanya. Disinilah kemudian konstruktivisme (*interpretivism*) menerapkan metode hermeneutik dan dialektika dalam proses pencapaian kebenaran. Hermeneutik, dilakukan melalui identifikasi kebenaran atau konstruksi pendapat orang per orang. Akan tetapi ini butuh waktu yang lama. Dialektika, dilakukan dengan membandingkan pendapat untuk memperoleh suatu konsensus.

## 2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan non doktrinal dan pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*). Pendekatan non doktrinal adalah

jenis penelitian hukum *social legal research*. Jenis penelitian ini yaitu penelitian hukum *social legal research* yaitu dengan mengkaji atau menganalisis data primer dan data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum sekunder dengan memahami hukum sebagai perangkat peraturan atau norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan yang mengatur mengenai kehidupan manusia.<sup>144</sup> Pendekatan Non doktrinal merupakan konsepsi pranata riil yang dikaitkan dengan kemungkinan-kemungkinan sosial yang lain.<sup>145</sup> Pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*) dilakukan dengan menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>146</sup> Dengan metode pendekatan penelitian non doktrinal, penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran yang komprehensif terkait dengan substansi penelitian. Dimana fokus permasalahan pertama dalam penelitian ini terkait dengan implementasi regulasi maka pendekatan non doktrinal berperan besar untuk melakukan analisis terhadap penelitian ini.

### 3. Spesifikasi Penelitian

Tipe penelitian ini menggunakan spesifikasi penelitian yang bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan tentang fenomena yang ada dilakukan sesuai dengan metode penelitian. Fakta-fakta yang ada digambarkan dengan

---

<sup>144</sup> Paulus Hadisuprpto, *Ilmu Hukum dan Pendekatannya*, disajikan dalam Diskusi Panel “*Refleksi Pendidikan Tinggi Hukum*”, Semarang 17 Januari 2006.

<sup>145</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 2009, Hlm. 15

<sup>146</sup> Pieter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi, Cet.9*, Kencana Prenada, Media Group, Jakarta, 2016, Hlm.119

suatu interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum, karena fakta tidak akan mempunyai arti tanpa interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum.

#### 4. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di instansi Kanwil BPN Provinsi Sumatera Utara untuk memperoleh data terkait dengan rumusan masalah, sehingga data tersebut dapat dijadikan dasar sebagai landasan dalam menjawab rumusan masalah secara lebih nyata dan jelas. dilakukan dengan melakukan wawancara. Metode wawancara dilakukan dengan membuat suatu daftar pertanyaan (*interview guide*) yang isinya berhubungan dengan substansi penelitian untuk kemudian ditanyakan langsung kepada informan. Metode wawancara dalam penelitian ini adalah bebas terpimpin. Metode ini dipakai untuk mengurangi sifat kaku dari kedua belah pihak dalam proses wawancara sehingga diharapkan didapat data yang lebih akurat. Dalam wawancara bebas terpimpin unsur kebebasan masih dipertahankan sehingga kewajaran dapat dicapai secara maksimal.<sup>147</sup> Sedangkan untuk mendapatkan data sekunder, metode pengambilan data dilakukan dengan studi kepustakaan dan studi dokumen terhadap bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

#### 5. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

---

<sup>147</sup> Djauhari, *Op. Cit.*, Hlm. 32-33.

a. Data primer

Dalam penelitian ini menggunakan data primer yang berupa data hasil wawancara. Wawancara adalah memberikan pertanyaan yang telah dibuat kepada informan.

b. Data sekunder

Adapun data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan misalnya Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri dan peraturan yang setaraf, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi.
- 2) Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer misalnya Rancangan Undang-Undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya pakar hukum, dan buku-buku.
- 3) Bahan hukum tersier yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder misalnya kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Ronny Hanityo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Gia Indonesia, Jakarta, 1998, Hlm.34

Penelitian mengenai rekonstruksi pendaftaran tanah eks hak guna usaha Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara II, pada hakekatnya adalah jenis penelitian hukum sosiologis. Jenis penelitian hukum sosiologis dilakukan dengan menelaah data sekunder yang diperoleh dari studi kepustakaan dan data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung.<sup>149</sup> Data-data primer tersebut diperoleh dari masyarakat, pemerintah kabupaten/kota, pihak Kanwil BPN Provinsi Sumatera Utara dan pihak-pihak terkait lainnya.

#### 6. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini akan dilakukan dengan menginventarisir peraturan hukum terkait penelitian ini untuk kemudian dianalisis berdasarkan implementasinya di lapangan dengan melakukan wawancara berdasarkan asas Keadilan sebagai bahan hukum primernya.

#### 7. Teknik Penyajian Data

Hasil penelitian disajikan dalam bentuk teks naratif, yaitu menyajikan data yang sudah diolah dalam uraian teks narasi. Dikemukakan oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penyajian teks naratif ini merupakan sebuah uraian yang disusun secara sistematis, logis dan rasional, dalam arti keseluruhan data yang diperoleh akan dihubungkan satu dengan yang lainnya disesuaikan dengan pokok permasalahan yang diteliti, sehingga merupakan kesatuan yang utuh.<sup>150</sup>

#### 8. Teknik Analisis Data

---

<sup>149</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, Hlm.52.

<sup>150</sup> Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, 2007. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Raja Grafindo Persada, Jakarta. hlm. hlm. 13

Data primer dalam penelitian ini akan didapatkan dari melakukan analisis data. Untuk melakukan analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.<sup>151</sup> Penguraian sistematis terhadap gejala atau data yang telah diperoleh baik melalui pendekatan kepustakaan, wawancara, hasil observasi (pengamatan) langsung maupun tidak langsung dipaparkan secara deskriptif dan menggunakan analisis kualitatif induktif yang bertujuan untuk mengembangkan konsep sensitivitas pada masalah yang dihadapi, menerangkan realitas yang berkaitan dengan penelusuran teori dari bawah (*grounded theory*), dan mengembangkan pemahaman akan satu atau lebih dari fenomena yang dihadapi. Penguraian sistematis terhadap gejala atau data yang telah diperoleh baik melalui pendekatan kepustakaan dan wawancara dalam penelitian ini akan dilakukan dengan cara silogisme dan deskriptif analitis. Cara silogisme digunakan sebagai cara analisis data karena penelitian ini adalah merupakan penelitian doktrinal. Silogisme dalam penelitian ini dapat diartikan bahwa analisa yang digunakan adalah dengan cara berpikir atau menarik simpulan yg terdiri atas premis umum, premis khusus, dan simpulan.<sup>152</sup> Sebagai penelitian yang bersifat deskriptif, maka analisa data digunakan adalah dengan cara analitis, sehingga cara analisis datanya disebut dengan cara deskriptif analitis. Deskriptif analitis adalah penelitian yang disamping memberikan gambaran secara rinci,

---

<sup>151</sup> Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali. Jakarta, 1982, hlm. 37.

<sup>152</sup> Silogisme diartikan: bentuk, cara berpikir atau menarik simpulan yg terdiri atas premis umum, premis khusus, dan simpulan. Lihat: (tanpa nama), <http://www.kbbi.web.id/preskriptif.html/>, diakses 25 Pebruari 2020.

menuliskan dan melaporkan suatu obyek atau suatu peristiwa juga akan mengambil kesimpulan umum dari masalah yang dibahas.<sup>153</sup> Dari kedua cara analisis data di atas, keduanya menggunakan metode yang sama dalam penulisannya, yaitu metode deduktif. Metode deduktif adalah mengambil simpulan dari hal yang bersifat umum atau mencari kekhususan dari hal yang awalnya bersifat umum dan luas.

### G. Orisinalitas Penelitian

Substansi penelitian dalam disertasi ini belum pernah dilakukan penelitian sebelumnya oleh siapapun. Sehingga orisinalitas/keasliannya dapat dikatakan masih orisinal/asli dan murni. Beberapa penelusuran disertasi lain yang sudah ada, dalam arti secara substansi ada kaitannya, yaitu terkait dengan politik hukum agraria, keagrariaan, tanah atau pertanahan, hukum atau masyarakat adat, dan peraturan perundang-undangan, antara lain:

No.	Nama	Judul Penelitian	Permasalahan yang dibahas	Perbedaan dengan Permasalahan Penulis
1.	Gede Marhaendra Wija Atmaja	Politik Pluralisme Hukum dalam Pengakuan Kesatuan	Dalam disertasinya beliau membahas tentang Atas dasar politik	Penulis tidak meneliti mengenai pluralisme hukum untuk

<sup>153</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2005, hlm. 32.

	Universitas Brawijaya, Malang	Masyarakat Hukum Adat dengan Peraturan Daerah.	pluralisme hukum, negara hukum dan fungsi peraturan daerah, pemerintahan daerah mempunyai kewenangan membentuk peraturan daerah tentang pengakuan kesatuan masyarakat hukum adat yang dapat lebih mengakomodasi kemajemukan, kejelasan rumusan sesuai dengan kekhasan kesatuan	masyarakat adat, akan tetapi penulis meneliti mengenai hukum di Indonesia dalam menghadapi permasalahan tanah garapan masyarakat hukum adat diatas tanah PTPN II.
--	-------------------------------------	--	--	---

			<p>masyarakat hukum adat, dan menjamin kemanfaatan bagi kesatuan masyarakat hukum adat untuk mengenyam hak-haknya</p>	
2.	<p>I Made Suwitra Universitas Brawijaya, Malang, 2009</p>	<p>Eksistensi Hak Penguasaan dan Pemilikan Tanah Adat Bali dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional.</p>	<p>Beliau membahas tentang Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) menggunakan hukum adat sebagai sumber utama dan pelengkap. Karenanya, ada</p>	<p>Penulis memfokuskan penelitian ini kepada penerapan hukum tanah di indonesia atas tanah garapan masyarakat adat pada tanah HGU PTPN II, bukan tanah pengelolaan.</p>

			<p>koeksistensi antara UUPA sebagai hukum negara dengan hukum adat sebagai hukum rakyat. Namun dalam implementasinya, justru hukum adat dimarginalkan dalam proses pemberian hak atas tanah yang ada di dalam wilayah kekuasaannya</p>	
3.	Sulastriyono Universitas Gadjah Mada,	Hukum Sumberdaya Air, Studi Pengelolaan Sumber Daya	Beliau membahas tentang Kearifan lokal digunakan salah	Dalam penelitian ini penulis menggunakan PTPN II yang

	<p>Yogyakarta, 2011.</p>	<p>Air Berbasis Kearifan Lokal Di Umbulwadon Sleman Yogyakarta</p>	<p>satunya untuk mengelola sumber daya air yang berujud norma pemerintah dan larangan yaitu gotong royong ritual Atau upacara tradisi Masyarakat, Kearifn lokal belum menjadi basis utama dalam norma di UU air Indonesia, arti penting kearifan harus ada dalam UU air adalah sebagai dasar perilaku filosofis</p>	<p>berlokasi di Medan untuk subyek penelitiannya.</p>
--	--------------------------	--	---	---

			dan sosiologis yang kuat.	
4.	Jamaluddin Mahasari Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2018	Politik Hukum Agraria Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Hukum Indonesia (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah	Beliau membahas tentang Merekonstruksi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa serta Merekonstruksi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.	Penulis menganalisis tanah HGU PTPN II berdasarkan peraturan umum pertanahan dan implementasinya di kota Medan.

		Istimewa Yogyakarta)		
5.	Sholih Mu'adi Universitas Diponegoro, Semarang, 2008	Penyelesaian Sengketa Hak atas Tanah Perkebunan Melalui Cara Non Litigasi	Beliau membahas tentang Alternatif penyelesaian sengketa hak atas tanah perkebunan melalu cara non litigasi sebagai upaya mempercepat penyelesaian kasus sengketa tanah	Dalam hal ini penulis menyajikan data dan menganalisis data penelitian untuk mengetahui bagaimana selanjutnya hidup masyarakat yang melakukan penggarapan diatas tanah HGU PTPN II.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM REKONSTRUKSI PENDAFTARAN TANAH HAK GUNA USAHA PERSEROAN TERBATAS PERKEBUNAN NUSANTARA II BERBASIS NILAI KEADILAN

Suatu penulisan penelitian ini perlu didukung dengan kajian Pustaka yang akan memperkuat landasan pemahaman agar terstruktur sesuai kerangka pemikiran. Kajian pustaka dilakukan dengan menguraikan istilah yang digunakan dan yang muncul dalam penelitian ini. Arti dari konsep tersebut harus dijabarkan agar pelbagai makna dalam peristilahan yang dimunculkan tidak menimbulkan perbedaan penafsiran. Berikut ini beberapa istilah substansial yang digunakan dalam penelitian ini:

#### A. Tanah

Pengertian tanah secara hukum, diatur dalam UUPA, Antara lain pada ketentuan berikut:

1. Pasal 1 Ayat (4) adalah sebagai berikut:

"Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air".

Dalam penjelasan Pasal 1, dirumuskan sebagai berikut:

"Sudah dijelaskan dalam penjelasan umum (Butir II.). Dalam UUPA diadakan perbedaan antara pengertian 'bumi' dan 'tanah', sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 Ayat (3) (yang dimaksud Ayat (4)) dan Pasal 4 Ayat (1). Yang dimaksud dengan 'tanah' ialah permukaan bumi. Perluasan pengetahuan 'bumi' dan 'air' dengan ruang angkasa adalah bersangkutan "dengan kemajuan teknik dewasa ini dan kemungkinan-kemungkinannya dalam waktu-waktu yang akan datang".

Rumusan yang ditemukan dalam penjelasan umum (butir II) itu adalah sebagai berikut. " ....dalam pada itu, hanya permukaan bumi saja yang disebut tanah, yang dapat dimiliki oleh seseorang"

2. Pasal 4 Ayat (1), dan penjelasannya adalah sebagai berikut:

"Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum".

Tanah adalah lapisan bumi atau permukaan bumi yang di atas sekali merupakan padanan kata *Land* dalam bahasa Inggris sebagaimana dijelaskan dalam *Black Law Dictionary*: "*Land*" *May include any estate or interest in lands, either legal or equitable. As well as easements and incorporeal hereditaments.*<sup>154</sup> Sama halnya dengan yang dikatakan oleh Lawson dan Rudden: "*by land the law understands all immovables property, fields, farms, houses, shops, factories, and so on*". Makna *Land* berarti tanah yang meliputi semua benda tidak bergerak yang melekat padanya,<sup>155</sup>

*De Nieuwe Burgerlijk wetboek* (selanjutnya disingkat: NBW) menyebutkan, tetap mengadakan pembedaan benda antara *roerend* dan *onroerend goed*. Dalam pengertian *onroerend goed* tersebut termasuk tanah (*ground*).<sup>156</sup> Menurut Hardwood, ada perbedaan benda atas *real property (land)* dan *personal property*

---

<sup>154</sup>Mustofa dan Suratman, *Penggunaan Hak Atas Tanah untuk Industri*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, Hlm. 31.

<sup>155</sup>F H.Lawson and Bernard Rudden, 1982, *The Law of Property*, Clarendon Press, Oxford. Dalam Hasan Djuhaendah, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996, Hlm.75.

<sup>156</sup>*Ibid.*,

(*other things than land*), selain membedakan benda atas *movables* dan *immovables*, juga dibedakan antara *registered dan unregistered goods*. Benda yang tertancap pada tanah (*fixtures*) merupakan *part of the land*, sehingga apabila berbicara tentang tanah, juga berarti gedung-gedung dan tanaman di atasnya.<sup>157</sup>

Tanah dalam hukum negara lain, ada juga yang memberi pengertian tanah sebagai permukaan bumi. Dalam hukum Republik Singapura misalnya, definisi atas *land* Pasal 4 adalah :<sup>158</sup>

*"The surface of any defined parcel of the earth, and all substances thereunder, and so much of the column of air above the surface as is reasonably necessary for the proprietor's use and enjoyment, and includes any estate or interest in and all vegetation growing thereon and structures affixed thereto or any parcel of airspace or subterranean space held apart from the surface of the land as shown in an approved plan Subject to any provisions to the contrary the proprietorship of land includes natural rights to air, light, water, and support and the right of access to any highway on which the land abuts"*

Hukum Islam, secara etimologi menyatakan, ada beberapa kata dalam Bahasa Arab yang diartikan tanah atau bumi, yaitu kata *ardhun* (ارض), *turâbun* ( تراب) dan *thînun* (طين). Kata *ardhun* (ارض) merupakan *ism mufrad jins mu'annats* (kata benda yang bermakna tunggal), dengan bentuk pluralnya (*jama' taksîr*) *aradhûn* (ارضون).<sup>159</sup> Mendefinisikan tanah secara etimologi, tidak bisa diartikan berdiri sendiri (zatnya saja), dalam artian bahwa tanah adalah salah satu ciptaan هلالا,

---

<sup>157</sup>Mustofa dan Suratman, *Op.Cit*, hlm. 33.

<sup>158</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm. 21.

<sup>159</sup>Adib Bisri dan Munawwir AF, *Al-Bisri (Kamus Indonesia-Arab, Arab-Indonesia)*, Cet. 1, ditelaah dan ditashih oleh: Ahmad Warson Munawwir dan Mustofa Bisri, Pustaka Progressif, Surabaya, 1999, Hlm. 357. Dalam Jamaluddin Mahasari, *Pertanahan Dalam Hukum Islam*, Gama Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 44.

sehingga definisi tanah selalu dikaitkan dengan kekuasaan هلا. Setidaknya terdapat 434 ayat dalam al-Qur'an terkait dengan tanah.<sup>160</sup>

Tanah dalam penulisan penelitian ini merupakan basis yang fundamental sebagai landasan awal pemahaman. Tanah dimaksud dalam penulisan penelitian ini bukanlah *soil*. *Soil* lebih diartikan sebagai lahan. Kantor Menteri Negara Riset dan Teknologi dan Dewan Riset Nasional, menggunakan 'komponen lahan' dalam bab *Memahami Masalah: Hakikat Tanah*, 'evaluasi kesesuaian lahan' dalam bab '*Langkah-langkah Perencanaan Tata Guna Tanah*' dan 'macam-macam lahan' dalam bab *Pengelolaan Tanah Berkaitan dengan Wilayah Khusus*, dengan contoh: lahan basah buatan bertanah sawah, lahan kering, lahan hutan dan lahan padang rumput.<sup>161</sup>

## **B. Sistem Pendaftaran Tanah**

Sistem pendaftaran tanah (SPT) yang dipakai di suatu negara disesuaikan dengan asas hukum negara tersebut ketika melakukan pengalihan hak atas tanahnya. Ada dua macam asas hukum, yaitu asas itikad baik dan asas *nemo plusyuris*.<sup>162</sup> Sekalipun sesuatu negara menganut salah satu asas hukum tersebut dalam sistem pendaftaran tanah, tidak ada yang secara murni menganut satu saja dari kedua asas tersebut.<sup>163</sup> Hal ini disebabkan oleh karena kedua asas hukum dan sistem pendaftaran tanah tersebut sarna-sama mempunyai kelebihan dan

---

<sup>160</sup>Jamaluddin Mahasari, *Loc.Cit*, Hlm. 49.

<sup>161</sup>MocHlm.Hasan Wargakusumah dalam Mustofa dan Suratman, *Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, Hlm. 36.

<sup>162</sup> Effendi Perangin, *Pertanyaan dan Jawaban Tentang Hukum Agraria*, Rajawali, Jakarta, 1986, Hlm.3

<sup>163</sup> *Ibid.*,

kekurangan, sehingga negara memiliki solusi untuk mengatasi kekurangan dan kelebihan dari masing- masing asas dan sistem pendaftaran tanah.<sup>164</sup>

Data dan keterangan yang tercantum dalam sertifikat tanah mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.<sup>165</sup> Sistem pendaftaran tanah yang dianut UUPA adalah Sistem Publikasi Negatif (SPN).<sup>166</sup> Dalam SPN ini, negara bersikap diam dan menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang melakukan pendaftaran.<sup>167</sup> Kebenaran data dan keterangan yang terdapat dalam sertifikat tanah sewaktu-waktu dapat digugat oleh pihak yang berhak atas tanah tersebut.<sup>168</sup> Jadi, pihak yang memperoleh tanah dari orang yang sudah terdaftar tidak dijamin haknya, walaupun dia memperoleh tanah itu dengan iktikad baik. Pemegang hak atas tanah yang memiliki alat bukti sertifikat tanah sewaktu-waktu dapat kehilangan haknya karena gugatan, akibatnya sertifikatnya akan dibatalkan.<sup>169</sup>

Tidak ada kepastian hukum kepada orang yang terdaftar sebagai pemegang hak dalam pendaftaran tanah dengan SPN karena Negara tidak menjamin kebenaran catatan yang disajikan. Berbeda halnya dengan pendaftaran tanah berdasarkan Sistem Publikasi Positif (SPP), orang yang terdaftar sebagai pemegang hak atas

---

<sup>164</sup> *Ibid.*,

<sup>165</sup> Arie S. Hutagalung, *Penerapan Lembaga Rechtsverweking untuk Mengetahui Kelemahan Sistem Publikasi Negatif Dalam Pendaftaran Tanah*, Majalah Hukum dan Pembangunan Nomor 4 Edisi oktober-Desember 2000, hlm. 328.

<sup>166</sup> *Ibid.*,

<sup>167</sup> *Ibid.*, hlm.329

<sup>168</sup> *Ibid.*,

<sup>169</sup> *Ibid.*,

tanah tidak dapat diganggu gugat haknya. Negara menjamin pendaftaran tanah yang sudah dilakukan adalah benar. Konsekuensinya proses pendaftaran tanah harus dilakukan dengan benar dan diteliti bahwa pemohon pendaftaran tanah adalah orang yang benar-benar berhak atas tanah yang didaftarkan.

Pendaftaran tanah SPP dilakukan dimana negara menjamin kebenaran data yang disajikan dalam buku tanah dan sertifikat hak atas tanah. Apabila pemegang hak atas tanah kehilangan haknya, maka ia dapat menuntut kembali haknya.<sup>170</sup> Apabila kesalahan terjadi pada saat pendaftaran akibat kesalahan pejabat pendaftaran, maka orang yang kehilangan hak atas tanah tersebut dapat menuntut ganti kerugian berupa uang. Sedang sertifikat sebagai alat bukti hak atas tanah tidak dapat dibatalkan, mengingat data dan keterangan yang tercantum di dalamnya dianggap telah pasti dan benar.

SPT, baik yang bersifat negatif maupun positif, tidak dilaksanakan secara murni dalam praktik pendaftaran tanah di berbagai negara. SPN di negara Indonesia dilaksanakan dengan unsur yang ada dalam SPP. Hal ini terlihat dalam Pasal Ayat (2) huruf c UUPA, dimana "*pendaftara meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hakm yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat*" pengaturan dan ketentuan seperti itu tidak terdapat dalam peraturan pendaftaran tanah dengan SPN yang murni.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> *Ibid*, hlm.330

<sup>171</sup> Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Cet 1, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2002, hlm. 89

Demikian pula dengan SPP, apabila dilaksanakan secara murni akan memberikan beban yang terlalu berat kepada Negara sebagai pendaftar apabila ada kesalahan dalam pendaftaran, Negara harus menanggung akibat kesalahan itu.<sup>172</sup> padahal belum tentu kesalahan tersebut terjadi akibat kelalaian atau kesalahan negara, bisa saja disebabkan oleh ketidakjujuran pihak yang melakukan pendaftaran tanah. Jika kesalahan sedemikian terjadi pada SPP, maka negaralah yang bertanggungjawab atas kerugian orang lain yang terbukti lebih berhak atas tanah yang terdaftar tersebut.

SPP berisi daftar umum dan menjadi alat bukti hak dengan kekuatan bukti mutlak, orang yang terdaftar pada alat bukti sertifikat hak atas tanah berstatus sebagai pemegang hak sah dihadapan hukum tanpa bisa dipertanggung gugatkan oleh pihak lain. SPP ini memiliki kelebihan berupa kepastian hukum untuk Pemegang hak, sedangkan kelemahan system ini ialah pendaftaran yang dilakukan dapat terdaftar atas nama pihak lain yang tidak berhak.<sup>173</sup>

SPN, dimana daftar umum yang berisi data dan informasi tentang hak atas nama tidak berkekuatan hukum sehingga terdaftarnya nama pihak dalam daftar umum belum menjadi bukti yang kuat bahwa pihak terdaftar merupakan pihak yang berhak atas hak yang didaftarkan. Orang terdaftarlah yang menanggung akibatnya apabila tanah tersebut didapatkannya melalui pihak yang tidak berhak, jadi bukan negara yang bertanggungjawab atas terjadinya kesalahan. Akan tetapi SPN ini memiliki kelemahan yaitu pemegang hak tidak terdorong untuk mendaftarkan

---

<sup>172</sup> *Ibid.*, hlm.90

<sup>173</sup> *Ibid.*, hlm.91

haknya, selain itu kelebihan SPN adalah pendaftaran tanah dapat dilakukan secara efisien sekalipun pihak yang terdaftar bukan orang yang berhak namun pemegang hak sebenarnya tidak akan dirugikan.<sup>174</sup>

SPT di negara Indonesia mengenal sistem *Torrens* yang digunakan di negara Australia. Pendaftaran tanah sistem *Torrens*, yang dapat dijelaskan sebagai berikut :<sup>175</sup>

- a. *Security of title*, kebenaran dan kepastian dari hak tersebut terlihat dari rangkaian peralihan haknya dan memberikan jaminan bagi yang memperolehnya terhadap gugatan pihak lain.
- b. Peniadaan dari keterlambatan dan pembiayaan yang berlebihan. Dengan adanya pendaftaran tersebut maka tidak perlu selalu harus diulangi dari awal setiap adanya Peralihan hak.
- c. Penyederhanaan atas alas hak dan yang berkaitan. Dengan demikian Peralihan hak itu disederhanakan dan segala Proses akan dapat dipermudah.
- d. Terjamin ketelitian, karena dengan adanya pendaftaran suatu hak atas tanah maka ketelitiannya sudah tidak diragukan lagi.

Sistem *Torrens* ini juga diberlakukan di beberapa negara lain seperti di India, Malaysia, dan Singapura.<sup>176</sup> Ada banyak keuntungan dari sistem *Torrens*, yakni :<sup>177</sup>

1. Menetapkan biaya-biaya yang tak diduga sebelumnya.
2. Meniadakan pemeriksaan yang berulang-ulang
3. Meniadakan kebanyakan rekaman data pertanahan
4. Secara tegas menyatakan dasar hukumnya
5. Melindungi terhadap kesulitan-kesulitan yang tidak tercantum/tersebut dalam sertifikat
6. Meniadakan Pemalsuan.
7. Tetap melihara sistem tersebut, karena pemeliharaan sistem tersebut
8. dibebankan kepada mereka yang memperoleh manfaat dari sistem tersebut.

---

<sup>174</sup> *Ibid.*, hlm.92

<sup>175</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak atas Tanah dan Pedaftarannya*, Sinar-Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 118.

<sup>176</sup> *Ibid.*, hlm. 24.

<sup>177</sup> *Ibid.*, hlm. 25.

9. Meniadakan alas hak Pajak
10. Dijamin oleh negara tanpa batas

Sistem *Torrens* ini yang digunakan ialah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), seperti dalam pelaksanaan pendaftaran tanah menurut PP 10/1961. Penggunaan buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik tanah adalah salah satu bukti pengadopsian system tersebut, selain itu juga keberadaan sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah juga merupakan buktinya.<sup>178</sup> Akan tetapi di dalam SPN seharusnya menggunakan pendaftaran akta (*registraion of deeds*).<sup>179</sup>

Pendaftaran tanah yang sekarang diselenggarakan berdasarkan PP 24/1997 tetap menggunakan SP seperti yang digunakan dalam pendaftaran tanah menurut PP 10/1961, yaitu SPN dengan unsur positif.<sup>180</sup> Sistem ini menghasilkan surat-surat tanda bukti hak atas tanah yang dijadikan alat pembuktian mutlak sebagaimana isi Pasal 19 Ayat (2) huruf c, Pasal 23 Ayat (2), Pasal 32 Ayat (2) dan Pasal 38 Ayat (2) UUPA.<sup>181</sup> Jadi, SPN yang digunakan negara Indonesia tidak murni seperti yang terdapat pada teori pendaftaran tanah, sebab SPN murni tidak memakai sistem pendaftaran hak, Sertipikat juga bukan merupakan alat pembuktian hak atas tanah yang kuat.<sup>182</sup>

Sertipikat tanah ialah alat bukti kuat namun tidak kuat seutuhnya melainkan masih bisa digugat jika pihak lain mampu membuktikan hak atas tanah. Pendaftaran

---

<sup>178</sup> *Ibid*,...hlm 26.

<sup>179</sup> *Ibid*,,

<sup>180</sup> Boedi Harsono, *Loc. Cit.* hlm.460

<sup>181</sup> *Ibid*,,

<sup>182</sup> *Ibid*,,

tanah berarti memberikan kekuatan pembuktian untuk pihak pemegang hak atas tanah, akan tetapi pemegang hak tetap dimungkinkan untuk digugat oleh pihak lain yang merasa lebih berhak.<sup>183</sup>

Tata cara pengumpulan dan penyajian data fisik serta data yuridis yang diperlukan serta peralihanya dan penerbitan sertifikat hak atas tanahnya diatur dalam banyak aturan hukum.<sup>184</sup> SPN yang dianut negara Indonesia tidak mempengaruhi tata cara pengumpulan data tersebut, untuk mengantisipasi adanya kemungkinan lalai sehingga data tersebut dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.<sup>185</sup>

SPN dengan unsur positif diketahui dari isi Pasal 119 Ayat (2) huruf c UUPA, dimana pendaftaran tanah mencakup proses pemberian surar-surar tanda bukti hak untuk menjadi alat pembuktian yang kuat.<sup>186</sup>

PP 10/1961 menjelaskan pembukuan hak pada daftar buku tanah atas nama seseorang tidak serta merta menghilangkan hak atas tanah pihak yang seharusnya memiliki hak tersebut.<sup>187</sup> Disinilah bukti bahwa SPN dengan unsur positif dianut oleh negara Indonesia.<sup>188</sup>

---

<sup>183</sup> Badan Pertanahan Nasional, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah, Op. Cit*, hlm. 44.

<sup>184</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 464.

<sup>185</sup> *Ibid.*,

<sup>186</sup> *Ibid.*.

<sup>187</sup> *Ibid.*, hlm. 461

<sup>188</sup> Badan penanahan Nisionai, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah, Loc. Cit.*

SPT mencakup pengertian bahwa data yang terdaftar dijamin kebenarannya dan untuk itu pemerintah akan menganalisis setiap warkah yang hendak didaftarkan sebelum masuk pada daftar umum atau dalam daftar buku tanah.<sup>189</sup>

Negara dalam sistem ini menjamin kebenaran informasi yang disajikan. SPP berisi ketentuan yang mengandung pepatah "judul berdasarkan pendaftaran", pendaftaran membuat "hak yang tidak dapat diganggu gugat" dan "pendaftaran adalah segalanya, setelah terdaftar pihak tersebut dapat membuktikan bahwa dirinya adalah pemegang hak atas tanah tersebut."<sup>190</sup> Ganti rugi dalam bentuk uang dikenal sebagai "dana jaminan".

Ketentuan seperti di atas tidak terdapat dalam UUPA dan PP 10/1961 karena sistem yang diterapkan bersifat negatif.<sup>191</sup> Dalam SPN, negara tidak menjamin kebenaran informasi yang disajikan dalam daftar umum dan sertifikat hak atas tanah. Risiko penggunaannya bagi pihak yang menggunakannya sendiri. Sesuai dengan prinsip asas *nemo plus iuris*, perlindungan diberikan kepada pemegang hak yang sebenarnya. Dengan prinsip ini, kemungkinan adanya gugatan terhadap pemilik terdaftar dari orang yang merasa dirinya adalah pemilik sebenarnya masih mungkin terjadi.<sup>192</sup> Berdasarkan ketentuan dari SPN tersebut, daftar umum yang diselenggarakan Pemerintah tidak melindungi pemilik terdaftar, artinya terdaftar tapi bukan sebagai alat bukti yang kuat.<sup>193</sup> Dengan demikian dapat dikatakan bahwa terdaptarnya seseorang di dalam daftar umum sebagai pemegang hak belum

---

<sup>189</sup> *Ibid.*,

<sup>190</sup> *Ibid.*,

<sup>191</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 85-86.

<sup>192</sup> *Ibid.*,

<sup>193</sup> Badan Pertanahan Nasional, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, Loc. cit.

membuktikan orang tersebut sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum.<sup>194</sup> Pemerintah tidak menjamin kebenaran dari isi daftar-daftar umum yang diadakan dalam pendaftaran hak dan hal itu tidak pula dinyatakan dalam undang-undang.<sup>195</sup>

Mengenai tidak adanya jaminan kepastian bagi pemegang hak yang terdaftar dalam buku tanah dan sertifikat hak atas tanah terlihat dari ketentuan dalam Pasal 23, 32, dan 38 UUPA yang isinya menyatakan bahwa peralihan hak-hak (Hak Milik, Hak Guna usaha dan Hak Guna Bangunan) harus didaftar dan pendaftaran tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai sahnya peralihan hak.<sup>196</sup> Kuat di sini tidak berarti mutlak namun lebih kuat dari yang lemah, sehingga pendaftaran berarti lebih menguatkan pembuktian pemilikan, akan tetapi tidak mutlak yang berarti pemilik yang terdaftar tidak sepenuhnya dilindungi oleh hukum, karena masih bisa digugat sebagaimana dimaksud dalam penjelasan PP 10/1961.<sup>197</sup>

Dengan dianutnya sistem negatif pada pendaftaran tanah di Indonesia artinya pemilik yang terdaftar dalam buku tanah tidak dilindungi sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum. Dengan demikian maka pendaftaran tanah adalah suatu pendaftaran hak yang tidak mutlak, sehingga merupakan pendaftaran atas peristiwa hukumnya saja dimana peralihan hak dilaksanakan dengan cara mendaftarkan aktanya yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *registration of deeds*.<sup>198</sup>

---

<sup>194</sup> *Ibid.*,

<sup>195</sup> *Ibid.*,

<sup>196</sup> *Ibid.*,

<sup>197</sup> *Ibid.*,

<sup>198</sup> *Ibid.*, Boedi Harsono..., hlm.88

Perlindungan hukum yang dimiliki oleh pemegang hak terdaftar adalah terhindar dari gugatan hak yang dilakukan pihak lain tanpa bukti yang kuat, karena status hukum pemegang hak yang terdaftar secara sah adalah sebagai Pemegang hak atas tanah (*registration of title*).

SPN memungkinkan pemegang hak terdaftar tidak dapat diganggu gugat, dengan alat pembuktian utama di pengadilan adalah akta pengalihan hak. Sedangkan sertifikat hak atas tanah hanya merupakan hasil akhir dari perjalanan sejarah tanah yang mengakibatkan ketidaksesuaian pendaftaran dan pengalihan hak kepemilikan pertama. Pembuktian dan penelusuran sejarah tanah dilakukan dengan menyelidiki dokumen bukti hak, yang umumnya berupa segel yang dibuat di masa lalu atau keputusan pencatatan pengalihan hak dan berdasarkan atas perbuatan Pemerintah berwenang. Dengan demikian, akta pengalihan hak di masa lalu dan masa depan berperan penting dalam menentukan derajat kepastian hukum suatu hak atas tanah.

*Acquisitieve verjaing* adalah lembaga untuk menentukan kepastian hukum sebagai upaya kepemilikan hak *eigendom* atas tanah yang diatur dalam Pasal 1955 dan Pasal 1963 *Burgelijk Wetboek* (BW) jo. Pasal 610, Pasal 1955 dan Pasal 1963 B.W.

Pasal 1955 dan 1963 BW berisi syarat memiliki hak *eigendom* berdasarkan alasan *verjaring*, dimana penguasaannya harus dilaksanakan terus-menerus, tidak terputus dan tidak terganggu, dapat diketahui umum dan dilakukan secara tegas sebagai *eigenaar* yang beritikad baik. Apabila berdasarkan suatu *title* yang sah berlangsung selama 20 tahun maka harus menunjukkan alas hak. Sehingga Pasal

610 BW adalah Pasal pelaksanaan yang merupakan *title* hak yang sah bagi perolehan hak atas tanah pada hak *eigendom*.

Pasal tersebut telah dicabut oleh UUPA, khususnya yang menyangkut masalah agraria atau pertanahan. Akan tetapi Pasal 610 BW ternyata tidak khusus memuat aturan agraria, sehingga ketentuannya masih dapat diberlakukan sebagian.

Pasal 1955 dan Pasal 1963 BW adalah Pasal pelaksanaan dari Pasal 610 BW dalam Buku II KUH Perdata, tetapi di dalam Buku IV tidak berlaku lagi apabila berhubungan dengan tanah, terutama penguasaan tanah baru dan penguasaan tanah pada saat berlakunya UUPA dibawah 20 atau 30 tahun.<sup>199</sup> Penguasaan tanah ketika berlakunya UUPA dan memenuhi syarat *acquisitive verjaring*, maka pasal-pasal tersebut dengan sendirinya tetap berlaku.<sup>200</sup>

Hukum adat tidak mengenal lembaga *acquisitive verjaring*, akan tetapi yang dikenal dalam hukum adat adalah lembaga *rechtsverwerking* yaitu lampaunya waktu sebagai sebab kehilangan hak atas tanah. Dapat dijelaskan demikian, yakni apabila atas sebidang tanah telah dikuasai dalam jangka waktu yang lama namun tidak diusahakan oleh pemegang haknya tetapi dikuasai oleh pihak lain melalui perolehan hak dengan iktikad baik.<sup>201</sup> Dalam keadaan seperti itu maka pihak yang menguasai tanah tersebut dapat memiliki hak atas tanah berdasarkan alasan *rechtsverwerking*.

Pasal 32 PP 24/1997 dan penjelasannya menjelaskan bahwa pendaftaran tanah yang diatur dalam UUPA tidak menggunakan SPP, dimana kebenaran

---

<sup>199</sup> AP. Parlindungan, *Konversi Hak-hak atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1990, Hlm.10

<sup>200</sup> *Ibid.*,

<sup>201</sup> *Ibid.*, hlm. 67.

informasi yang disajikan dijamin oleh negara, melainkan menggunakan SPN. Dalam SPN, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan, namun tidak dimaksudkan untuk menggunakan SPN murni. Pasal 19 Ayat (2) huruf C UUPA, menyatakan bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat. Pasal 23 jo. Pasal 32 jo. Pasal 38 UUPA menjelaskan bahwa pendaftaran peristiwa hukum akan menjadi alat pembuktian yang kuat bagi adanya hak atas tanah bersangkutan.

PP 24/1997 yang mengatur tentang prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, penyajian data fisik dan data yuridis sampai dengan penerbitan sertipikat, nampak usaha Pemerintah untuk menyajikan informasi tanah yang benar, karena pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum.

Disatu sisi prosedur tersebut dilakukan berdasarkan cara kerja SPN dan disisi lain digunakan untuk memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak yang beriktikad baik untuk didaftar sebagai pemegang hak atas tanah pada buku tanah, dimana sertipikat ialah surat bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian kuat.

Penerbitan PP 24/1997 menunjukkan bahwa penegakkan dasar hukum dan SPT menjadi serupa di seluruh bagian negara Indonesia, Jadi, bukti kepemilikan tanah baik menurut hukum barat atau hukum adat dikonversikan menjadi alat bukti sesuai UUPA dan PP 24/1997. Keberadaan hak kepemilikan adat masih diakui, yang pada saat pendaftaran tanah secara sistemik dianggap sebagai bukti hak ulayat, yaitu sertifikat hak milik dari Raja yang dikeluarkan berdasarkan peraturan pemerintah sendiri dan hak atas tanah lainnya yang diakui sepanjang tidak

bertentangan dengan UUPA dan akta pengalihan hak atas tanah yang dibuat berdasarkan Hukum Adat yang dibubuhi keterangan kepala desa.

Pembuktian hak atas tanah yang bersumber dari aturan Adat, Pasal 24 Ayat (1) PP 24/1997 menyebutkan cara pembuktian hak atas tanah lama untuk keperluan pendaftaran yang berasal dari konversi melalui dua cara, yaitu bukti keterangan tertulis saksi dan/ atau pernyataan terkait yang tingkatannya benar oleh Panitia Ajudikasi tentang pendaftaran sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan tentang pendaftaran sporadik dapat dianggap cukup untuk mendaftarkan keberadaan hak atas tanah yang bersangkutan, pemegang haknya, dan hak pihak lain. yang membebani itu.

Pasal 24 Ayat (2) PP 24/1997 menyatakan bahwa dalam hal alat bukti sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) sudah tidak ada atau sudah tidak tersedia lagi, pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan fakta bahwa penguasaan fisik. atas bidang tanah yang bersangkutan telah dipegang selama 20 tahun. atau lebih berturut-turut oleh pemohon pendaftaran tanah dengan syarat penguasaan tanah dilakukan dengan itikad baik dan terus menerus oleh yang bersangkutan sebagai orang yang berhak atas tanah dan diperkuat dengan keterangan orang yang dapat dipercaya dan penguasaan tanah baik sebelum dan selama pengumuman kegagalan. dipertanyakan oleh masyarakat hukum adat atau oleh desa atau kecamatan yang bersangkutan atau pihak lain.

Hukum pertanahan di Indonesia menginginkan kepastian tentang siapa yang memegang hak milik atau hak lain atas sebidang tanah. Untuk menjamin kepastian hukum atas hak atas tanah tersebut di Indonesia, Negara wajib melaksanakan

Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA yang menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah. Pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pendaftaran tanah berarti mencatat hak-hak yang dimiliki dan dimiliki oleh seseorang, baik perorangan atau kelompok atau lembaga atas sebidang tanah oleh pejabat yang berwenang dan oleh karena itu berhak mengeluarkan sertifikat hak milik. Ada berbagai macam hak, salah satunya adalah hak milik.<sup>202</sup>

A.P. Parlindungan mengemukakan :<sup>203</sup>

“Pendaftaran Tanah pertama kali didirikan oleh kantor kadaster, yang dibentuk pada masa Pemerintah Hindia Belanda, dan berlakunya sampai terbentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (sekarang PP No. 24 Tahun 1997), yang pada masanya dipusatkan di beberapa kota di pusat-pusat perdagangan ataupun di mana masyarakat Barat sudah berkembang. Dan pendaftaran yang dilakukan pada waktu itu, hanyalah pendaftaran terhadap hak-hak atas tanah yang tunduk pada hukum yang terdapat di dalam KUHPerdota. Walaupun pada masa itu ada orang-orang Bumiputera yang mempunyai hak-hak atas tanah yang berstatus hak-hak Barat. Selain daripada orang-orang yang termasuk dalam golongan Eropah dan golongan Timur Asing termasuk golongan Cina.”

Untuk golongan Bumi putera tidak ada hukum pendaftaran tanah yang bersifat *seragam*, yang ada ialah beberapa pendaftaran yang sederhana contohnya *grant Sultan Deli*, *grant Lama*. Pendaftaran tanah pada beberapa daerah sudah mengikuti sistem kadaster, yakni di Riau, Yogyakarta dan Surakarta.

---

<sup>202</sup> Selanjutnya juga diatur di dalam Pasal 31 Ayat (1), 35 Ayat (1), 46, 55, 69, dan 167 dari Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan dari PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mewajibkan kepada pemegang hak milik dan hak-hak lainnya baik secara perorangan maupun badan hukum untuk mendaftarkan haknya di kantor pertanahan setempat.

<sup>203</sup> A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesi*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm. 3.

Selanjutnya, A.P. Parlindungan menyatakan, oleh karena belum semua tanah di Indonesia terdaftar maka apa yang selama ini dilaksanakan dan masih saja didapati di tengah-tengah masyarakat, baik surat-surat yang dibuat oleh para Notaris ataupun atas surat-surat yang dibuat oleh para Camat dengan berbagai ragam, untuk menciptakan bukti tertulis dari tanah-tanah yang mereka kuasai, tanpa melalui prosedur PP 10/1961.<sup>204</sup> Terdapat tanah-tanah yang belum dikonversi dan dikuasai oleh negara kemudian diduduki oleh rakyat baik dengan sengaja ataupun terpolo oleh kades dan disahkan oleh para camat dimana tanah itu adalah hak-hak Adat.<sup>205</sup>

*Rechts kadaster*, bertujuan memberikan kepastian hak, untuk.<sup>206</sup>

1. memungkinkan orang-orang yang mempunyai tanah dengan mudah membuktikan bahwa dialah yang berhak atas sebidang tanah, apa hak yang dipunyainya, letak tanah dan luas tanah.
2. memungkinkan kepada siapapun guna mengetahui hal-hal yang ia ingin ketahui berkenaan dengan sebidang tanah, misalnya calon pembeli, calon kreditur dan sebagainya.

PP 24/1997, Pasal 1 Ayat (1) dijelaskan tentang pengertian daripada pendaftaran tanah. Dalam hal itu kemudian dipertegas kembali dalam Pasal 3, bahwasanya pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan

---

<sup>204</sup> *Ibid.*,

<sup>205</sup> *Ibid.*, Hlm. 3, lihat juga hlm. 3-4. Demikian pula dikenal di daerah Sumatera Utara “Akta Camat” (surat yang dibuat oleh Camat baik sebagai bukti hak ataupun peralihan hak yang dibuat oleh atau di hadapan Camat). Camat tersebut mungkin PPAT tetapi tidak membuat akta tanah (akta PPAT). Demikian juga akta-akta yang dibuat oleh Notaris bukan sebagai PPAT.

<sup>206</sup> *Ibid.*, hlm. 4.

perlindungan hukum bagi pemilik hak tanah dengan menginformasikannya kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam perbuatan hukum mengenai hak atas tanah serta terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.<sup>207</sup> Sebagaimana dikemukakan A.P. Parlindungan berikut ini :<sup>208</sup>

“Pendaftaran adalah berisikan sejumlah dokumen yang berkaitan, yang merupakan sejumlah rangkaian dari proses yang mendahuluinya sehingga suatu bidang tanah terdaftar, dan demikian pula prosedur apa yang harus dilaksanakan dan demikian pula hal-hal yang menghalangi pendaftaran tersebut ataupun larangan-larangan bagi para pejabat yang bertanggung jawab dalam pendaftaran hak tersebut. Pendaftaran ini melalui suatu ketentuan yang sangat teliti dan terarah sehingga tidak mungkin asal saja, lebih-lebih lagi bukan tujuan pendaftaran tersebut untuk sekedar diterbitkannya bukti pendaftaran tanah saja (Sertifikat hak atas tanah).”

Dengan adanya Pendaftaran Tanah ini diharapkan seseorang dapat dengan mudah memperoleh informasi mengenai suatu bidang tanah, misalnya tentang luasnya, letak tanahnya dan hak-hak apa yang dikenakan padanya. Itu adalah prinsip publisitas atau sistem publikasi. Pendaftaran tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan dan sistem yang dianut merupakan sistem publikasi negatif yang cenderung positif karena akan menghasilkan dokumen bukti yang sah sebagai alat pembuktian yang kuat.

Sistem negatif, bahwa sertifikat hanya atau dapat dilihat sebagai bukti permulaan, belum menjadi bukti akhir hak atas tanah, atau sertipikat merupakan salah satu alat pembuktian terkuat, sehingga semua orang tidak bisa mempertanyakan. SPN yang mengandung unsur positif, yaitu bahwa untuk

---

<sup>207</sup> A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia...*, *op. cit.*, hlm. 8

<sup>208</sup> *Ibid.*,

memberikan kepastian hukum yang setara kepada pihak-pihak yang dengan itikad baik menguasai sebidang tanah dan terdaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan menerbitkan sertifikat sebagai salah satu dari alat bukti terkuat.<sup>209</sup>

Sebagaimana dikemukakan Boedi Harsono berikut ini :<sup>210</sup>

“Sistem publikasi yang digunakan UUPA dan PP 24/1997 adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif. Sistemnya bukan negatif murni, karena dinyatakan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Demikian juga dinyatakan dalam Pasal 23 Ayat (2), 32 Ayat (2) dan 38 Ayat (2). Bukan publikasi negatif yang murni. Sistem publikasi yang negatif murni tidak akan menggunakan sistem pendaftaran hak. Juga tidak akan ada pernyataan seperti dalam pasal-pasal UUPA tersebut, bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang kuat.”

Terlihat pada ketentuan-ketentuan mengatur prosedur pengumpulan sampai penyajian data fisik dan data yuridis yang diperlukan serta pemeliharannya dan penerbitan sertifikat haknya, biarpun sistem publikasinya negatif, tetapi kegiatan-kegiatan yang bersangkutan dilaksanakan secara seksama, agar data yang disajikan sejauh mungkin dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.<sup>211</sup>

Abdurrahman menyatakan bahwa para petugas pendaftaran tidaklah bersikap pasif atau *Lijdelijk*”, artinya mereka menerima begitu saja apa yang diajukan dan dikatakan oleh pihak-pihak yang meminta pendaftaran.<sup>212</sup> Kita sudah tahu, bahwa baik yang baru pertama kali ada di pembukuan maupun pada pencatatan atau pencatatan "perubahannya", maka petugas pelaksana wajib

---

<sup>209</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria: Sejarah Pembentukan Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1997, hlm. 480

<sup>210</sup> *Ibid.*,

<sup>211</sup> Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 94

<sup>212</sup> *Ibid.*,

melakukan penelitian yang diperlukan untuk mencegah terjadinya kesalahan. Batas tanah ditentukan dengan menggunakan sistem "*contradictoire delimitatie*" sebelum tanah dan haknya diumumkan, dan sengketa diajukan ke pengadilan jika tidak dapat diselesaikan sendiri oleh pihak terkait.<sup>213</sup> Sedapat mungkin diupayakan agar informasi yang terdapat dalam penyelenggaraan Kantor Pendaftaran Tanah selalu sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Ini merupakan tuntutan dari ketentuan UUPA dan PP 10/1961. Bahwa keterangan di KPT memiliki kekuatan hukum dan dokumen alat bukti yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang kuat.<sup>214</sup>

Boedi Harsono menyatakan bahwa sistem yang digunakan bukanlah sistem murni negatif melainkan SPN dengan kecenderungan positif. Pengertian negatif di sini adalah jika informasi yang ada tidak benar, masih bisa diubah dan dikoreksi.<sup>215</sup>

Mariam Darus Badruzaman dan Abdurrahman mengemukakan ;<sup>216</sup>

“Sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh UUPA adalah sistem campuran antara sistem positif dan sistem negatif. Alasannya adalah bahwa pemilik yang sebenarnya mendapat perlindungan hukum, sedangkan sistem positif ternyata dengan adanya campur tangan pemerintah, yaitu PPAT dan Bagian Pendaftaran Tanah meneliti kebenaran setiap peralihan hak dan tanah.”

Pendaftaran tanah dalam UUPA tidak mengikuti sistem yang murni negatif tetapi sistem negatif memiliki kecenderungan positif.<sup>217</sup> Yang dimaksud kecenderungan positif adalah peran aktif pelaksanaan pendaftaran tanah. Peran aktif yang dimaksud seperti menyelidiki asal-usul tanah secara menyeluruh (Pasal

---

<sup>213</sup> *Ibid.*,

<sup>214</sup> *Ibid.*, hlm.95

<sup>215</sup> Boedi Harsono dalam Sumindo, Y.W., dan Ninik Widyanti, *Op. Cit.*, hlm. 144.

<sup>216</sup> Mariam Darus Badruzaman dan Abdurrahman, dalam Sulardi, *op. cit.*, hlm. 152

<sup>217</sup> *Ibid.*,

3 Ayat (2) PP 10/1961 dan pengumuman selama 3 (tiga) bulan untuk pendaftaran tanah pertama Pasal 6 Ayat (1) PP 10/1961.

Ciri-ciri sistem negatif betendensi positif dalam hal pendaftaran tanah seperti yang dianut UUPA adalah sebagai berikut.<sup>218</sup>

1. Nama pemilik tanah yang tercantum dalam daftar buku tanah adalah pemilik tanah yang benar dan dilindungi hukum, dan merupakan tanda bukti hak yang tertinggi.
2. Setiap peristiwa balik nama melalui peneliti seksama, syarat-syarat dan prosedur berdasarkan asas keterbukaan (*openbaarheidsbeginsel*).
3. Setiap bidang tanah (persil) batas-batasnya diukur dan digambar dalam peta pendaftaran dengan skala 1: 1.000. Ukuran tersebut memungkinkan untuk meneliti kembali batas-batas persil bila kemudian hari terjadi sengketa batas.
4. Pemilik tanah yang tercantum dalam buku tanah dan sertifikat masih dapat diganggu-gugat melalui Pengadilan Negeri oleh Badan Pertanahan Nasional.
5. Pemerintah tidak menyediakan dana untuk pembayaran ganti kerugian kepada masyarakat karena kesalahan administrasi pendaftaran tanah. Masyarakat yang dirugikan dapat menuntut melalui Pengadilan Negeri untuk mendapatkan haknya.

Subekti Pasal 32 PP 24/1997 dalam jangka waktu 5 tahun setelah diterbitkan sertifikat hak atas tanah oleh pemerintah, maka pihak lain tidak dapat mengajukan gugatan lagi.<sup>219</sup> Dalam hal ini bukan karena lewat waktu 5 tahun menjadi *verjaring* bagi *bezitter*, melainkan karena sikap pihak lain yang menunjukkan bahwa ia sudah tidak berniat lagi mempergunakannya (*rechtsverwerking*).<sup>220</sup> Sebaliknya mengingat keberadaan ‘asas *point de interest point de action*’ dimana orang yang berkepentingan berhak memajukan tuntutan yang dikaitkan dengan tidak adanya

---

<sup>218</sup> Boedi Harsono dalam Suardi, *Hukum Agraria*, Badan Penerbit IBLAM, Jakarta, 2005, hlm. 151-152.

<sup>219</sup> Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT. Intermasa, Jakarta, Cetakan ke 24, 1992, hlm. 187.

<sup>220</sup> *Ibid.*

Undang-undang yang dapat dijadikan landasan hukumnya, maka aturan ini secara yuridis tidak mungkin terlaksana.<sup>221</sup>

Sertipikat hak atas tanah memang merupakan surat bukti hak atas tanah yang dapat digunakan sebagai alat bukti. Pasal 1 angka 20 PP 24/1997 jo. Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA menarasikan sertipikat adalah bukti hak atas tanah. kemungkinan adanya bukti dari pihak lain yang berwenang untuk mengalahkannya pemegang hak terdaftar masih ada, sehingga sertipikat hanyalah bukti permulaan saja.<sup>222</sup>

Mochamad Isnaini mengatakan sertipikat hak atas tanah bukan satu-satunya alat bukti yang mutlak, sebaliknya hanya sebagai bukti permulaan yang sewaktu-waktu dapat dibatalkan oleh pihak lain yang terbukti lebih berwenang.<sup>223</sup>

### **C. Hukum Tanah Nasional atau Hukum Pertanahan**

Hukum dalam arti luas ialah aturan, kaidah, *ugeran* atau norma, bisa dalam wujud tulisan ataupun kebiasaan, yang berlaku dan diakui masyarakat sebagai peraturan, dimana pelanggaran atas hukum akan dikenakan sanksi.<sup>224</sup> Hukum merupakan rangkaian kaidah, peraturan-peraturan, tata aturan, baik tertulis maupun yang tidak tertulis, yang menentukan atau mengatur hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat.<sup>225</sup>

---

<sup>221</sup> S. Chandra (I), *Op. Cit.*, hlm. 22.

<sup>222</sup> *Ibid.*, hlm. 23.

<sup>223</sup> Moch. Isnaini, *Op. Cit.*, hlm. 56.

<sup>224</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1991, hlm. 37.

<sup>225</sup> Mustofa dan Suratman, *Op.Cit.*, hlm. 36.

Sudikno Mertokusumo mengemukakan dalam bukunya *Mengenal Hukum*, hukum adalah :<sup>226</sup>

"Keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama: keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi"

Hukum di Amerika, penekanannya justru diletakkan pada peranan pengadilan sebagai lembaga hukum seperti terlihat dalam rumusan Oliver Wendell Holmes, "*Law is what the courts will do in fact*".<sup>227</sup> Sedangkan di Belanda, hukum atau *recht* di rumuskan sebagai "*Recht is de gedragslijn die door de overheid wordt getrokken in verband met bepaalde maatschappelijke situaties en waarvan niet kan worden afgeweken zonder dat de overheid reageert*".<sup>228</sup> Perilaku yang diperkenankan oleh Pemerintah wajib dilakukan dan sebaliknya melanggarnya akan diberi sanksi.<sup>229</sup>

Boedi Harsono mengutarakan Hukum Tanah berarti keseluruhan ketentuan hukum tertulis ataupun tidak tertulis dengan objek pengaturan yang sama, berupa hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang nyata di ranah hukum publik dan perdata yang tersusun secara sistematis menjadi satu sistem.<sup>230</sup> Achmad Chomzah menjelaskan bahwa

---

<sup>226</sup> *Ibid.*, Sudikno Mertokusumo, *Mengenal....*, hlm. 38.

<sup>227</sup> *Ibid.*,

<sup>228</sup> Prins Winkler, 1952, *Encyclopedia, Elsevier*, Hlm. 176 dalam Machmudin Dudu Duswara, *Pengaturan Ilmu Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2001, hlm. 7.

<sup>229</sup> Dudu Duswara Machmudin, *Pengaturan Ilmu Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2001, hlm. 7.

<sup>230</sup> M. Achmad Chomzah, *Op.Cit.*, hlm.4-5

pengertian Hukum Agraria secara sempit berarti bidang hukum tertentu yang mengatur mengenai hak-hak penguasaan atas tanah.<sup>231</sup>

Hukum Tanah Nasional merupakan seperangkat aturan hukum tertulis, berlaku secara nasional sebagai hasil unifikasi hukum tanah, dilengkapi dengan ketentuan hukum adat setempat yang belum mendapat pengaturan dalam hukum tertulis. Sebagaimana juga dinyatakan dalam TAP MPR IX/MPR/2001, bahwa unifikasi hukum yang diadakan tetap "mengakomodasi perbedaan-perbedaan" dalam hukum adat pada wilayah tersebut.<sup>232</sup> Hukum Tanah Nasional dapat disamakan artinya dengan Hukum Pertanahan Indonesia.

#### **D. Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara II**

Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara II atau PTPN II merupakan perseroan terbatas di bidang perkebunan. Perusahaan ini ialah perusahaan dalam koordinasi Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Sehingga disebut sebagai perusahaan plat merah karena dimiliki oleh pemerintah.

PTPN II sebagai BUMN yang bergerak di bidang perkebunan memiliki lahan sebagai wilayah tempat perusahaan tersebut melakukan usaha, yaitu di Sumatera Utara. Status hak atas tanah yang dikuasai berdasarkan ketentuan UUPA dan PP 40/1996 berupa HGU. HGU yang dimiliki oleh PTPN II awalnya berasal dari lahan PTP-IX dan PTP-II. PTP-IX ialah perubahan dari PPN Tembakau Deli yang melakukan budidaya tanaman tembakau di kawasan Sumatera Timur. Luas

---

<sup>231</sup>*Ibid.*

<sup>232</sup>*Ibid*, hlm. 38.

lahan PPN Tembakau Deli semula seluas 250.000 Ha, dikelola Perusahaan Belanda bernama *NV Verenigde Deli Maatschappij* atau NV.VDM, melalui status hak konsesi dari Sultan dalam Akta Konsesi.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 (UU 86/1958) tentang Nasionalisasi Perusahaan Milik Belanda, termasuk dua perusahaan perkebunan tembakau yaitu *Senembah Mij* dan *NV. Verenigde Deli Maatschappij*, Pasal tersebut menyatakan bahwa perusahaan Belanda yang berada di Republik Indonesia akan dinasionalisasikan oleh Indonesia sehingga menjadi hak milik Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1959 tentang Pokok-pokok Pelaksanaan Undang-Undang Nasionalisasi Perusahaan Belanda (PP 2/1959) juga telah menyatakan perusahaan akan dinasionalisasi oleh Indonesia beserta seluruh harta kekayaan yang berwujud barang tetap maupun barang bergerak, termasuk yang menjadi piutang. Sehingga keseluruhan harta kekayaan perusahaan Belanda misalnya hak atas tanah berstatus hak konsesi adalah milik NKRI.

Atas adanya nasionalisasi tersebut Kesultanan Deli sebenarnya telah menyatakan keberatannya, sebab Sultan Deli pada saat memberikan konsesi kepada perusahaan Belanda bertindak berdasarkan kapasitasnya sebagai pemangku adat sesuai perjanjian konsesi yang telah dibuat antara Sultan dengan perusahaan Belanda atas persetujuan Datuk Kepala Urung, itu artinya obyek yang diberikan hak konsesi dalam perjanjian tersebut adalah tanah ulayat yang seharusnya kembali menjadi hak adat apabila telah dinasionalisasikan oleh NKRI, akan tetapi Petinggi

adat melayu dan Kesultanan Deli telah terikat dengan perjanjian nasionalisasi tersebut.<sup>233</sup>

Perubahan nama perusahaan perkebunan Belanda dari *NV. Verenigde Deli Maatschaapy* dan *Senembah My* berubah nama menjadi Perusahaan Perkebunan Nasional (PPN) setelah adanya nasionalisasi sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1960 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 143 Tahun 1961 Tanggal 26 April 1961 yang mengubah nama perusahaan tersebut menjadi PPN Sumut-I (Kebun Tembakau) kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1963 tanggal 22 Mei 1963 mengubah lagi nama perusahaan tersebut menjadi PPN Tembakau Deli. Selanjutnya diubah kembali melalui Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 1968 Tanggal 10 April 1968 menjadi PNP-IX, berubah lagi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1973 tanggal 6 Desember 1973 menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Perkebunan-IX, hingga akhirnya diubah lagi oleh Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1996 tanggal 14 Februari 1996 dikarenakan peleburan perusahaan perseoran (Persero) PT. Perkebunan-IX dengan perusahaan perseoran (Persero) PT. Perkebunan-II menjadi PT. Perkebunan Nusantara-II (Persero) (PTPN II, inilah awal nama PTPN II.<sup>234</sup>

---

<sup>233</sup> Surat Azmi Perkasa Alam Alhaj selaku Sultan Deli dan Kepala Masyarakat Adat Deli tanggal 11 Maret 1996 yang ditujukan kepada Menteri Pertanian Republik Indonesia antara lain menyatakan bahwa Sultan Deli sebagai Kepala Masyarakat Adat Deli dinobatkan Datuk Empat Suku dengan sukarela mempersembahkan tanah adat mereka dan menyerahkan penguasaan dan penggunaannya kepada Sultan Deli, *Deli Maastchappij* yang disebut dengan *Maabar Deli Toewa Contract*.

<sup>234</sup> Dalam PP No. 7 tahun 1996 tentang Peleburan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Perkebunan-II dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Perkebunan-LX menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Perkebunan Nusantara-II antara lain disebutkan dalam Pasal 1 Ayat (2) bahwa PT. Perkebunan-II dan PT. Perkebunan-IX dinyatakan bubar dan segala hak dan kewajiban, kekayaan serta karyawannya beralih menjadi kepada PT. Perkebunan Nusantara-II, kemudian peleburan dan pendirian perusahaan baru ini ditegaskan dalam Akta Pendirian PT. Perkebunan Nusantara-II No. 35 Tanggal 11 Maret 1996 yang diperbuat dihadapan Harun Kamil, Sarjana Hukum, Notaris di Jakarta.

Hingga saat ini, PTPN II mengelola perkebunan seluas  $\pm 103.000$  Ha. Perkebunan ini tersebar antara lain di Provinsi Sumatera Utara (Kabupaten Langkat, Kabupaten Deli Serdang, Kota Binjai, Kabupaten Serdang Bedagai, dan Kabupaten Padang Lawas Utara) dan Provinsi Papua (Kabupaten Arso Keron). Jenis komoditi perkebunan yang dikelola oleh PTPN II meliputi Kelapa Sawit dan Tebu).<sup>235</sup>

Tabel 1. Daftar Luas Areal Kebun PTPN II s.d. Tahun 2020

No.	Asal Usul	Luas (Ha)	Keterangan
1	Eks PTP-II	63,546.93	Sumatera Utara
		30,000.00	Riau
		5,880.00	Papua
2	Eks PTP-IX	43,242.34	Sumatera Utara

Sumber data: Bagian Kebun PTPN II Tahun 2020

Perkebunan tersebut dikelola PTPN II dengan di dukung dengan jumlah sumber daya manusia sebanyak  $\pm 6000$  orang.<sup>236</sup> Setiap tahunnya, PTPN II berkontribusi terhadap pemasukan negara dari sektor perkebunan sebesar  $\pm$  Rp. 50 Milyar.<sup>237</sup>

<sup>235</sup> Data hasil wawancara dengan Sdr. David Ginting (Kepala Sub Bagian Pertanahant PTPN-II)

<sup>236</sup> Data hasil wawancara dengan Sdr. Maruli Siagian (Kepala Bagian SDM)

<sup>237</sup> Data hasil wawancara dengan Sdr. Hanny Wehanny (Kepala Bagian Keuangan)

### **BAB III**

## **PENDAFTARAN TANAH ATAS GARAPAN MASYARAKAT DALAM HGU PTPN II YANG SUDAH BERAKHIR MASA BERLAKUNYA TAHUN 1999/2000**

### **A. Sejarah Kepemilikan Dan Pendaftaran Tanah Pertama Kali Hak Guna Usaha Tanah Milik PTPN II**

#### **1. Pendaftaran Tanah Hak Guna Usaha.**

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Pasal 28 Ayat (1) dan (2)  
menyebutkan :

- (1) Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu sebagaimana disebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan.
- (2) Hak Guna Usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 Ha, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 Ha atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman.

Hak Guna Usaha (HGU) merupakan salah satu jenis hak atas tanah dalam UUPA yang merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung negara dengan luas serta dalam jangka waktu tertentu untuk perusahaan pertanian, perikanan serta peternakan. HGU ini adalah hak khusus, dimana pemegang hak wenang untuk mengusahakan tanah yang bukan miliknya sendiri untuk keperluan perusahaan pertanian, perikanan serta peternakan tersebut.<sup>238</sup>

---

<sup>238</sup> AP. Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 160

HGU semula dianggap berasal dari Hak *Erfpacht*, sebagaimana bunyi Pasal 720 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata),<sup>239</sup> akan tetapi HGU bukan hak *Erfpacht* yang dimaksudkan di dalam KUH Perdata tersebut,<sup>240</sup> HGU sebenarnya merupakan suatu hak baru yang secara khusus diadakan serta hanya diberikan terhadap tanah yang dikuasai langsung oleh negara kepada masyarakat yang melakukan permohonan HGU, HGU tidak dapat terjadi hanya karena telah dibuatnya suatu perjanjian antara pemilik hak dengan pihak lainnya.<sup>241</sup>

HGU dapat dimanfaatkan terbatas pada usaha pertanian, perikanan serta peternakan. Pengertian pertanian yang dimaksud dipersamakan dengan pengertian perkebunan. Oleh sebab itu, HGU tidak dapat diberikan untuk usaha lainnya.

Pasal 28 UUPA memberikan keleluasaan untuk melakukan penguasaan tanah HGU melebihi batas penguasaan tanah yang semestinya sebagai pengecualian dari ketentuan Pasal 7 serta Pasal 17 UUPA, dengan syarat HGU mempergunakan tenaga kerja dalam jumlah besar bukan melakukan *capital-intensive* dengan mesin-mesin sehingga memerlukan sedikit sekali buruh.<sup>242</sup>

---

<sup>239</sup> Eddy Ruchiyat, *Politik Perumahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Alumni, Bandung, 1999, hlm. 54

<sup>240</sup> Lihat Penjelasan Pasal 16 UUPA

<sup>241</sup> AP. Parlindungan, *Beberapa Pelaksanaan Kegiatan dari UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1992, hlm. 7.

<sup>242</sup> AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, *Op.cit.* hlm. 164

Pasal 29 UUPA jo. Pasal 22 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah menjelaskan tentang batasan waktu atau jangka waktu HGU, yaitu :

#### Pasal 29

- (1) Hak Guna Usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun;
- (2) Untuk perusahaan yang inenerlikan wak-tu yang lebih lama dapat diberikan Hak Guna Usaha untuk waktu paling lama 35 tahun
- (3) Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya, jangka waktu yang dimaksud dalam. Ayat (1) dan (2) Pasal ini dapat diperpanjang dalam waktu paling lama 25 tahun.

#### Pasal 22

- (1) Hak guna usaha diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun, diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun.

Jangka waktu HGU seluruhnya adalah 85 Tahun. Lamanya jangka waktu tersebut disebabkan oleh keperluan perusahaan dalam mengembangkan tanaman perkebunan dengan jarak umur yang cukup panjang misalnya kelapa, kelapa sawit, tembakau dan kopi. Hak *Erfpacht* atau Hak Konsesi jangka waktu penguasaannya adalah selama 75 tahun sehingga nampak bahwa HGU memiliki batas waktu yang lebih lama 10 tahun dibandingkan hak lain tersebut.

Pasal 30 UUPA dan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 (PP 40/1996) jo. Pasal 19 PP 18/2021 disebutkan bahwa HGU diberikan kepada warga negara Indonesia serta badan hukum yang didirikan menurut hukum Negara Indonesia dan berkedudukan di Negara Republik Indonesia.

Subyek HGU yang tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana yang disebutkan pada Pasal di atas maka dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Jika tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu satu tahun, maka HGU tersebut akan hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah yang berlaku atas hak tersebut.

Orang asing atau badan hukum asing yang ingin menanamkan modalnya dalam HGU harus melalui Penanaman Modal Asing (PMA) dengan persetujuan dari Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) sebagai suatu badan yang berwenang atas setiap investasi asing di Indonesia atau dengan kata lain badan yang memberikan ijin usaha pada PMA tersebut setelah mendirikan badan hukum di Indonesia.

Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1980 tentang Pemanfaatan Tanah Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan Untuk Usaha Patungan Dalam Rangka Penanaman Modal menyatakan bahwa muncul celah untuk membuat usaha patungan terkait dengan kepemilikan HGU yang telah didaftarkan atas nama peserta dari Indonesia.<sup>243</sup>

Subyek Hak Guna Usaha dikenakan kewajiban sebagai berikut :<sup>244</sup>

- 1) Membayar uang pemasukan kepada Negara.

---

<sup>243</sup> AP. Parlindungan, Komentar Atas Undang- Undang Pokok Agraria, Op.cit, hlm. 168-169

<sup>244</sup> Sudargo Gautama dan Ny. Elida T. Soetyanto, Komentar Atas Peraturan-peraturan Pelaksanaan UUPA, Citra Aditya Bakti, 1997, hlm. 107.

- 2) Melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya.
- 3) Mengusahakan sendiri tanah Hak Guna Usaha dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis.
- 4) Membangun dan memelihara prasarana, lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan areal Hak Guna Usaha.
- 5) Memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian, kemampuan lingkungan hidup, sesuai peraturan yang berlaku.
- 6) Menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan haknya.
- 7) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada Negara sesudah haknya hapus.
- 8) Menyerahkan sertipikat Hak Guna Usaha yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Tanah yang dapat diberikan dengan HGU adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara), tanah hak pengelolaan atau tanah yang belum dilekatkan oleh sesuatu hak atas tanah menurut UUPA. Apabila tanah milik negara tersebut adalah kawasan hutan maka, pemberian HGU dilakukan pada saat tanah yang bersangkutan dikeluarkan dari statusnya dari kawasan hutan (Pasal 4 PP 40/1996).

HGU dapat diberikan kepada perusahaan perkebunan atas tanah yang berstatus Hak *Erfpacht*, Hak Konsesi atau Hak Sewa, dengan ketentuan wajib dikonversi menjadi Hak Guna Usaha paling lama 24 September 1980.<sup>245</sup>

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat ( PermenATR 5/1999) pada Pasal 4 Ayat (2)

---

<sup>245</sup> Lihat Pasal III dan IV Ketentuan-Ketentuan Konversi

mengatur tentang pelepasan tanah ulayat untuk keperluan pertanian dan keperluan lain dengan HGU atau Hak Pakai yang dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat dengan menyerahkan kewenangan penggunaan tanah tersebut kepada pihak yang berkepentingan berdasarkan jangka waktu tertentu. Apabila telah mencapai batas waktu penggunaan HGU dan tanah tersebut ditelantarkan maka penggunaan HGU selanjutnya harus dilakukan dengan persetujuan baru dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan sepanjang Hak Ulayat masyarakat hukum adat itu masih ada. Akan tetapi, aturan hukum mengenai hak tersebut masih menunggu adanya aturan lebih lanjut untuk pelaksanaannya.<sup>246</sup>

Luas tanah HGU untuk perorangan adalah minimal seluas 5 Ha dan maksimal seluas 25 Ha. Kepada badan hukum akan ditetapkan luasnya oleh Menteri dengan memperhatikan pertimbangan dari pejabat yang berwenang di bidang usaha yang bersangkutan mengingat luas yang diperlukan untuk pelaksanaan suatu satuan usaha yang paling efektif dan tepat guna di bidang tersebut.

Proses pendaftaran, Pembebanan, peralihan, pelepasan dan perubahan HGU diatur dalam Pasal 32 UUPA jo. Pasal 7 PP No.40/1996 yang menyatakan bahwa HGU merupakan salah satu obyek dari pendaftaran tanah

---

<sup>246</sup> UUPA dalam penjelasan Umum II angka 3 antara lain disebutkan "berhubung dengan disebutkan hak ulayat di dalam UUPA, yang pada hakikatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum adat yang bersangkutan, misalnya di dalam pemberian sesuatu hak-hak atas tanah (umpamanya HGU) masyarakat hukum yang bersangkutan sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberikan "recognitie" yang memang ia berhak menerimanya selaku pemegang hak guna usaha".

jo. Pasal 30 PP 18/2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah

#### Pasal 32 UUPA

- (1) Hak Guna Usaha termasuk syarat-syarat pemberian, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19
- (2) Pendaftaran dimaksud dalam Ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya Hak Guna Usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

#### Pasal 30 PP 18/2021

- (1) Hak guna usaha dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.
- (2) Hak guna usaha dapat beralih, dialihkan, atau dilepaskan kepada pihak lain serta diuah haknya.
- (3) Pelepasan hak guna usaha sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang berwenang dan dilaporkan kepada Menteri.

Ketentuan mengenai pendaftaran Hak Guna Usaha dapat dilihat dari tujuan diadakannya pendaftaran tanah yang tersebut dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/1997) yaitu:

- 1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- 2) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar, dan
- 3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Pendaftaran tanah bukanlah sekedar diterbitkannya bukti pendaftaran tanah saja (sertipikat hak atas tanah).<sup>247</sup> Proses pendaftaran HGU, terdapat

---

<sup>247</sup> AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm. 8-

kekhususan yaitu mengenai prosedur pengajuan permohonan haknya, sebab seluruh pengajuan permohonan pendaftaran HGU, diajukan melalui Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi. Permohonan HGU atas tanah diajukan kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dengan tembusan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat.

Peralihan HGU juga memiliki kekhususan terutama dalam pembuatan akta peralihannya harus melalui akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Khusus. UUPA hanya menyebut HGU dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain (Pasal 28 Ayat (3)). Sedang menurut Pasal 16 Ayat (2) Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menyatakan peralihan HGU dapat terjadi salah satunya melalui jual beli, tukar-menukar, penyertaan dalam modal, hibah dan pewarisan. Pasal 16 Ayat (4) menyebutkan bahwa peralihan HGU karena jual beli, namun bukan melalui lelang, tukar-menukar, penyertaan dalam modal, dan hibah dapat dilaksanakan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta tanah artinya tidak perlu PPAT khusus yang membuatnya.

Keputusan Menteri Agraria Nomor SK.13/Depag/1966 menyatakan bahwa peralihan HGU dilakukan dengan akta yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT Khusus, yaitu pejabat di lingkungan Kementerian Agraria (Badan Pertanahan Nasional). Demikian juga dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1999 tentang PPAT ada menyebut PPAT Khusus. Menurut Pasal 8 Ayat (1) yang ditunjuk sebagai PPAT Khusus tersebut adalah Kepala Kantor Pertanahan setempat.

Bila merujuk pada Keputusan Menteri Agraria Nomor SK No.13/Depag/1966 maka membuat akta peralihan HGU adalah salah satu tugas PPAT Khusus.

Pembebanan HGU pada Pasal 33 UUPA dan Pasal 15 Ayat (1) PP 40/1996 disebutkan bahwa HGU dimungkinkan untuk menjadi jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan, hal tersebut direalisasikan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 (UU 4/1996) tentang Hak Tanggungan atas Tanah dan Benda-benda yang berkaitan dengan Tanah. Pasal 4 Ayat (1) UU 4/1996 menyebutkan Hak Tanggungan dapat dibebankan pada Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan. Pemberian Hak Tanggungan dengan obyek HGU harus terdaftar sebagaimana hak tanggungan pada hak atas tanah yang lainnya. Selain itu, Pasal 15 Ayat (2) PP 40/1996 juga memberikan ketegasan atas hapusnya Hak Tanggungan apabila HGU terhapus, sebab Hak Tanggungan melekat pada HGU sehingga sifat mengikatnya Hak Tanggungan atas HGU adalah "*accessoir*" artinya Hak Tanggungan mengikuti ketentuan hak atas tanah yang dilekati.<sup>248</sup>

Pasal 31 UUPA menegaskan tentang awal mula pemilikan HGU yaitu hanya dapat dilakukan berdasarkan Penetapan Pemerintah atau diberikan haknya kepada subyek hak berdasarkan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang diberikan kewenangan atas hal tersebut. Kewenangan pemberian HGU diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 yaitu pengaturan mengenai

---

<sup>248</sup> AP. Parlindungan, *Pendaftaran dan Konversi Hak Atas Tanah menurut UUPA*, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 103.

pemberian kewenangan penerbitan Surat Keputusan pemberian HGU kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dengan luas tanah kurang dari 200 Ha, sehingga apabila luas tanah lebih dari 200 Ha maka kewenangan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Ketentuan diatas merupakan konsekuensi dari obyek HGU yang hanya dapat diberikan atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan tanah Hak Pengelolaan saja.

Hapusnya HGU menurut Pasal 34 UUPA dapat disebabkan oleh jangka waktu HGU telah berakhir, pemegang HGU melanggar syarat pemberian, dilepaskan haknya, dicabut haknya untuk kepentingan umum; tanah HGU ditelantarkan, tanah HGU jatuh ke tangan orang asing atau karena tanahnya musnah. Pasal 17 PP 40/1996 menyatakan HGU hapus karena :

#### Pasal 17

- 1) Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya.
- 2) Dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena:
  - a) Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, 13 dan Pasal 14.
  - b) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- 3) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
- 4) Dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961.
- 5) Ditelantarkan.
- 6) Tanahnya musnah.
- 7) Ketentuan Pasal 3 Ayat (3)

PP 40/1996 memberikan konsekuensi bahwa tanah HGU yang telah hapus haknya akan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara (Pasal 17 Ayat 2).

Pasal 18 menentukan :

- (1) Apabila Hak Guna Usaha hapus dan tidak diperpanjang atau diperbaharui, bekas pemegang hak wajib membongkar bangunan-bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanah dan tanaman yang ada di atas tanah bekas Hak Guna Usaha kepada Negara dalam batas waktu yang ditetapkan oleh Menteri.
- (2) Apabila bangunan, tanaman dan benda-benda sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) masih diperlukan untuk melangsungkan atau memulihkan penguasaan tanahnya, maka kepada bekas pemegang hak diberikan ganti rugi yang bentuk dan jumlahnya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.
- (3) Pembongkaran bangunan dan benda-benda sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) dilaksanakan atas biaya bekas pemegang Hak Guna Usaha.
- (4) Jika bekas pemegang Hak Guna Usaha lalai dalam memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Ayat (3), maka bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah bekas Hak Guna Usaha itu dibongkar oleh Pemerintah atas biaya bekas pemegang hak.

PP 18/2021 juga menyebutkan mengenai hapusnya HGU yaitu sebagai berikut :

Pasal 31

- b. berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian, perpanjangan, atau pembaruan haknya;
- c. dibatalkan haknya oleh Menteri sebelum jangka waktunya berakhir karena:
  1. tidak terpenuhinya ketentuan kewajiban dan/atau larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dan/atau Pasal 28;
  2. cacat administrasi; atau
  3. putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- c) diubah haknya menjadi Hak Atas Tanah lain;
- d) dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- e) dilepaskan untuk kepentingan umum;
- f) dicabut berdasarkan Undang-Undang;
- g) ditetapkan sebagai Tanah Telantar;
- h) ditetapkan sebagai Tanah Musnah;
- i) berakhirnya perjanjian pemanfaatan Tanah, untuk hak guna usaha di atas tanah Hak Pengelolaan; atau
- j) pemegang hak sudah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak.

### Pasal 32

- (1) Hapusnya hak guna usatru sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 di atas Tanah Negara, mengakibatkan:
  - b. Tanah menjadi Tanah Negara; atau
  - c. sesuai dengan amar putusan pengadilan.
- (2) Tanah Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, penataan kembali penggunaan, pemanfaatan dan pemilikan selanjrtrnya menjadi kewenangan Menteri.
- (3) Hapusnya hak guna usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 di atas Tanah Hak Pengelolaan mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan.

### Pasal 33

Ketentuan lebih lanjut mengenai sr-rbjek, Tanah yang dapat diberikan dengan hak guna usaha, jangka wakru, terjadinya hak, tata cara dan syarat permohonan pemberian, perpanjangan, pembaruan, dan pendair-aran, kewajiban, larangarr, dan hak, pembebanan, per'ahhan, pelepasan dan perubahan, serta hapusnya hak guna usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 32 diatur dalam Peraturan Menteri.

Hak-hak atas tanah yang tertantum dalam UUPA, seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Bangunan, Hak Pakai dan lain-lain, saat ini muncul wacana Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan akan ditiadakan. Artinya, hak tanah yang ada disederhanakan hanya menjadi Hak Milik dan Hak Pakai, dalam hal ini Hak Guna Usaha dan Hak Pakai dimasukkan dalam Hak Pakai dengan jangka waktu tertentu.

Upaya penyederhanaan hak-hak atas tanah tersebut merupakan pandangan baru dalam bidang pertanahan yang telah dikembangkan dalam suatu rancangan Undang-Undang Hak Tanah dimana konsepnya disampaikan

pada Sekretariat Negara sesuai amanat Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Agraria.<sup>249</sup>

Teori Sistem Hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman adalah salah satu Teori yang menegaskan bahwa sistem hukum membedakan antara aturan serta peraturan, struktur, atau lembaga dan proses yang ada dalam sistem itu. Dalam suatu sistem, ada 3 unsur yang ditentukan, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>250</sup>

Struktur hukum (*legal structure*) merupakan kerangka berpikir dengan definisi dan bentuk bekerjanya sistem yang ada dengan batasan yang telah ditentukan. Jadi struktur hukum adalah sebagai institusi yang menjalankan penegakan hukum dengan segala proses yang ada di dalamnya. Dalam kaitannya dengan penjabaran pendaftaran HGU di atas maka Institusi yang dimaksud adalah suatu institusi berwujud kementerian yang bertanggungjawab atas pelaksanaan pendaftaran HGU tersebut, yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang yang berpegang pada UUPA, Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, Pemerintah Daerah yang berpegang pada Peraturan Daerah dimana tanah yang akan dimohonkan HGU berada, Pemerintah Pusat yang memiliki wewenang untuk merancang dan

---

<sup>249</sup>Disampaikan Aida Sari Imran, Deputy Pengkajian Hukum Pertanahan BPN Pusat, pada sosialisasi RUU Hak Tanah di Kanwil BPN Prop. Sumut, 11-10-2004.

<sup>250</sup>Lawrence Friedman (1984), *American Law an Introduction*. New York: W.W. Northon & Company, Hlm. 4. Dikutip dari Marlina, *Peradilan Pidana Anak di Indonesia, Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 14.

memberlakukan Peraturan Pemerintah sebagai petunjuk pelaksanaan pendaftaran HGU tersebut.

Institusi yang telah disebutkan masih terdapat beberapa institusi yang mendukung terdaptarnya HGU yang sah menurut hukum yang berlaku di Indonesia. Institusi ini diperlukan untuk mengatur terlaksananya sistem atau aturan hukum yang telah ada dan dibuat secara khusus untuk mengatur permasalahan yang terkait dengan pendaftaran HGU.

Substansi berikutnya disebut substansi hukum (*legal substance*) yaitu aturan, norma dan pola perilaku manusia di dalam sistem hukum. Dimana produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, dapat berupa keputusan yang telah dikeluarkan maupun aturan-aturan baru yang hendak disusun kemudian. Substansi hukum (*legal substance*) tidak hanya pada hukum yang tertulis (*law in the book*) saja namun melingkupi pula hukum yang hidup di masyarakat (*the living law*).<sup>251</sup> Aturan atau norma yang dimaksud dalam teori ini jika dikaitkan dengan permasalahan pendaftaran HGU maka UUPA, Peraturan Daerah, Peraturan Pemerintah, Aturan Adat mengenai hak ulayat tiap daerah dan aturan hukum lain yang dibuat secara khusus untuk mengatur pendaftaran HGU pada suatu daerah adalah merupakan *legal substance*.

Substansi hukum ini merupakan dinamo untuk menggerakkan seluruh pedoman dasar dan pedoman pelaksanaan atas HGU tersebut. Substansi hukum

---

<sup>251</sup> *Ibid.*,

terkait HGU sudah seharusnya dibuat saling melengkapi kekurangan dan kelebihan masing-masing. Sehingga isi aturan tersebut tidak bertentangan satu dengan aturan lainnya, sebab dalam teori ini, sistem hukum dapat berjalan dengan baik apabila substansi hukum dibuat dan dirancang dengan tepat dan berkesinambungan, adanya pertentangan antara norma hukum yang mengatur pendaftaran HGU akan membuat tujuan pelaksanaan pendaftaran HGU yang diinginkan UUPA menjadi tidak efektif untuk dilaksanakan.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) telah menyebutkan secara limitatif pengertian dari HGU sebagaimana diatur dalam Pasal 28 Ayat (1) dan Ayat (2), yaitu :

- (1) Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu sebagaimana disebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan.
- (2) Hak Guna Usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 Ha, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 Ha atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman.

UUPA mengatur HGU sebagai salah satu jenis hak atas tanah, yang dapat dimohonkan untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan luasan tertentu dan dalam jangka waktu tertentu guna keperluan perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Sehingga HGU ini menjadi hak khusus dalam mengusahakan tanah yang bukan miliknya sendiri guna keperluan-keperluan perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan tersebut

di atas.<sup>252</sup> Dapat ditegaskan bahwa suatu struktur hukum di Indonesia telah memberlakukan aturan hukum sebagai pedoman bagi pelaksanaan Hukum Pertanahan di Indonesia yang secara umum telah menganulir aturan hukum tentang kekhususan HGU, dengan kata lain UUPA merupakan substansi hukum yang dimaksudkan oleh teori sistem hukum.

Substansi ketiga adalah Budaya hukum (*legal culture*) yaitu sikap manusia terhadap norma hukum dan sistem hukum. Sikap masyarakat ini meliputi kepercayaan, ide-ide, nilai-nilai serta harapan masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum. Budaya hukum merupakan kekuatan sosial yang menentukan penyimpangan pelaksanaan hukum di masyarakat. Dapat dikatakan bahwa tanpa budaya hukum (*legal culture*) maka sistem hukum (*legal system*) akan kehilangan kekuatannya, seperti ikan mati yang terdampar di keranjangnya, bukan ikan hidup yang berenang di lautan (*without legal culture, the legal system is meet-as dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea*).<sup>253</sup>

Keberadaan substansi budaya hukum dalam teori ini adalah kumparan energi yang diperlukan oleh dua substansi lainnya. Budaya atau kekuatan sosial yang dimaksud Lawrence dalam teori ini dapat diartikan sebagai kesediaan masyarakat untuk menerima penegakkan dan pemberlakuan kebijakan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah dan instansi Pemerintah untuk mencapai suatu

---

<sup>252</sup> AP. Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 160

<sup>253</sup> *Ibid.*,

tujuan hukum sesuai cita-cita UUPA mengenai pendaftaran HGU. Kebijakan hukum tersebut diharapkan diterima dengan baik oleh masyarakat.

Tujuan penggunaan HGU dibatasi hanya untuk 3 (tiga) kegiatan yaitu untuk usaha pertanian, perikanan dan peternakan. Dengan adanya pembatasan ini, maka HGU tidak dapat diberikan untuk usaha lain seperti *real-estate*, pemukiman penduduk ataupun industri. Sebagai konsekuensi HGU diberikan untuk usaha-usaha tertentu di atas, maka pemberian HGU memerlukan pemenuhan beberapa persyaratan khusus seperti tersedianya modal besar berbentuk badan hukum dan setidaknya memiliki investasi modal besar dengan manajemen yang baik seperti penguasaan teknologi yang tinggi dengan keterampilan khusus atas hal tersebut.<sup>254</sup> Aturan tersebutlah yang diharapkan dapat diterima masyarakat dan dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku. Tidak dapat dipungkiri bahwasanya dalam budaya hukum, penerimaan masyarakat yang ideal yang diinginkan oleh norma hukum, tidak dapat diatur dan akan mengarah pada kepatuhan hukum masyarakat, berbagai kebiasaan masyarakat maupun aparat pemerintahan sendiri akan menciptakan variasi yang kompleks atas pelaksanaannya dikemudian hari. Hal itu tentu saja dapat berdampak positif namun mungkin juga berdampak negatif. Karena pada dasarnya norma hukum diterapkan oleh suatu instansi untuk memberikan kepastian hukum terkait HGU yang merupakan hak atas tanah di atas tanah

---

<sup>254</sup> AP. Parlindungan, *Beberapa Pelaksanaan Kegiatan dari UUPA*, Op.Cit, hlm.8

milik negara yang dimiliki melalui permohonan pemegang HGU kepada pemerintah.

Tan Kamello menyatakan dalam suatu Undang-undang, teori kepastian hukum (*certainty*) mencakup dua hal pokok, pertama kepastian hukum dalam perumusan norma atau prinsip hukum tidak dapat bertentangan satu dengan yang lainnya, Kedua, kepastian hukum juga dapat dilakukan dalam melaksanakan norma dan prinsip hukum sesuai Undang-undang tersebut.<sup>255</sup>

J.J.H. Bruggink menyatakan bahwa berfungsinya hukum dalam masyarakat merupakan sarana untuk membagikan hak dan kewajiban di antara anggota masyarakat serta mengarahkan petunjuk kepada masyarakat atas tuntutan tertentu. Kegunaan lain dari hukum adalah sebagai aturan mendistribusikan wewenang dalam mengambil keputusan publik dan umum. berlakunya hukum atau tidak (*gelding*) dalam masyarakat dapat dibedakan menjadi tiga jenis.<sup>256</sup>

- a) Kaidah hukum yuridis yaitu penentuan tersebut didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya (Hans Kelsen) atau dibentuk menurut metode yang telah ditetapkan sebelumnya (W. Zevenbergen).

---

<sup>255</sup> Tan Kamello, *Hukum Jaminan Fidusia*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 117.

<sup>256</sup> Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, CV. Rajawali, Jakarta, 1982, hlm. 13.

- b) Kaidah hukum sosiologis dimana kaidah tersebut diberlakukan oleh penguasa walaupun tidak disambut baik oleh masyarakat (teori kekuasaan) atau telah diterima dan diikuti oleh anggota masyarakat (teori pengakuan).
- c) Kaidah hukum filosofis dimana penerimaan masyarakat atas aturan hukum sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Masyarakat memiliki aturan tingkah laku dalam bermasyarakat. Menaati suatu aturan hukum berdasarkan pilihan sendiri, dan meyakini aturan itu benar untuk dilakukan adalah penilaian pribadi atas aturan itu dan aturan itu dianggap sebagai suatu pedoman tingkah laku.<sup>257</sup>

Kebebasan memilih mentaati terhadap ketentuan yang bersifat mengatur atau pelengkap disebut dengan hukum privat yaitu ketentuan yang mengatur hubungan antar individu. Aturan hukum yang sifatnya memaksa adalah hukum publik, masyarakat menaatinya karena adanya tuntutan penguasa dan penerapan sanksi atas pelanggarannya.<sup>258</sup>

Pejabat Pemerintahan harus taat hukum dalam merumuskan kebijakan publik sehingga keputusan tersebut dapat diterima dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

---

<sup>257</sup> N.E. Algra, *Mula Hukum, Beberapa Bab Mengenai Hukum dan Ilmu untuk Pendidikan*, Binacipta, Jakarta, 1981, hlm. 55.

<sup>258</sup> Muzakkir Abubakar, "Memahami Hukum Sebagai Suatu Ilmu Yang Bernilai (Suatu Tinjauan Secara Filosofis dan Sosiologi)", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 7 Edisi April, F.HLM. Unsyiah, Darussalam - Banda Aceh, 1994, hlm. 46.

Teori kepastian hukum memberikan kebebasan yang terbatas kepada setiap individu dalam menerima setiap ketentuan hukum yang telah dibuat oleh Pemerintah atau Negara dan masyarakat. Kaitan teori ini dengan HGU dapat dimasukkan dalam proses pendaftaran, peralihan dan perpanjangan HGU tersebut. Karena dalam proses pendaftaran, peralihan dan perpanjangan HGU tersebut dimungkinkan muncul banyak sekali permasalahan hukum terkait pelaksanaan kebijakan Pemerintah dan kegigihan pemegang HGU untuk mendapatkan perpanjangan hak.

Bertitik tolak dari pengertian HGU yang telah disebutkan UUPA maka tanah yang dapat diberikan dengan HGU adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara) atau tanah yang belum dilekatkan oleh suatu hak atas tanah menurut UUPA. Tanah Negara yang merupakan kawasan hutan dapat diberikan HGU setelah tanah tersebut dikeluarkan dari statusnya sebagai kawasan hutan (Pasal 4 PP 40/1996). HGU tersebut juga dapat diberikan kepada perusahaan perkebunan atas tanah yang status haknya sudah ada sebelum berlakunya UUPA seperti Hak *Erfpacht*, Hak Konsesi atau Hak Sewa, dengan ketentuan wajib dikonversi menjadi HGU paling lambat tanggal 24 September 1980.<sup>259</sup> Kemudian pemberian HGU atas tanah Hak Ulayat yang diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat serta ditegaskan kembali di dalam Peraturan

---

<sup>259</sup> Lihat Pasal III dan IV Ketentuan-Ketentuan Konversi

Menteri Negara Agaria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999.

Norma hukum yang disusun sedemikian rupa di atas diberlakukan dengan satu tujuan yaitu memberikan kepastian hukum atas penegakan aturan yang telah diberikan oleh Undang-undang terkait HGU dimana diharapkan peraturan pelaksana HGU tidak bertentangan dengan Undang-undang pokok yang telah mengatur HGU, sehingga fungsi penertiban dan penegakkan hukum yang ingin dilaksanakan oleh teori kepastian hukum dapat dilaksanakan dengan baik, sebab disatu sisi masyarakat ada yang akan melaksanakan kebijakan tersebut sesuai dengan prosedur hukum yang dibuat oleh pemerintah dan negara namun disisi lain dimungkinkan juga aparat pemerintahan yang melakukan pelaksanaan pendaftaran, perpanjangan maupun peralihan HGU akan mempertimbangkan keuntungan hidup mereka. Maka terwujudnya kepastian hukum atas HGU ini menjadi samar hasilnya tergantung bagaimana masyarakat dan aparat pemerintahan bekerjasama dalam melaksanakan kebijakan tersebut.

## **2. Sejarah dan Pendaftaran Tanah Pertama Kali Hak Guna Usaha**

### **PTPN II**

Sumatera Timur terbagi kedalam tiga bagian yaitu, dataran rendah, pegunungan, dataran tinggi Karo dan Simalungun. Sumatera Timur adalah dataran rendah yang sangat luas. Daerah ini memiliki hutan payau yang diatasnya tumbuh tanaman bakau dan nipah, tanahnya sangat subur sehingga wilayahnya menjadi kantong perkebunan.

Kesuburan tersebut dikarenakan sungai-sungai pada daerah tersebut berjumlah sangat banyak, air sungai tersebut sering sekali melimpah ruah menggenangi tanah bagian kiri dan kanan sungai, sehingga membawa kesuburan pada tanah yang digenangnya.<sup>260</sup> Sampai pertengahan abad ke 19 Sumatera Timur tersebut dihuni oleh masyarakat Melayu, Batak-Karo dan Simalungun. Masyarakat tersebut adalah penduduk asli Sumatera Timur".<sup>261</sup>

Suku Melayu adalah masyarakat yang membaaur melalui perkawinan antar suku kemudian terus menerus menggunakan adat resam dan bahasa Melayu secara sadar<sup>262</sup> Sultan adalah pemimpin Masyarakat Melayu. Sultan sebagai pemangku adat ditempatkan masyarakat melayu sebagai pemilik tanah, sehingga hak atas tanah pada masa itu dapat dimiliki dengan terus menerus menguasai tanah tersebut atau diberikan oleh Sultan sebagai karunia. Pada masa kepemimpinannya Sultan juga melaksanakan perjanjian dengan pengusaha pada masa itu dalam hal pemakaian tanah miliknya, akan tetapi tanah kampung bukanlah termasuk tanah yang akan diperjanjikan oleh Sultan kepada pengusaha.<sup>263</sup>

Berbanding terbalik dengan Kesultanan Deli, Sultan Deli yang diangkat oleh Kepala-kepala Urung atau Datuk Empat Suku (Serbanyaman, Sepuluh Dua Kuta, Sukapiring dan Senembah Deli) yang menguasai seluruh

---

<sup>260</sup> *Ibid*, hlm. 34.

<sup>261</sup> Anthony Reid, *Perjuangan Rakyat: Revolusi dan Hancurnya Kerajaan Sumatera*, Sinar Harapan, Jakarta, 1987, hlm. 87.

<sup>262</sup> Mahadi, *Op.cit.* hlm. 13

<sup>263</sup> Supardy Marbun, *Masalah Tanah Adat Melayu Deli di Kotamadya dan Perkembangannya Dewasa Ini*, Tesis, PPS USU , 1999, hlm. 56

kawasan Kesultanan Mainun, masing-masing Datuk memiliki kekuasaan penuh dan otonom di daerahnya.<sup>264</sup>

Sultan tersebut berwenang untuk melakukan pembagian tanah kepada rakyatnya, sehingga masyarakat melayu memahami pembagian tanah tersebut sebagai *Grant* Sultan.

*Grant* Sultan awalnya diberikan oleh Sultan kepada masyarakat tanpa bukti hak milik tertulis, sebab pada masa itu tanah di daerah Kesultanan Melayu terlampau luas, masyarakat di bawah kesultaan melayu dengan leluasa berpindah-pindah untuk mengerjakan tanah yang diinginkannya hingga kemudian Sultan akan memberikan tanah tersebut kepadanya.

Perusahaan perkebunan memasuki wilayah Kesultanan Melayu dan membutuhkan kepastian mengenai tanah dengan luasan tertentu untuk melakukan kegiatan usaha perkebunan mereka, maka muncul kebutuhan untuk hidup menetap di suatu tempat tertentu dengan memiliki hak untuk memakai dan mengelola luasan tanah tertentu dengan pengakuan tertulis sebagai wujud kepastian dan penetapan keputusan yang berkekuatan hukum dari penguasa, maka Kepala Urung mengeluarkan surat keterangan yang diberi nama "*Grant* Datuk" atau Surat Kampung. Sultan Deli juga menerbitkan surat keterangan penyerahan tanah kepada seseorang sebagai "kurnia" yang ditulis menggunakan tulisan tangan dan berhuruf arab. *Grant* Sultan tersebut dapat dikeluarkan oleh Kepala-kepala Urung (XII Kota, Serbanyaman, Sukapiring,

---

<sup>264</sup> Chainur Arrasyid, *Sultan dan Datuk Empat Suku Mewaili Puak Melayu Bekas Kesultanan Deli*, harian Analisa, terbitan tanggal 18 September 2000.

dan Senembah Deli) dengan sepengetahuan Sultan atau *Grant* Sultan yang langsung ditandatangani dan diberikan oleh Sultan secara pribadi.<sup>265</sup>

Datangnya pengusaha Belanda dengan usaha perkebunan di Sumatera Timur, membuat masyarakat berubah menjadi pekerja pada sektor perkebunan, walaupun pada kenyataannya pada masa itu masyarakat Melayu belum cukup ahli untuk melakukan pekerjaan sebagai buruh perkebunan terutama mengurus tembakau, sehingga pengusaha perkebunan mempekerjakan kuli dari luar Sumatera Timur seperti Jawa, Malaka dan Cina.<sup>266</sup>

Ekspansi kekuasaan kolonial ke Sumatera Timur atau Kerajaan Siak dilakukan melalui laut, kolonial belanda melakukan ekspansi keseluruhan jajahan dari Kerajaan Siak sebagaimana tercantum dalam perjanjian/traktat antara Pemerintah Hindia Belanda dengan Sultan Siak pada tahun 1858.<sup>267</sup> Belanda menggunakan Siak untuk menegaskan pengaruhnya di Sumatera Timur. Melalui Kontrak Siak tersebut Siak dan seluruh wilayah kekuasaannya tunduk pada kekuasaan Belanda, raja-raja di Sumatera Timur ditaklukkan oleh Belanda. Walaupun secara *de facto* kerajaan di Sumatera Timur belum menyatakan tunduk, sebab Kerajaan Aceh juga berdaulat di Sumatera Timur. Belanda dapat mengukuhkan kekuasaannya terhadap Sumatera Timur pada tahun 1862.<sup>268</sup> Setelah itu, pengusaha asing mulai memasuki daerah Sumatera Timur untuk menanamkan modalnya pada bidang usaha perkebunan tembakau.

---

<sup>265</sup> *Ibid* .,

<sup>266</sup> T. Keizerina Devi, *Poenah Sanclie*, PPS USU , 2004, hlm. 60

<sup>267</sup> Mahadi, *Op.cit*, hlm. 32

<sup>268</sup> Syafruddin Kalo, *Masyarakat dan Perkebunan : Studi Mengenai Sengketa Pertanian Antara Masyarakat versus PTPN-II dan PTPN-III di Sumatera Utara*, PPS USU, 2003, hlm. 32-34

Jacobus Nienhuys datang ke Deli sekitar tahun 1863 sebagai orang Belanda pertama yang membuka perkebunan tembakau di Tanah Deli.

Tahun 1864 kebun Tembakau beroperasi pertama kali di dekat Martubung dengan hasil panen 50 bal tembakau dan dikirim melalui Penang untuk dijual ke Belanda. Kebun Nienhuys pada tahun 1865 menghasilkan 189 bal tembakau. Tahun 1867 Nienhuys kembali ke Belanda untuk mencari tambahan modal usaha. Dalam rangka memperluas usahanya, Nienhuys mengadakan kontrak konsesi tanah dengan Sultan Deli dimana tanah tersebut letaknya memanjang antara wilayah Mabar dan Deli Tua.<sup>269</sup> Kontrak tanah pertama antara penguasa Deli dengan Nienhuys secara pribadi adalah kontrak yang menyebutkan penyewaan tanah selama 99 tahun untuk 2000 bau.<sup>270</sup> *Kontrelour* Deli, yaitu Cats de Raet, membantu Nienhuys untuk melakukan tanda tangan kontrak tanah kedua dengan Sultan Deli dengan luas tanah seluas kemampuannya melakukan penanaman selama 5 tahun.<sup>271</sup> Kontrak tersebut yang memberikan hak konsesi atas tanah dan ditetapkan dalam Akta Konsesi yang ditandatangani oleh Sultan serta di legalisasi Residen.<sup>272</sup> Dalam kontrak akta 1877 disebutkan tanah yang diserahkan kepada pihak perkebunan adalah tanah-tanah hutan.<sup>273</sup>

---

<sup>269</sup> Pemda, *Sejarah Pemerintahan Dati II Kotamadya*, tanpa penerbit, hlm. 46

<sup>270</sup> Syafruddin Kalo, *Op.cit.*, hlm. 36

<sup>271</sup> Mahadi, *Op.cit.*, hlm. 38

<sup>272</sup> Direktorat Agraria Propinsi Sumatera Utara, Himpunan Risalah Pertumbuhan dan Perkembangan Hak Konsesi dan Erpacht Perkebunan Besar dan Penyelesaian Pendudukan Rakyat atas Tanah Perkebunan di Propinsi Sumatera Utara, 1976, hlm. 4

<sup>273</sup> Supardy Marbun, *Op.cit.*, hlm. 62

Sultan menganggap dirinya sebagai pemilik terhadap tanah dan hutan yang terdapat di wilayah kekuasaannya.<sup>274</sup> Kontrak akta tahun 1877 menyatakan bahwa Sultan sebagai pemilik menyerahkan tanah perkebunan tersebut.<sup>275</sup> Jika melihat ke dalam Surat Azmy Perkasa Alam tanggal 11 Maret 1996 yang ditujukan kepada Menteri Pertanian, Alhaj sebagai Sultan Deli dan Kepala rakyat Deli menyampaikan pada butir 2 bahwa setelah penobatan Sultan Deli sebagai Kepala rakyat Deli, Datuk Empat Suku akan secara sukarela mempersembahkan tanah milik adat mereka dan menyerahkan kekuasaan untuk menggunakannya kepada Sultan Deli.

Sultan Deli memberikan kewenangan kepada perusahaan perkebunan untuk membuka perkebunan di atas tanah kosong yang wilayahnya terbentang antara Sungai Deli ke Senembah serta dari Mabar ke Delitua karena tanah tersebut merupakan tanah ulayat yang telah diberikan oleh Datuk Empat Suku kepada Sultan Deli untuk dimanfaatkan sebagai perkebunan oleh perusahaan perkebunan selama 75 hingga 99 tahun. Sehingga peranan Sultan dalam penyerahan tanah kepada pengusaha perkebunan adalah sebagai pemangku adat atas tanah hak ulayat. Menurut Boedi Harsono, hak konsesi tersebut adalah hak yang diberikan oleh pemerintah swapraja untuk perusahaan perkebunan besar dan sekalipun ditandatangani oleh Sultan tetapi harus didaftar di kantor Residen.<sup>276</sup> Teori Domein dan *Domein Verklaring* dari Pemerintah Hindia Belanda menjadi lebih kuat keberadaanya sebab teori ini hanya mengakui hak-

---

<sup>274</sup> Mahadi, *Op.cit*, hlm. 87

<sup>275</sup> Supardy Marbun, *Op.cit*, hlm. 62

<sup>276</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jambaran, Jakarta, hlm. 49

hak Barat, di luar dari hak-hak atas tanah yang tunduk pada Hak Barat semuanya dinyatakan sebagai *domein* (milik) negara. Dapat diasumsikan bahwa Sultan memberikan tanah untuk pengusaha perkebunan menggunakan hak konsesi dalam kapasitasnya sebagai kepala pemerintahan swapraja, menurut hak tersebut tanah-tanah yang dipunyai rakyat dan tanah hutan menjadi domein Negara, hak konsesi tersebut didaftarkan di Kantor Residen, tanah yang diserahkan tersebut dianggap sebagai tanah Negara.<sup>277</sup>

Hak-hak atas tanah tersebut merupakan hak konsesi yang dituangkan dalam akta konsesi yang ditandatangani oleh Sultan dan didaftar di Kantor Residen. Terdapat perbedaan pemahaman mengenai status tanah yang diberikan dengan hak konsesi, ada yang memahami hak tersebut berasal dari tanah milik Sultan, kemudian ada yang memahami hak tersebut berasal dari hak ulayat masyarakat adat, kemudian ada yang menyebutkan hak tersebut berasal dari tanah Negara, terkait dengan kredibilitas Sultan yang membubuhkan tanda tangannya pada akta konsesi, sebagai kepala masyarakat adat atau kepala swapraja atau sebagai pribadi. Sehingga nampak bahwa perkebunan di Sumatera Timur masuk melalui modal besar dari seorang pengusaha swasta asing Belanda Jacobus Nienhuys yang bermaksud menanamkan modalnya dalam industri perkebunan tembakau. Setelah pemberian konsesi kepada Nienhuys tersebut, para Sultan pun kemudian berturut-turut memberikan hak konsesi secara leluasa kepada perusahaan asing yang menanamkan modalnya untuk membuka perkebunan tembakau di

---

<sup>277</sup> Muhammad Yamin dan Abd. Rahim Lubis, *Op.cit*, hlm. 201

Sumatera Timur, bahkan digambarkan bahwa pemberian hak konsesi oleh Sultan Deli malahan kadangkala diberikan dengan picing mata, yaitu boleh memilih mana yang disukainya atau mana tuan punya suka. Hal yang sama juga terjadi pada Sultan Langkat.<sup>278</sup> Selanjutnya, para pengusaha tersebut membentuk perusahaan (*maskapai perkebunan/onderneming*). Tahun 1868 Deli *Maatschappij* berdiri sebagai maskapai perkebunan pertama di Sumatera Timur dan Hindia Belanda yang dikembangkan oleh para pedagang dan para pemilik *onderneming* yang bekerja sendiri atau secara kompayon.<sup>279</sup>

*Agrarische Wet* diterbitkan pada tahun 1870 karena adanya modal besar swasta yang berjalan dengan politik monopoli pemerintah dalam bidang pertanahan. Sehingga telah membuka jalan luas bagi perkembangan perkebunan besar di Indonesia, dengan pemberian ijin kepada pemilik modal untuk memperoleh hak sewa secara turun temurun (*erfpacht*) dari Pemerintah untuk priode sampai 75 tahun. Pemberian konsesi oleh Sultan kepada perusahaan *onderneming* tidak lagi 99 tahun tetapi dibatasi sampai 75 tahun. Dari sinilah perkebunan swasta khususnya tanaman tembakau di Sumatera Timur berkembang pesat.<sup>280</sup> Adanya *onderneming* Deli *Maatschappij* di Sumatera Timur memacu perkembangan penanaman modal asing, tahun 1875 berdiri Deli Batavia *Maatschappij*, Arensburg (1877) Amsterdam Deli Compagnie (1879) Rotterdam Deli *Maatschappij* (1881), tercatat berdiri 170 perusahaan perkebunan tembakau sampai dengan tahun 1899 yang tersebar di

---

<sup>278</sup> Supardy Marbun, *Op.cit.*, hlm. 65

<sup>279</sup> Karl J. Pelzer, *opcit.* hlm. 58

<sup>280</sup> T. Kaizerina Devi, *Op.cit.*, hlm. 35

Deli Serdang, Langkat, dan Asahan. Kultur teknis dan kualitas menunjukkan bahwa produksi terbaik tembakau hanyalah di antara dua sungai, yaitu Sungai Wampu dan Sungai Ular yang dengan ciri-ciri yang sesuai untuk tanaman tembakau, dari sinilah kemudian banyak yang beralih bidang usaha. Hingga akhirnya pada tahun 1940 jumlah tersebut tinggal 43 perusahaan dengan luas tanah untuk kebun tembakau seluas 250.000 Ha.<sup>281</sup> Tahun 1937 diberlakukan *Ordonantie Erfpacht* yang menyatakan bahwa hak konsesi perkebunan yang habis waktunya pada tahun 1931 akan dialihkan menjadi hak erfpacht (hak sewa jangka panjang).<sup>282</sup>

Bala Tentara Jepang masuk ke Indonesia tahun 1942. Mulai dari masuknya tentara Jepang hingga berakhirnya Perang Dunia ke-II perkebunan tembakau tidak berjalan seabsolut seluruhnya upaya berfokus pada perang.

Kebijakan pada masa Jepang terkait tanah perkebunan mengalami perubahan yaitu para pengusaha *onderneming* Eropa digeser oleh penguasa sipil dan militer yaitu perwira militer Jepang. Kewenangan untuk melaksanakan *onderneming* perkebunan dilaksanakan oleh suatu badan yang merupakan pelaksana ekonomi Jepang. Di Sumatera Timur badan tersebut diberi nama *Noyen Renggo Kai* yang berganti nama menjadi *Shonan Gonu Kumiai*. Akibat pendudukan Jepang tersebut perkebunan tembakau mengalami masa paceklik dan krisis hingga terpaksa dibubarkan dan diperintahkan untuk melepas 160.000 Ha tanah perkebunan tembakau di Langkat, Deli dan Serdang,

---

<sup>281</sup> Boedi Agustiono, *Op.cit*, hlm. 49

<sup>282</sup> Syafruddin Kalo, *Op.cit*, hlm. 17

untuk ditanami dengan tanaman sepanjang tahun, palawija dan bahan pangan yang berguna bagi kebutuhan perang Jepang.<sup>283</sup> Maka sejak saat itu pengerjaan tanah oleh buruh perkebunan dan masyarakat meluas untuk menanam tanaman sesuai perintah Jepang. Pada saat Indonesia Merdeka, terjadi perubahan sosial politik pada lingkungan perkebunan di Sumatera Timur. Laskar dan ormas petani yang dibentuk menjadi partai politik mengalihkan perhatian buruh dengan harapan perbaikan nasib dengan cara mengambil alih pemilikan tanah dari perusahaan perkebunan yang dikuasai oleh kolonial. Ketika Sultan Melayu melakukan perlawanan atas tindakan rakyat yang melakukan penguasaan atas tanah perkebunan, maka revolusi sosial di Sumatera Timur pada tahun 1946 yang menganggap musuh utama saat itu adalah para Sultan dan bangsawan Melayu karena dianggap membela Kolonial.<sup>284</sup>

Pemerintah Belanda yang belum mengakui kemerdekaan Indonesia berusaha menjajah Indonesia kembali, demikian juga pengusaha Belanda yang berambisi mendapatkan kembali perkebunannya di Indonesia, termasuk di Sumatera Timur. Mereka mendesak Pemerintah Den Haag untuk mengambil tindakan tegas dalam mengambil alih hak mereka di Sumatera. Perjanjian

---

<sup>283</sup> Syafruddin Kalo, *Op.Cit.* hlm. 119-121.

<sup>284</sup> Revolusi Sosial merupakan proses perubahan masyarakat yang cepat. Perubahan tersebut selalu erat dengan konflik-konflik sosial politik, yang diikuti tindakan vandalistik, seperti penculikan, pembunuhan dan teror. Revolusi sosial yang terjadi pada masa kemerdekaan menjadi bagian dari revolusi Indonesia, seperti anti-kolonialisme, anti-feodalisme, nasionalisme, cinta tanah air, patriotisme dan demokrasi, merupakan nilai-nilai yang mendorong gejolak revolusi sosial. Pada masa awal kemerdekaan tersebut daerah kerajaan-kerajaan umumnya berbentuk swapraja dengan wilayahnya masing-masing yang bersifat otonom. Swapraja bercirikan feodalistik yang berlawanan dengan nilai-nilai revolusi kemerdekaan, maka timbullah anti-swaraja dengan sasaran utama adalah kaum bangsawan dan priyayi yang tidak berjiwa revolusioner. Gerakan anti-swapraja dan anti bangsawan itulah yang mengarah pada revolusi sosial seperti terjadi di Sumatera Timur (gerakan anti Sultan). Suyatno Kartodirjo, *Revolusi, Sosial dan Gerakan Anti Swapraja*, Kolom pada Majalah Gatra, 7 December 2002.

Lingggar Jati antara Indonesia dan Belanda menjadi bukti Belanda mengakui kekuasaan Indonesia secara *de facto* di Jawa dan Sumatera. Akan tetapi setelahnya Belanda melakukan Agresi Militer-I dan Agresi Militer-II yang diselesaikan dengan Konferensi Meja Bundar di Den Haag antara Indonesia dan Belanda yang menegaskan Indonesia mengakui aset Belanda yang ada di Indonesia serta memulihkan semua hak konsesi dan ijin yang telah diberikan oleh undang-undang Hindia Belanda, selain tanah yang telah ditinggali oleh rakyat Indonesia tidak akan diberikan kembali kepada perusahaan perkebunan Belanda.<sup>285</sup>

Perkembangan berikutnya yang sangat besar pengaruhnya terhadap perusahaan perkebunan adalah nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing di Indonesia, termasuk dua perusahaan perkebunan tembakau yaitu NV. *Verenigde Deli Maatschaappij* dan *Senembah Mij* yang di nasionalisasi oleh Pemerintah RI berdasarkan Undang-undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-perusahaan Milik Belanda. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 (UU 86/1958) tentang Nasionalisasi Perusahaan Milik Belanda, termasuk dua perusahaan perkebunan tembakau yaitu *Senembah Mij* dan *NV. Verenigde Deli Maatschaappij*, Pasal tersebut menyatakan bahwa perusahaan Belanda yang berada di Republik Indonesia akan dinasionalisasikan oleh Indonesia sehingga menjadi hak milik Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

---

<sup>285</sup> Syafruddin Kalo, *Op.cit.*, hlm. 127

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1959 tentang Pokok-pokok Pelaksanaan Undang-Undang Nasionalisasi Perusahaan Belanda (PP 2/1959) juga telah menyatakan perusahaan akan dinasionalisasi oleh Indonesia beserta seluruh harta kekayaan yang berwujud barang tetap maupun barang bergerak, termasuk yang menjadi piutang. Sehingga keseluruhan harta kekayaan perusahaan Belanda misalnya hak atas tanah berstatus hak konsesi adalah milik NKRI. Atas adanya nasionalisasi tersebut Kesultanan Deli sebenarnya telah menyatakan keberatannya, sebab Sultan Deli pada saat memberikan konsesi kepada perusahaan Belanda bertindak berdasarkan kapasitasnya sebagai pemangku adat sesuai perjanjian konsesi yang telah dibuat antara Sultan dengan perusahaan Belanda atas persetujuan Datuk Kepala Urung, itu artinya obyek yang diberikan hak konsesi dalam perjanjian tersebut adalah tanah ulayat yang seharusnya kembali menjadi hak adat apabila telah dinasionalisasikan oleh NKRI, akan tetapi Petinggi adat melayu dan Kesultanan Deli telah terikat dengan perjanjian nasionalisasi tersebut.<sup>286</sup>

Perubahan nama perusahaan perkebunan Belanda dari *NV. Verenigde Deli Maatschaapy* dan *Senembah My* berubah nama menjadi Perusahaan Perkebunan Nasional (PPN) setelah adanya nasionalisasi sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1960 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 143 Tahun 1961 Tanggal 26 April 1961 yang mengubah nama perusahaan

---

<sup>286</sup> Surat Azmi Perkasa Alam Alhaj selaku Sultan Deli dan Kepala Masyarakat Adat Deli tanggal 11 Maret 1996 yang ditujukan kepada Menteri Pertanian Republik Indonesia antara lain menyatakan bahwa Sultan Deli sebagai Kepala Masyarakat Adat Deli dinobatkan Datuk Empat Suku dengan sukarela mempersembahkan tanah adat mereka dan menyerahkan penguasaan dan penggunaannya kepada Sultan Deli, *Deli Maastchappij* yang disebut dengan *Mabar Deli Toewa Contract*.

tersebut menjadi PPN Sumut-I (Kebun Tembakau) kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1963 tanggal 22 Mei 1963 mengubah lagi nama perusahaan tersebut menjadi PPN Tembakau Deli. Selanjutnya diubah kembali melalui Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 1968 Tanggal 10 April 1968 menjadi PNP-IX, berubah lagi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1973 tanggal 6 Desember 1973 menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Perkebunan-IX, hingga akhirnya diubah lagi oleh Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1996 tanggal 14 Februari 1996 dikarenakan peleburan perusahaan perseoran (Persero) PT. Perkebunan-IX dengan perusahaan perseoran (Persero) PT. Perkebunan-II menjadi PT. Perkebunan Nusantara-II (Persero) (PTPN II), inilah awal nama PTPN II.<sup>287</sup> Kepada PPN Tembakau Deli diberikan Hak Guna Usaha berdasarkan Keputusan Menteri Agraria Nomor 24/HGU/1965 Tanggal 10 Juni 1965 tentang Pemberian Hak Guna Usaha Kepada PPN Tembakau Deli Sumatera Timur atas tanah seluas 59.000 Ha dari tanah yang semula seluas 250.000 Ha, sisa tanah seluas 181.000 Ha selanjutnya ditegaskan menjadi obyek *landreform* dan diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat yang berhak. Pasal 2 UUPA tentang Ketentuan-ketentuan Konversi menyatakan bahwa tanah-tanah yang berstatus Hak Konsesi dan Hak *Erfpacht* dapat dikonversi menjadi HGU.

---

<sup>287</sup> Dalam PP No. 7 tahun 1996 tentang Peleburan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Perkebunan-II dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Perkebunan-LX menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Perkebunan Nusantara-II antara lain disebutkan dalam Pasal 1 Ayat (2) bahwa PT. Perkebunan-II dan PT. Perkebunan-IX dinyatakan bubar dan segala hak dan kewajiban, kekayaan serta karyawannya beralih menjadi kepada PT. Perkebunan Nusantara-II, kemudian peleburan dan pendirian perusahaan baru ini ditegaskan dalam Akta Pendirian PT. Perkebunan Nusantara-II No. 35 Tanggal 11 Maret 1996 yang diperbuat dihadapan Harun Kamil, Sarjana Hukum, Notaris di Jakarta.

Undang–Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1954 tentang Penyelesaian Soal Pemakaian Tanah Perkebunan oleh Rakyat (Lembaran Negara 1954 Nomor 65) (UU Drt 8/1954) diterbitkan sebagai upaya untuk penertiban terhadap pendudukan tanah perkebunan dan pencegahan terhadap penggarapan baru.<sup>288</sup>

AP Parlindungan menyatakan bahwa penguasaan tanah negara telah menimbulkan keadaan yang sangat rumit, sehingga diterbitkanlah UU Drt 8/1954 merupakan salah satu upaya untuk memberikan tenggat waktu bagi penyelesaiannya.<sup>289</sup>

UU Drt 8/1954 diperkuat dengan Undang–Undang Nomor 51 Prp. 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara 1960 Nomor 158) yang melarang memakai tanah tanpa izin pihak yang berhak atas tanah tersebut dengan ancaman hukuman pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 6 Undang-undang tersebut. Akan tetapi peraturan tersebut belum mampu menyelesaikan pendudukan paksa masyarakat di atas tanah milik perkebunan tembakau milik PTPN II. Berikut ini adalah upaya yang telah ditempuh pemerintah untuk menyelesaikan masalah tersebut dari, yaitu:

---

<sup>288</sup> Lihat konsideran "Menimbang" angka 4, 5 dan 6 UU Darurat tersebut antara lain disebutkan bahwa soal pemakaian tanah perkebunan oleh rakyat di berbagai daerah telah menimbulkan keadaan sedemikian rupa sehingga untuk kepentingan umum dan kepentingan negara perlu diselesaikan. Bahwa usaha penyelesaian yang dijalankan hanya dengan cara mencari kata sepakat antara pihak-pihak yang bersangkutan atas dasar kebijaksanaan hingga kini ternyata tidak membawa hasil yang memuaskan. Oleh karena itu untuk menjamin berhasilnya usaha penyelesaian selanjutnya perlu disusun dasar dasar hukumnya di dalam bentuk undang-undang.

<sup>289</sup> AP Parlindungan, *Op.cit*, hlm. 62

- a. Tahun 1951-1953 dibentuk KPPT (Kantor Penyelenggara Pembagian Tanah)
- b. Tahun 1954-1957 dibentuk KRPT (Kantor Reorganisasi Pemakaian Tanah)
- c. Tahun 1958 – 1962 dibentuk BPPST (Badan Pelaksana Penyelesaian Sengketa Tanah Perkebunan Sumatera Timur)
- d. Tahun 1963-1965 dibentuk Panitia Landreform
- e. Tahun 1978-1979 dibentuk Tim Inventarisasi dan Operasi Sadar
- f. Tahun 1979-1980 dibentuk TPTGA (Tim Penyelesaian Tanah Garapan dan. Areal PTP-IX)
- g. Tahun 1998-1999 dibentuk Tim Tanah
- h. Tahun 2000-2004 dibentuk Panitia B Plus.<sup>290</sup>

Tim tersebut dapat menyelesaikan masalah pada masanya, semua Tim yang dibentuk pemerintah memberikan jalan keluar dengan melakukan penciutan wilayah perkebunan, sehingga sampai dengan tahun 1997 luas tanah perkebunan milik PTPN II yang tersisa adalah seluas 44.796,68 Ha dengan luas tanah dengan tanaman tembakau seluas 12.816 Ha. Penciutan luas wilayah tersebut berakibat produksi tembakau tahun 1996 PTPN II hanya sejumlah 7.160 bal dibandingkan dengan jumlah produksi tahun 1971-1980 sejumlah 22.603 bal.<sup>291</sup> Akan tetapi masalah tidak berhenti sampai dengan penciutan luas tanah perkebunan, muncul masalah lain

---

<sup>290</sup> Kakanwil BPN Propinsi Sumatera Utara, *Op.cit*, hlm. 10-18

<sup>291</sup> Jumalianto, skripsi, STPN Jogjakarta, 1993 , hlm. 26

seperti pengajuan tuntutan pengembalian tanah garapan kepada Pemerintah yang dilakukan dengan melampirkan bukti berupa hasil kerja dari tim sebelumnya yang membuat kegiatan produksi terhenti.

Pasca terbitnya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 (PermenATR 5/1999) masalah lain yang lebih rumit silih berganti datang menghampiri PTPN II, yaitu munculnya tuntutan beberapa organisasi adat Melayu dengan membawa nama masyarakat hukum adat mengklaim bahwa seluruh wilayah tanah bekas perkebunan seluas 250.00 Ha yang terbentang antara Sungai Ular di Kabupaten Deli Serdang sampai dengan Sei Wampu di Kabupaten Langkat merupakan tanah ulayat milik mereka dan meminta kepada Pemerintah untuk mengembalikannya kepada masyarakat hukum adat (Melayu).<sup>292</sup> Salah satu penyebab munculnya konflik di atas tanah perkebunan adalah proses ganti rugi yang belum tuntas atas tanah garapan masyarakat yang telah dikerjakan selama turun temurun diambil begitu saja oleh perkebunan, selain itu luas wilayah perkebunan di lapangan ternyata lebih besar dari luas yang tercantum pada sertifikat HGU yang telah diterbitkan, ditambah lagi dengan kenyataan bahwa tanah perkebunan tidak dikelola secara baik sehingga menurut penilaian tergolong Kelas IV dan V.<sup>293</sup> Sebagaimana disebutkan di atas bahwa HGU ini adalah hak yang diberikan dengan jangka waktu tertentu di atas tanah negara, maka HGU

---

<sup>292</sup> Muhammad Yamin dan Abd. Rahim Lubis, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, 2004, hlm. 197.

<sup>293</sup> Lutfi I Nasution, *Munuju Keadilan Agraria*, Akatiga, Bandung, 2002, hlm. 32

milik PTPN II diberikan selama 35 tahun dan telah berakhir masa kepemilikan Haknya pada tanggal 9 Juni 2000 silam. Kurang lebih demikianlah sejarah mengenai awal mula keberadaan HGU PTPN II. Terkait dengan hal tersebut, John Rawls dalam buku *a theory of justice* mengenai keadilan menjelaskan keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Artinya bahwa perbedaan keadaan sosial dan ekonomi harus diatur untuk dapat memberi manfaat besar bagi mereka yang paling kekurangan. Istilah sosial-ekonomi dalam prinsip perbedaan mengarah pada ketidaksamaan dalam usaha seseorang untuk mendapatkan kesejahteraan, pendapatan, dan kekuasaan. Sementara itu, mereka yang paling kekurangan akan mempunyai peluang untuk mencapai kesejahteraan, pendapat dan kekuasaan tersebut dan diberi perlindungan khusus.

Rawls menyatakan teori tentang prinsip keadilan, dimana dalam masyarakat yang diatur menurut prinsip utilitarisme, orang-orang akan kehilangan harga diri dan pelayanan demi perkembangan bersama akan menghilang. Pengorbanan demi kepentingan umum swajarnya memang diperbolehkan, tetapi tidak dibenarkan apabila pengorbanan tersebut berasal dari orang kurang beruntung dalam masyarakat. Situasi ketidaksamaan ITU harus diatur dengan sedemikian rupa untuk menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Dengan terpenuhinya dua syarat, pertama, situasi masyarakat harus diarahkan sedemikian rupa agar menghasilkan keuntungan tertinggi yang mungkin dihasilkan oleh golongan kecil, kedua, semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup.

John Rawls menyatakan ada dua prinsip keadilan yang dipercaya akan dipilih dalam posisi awal. Pertama, setiap orang berhak yang sama atas kebebasan dasar terluas yang sama luasnya bagi semua orang. Kedua, Ketidakseimbangan keadaan sosial dan ekonomi selayaknya diatur dengan baik agar dapat memberi keuntungan kepada semua orang dan semua jabatan terbuka luas untuk semua orang. Sehingga dapat di atur mengenai penerapan hak dan kewajiban serta pendistribusian keuntungan sosial dan ekonomi.

Prinsip tersebut menyatakan bahwa struktur sosial terbagi menjadi dua bagian utama, prinsip pertama diterapkan yang satu, yang kedua pada yang lain. Kebebasan dasar Warga Negara adalah kebebasan politik yaitu hak untuk memilih atau dipilih serta menduduki jabatan publik, kebebasan berkeyakinan, kebebasan berbicara dan berserikat, kebebasan berpikir sebagaimana dijelaskan oleh konsep *rule of law*. Kebebasan ini berdasarkan prinsip pertama yaitu harus setara, karena masyarakat yang adil memiliki hak-hak dasar yang sama.

Prinsip kedua berkenaan dengan penyaluran hasil pendapatan dan kekayaan serta desain organisasi memberikan perbedaan dalam otoritas dan tanggung jawab. Masyarakat yang menjalankan prinsip kedua dengan membuka peluang bagi semua orang, untuk mengatur ketimpangan sosial ekonomi sedemikian hingga semua orang diuntungkan.

Prinsip ini dilaksanakan secara sistematis dan berurutan. Urutan ini berarti pemisahan antara kebebasan setara yang menjadi tujuan prinsip pertama

sehingga masyarakat tidak bisa dijustifikasi kemudian digantikan dengan keutungan sosial dan ekonomi yang lebih besar. Penyaluran kekayaan dan pendapatan, susunan kekuasaan yang sejalan dengan kebebasan warga Negara serta kesamaan kesempatan.

Teori keadilan ini tergantung pada perilaku masyarakat dalam hal-hal yang akan tampak nyata nanti. Nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat selalu meliputi hak dan kebebasan, kekuasaan dan kesempatan, pendapatan dan kekayaan.<sup>294</sup> Hal-hal tersebut merupakan nilai-nilai sosial yang pokok. Teori ini mengarahkan masyarakat kepada cara berpikir bahwa hak dan kewajiban masyarakat dalam menjalani hidupnya adalah sama. Pemerataan pendapatan dan kekayaan dijadikan sebagai salah satu upaya untuk melakukan perbaikan pada ketimpangan sosial. Dalam teori keadilan sosial ini jika dikaitkan dengan HGU, teori ini menginginkan adanya kesetaraan yang adil bagi masyarakat dalam setiap prosedur penilaian instansi terkait dengan pendaftaran, perpanjangan dan peralihan HGU sehingga keuntungan yang didapatkan pemerintah atas tanah HGU tersebut dapat dimanfaatkan hasilnya untuk kepentingan bersama oleh pemerintah dan masyarakat. Teori ini menginginkan pemberian ijin HGU terhadap tanah negara yang dilakukan Pemerintah akan menimbulkan dampak yang menguntungkan bagi semua

---

<sup>294</sup> Satjipto Rahardjo, *Paradigma Hukum Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, Makalah Simposium Nasional Ilmu Hukum, Diselenggarakan Peserta Program Doktor Ilmu Hukum bekerjasama dengan FH UNDIP dan Pusat Kajian Hukum Indonesia Bagian Tengah, Semarang, 10 Pebruari 1998; Hlm. . 9 menegaskan bahwa yang dimaksud dengan nilai-nilai hukum adalah apa yang sebenarnya dijunjung tinggi dan ingin dicapai oleh masyarakat melalui tatanan hukum tertentu. Nilai terletak pada kawasan hakikat, hubungan manusia dan masyarakat atau dengan dunianya.

pihak. Dalam hal ini perusahaan yang ingin mengusahakan tanah negara untuk perkebunan misalnya yaitu PTPN II, diharapkan dapat memberikan kemanfaatan dengan memberdayakan banyak sumber daya manusia yang ada disekitar tanah HGU tersebut, sehingga dapat memperbaiki dan memberikan keadilan ekonomi yang proposional bagi masyarakat atas keuntungan ekonomi yang juga dirasakan oleh negara dan perusahaan tersebut, disinilah kemudian pemerataan unsur pokok dalam hidup masyarakat yang diharapkan Teori Keadilan ini dapat diwujudkan. Selain itu dengan melihat sejarah perkembangan HGU di Indonesia yang telah disebutkan di atas, maka kekuasaan pertanahan yang mulanya dikuasai oleh Kesultanan Deli, kemudian berakhir pada kekuasaan Negara Indonesia setelah merdeka sehingga melalui adanya campur tangan perkembangan zaman, cara berpikir masyarakat pada zaman itu juga telah mengalami perkembangan yang pada dasarnya masyarakat juga berkeinginan untuk memperbaiki kehidupan ekonomi serta menambah kekayaan kesultanan. Dengan adanya penanaman modal melalui penggunaan tanah kesultanan agar dikelola Perusahaan Belanda untuk menjadi usaha tertentu, dimana saat itu yang berkembang dengan baik adalah usaha mengenai perkebunan tembakau, sehingga keinginan masyarakat atas perbaikan ekonomi dapat diwujudkan.

HGU PTPN II juga dapat kita kaitkan dengan Teori Hukum Progresif, Satjipto Rahardjo mengatakan, sejak hukum modern semakin bertumpu pada dimensi bentuk yang menjadikannya formal dan sesuai prosedur, maka sejak saat itu lahirlah perbedaan antara keadilan formal atau keadilan menurut

hukum disatu pihak, keadilan sejati atau keadilan substansial di pihak lain. Sehingga kita dapat melihat bahwa dalam pelaksanaannya, hukum nyatanya bisa digunakan untuk menyimpangi keadilan secara substansi. Cara tersebut bukan dilakukan melalui pelanggaran hukum, tetapi dengan menunjukkan hukum itu memiliki celah yang bisa digunakan untuk tujuan selain keadilan.

Menurut beliau, paham progresif menilai unsur kemanusiaan, bahwa manusia pada dasarnya adalah makhluk yang baik, berkasih sayang serta kepedulian terhadap sesama sebagai modal penting bagi membangun kehidupan ber hukum dalam masyarakat. Namun apabila pelaksanaan aturan hukum menjadi buruk yang menjadi sasaran adalah para aparat penegak hukumnya, yakni polisi, jaksa, hakim dan lain-lain. Meskipun, pada kenyataannya aparat tidak sepenuhnya bersalah dan didudukkan sebagai satu-satunya terdakwa atas rusaknya penegakkan hukum di Indonesia.<sup>295</sup>

Penggunaan hukum yang sedemikian telah melupakan sisi kebenaran materiil, keadilan substansial dan kemanusiaan. Satjipto Raharjo menyatakan tawaran hukum yang menjanjikan kebenaran kemanusiaan dan keadilan akan dapat dicapai jika kita mampu menghindari tawanan Undang-undang yang selalu formal dan terprosedur. Sehingga diperlukan gebrakan pemikiran alternative yang sifatnya progresif.

---

<sup>295</sup> Diakses dari <http://cahwatuaji.blogspot.com/keterpurukan hukum di Indonesia> pada tanggal 26 Agustus 2019

Satjipto Raharjo mengatakan berpikir progresif berarti harus berani keluar dari keumuman pemikiran hukum yang absolut untuk menempatkan hukum pada posisi yang relative. Hukum harus diletakkan dalam keseluruhan persoalan kemanusiaan. Pandangan hukum progresif beranggapan faktor utama dalam hukum adalah manusia, hukum dapat dimarjinalkan untuk mendukung eksistensi kemanusiaan, kebenaran dan keadilan. Hal tersebut berbanding terbaik dengan hukum positivistic dimana kebenaran hukum terletak di atas manusia, manusia boleh dimarjinalkan tapi hukum tetap tegak.<sup>296</sup>

Pembicaraan hukum progresif tersebut membawa kita untuk memperhatikan perilaku (behavior, experience) dari manusia. Oliver W. Holmes, secara umum, logika peraturan disempurnakan dengan adanya logika pengalaman. Sehingga teori progresif menyatakan hukum dibuat adalah untuk manusia. Sehingga teori ini dengan tegas menolak pendapat yang melakukan pemisahan antara hukum dengan faktor kemanusiaan dan moralitas.

Hukum progresif mengingatkan, bahwa dinamika hukum selalu mengalami perubahan dan perkembangan untuk mencapai tujuan hukum yaitu kesejahteraan dan kebahagiaan manusia. Dalam hal ini, Muladi, menyatakan, bahwa:

(1) Menegakkan Rule of Law.

---

<sup>296</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia, Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar, Semarang, 2006, hlm. 9

Untuk menegakkan Rule of Law, ada empat hal yang harus dipenuhi yaitu: *Government is under the law*, adanya *independence of jurisdiction*, *access to the court of law* dan *general acquial in certain application and same meaning*.

(2) Democracy,

Prinsip-prinsip dasar demokrasi yaitu: *constitutional, chek and balance, freedom of media, judicial independence of precident, control to civil to military, protection to minority*.

Kedua pernyataan diatas menjadi bagian dari prinsip hukum progresif, dimana hukum adalah alat untuk menjabarkan kemanusiaan.

Paradigma hukum progresif akan mengarahkan masyarakat menjadi sosok yang bijaksana dan memiliki wawasan trbuka dalam mencapai kebenaran dan keadilan yang dapat mencairkan kekakuan dan kebakuan Undang-undang. Terdapat beberapa teori yang berhubungan dengan teori progresif. Pertama adalah teori hukum responsif (Nonet & Selznick) yang menginginkan hukum memperhatikan perkembangan masyarakat dan berorientasi pada keadilan untuk kepentingan umum.

Kedua, teori hukum realis atau *legal realism* (Oliver Wendell Holmes) yang terkenal dengan adagium "*The life of the law has not been logic; it has been experience*". Artinya, hukum tidak sebatas logika, melainkan lebih pada pengalaman. Hukum dilihat dari dan dinilai dari tujuan sosial yang ingin dicapai, pemahaman hukum bukan bersifat tekstual.

Ketiga, *sociological jurisprudence* (Roscoe Pound), teori ini mengkaji hukum harus memperhatikan efek dan bekerjanya hukum sebab hukum adalah alat rekayasa sosial.

Teori hukum kritis (Roberto M. Unger) dimana ada ketidakpuasan atas hukum modern yang prosedural. Dua faktor yang paling menonjol dari teori ini adalah kritik terhadap formalisme dan objektivisme.<sup>297</sup>

Teori hukum progresif berkaitan dengan empat teori hukum tersebut disebabkan karena perubahan masyarakat yang ditangkap oleh teori hukum tersebut selalu mengalami perubahan yang signifikan. Sehingga teori hukum progresif dianggap sebagai teori baru yang menyajikan rangkuman atas empat teori sebelumnya. Sidharta berpendapat didalam hukum progresif terdapat unsur aliran hukum alam, mazhab sejarah, *sociological jurisprudence*, realisme hukum, *critical legal studies* dan hukum responsif.<sup>298</sup> Pada negara berkembang, dasar budaya hukum menjadi sangat penting untuk menjamin keberhasilan penegakkan aturan hukum sebagaimana yang dikatakan oleh Moechtar Kusumaatmadja. Dalam teori hukum progresif, Satjipto menyatakan bahwa hukum tertulis itu penting keberadaanya sebagai dokumen

---

<sup>297</sup> Unger, Roberto M., *Gerakan Studi Hukum Kritis*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta. 1999, hlm.25

<sup>298</sup> Janedjri M Gaffar, *Memahami Hukum Progresif*, sebagaimana diakses dari <http://nasional.sindonews.com/read/2013/02/14/18/717543/memahami-hukum-progresif>, pada tanggal 26 Agustus 2019

pedoman atas suatu proses dan perilaku masyarakat namun tidak boleh diletakkan sebagai satu-satunya sumber hukum yang utama.<sup>299</sup>

Teori hukum progresif yang dijabarkan di atas sejalan dengan sejarah perkembangan HGU di Indonesia, dimana teori ini menginginkan adanya norma hukum yang selalu sejalan dengan perkembangan zaman dan keadaan masyarakatnya. Sebagai contoh di dalam sejarah jauh sebelum munculnya HGU di Sumatera Utara, kerajaan Deli telah membuat kontrak-kontrak penyerahan tanah yang dilakukan oleh Sultan sebagai penguasa kepada pihak swasta.

Sultan Deli memberikan kuasa kepada perusahaan perkebunan untuk membuka kebun di atas tanah kosong yang terbentang antara Sungai Deli dan Senembah dan dari Mabar sampai ke Delitua dan tanah tersebut adalah tanah ulayat yang dipersembahkan oleh Datuk Empat Suku kepada Sultan Deli untuk selanjutnya diserahkan kuasa kepada perusahaan perkebunan untuk memanfaatkan tanah sebagai perkebunan untuk jangka waktu 75 tahun dan paling lama 99 tahun. Jadi penyerahan tanah oleh Sultan kepada pengusaha perkebunan bukan dalam kapasitasnya sebagai pemilik, tetapi sebagai pemangku adat dan status tanah tersebut dinyatakan sebagai hak ulayat. Dalam sejarah ini sudah muncul kemiripan definisi dengan arti HGU yang telah diatur UUPA namun kepemilikan tanah bukan oleh negara melainkan oleh kesultanan. Sehingga dalam konsep perkembangannya UUPA melihat HGU

---

<sup>299</sup> Benny Simon Tabalujan, *Legal Development In Developing Countries – The Role Of Legal Culture*, NBS Business Law Working Paper: Draft March 2001, Nanyang Technological University Singapore, hlm. 10.

sebagai salah satu hak yang pengaturannya selalu akan berkembang sesuai dengan kondisi zaman pada saat itu. Contoh dari teori positivisme pada masa itu adalah berlakunya *Domein Verklaring* dari Pemerintah Hindia Belanda yang memaksa masyarakat mengakui haknya. Hak Barat semuanya dinyatakan sebagai *domein* (milik) negara. Secara singkat konsep HGU muncul di Sumatera Utara awalnya melalui pemodal asing yang menggunakan tanah milik negara melalui ijin dari kesultanan Deli untuk dibuat perkebunan tembakau. Ide-ide dan gagasan mengenai HGU mulai terancang dengan baik mulai dari saat itu sampai dengan dirumuskannya aturan hukum tertulis dalam Undang-Undang pada masa sekarang. Hal tersebut yang dimaksudkan oleh teori hukum progresif bahwa aturan hukum haruslah mengutamakan kondisi kemanusiaan yang terjadi dan selalu berkembang, artinya peraturan lama mengenai hal yang sama sangat dimungkinkan untuk diperbarui secara terus menerus apabila perkembangan manusia memerlukannya.

## **B. Pendaftaran Hak Guna Usaha Menjadi Aset Negara Milik PTPN II**

### **1. SOP Internal PTPN II Tentang Pencatatan Aset.**

PTPN II memiliki Rencana Kerja Anggaran Perusahaan (RKAP) dalam menjalankan perusahaannya dimana RKAP tersebut dibuat berdasarkan aturan yang tercantum dalam Anggaran Dasar Perusahaan. Perubahan Anggaran Dasar PTPN II tercantum dalam akta Nomor 19 tanggal 17 Maret tahun 2016.

Dalam RKAP tersebut dicantumkan pula mengenai Standar Operasional Prosedur atau biasa disebut dengan SOP bertujuan untuk

mengamankan harta milik perusahaan dari kehilangan serta memudahkan perhitungan atas penyusutan baik itu depresiasi ataupun amortisasi.<sup>300</sup> Depresiasi adalah atokasi sistematis jumlah yang dapat disusutkan dari suatu Aset tetap sepanjang masa manfaat Aset tersebut. Sedangkan amortisasi adalah alokasi sistematis dari nilai Aset tidak berwujud yang dapat didepresiasi selama masa manfaat Aset tersebut. Terdapat dua jenis aset dalam standar operasional prosedur PT. Perkebunan Nusantara II, yaitu aset tetap dan aset tak berwujud. Aset tetap adalah aset berwujud yang diperoleh dalam bentuk siap pakai atau dibangun terlebih dahulu yang digunakan dalam operasi perusahaan, tidak dimaksudkan untuk dijual dalam rangka kegiatan normal perusahaan dan mempunyai manfaat lebih dari satu tahun.<sup>301</sup> Aset tak berwujud adalah aset non moneter yang dapat diidentifikasi dan tidak mempunyai wujud fisik serta dimiliki PTPN II untuk digunakan dalam operasi perusahaan. Dalam menentukan dan mendapatkan aset tersebut PTPN II menggunakan dua tipe perjanjian yaitu Purchase Order (PO) yang merupakan perjanjian dengan pihak ketiga untuk melakukan pekerjaan pembelian barang atau pekerjaan jasa tertentu yang berisikan informasi jenis barang atau pekerjaan jasa sesuai dengan yang diinginkan PTPN II, yang kedua adalah Service Acceptance (SA) merupakan Proses penerimaan pekerjaan jasa baik secara bertahap ataupun sekaligus antara rekanan dengan manajemen PTPN II melalui Modul Material Management (MM) dengan menggunakan T-Code MI-81 N. Dalam hal

---

<sup>300</sup> Copy Sistem Manajemen PT. Perkebunan Nusantara II, Standar Operasional Prosedur tanggal 21 Agustus 2019, hlm. 3.

<sup>301</sup> *Ibid.*, Sistem Manajemen...

perhitungan aset, PTPN II menggunakan dua proses yaitu MIGO dan MIRO. MIGO adalah Proses penerimaan dan pengeluaran barang gudang melalui modul MM. MIRO adalah proses pengakuan hutang kepada rekanan/pihak ketiga atas pembelian barang/pekerjaan jasa yang dilakukan sesuai dengan perjanjian PO.<sup>302</sup>

Pencatatan aset PTPN II dibuat berdasarkan Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia/Kepala Badan Pembina Badan Usaha Milik Negara Nomor : KEP-221/M-PBUMN/1999 tanggal 24 September 1999 tentang Laporan Manajemen Perusahaan BUMN, Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor : KEP-100/MBU/2002 tanggal 04 Juli 2002 tentang penitajan Laporan Kinerja Perusahaan dan user manual book ERP SAP.<sup>303</sup>

Pertanggungjawaban pelaksanaan SOP dan pelaporan aset PTPN II adalah tanggungjawab Kepala Bagian, General Manajer, Manajer, Kepala Sub Bagian, Staf Sub Bagian Aktiva serta Inspeksi dan Verifikasi Kantor Direksi yang dipertanggungjawabkan kepada Kepala Dinas Tata Usaha dan Staf Administrasi Distrik atau Unit.

Dokumen resmi untuk pencatatan Aset tetap berwujud dan tak berwujud yang digunakan PTPN II berbentuk berita acara. Afrekening dengan dokumen pendukung, biaya administrasi pengurusan sampai diperoleh hak mutlak keistimewaan dengan dokumen pendukung atas Aset tak berwujud, mekanisme

---

<sup>302</sup>*Ibid.*, Sistem Manajemen...

<sup>303</sup> *Ibid.*, Sistem Manajemen...

dalam membentuk aktual cost pada WBS element cost investasi non tanaman. Adalah yang tertulis dalam PO. Untuk katagori PO yang akan membentuk actual cost maupun comitment cost pada pekerjaan investasi PTPN II diuraikan sebagai berikut :<sup>304</sup>

Akun Assigment	Item Katagori	WBS	Movement	T-Coce	Keterangan
P(Project)	D (Service)	PC	SA (Service Acceptent)	ML81N	Untuk Pekerjaan Jasa Investasi yang penyerahannya sekaligus maupun bertahap
P(Project)	-	PC	GR (Good Receipt)	MIGO	Untuk Pengadaan Barang Investasi yang penyerahannya sekaligus maupun bertahap

Dalam hal pekerja Jasa Investasi dan Pengadaan Barang Investasi yang merupakan objek Pajak Penghasilan (PPn) yang tidak dapat dikreditkan agar mengisi *Field Tax Code* dengan V6 (PPn *Uncreditable*) pada saat pembuatan PO. Jenis Objek PPn yang tidak dapat dikreditkan adalah pembuatan atau pemeliharaan rumah karyawan, pimpinan dan karyawan pelaksana, pembuatan atau pemeliharaan rumah ibadah, sekolah (sarana pendidikan), poliklinik kebun, pembelian atau pengadaan barang umum yang diperuntukan bagi perumahan karyawan dan sarana sosial lainnya,

<sup>304</sup> *Ibid.*, Sistem Manajemen., hlm. 4

pembangunan dan rehabilitasi sarana pendukung (*Mess, Bungalloow*), serta kegiatan lainnya yang tidak berhubungan langsung dengan kegiatan usaha.<sup>305</sup>

Distrik atau kebun atau unit maupun Bagian Teknis di Kantor DirekSi melaksanakan *Service Acceptance* (SA) untuk PO Jasa Investasi secara periodik berdasarkan realisasi pekerjaan untuk membentuk *Cost Element* pada WBS investasi. Dalam hal jangka waktu pekerjaan melebihi satu periode Akuntansi maka Distrik/ Kebun/ Unit atau Bagian Teknis terkait di Kantor Direksi melaksanakan SA *Progress* berdasarkan persentase realisasi pekerjaan dilapangan. Distrik, kebun atau unit maupun bagian teknis di kantor direksi melaksanakan *good receipt* (GR) secara periodik baik penyerahannya dilakukan sekaligus maupun bertahap untuk membentuk *actual cost* pada WBS *Element Cost*. Berdasarkan hasil SA maupun GR yang dilakukan oleh distrik, kebun atau unit maupun bagian teknis di kantor direksi, bagian pembiayaan sub bagian akuntansi dan pelaporan, sub bagian aktiva, inspeksi dan verifikasi akan melakukan dua *Step Settlement* untuk mengakuisisi nilai aset yaitu sebagai berikut :<sup>306</sup>

a. *Settlement* dari WBS ke PC atau AUC.

Memindahkan *Actual Cost* di dalam *Cost Element* WBS ke Akun Aset dalam Penyelesaian (AUC) menggunakan T-Code CJO dengan memilih jenis *Settlement Automatie*.

b. *Full Settlement*.

---

<sup>305</sup> *Ibid.*, Sistem Manajemen., hlm. 4

<sup>306</sup> *Ibid.*, Sistem Manajemen., hlm. 4

Aset tetap yang dimaksud sudah selesai pengerjaannya maka bagian pembiayaan, sub bagian akuntansi & pelaporan akan melaksanakan reklasifikasi dari *aset class* AUC ke *aset class* yang sebenarnya menggunakan T-Code CJ88 dengan memilih jenis *settlement*, *Full Settlement*.

GR maupun SA sudah benar dilaksanakan oleh distrik atau kebun atau unit, bagian teknis dikantor direksi dapat melihat *actual cost* melalui report WBS dengan T-Code S\_ALR\_87013542. Apabila *actual cost* sudah timbul dalam WBS PC yang telah ditetapkan maka GR maupun SA sudah dilaksanakan dengan benar, akhir periode akuntansi akan menilai *actual cost* dalam *report WBS* akan bersaldo nihil yang artinya nilai *actual cost* sudah menjadi aset. Untuk mengidentifikasi, aset tetap diberi nomor inventaris penomoran aset tetap di uraian sebagai berikut :<sup>307</sup>

- a) Kode Perusahaan
- b) Kode Kantor Direksi atau Distrik atau Kebun atau Unit
- c) Golongan-Nomor Aset
- d) Bulan atau Tahun Perolehan

Contoh: PTPN II II/ATN/ZA02-120000000037/01/2008

Nomor aset yang dibuat melalui master data aset diperuntukkan hanya untuk memasukkan Transaksi di dalam Modul FI atau panduan aset. Pembuatan master data aset dilaksanakan melalui *T-Code* ASO1 yang berisi informasi mengenai penjelasan aset secara rinci serta aturan untuk depresiasi

---

<sup>307</sup> *Ibid.*, Sistem Manajemen., hlm. 5

(umur ekonomis atau metode depresiasi serta nilai residu). Dalam hal timbulnya nilai aset baru melalui GR maupun SA maupun distrik atau kebun atau unit maupun bagian terkait di kantor direksi memberikan informasi mengenai nomor aset tetap sesuai dengan ketentuan di atas.<sup>308</sup>

Penomoran untuk aset tetap di distrik, kebun atau unit dilaksanakan oleh pejabat terkait. Inventarisasi atas aset tetap dilaksanakan secara periodik, yaitu 1 (satu) kali dalam setahun oleh kantor direksi pada distrik, kebun atau unit tersebut. Aset Tetap Tanaman dan Non Tanaman serta aset tetap tak berwujud disusutkan/ diamortisasi secara komersil (area depresiasi 1) dengan menggunakan metode Garis Lurus (*Straight Line Methods*). Untuk Area Depresiasi 2 (aset fiskal) aset tanaman dan bangunan disusutkan dengan metode garis lurus, sedangkan aset bukan bangunan (termasuk aset tidak berwujud) disusutkan atau diamortisasi dengan metode garis lurus dan metode saldo menurun (*Declining Balance Method*) sesuai aset. Penyusutan atau Amortisasi dimulai sejak aset tetap tersebut diakui sebagai aset dan telah memberikan manfaat. Nilai Penyusutan/Amortisasi aset untuk 1 (tahun) adalah nilai perolehan aset dikurangi dengan nilai residu aset dibagi dengan sisa umur atau manfaat dari aset tersebut. Nilai residu aset tetap terdiri dari dua jenis yaitu aset tetap tanaman dan aset tetap non tanaman. Aset tetap tanaman menghasilkan kelapa sawit dengan menghitung hasil perkalian dari jumlah luas tanah dengan Rp 1, - (satu rupiah). Aset tetap non tanaman didapatkan melalui hasil penjumlahan kuantitas dikali dengan Rp 1, - (satu

---

<sup>308</sup> *Ibid.*, Sistem Manajemen., hlm. 5

rupiah). Posting Depresiasi dilaksanakan oleh bagian pembiayaan sub-bagian aktiva, inspeksi dan verifikasi dengan menggunakan *T-Code* AFAB untuk aset komersil dan fiskal bersamaan. Biaya-biaya yang terjadi setelah perolehan awal diakui sebagai penambahan nilai tercatat aset tetap atau dikapitalisasi jika memenuhi syarat kualitatif ataupun kuantitatif yaitu :<sup>309</sup>

- a. Syarat kualitatif memperpanjang umur manfaat aset tetap dengan cara rekondisi ataupun rehabilitasi aset tetap yang digunakan untuk memperpanjang umur dan manfaatnya maka penambahan umur dan manfaat ditentukan oleh bagian teknis, kemungkinan besar memberikan manfaat ekonomis dimasa mendatang dalam bentuk peningkatan kapasitas produksi, peningkatan mutu produksi, atau peningkatan standart kerja.
- b. Syarat kuantitatif yaitu menghitung jumlah batasan biaya yang dapat dikapitalisasi. Biaya yang dapat dikapitalisasi tersebut disajikan atau pencatatannya dipisahkan dari aset awal dengan memberi keterangan yang sama atas nomor inventaris aset (*number asset legacy*) didalam *filed* aset utama tanpa teks pada master data aset. Didalam ERP-SAP, aset diklasifikasikan kedalam kelas aset berdasarkan jenis dan kriteria aset. Ketentuan mengenai metode depresiasi serta umur ekonomis aset diuraikan pada tabel berikut.

---

<sup>309</sup> *Ibid.*, Sistem Manajemen., hlm. 5

COPY

 <b>SISTEM MANAJEMEN PT PERKEBUNAN NUSANTARA II</b>	No Dokumen : 26-SOP-01-2019
	No Revisi : 00
	Tanggal Terbit : 21 Agustus 2019
<b>STANDAR OPERASIONAL PROSEDUR</b>	Halaman : 7 dari 9
Judul : Pencatatan Aset Tetap/Tak Berwujud dan Penyusutan/Amortisasi	Cap : <b>CONFIDENTIAL</b>

URAIAN	ASSET CLASS	AREA 1		AREA 2	
		DEPRECIATION KEY	MASA MANFAAT (Tahun)	DEPRECIATION KEY	MANFAAT (Tahun)
Tanah	ZA01	0000	0	0000	0
<b>ASET TANAMAN</b>					
- Sawit	Z002	Z001	20	Z001	20
- Kelapa Sawit	Z001	Z002	25	Z001	25
<b>ASET NON TANAMAN</b>					
<b>Bangunan Rumah :</b>					
- Perumahan	ZA02	Z001	20	Z001	20
- Semi Perumahan	ZA02	Z001	10	Z001	10
- Kantor	ZA02	Z001	5	Z001	10
<b>Bangunan Perusahaan :</b>					
- Perumahan	ZA03	Z001	20	Z001	20
- Semi Perumahan	ZA03	Z001	10	Z001	10
- Kantor	ZA03	Z001	5	Z001	10
<b>Mesin dan Instalasi :</b>					
- Mesin Petrik	ZA04	Z001	20	Z002	8
- Mesin Non Petrik	ZA04	Z001	10	Z002	8
- Bekas Uji	ZA04	Z001	5	Z002	8
<b>Jalan, Jambatan &amp; Saluran Air :</b>					
- Jalan	ZA05	Z001	15	Z001	20
- Jambatan Perumahan	ZA05	Z001	15	Z001	20
- Jambatan Semi Perumahan	ZA05	Z001	5	Z001	10
- Saluran Air	ZA07	Z001	15	Z001	20
<b>Alat Pengerobotan :</b>					
- Jeep Mini Bus & sejenisnya	ZA08	Z001	5	Z002	4
- Truck, trailer, excavator & sejenisnya	ZA08	Z001	5	Z002	4
- Forklift	ZA08	Z001	20	Z002	4
- Traktor & sejenisnya	ZA09	Z001	5	Z002	4
- Samak Motor	ZA09	Z001	5	Z002	4
<b>Alat, Alat Perawatan &amp; Inventaris lain-lain :</b>					
- Elektrik, Computer & sejenisnya	ZA11	Z001	5	Z002	4
- Non Elektrik/Alat Perawatan	ZA10	Z001	10	Z002	8
<b>Instansi Persewaan :</b>					
- Pipa saluran air & sprinkler	ZA12	Z001	5	Z001	10
<b>ASET LAIN-LAIN :</b>					
- HGB (masa berlaku HGB)	Z003	Z001	25 - 35	Z002	20
- HGB (masa berlaku HGB)	Z003	Z001	25 - 35	Z002	20
- Beban Pahlawan & pengembangan	Z009	Z001	15	Z002	4
- Beban yang d langgirkan	Z009	Z001	5	Z002	4
- Beban uang muka dimiscan	Z009	Z001	10	Z002	4
<b>Aset Dalam Pengerobotan</b>					
<b>AJC NON TANAMAN</b>					
- AJC B. Rumah Dinas	Z002	0000	0	0000	0
- AJC B. Perusahaan	Z003	0000	0	0000	0
- AJC Merit	Z004	0000	0	0000	0
- AJC Jalan	Z005	0000	0	0000	0
- AJC Pengerobotan	Z006	0000	0	0000	0
- AJC Saluran Irigasi	Z007	0000	0	0000	0
- AJC lainnya	Z010	0000	0	0000	0
<b>AJC TANAMAN</b>					
- TBM Sawit	Z001	0000	0	0000	0
- TBM Karet	Z002	0000	0	0000	0
<b>AJC LAIN-LAIN</b>					
- AJC Hak atas Tanah	Z002	0000	0	0000	0
- AJC HGB	Z003	0000	0	0000	0
- AJC Hak Tak Berwujud	Z009	0000	0	0000	0
<b>Aset Tetap Non Produktif</b>	Z001	0000	0	0000	0

- Keterangan :
- Z001 (Metode Garis Lurus)
  - Z002 (Metode Saldo Menurun)

Sinergi - Integritas - Profesional

Reklasifikasi aset dilakukan dengan.<sup>310</sup>

- a. Promosi tanaman belum menghasilkan (TBM).

Kebun atau unit mengusulkan promosi tanaman menghasilkan kepada distrik dan bagian tanaman tahunan dengan membuat berita acara promosi TBM pada bulan Januari tahun berjalan dan bagian pembiayaan mendapat surat tembusan untuk hal tersebut. Setelah berita acara dibuat dan disetujui oleh bagian tanaman tahunan, kebun melakukan reklasifikasi dari kelas aset TBM ke tanaman menghasilkan dengan *T-Code* A1AB dan melakukan koordinasi dengan bagian pembiayaan sub-bagian aktiva, inspeksi dan verifikasi.

- b. Cadangan penurunan nilai aset tetap.

Aset tetap non produktif yang telah mendapatkan SKPTS cadangan penurunan nilai maka bagian distrik atau kebun atau unit melakukan reklasifikasi dari aset tetap produktif ke aset tetap non produktif dengan menggunakan *T-Code* ABUMN. Aset tetap yang berdasarkan SKPTS direksi dinyatakan sebagai cadangan penurunan nilai aset, biaya penyusutannya tidak dihitung lagi. Dalam hal suatu aset akan dilepas (TU atau TK) sebagian atau parsial, maka kebun atau unit akan melaksanakan permohonan untuk pemecahan aset terlebih dulu. Pemecahan aset dilakukan oleh bagian atau distrik atau kebun atau unit menggunakan metode pro rata dengan *T-Code* ABUMN dan

---

<sup>310</sup> *Ibid.*, Sistem Manajemen., hlm. 8

berkoordinasi dengan bagian pembiayaan sub-bagian aktiva, inspeksi dan verifikasi.

c. Penghapusan aset tetap.

Setelah adanya SKPTS *write off* atau penghapusan aset tetap oleh bagian distrik atau kebun atau unit, bagian tersebut akan melaksanakan proses *Scrap Value* melalui *T-Code* ABAVN dan melakukan koordinasi dengan bagian pembiayaan sub-bagian aktiva, inspeksi dan verifikasi.

Permintaan mutasi aset tetap dari dan ke kantor direksi, telah dibicarakan sebelumnya oleh bagian distrik atau kebun atau unit dengan kepala bagiaanya atau *general manager* atau manager. Berdasarkan hal tersebut, kantor direksi akan menerima surat pengajuan pemutasian aset tetap dari bagian distrik atau kebun atau unit terkait dengan melampirkan daftar aset tetap yang akan dipindahkan. Bagian terkait di kantor direksi akan mengusulkan kepada direksi dengan melampirkan hal tersebut diatas untuk mendapatkan persetujuan. Setelah mendapatkan persetujuan dari direksi, bagian terkait akan mengirimkannya kepada bagian pembiayaan untuk penerbitan KPTS pemindahan aset tetap. Setelah penerbitan KPTS pemindahan aset tetap bagian pembiayaan sub-aktiva, inspeksi, dan verifikasi akan mengirimkannya kebagian distrik atau kebun atau unit dan akan mengarahkan untuk segera melaksanakan *drive cost center* melalui AS-01 untuk kebun yang diterima

untuk mutasi dan ABUMN untuk kebun yang mengirimkan aset tersebut.<sup>311</sup> Untuk melengkapi pelaksanaan serah terima aset tetap tersebut kantor direksi, distrik atau kebun atau unit yang melakukan mutasi atau yang menerima mutasi aset tetap tersebut akan menandatangani formulir daftar pemindahan aset tetap.

Aset tetap bertambah jika terdapat pembelian atau pembangunan baru (investasi) dan hibah atas aset tersebut dan mutasi aset tertentu dari atau ke kantor direksi. Aset tetap berkurang jika aset tersebut dimutasikan dari dan ke kantor direksi oleh distrik atau kebun atau unit berdasarkan KPTS direksi atau dihapus bukukan berdasarkan surat keputusan direksi yang telah mendapat persetujuan *write off* dari dewan komisaris. Biaya yang timbul sehubungan dengan proses pengurusan untuk mendapatkan aset tetap tidak berwujud seperti

Hak Guna Usaha atau Hak Guna Bangunan diamortisasi menjadi beban eksploitasi aset tetap dan aset tak berwujud secara periodik disusutkan dengan tarif tertentu sesuai dengan kebijakan akuntansi yang lazim dan diterapkan secara terus menerus. Dalam hal akuisisi aset tetap tidak berwujud seperti Ijin Mendirikan Bangunan, sertifikat Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, uang jaminan, dan lain-lain dibuat berdasarkan dokumen *direct journal* melalui kantor direksi atau kebun atau unit dengan melakukan permohonan permintaan nomor aset dari bagian pembiayaan sub-bagian akuntansi dan pelaporan atau sub-bagian aktiva, inspeksi dan verifikasi dengan melampirkan dokumen secara lengkap.<sup>312</sup> Dalam melakukan tindakan pertimbangan dan melakukan

---

<sup>311</sup> *Ibid.*, Sistem Manajemen., hlm. 9

<sup>312</sup> *Ibid.*, Sistem Manajemen., hlm. 9

pengelolaan resiko baik yang berpotensi kecurangan seperti kerugian keuangan, suap, penggelapa, pemerasan, benturan kepentingan, dan lain-lain serta melakukan pengarsipan seluruh dokumen yang berhubungan dengan aktifitas pekerjaan pada PTPN II. Demikianlah penjabaran mengenai SOP PTPN II yang selama ini diberlakukan pada perusahaan<sup>313</sup> tersebut.

## 2. Peraturan dan Mekanisme Pencatatan Aset PTPN II Ke Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Kementerian Keuangan memiliki tugas untuk menyelenggarakan urusan di bidang keuangan dan kekayaan negara untuk membantu Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Fungsi Kementerian tersebut yaitu merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan di bidang keuangan dan kekayaan negara serta melakukan pengelolaan barang milik atau yang menjadi kekayaan milik negara yang diserahkan pengelolaanya oleh negara kepada Kementerian Keuangan.

Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2017 tentang Penilaian Kembali Barang Milik Negara atau Daerah jo. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 118/PMK.06/2017 tentang Pedoman Pelaksanaan Penilaian Kembali Barang Milik Negara yang dilakukan pada periode sebelumnya mengatur mengenai prosedur penyajian nilai Barang Milik Negara (BMN) pada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat yang akuntabel berdasarkan nilai

---

<sup>313</sup> *Ibid.*, Sistem Manajemen., hlm. 9

kewajaran serta aturan mengenai penilaian pelaksanaan pengelolaan BMN yang efektif.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah badan yang kemudian akan melakukan pemeriksaan terhadap proses penilaian kembali BMN tersebut. BPK tidak menerima hasil penilaian kembali BMN tahun 2017-2018 sehingga penilaian hasil revaluasi BMN yang dicatat pada laporan keuangan dikeluarkan dengan mekanisme *take out*. Mekanisme penilaian tersebut berdampak pada penyajian nilai wajar dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) dan Laporan Keuangan Kementerian Lembaga (LKKL). Sehingga Kementerian Keuangan melakukan perbaikan revaluasi agar BPK dapat melakukan penilaian kembali untuk dapat ditindaklanjuti melalui mekanisme *take in* yang diatur sesuai dengan ketentuan.

Dasar hukum dari penjelasan diatas adalah:

- 1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- 3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan;
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
- 8) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- 9) Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2017 tentang Penilaian Kembali Barang Milik Negara/Daerah;
- 10) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 244/PMK.06/2012 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengawasan dan Pengendalian Barang Milik Negara sebagaimana terakhir diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 52/PMK.06/2016;
- 11) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213/PMK.05/2013 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat sebagaimana terakhir diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 215/PMK.05/2016;
- 12) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 214/PMK.05/2013 tentang Bagan Akun Standar; vii | Overview LBP Tahunan TA 2019 Audited
- 13) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 78/PMK.06/2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Negara;

- 14) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 246/PMK.06/2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan Barang Milik Negarasebagaimana terakhir diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 87/PMK.06/2016;
- 15) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 177/PMK.05/2015 tentang Pedoman Penyusunan dan Penyampaian Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga;
- 16) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 251/PMK.06/2015 tentang Tata Cara Amortisasi Barang Milik Negara Berupa Aset Tak Berwujud Pada Entitas Pemerintah Pusat;
- 17) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 57/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Negara;
- 18) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 83/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemindahtanganan dan Penghapusan Barang Milik Negara;
- 19) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 111/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemindahtanganan Barang Milik Negara;
- 20) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 181/PMK.06/2016 tentang Penatausahaan Barang Milik Negara;
- 21) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 111/PMK.06/2017 tentang Penilaian Barang Milik Negara;

- 22) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 118/PMK.06/2017 tentang Pedoman Pelaksanaan Penilaian Kembali Barang Milik Negara;
- 23) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 118/PMK.06/2018 Tentang Tata Cara Rekonsiliasi Barang Milik Negara Dalam Rangka Penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah;
- 24) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 145/KM.06/2014 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Keuangan Nomor 94/KM.06/2013 tentang Modul Penyusutan Barang Milik Negara Berupa Aset Tetap Pada Entitas Pemerintah Pusat;
- 25) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 532/KM.06/2014 tentang Perubahan Kelima atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 29/PMK.06/2010 tentang Penggolongan dan Kodefikasi Barang Milik Negara;
- 26) Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-42/PB/2014 tentang Pedoman Penyusunan Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga;

### **C. Pendaftaran Perpanjangan Hak Guna Usaha**

Berakhirnya HGU PTPN II pada tahun 2000, maka pihak PT. Perkebunan Nusantara-II telah mengajukan perpanjangan hak pada tahun 1997, tahun 2000 sampai dengan tahun 2004 barulah diterbitkan HGUnya berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 42/HGU/BPN/2002, Nomor

43/HGU/BPN/2002 dan Nomor 44/HGU/BPN/2002 Tanggal 29 Nopember 2002 serta Nomor 10/HGU/BPN/2004 Tanggal 6 Pebruari 2004. Maka penyelesaian yang dilakukan salah satunya adalah dengan melakukan penciutan wilayah tanah perkebunan untuk diberikan kepada rakyat yang menggarap dengan syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Panitia B Plus yang dibentuk Pemerintah Provinsi Sumatera Utara untuk menyelesaikan permasalahan tanah di atas wilayah HGU PTPN II melakukan tugasnya berdasarkan Keputusan Gubernur Sumatera Utara Nomor 593.4/065.K/Tahun 2000 Tanggal 11 Pebruari 2000 dan Nomor 593.4/ 2060.K Tahun 2000 tanggal 17 Mel 2000, juga merekomendasikan penciutan wilayah HGU PTPN II seluas 5.873,06 Ha yang dipertegas dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 42 HGU/ BPN/2002, Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 43/HGU/ BPN/2002 dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 44/HGU/BPN/2002 tertanggal 29 Nopember 2002 serta Nomor 10/HGU/ BPN/2004 Tanggal 6 Pebruari 2004. Keputusan tersebut menegaskan tanah seluas 5.873,06 Ha milik PTPN II menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dimana pengaturan penguasaan, penggunaan dan peruntukannya diserahkan sepenuhnya kepada Gubernur Sumatera Utara untuk diproses sesuai ketentuan peraturan Perundangan-undangan yang berlaku apabila telah memperoleh ijin pelepasan aset dari Menteri yang berwenang.

PTPN II adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbentuk perseroan terbatas dimana modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit

51% dari jumlah saham-sahamnya merupakan milik negara dengan tujuan utama mendapatkan keuntungan.<sup>314</sup>

HGU awal PTPN II memiliki luas tanah HGU 59.000 Ha, Kemudian hingga dilakukan perpanjangan HGU pada tahun 1997 luas tanah HGU menjadi seluas 44.796,68 Ha. Setelah proses perpanjangan HGU, luas wilayah HGU menyusut menjadi 5.873,06 Ha dan tersisa seluas 38.923,62 Ha. Sampai dengan saat ini, surat keputusan perpanjangan HGU tersebut belum seluruhnya didaftarkan dan telah memiliki Sertipikat sebagaimana dapat dilihat dalam tabel berikut ini :

Tabel 3. Jumlah Sertipikat HGU s.d. Tahun 2020

No.	Nama Kebun	Jumlah Sertipikat HGU
1	2	3
1	Melati	1
2	Tanjung Garbus/Pagar Merbau	5
3	Limau Mungkur	2
4	Patumbak	12
5	Bandar Klippa	9
6	Helvetia	3
7	Bulu Cina	1
8	Sei Semayang	8
9	Tandem	1
10	Tandem Hilir	1
11	Kwala Madu	6
12	Kwala Bingei	6
13	Tanjung Jati	3
14	Batang Serangan	6
15	Sawit Seberang	25
16	Sawit Hulu	4
17	Kwala Sawit	5
18	Gohor Lama	5
19	Tanjung Beringin	11
20	Basilam	5
21	Tanjung Keliling	13
22	Bukit Lawang	3
23	Maryke	2
24	Bekiun	9
25	Arso	1
<b>Jumlah Total Sertipikat HGU</b>		<b>147</b>

Sumber data: Bagian Hukum PTPN II

<sup>314</sup> Pasal 1 angka 10 UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Pendaftaran perpanjangan HGU memerlukan adanya kepastian hukum dalam pelaksanaannya. Teori kepastian hukum sangat diperlukan untuk menjamin ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat karena kepastian hukum bersifat memaksa dari luar dengan aturan yang memiliki sanksi dari penguasa yang bertugas mempertahankan peraturan hidup masyarakat melalui sarana dan prasarana yang berlaku bagi siapa saja.<sup>315</sup>

Kepastian hukum ditujukan pada sikap lahir manusia, yaitu perhatian pada perbuatan lahiriah manusia. Dalam hidup bermasyarakat kepastian hukum ini sering dikesampungkan atas nama keadilan, dengan pemahaman keadilan adalah sesuatu yang lahir dari hati nurani manusia dalam menentukan kebijakan, sedangkan kepastian hukum lahir dari peristiwa hukum yang konkrit.<sup>316</sup> Berdasarkan uraian mengenai kepastian hukum di atas maka teori kepastian hukum ini dijadikan dasar berpikir dalam melakukan dan menemukan formula paling efektif untuk mewujudkan rekonstruksi ideal kepemilikan tanah eks HGU PTPN II yang belum diperpanjang haknya dan belum memperoleh ijin penghapusan aset Negara. Dimana dalam pelaksanaannya perilaku manusia dihadapkan langsung pada peristiwa hukum nyata yang berlangsung terus menerus. Adanya kesimpangsiuran penegakkan aturan hukum mengenai tanah eks HGU PTPN II ini menyebabkan hukum kurang melindungi hak masyarakat dalam hal mendapatkan kepastian dan keamanan hak.

---

<sup>315</sup> R.Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm.29.

<sup>316</sup> Zulfi Diane Zaini, *Independensi Bank Indonesia dan Penyelesaian Bank Bermasalah*, Keni Media, Jakarta, 2012, hlm. 42.

Teori ini mengedepankan, jaminan hukum yang harusnya diberikan kepada perusahaan oleh negara dan kepastian hukum yang dimiliki negara atas aset milik negara yang dimohonkan perpanjangan oleh perusahaan dapat ditegakkan bersamaan tanpa menelantarkan harapan masyarakat yang menganggap tanah eks HGU PTPN II adalah hak mereka. Kepastian hukum ini juga berhubungan dengan terbitnya ijin sesuai dengan keputusan pemerintah untuk tanah HGU yang sebelumnya pernah PTPN II miliki, PTPN II berharap status HGU tanah negara tersebut dapat diperpanjang status pemanfaatannya dengan menyatakan kejelasan luas yang diijinkan untuk dilekati HGU oleh PTPN II. Sebab dengan tidak adanya kepastian atas status tanah HGU tersebut memunculkan kerugian sangat besar yang dialami oleh PTPN II, selain tidak dapat beroperasi selama puluhan tahun dikarenakan terhambat dalam salah satu proses perpanjangan ijin HGU nya, PTPN II juga harus mengeluarkan banyak biaya tambahan yang digunakan untuk menyelesaikan dan mengupayakan penyelesaian konflik yang telah terjadi di atas tanah HGU tersebut. Teori kepastian hukum ini menempatkan penegakan hukum secara tepat sesuai peraturan norma hukum yang berlaku dengan sebaik-baiknya untuk meminimalkan hal-hal yang merugikan berbagai pihak yang terkait kedepannya. Akan tetapi perpanjangan HGU milik PTPN II ini masih terus berjalan lambat, sehingga menunjukkan bahwa pemerintah daerah tidak menyegerakan perpanjangan HGU PTPN II dikarenakan adanya kepentingan politik lain yang berbeda-beda di setiap pergantian kepemimpinannya

## BAB IV

### KENDALA-KENDALA DALAM UPAYA PENDAFTARAN TANAH ATAS GARAPAN MASYARAKAT DALAM HGU PTPN II YANG SUDAH BERAKHIR MASA BERLAKUNYA TAHUN 1999/2000

#### A. Kendala Struktural

Berikut ini merupakan kendal-kendala terkait masalah strukturan dalam penelitian ini:

##### 1) Kendala Perubahan Tata Ruang Wilayah

Pendaftaran perpanjangan HGU yang telah habis jangka waktunya ditahun 2000 dilakukan mulai tahun 1997 oleh PTPN II. Dalam proses ini, setelah kurun waktu 35 tahun telah terjadi berbagai perubahan di setiap wilayah HG. Salah satu *stake holder* pada proses permohonan perpanjangan HGU merupakan anggota panitia B *Plus* yang berasal dari unsur Pemerintah Kabupaten atau Kota. Dalam proses ini, ijin dari Pemerintah Kabupaten atau Kota untuk pemberian perpanjangan HGU tidak lagi diperlukan. Sebab, adanya perubahan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah atau Kawasan (RUTRWK) sesuai dengan kebutuhan perkembangan penggunaan tanah pada wilayah tersebut.

Berikut ini beberapa wilayah dan luas wilayah tanah HGU milik PTPN II yang tidak dapat diperpanjang HGUnya karena perubahan RUTRWK:

Table 4. Daftar Wilayah dan Luas Areal HGU PTPN II Yang Tidak Diperpanjang Haknya Karena RUTRWK

No.	Nama Kebun/Unit	Kecamatan	Kabupaten/Kota	No. SK Kepala BPN	No Peta Pendaftaran	RUTRWK (Ha)
1	2	3	4	5	6	7
1	Limau Mungkur	Dagang Kerawan	Deli Serdang	42/HGU/BPN/2002	73/1997	59.00
2	Patumbak	Patumbak	Deli Serdang	42/HGU/BPN/2002	72/1997	24.14
	- Eks. Mariendal	Mariendal II	Deli Serdang	42/HGU/BPN/2002	61/1997	182.36
	- Eks. Mariendal	Mariendal I	Deli Serdang	42/HGU/BPN/2002	45/1997	423.72
	- Eks. Mariendal	Mariendal II (Amplas)	Deli Serdang	42/HGU/BPN/2002	44/1997	332.91
	- Eks. Tamora	Limau Manis	Deli Serdang	10/HGU/BPN/2004	-	4.32
3	Bandar Klippa					
	- Eks. Batangkuis	Sena	Deli Serdang	10/HGU/BPN/2004	42/1997	602.20
	- Eks. Batangkuis	Telaga Sari	Deli Serdang	42/HGU/BPN/2002	56/1997	3.00
	- Eks. Saentis	Saentis 1,3	Deli Serdang	42/HGU/BPN/2002	53/1997	3.00
4	Helvetia	Helvetia	Deli Serdang	42/HGU/BPN/2002	59/1997	164.87
5	Sei Semayang					
		Tunggurono	Binjai	42/HGU/BPN/2002	41/1997	417.18
	- Eks. Tb. Langkat	Timbang Langkat	Langkat	44/HGU/BPN/2002	90/1997	113.30
6	Kwala Madu	Kwala Begumit	Langkat	43/HGU/BPN/2002	83-84/1997	35.00
	- Eks. Kwala Bingei	Kwala Bingei I	Langkat	43/HGU/BPN/2002	82/1997	200.00
	- Eks. Kwala Bingei	Kwala Bingei II	Langkat	43/HGU/BPN/2002	85/1997	73.47
7	Tandem					
	- Eks. Tandem Hilir	Tandem Hilir I	Deli Serdang	42/HGU/BPN/2002	68/1997	3.00
	<b>Total</b>					<b>2,641.47</b>

Sumber data: Bagian Hukum PTPN II Tahun 2020

Peralihan kepemilikan tanah eks HGU harus melalui ijin pelepasan aset negara oleh Menteri BUMN walaupun terdapat wilayah HGU yang tidak mendapatkan ijin perpanjangan HGU oleh panitia B *Plus*. Artinya,

tidak lantas tanah eks HGU dapat beralih kepemilikan haknya kepada Pemerintah Kabupaten atau Kota apabila terjadi perubahan RUTRWK tanpa ijin dari Menteri BUMN tersebut.

Teori Sistem Hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman adalah salah satu teori yang dapat digunakan dalam menganalisis situasi tersebut, sebab teori sistem hukum membedakan antara aturan serta peraturan, struktur, atau lembaga dan proses yang ada dalam sistem itu. Dalam suatu sistem, ada 3 unsur yang ditentukan, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>317</sup>

Untuk sub bab ini maka yang digunakan adalah unsur struktur hukum (*legal structure*), unsur ini merupakan kerangka berpikir dengan definisi dan bentuk bekerjanya sistem yang ada dengan batasan yang telah ditentukan. Jadi struktur hukum adalah sebagai institusi yang menjalankan penegakan hukum dengan segala proses yang ada di dalamnya. Kendala yang dihadapi pada status tanah eks HGU karena perubahan RTRWK di atas, antara lain disebabkan oleh ketidakjelasan pihak atau subyek yang akan mengambil alih tanah tersebut. Sehingga beberapa tanah eks HGU diputuskan untuk diambil alih oleh Pemerintah Kabupaten atau Kota. Pada saat Pemerintah Kabupaten atau Kota akan menggunakan tanah tersebut, maka Pemerintah akan melakukan proses mediasi serta pembersihan lahan. Sehingga sering berujung pada terjadinya bentrokan fisik antara masyarakat dengan Pemerintah Kabupaten atau Kota.

---

<sup>317</sup>Lawrence Friedman (1984), *American Law an Introduction*. New York: W.W. Northon & Company, Hlm. 4. Dikutip dari Marlina, *Peradilan Pidana Anak di Indonesia, Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 14.

Institusi yang dimaksud dalam unsur struktur hukum dalam teori ini adalah suatu Pemerintah Kota/ Kabupaten tersebut dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang yang berpegang pada UUPA, Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, Pemerintah Daerah. Institusi ini diperlukan untuk mengatur terlaksananya sistem atau aturan hukum yang telah diundangkan terkait tanah HGU tersebut dan dibuat secara khusus untuk mengatur permasalahan yang terkait dengan pendaftaran HGU yang belum jelas statusnya di wilayah tertentu termasuk dalam hal ini tanah eks HGU PTPN II.

Institusi ini merupakan unsur struktur hukum yang kemudian akan menjadi pembuat sekaligus pelaksana atas kebijakan hukum yang akan diundangkan terkait tanah HGU tersebut. Institusi ini tidak akan berjalan tanpa adanya suatu sistem yang menggerakkannya dimana institusi yang dalam hal ini adalah Pemerintah Kota/ Kabupaten tersebut merupakan pelaksana peraturan yang apabila terstruktur dengan baik maka perubahan RTRW tersebut tidak akan berdampak negatif bagi pihak manapun. Sebab sebagai pelaksana Pemerintah Daerah telah melaksanakan tugasnya sesuai dengan aturan dan kapasitas kewenangannya.

2) Kendala Penguasaan Fisik Akibat Penyerobotan Lahan oleh Masyarakat.

HGU yang dikelola oleh PTPN II berada pada area yang cukup strategis dan tersebar di kabupaten atau kota. Hal ini menyebabkan, banyak masyarakat melakukan penyerobotan lahan HGU tersebut. Jumlah sumberdaya manusia PTPN II yang terbatas menyebabkan lemahnya kontrol dan pengawasan memudahkan penyerobotan lahan HGU oleh

masyarakat. Jumlah luas wilayah tanah eks HGU PTPN II pada tiap Kabupaten atau Kota dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 5. Daftar Luas (Ha) Persebaran Areal Eks HGU PTPN II Per Kabupaten/Kota

No.	Kabupaten/Kota	Luas HGU Sebelumnya	Luas Proses Perpanjangan Hak	Luas HGU Tidak Diperpanjang Haknya
1	2	3	5	6
1	Deli Serdang	39.669,92	35.277,03	4.392,89
2	Langkat	63.121,71	61.910,84	1.210,87
3	Serdang Bedagai	2.029,59	1.998,81	30,78
4	Kota Binjai	238,52	0,00	238,52
<b>Jumlah</b>		<b>105.059,74</b>	<b>99.186,68</b>	<b>5.873,06</b>

Sumber data: Bagian Hukum PTPN II

Penyerobotan ini terjadi sejak awal dilakukan nasionalisasi. Bertambah jumlahnya ketika ada daerah HGU PTPN II yang tidak lagi diberikan ijin perpanjangan haknya oleh pemerintah. Meskipun demikian, namun selama proses pelepasan aset dan peralihan hak oleh PTPN II kepada pihak lain belum terlaksana, maka pengelolaan dan pengawasan HGU tersebut tetap melekat pada PTPN II.

Tanah eks HGU yang tidak mendapat ijin perpanjangan hak ini dipahami oleh masyarakat sebagai tanah negara yang bisa dikuasai dan dimanfaatkan dengan bebas. Ramainya penguasaan fisik secara ilegal ini dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 6. Daftar Areal Kebun PTPN II Yang Tidak Dikuasai Secara Fisik Oleh PTPN-II

No.	Nama Kebun	Jumlah Garapan	Luas (Ha)
1	2	3	4
1	Tanjung Garbus / Pagar Merbau	2	293.17
2	Limau Mungkur	2	497.16
3	Patumbak	16	3210.11
4	Bandar Klippa	93	4395.32
5	Helvetia	33	1102.20
6	Bulu Cina	3	402.40
7	Sei Semayang	12	859.85
8	Tandem	6	132.81
9	Kwala Madu	13	390.22
10	Sawit Seberang	1	202.00
11	Gohor Lama	2	7.00
12	Tanjung Beringin	1	7.00
13	Maryke	1	5.00
14	Bekiun	4	242.00
15	Bandar Klippa	19	501.01
17	Sei Semayang	6	919.08
18	Air Tenang	1	17.47
19	Padang Brahrang	1	8.00
<b>Jumlah</b>		<b>217</b>	<b>13,191.80</b>

Sumber data: Bagian Hukum PTPN II Tahun 2020

Melihat permasalahan diatas ada dua sisi keadilan yang berbeda bagi PTPN II, negara dan juga masyarakat. Pandangan Aristoteles tentang keadilan membuat perbedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit, kesamaan contohnya adalah semua warga adalah sama di depan hukum "equality before the law". Kesamaan proporsional memberi tiap orang sesuai dengan hak dan kemampuan atau prestasi. Lebih lanjut, beliau membedakan keadilan dalam dua jenis yaitu keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif fokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam

masyarakat. Keadilan korektif fokus pada membetulkan sesuatu yang salah. Keadilan korektif berusaha memberikan ganti rugi pada pihak yang dirugikan. Terlihat bahwa keadilan korektif ada di wilayah lembaga peradilan sedangkan keadilan distributif ada di wilayah lembaga pemerintah. Mendasarkan keadilan pada kasus dan watak manusia yang umum dan lazim, dengan hukuman tertentu dari komunitas hukum tertentu adalah salah satu vonis yang dapat dilakukan melalui teori ini.

Teori keadilan korektif fokus pada penegakkan hukum untuk melakukan pembetulan atas tindakan masyarakat yang tidak sesuai dengan norma hukum. Tindakan masyarakat yang melakukan penyerobotan lahan inilah yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan masyarakat yang sesuai dengan norma hukum. Sebab penyerobotan lahan tersebut dilakukan di atas tanah negara yang di atasnya masih terdapat HGU PTPN II dimana HGU tersebut berada pada proses perpanjangan HGU yang masih diupayakan untuk selesai dengan segera dan walaupun ada beberapa lokasi tanah eks HGU yang dikabarkan tidak dapat diperpanjang haknya oleh PTPN II, masyarakat juga tidak bisa serta merta memilikinya. Masyarakat yang melakukan penyerobotan ini tentu saja melanggar hukum, tanah tersebut bukanlah tanah milik yang dapat mereka manfaatkan untuk kepentingan pribadi masyarakat secara langsung tanpa melakukan proses pengurusan ijin terlebih dahulu. Teori keadilan ini berusaha meletakkan permasalahan sejajar dengan penyelesaian masalahnya secara proposional sehingga tidak merugikan atau memberatkan salah satu pihak saja.

Selain menganalisis permasalahan HGU PTPN II di atas menggunakan teori keadilan yang terkadang bertentangan dengan tujuan hukum untuk memberikan kepastian pada setiap aturannya menjadi permasalahan yang kemudian harus dihadapi kedepannya. Terwujudnya suatu keadilan tanpa adanya kepastian hukum yang didapatkan setelahnya seperti sebilah pisau yang tumpul, jelas wujudnya namun tidak dapat digunakan sesuai fungsi yang seharusnya. Adanya kepastian hukum harus dipastikan ada pada setiap solusi yang diupayakan masing-masing pihak untuk menyelesaikan permasalahan tersebut menjadi sama pentingnya untuk dijadikan dasar analisis sehingga permasalahan penyerobotan lahan tersebut dapat terselesaikan hingga tuntas.

H.L.A. Hart dalam karyanya *The concept of law* menyatakan kepastian hukum pada Undang-undang, bahwa terkadang kata-kata dalam Undang-undang dengan sesuatu yang diperintahkan oleh Undang-undang tersebut bisa diartikan jelas ataupun samar tergantung permasalahannya. Arti yang samar dari Undang-undang tertentu akan dijelaskan oleh Undang-undang lain. Hal inilah merupakan salah satu contoh ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*).<sup>318</sup>

Kepastian hukum digunakan untuk menjamin ketentraman dan ketertiban masyarakat karena peraturan umum bersifat memaksa menggunakan sanksi dari penguasa yang bertugas mempertahankan dan

---

<sup>318</sup> HLA Hart, *The Concept of Law*, (New York: Clarendon Press-Oxford, 1997) diterjemahkan oleh M. Khozim, *Konsesep Hukum*, Nusamedia, Bandung, 2010, hlm. 230.

membina tata tertib masyarakat dengan perantara alat-alatnya serta sifat undang-undang yang berlaku bagi siapa saja.<sup>319</sup>

Kepastian hukum ditujukan pada sikap lahir manusia, yaitu perhatian pada perbuatan lahiriah manusia. Dalam hidup bermasyarakat kepastian hukum ini sering dikesampingkan atas nama keadilan, dengan pemahaman keadilan adalah sesuatu yang lahir dari hati nurani manusia dalam menentukan kebijakan, sedangkan kepastian hukum lahir dari peristiwa hukum yang konkrit.<sup>320</sup>

Berdasarkan uraian mengenai kepastian hukum di atas terkait kepemilikan tanah eks HGU PTPN II yang tidak atau belum diperpanjang haknya dan belum memperoleh izin penghapusan aset Negara, dimana kewajiban penegak hukum dan masyarakat adalah mentaati aturan hukum yang berlaku, sehingga tujuan hukum yaitu untuk menciptakan dan memelihara kerukunan atau perdamaian dalam pergaulan hidup masyarakat dapat dijaga dengan baik.

### 3) Kendala Adanya Gugatan Di Pengadilan Umum Dan Pengadilan Tata Usaha Negara

Kendala ketiga adalah adanya gugatan yang diajukan oleh pihak lain terhadap HGU PTPN II. Adanya gugatan ini membuat operasional perkebunan menjadi terhambat. Dengan adanya gugatan ini, maka PTPN II

---

<sup>319</sup> R.Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm.29.

<sup>320</sup> Zulf Diane Zaini, *Independensi Bank Indonesia dan Penyelesaian Bank Bermasalah*, Keni Media, Jakarta, 2012, hlm. 42.

akan mengeluarkan dan mempersiapkan biaya tertentu untuk menjalani proses penyelesaian gugatan ini. Hal ini tentunya menambah beban bagi PTPN II. Gugatan tersebut semakin banyak jumlahnya dari tahun ke tahun. Sebab masyarakat sekitar tanah eks HGU PTPN II banyak yang merasa berhak atas tanah tersebut dan menganggap PTPN II sudah tidak mampu merawat dan menghidupkan lahan tersebut. Sebagai masyarakat yang menggarap atau menduduki tanah eks HGU PTPN II tersebut telah menduduki tanah tersebut selama turun-temurun. Berikut daftar gugatan sampai dengan tahun 2020 :

Tabel 7. Daftar Gugatan Perkara HGU PTPN II s.d. Tahun 2020

No.	Lokasi Aset	Nomor Perkara	Keterangan
1	2	3	4
1	Emplasmen Afdeling Estate	32/G/1998/PTUN-MDN	PTUN
2	Desa Sampali	83/G/2004/TUN-MDN	PTUN
3	Desa Sampali	49/G.TUN/2005/PTUN-MDN	PTUN
4	Kampung Agas	56/G.TUN/2005/PTUN-MDN	PTUN
5	Desa Bandar Klippa, Kec.Percut Sei Tuan, Kab.Deli Serdang	84/G.TUN/2005/PTUN-MDN	PTUN
6	Desa Bandar Klippa, kec.Percut Sei Tuan, Kab.Deli Serdang	85/G.TUN/2005/PTUN-MDN	PTUN
7	Desa Saentis, Kec.Percut Sei Tuan, Kab.Deli Serdang.	05/2008/PTUN-MDN	PTUN
	Padang Brahrang	85/G/2018/PTUN-MDN	PTUN
13	Simalingkar	119/G/2018/PTUN-MDN	PTUN

Sumber Data: Bagian Hukum PTPN II Tahun 2020

14	Desa Sei Semayang	147/G/2018/PTUN-MDN	PTUN
15	Bangun Sari	26/G/2019/PTUN-MDN	PTUN
16	Sei Tasik Litur	269/G/2019/PTUN-MDN	PTUN
17	Tunggurono	270/G/2019/PTUN-MDN	PTUN
18	Desa Sei Glugur Pasar 1,2, dan 3, Kec.Pancur Batu, Kab.Deli Serdang	37/Pdt.G/2000/PN-LP	Perdata/PN
19	Desa Sidodadi VI, Kec.Batang Kwis, Kab.Deli Serdang	43/Pdt.G/2001/PN-LP	Perdata/PN
20	Desa Saentis, Kec.Percut Sei Tuan, Kab. Deli Serdang.	44/Pdt./2001/PN-LP	Perdata/PN
21	Kampung Marindal I, Kec.Patumbak, Kab.Deli Serdang	52/Pdt.G/2001/PN-LP	Perdata/PN
22	Kelurahan Gundaling I, Kec.Berastagi, Kab.Karo	60/Pdt.G/2002/PN-KBJ	Perdata/PN
23	Desa Negara/ Beringin	83/Pdt.G/2004/PN-LP	Perdata/PN
24	Kebun Saentis, Kec.Percut Sei Tuan, Kab.Deli Serdang	52/Pdt.G/2004/PN-LP	Perdata/PN
25	Desa Sena, Kebun Batang Kwis	124/Pdt.G/2009/PN-LP	Perdata/PN
26	Desa Estate, Kec.Percut Sei Tuan, Kab.Deli Serdang, Prop.Sumatera Utara	37/Pdt.G/2005/PN-LP	Perdata/PN
27	Desa Gonting Julu, Kec.Barumun Tengah,	35/Pdt.G/2005/PN-PSO-GNT	Perdata/PN

	Kab.Tapanuli Selatan		
28	Desa Klumpang Kebun, Kec.Hamparan Perak Kab.Deli Serdang	94/Pdt.G/2005/PN-LP	Perdata/PN
29	Desa Dagang Kerawan, Kec.Tanjung Morawa, Kab.Deli Serdang	22/Pdt.G/2006/PN-LP	Perdata/PN
30	Jln.Putri Hijau No.10, Kel.Kesawan, Kec. Barat, Kota	192/Pdt.G/2007/PN-MDN	Perdata/PN
31	Dagang Kerawang	27/Pdt.G/2007/PN-LP	Perdata/PN
32	Desa Dagang Krawang	37/Pdt.G/PLW/VZT/2007/PN-LP	Perdata/PN
33	Desa Tandukan Raga, Kec.Senembah Tanjung Muda Hilir, Kab.Deli Serdang	92/Pdt.G/2007/PN-LP	Perdata/PN
34	Desa Bandar Klippa, Kec.Percut Sei Tuan, Kab.Deli Serdang	12/Pdt.G/2008/PN-LP	Perdata/PN
35	Desa Saentis, Kecamatan Percut Sei Tuan, Kabupaten Deli Serdang, Propinsi Sumatera Utara	81/Pdt.G/PLW/2009/PN-LP	Perdata/PN
36	Desa Saentis Kec.Percut Sei Tuan, Kab.Deli Serdang, Prop.Sumatera Utara.	85/Pdt.G/PLW/2009/PN-LP	Perdata/PN

37	Desa Saentis, Kec.Percut Sei Tuan, Kab.Deli Serdang, Prop.Sumatera Utara.	87/Pdt.G/PLW/2009/PN- LP	Perdata/PN
38	Desa Saentis, Kec.Percut Sei Tuan, Kab.Deli Serdang, Prop.Sumatera Utara.-	105/Pdt.G/PLW/2009/ PN-LP	Perdata/PN
39	Desa Saentis, Kec.Percut Sei Tuan, Kab.Deli Serdang, Prop.Sumatera Utara	63/Pdt.G/PLW/2009/PN- LP	Perdata/PN
40	Kebun Bandar Klippa PTPN II (Persero), Kec.Batang Kwis, Kab.Deli Serdang	69/Pdt.G/2009/PN-LP	Perdata/PN
41	Desa Tanjung Sari, Batang Kwis /Sena, Kebun Batang Kwis	68/Pdt.G/2009/PN-LP	Perdata/PN
42	Desa Sena Kebun Batang Kwis	101/Pdt.G/2009/PN-LP	Perdata/PN
43	Desa Dagang Kerawang, Kec.Tanjung Morawa, Kab.Deli Serdang	143/Pdt.G/2009/PN-LP	Perdata/PN
44	Kelurahan Timbang Langkat, Kecamatan Binjai Timur, Kota Binjai	01/Pdt.G/2010/PN-BJ	Perdata/PN
45	Kelurahan Timbang Langkat, Kecamatan Binjai Timur, Kota Binjai	02/Pdt.G/2010/PN-BJ	Perdata/PN

46	Desa Saentis, Kec.Percut Sei Tuan, Kab.Deli Serdang, Prop.Sumatera Utara.	34/Pdt.G/PLW/2010/PN- LP	Perdata/PN
47	Desa Saentis, Kec.Percut Sei Tuan, Kab.Deli Serdang	36/Pdt.G/PLW/2010/PN- LP	Perdata/PN
48	Desa Kwala Bingei	22/Pdt.G/2010/PN-STB	Perdata/PN
49	Desa Marindal I, Kec.Patumbak, Kab.Deli Serdang, (Kebun Patumbak	11/Pdt.G/2011/PN-LP	Perdata/PN
50	Desa Penara Kecamatan Tanjung Morawa	05/Pdt.G/2011/PN-LP	Perdata/PN
51	Desa Helvetia	93/Pdt.G/VZT/2010/PN- LP	Perdata/PN
52	Desa Bengkudu, Kec.Barumun Tengah Kab.Padang Lawas d/h Kabupaten Tapanuli Selatan.	43/Pdt.G/2013/PN-PSP- SBH	Perdata/PN
53	Desa Tunggurono Kebun Sei Semayang	25/Pdt.G/2013/PN-LP	
54	Estate	51/Pdt.G/2013/PN-LP	Perdata/PN
55	Kelurahan Tunggurono Kebun Sei Semayang	04/Pdt.G/2013/PN-BJ	Perdata/PN
56	Desa Sampali Kecamatan Percut Sei.Tuan Kabupaten Deli Serdang	71/Pdt.G/2013/PN-LP	Perdata/PN
57		101/Pdt.G/Plw/2013/ PN- LP	Perdata/PN
58	Pasar 1 dan 2 Keluarahan Mabar Kecamatan Percut Sei. Tuan	148/Pdt.G/2013/PN-LP	Perdata/PN

59	KAMPOENG SENA, Kecamatan Batangkuis, Dusun III Jl. Raya Tanjung Morawa – Batangkuis	131/Pdt.G/2014/PN-LP	Perdata/PN
60	Gg. Rasmi Tanjung Morawa Kebun Bandar Klipa Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara	83/Pdt.G/2015/PN-LBP	Perdata/PN
61	Jl. Mabar Psr. VI Kebun Sampali Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara	72/Pdt.G/2015/PN-LBP	Perdata/PN
62	di Jl. Aras Kabu, Penara Kebun Tanjung Garbus Pagar Merbau Kabupaten Deli Srdang Provinsi Sumatera Utara	74/Pdt.G/2015/PN-LBP	Perdata/PN
63	Kecamatan Stabat, Kabupaten Langkat, Provinsi Sumatera Utara	26/Pdt.G/2015/PN-STB	Perdata/PN
64	Pasar 3 dan Pasar 4 Desa Sampali Kecamtan Percut Sei Tuan Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara	166/Pdt.G/2015/PN-LBP	Perdata/PN
65	Dusun VIII Desa Sena Kec. Batangkuis, Kab. Deli Serdang, Propinsi Sumatera Utara	11/Pdt.G/2016/PN-LBP	Perdata/PN
66	Desa Tumpatan Nibung Kecamatan Batangkuis Kab. Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara Kebun Bandar Klippa	35/Pdt.G/2016/PN-LBP	Perdata/PN

67	Desa Mulio Rejo Kecamatan Sunggal Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara Kebun Sei Semayang.	103/PDT.G/2016/PN- LBP	Perdata/PN
68	Desa Sena dan Desa Tanjung Sari Kec. Batangkuis Kab. Deli Serdang Provinsi Sumatera Utar	99/PDT.G/2017/PN-LBP	Perdata/PN
69	Dusun Cinta Dapat Desa Padang Brahrang Kec. Selesai	36/PDT.G/2017/PN-STB	Perdata/PN
70	Desa Simalingkar A Kec. Pancur Batu Kab. Deli Serdang	168/PDT.G/2017/PN-LP	Perdata/PN
71	Desa Janji Raja	49/PDT.G/2017/PN-PSP	Perdata/PN
72	Dusun I, II, III Desa Simalingkar A Kecamatan Pacur Batu Kab. Deli Serdang	696/PDT.G/2017 /PN- MDN	Perdata/PN
73	Desa Lau Barus Baru Kec. STM Hilir Kab. Deli Serdang	205/PDT.G/2017 /PN- LBP	Perdata/PN
74	Desa Sena Kec. Batangkuis Kab. Deli Serdang	210/PDT.G/2017 /PN- LBP	Perdata/PN
75	Desa Tandukan Raga Kec. STM Hilir Kab. Deli Serdang	6/PDT.G/2018 /PN-LBP	Perdata/PN
76	Dusun Ujung Jahe Simalingkar A	17/PDT.G/2018 /PN- LBP	Perdata/PN
77	kelurahan Gundaling I, Kecamatan Berastagi, Kabupaten Karo	40/PDT.G/2018/PN-Kbj	Perdata/PN
78	Dusun I Desa Tumpatan Nibung Kecamatan	103/PDT.G/2018/PN- Lbp	Perdata/PN

	Batang Kuis Kab. Deli Serdang		
79	Kebun Bandar Klippa	126/PDT.G/2018/PN-Lbp	Perdata/PN
80	Jl. Soekarno Hatta, Kel. Timbang Langkat, Kec. Binjai Timur	32/PDT.G/2018/PN-Bnj	Perdata/PN
81	Kec. Pancur Batu Kab. Deli Serdang	143/PDT.G/2018/PN-Lbp	Perdata/PN
82	Desa Sampali Kec. Percut Sei Tuan Kab. Deli Serdang Prov. Sumatera Utara	245/PDT.G/2018/PN-Lbp	Perdata/PN
83	Kampung Sei Bedera Desa Klumpang Kec. Hamparan Perak Kab. Deli Serdang	9/PDT.G/2019/PN-Lbp	Perdata/PN
84	Kebun Balok Kec. Wampu Kab. Langkat	13/PDT.G/2019/PN-Stb	Perdata/PN
85	Desa Mulio Rejo Kec. Sunggal Kab. Deli Serdang	57/PDT.G/2019/PN-Lbp	Perdata/PN
86	Dusun III, Desa Emplasmen Kualanamu, Kec. Beringin, Kab. Deli Serdang, Prov. Sumatera Utara	106/Pdt.G/2019/PN-Lbp	Perdata/PN
87	Dusun III dan Dusun IV Idaman Hati Desa Nambiki Kec. Selesai, Kab. Langkat, Prov. Sumatera Utara	27/Pdt.G/2019/PN-Stb	Perdata/PN
88	Kelurahan Sidomulyo, Kecamatan Tuntungan	531/Pdt.G/2019/PN-Mdn	Perdata/PN
89	Kelurahan Sidomulyo, Kecamatan Tuntungan	532/Pdt.G/2019/PN-Mdn	Perdata/PN
90	Dusun XXII Desa Sampali Kec. Percut Sei Tuan	205/Pdt.G/2019/PN-Lbp	Perdata/PN

	Kab. Deli Serdang		
91	Dusun XXII Desa Sampali Kec. Percut Sei Tuan Kab. Deli Serdang	206/Pdt.G/2019/PN-Lbp	Perdata/PN

Perkara tersebut, setidaknya harus setiap tahun dihadapi oleh PTPN

II dengan mengeluarkan biaya kurang lebih sebesar sepuluh Milyar , diluar tenaga dan pikiran yang juga dicurahkan atas permasalahan yang terjadi. Biaya ini tentunya menjadi beban yang cukup berat untuk PTPN II yang sejak berakhir ijin HGUnya telah berhenti beroperasi sehingga pemasukkan perusahaan tersebut menurun secara signifikan.

Terkait kendala berupa gugatan masyarakat atas tanah eks HGU PTPN II, teori kewenangan akan digunakan terkait dengan permasalahan ini. Negara hukum menghendaki segala tindakan atau wewenang penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis. Wewenang dikatakan berkekuatan hukum setelah diterbitkan dasar dari kewenangnya secara sah.<sup>321</sup> Kekuasaan merupakan kemampuan masyarakat untuk melakukan keinginannya meskipun menghadapi pihak yang menentangnya.<sup>322</sup> Kemampuan melaksanakan keinginan itu disebabkan oleh keunggulan psikologis, kekuatan fisik dan kemampuan intelektual. Kekuasaan individu bertambah pada saat individu tersebut

<sup>321</sup> S.F. Marbun, menyebutkan wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.

<sup>322</sup> Sadjijono, Pengertian Wewenang itu sendiri akan berkaitan dengan kekuasaan.

mendapatkan pengakuan dan pengabdian dari suatu kelompok untuk mewujudkan tujuannya.

H.D Stout sebagaimana dikutip Ridwan HR menyatakan bahwa kewenangan merupakan "keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik".

Ateng Syafruddin menyatakan ada perbedaan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah kekuasaan secara formal yang berasal atau diberikan Undang-undang. Sementara wewenang adalah bagian (*underdeel*) tertentu dari kewenangan. Kewenangan berisi wewenang-wewenang (*rechtsbevoegheden*) dalam ranah hukum publik dan pemerintahan untuk menentukan keputusan dalam menjalankan kewajiban dari Peraturan Perundang-undangan.<sup>323</sup>

Kewenangan Pemerintah dalam merancang Aturan Hukum dan memberikan keputusan adil terkait gugatan masyarakat atas pemilikan tanah eks HGU PTPN II diharapkan mampu mengendalikan dan menunjukkan kebenaran atas tanah eks HGU PTPN II yang selama ini dipermasalahkan oleh masyarakat yang menggarap tanah tersebut secara turun temurun. Sehingga kebijakan Pemerintah dapat diterima dengan baik dan dipatuhi

---

<sup>323</sup> Ateng Syafruddin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro-Justisia, Ed. IV, Univ. Parahyangan, Bandung, 2000, hlm. 22

oleh masyarakat dan PTPN II. Dengan kata lain, teori kewenangan hendak mengarahkan masyarakat bertindak sesuai aturan hukum yang berlaku. Karena dalam pelaksanaan aturan hukum tidak boleh ada penyimpangan, *fiat justitia et pereat mundus* yakni hukum harus ditegakkan meskipun langit akan runtuh,<sup>324</sup> sehingga permasalahan yang terjadi bertahun-tahun lamanya terselesaikan secara damai dan berkeadilan, karena melalui kewenangannya, Pemerintah menerapkan kebijakannya secara ajek dan tegas. Sehingga munculnya penyimpangan sikap dari masyarakat dan aparat pemerintahan atas aturan hukum yang telah ditetapkan, tidak serta merta melunturkan kewajiban masyarakat untuk selalu mematuhi hukum dan melunturkan kewajiban aparat pemerintah untuk dengan sigap dan tepat menggunakan kewenangannya. Termasuk dalam kaitannya dengan penyelesaian permasalahan gugatan masyarakat atas tanah eks HGU PTPN II. Pemerintah diharapkan mampu menggunakan kewenangannya untuk memberikan kebijakan terbaik atas permasalahan gugatan tanah eks HGU tersebut.

## **B. Kendala Substansial**

Berikut ini akan dijabarkan mengenai kendala-kendala substansial dalam penelitian ini:

- 1) Kendala Politik

---

<sup>324</sup> Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, Ed. 1, Cet. 1, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 131.

Proses pendaftaran HGU telah dimulai sejak tahun 1958 yaitu pada saat dilakukannya nasionalisasi aset Belanda. Pendaftaran hak ini kemudian melahirkan HGU pada tahun 1965. Pada masa ini, Pemerintah memfokuskan diri pada upaya pengambil alihan aset Belanda, penataan dan pengelolaan asset tersebut untuk kepentingan bangsa dan negara. Semangat kebangsaan dan kerakyatan yang diakomodir dengan tuntutan-tuntutan rakyat yang melakukan penggarapan di atas kebun eks Belanda. Berdasarkan Keputusan Menteri Agraria Nomor 24/HGU/1965 Tanggal 10 Juni 1965 tentang Pemberian HGU Kepada PPN Tembakau Deli Sumatera Timur atas tanah seluas 59.000 Ha dari luas tanah awal seluas 250.000 Ha, sisa tanah seluas 181.000 Ha ditegaskan menjadi obyek landreform dan akan diberikan Pemerintah kepada yang berhak. Untuk menertibkan pendudukan tanah perkebunan di berbagai daerah yang semakin rumit, maka untuk mencegah timbulnya masalah penggarapan baru diterbitkanlah Undang-Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1954 tentang Penyelesaian Soal Pemakaian Tanah Perkebunan oleh Rakyat (Lembaran Negara 1954 Nomor 65) (UU Drt 8/1954).<sup>325</sup>

AP Parlindungan menyatakan bahwa penguasaan tanah negara telah menimbulkan keadaan yang sangat rumit, sehingga diterbitkanlah UU Drt

---

<sup>325</sup> Lihat konsideran "Menimbang" angka 4, 5 dan 6 UU Darurat tersebut antara lain disebutkan bahwa soal pemakaian tanah perkebunan oleh rakyat di berbagai daerah telah menimbulkan keadaan sedemikian rupa sehingga untuk kepentingan umum dan kepentingan negara perlu diselesaikan. Bahwa usaha penyelesaian yang dijalankan hanya dengan cara mencari kata sepakat antara pihak-pihak yang bersangkutan atas dasar kebijaksanaan hingga kini ternyata tidak membawa hasil yang memuaskan. Oleh karena itu untuk menjamin berhasilnya usaha penyelesaian selanjutnya perlu disusun dasar-dasar hukumnya di dalam bentuk undang-undang.

8/1954 merupakan salah satu upaya untuk memberikan tenggat waktu bagi penyelesaiannya.<sup>326</sup>

UU Drt 8/1954 diperkuat dengan Undang–Undang Nomor 51 Prp. 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yag Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara 1960 Nomor 158) yang melarang memakai tanah tanpa izin pihak yang berhak atas tanah tersebut dengan ancaman hukuman pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 6 Undang-undang tersebut. Akan tetapi peraturan tersebut belum mampu menyelesaikan pendudukan paksa masyarakat di atas tanah milik perkebunan tembakau milik PTPN II. Berikut ini adalah upaya yang telah ditempuh pemerintah untuk menyelesaikan masalah tersebut dari, yaitu:<sup>327</sup>

- a. Tahun 1951-1953 dibentuk KPPT (Kantor Penyelenggara Pembagian Tanah)
- b. Tahun 1954-1957 dibentuk KRPT (Kantor Reorganisasi Pemakaian Tanah)
- c. Tahun 1958 – 1962 dibentuk BPPST (Badan Pelaksana Penyelesaian Sengketa Tanah Perkebunan Sumatera Timur)
- d. Tahun 1963-1965 dibentuk Panitia Landreform
- e. Tahun 1978-1979 dibentuk Tim Inventarisasi dan Operasi Sadar

---

<sup>326</sup> AP Parlindungan, *Op.cit*, hlm. 62

<sup>327</sup> Kakanwil BPN Propinsi Sumatera Utara, *Op.cit*, hlm. 10-18

- f. Tahun 1979-1980 dibentuk TPTGA (Tim Penyelesaian Tanah Garapan dan. Areal PTP-IX)
- g. Tahun 1998-1999 dibentuk Tim Tanah
- h. Tahun 2000-2004 dibentuk Panitia B Plus.

Tim tersebut dapat menyelesaikan masalah pada masanya, semua Tim yang dibentuk pemerintah memberikan jalan keluar dengan melakukan penciutan wilayah perkebunan, sehingga sampai dengan tahun 1997 luas tanah perkebunan milik PTPN II yang tersisa adalah seluas 44.796,68 Ha dengan luas tanah dengan tanaman tembakau seluas 12.816 Ha. Penciutan luas wilayah tersebut berakibat produksi tembakau tahun 1996 PTPN II hanya sejumlah 7.160 bal dibandingkan dengan jumlah produksi tahun 1971-1980 sejumlah 22.603 bal.<sup>328</sup> Akan tetapi masalah tidak berhenti sampai dengan penciutan luas tanah perkebunan, muncul masalah lain seperti pengajuan tuntutan pengembalian tanah garapan kepada Pemerintah yang dilakukan dengan melampirkan bukti berupa hasil kerja dari tim sebelumnya yang membuat kegiatan produksi terhenti.

Pasca terbitnya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 (PermenATR 5/1999) masalah lain yang lebih rumit silih berganti datang menghampiri PTPN II, yaitu munculnya tuntutan beberapa organisasi adat Melayu dengan membawa nama masyarakat hukum adat mengklaim bahwa seluruh wilayah tanah

---

<sup>328</sup> Jumalianto, skripsi, STPN Yogyakarta, 1993 , hlm. 26

bekas perkebunan seluas 250.000 Ha yang terbentang antara Sungai Ular di Kabupaten Deli Serdang sampai dengan Sei Wampu di Kabupaten Langkat merupakan tanah ulayat milik mereka dan meminta kepada Pemerintah untuk mengembalikannya kepada masyarakat hukum adat (Melayu).<sup>329</sup>

Munculnya konflik di atas tanah perkebunan salah satunya disebabkan oleh proses ganti rugi yang belum tuntas atas tanah garapan masyarakat yang telah dikerjakan selama turun temurun diambil begitu saja oleh perkebunan, selain itu luas wilayah perkebunan di lapangan ternyata lebih besar dari luas yang tercantum pada sertipikat HGU yang telah diterbitkan, ditambah lagi dengan kenyataan bahwa tanah perkebunan tidak dikelola secara baik sehingga menurut penilaian tergolong Kelas IV dan V.<sup>330</sup> Pada saat sebelum berakhirnya HGU PTPN II tahun 2000, di tahun 1997 PTPN II sudah mulai mengajukan proses perpanjangan HGU. Proses ini kemudian melahirkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 42 HGU/ BPN/2002 jo. Nomor 43/HGU/ BPN/2002 jo. Nomor 44/HGU/BPN/2002 masing-masing tertanggal 29 Nopember 2002 serta Nomor 10/HGU/ BPN/2004 Tanggal 6 Pebruari 2004 yang menegaskan bahwa tanah seluas 5.873,06 Ha tersebut sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dimana penguasaan, penggunaan dan peruntukannya diserahkan kepada Gubernur Sumatera Utara untuk diproses sesuai ketentuan Peraturan Perundangan-Undangan yang berlaku setelah

---

<sup>329</sup> Muhammad Yamin dan Abd. Rahim Lubis, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, 2004, hlm. 197.

<sup>330</sup> Lutfi I Nasution, *Munuju Keadilan Agraria*, Akatiga, Bandung, 2002, hlm. 32

memperoleh ijin pelepasan aset dari Menteri yang berwenang. Proses ini terjadi pada waktu terjadinya transisi politik dari era orde baru Pemerintahan Presiden Soeharto menjadi orde reformasi. Proses penciptaan wilayah dilakukan untuk kedua kalinya terhadap HGU PTPN II. Sampai dengan tahun 2004, luas HGU PTPN II tersisa seluas 38.923,62 Ha. Apabila melihat fakta yang terjadi, maka dapat dilihat bahwa arah politik yang terjadi turut menjadi kendala dalam proses pendaftaran perpanjangan tanah HGU PTPN II. Kendala tersebut berujung pada penciptaan wilayah HGU PTPN II dan dimungkinkan semakin tahun akan semakin berkurang luasnya.

HGU PTPN II tahun 2000 sebelum berakhir misalnya, pada tahun 1997 PTPN II sudah mulai mengajukan proses perpanjangan HGU. Proses ini kemudian melahirkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 42 HGU/ BPN/2002 jo. Nomor 43/HGU/ BPN/2002 jo. Nomor 44/HGU/BPN/2002 masing-masing tertanggal 29 Nopember 2002 serta Nomor 10/HGU/ BPN/2004 Tanggal 6 Pebruari 2004 yang menegaskan bahwa tanah HGU seluas 5.873,06 Ha tersebut sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dimana pengaturan penguasaan, penggunaan dan peruntukannya diserahkan kepada Gubernur Sumatera Utara untuk diproses sesuai ketentuan Peraturan Perundangan-undangan yang berlaku setelah memperoleh ijin pelepasan aset dari Menteri yang berwenang. Akan tetapi karena bertepatan dengan orde baru maka wilayah tersebut mengalami

penciutan untuk kedua kalinya terhadap HGU PTPN II. Sampai dengan tahun 2004 luas tanah HGU PTPN II tersisa seluas 38.923,62 Ha.

Penciutan area ini menunjukkan bahwa kepentingan politik tiap pemerintahan membawa dampak yang cukup besar kepada keputusan terkait HGU tersebut. Arah politik akan mengarahkan keputusan politik yang berbeda pula. Tergantung fokus pemerintahan pada saat itu mengarah pada bidang apa. Hal ini yang sering menunda pemberian ijin HGU bagi PTPN II. Faktor politik yang terjadi turut menjadi kendala dalam pendaftaran tanah HGU PTPN II. Kendala tersebut berujung pada penciutan wilayah HGU,. Keputusan Pemerintah diharapkan mampu mencakup kepentingan lain diluar faktor politik dengan mendukung Pemerintah untuk melakukan penyelenggaraan Pelayanan Pemerintahan yang Baik dan bertanggungjawab.

## 2) Kendala Regulasi

Selain itu juga kendala terkait jangka waktu dalam regulasi perpanjangan HGU yang tercantum dalam PP 18/2021 dimana jangka waktu 2 tahun setelah berakhirnya HGU, tidak dapat diberlakukan, sebab prosedur perpanjangan HGU memerlukan waktu yg relatif sangat lama karena harus sampai kepada Menteri permohonannya, sehingga dalam melakukan proses perpanjangan HGUnya PTPN-II terkendala juga oleh keberadaan regulasi yg belum memenuhi standar waktu yang seharusnya.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 yang mana mengatur mengenai Hak Pengelolaan Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021) pada bagian Pasal 26 menyatakan bahwa:

- (1) Permohonan perpanjangan jangka waktu hak guna usaha dapat diajukan setelah usia tanaman atau usaha lainnya efektif atau paling lambat sebelum berakhirnya jangka waktu hak guna usaha,
- (2) Permohonan pembaruan hak guna usaha diajukan paling lama 2 (dua) tahun setelah berakhirnya jangka waktu hak guna usaha.

Hal ini tidak mencerminkan nilai keadilan. Aristoteles mengartikan keadilan sebagai menyamakan keadaan, beliau membedakan Kesamaan numerik yakni penyamaan kedudukan manusia dihadapan hukum ”*equality before the law*” dengan Kesamaan sesuai porsinya yakni memenuhi hak tiap manusia berdasarkan prestasi, pendidikan, kemampuan ekonomi dan lain sebagainya. Menurut pendapatnya keadilan ada dua macamnya, yaitu keadilan distributif yang fokus pada kondisi hidup manusia seperti jumlah kekayaan, jabatan biasanya di wilayah hukum publik atau pemerintahan dan keadilan korektif ada pada wilayah hukum perdata atau pidana pada lembaga peradilan yang menunjukkan upaya hukum dalam melakukan penegakkan dengan cara memberikan ganti rugi kepada korban atas setiap pelanggaran hukum yang terjadi. Dalam membangun argumentasi, Aristoteles menekankan perlu dilakukan pembedaan antara vonis yang mendasarkan keadilan pada sifat kasus dan yang didasarkan pada watak

manusia yang umum dan lazim, dengan vonis yang berlandaskan pandangan tertentu dari komunitas hukum tertentu. Pembedaan ini jangan dicampur adukkan dengan pembedaan antara hukum positif yang ditetapkan dalam undang-undang dan hukum adat. Berdasarkan pembedaan Aristoteles, dua penilaian yang terakhir itu dapat menjadi sumber pertimbangan yang hanya mengacu pada komunitas tertentu, sedangkan keputusan serupa yang lain, kendati diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan, tetap merupakan hukum alam jika bisa didapatkan dari fitrah umum manusia. John Rawls dalam buku *a theory of justice* menjelaskan teori keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Istilah sosial-ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas.

Pemberlakuan Pasal 26 PP 18/2021 sangat tidak mencerminkan nilai keadilan berdasarkan Teori Keadilan Hukum. Sebab hukum positif yang mengatur tentang prosedur perpanjangan HGU diberikan batas waktu yang tidak sesuai dengan kenyataan yang terjadi. Perpanjangan HGU memerlukan waktu yg relatif cukup lama karena dalam kasus PTPN-II persetujuan atas permohonan perpanjangan HGU harus sampai kepada Menteri, 2 tahun tentu dirasa teralalu mustahil untuk hal tersebut. Adil apabila telah disesuaikan porsinya, sesuai kenyataannya, maka ketentuan

dalam pasal ini juga menjadi salah satu penghambat bagi pelaksanaan perpanjangan HGU oleh PTPN-II.

Teori Sistem Hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman adalah salah satu Teori yang menegaskan bahwa sistem hukum membedakan antara aturan serta peraturan, struktur, atau lembaga dan proses yang ada dalam sistem itu. Dalam suatu sistem, ada 3 unsur yang ditentukan, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>331</sup> Jika pada bagian sub bab kendala struktural, instansi Pemerintah Kota/ Kabupaten merupakan unsur struktur dalam teori sistem hukum ini, maka keberadaan kepentingan politik merupakan unsur Budaya hukum (*legal culture*) yaitu sikap manusia terhadap norma hukum dan sistem hukum. Sikap masyarakat ini meliputi kepercayaan, ide-ide, nilai-nilai serta harapan masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum. Budaya hukum merupakan kekuatan sosial yang menentukan penyimpangan pelaksanaan hukum di masyarakat. Dimana dalam hal ini penguasa politik merupakan kekuatan dari harapan dan kepercayaan masyarakat tersebut yang terwujud dalam model pemerintahan yang menghasilkan kebijakan sesuai masanya.

Kendala regulasi yang mengatur perpanjangan HGU merupakan bagian dari unsur substansi hukum atau (*legal substance*) dalam teori ini. Substansi hukum (*legal substance*) merupakan aturan, norma dan pola perilaku manusia di dalam sistem hukum. Dimana produk yang dihasilkan oleh orang

---

<sup>331</sup>Lawrence Friedman, *Op. Cit*, hlm. 14.

yang berada di dalam suatu sistem hukum itu, dapat berupa keputusan yang telah dikeluarkan maupun aturan-aturan baru yang hendak disusun kemudian. Substansi hukum (*legal substance*) tidak hanya pada hukum yang tertulis (*law in the book*) saja namun melingkupi pula hukum yang hidup di masyarakat (*the living law*).<sup>332</sup> Aturan atau norma yang dimaksud dalam teori ini jika dikaitkan dengan permasalahan regulasi terkait pendaftaran perpanjangan HGU PTPN II adalah merupakan *legal substance*.

Substansi hukum ini merupakan dinamo untuk menggerakkan seluruh pedoman dasar dan pedoman pelaksanaan atas HGU tersebut. Substansi hukum terkait HGU sudah seharusnya dibuat saling melengkapi kekurangan dan kelebihan masing-masing. Sehingga isi aturan tersebut tidak bertentangan satu dengan aturan lainnya, sebab dalam teori ini, sistem hukum dapat berjalan dengan baik apabila substansi hukum dibuat dan dirancang dengan tepat dan berkesinambungan, adanya pertentangan antara norma hukum yang mengatur pendaftaran HGU dengan proses pelaksanaan pendaftaran HGU dalam duni nyata akan membuat tujuan pelaksanaan pendaftaran HGU yang diinginkan UUPA menjadi tidak efektif untuk dilaksanakan. Sehingga kembali lagi semua tergantung bagaimana upaya Pemerintah untuk mensinergikan ke tiga unsur dalam teori sistem hukum ini agar suatu sistem pendaftaran perpanjangan tanah HGU dapat terlaksana dengan efektif dan efisien.

---

<sup>332</sup> *Ibid.*,

## **BAB V**

### **REKONSTRUKSI PENDAFTARAN TANAH HGU PTPN II SUDAH BERAKHIR**

#### **A. Rekonstruksi Struktural**

Atas kendala struktural di atas maka dirumuskanlah rekonstruksi terkait hal tersebut, yaitu:

1) Rekonstruksi Pendaftaran Tanah Perpanjangan Hak Guna Usaha.

Proses pembaharuan HGU PTPN II mengikuti prosedur Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan pihak PTPN II berupaya untuk memenuhi aturan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Prosedur permohonan perpanjangan HGU PTPN II, dimulai sejak tahun 1997 dengan mengajukan permohonan sesuai ketentuan Pasal 38 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017, yaitu tahapan dan ketentuan mengenai pemberian Hak Guna Usaha berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembaruan HGU. Persyaratan dan prosedur pembaruan yang telah diuraikan didalam Undang-undang harus dipenuhi oleh PTPN II. Permohonan pembaharuan HGU tidak lagi dilakukan pemeriksaan tanah oleh petugas konstataasi tetapi diperiksa oleh Panitia Pemeriksaan Tanah B (Panitia B) sesuai permohonan perpanjangan HGU.

Proses permohonan perpanjangan HGU yang dilakukan PTPN II, menimbulkan ketidakpastian status hukum atas tanah eks HGU tersebut, penguasaan tanah itu dikuasai langsung oleh negara sebelum diserahkan

kepada pemegang hak berikutnya atau tidak dikuasai negara dan telah terdaftar sebagai aset negara sebagai aset pihak yang akan mengantongi ijin HGU selanjutnya. Sebab belum jelasnya status tanah yang sedang mengalami proses permohonan perpanjangan HGU tersebut mak muncul berbagai jenis gugatan dan tuntutan penguasaan lahan eks HGU.

Terkait dengan tanah Hak Guna Usaha milik PTPN II diatas yang belum jelas status tanahnya dapat diklasifikasikan ke dalam tanah negara yang belum jelas peruntukkannya sehingga demi kepentingan umum menurut Rancangan Undang-Undang Pertanahan (RUU Pertanahan) tanah dapat diserahkan kewenangannya kepada Bank Tanah yang merupakan badan hukum khusus yang dibentuk oleh Pemerintah. RUU Pertanahan menyebutkan mengenai Bank Tanah tersebut ke dalam beberapa pasal, yaitu:

#### **Pasal 61**

- (1) Untuk kepentingan pembangunan, pemerintah dapat melakukan penyediaan, pematangan dan pendistribusian Tanah. Bank Tanah bertugas:
- (2) Penyediaan, pematangan dan pendistribusian tanah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), dilakukan melalui pemerintah, pemerintah daerah, atau badan pengelola Bank Tanah.

#### **Pasal 63**

- (1) Dengan Undang-Undang ini dibentuk Bank Tanah.
- (2) Bank Tanah merupakan badan hukum khusus yang dibentuk oleh Pemerintah.
- (3) Bank Tanah memiliki kekayaan yang dipisahkan dari keuangan negara.
- (4) Bank Tanah sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) berfungsi melaksanakan kegiatan perolehan, pengelolaan, penyediaan dan pendistribusian Tanah secara nasional dan terpadu.

#### **Pasal 64**

- (1) Bank Tanah bertujuan menjamin ketersediaan tanah dalam rangka

- a. kepentingan umum;
  - b. kepentingan sosial;
  - c. kepentingan pembangunan; dan
  - d. pemerataan ekonomi
- (2) Bank Tanah bertugas:
- a. melaksanakan kegiatan perolehan, pengelolaan, penyediaan dan pendistribusian Tanah; dan
  - b. melaksanakan kegiatan perencanaan, pengembangan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan dan pengamanan Tanah secara nasional
- (3) Bank Tanah berwenang:
- a. memperoleh, mengelola, menyediakan, mendistribusikan Tanah kepada pihak ketiga sesuai dengan tujuan Bank Tanah;
  - b. mengelola keuangan dan aset secara mandiri.

#### **Pasal 65**

- (1) Bank Tanah berkedudukan di ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia
- (2) Dalam hal diperlukan, Bank Tanah dapat mempunyai kantor perwakilan.

#### **Pasal 66**

Bank Tanah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat transparan, akuntabel dan non profit.

#### **Pasal 67**

- (1) Organ Bank Tanah terdiri dari Komite Bank Tanah, Dewan Pengawas, dan Dewan Pelaksana.
- (2) Komite Bank Tanah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) ditunjuk dan ditetapkan oleh Presiden.
- (3) Komite Bank Tanah sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) terdiri atas:
  - a. Menteri selaku ketua,
  - b. menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan, dan menteri lain yang ditunjuk oleh Presiden sebagai anggota.
- (4) Dewan Pengawas Bank Tanah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh Komite Bank Tanah.
- (5) Dewan Pengawas Bank Tanah sebagaimana dimaksud pada Ayat (4) terdiri dari unsur professional, perwakilan Kementerian dan kementerian/ lembaga lainnya.
- (6) Dewan Pelaksana Bank Tanah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dipimpin oleh Kepala Badan yang ditetapkan oleh Komite Bank Tanah.

#### **Pasal 68**

- (1) Sumber kekayaan Bank Tanah dapat berasal dari:

- a. pendapatan sendiri;
  - b. APBN;
  - c. pinjaman;
  - d. penyertaan modal dalam bentuk aset atau uang;
  - e. akumulasi modal; dan/atau
  - f. sumber lain yang sah.
- (2) Untuk mendukung kegiatan operasional Bank Tanah, Pemerintah menempatkan modal awal ke Bank Tanah.
  - (3) Aset Bank Tanah yang berupa Tanah dapat bersumber dari Tanah negara.
  - (4) Penetapan Tanah aset Bank Tanah yang bersumber dari Tanah negara sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) dilakukan oleh Menteri
  - (5) Aset Bank Tanah sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) dapat diperoleh melalui pengadaan tanah dan/atau perolehan lainnya yang sah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan
  - (6) Aset Bank Tanah diberikan dengan hak pengelolaan, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai
  - (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai Bank Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 sampai dengan Pasal 67 diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Bank tanah merupakan badan hukum yang berkaitan dengan setiap kegiatan penyediaan tanah yang akan dialokasikan penggunaannya di kemudian hari oleh pemerintah. Pengertian bank tanah secara umum (*general land banking*) adalah kegiatan yang dilakukan dalam hal menyelenggarakan menyediakan, menyalurkan dan mematangkan semua jenis penggunaan tanah publik dan privat tanpa penentuan penggunaannya terlebih dahulu dengan tujuan untuk mengawasi rangkaian perkembangan daerah perkotaan dan/atau memperoleh capital gains sebagai akibat investasi yang dilakukan secara publik serta mengatur penggunaan tanah, termasuk waktu, lokasi, jenis, skala pengembangan yang dilakukan oleh badan pemerintah. Bank tanah secara khusus (*project land banking*) dapat dipahami sebagai kegiatan yang penyediaan tanah untuk pembaharuan

daerah perkotaan, pembangunan perumahan dan pembangunan berbagai fasilitas umum (*advance land acquisition*) serta pengembangan industri.<sup>333</sup>

Bank tanah berasal dari istilah *land banking* dan *land banks*. *Land banking* dapat berarti perbankan tanah yang berkaitan dengan aktivitas perbankan dengan tanah sebagai objek. *Land banks* yaitu suatu lembaga atau beberapa lembaga yang bekerjasama dalam bidang pengadaan tanah.

*Land banks are governmental or nonprofit entities that assemble, temporarily manage, and dispose of vacant land.*<sup>334</sup> *Land banks are public authorities that focus exclusively on land banking activities.*<sup>335</sup> Selain itu bank tanah juga dapat diartikan sebagai *Land banking is the structural acquisition and temporary management of land in rural areas by an impartial State agency, with the purpose to redistribute and/or lease out this land with a view to improve the agricultural structure and/or to relocate the land for other purposes with a general public interest.*<sup>336</sup>

Tanah PTPN II berasal dari tanah bekas hak konsesi pada zaman Belanda terdahulu. Sehingga sangat memungkinkan munculnya tuntutan-tuntutan masyarakat adat yang beranggapan bahwa tanah yang mereka

---

<sup>333</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2000, hlm.8.

<sup>334</sup> Laura Schwarz, "The Neighborhood Stabilization Program: Land Banking and Rental Housing as Opportunities for Innovation", *Journal of Affordable Housing & Community Development Law* Vol. 19 No. 01, 2009, hlm.59, di akses 19 Januari 2019, doi: <http://www.jstor.org/stable/25781134>.

<sup>335</sup> Frank S. Alexander (1), *Land Banking as Metropolitan Policy, Blueprint for American Prosperity*, Brookings Institute, Brookings, 2008, p. 3.

<sup>336</sup> Brookings: Brookings Institute, 2008), p. 3. 11Jack Damen, "Land Banking in the Netherlands in the Context of Land Consolidation", [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/Europe/documents/Events\\_2004/Land2004/Netherlands\\_paper.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Events_2004/Land2004/Netherlands_paper.pdf), di akses 19 Januari 2019.

tempati merupakan tanah dari nenek atau leluhur mereka terdahulu. Sudah menjadi kebiasaan dalam PTPN II tersebut dari zaman dahulu untuk membiarkan tanah perkebunan digunakan oleh masyarakat sebelum ditanamnya hasil perkebunan oleh PTPN II selama bertahun-tahun, ketika tanah tersebut akan dipergunakan atau diambil kembali oleh PTPN II, masyarakat yang menempati tanah eks HGU PTPN II merasa tidak adil tanah tersebut dirampas, karena masyarakat merasa telah mengusahakan dan telah memperoleh manfaat atas tanah tersebut serta muncul keterikatan dengan tanah yang mereka tinggali tersebut selama bertahun-tahun. Masih sangat banyak permasalahan lain yang menyebabkan PTPN II dianggap tidak mempergunakan tanah perkebunannya dengan baik dan melantarkannya, sehingga ketika akan dilakukan permohonan perpanjangan hak, banyak sekali yang melakukan tuntutan hukum atas tanah hak guna usaha tersebut.

Menanggapi terjadinya tuntutan dan sengketa tanah yang semakin berkembang tersebut Rancangan Undang-Undang Pertanahan menyatakan mengenai hal itu dalam beberapa Pasal, yaitu:

#### **Pasal 71**

- (1) Penyelesaian sengketa Pertanahan mengutamakan musyawarah untuk mufakat melalui mediasi di antara para pihak.
- (2) Dalam hal penyelesaian sengketa Pertanahan melalui musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) tidak tercapai, maka para pihak dapat menyelesaikan sengketa melalui pengadilan.
- (3) Tata cara mediasi pertanahan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) ditetapkan oleh Menteri.

#### **Pasal 72**

- (1) Penyelesaian sengketa melalui mediasi dibuktikan dengan akta perdamaian dihadapan pejabat yang berwenang.
- (2) Akta perdamaian sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dapat didaftarkan di pengadilan setempat guna mendapatkan putusan perdamaian untuk memperoleh kekuatan eksekutorial.

### **Pasal 73**

- (1) Sengketa Pertanahan diselesaikan melalui Pengadilan Pertanahan.
- (2) Pengadilan Pertanahan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) menyelesaikan perkara pertanahan yang meliputi perkara perdata, tata usaha negara, dan pidana.
- (3) Pengadilan Pertanahan dibentuk paling lama 2 (dua) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini.

Peradilan Pertanahan tersebut diharapkan dapat menjadi lembaga hukum netral yang akan membantu menyelesaikan sengketa-sengketa tanah dikemudian hari. Dan menempatkan diri sebagai Lembaga peradilan khusus yang focus terhadap permasalahan agrarian di Indonesia.

Hal tersebut sejalan dengan yang diharapkan teori Hukum progresif. Teori ini menolak pendapat bahwa institusi hukum sebagai institusi yang final dan mutlak, sebaliknya hukum progresif percaya bahwa institusi hukum selalu berada dalam proses untuk terus berkembang (*law as a process, law in the making*). Anggapan ini dijelaskan oleh Satjipto Rahardjo sebagai berikut:<sup>337</sup>

“Hukum progresif tidak memahami hukum sebagai institusi yang mutlak secara final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran yang demikian itu, hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi. Hukum adalah institusi yang secara terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan disini bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan,

---

<sup>337</sup> *Ibid*, hlm. 72

kepedulian kepada rakyat dan lain-lain. Inilah hakikat “hukum yang selalu dalam proses menjadi (*law as a process, law in the making*).” Hukum akan tampak selalu bergerak, berubah, mengikuti dinamika

kehidupan manusia. Sehingga mempengaruhi cara manusia memahami hukum dan tidak hanya sebatas frasa kepastian hukum, *status quo* dan hukum sebagai skema yang final, melainkan suatu kehidupan hukum yang selalu mengalir dan dinamis baik itu melalui perubahan Undang-undang maupun pada budaya hukumnya. Pada saat kita menerima hukum sebagai aturan, maka hukum tidak lagi tampil sebagai solusi bagi persoalan kemanusiaan, melainkan manusialah yang dipaksa untuk memenuhi kepentingan kepastian hukum.

Dasar teori hukum progresif adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.<sup>338</sup> Hukum progresif berangkat dari paham dasar bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya. Berdasarkan hal itu, maka kelahiran hukum adalah untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan dan kemuliaan manusia. Pada saat terjadi masalah, maka hukum adalah sesuatu yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan memaksakan manusia untuk melaksanakannya.

Hukum sebagai sarana untuk mencapai kehidupan yang adil, sejahtera dan bahagia, bagi manusia. Oleh karena itu, hukum bukanlah

---

<sup>338</sup> Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, Antony Lib bekerjasama LSHP, Yogyakarta, 2009, hlm. 31

tujuan hidup dari manusia, melainkan hukum hanyalah alat. Sehingga keadilan substantif yang harus lebih didahulukan daripada keadilan prosedural, hal ini dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan hidup manusia. Mengutamakan perilaku manusia daripada Peraturan Perundang-undangan adalah fokus penegakan hukum, yang akhirnya membawa pemahaman bahwa hukum sebagai proses dan proyek kemanusiaan.<sup>339</sup> Dengan demikian, setiap manusia memiliki tanggung jawab individu serta tanggung jawab sosial dalam menegakkan keadilan.

Hukum progresif mengutamakan tujuan daripada prosedur. Mengusung tema pembebasan dengan tujuan untuk melogikakan keadaan social masyarakat dibandingkan melogikakan aturan hukum yang kaku dan statis. Hukum progresif menjunjung tinggi moralitas. Sehingga dapat disimpulkan bahwa bank tanah dan Peradilan Pertanahan merupakan suatu kebijakan progresif pertanahan dimana pemerintah memikirkan jauh ke masa depan untuk menunjuk lembaga pemerintah atau lembaga independen yang berwenang untuk melakukan penguasaan atas tanah terlantar atau tanah bersengketa berikut penyelesaian sengketanya, tanah yang dianggap memiliki potensi untuk berkembang akan dilakukan pengelolaan sementara dan usaha pendistribusian kembali untuk kepentingan umum sesuai dengan program pemerintah. Bank tanah memberi kewenangan kepada pemerintah pusat dan daerah untuk menghimpun dan memperoleh tanah dengan tujuan untuk kepentingan umum. Sehingga Bank Tanah ini dapat dipergunakan

---

<sup>339</sup> *Ibid*, hlm.74

pemerintah untuk mengakuisisi tanah eks HGU milik PTPN II yang sedang terhambat dalam melakukan permohonan perpanjangan haknya kepada pemerintah. Selain itu lembaga peradilan yang fokus pada bidang pertanahan atau agraria di bentuk pula menurut RUU Pertanahan sebagai lembaga yang berisi ahli hukum agraria dan pertanahan yang bertugas melakukan menyelesaikan sengketa pertanahan kedepannya.

2) Rekonstruksi Penghapusan Aset Negara Tanah Milik PTPN II Yang Tidak Diperpanjang Hak Guna Usahanya.

Diklum Surat Keputusan Kepala BPN Nomor 42/HGU/BPN/2002 dimana menyatakan:

“Menyerahkan pengaturan, penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan penggunaan tanah tersebut kepada Gubernur Sumatera Utara untuk selanjutnya diproses sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku setelah memperoleh izin pelepasan asset dari menteri yang berwenang”.

Pengaturan tata cara penyerahan kepada Gubernur Sumatera Utara, belum pernah ada Peraturan Perundang-undangan yang mengaturnya secara khusus, dalam artian Pemerintah menyerahkan kewenangan tersebut kepada Gubernur Sumatera Utara sebagai regulator, kemudian Gubernur Sumatera Utara menyerahkan kepada pemiliknya setelah mendapat izin dari menteri yang berwenang.

PTPN II ini, merupakan bagian Kementrian Badan Usaha Milik Negara, maka PTPN II mendapatkan kewenangan dari Kementrian Badan

Usaha Milik Negara tersebut. Kewenangan tersebut tidak diatur khusus mengenai pertanahan saja, melainkan diatur didalam peraturan menteri secara umum mengenai aset, karena tanah merupakan aset tetap sehingga digolongkan sama dengan pemahaman asset dalam peraturan tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa ada kekosongan hukum terkait hal tersebut.

Pihak-pihak yang berwenang masing-masing mempunyai kewenangannya sendiri, Gubernur Sumatera Utara mengatur menggunakan pengaturannya sendiri, BUMN mengatur menggunakan peraturannya sendiri, serta BPN pun juga mengatur menggunakan pengaturannya sendiri. Jadi, peraturan itu masing-masing berdiri sendiri dan tidak ada yang mengikat pengaturan tersebut antara satu sama lain. Disinilah adanya ketidakharmonisan hukum antara pihak-pihak yang berwenang sehingga terjadinya benturan hukum. Kewenangan yang mengatur permasalahan pertanahan ini masih menjadikan ketidakpastian hukum didalamnya karena tidak ada satu lembaga instansi yang secara mutlak berperan sebagai pengatur dan di posisi ini peraturan-peraturan yang ada tidak mengatur secara komprehensif karena masing-masing pihak mengatur permasalahannya sendiri-sendiri. Faktor ini juga membuat pihak PTPN- II kesulitan sewaktu ingin meminta izin terhadap pelepasan HGU. Sehingga menyebabkan aset PTPN II menjadi sengketa, status tanahpun dapat dikategorikan menjadi tanah terlantar yang tidak jelas peruntukannya dan menimbulkan banyak sengketa, sebab belum diberikan kejelasan atas perpanjangan hak atas tanahnya. Terhadap Tanah milik PTPN II yang

sedemikian yang tidak lagi diberikan perpanjangan hak atas tanahnya, maka menjadi Tanah Negara milik Pemerintah dan perolehannya dilakukan melalui Bank Tanah sebagaimana disebutkan sebelumnya dan atas penghapusan aset yang telah mendapatkan persetujuan dari Menteri BUMN dikarenakan PTPN II tersebut adalah bagian dari BUMN maka akan dilaporkan kepada Menteri Keuangan untuk dihapus dari daftar Aset Kekayaan Negara. Sejalan dengan maksud dari adanya Tindakan pelepasan asset tanah eks HGU PTPN II kepada Menteri BUMN, terdapat suatu teori yang tepat jika dikaitkan dengan permasalahan tersebut. Teori ini adalah Teori Negara Hukum.

Negara hukum pada hakikatnya bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Menurut Philipus M. Hadjon<sup>340</sup> bahwa perlindungan bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip-prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan dari pada negara hukum. Sebaiknya didalam negara totaliter tidak ada tempat bagi hak asasi manusia. Keberadaan suatu peraturan atau kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*) dari pemerintah yang dikenal dengan istilah *freies Ermessen*. Karenanya sebelum menjelaskan peraturan kebijakan, terlebih dahulu dikemukakan mengenai *freies Ermessen* ini. Secara bahasa *freies*

---

<sup>340</sup> Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu,1987, Surabaya, hlm.71

*Ermessen* berasal dari kata *frei* artinya bebas, lepas atau tidak terikat dan merdeka. Sedangkan *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga dan memperkirakan. *Freies Ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freies Ermessen* (*diskresionare power*) diartikan sebagai salah satu sarana yang dapat memberikan ruang gerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.<sup>341</sup>

Definisi yang relevan diberikan oleh Nana Saputra, yang menegaskan bahwa suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, adalah kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*doelmatigheid*) dari pada berpegang teguh pada suatu ketentuan hukum.<sup>342</sup> Atau kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum.<sup>343</sup> Meskipun pemberian *freies Ermessen* kepada pemerintah atau administrasi negara merupakan konsekuensi logis dari konsepsi *welfare state*, akan tetapi dalam kerangka negara hukum, *freies Ermessen* ini tidak dapat digunakan

---

<sup>341</sup> Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan*, Materi Hukum Tertulis Nasional, Disertasi (Bandung) Universitas Padjadjaran, 1996, hlm.205, 9

<sup>342</sup> Ridwan HR, *Op.,cit*, hlm.170

<sup>343</sup> *Ibid.*,

tanpa batas. Atas dasar itulah, Sjahran Basah mengemukakan bahwa unsur-unsur *freies Ermessen* dalam suatu negara hukum meliputi sebagai berikut:

344

- a) Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas service publik.
- b) Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara.
- c) Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum.
- d) Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri.
- e) Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba.
- f) Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.

*Freies Ermessen* dilakukan oleh administrasi negara dalam hal-hal sebagai berikut :<sup>345</sup>

- a) Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian *in konkrito* terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera. Misalnya dalam menghadapi suatu bencana alam ataupun wabah penyakit menular, maka aparat pemerintah harus segera mengambil tindakan yang

---

<sup>344</sup> Unsur-unsur ini diambil dari buku Sjahran Basah, Op.cit, Hlm.151, *Perlindungan....*, Hlm.3-5, *Sengketa Administrasi dalam buku Bunga Rampai Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, Jurusan HTN, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1987, hlm.68

<sup>345</sup> Muchsan, *Beberapa...*, hlm.27-28,

menguntungkan bagi negara maupun bagi rakyat, tindakan mana semata-mata timbul atas prakarsa sendiri.

- b) Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya, dalam pemberian izin berdasarkan Pasal 1 HO, setiap pemberi izin bebas untuk menafsirkan pengertian “menimbulkan keadaan bahaya” sesuai dengan situasi dan kondisi daerah masing-masing.
- c) Adanya delegasi perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri, yang sebenarnya kekuasaan tersebut merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya. Misalnya dalam menggali sumber-sumber keuangan daerah. Pemerintah daerah bebas untuk mengelolanya asalkan sumber-sumber itu merupakan sumber yang sah.

Pejabat Pemerintahan masing-masing mempunyai kewenangannya sendiri terkait dengan pelepasan tanah eks HGU PTPN II tersebut. Gubernur Sumatera Utara, Kementerian BUMN dan Badan Pertanahan Nasional mengatur hal tersebut menggunakan pengaturan pada wilayah administrasinya masing-masing. Oleh sebab itu, Peraturan dari masing-masing instansi menunjukkan tidak adanya kebijakan yang sepakat mengenai pelepasan tanah eks HGU PTPN II. Sehingga terjadi kekosongan hukum mengenai prosedur pelepasan HGU yang tepat dan sesuai dengan Lembaga Negara terkait. Faktor ini juga membuat pihak PTPN- II kesulitan

sewaktu ingin meminta izin terhadap pelepasan HGU. Oleh karenanya teori Negara Hukum yang dipertajam dengan adanya kewenangan dan keputusan bebas terbatas dari aparat tata usaha negara menyatakan bahwa adanya aturan hukum tertulis mengenai permasalahan tersebut harus segera diadakan. Agar tujuan hukum untuk memberikan perlindungan atas nama kepastian dan keadilan dapat diberlakukan melalui kebijakan Pemerintah yang diambil sebagai Tindakan preventif atas sengketa pelepasan asset PTPN II tersebut.

## **B. Rekonstruksi Substansial**

Berdasarkan kendala substansial di atas maka akan dijabarkan rekonstruksi berikut ini:

### 1) Rekonstruksi Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia

Sistem publikasi merupakan metode yang digunakan untuk mengetahui kekuatan pembuktian sertipikat. Sistem publikasi terbagi menjadi dua bagian yaitu sistem dengan publikasi positif dan sistem dengan publikasi negatif.

Hukum Tanah Nasional menggunakan sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA, pendaftaran meliputi “pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”.

Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 UUPA juga menyatakan “pendaftaran merupakan alat pembuktian yang kuat”. Hal ini disebabkan

karena Indonesia menggunakan system publikasi negatif dengan unsur positif artinya bukan menggunakan pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif yang murni.<sup>346</sup>

Sulitnya mendapatkan data awal tanah ketika akan dilakukan pendaftaran tanah adalah salah satu permasalahan pendaftaran tanah di Republik Indonesia sampaisaat ini. Asal-usul pemilikan tanah biasanya mengandalkan ingatan atau keterangan saksi yang tentu saja belum dapat dipastikan kelengkapannya karena ingatan manusia tidak selamanya baik. Hal tersebut disebabkan karena hubungan hukum antara manusia dengan tanah yang dimilikinya sejak jaman dahulu kala berjalan tanpa adanya keterangan hak secara tertulis dan tidak terdaftar. Kepemilikan atas tanah tersebut hanya diketahui secara lisan oleh pemilik tanah sendiri, keluarga, tetangga atau pemilik tanah awal, siapa pemilik tanahnya dan mana saja batas tanahnya.

Keterangan lisan atas suatu hak atas tanah menjadi sangat tidak akurat dan tidak jelas dan kerap kalimenimbulkan permasalahan atau sengketa. Oleh karenanya Pendaftaran tanah resmi yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dilaksanakan diseluruh wilayah Indonesia untuk memberikan kepastian hukum atas hak seseorang terkait tanah yang dimilikinya. Berkaitan dengan HGU PTPN II, Fakta secara *de facto* tanah perkebunan yang dilekati HGU PTPN II tersebut

---

<sup>346</sup> Adrian Sutedi, “Peralihan Hak Atas Tanah Pendaftaranya”, Sinar. Grafika, Jakarta, 2007, hlm.121.

awalnya adalah tanah ulayat yang telah dinasionalisasi oleh negara dan Sebagian berasal dari tanah negara, dimana HGU atas tanah tersebut sudah berakhir jangka waktunya pada tahun 2000 silam, akan tetapi proses permohonan perpanjangan HGU yang telah diupayakan PTPN II sejak tahun 1997 hingga saat ini terhambat sehingga tanah eks HGU PTPN II tersebut dikuasai dan ditempati oleh pihak yang mengaku sebagai pemilik tanah yang berasal dari masyarakat sekitar yang tinggal di area tersebut. Hal ini yang kemudian menyulitkan PTPN II dalam melakukan identifikasi tanah Hak Guna Usaha yang telah puluhan tahun mereka upayakan perpanjangan HGUnya agar perkebunan tembakau segera dapat dikelola Kembali diatas tanah tersebut. PTPN II selama ini terombang-ambing diantara keputusan Pusat dan Provinsi terkait HGU tersebut. Adanya ketidakpastian hukum yang dialami oleh PTPN II tersebut sebenarnya telah diatur penyelesaiannya dalam RUU Pertanahan, yaitu:

Pasal 71

- (1) Penyelesaian sengketa Pertanahan mengutamakan musyawarah untuk mufakat melalui mediasi di antara para pihak.
- (2) Dalam hal penyelesaian sengketa Pertanahan melalui musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) tidak tercapai, maka para pihak dapat menyelesaikan sengketa melalui pengadilan.
- (3) Tata cara mediasi pertanahan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) ditetapkan oleh Menteri.

Pasal 72

- (1) Penyelesaian sengketa melalui mediasi dibuktikan dengan akta perdamaian dihadapan pejabat yang berwenang.
- (2) Akta perdamaian sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dapat didaftarkan di pengadilan setempat guna mendapatkan putusan perdamaian untuk memperoleh kekuatan eksekutorial.

Pasal 73

- (1) Sengketa Pertanahan diselesaikan melalui Pengadilan Pertanahan.

- (2) Pengadilan Pertanahan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) menyelesaikan perkara pertanahan yang meliputi perkara perdata, tata usaha negara, dan pidana.
- (3) Pengadilan Pertanahan dibentuk paling lama 2 (dua) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini.

Cara menyelesaikan sengketa PTPN II yang telah bertahun-tahun tidak menemukan ujung pangkalnya tersebut dapat diperoleh dengan hadirnya RUU ini, RUU pertanahan dapat menjadi aturan hukum yang menjawab dan memberikan penyelesaian terbaik bagi permasalahan tersebut melalui dibentuknya suatu badan peradilan khusus yang menangani pertanahan dan agraria. Pengadilan khusus tersebut dibentuk untuk mendukung gerakan Reformasi Agraria yang di cita-citakan oleh TAP MPR IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (TAP MPR IX/2001).

Pembentukan pengadilan pertanahan atau agraria ini didasarkan pada Pasal 24 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945), dimana kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang berwenang untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Ditegaskan dengan ketentuan Ayat (3) UUD 1945 bahwa kekuasaan kehakiman merupakan badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan pada bidang kehakiman dan diatur dalam Undang-undang. Dalam Pasal 1 angka (8) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman disebutkan bahwa pengadilan khusus merupakan pengadilan yang berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara pada bidang tertentu yang hanya dapat dibentuk di dalam

salah satu lingkungan badan peradilan, yang berada di bawah pengawasan Mahkamah Agung berdasarkan Undang-undang yang berlaku.

Pengadilan khusus pertanahan ini diharapkan menjadi sebuah langkah nyata untuk mewujudkan pembaharuan agraria dan memberikan jaminan atas hak individual dalam mengakses sumber daya agraria khususnya tanah yang menjadi kepentingan hidupnya, sebagaimana Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan setiap orang memiliki hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum secara adil serta diperlakukan sama di hadapan hukum. Dengan adanya pengadilan agraria ini diharapkan penegakkan hukum terkait tanah akan dilaksanakan pada satu pintu peradilan yang fokus dan khusus menyelesaikan sengketa di bidang agrarian. Termasuk dalam hal ini salah satu permasalahan pertanahan atau agraria yang melegenda di Indonesia ini dan belum mendapatkan titik terang penyelesaiannya adalah mengenai status pemilikan tanah eks HGU PTPN II dan proses perpanjangan HGU tersebut.

Pasal 19 Ayat (2) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/1997) menyebutkan bahwa Indonesia menganut sistem publikasi negatif dengan unsur publikasi positif didalamnya, sebab pendaftaran tanah di Indonesia menghasilkan surat tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat. Dalam sistem ini surat tanda bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat artinya Keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya mempunyai kekuatan hukum yang

pasti dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama tidak ada pembuktian lain yang mampu menyangkal kebenarannya.

Asas peralihan hak atas tanah menurut sistem ini adalah asas “*nemo plus iuris*” dimana orang tidak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Asas tersebut bertujuan untuk melindungi pemegang hak yang sebenarnya. Pemegang hak yang sebenarnya akan selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar di Badan Pertanahan Nasional atas nama siapapun. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang hak atas tanahlah yang membuat seseorang menjadi pemegang yang sah hak atas tanah tersebut. Pernyataan demikian merupakan dasar falsafah yang mendasari sistem *Torrens*. Dengan demikian apa yang tercantum di dalam buku tanah dan sertifikat yang dikeluarkan BadanPertanahn merupakan alat pembuktian yang mutlak. Pihak ketiga yang mempunyai bukti dan beritikad baik dan bertindak atas dasar bukti tersebut mendapat perlindungan mutlak meskipun kemudian keterangan-keterangan yang didalamnya tidak benar. Pihak ketiga yang merasa dirugikan harus mendapat ganti rugi atau kompensasi dalam bentuk lain. Dalam sistem ini orang dengan itikad baik tersebut memperoleh *indefeasible title* atau hak yang tidak dapat diganggu gugat dengan nama seba yang didaftarkan sebagai pemegang hak dalam register Badan Pertanahan.

Artinya resiko adanya kesalahan subjek dan objek hak terkait kepemilikan ha katas tanahnya menjadi tanggungjawab pribadi pihak yang

berkepentingan. Dalam sistem pendaftaran positif, resiko adanya data palsu ditanggung oleh negara dan dilakukan dengan pembayaran ganti rugi kepada pihak penuntut yang terbukti hak atas tanahnya benar. Untuk melengkapi adanya saran untuk dibentuknya suatu lembaga penjamin tanah dan lembaga peradilan khusus tanah, maka perlu pula dibuat satu Lembaga lagi yang berwenang untuk memberikan jaminan keamanan dan perlindungan kepastian hukum terhadap hak atas tanah yang dimiliki oleh pihak yang namanya tercatat sebagai pemegang hak di dalam buku register Badan Pertanahan, untuk menghindari resiko pihak tersebut kehilangan hak atas tanah baik hilangnya fisik tanah yang menjadi haknya ataupun hak menikmati manfaat atas tanah miliknya. Dalam hal ini dapat dibentuk Lembaga asuransi tanah.

Asuransi tanah ini berbeda dengan beberapa kegiatan dari jenis asuransi lainnya. Umumnya asuransi berupa kontrak pemberian ganti rugi atau jaminan terhadap pihak lain untuk jenis jaminan tertentu yang mungkin akan terjadi (seperti kecelakaan atau kematian) di masa mendatang, sementara asuransi tanah dibuat untuk menjamin agar kerugian yang disebabkan oleh masalah hak dengan riwayat tanah yang kurang jelas di masa lalu tidak terjadi. Riwayat tanah yang tidak jelas disebabkan oleh eksistensi hak atas tanah atau penghapusan keterangan atau data riwayat tanah yang merugikan sebelum transaksi tanah masih terjadi. Lembaga asuransi tanah berusaha untuk mencari catatan publik untuk mengembangkan dan mendokumentasikan riwayat tanah dan untuk

mendeteksi klaim yang dikenal terhadap cacat administrasi yang mungkin akan ada. Terkait dengan hal tersebut. Penegakan hukum berupaya melakukan pengadaan sarana pengadilan untuk melaksanakan dan melindungi tujuan, cita-cita serta harkat dan martabat masyarakat terkait kinerja penegak hukum.<sup>347</sup>

Hukum tertulis (*wet*) maupun yang tidak tertulis (*recht*) terdiri atas berbagai kaidah yang berbeda-beda dan penggunaan dari keduanya di dalam praktek sehari-hari bercampur aduk.<sup>348</sup> Kaidah-kaidah itu mewujudkan aturan-aturan hukum.<sup>349</sup> Proses penerapan kaidah hukum pada suatu aturan hukum akan selalu terjadi karena hukum selalu bergerak.<sup>350</sup> Perubahan akan terjadi terus menerus selama aturan tersebut masih dilaksanakan.<sup>351</sup>

Tan Kamello menerangkan, kepastian hukum (*certainty*) dalam Undang-undang mencakup dua hal yaitu, kepastian hukum dalam perumusan norma digunakan agar tidak bertentangan satu dengan yang lainnya serta kepastian hukum yang berlaku pada saat norma-norma dan prinsip-prinsip hukum menurut undang-undang tersebut dilaksanakan.<sup>352</sup> Menurut J.J.H. Bruggink hukum akan berfungsi dalam masyarakat sebagai sarana untuk pendistribusian hak dan kewajiban masyarakat, memberikan petunjuk arah kepada tuntutan yang dapat dilaksanakan oleh anggota

---

<sup>347</sup> M. Solly Lubis, *Sistem Nasional Sebuah Pengantar Studi Dengan Pendekatan Sistem Dan Pandangan Konseptual Strategis*, USU Press 1988, hlm. 113.

<sup>348</sup> Darwinsyah Minin dan Oloan Sitorus, *Membangun Teori Hukum Indonesia*, Cetakan Kedua, Percetakan Virgo, 2010, hlm. 3.

<sup>349</sup> *Ibid.*,

<sup>350</sup> *Ibid.*,

<sup>351</sup> J.J.L. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 141.

<sup>352</sup> Tan Kamelo, *Hukum Jaminan Fidusia*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 117.

masyarakat.<sup>353</sup> Fungsi lain dari hukum adalah sebagai pedoman pendistribusian wewenang, untuk mengambil keputusan mengenai soal publik, soal umum.<sup>354</sup> Hukum menunjukkan jalan keluar untuk penyelesaian pertentangan.<sup>355</sup> Merujuk apakah hukum benar terlaksana atau tidak (*gelding*) dalam masyarakat, dapat di lihat dari tiga kaidah dibawah ini, yaitu :<sup>356</sup>

- a) Kaidah hukum yuridis, jika penentuannya didasarkan pada kaedah yang lebih tinggi tingkatnya (Hans Kelsen) atau dibentuk menurut cara-cara yang telah ditetapkan (W. Zevenbergen)
- b) Kaidah hukum sosiologis, jika berlakunya kaidah dilakukan oleh penguasa meskipun tidak diterima oleh masyarakat (teori kekuasaan) atau karena diterima dan diikuti oleh anggota masyarakat (teori pengakuan)
- c) Kaidah hukum filosofis karena sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi

Masyarakat memiliki aturan tingkah laku yang berlaku untuk anggota kelompok yang bersangkutan.<sup>357</sup> Mengikuti aturan hukum berdasarkan pilihan sendiri, bahwa aturan itu benar adalah suatu penilaian pribadi terhadap aturan itu dan aturan itu dianggap sebagai suatu pedoman tingkah laku.<sup>358</sup> Mengenai hal ini secara umum dapat diterima bahwa kebebasan memilih mentaati terhadap ketentuan yang bersifat mengatur atau pelengkap atau hukum privat yaitu ketentuan yang mengatur kepentingan antar perorangan. Sedangkan yang sifatnya memaksa (hukum

---

<sup>353</sup> Satjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, Garis Aksara, Bandung, 1980, hlm. 379-382.

<sup>354</sup> *Ibid.*,

<sup>355</sup> *Ibid.*,

<sup>356</sup> Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, CV. Rajawali, Jakarta, 1982, hlm. 13.

<sup>357</sup> *Ibid.*,

<sup>358</sup> N.E. Algra, *Mula Hukum, Beberapa Bab Mengenai Hukum dan Ilmu untuk Pendidikan*, Binacipta, Jakarta, 1981, hlm. 55.

publik), tidak diberikan kebebasan, sehingga ditaatinya karena adanya paksaan dari penguasa atau karena ada sanksinya.<sup>359</sup> Pejabat TUN harus taat hukum dalam membuat Keputusan Tata Usaha Negara yang menyangkut masyarakat umum (publik) sehingga keputusan tersebut dapat diterima dan dipertanggungjawabkan.<sup>360</sup>

H.L.A. Hart berpendapat mengenai kepastian hukum dalam undang-undang, bahwa kadang-kadang kata-kata dalam sebuah undang-undang dan apa yang diperintahkan undang-undang tersebut dalam suatu kasus tertentu bisa jadi jelas sekali, namun terkadang mungkin ada keraguan terkait dengan penerapannya.<sup>361</sup> Keraguan itu terkadang dapat diselesaikan melalui interpretasi atas peraturan hukum lainnya. Hal inilah menurut H.L.A Hart salah satu contoh ketidakpastian (*legal uncertainty*) hukum.<sup>362</sup>

Kepastian hukum sangat diperlukan untuk menjamin ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat karena kepastian hukum mempunyai sifat yaitu adanya paksaan berupa sanksi dari penguasa yang bertugas mempertahankan dan membimbing masyarakat agar melaksanakan hukum sesuai aturannya.<sup>363</sup> Kepastian hukum ditujukan pada sikap lahir manusia, yang tidak mempersoalkan apakah sikap bathin itu baik atau buruk dan yang diperhatikan adalah bagaimana perbuatan lahiriahnya.<sup>364</sup> Kepastian hukum

---

<sup>359</sup> Muzakkir Abubakar, "Memahami Hukum Sebagai Suatu Ilmu Yang Bernilai (Suatu Tinjauan Secara Filosofis dan Sosiologi)", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 7 Edisi April, F.HLM. Unsyiah, Darussalam - Banda Aceh, 1994, hlm. 46.

<sup>360</sup> *Ibid.*,

<sup>361</sup> H.L.A Hart, *The Concept of Law*, (New York: Clarendon Press-Oxford, 1997) diterjemahkan oleh M. Khozim, *Konsep Hukum*, Bandung, Nusamedia, 2010, hlm. 230.

<sup>362</sup> *Ibid.*,

<sup>363</sup> R.Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm.29.

<sup>364</sup> *Ibid.*,

tidak memberi sanksi kepada seseorang yang mempunyai sikap bathin yang buruk, akan tetapi yang diberi sanksi adalah perwujudan dari sikap bathin yang buruk tersebut atau menjadikannya perbuatan yang nyata atau konkrit.

<sup>365</sup> Berdasarkan teori kepastian hukum diatas, Lembaga penjamin ini diharapkan dapat menjaga kestabilan dan keamanan tanah sebagai komoditi investasi yang selalu diminati masyarakat. Sehingga usulan mengenai pelembagaan lembaga asuransi tanah ini dalam RUU Pertanahan menjadi salah satu hal yang sangat penting untuk dipertimbangkan mengingat begitu banyaknya permasalahan yang ditimbulkan oleh permasalahan tanah dan kepemilikan hak atas tanah dikemudian hari. Dalam hal memberi aturan hukum tertulis maka RUU Pertanahan menjadi dasar bagi Lembaga penjamin tersebut untuk melaksanakan fungsinya, ketika RUU tersebut telah disahkan menjadi Undang-Undang kelak.

2) Rekonstruksi Ketentuan Pasal 26 Ayat (1) dan Ayat (2) PP 18/2021.

Ketentuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 yang mana mengatur mengenai Hak Pengelolaan Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021) pada bagian Pasal 26 yang sebelumnya menyatakan:

- (1) Permohonan perpanjangan jangka waktu hak guna usaha dapat diajukan setelah usia tanaman atau usaha lainnya efektif atau paling lambat sebelum berakhirnya jangka waktu hak guna. usaha,
- (2) Permohonan pembaruan hak guna usaha diajukan paling lama 2 (dua) tahun setelah berakhirnya jangka waktu hak guna usaha.

---

<sup>365</sup> *Ibid.*,

Sangat tidak tepat pencantuman jangka waktu tersebut, karena tidak memenuhi nilai keadilan bagi masyarakat dan khususnya PTPN-II, sehingga perlu di perbaiki atau di rekonstruksi isi dalam Pasal 26 Ayat (1) dan Ayat (2) ini yaitu:

- a) Diksi yang sebelumnya menyatakan paling lambat sebelum berakhirnya jangka waktu HGU dalam Ayat (1) untuk perpanjangan HGU seharusnya dimasukkan ketentuan jika persyaratan telah lengkap maka dapat langsung diajukan kembali perpanjangannya tanpa menunggu berakhirnya HGU.
- b) Kemudian Ayat (2), diksi yang sebelumnya menyatakan jangka waktu permohonan diajukan paling lama 2 tahun setelah HGU berakhir, ini juga tidak memenuhi nilai keadilan sebab untuk mengurus izin perpanjangan HGU kepada Menteri memerlukan waktu yang relatif cukup lama, sehingga 2 tahun kurang memadai untuk itu, sehingga perlu diubah redaksinya dengan menentukan bahwa perpanjangan HGU dapat dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 5 tahun sebelum jangka waktu berakhirnya HGU atau perpanjangan HGU dapat segera diajukan atau setelah persyaratan perpanjangan HGU telah lengkap tanpa harus menunggu jangka waktu 5 tersebut, hal ini dimaksudkan agar memenuhi nilai keadilan bagi pemohon HGU dengan memberikan jangka waktu pengajuan yang menyesuaikan prosedur perpanjangan HGU pada kementerian terkait dan Kantor Pertanahan yang relatif sangat lama.

Sehingga setelah direkonstruksi bunyi ayat (1) dan (2) menjadi sebagai berikut:

- (1) Permohonan perpanjangan jangka waktu hak guna usaha dapat diajukan setelah persyaratan lengkap sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan masa berlaku hak guna usaha belum berakhir;
- (2) Permohonan pembaruan hak guna usaha diajukan setelah persyaratan lengkap dan telah berakhirnya jangka waktu hak guna usaha.



## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

1. Proses pendaftaran tanah atas garapan masyarakat dalam HGU PTPN II yang sudah berakhir masa berlakunya tahun 1999/2000 dilaksanakan dengan memperhatikan syarat-syarat yang telah diatur dalam Pasal 31 Ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang Nomor 7 Tahun 2017 yaitu pemegang hak harus memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Usaha, tanahnya masih dipergunakan dan diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian yang bersangkutan, dan lain-lain. Permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Usaha dapat diajukan oleh pemegang hak paling cepat dalam tenggang waktu 5 tahun sebelum berakhirnya jangka waktu hak. Setelah memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan, diajukan ke Badan Pertanahan Nasional untuk diproses, diteliti dan selanjutnya diterbitkan surat permohonan perpanjangan Hak Guna Usaha, sesuai dengan aturan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan juga diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah dan PP 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
2. Kelemahan-kelemahan yang dihadapi dalam upaya pendaftaran tanah atas garapan masyarakat dalam HGU PTPN II yang sudah berakhir masa

berlakunya tahun 1999/2000 antara lain pertama, adanya dua peraturan hukum yang berbeda pengaturannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dan Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 ada peraturan mengenai Hak Guna Usaha terbaru Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017, adanya kekosongan hukum dalam pengaturan mengenai permasalahan pertanahan Hak Guna Usaha, adanya ketidakpastian status hukum atas tanah Hak Guna Usaha yang tidak diperpanjang, dan adanya ketidakseragaman/keharmonisasian hukum yang dapat dijadikan sebagai aturan main bagi semua pihak yang terkait dalam permasalahan Hak Guna Usaha. Yang kedua, faktor lembaga yang menjadi penghambat atas perpanjangan Hak Guna Usaha di PTPN II adalah lemahnya koordinasi pihak Badan Pertanahan Nasional dalam mendatakan letak tanah maupun rincian secara detail luas tanah, pengukuran peta tanah yang sudah dilakukan oleh pihak Badan Pertanahan Nasional tidak sesuai dengan letak tanah yang berada dilapangan, dan lemahnya Koordinasi antara instansi yang terkait tidak berjalan dengan baik. Dan yang ketiga, faktor sosial lingkungan yang menjadi penghambat atas perpanjangan Hak Guna Usaha di PT. Perkebunan Nusantara II adalah adanya masyarakat hukum adat yang beranggapan bahwa tanah PTPN II tersebut merupakan lahan mereka yang telah dirampas, adanya masyarakat yang menuntut bahwa tanah tersebut adalah milik mereka dengan memegang bukti/alas hak

berupa surat-surat atau sertifikat keterangan Hak Atas Tanah tersebut, dan adanya kelompok masyarakat yang menguasai/menggarap areal lahan Hak Guna Usaha PTPN II.

3. Rekonstruksi pendaftaran tanah atas garapan masyarakat dalam HGU PTPN II yang sudah berakhir masa berlakunya tahun 1999/2000 telah dilaksanakan melalui beberapa cara. Rakyat Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang didalamnya juga terdapat unsur publikasi positif sebab dalam PP No. 24 tahun 1997 Pasal 19 Ayat 2 huruf c bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat. Demikian juga dinyatakan dalam Pasal 23 Ayat 2, Pasal 32 Ayat 2 dan Pasal 38 Ayat 2. Dalam system ini surat tanda bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. Hal tersebut yang memungkinkan banyak dari pemegang hak kehilangan hak atas tanah yang selama ini dimilikinya secara sah dikarenakan pihak tersebut kekurangan alat bukti untuk membuktikan bahwa tanah tersebut adalah haknya. Sehingga sistem publikasi yang diharapkan dapat memberikan keamanan menyeluruh bagi hak atas tanah masyarakat menjadi kurang efektif dalam pelaksanaannya, Untuk menanggulangi hal tersebut maka perlu dibentuk suatu lembaga akuisi dalam bidang tanah yang bertugas mengakuisis tanah-tanah yang terlantar atau sedang bersengketa serta suatu lembaga

yang menegakkan sistem peradilan khusus hanya dalam bidang pertanahan atau agraria saja, sehingga proses peradilan yang menjamin kepastian hukum bagi setiap pemegang hak atas tanah menjadi sangat ideal untuk ditegakkan sebagaimana yang tercantum dalam RUU Pertanahan tersebut diatas. Selain itu pembentukan suatu lembaga yang terkait dengan adanya penjaminan hak atas tanah yang dimiliki seseorang yang namanya tercatat secara sah adalah salah satu alternatif yang dapat dimasukkan untuk menjadi salah satu lembaga penting dalam hal penegakkan hukum tanah di Indonesia berkaca pada sengketa PTPN II yang belum terselesaikan saat ini.

Rekonstruksi ini juga perlu dilakukan terhadap isi dan ketentuan Pasal 26 Ayat (1) dan Ayat (2) mengenai jangka waktu perpanjangan HGU mengingat proses perpanjangan HGU pada Kementerian juga sangat lama.

## **B. SARAN-SARAN**

1. Sebaiknya Pemerintah membuat penetapan atau suatu keputusan yang lebih jelas dan tegas berkenaan dengan prosedur pelaksanaan Hak Guna Usaha yang dapat di terima semua pihak dan dapat diselesaikan secara tuntas dan komprehensif dengan penyelesaian yang dapat memenuhi keadilan, kepastian hukum, kemanfaatan atas peraturan yang telah ditetapkan. Sehingga Proses pendaftaran Hak Guna Usaha atas aset negara tanah milik PTPN II menjadi lebih jelas dan terprosedur.

2. Melihat banyaknya permasalahan yang muncul akibat terhambatnya proses pendaftaran Hak Guna Usaha atas aset negara tanah milik PTPN II tersebut, maka sebaiknya permasalahan yang menyangkut klaim pemilikan lahan dan lain sebagainya dapat diselesaikan dan ditangani oleh panitia khusus melalui lembaga atau badan khusus yang membantu pemerintah dalam menyelesaikan seluruh permasalahan, penggunaan/peruntukan, maupun manfaat pendistribusian tanah-tanah Hak Guna Usaha tersebut secara menyeluruh.
3. Sebaiknya pemerintah segera melakukan sosialisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan hak atas tanah tersebut untuk meminimalkan kerancuan prosedur dan pemahaman masyarakat umum dan pemerintah diharapkan segera mengesahkan aturan-aturan hukum dalam bidang pertanahan yang dapat memperjelas mengenai prosedur pendaftaran Hak Guna Usaha tersebut, sehingga masyarakat umumnya dan PTPN II khususnya dapat melakukan prosedur pendaftaran tanpa menimbulkan banyak kerugian dan permasalahan lain.

## **C. IMPLIKASI**

### **1. Implikasi Teoritik**

Aspek teoritis yang diharapkan mampu menguraikan permasalahan yang tengah dihadapi oleh PTPN II dan Pemerintah terkait HGU PTPN II agar dapat diklasifikasikan dan ditemukan jalan keluarnya antara lain adalah teori efektivitas yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman secara eksplisit

membahas tentang penegakan hukum dimana pengertian dari penegakan hukum itu terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejewantahkan sikap dan tindak sebagai penjabaran nilai tahap akhir untuk mrnciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup memiliki 3 kriteria dasar yaitu struktur hukum atau institusi yang melakukan penegakkan aturan hukum tertentu, substansi hukum berupa aturan, norma atau pola perilaku yang dihasilkan oleh manusia itu sendiri dalam suatu sistem hukum, Kemudian adanya budaya hukum atau sikap manusia (masyarakat) yang meliputi kepercayaan masyarakat pada hukum. Melalui analisis dengan teori ini, ditemukan bahwa penghambat dalam perpanjangan Hak Guna Usaha di PTPN II disebabkan oleh adanya dua peraturan hukum yang berbeda pengaturannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dan Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 serta peraturan mengenai Hak Guna Usaha terbaru Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017, adanya ketidakpastian status hukum atas tanah Hak Guna Usaha yang belum selesai diperpanjang karena aturan hukum yang sulit diikuti oleh PTPN II terkait Hak Guna Usaha. Selain itu intansi yang memiliki kewenangan juga menunjukkan lemahnya koordinasi untuk memproses perpanjangan hak PTPN II tersebut.

Tori keadilan Aristoteles yang memberikan 2 unsur utama untuk menentukan kesamaan dalam menegakkan keadilan hukum yaitu keadilan

distributif dan korektif. Keadilan distributif yang menekankan keseragaman kekayaan di masyarakat, keadilan korektif adalah pembetulan hukum atas pelanggaran yang dilakukan masyarakat. Teori ini jika dikaitkan dengan PTPN II maka pendaftaran permohonan perpanjangan Hak Guna Usaha milik perusahaan tersebut terhambat dikarenakan adanya itikad dari masyarakat sekitar yang diberikan kemudahan oleh PTPN II untuk memanfaatkan lahan perkebunan sebagai tempat tinggal sebelum perusahaan tersebut memanfaatkan lahan tersebut yang pada akhirnya mengklaim bahwa tanah tersebut adalah hak milik mereka yang telah ditempati berpuluh tahun, jika melihat sejarah perolehan tanah oleh masyarakat tersebut tentu akan ditemukan adanya pelanggaran atas aturan hukum yang pada awalnya ingin memberikan manfaat yang sama atas tanah tersebut kepada masyarakat disekitar PTPN II. Hal ini tentu menjadi 2 mata pisau tersendiri yang menusuk tubuh PTPN II pada akhirnya, sebab teori keadilan berikutnya yaitu teori keadilan John Rawls menitikberatkan pada situasi ketidaksamaan keadaan dimana aturan hukum harus paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Jika dilihat dari kemampuan finansial tentu masyarakat sekitar yang mengklaim tanah perkebunan sebagai hak mereka akan mendapatkan prioritas utama untuk dibela oleh hukum dalam teori ini, hal ini tentu kurang tepat jika dikaitkan dengan permasalahan yang sebenarnya terjadi.

Teori berikutnya adalah mengenai *good corporate governance* yang menitik beratkan kepada adanya transparansi kewenangan publik, sebagaimana penjelasan Pasal 5 Ayat (3) UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN yaitu

transparansi, kemandirian, pertanggungjawaban, kewajaran serta maksud dan tujuannya, maka untuk dapat mengimplementasikannya dalam rangka menemukan solusi atas permasalahan yang diteliti perlu kewenangan dan kekuasaan Negara atau pemerintah sehingga dapat terlaksananya peralihan hak atas tanah bekas areal PTPN II yang berkepastian hukum. Berkaitan dengan tata laksana peralihan hak atas tanah bekas areal HGU PTPN II/Persero, yang tidak mendapat perpanjangan HGU-nya dan belum dilepaskan dari aset negara kepada masyarakat yang menduduki/ mengusahainya merupakan suatu bentuk lain dari cermin tata laksana pelayanan umum yang didasarkan pada UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme menegaskan asas-asas penyelenggaraan negara mencakup kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsional, profesional, dan akuntabilitas.

Teori kepastian hukum, kepastian hukum yang dimaksudkan di sini adalah pemberian kepastian atas penguasaan tanah bekas areal HGU PTPN II yang tidak diperpanjang ijinnya, dan belum dilepaskan dari aset negara. Dengan demikian, kepastian hukum yang akan diuji adalah yang berkaitan dengan keseimbangan antara kewenangan bertindak pemerintah dan/atau perusahaan PTPN II di satu sisi, dengan sikap menerima atau menolaknya para penggarap/masyarakat di sisi yang lain terhadap kebijakan yang ada, dalam menjamin keberlangsungan eksistensi dan pertanggungjawabannya terhadap

publik dan/atau *stakeholders*. Dan yang terakhir adalah teori hukum progresif, agenda besar gagasan hukum progresif adalah menempatkan manusia sebagai sentralitas utama dari seluruh perbincangan mengenai hukum dengan kebijaksanaan yang mengajak untuk memperhatikan faktor perilaku manusia. Disinilah rekonstruksi yang diharapkan dalam penelitian ini dapat berjalan beriringan dengan aturan hukum yang telah berlaku dan akan diberlakukan dikemudian hari sebagai wujud dari perluasan makna perilaku manusia yang telah ditunjukkan terkait aturan yang sudah diberlakukan, sehingga di masa depan aturan tersebut dapat menjadi lebih sempurna dalam memberikan kepastian dan keadilan secara hukum karena selalu menjadikan masa depan manusia dan kehidupannya yang berkembang secara terus menerus sebagai fokus utama dalam menetapkan suatu aturan. Selain itu juga usulan penulis mengenai dibentuknya suatu lembaga asuransi tanah yang memiliki wewenang untuk menjamin terjaganya hak atas tanah yang dimiliki oleh pihak yang namanya terdaftar di buku register pertanahan dan telah tertulis di sertifikat tanah, agar dikemudian hari tanah dan hak atas tanah tersebut tidak dengan mudah diambil alih atau diakui sebagai milik orang lain.

## **2. Implikasi Praktis**

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi para pengambil kebijakan dan pihak terkait, antara lain:

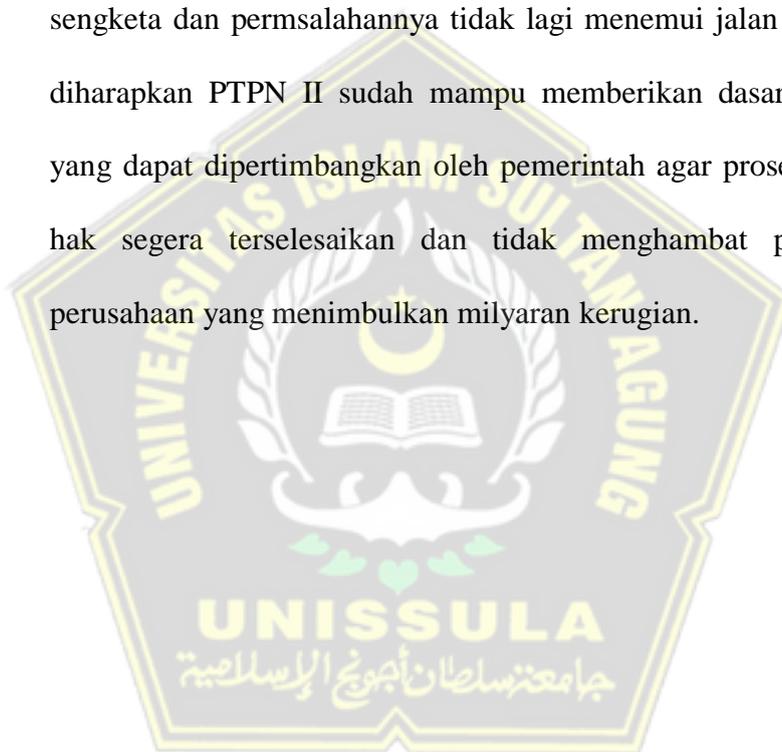
- a. Untuk Akademisi, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan bagi penelitian selanjutnya. Sehingga usulan terkait rekonstruksi hukum

pertanahan dapat dijadikan acuan dasar bagi para akademisi untuk menyusun penelitian tertulis dikemudian hari sebagai wujud keresahan masyarakat akan lemahnya pelayanan hukum yang diterima masyarakat dikarenakan suatu paradigma bahwa aturan hukum yang mencakup keperluan masyarakat dalam hal tertentu belum tertulis normanya.

- b. Untuk Pemerintah Pusat, penelitian ini diharapkan menjadi masukan dalam pengambilan kebijakan dan perbaikan kebijakan pendaftaran tanah hak guna usaha PTPN II. Selain itu juga menjadi acuan bagi Pemerintah agar segera menerbitkan aturan terkait hak atas tanah yang pada saat ini masih samar pengaturannya agar dapat segera memberikan kepastian hukum bagi masyarakat yang pada saat ini keadilan atas haknya masih terhambat kekosongan aturan hukum.
- c. Untuk Pemerintahan Provinsi Sumatera Utara, penelitian ini dapat menjadi bahan untuk pengambilan kebijakan dalam proses pendaftaran tanah hak guna usaha PTPN II, sehingga kedepannya diharapkan tidak akan terjadi tumpang tindih kewenangan terkait dengan proses tersebut sehingga dapat memberikan kemudahan dalam melaksanakan aturan terkait prosedur pendaftaran tersebut.
- d. Untuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Utara, penelitian ini dapat memberikan pemikiran mengenai rekonstruksi pendaftaran tanah hak guna usaha PTPN II, sehingga kedepannya kinerja yang diberikan oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Sumatera Utara akan semakin baik, jelas dan

transparan, proses yang selama ini terhambat oleh beberapa faktor juga dapat segera diberikan solusi penyelesaiannya oleh Kantor Wilayah kepada PTPN II.

- e. Untuk PTPN II, penelitian ini dapat memberikan pemahaman komprehensif untuk melakukan pendaftaran tanah aset negara tanah milik PTPN II, sehingga langkah PTPN II untuk menyelesaikan sengketa dan permasalahannya tidak lagi menemui jalan buntu, namun diharapkan PTPN II sudah mampu memberikan dasar-dasar hukum yang dapat dipertimbangkan oleh pemerintah agar proses pendaftaran hak segera terselesaikan dan tidak menghambat proses kinerja perusahaan yang menimbulkan milyaran kerugian.



## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum DiIndonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Adrian Sutedi, *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar-Grafika, Jakarta, 2009.
- Ahmad Warson Munawwir dan Mustofa Bisri, *Kamus Inggris-Indonesia Pustaka Progressif*, Surabaya, 1999.
- Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, Ed. 1, Cet. 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Al-Thahanawi, *Mu'jam al-Istihilaat al-ulum wa al-funun*, Beirut; Daar al-marifat, 2005.
- Anthony Reid, *Perjuangan Rakyat: Revolusi dan Hancurnya Kerajaan Sumatera*, Sinar Harapan, Jakarta, 1987.
- AP. Parlindungan, *Pendaftaran dan Konversi Hak Atas Tanah menurut UUPA*, Alumni, Bandung, 1985.
- \_\_\_\_\_, *Konversi Hak-hak atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Beberapa Pelaksanaan Kegiatan dari UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1992.
- \_\_\_\_\_, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Pendaftaran Tanah di Indonesi*, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- Arief Budiman, *Teori Negara, Negara Kekuasaan dan Ideologi*, PT. Gramedia Pustaka, Utama, Jakarta, 1996.
- Benny Simon Tabalujan, *Legal Development In Developing Countries – The Role Of Legal Culture*, NBS Business Law Working Paper: Draft March 2001, Nanyang Technological University Singapore
- Copy Sistem Manajemen PT.Perkebunan Nusantara II, Standar Operasional Prosedur tanggal 21 Agustus 2019.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1997.

\_\_\_\_\_, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Cet 1, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2002.

*Buku Pedoman, Panduan Penyusunan Disertasi, Panduan Penyusunan dalil, Panduan Penulisan Artikel Ilmiah*, Unissula, 2014.

Chainur Arrasyid, *Sultan dan Datuk Empat Suku Mewaili Puak Melayu Bekas Kesultanan Deli*, harian Analisa, , terbitan tanggal 18 September 2000.

Darwinsyah Minin dan Oloan Sitorus, *Membangun Teori Hukum Indonesia*, Cetakan Kedua, Percetakan Virgo, 2010.

Eddy Ruchiyat, *Politik Perumahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Alumni, Bandung, 1999.

Edi Wibowo, Tomo HS dan Hessel Nogi ST, *Memahami Good Government & Good Corporate Governance*, PT. Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI) Jakarta, 2004.

Effendi Perangin, *Pertanyaan dan Jawaban Tentang Hukum Agraria*, Rajawali, Jakarta, 1986.

FHLM.Lawson and Bernard Rudden, *The Law of Property*, Clarendon Press, Oxford, 1982.

Frank S. Alexander (1), *Land Banking as Metropolitan Policy, Blueprint for American Prosperity*, Brookings Institute, Brookings, 2008.

Frans Hendra Winarta, *Suara Rakyat Hukum Tertinggi*, PT. Gramedia, Jakarta, 2009.

Hasan Djuhaendah, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996.

Hasballah Thaib dan Zamakhsyari, *Tafsir Tematik Al-Qur'an*. Pustaka Bangsa, 2007.

Henry Cammpbell Black, *Black's Law Dictionery*, Amerika Serikat West Publishing Co, 1978.

HLM. A. Manan, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Cet-I, PT.

- Kencana, Jakarta, 2014.
- J.J.HLM. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999
- Jamaluddin Mahasari, *Pertanahan Dalam Hukum Islam*, Gama Media, Yogyakarta, 2008.
- Jimly Assiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Cet. Pertama, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.
- Karl. J. Pelzer, *Sengketa Agraria, Pengusaha Perkebunan melawan Petani*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991.
- Komisi Hukum Nasional RI, *Kebijakan Reformasi Hukum* (Suatu Rekomendasi), Cet. Pertama, KHN-RI, Jakarta, Desember 2003.
- Laura Schwarz, "The Neighborhood Stabilization Program: Land Banking and Rental Housing as Opportunities for Innovation", *Journal of Affordable Housing & Community Development Law* Vol. 19 No. 01, 2009, 59
- Lawrence Friedman, *American Law an Introduction*. New York: W.W. Northon & Company, 1984.
- Lutfi I Nasution, *Munuju Keadilan Agraria*, Akatiga, Bandung, 2002.
- M. Khozim, *Konsep Hukum*, Nusamedia, Bandung, 2010.
- M. Solly Lubis, *Sistem Nasional Sebuah Pengantar Studi Dengan Pendekatan Sistem Dan Pandangan Konseptual Strategis*, USU Press, 1988.
- \_\_\_\_\_, *Serba-Serbi Politik Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1989.
- \_\_\_\_\_, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994.
- Machmudin Dudu Duswara, *Pengaturan Ilmu Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2001.
- Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, Antony Lib bekerjasama LSHP, Yogyakarta, 2009.
- Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2000.
- Marlina, *Peradilan Pidana Anak di Indonesia, Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009.

- Moch.Hasan Wargakusumah dalam Mustofa dan Suratman, *Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Muh. Yamin, *Naskah Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Keempat, Indonesia, Jakarta, 1982.
- Muhammad Yamin dan Abd. Rahim Lubis, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, 2004.
- Mustofa dan Suratman, *Penggunaan Hak Atas Tanah untuk Industri*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Muzakkir Abubakar, “Memahami Hukum Sebagai Suatu Ilmu Yang Bernilai (Suatu Tinjauan Secara Filosofis dan Sosiologi)”, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 7 Edisi April, F.HLM. Unsyiah, Darussalam - Banda Aceh, 1994.
- N.E. Algra, *Mula Hukum, Beberapa Bab Mengenai Hukum dan Ilmu untuk Pendidikan*, Binacipta, Jakarta, 1981.
- Oloan Sitorus dan Darwinsyah Minin, *Cara Penyelesaian Karya Ilmiah di Bidang Hukum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2006.
- Oloan Sitorus dan Dick, *Penataan Penguasaan Tanah Perkebunan Tembakau Deli*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 2002.
- Paulus Hadisuprpto, *Ilmu Hukum dan Pendekatannya*, disajikan dalam Diskusi Panel “Refleksi Pendidikan Tinggi Hukum”, Semarang 17 Januari 2006.
- M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- R.Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Ronny Hanityo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghlm.ia Indonesia, Jakarta, 1998.
- S.F.Marbun, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987.
- Salim HS, *Penerapan Teori Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.

- Satjipto Raharjo *Hukum dan Masyarakat*, Garis Aksara, Bandung, 1980.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia, Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar, Semarang, 2006.
- Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum-Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, CV. Rajawali, Jakarta, 1982.
- \_\_\_\_\_, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1982.
- \_\_\_\_\_, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2005.
- Suardi, *Hukum Agraria*, Badan Penerbit IBLAM, Jakarta, 2005.
- Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT. Intermasa, Jakarta, Cetakan ke 24, 1992.
- Sudargo Gautama dan Ny. Elida T. Soetyanto, *Komentar Atas Peraturan-peraturan Pelaksanaan UUPA*, Citra Aditya Bakti, 1997.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1991.
- Syafruddin Kalo, *Masyarakat dan Perkebunan : Studi Mengenai Sengketa Pertanahan Antara Masyarakat versus PTPN 2 dan PTPN IX di Sumatera Utara*, PPS USU, 2003.
- Tan Kamelo, *Hukum Jaminan Fidusia*, Alumni, Bandung, 2004.
- Unger, Roberto M., *Gerakan Studi Hukum Kritis*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, 1999.
- Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Rajawali Pers, Jakarta 2017.
- Zulfi Diane Zaini, *Independensi Bank Indonesia dan Penyelesaian Bank Bermasalah*, Keni Media, Jakarta, 2012.

## MAKALAH, JURNAL :

Arie S. Hutagalung, *Penerapan Lembaga Rechtsverweking untuk Mengetahui Kelemahan Sistem Publikasi Negatif Dalam Pendaftaran Tanah*, Majalah Hukum dan Pembangunan Nomor 4 Edisi oktober-Desember 2000.

Ateng Syafruddin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro-Justisia, Ed. IV, Univ. Parahyangan, Bandung, 2000.

Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan*, Materi Hukum Tertulis Nasional, Disertasi (Bandung) Universitas Padjadjaran, 1996.

Mochamad Muafi, *Efektivitas The Extraordinary Chambers in The Courts Of Cambodia dalam Menyelesaikan Kasus Pelanggaran HAM Berat (Studi Kasus Kejahatan Terhadap Kemanusiaan Khmer Merah tahun 1975-1979)*, Artikel Ilmiah, (Malang: Kemetrian Pendidikan dan Kebudayaan Universitas Brawijaya, Fakultas Hukum, 2012)

Muzakkir Abubakar, "Memahami Hukum Sebagai Suatu Ilmu Yang Bernilai (Suatu Tinjauan Secara Filosofis dan Sosiologi)", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 7 Edisi April, F.HLM. Unsyiah, Darussalam - Banda Aceh, 1994.

Laica Marzuki, *Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsrage) Hakikat serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan*, Makalah pada Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara. Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang, 26-31 Agustus 1996.

Supardy Marbun, *Masalah Tanah Adat Melayu Deli di Kotamadya dan Perkembangannya Dewasa Ini*, Tesis, PPS USU , 1999.

Satjipto Rahardjo, *Paradigma Hukum Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, Makalah Simposium Nasional Ilmu Hukum, Diselenggarakan Peserta Program Doktor Ilmu Hukum bekerjasama dengan FH UNDIP dan Pusat Kajian Hukum Indonesia Bagian Tengah, Semarang, 10 Pebruari 1998.

T. Mulya Lubis, *Tanah dan Penanaman Modal Asing*, makalah disampaikan pada Seminar Nasional Hukum Agraria, tanggal 19 Oktober 1996 di .

