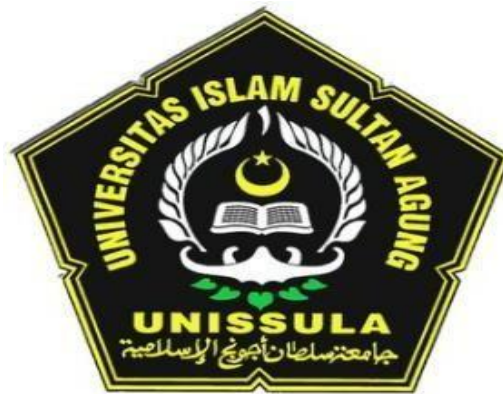


**PERAN DAN TANGGUNGJAWAB BADAN PERTANAHAN NASIONAL DALAM  
PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG HAK MILIK ATAS TANAH DI ATAS HAK  
PENGELOLAAN DI KOTA BATAM**

**TESIS**



**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh  
Gelara Magister (S2) Kenotariatan**

**Oleh:**

**Andre Wahyudi**  
**NIM.21302200009**

**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2024**

**PERAN DAN TANGGUNGJAWAB BADAN PERTANAHAN NASIONAL DALAM  
PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG HAK MILIK ATAS TANAH DI ATAS HAK  
PENGELOLAAN DI KOTA BATAM**

**TESIS**

**Diajukan untuk penyusunan Tesis  
Program Studi Kenotariatan**



Oleh:  
Nama : Andre Wahyudi, SH.  
NIM : 21302200009  
Program Studi : Kenotariatan

**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn) FAKULTAS  
HUKUM UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)**


**SEMARANG**

**2024**

**PERAN DAN TANGGUNGJAWAB BADAN PERTANAHAN  
NASIONAL DALAM PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG  
HAK MILIK ATAS TANAH DI ATAS HAK PENGELOLAAN  
DI KOTA BATAM**

**Oleh:**  
**Nama : Andre Wahyudi, SH.**  
**NIM : 21302200009**  
**Program Studi : Kenotariatan**

Disetujui oleh :  
Pembimbing  
Tanggal..... 2024,

  
**Dr. Djunaedi, SH, SpN**  
**NIDN.8897823420**

Mengetahui, Ketua Program Magister Kenotariatan



  
**Dr. Nanang Sri Darmadi, SH, MH**  
**NIDN.0615087903**

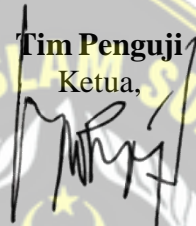
**PERAN DAN TANGGUNGJAWAB BADAN PERTANAHAN  
NASIONAL DALAM PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG  
HAK MILIK ATAS TANAH DI ATAS HAK PENGELOLAAN  
DI KOTA BATAM**

**Oleh:**

**Nama : Andre Wahyudi, SH.**  
**NIM : 21302200009**  
**Program Studi : Kenotariatan**

Telah Dipertahankan di Depan Penguji  
Pada Tanggal 28 Februari 2024  
Dan dinyatakan lulus

**Tim Penguji**  
Ketua,



**Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.**

**NIDN : 0620046701**

Anggota :



**Dr. Djurdaedi, S.H., Sp.N.**

**NIDK: 8897823420**

Anggota :

**Dr. Nanang Sri Darmadi, S.H., M.H.**

**NIDN : 0615087903**

Mengetahui

Ketua Program Magister (S2) Kenotariatan



**Dr. Nanang Sri Darmadi, S.H., M.H.**

**NIDN.0615087903**

## PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :  
Nama : Andre Wahyudi, SH  
NIM : 21302200009  
Program Studi : Kenotariatan  
Fakultas/Program : Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis saya dengan judul “Peran Dan Tanggungjawab Badan Pertanahan Nasional Dalam Perlindungan Hukum Pemegang Hak Milik Atas Tanah Di Atas Hak Pengelolaan Di Kota Batam” benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bebas dari peniruan hasil karya orang lain. Kutipan pendapat dan tulisan orang lain ditunjuk sesuai dengan cara-cara penuliskarya ilmiah yang berlaku.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan dalam tesis ini terkandung ciri-ciri plagiat dan bentuk-bentuk peniruan lain yang dianggap melanggar peraturan, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Semarang, 20 Februari 2024,



Andre Wahyudi, SH.  
NIM.21302200009

## PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :  
Nama : Andre Wahyudi, SH  
NIM : 21302200009  
Program Studi : Kenotariatan  
Fakultas/Program : Hukum

Dengan ini metakan karya ilmiah berupa ~~Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi~~\* dengan judul :

**“Peran Dan Tanggungjawab Badan Pertanahan Nasional Dalam Perlindungan Hukum Pemegang Hak Milik Atas Tanah Di Atas Hak Pengelolaan Di Kota Batam”.**

Menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan hak bebas royalti non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikan di internet atau media lain untuk kepentingan akademisi selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 20 Februari 2024,



Andre Wahyudi, SH.  
NIM.21302200009

## **MOTTO DAN PERSEMBAHAN**

### **MOTTO**

***PIKIRAN POSITIF AKAN MERUBAH HIDUP ANDA, PIKIRAN AKAN MENENTUKAN TINDAKAN, TINDAKAN AKAN MENENTUKAN KEBIASAAN, DAN KEBIASAAN AKAN MEMBENTUK MASA DEPAN.***

### **PERSEMBAHAN**

**TESIS INI PENULIS PERSEMBAHKAN KEPADA:**

**KEDUA ORANG TUA TERCINTA PENULIS, BAPAK NOVI EDRIANDI DAN IBU SASNA DEWITA;**

**ISTRI TERCINTA PENULIS, HAINATUL NUPUS;**

**ANAK-ANAK PENULIS YANG SELAMA INI MENJADI PENYEMANGAT PENULIS, GAVIN ANDREA SULTAN DAN AURUMI ANDREA FRITANIA.**



## KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum wr. wb.

Alhamdulillah. Segala puji sanjungan syukur yang sedalam-dalamnya penulis panjatkan kehadiran Allah SWT., Tuhan yang berkuasa memberi petunjuk kepada siapa saja yang dikehendaki-Nya. Atas berkat rahmat dan karunia-Nya jualah penulis dapat menyelesaikan tugas penyusunan tesis ini. Shalawat dan salam semoga senantiasa tercurah kepada junjungan kita, Nabi Besar Muhammad SAW., Nabi terakhir yang tidak ada nabi sesudah beliau, model terbaik dan yang paling ideal untuk dijadikan panutan dan tuntunan.

Tesis dengan judul **“Peran Dan Tanggungjawab Badan Pertanahan Nasional Dalam Perlindungan Hukum Pemegang Hak Milik Atas Tanah Di Atas Hak Pengelolaan Di Kota Batam”**, merupakan tesis yang bertujuan menganalisis dan mengetahui pelaksanaan peran dan tanggungjawab BPN dalam penanggulangan persoalan sengketa kepemilikan tanah di atas tanah Hak Pengelolaan (HPL) di Kota Batam.

Namun betapapun penulis berusaha seteliti dan secermat mungkin dalam penulisan tesis ini, penulis menyadari sebagai manusia tidak luput dari kekeliruan. Celah yang terlepas dari kontrol penulis pastilah ada. Oleh karena itu atas segala kekurangan dan kelemahan serta kekeliruan penulisan kata/kalimat dalam tesis ini penulis mohon maaf. Untuk itu, di samping ungkapan rasa syukur yang tak terhingga kepada Allah SWT., penulis juga mengucapkan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E. Akt., M.Hum., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung;
2. Dr. Bambang Tri Bawono, SH, MH, Selaku Ketua Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung;
3. Dr. H. Jawade Hafidz, SH, MH, selaku Dekan yang banyak membantu kelancaran penulis dalam menyelesaikan studi;



4. Dr. Nanang Darmadi, SH, MH, selaku Ketua Program Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum UNISSULA Semarang;
5. Dr. Achmad Ariffuloh, SH, MH, selaku Sekertaris Program Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum UNISSULA Semarang;
6. Dr. Djunaidi, SH, SpN, selaku pembimbing dari penulis yang dengan penuh ketulusan, kesabaran, kepakaran dan kebijaksanaannya telah berkenan ikut dalam memberikan masukan-masukan serta melakukan diskusi yang dapat mencerahkan dan memperkaya pemahaman ilmu hukum;
7. Para Penguji Ujian Tesis yang telah memberikan bimbingan dan petunjuk serta arahan demi sempurnanya tesis ini sebagai karya ilmiah yang dapat bermanfaat;
8. Kepada para dosen Program Magister (S2) Kenotariatan yang banyak memberikan ilmunya;
9. Rekan mahasiswa dan admin pada Program Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum UNISSULA Semarang dan siapa saja yang telah memberikan bantuannya, baik secara langsung maupun tidak langsung di saat penulis menyusun tesis ini hingga selesai.

Akhirnya segala kritik dan saran dari pembaca yang sifatnya membangun akan penulis terima demi kesempurnaan tesis ini. Atas perkenan Allah SWT., akhirnya penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Harapan penulis, mudah-mudahan tesis ini dapat bermanfaat. Amin.

Wassalamu'alaikum wr. wb.

Semarang,..... 2024,

Andre Wahyudi, SH.  
NIM.21302200009

## ABSTRAK

Kebijakan tata pengelolaan HPL di Kota Batam pada perkembangannya memperlihatkan bahwa terdapat dualisme konsep hak milik atas tanah di atas HPL yang terjadi di Kota Batam, hal demikian terlihat dengan adanya mekanisme Badan Pengelola Industri Batam yang dapat memebrikan Hak Milik kepada pihak yang membeli lahan di atas lahan HPL di Kota Batam, akibat hal ini pemilik Hak Milik tanah di atas HPL tidak sepenuhnya memiliki tanah yang telah dibelinya, karena diatas tanah miliknya masih berlaku HPL. BPN yang merupakan pihak yang seharusnya melakukan penanggulangan bagi pembeli tanah di atas HPL agar tidak dirugikan, masih terkesan pasif.

Tesis ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan pengaturan dan pelaksanaan regulasi peran dan tanggungjawab BPN dalam melindungi pemegang hak milik atas tanah di atas HPL yang terjadi di Kota Batam dan untuk menganalisis dan mendeskripsikan perihal solusi yang seharusnya dilakukan BPN Kota Batam terkait persoalan ketidakpastian hukum dalam perlindungan pemegang hak milik atas tanah di atas HPL yang terjadi di Kota Batam. Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah non doktrinal. Dalam penelitian hukum non doktrinal ini hukum dikonsepsikan secara sosiologis sebagai suatu gejala empiris yang dapat diamati di dalam kehidupan.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan dapat ditemukan kenyataan bahwa badan Pertanahan Nasional belum mampu memberikan informasi dan penyuluhan secara lengkap kepada calon pembeli tanah atau masyarakat perihal ketiadaan kepastian hukum dalam status kepemilikan tanah di atas tanah HPL, hal ini mengakibatkan Sebagian besar masyarakat membeli lahan di atas HPL yang dimiliki oleh BP, keadaan ini jelas mengakibatkan ketidakpastian hukum bagi perlindungan hak milik atas tanah bagi pembeli mengingat tidak ada pengaturan yang tegas terkait dengan hak milik atas tanah di atas HPL BP di Kota Batam. Solusi yang dapat dilakukan ialah perlu adanya penegasan perihal ketiadaan perubahan HPL menjadi hak milik atas tanah di atas HPL BP, perlu diaturnya pembatasan kewenangan BP dalam hal penerbitan keputusan peralihan HPL menjadi hak milik atas tanah HPL, dan perlu adanya pendataan kembali terkait tanah yang sebelum adanya HPL milik BP telah terlebih dahulu ditempati dan digunakan oleh masyarakat.

**Kata Kunci:** *(Badan Pertanahan Nasional, Hak Pengelolaan, Peran, Tanggungjawab)*

## ABSTRACT

The HPL management policy in Batam City in its development shows that there is a dualism in the concept of ownership rights to land above HPL that occurs in Batam City. This can be seen from the existence of the Batam Industrial Management Agency mechanism which can grant ownership rights to parties who buy land on land. HPL in Batam City, as a result of this, the owner of the land ownership rights above the HPL does not fully own the land he has purchased, because the HPL still applies to his land. BPN, which is the party that is supposed to take action against buyers of land above the HPL so that they do not suffer losses, still seems passive.

This thesis aims to analyze and describe the regulation and implementation of regulations on the role and responsibilities of BPN in protecting holders of property rights to land above HPL that occur in Batam City and to analyze and describe the solutions that should be implemented by BPN Batam City regarding the issue of legal uncertainty in protecting holders. ownership rights to land above HPL that occur in Batam City. The type of legal research used is non-doctrinal. In this non-doctrinal legal research, law is conceptualized sociologically as an empirical phenomenon that can be observed in life.

Based on the research carried out, it can be found that the National Land Agency has not been able to provide complete information and counseling to prospective land buyers or the public regarding the lack of legal certainty regarding the status of land ownership on HPL land, this has resulted in the majority of people buying land above HPL which owned by BP, this situation clearly results in legal uncertainty for the protection of land ownership rights for buyers considering that there are no strict regulations regarding land ownership rights on BP's HPL in Batam City. The solution that can be implemented is that there needs to be confirmation regarding the absence of changing HPL into ownership rights over land above BP's HPL, it is necessary to regulate restrictions on BP's authority in terms of issuing decisions on the transfer of HPL to ownership rights over HPL land, and there needs to be data collection again regarding land that was previously there. BP's HPL has previously been occupied and used by the community.

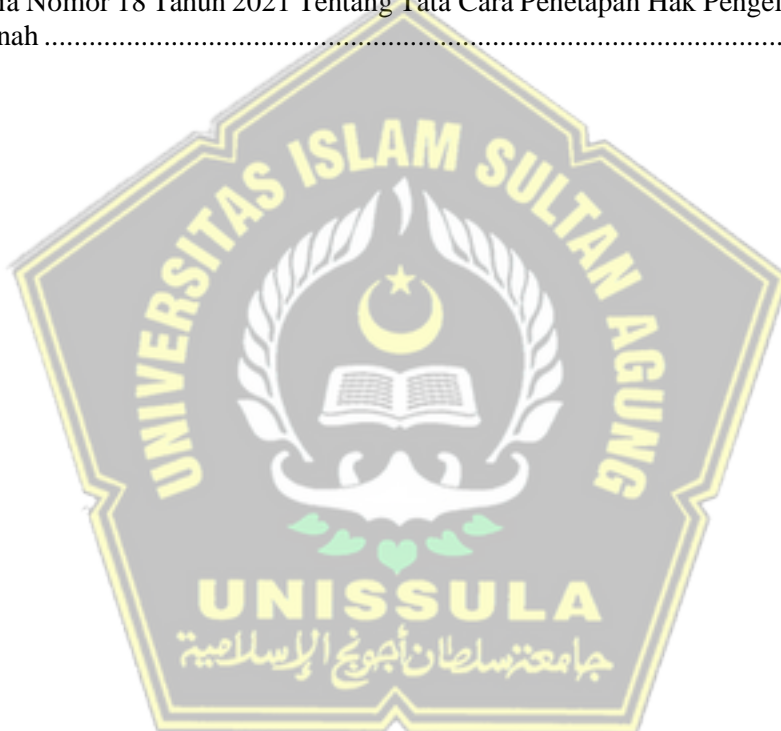
**Keywords:** (*Management Rights, National Land Agency, Responsibility, Role*)

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUNG	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERSETUJUAN PENGUJI	iv
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	v
PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH	iv
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xi
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	15
D. Manfaat Penelitian	16
E. Kerangka Konseptual	18
F. Kerangka Teoritik	22
G. Metode Penelitian	26
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	34
A. Badan Pertanahan Nasional	34
B. Sejarah Perkembangan Hukum Agraria Indonesia	36
C. Hukum Tanah Dalam Hukum Positif Indonesia	56
D. Macam-Macam Hak Tanah	61
E. Hak Guna Bangunan Dalam Hukum Positif Indonesia	63
F. Hak Pengelolaan	73
G. Penjelasan Mengenai Perlindungan Hukum	75
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	84
A. Regulasi Peran Dan Tanggungjawab BPN Dalam Melindungi Pemegang Hak Milik Atas Tanah Di Atas HPL Yang Terjadi Di Kota Batam	84
B. Peran Dan Tanggungjawab BPN Dalam Melindungi Pemegang Hak Milik Atas Tanah Di Atas HPL Yang Terjadi Di Kota Batam Dalam Kajian Islam	118
C. Solusi Terkait Peran BPN Kota Batam Dalam Penyelesaian Persoalan Ketidakpastian Hukum Pada Perlindungan Pemegang Hak Milik Atas Tanah Di Atas HPL Yang Terjadi Di Kota Batam	121
BAB IV PENUTUP	122
A. Simpulan	124
B. Saran	124
DAFTAR PUSTAKA	126

## DAFTAR TABEL

Tabel: Perbandingan Pengaturan Terkait Hak Milik Di Atas HPL Dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 1998, Keppres Nomor 41 Tahun 1973, Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya, Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Jenis Tarif Layanan Pada Kantor Pengelolaan Lahan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam Dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah .....	115
--	-----





# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia adalah merupakan negara yang berdasar atas hukum, hal ini secara tegas diamanatkan di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kenyataan tersebut melahirkan konsekuensi bahwa setiap bidang kehidupan masyarakat di negara ini haruslah berdasarkan pada hukum yang dibuat secara jelas oleh negara ini. Termasuk didalamnya dalam hal kepemilikan. Perihal tersebut dapat teramati di dalam Pasal 28G ayat (1) yang menyatakan bahwa:

Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang berada di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakuta untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan Hak Asasi Manusia.

Pada perkembangannya terdapat beberapa hak atas tanah yang diatur secara lengkap di dalam Pasal 4, Pasal 16, dan Pasal 53 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait Ketentuan Pokok Agraria. Pasal 4 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait Ketentuan Pokok Agraria dengan jelas menyatakan bahwa:

- (1) 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 dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang

langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Kemudian Pasal 16 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait

Ketentuan Pokok Agraria meyakini bahwa:

- (a) Hak milik,
- (b) Hak guna-usaha,
- (c) Hak guna-bangunan,
- (d) Hak pakai,
- (e) Hak sewa,
- (f) Hak membuka tanah,
- (g) Hak memungut-hasil hutan, dan
- (h) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Kemudian Pasal 53 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait

Ketentuan Pokok Agraria menyatakan bahwa:

- (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya didalam waktu yang singkat.
- (2) Ketentuan dalam pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini.

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas terlihat jelas bahwa politik hukum agraria di Indonesia telah secara jelas mengatur perihal hak-hak atas tanah sehingga penggunaan tanah dalam hal kepentingan sosial-budaya, ekonomi, dan pembangunan nasional akan secara mudah terlaksana di negara ini.



Penggunaan hak atas tanah dalam perkembangannya tidaklah seluruhnya mampu mewujudkan keharmonisan hubungan antar pihak pengguna tanah dan pihak pemegang hak suatu tanah.

Persoalan tersebut dapat terlihat dalam proses penggunaan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Tanah. Hak Guna Bangunan pada perkembangannya juga dapat berlaku di atas tanah yang Hak Pengelolaan Tanah yang dipegang oleh pemerintah atau disingkat dengan HPL. Pada perkembangannya pengaturan terkait alih fungsi lahan pengelolaan yang mana salah satunya ialah sebagai HGB di atas HPL haruslah sesuai dengan persetujuan pemegang HPL. Hal ini sesuai dengan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomer 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah yang menyatakan bahwa “Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasar-kan usul pemegang Hak Pengelolaan”.

Seiring dengan berjalannya waktu, pembangunan berbagai bangunan guna kepentingan usaha dengan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan telah semakin marak di negara Indonesia. Maraknya pembangunan bangunan yang bersertipikat HGB di atas tanah HPL juga berbanding lurus dengan meningkatnya persoalan HGB di atas HGU. Persoalan perpanjangan HGB di atas HPL kerap kali mengakibatkan persoalan yang pelik dan merugikan pemegang HGB baik secara pribadi maupun secara berkelompok layaknya pemilik sertipikat HGB dari perumahan yang berada di atas HPL. Pasal 3 ayat

(1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomer 1 Tahun 1977 Tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Pengelolaan dan Pendaftarannya, dengan tegas menyatakan bahwa:

Pemberian penggunaan tanah yang merupakan bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga, haruslah dibuat dalam suatu perjanjian tertulis diaman perjanjian tersebut berisi tentang tenggang waktu penggunaan tanah dan peluang untuk memperpanjang penggunaan tanah HPL.

Selanjutnya dapat diketahui bersama bahwa jangka waktu penggunaan HGB di atas HPL pada dasarnya bergantung pada pihak pemegang HPL. Sehingga apabila permohonan perpanjangan suatu HGB di atas HPL tidak disetujui oleh HPL maka HGB tersebut dinyatakan hapus karena hukum. Hal ini dapat terlihat dalam Pasal 35 ayat (1) huruf (a) Peraturan Pemerintah Nomer 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah yang menyatakan bahwa “berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya”. Hal tersebut pada perkembangannya banyak mengakibatkan hilangnya kepastian hukum bagi pemegang HGB.<sup>1</sup>

Persoalan demikian telah mengakibatkan banyak pemegang HGB di atas HPL merugi, hal ini dikarenakan apabila suatu HGB tidak disetujui perpanjangannya oleh pemegang HPL pemegang HGB di atas HPL juga dianggap hapus. Padahal bila melihat Pasal 35 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Agraria jelas bahwa HGB pada HPL

---

<sup>1</sup> Reja Hidayat, *Bom Waktu Kasus apartemen Di Jakarta: HGB Di Atas Tanah Negara*, Diakses melalui tirta.id, Pada 14 September 2023.

hanya selama 30 tahun yang hanya dapat diperpanjang selama 20 tahun ketika pemerintah menyetujui hal tersebut, sehingga setelah 50 tahun HGB tidak dapat diperpanjang dan secara otomatis HGB yang dimiliki oleh kebanyakan pemilik properti di atas tanah HPL juga tidak dapat diperpanjang setelah HGB dinyatakan tidak dapat diperpanjang kembali.

Berbagai persoalan di atas telah mengakibatkan ketidakadilan terhadap pembeli properti yang berdiri di atas tanah HPL. Hal tersebut dapat teramati di dalam kasus Mediterania Palace Residence Di Kemayoran, Jakarta Timur. Apartemen milik developer properti Agung Podomoro Group itu dibangun di atas tanah milik Kementerian Sekretariat Negara yang mana masa HGB di atas HPL-nya habis pada 2022. Dilematisnya para konsumen yang memiliki properti di apartemen tersebut baru mengetahui persoalan masa HGB di atas HPL tersebut setelah membeli properti di Mediterania Palace Residence tersebut. Istilah perpanjangan HGB di atas HPL tersebut disiasati dengan menggantinya menjadi istilah "*strata title*".<sup>2</sup> Sementara itu istilah *strata title* tersebut tidak ada di dalam perundang-undangan. Ambiguitas ini jelas akan mengakibatkan berbagai persoalan perlindungan hukum bagi konsumen properti, khususnya terkait kekuatan hukum dari sertipikat gedung satuan rumah susun atau pun sertipikat hak milik yang pada akhirnya tidak berfungsi. Hal ini mengakibatkan dilematika baru, yaitu menurunnya harga jual dari properti yang telah dibeli dengan harga mahal di atas tanah HPL.

---

<sup>2</sup>*Loc, cit. Strata Title* adalah hak milik atas satuan rumah susun atau merupakan hak kepemilikan bersama atas sebuah kompleks bangunan yang terdiri dari hak eksekutif atas ruang pribadi dan hak bersama atas ruang publik. Lihat juga: rumah.com, *Apa Itu Strata Title?*, Diakses pada 14 September 2023.

Kasus lain terkait keberadaan ambiguitas dalam pengaturan HGB di atas HPL juga terjadi di wilayah Batam. Sepanjang tahun 1998 hingga tahun 2005 telah terbit sertifikat Hak Milik atas sebidang tanah di atas tanah Hak Pengelolaan atau HPL. Hal ini ditunjukkan dengan keberadaan sekitar 15.000 sertifikat Hak Milik yang diterbitkan berdasarkan adanya Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 1998. Pemerintah pada saat itu memberlakukan Surat Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 1998 yang seharusnya tidak berlaku untuk di Daerah Batam yang telah mendapatkan Hak Istimewa tersendiri dan di bawah wewenang Badan Pengusahaan Batam.<sup>3</sup>

Kota Batam memiliki peraturan mengenai pertanahan yang memiliki karakteristik berbeda dengan kota lain di Indonesia. Mayoritas daerah-daerah di Indonesia memiliki satu badan yang mengatur pertanahan yaitu dikenal dengan Badan Pertanahan Nasional, (selanjutnya disebut BPN) sedangkan Kota Batam memiliki dua badan sekaligus yang mengatur pertanahan Kota Batam yaitu Badan Pengusahaan yang namanya telah dirubah dua kali sebelum menjadi Badan Pengusahaan yaitu dari Otorita Batam, menjadi Badan Pengelolaan dan terakhir disebut sebagai Badan Pengusahaan (selanjutnya disebut BP Batam) dan BPN Kota Batam. Batam menjadi salah satu daerah yang menggunakan HPL dibawah pengawasan BP Batam, seluruh hak atas tanah di kota Batam berada di bawah HPL yang diatur oleh BP Batam

---

<sup>3</sup>Agustianto dan Actika, "Tinjauan Hukum Mengenai Pengenaan Uang Wajib Tahunan Terhadap Pemilik Sertipikat Hak Milik Yang Berada Diatas Hak Pengelolaan Di Kota Batam", *Journal of Judicial Review*, Vol. 22, No. 1, hlm. 2020, hlm. 144, 117-118.

berdasarkan Kepres Nomor 41 Tahun 1973 yang menetapkan bahwa Batam ditetapkan sebagai Daerah dibawah pengawasan Otorita Batam yang sekarang dikenal sebagai BP Batam, sehingga tanah yang ada di Kota Batam seluruhnya merupakan milik BP Batam yaitu diletakkan diatas HPL BP Batam. Berdasarkan Pasal 6 Permen Nomor 9 tahun 1965 mengatur kewenangan HPL yang berhak menerima Uang Wajib Tahunan ataupun ganti rugi, yang dimana BP Batam juga mengeluarkan peraturan bahwa HGB wajib membayar Uang Wajib Tahunan (selanjutnya disebut UWT) yang berjangka waktu selama 20 tahun sesuai Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Batam Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (Selanjutnya disebut Perka BP Batam) Nomor 9 Tahun 2017 (selanjutnya disebut Perka Nomor 9 tahun 2017) Pasal 6 angka 2, Sehingga pemilik HGB diwajibkan untuk membayar UWT setiap 20 tahun sekali untuk memperpanjang masa kepemilikan HGB diatas HPL. Hak Milik di Kota Batam juga berada diatas HPL, akan tetapi Hak Milik di Kota Batam tidak dikenakan UWT yang mana menjadikan hal tersebut tidak sesuai dengan Permen Nomor 9 tahun 1965 bahwa HPL berhak untuk mendapat Uang Wajib Tahunan atau ganti rugi. Namun jika dilihat arti sesungguhnya Hak Milik berdasarkan UUPA sangat tidak sesuai jika Hak Milik diletakkan diatas HPL karena UUPA menjelaskan bahwa Hak Milik merupakan Hak Atas Tanah yang tidak memiliki batas waktu tertentu, terkuat dan terpenuh.<sup>4</sup> Hal ini semakin menjadi sumir dengan lahirnya Keputusan Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau

---

<sup>4</sup>*Loc, cit.*



Batam Nomor 734/UM-KPIS/XII/1998 tentang Penerbitan Rekomendasi Hak Milik untuk Rumah Tinggal.

Hak Pengelolaan pada dasarnya diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah. Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah dikatakan bahwa “hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan”.

Pasal 48 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah menyebutkan bahwa:

- (1) Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan yang dikerjasamakan dengan pihak lain dapat dibebani Hak Tanggungan, dialihkan atau dilepaskan.
- (2) Dalam hal Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan akan dilepaskan maka pelepasan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan dibuat oleh dan di hadapan pejabat yang berwenang dan dilaporkan kepada Menteri.
- (3) Pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi Notaris, Camat atau Kepala Kantor Pertanahan.

Pasal 51 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah menyebutkan bahwa:

Pemberian Hak Atas Tanah Secara Individual atau Kolektif meliputi:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan; dan
- d. Hak Pakai dengan jangka waktu dan Hak Pakai selama dipergunakan.

Pasal 54 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan

Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata

Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah menyebutkan bahwa:

(1) Syarat permohonan Hak Milik yang berasal dari Tanah Negara meliputi:

a. mengenai Pemohon:

1. identitas Pemohon, atau identitas Pemohon dan kuasanya serta surat kuasa apabila dikuasakan;
2. dalam hal Pemohon badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah:
  - a) akta pendirian dan perubahan terakhir beserta pengesahannya dari instansi yang berwenang atau peraturan pendirian perusahaan;
  - b) Nomor Induk Berusaha dari Online Single Submission (OSS)/Tanda Daftar Perusahaan (TDP)/Tanda Daftar Yayasan (TDY);
  - c) surat keputusan penunjukan sebagai badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik, untuk badan keagamaan dan badan sosial yang ditunjuk oleh pemerintah; dan/atau
  - d) izin perolehan tanah;

b. mengenai tanahnya:

1. dasar penguasaan atau alas haknya berupa:
  - a) sertipikat, akta pemindahan hak, akta/surat bukti pelepasan hak, surat penunjukan atau pembelian kaveling, surat bukti pelunasan tanah dan rumah dan/atau tanah yang telah dibeli dari pemerintah, risalah lelang, putusan pengadilan atau surat bukti perolehan tanah lainnya; atau
  - b) dalam hal bukti kepemilikan tanah sebagaimana dimaksud dalam huruf a) tidak ada maka penguasaan fisik atas tanah dimuat dalam surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah yang disaksikan paling sedikit 2 (dua) orang saksi dari lingkungan setempat yang



mengetahui riwayat tanah dan tidak mempunyai hubungan keluarga serta diketahui kepala desa/lurah setempat atau nama lain yang serupa dengan itu;

2. Peta Bidang Tanah:

- c. bukti perpajakan yang berkaitan dengan tanah yang dimohon, apabila ada;
  - d. surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah dan bertanggung jawab secara perdata dan pidana yang menyatakan bahwa:
    1. tanah tersebut adalah benar milik yang bersangkutan bukan milik orang lain dan statusnya merupakan Tanah Negara;
    2. tanah tersebut telah dikuasai secara fisik;
    3. penguasaan tanah dilakukan dengan iktikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah;
    4. perolehan tanah dibuat sesuai data yang sebenarnya dan apabila ternyata di kemudian hari terjadi permasalahan menjadi tanggung jawab sepenuhnya yang bersangkutan dan tidak akan melibatkan Kementerian;
    5. tidak terdapat keberatan dari pihak lain atas tanah yang dimiliki atau tidak dalam keadaan sengketa;
    6. tidak terdapat keberatan dari pihak Kreditur dalam hal tanah dijadikan/menjadi jaminan sesuatu utang;
    7. tanah tersebut bukan aset Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah atau aset BUMN/BUMD;
    8. tanah yang dimohon berada di luar kawasan hutan dan/atau di luar areal yang dihentikan perizinannya pada hutan alam primer dan lahan gambut;
    9. bersedia untuk tidak mengurung/menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum, akses publik dan/atau jalan air; dan
    10. bersedia melepaskan tanah untuk kepentingan umum baik sebagian atau seluruhnya.
- (2) Syarat permohonan Hak Milik yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan meliputi:
- a. mengenai Pemohon:
    1. identitas Pemohon, atau identitas Pemohon dan kuasanya serta surat kuasa apabila dikuasakan;
    2. Dalam hal Pemohon badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah:
      - a) akta pendirian dan perubahan terakhir beserta pengesahannya dari instansi yang berwenang atau peraturan pendirian perusahaan;

- b) Nomor Induk Berusaha dari Online Single Submission (OSS)/Tanda Daftar Perusahaan (TDP)/Tanda Daftar Yayasan (TDY);
  - c) surat keputusan penunjukan sebagai badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik, untuk badan keagamaan dan badan sosial yang ditunjuk oleh pemerintah; dan
  - d) izin perolehan tanah;
- b. mengenai tanahnya:
1. surat persetujuan pemberian Hak Milik atas bagian tanah Hak Pengelolaan dari pemegang Hak Pengelolaan atau keputusan yang diterbitkan oleh instansi yang berwenang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang transmigrasi, untuk tanah Hak Pengelolaan transmigrasi;
  2. Peta Bidang Tanah;
- c. bukti perpajakan yang berkaitan dengan tanah yang dimohon, apabila ada.

Berdasarkan ketentuan yang ada jelas bahwa hak milik di atas HPL tidak dibenarkan sebab, sebelum terbitnya hak milik, tanah yang di atasnya berlaku HPL perlu dilepaskan terlebih dahulu, setelah pelepasan barulah dapat diajukan menjadi hak milik. Keadaan demikian jelas akan berdampak pada ketidakpastian status kekuatan hukum hak menguasai atas tanah yang dimiliki oleh pemegang hak milik di atas HPL.

Sebagian besar masyarakat pada perkembangannya tidak memahami kedudukan hukum sertipikat hak milik yang berada di tanah HPL, keadaan ini menjadi masalah yang berimplikasi pada kerugian bagi pemilik hak milik dan HGB di atas HPL. Terkait minimnya pengetahuan masyarakat ini, maka peran dan tanggungjawab BPN dibutuhkan dalam hal ini. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan. Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional kemudian menyebutkan bahwa:

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, BPN menyelenggarakan fungsi:

- a. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei dan pemetaan pertanahan;
- c. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak dan pendaftaran tanah;
- d. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu;
- e. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan;
- f. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penertiban penguasaan dan pemilikan tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang;
- g. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanganan dan pencegahan sengketa dan konflik serta penanganan perkara pertanahan;
- h. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- i. pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- j. pelaksanaan pengelolaan data dan informasi pertanahan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- k. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- l. pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Berdasarkan pada ketentuan di atas jelas bahwa BPN merupakan pihak yang berfungsi menentukan dan merumuskan perihal tata Kelola peruntukan, pemanfaatan, pembagian dan penentuan hak atas tanah. Adanya fakta kasus di atas serta tumpang tindih perihal pengaturan hak milik di atas HPL telah memperlihatkan minimnya peran dan tanggungjawab BPN khususnya di

kawasan Batam dalam mencegah *legal gap* yang terjadi pada kebijakan pengaturan HPL.

Berkaitan dengan berbagai macam fakta di atas maka perlu kiranya dilakukan pembahasan lebih lanjut terkait “PERAN DAN TANGGUNGJAWAB BPN DALAM PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG HAK MILIK ATAS TANAH DI ATAS HAK PENGELOLAAN YANG TERJADI DI KOTA BATAM”.

## **B. Rumusan Masalah**

### 1. Fokus Permasalahan

Persoalan yang menjadi dasar pembahasan pada tesis ini ialah keberadaan hak milik atas tanah yang berada di atas HPL, secara yuridis hal ini menjadi permasalahan akibat tumpang tindih aturan mengenai HPL, terbitnya hak milik atas tanah di wilayah Batam khususnya di dasari oleh Peraturan Kepala Badan-Badan Pengusahaan di Batam, hal ini jelas tidak dapat diberangkatkan mengingat pengajuan HPL menjadi tanah yang dimiliki perorangan atau badan hukum haruslah dilakukan pelepasan HPL dahulu yang juga melibatkan rekomendasi Kementerian Pertanahan dan Tata Ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 48 dan Pasal 54 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah, selain itu peralihan HPL menjadi hak milik dengan landasan Keputusan Kepala Bada Pengusahaan Batam juga tidak memberikan hak milik atas

tanah secara penuh dan selamanya, mengingat adanya Uang wajib Tahunan dan masih adanya status HPL yang sewaktu-waktu dapat diambil alih oleh negara guna kepentingan umum. Persoalan ini pada perkembangannya membutuhkan peran dan tanggungjawab BPN sebagai peramu kebijakan tata guna dan tata Kelola hak penguasaan atas tanah, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional, namun demikian hal ini belum terlihat, pasalnya jumlah sertifikat hak milik atas tanah di atas HPL yang terbit di Kota Batam semakin berkembang di setiap tahunnya.

## 2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pokok permasalahan yang merupakan inti sari dari latar belakang di atas, maka perlu dijabarkan lebih jelas kembali beberapa permasalahan guna membatasi pembahasan tesis ini agar lebih jelas dan utuh. Adapun beberapa masalah yang dirumuskan dari pokok persoalan judul tesis ini, yaitu:

1. Bagaimana regulasi peran dan tanggungjawab BPN dalam melindungi pemegang hak milik atas tanah di atas HPL yang terjadi di Kota Batam?
2. Bagaimana solusi BPN Kota Batam terkait persoalan ketidakpastian hukum dalam perlindungan pemegang hak milik atas tanah di atas HPL yang terjadi di Kota Batam?



### C. Tujuan Penelitian

Mamudji menyatakan bahwa tujuan penelitian merupakan pernyataan mengenai ruang lingkup kegiatan yang akan dilakukan berdasarkan masalah yang telah dirumuskan, dengan kata lain, “tujuan penelitian merupakan arah atau penegasan mengenai apa yang hendak dicapai atau dituju dalam pelaksanaan penelitian. Tujuan penelitian harus disesuaikan dengan masalah penelitian dan hendaknya dirumuskan dalam kalimat deklaratif atau pernyataan”. Lebih dari itu, “tujuan penelitian harus dinyatakan dengan jelas dan singkat, tujuan penelitian yang dinyatakan dengan terang dan jelas akan dapat memberikan arah pada penelitiannya”. Sederhananya, rujukan utama dalam merumuskan tujuan penelitian adalah rumusan masalah yang telah ditulis.<sup>5</sup> Penelitian tesis ini memiliki beberapa tujuan, yaitu:

1. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan pengaturan dan pelaksanaan regulasi peran dan tanggungjawab BPN dalam melindungi pemegang hak milik atas tanah di atas HPL yang terjadi di Kota Batam.
2. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan perihal solusi yang seharusnya dilakukan BPN Kota Batam terkait persoalan ketidakpastian hukum dalam perlindungan pemegang hak milik atas tanah di atas HPL yang terjadi di Kota Batam.

---

<sup>5</sup>Nur Solikin, 2021, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, CV. PENERBIT QIARA MEDIA, Pasuruan, hlm. 149

#### D. Manfaat Penelitian

Manfaat atau kegunaan penelitian adalah hasil atau temuan yang akan disumbangkan dari kegiatan penelitian. Manfaat atau kegunaan penelitian dapat berupa manfaat teoritis maupun praktis. Manfaat teoritis diorientasikan untuk kepentingan pengembangan ilmu hukum, sementara manfaat praktis diorientasikan untuk kepentingan praktis hukum,<sup>6</sup> dengan kata lain manfaat dari penelitian pada umumnya adalah dapat mewujudkan pembaharuan dalam tataran pemikiran dan pengembangan keilmuan hukum, utamanya hukum kenotariatan, sementara di sisi praktis, penelitian harus mampu menjawab kebutuhan dunia praktis dalam melakukan terobosan pada aspek operasionalisasi hukum. Penelitian tesis ini pun demikian, tesis ini diharapkan mampu memberikan pembaharuan dalam dimensi konsep teoritis sekaligus dalam konsep operasional hukum kenotariatan, untuk itulah, manfaat penelitian pada tesis ini dibagi menjadi:

1. Manfaat secara Teoritis

Penelitian tesis ini secara teoritis diharapkan mampu menciptakan pembaharuan berupa:

- a. Pembaharuan hukum terkait tata pengaturan Hak Pengelolaan;
- b. Pembaharuan pemikiran terkait perlindungan hukum bagi pemegang hak milik di atas HPL;

---

<sup>6</sup>*Loc. cit.*



- c. Pembaharuan pengetahuan terkait cakupan dan operasionalisasi peran dan tanggungjawab BPN dalam melindungi pemegang sertifikat hak milik yang terbit di atas HPL;

## 2. Manfaat secara Praktis

Penelitian tesis ini secara praktis diharapkan mampu menciptakan pembaharuan berupa:

- a. Pembaharuan bagi BPN dalam melakukan perumusan kebijakan mekanisme pelaksanaan dan pengawasan terkait peralihan HPL menjadi hak milik, mengingat banyaknya kasus peralihan HPL menjadi hak milik yang tidak sesuai dengan kebijakan hukum pertanahan.
- b. Pembaharuan bagi BPN dalam melakukan Upaya penertiban terkait pendataan dan penindakan terhadap peralihan HPL menjadi hak milik yang dilakukan tidak berdasarkan kebijakan pertanahan nasional.
- c. Pembaharuan bagi BPN dalam membuat wadah informasi dan perlindungan hukum bagi pemegang hak milik di atas HPL yang dirugikan akibat peralihan HPL menjadi hak milik yang dilakukan oleh pemegang HPL secara melawan hukum.

## E. Kerangka Konseptual

### 1. Peran Dan Tanggungjawab

#### a. Peran

Peran menurut terminology adalah seperangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh yang berkedudukan dimasyarakat. Dalam bahasa inggris peran disebut “*role*” yang definisinya adalah “*person’s task or duty in undertaking*”. Artinya “tugas atau kewajiban seseorang dalam suatu usaha atau pekerjaan”. Peran diartikan sebagai perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat. Sedangkan peranan merupakan tindakan yang dilakukan oleh seorang dalam suatu peristiwa.

Peran adalah aktivitas yang dijalankan seseorang atau suatu lembaga/organisasi. Peran yang harus dijalankan oleh suatu lembaga/organisasi biasanya diatur dalam suatu ketentuan yang merupakan fungsi dari lembaga tersebut. Peran itu ada dua macam yaitu peran yang diharapkan (*expected role*) dan peran yang dilakukan (*actual role*).<sup>7</sup>

#### b. Tanggungjawab

Tanggung jawab merupakan salah satu dari beberapa sikap yang menjadi nilai-nilai dalam pendidikan karakter. Tanggung jawab

---

<sup>7</sup>Torang Syamsir, 2014, *Organisasi & Manajemen (Perilaku, Struktur, Budaya & Perubahan Organisasi)*, Alfabeta, Bandung, hlm. 86.

yaitu sikap dan perilaku seseorang untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya. Tanggung jawab adalah suatu sikap siap untuk memilih suatu pilihan yang ingin dilakukan dalam hidup, dan siap menghadapi konsekuensi atas pilihan yang sudah dilakukan. Dengan demikian, segala sesuatu yang telah dilakukan seharusnya harus dipertimbangkan dahulu secara mendalam dan tidak terburu-buru. Karena orang yang tidak bertanggung jawab menurut Fatchul Mu'in adalah orang yang memiliki kontrol diri rendah, tergesa-gesa dalam memilih suatu pilihan.<sup>8</sup>

## 2. Badan Pertanahan Nasional

Pasal 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional menyebutkan bahwa:

- (1) Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.
- (2) BPN dipimpin oleh Kepala.

## 3. Perlindungan Hukum

Pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat

---

<sup>8</sup>Fatchul Mu'in, 2014, *Pendidikan Karakter konstruksi teoritik dan Paraktik*, Ar-Ruzz Media Jogjakarta, hlm. 219.

memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.<sup>9</sup>

#### 4. Hak Milik Atas Tanah

Menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA pengertian hak milik adalah “hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6”. Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa sifat-sifat hak milik membedakan dengan hak-hak lainnya. Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat. Kata-kata turun-temurun berarti bahwa hak milik atas tanah tidak hanya berlangsung selama hidup pemegang hak, akan tetapi apabila terjadi peristiwa hukum yaitu dengan meninggalnya pemegang hak dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya. Kata terkuat berarti bahwa hak milik atas tanah dapat dibebani hak atas tanah lainnya, misalnya dibebani dengan Hak Guna Bangunan, hak pakai, dan hak lainnya. Hak milik atas tanah ini wajib didaftarkan. Sedangkan kata terpenuh berarti bahwa hak milik atas tanah telah memberi wewenang yang luas kepada pemegang hak dalam hal menggunakan tanahnya.

---

<sup>9</sup> Rahayu, Pengangkutan Orang, etd.eprints.ums.ac.id. Peraturan Pemerintah RI, Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Tatacara Perlindungan Korban dan Saksi Dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat Undang-Undang RI, Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

## 5. Hak Pengelolaan

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah. Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah dikatakan bahwa “hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan”.

## 6. Kota Batam

Kota Batam terletak ( $1^{\circ} 7'$ ) Lintang Utara dan ( $104^{\circ} 7'$ ) Bujur Timur serta berada pada jalur perdagangan dan pelayaran yang sangat padat. Luas wilayah Kotamadya Batam lebih kurang 1.647,83 Km<sup>2</sup>, yang terdiri dari lautan 1.035,30 Km dan daratan 612,53 Km, sedangkan pulau- pulau disekitarnya berjumlah 186 pulau, 80 pulau telah dihuni sedangkan selebihnya 106 buah pulau masih kosong. Pulau Batam mempunyai luas lebih kurang 415 Km, terletak 20 Km disebelah tenggara Singapura yang telah dikembangkan sejak tahun 1970 berdasarkan Kepres No. 65 tahun 1970 tanggal 19 Oktober 1970. Letak Pulau Batam sangat strategis yaitu pada jalur pelayaran Internasional yang paling ramai di dunia dengan jarak hanya 12,5 mil laut (20 km) dari Singapura dan merupakan pintu gerbang lalu lintas wisatawan yang keluar masuk dari luar negeri melalui

pelabuhan laut Sekupang, merupakan modal pemerintah Indonesia untuk memacu perkembangan daerah dari semua aspek kehidupan khususnya di bidang ekonomi.<sup>10</sup>

## F. Kerangka Teoritik

### 1. Teori Perlindungan Hukum (Philipus M. Hadjon)

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa sarana perlindungan Hukum ada dua macam, yaitu:<sup>11</sup>

#### a. Sarana Perlindungan Hukum Preventif

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

#### b. Sarana Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh

---

<sup>10</sup>Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, 1995, *Petunjuk Batam Membangun*, Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, Batam, hlm. 11.

<sup>11</sup>*Loc, cit.*



Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

## 2. Teori Sistem Hukum (Lawrence M. Friedman)

Friedman menyatakan bahwa Hukum juga dipandang sebagai suatu sistem, maka untuk dapat memahaminya perlu penggunaan pendekatan sistem. Berbagai pengertian hukum sebagai sistem antara lain dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, bahwa hukum itu terdiri dari komponen struktur, substansi dan kultur.<sup>12</sup>

a. Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh

---

<sup>12</sup> Esmi Warassih, 2011, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 28.



sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.

- b. Komponen substantif, yaitu sebagai output dari sistem hukum, berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.
- c. Komponen kultur, yaitu terdiri dari nilai-nilai, sikap-sikap, persepsi, *custom*, *ways of doing*, *ways of thinking*, *opinion* yang mempengaruhi bekerjanya hukum oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat.

### 3. Teori Kewenangan (Philipus M. Hadjon)

Menurut Philipus terdapat tiga cara utama memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.<sup>13</sup>

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat dapat dijelaskan sebagai berikut :

---

<sup>13</sup>Philipus M. Hadjon, (II) 2002, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Introduction to Indonesian Administrative Law*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 2.

a. Atribusi

*Attributie; toekenning van en bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan,* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).<sup>14</sup> Atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Juga dikatakan bahwa atribusi juga merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*). Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang dalam organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Pembentukan wewenang pemerintahan didasarkan pada wewenang yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>15</sup>

b. Delegasi

*Delegatie; overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander,* (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya). Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat "*besluit*") oleh pejabat

---

<sup>14</sup>*Loc, cit.* 104-105.

<sup>15</sup>Philipus M Hadjon, *Op.Cit.*

pemerintahan (pejabat tata usaha negara) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut.<sup>16</sup>

c. Mandat

Mandat *een bestuursorgaan laat zinj bevoegheid names hem uitoeffen door een ander*, (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya). Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a.n pejabat tun yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat tun yang memberi mandat. Dengan demikian tanggung gugat dan tanggung jawab tetap pada pemberi mandat. Untuk mandat tidak perlu ada ketentuan perundang-undangan.<sup>17</sup>

**G. Metode Penelitian**

**1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah non doktrinal. Dalam penelitian hukum non doktrinal ini hukum dikonsepsikan secara sosiologis sebagai suatu gejala empiris yang dapat diamati di dalam kehidupan. Segi substansinya, hukum terlihat sebagai suatu kekuatan sosial yang empiris wujudnya, namun yang terlihat secara sah dan bekerja untuk memola perilaku-perilaku *actual* warga masyarakat. Kemudian dari segi strukturnya hukum adalah sebagai suatu institusi peradilan yang kerjanya

---

<sup>16</sup> *Loc. Cit.*

<sup>17</sup> *Loc. Cit.*

mentransformasikan masukan-masukan (tegasnya materi hukum *in abstracto in abstracto* yaitu produk sistem politik) menjadi keluaran-keluaran (tegasnya keputusan-keputusan *in concreto*) yang dengan cara demikian mempengaruhi dan mengarahkan bentuk dan proses interaksi sosial yang berlangsung di dalam masyarakat. Dalam perspektif yang demikian, oleh Soetandyo, hukum akan menampakkan diri sebagai fakta yang alami yang tentunya akan tunduk pada keajegan-keajegan (*regularities, nomos*) atau keseragaman-keseragaman (*uniformities*).

Hukum yang menjadi objek empiris – sosilogis akan dikaji dengan menggunakan metode saintifik. Metode saintifik yang dikenakan terhadap objek (hukum) memiliki kekuatan pada peran logika induktif pada permulaannya sebagai cara untuk menemukan asas-asas umum (*empirical uniformities*) dan teori-teori melalui silogisme induksi. Silogisme induksi ini, premis-premisnya selalu berupa hasil pengamatan yang diverifikasi. Kemudian dampak dari silogisme induksi ini dan penggunaan simpulan-simpulan dari silogisme ini, simpulan tersebut diperoleh dari *conclusio* di dan dari dalam silogisme induksi, selalu berupa deskripsi atau eksplanasi tentang ada tidaknya hubungan antara berbagai variabel sosial hukum.

Dengan demikian penelitian hukum non doktrinal berorientasi pada perspektif empiris – nomologis dan berpijak pada logika yang induktif. Hasil dari penelitian non doktrinal ini adalah teori-teori tentang eksistensi dan fungsi hukum di dalam masyarakat berikut perubahan-perubahan yang terjadi di dalam proses perubahan sosial. Dengan pengkonsepkan hukum

secara sosiologis, prosedur seperti ini kemudian diajukan untuk melihat hukum sebagai gejala sosial yang harus dikaji secara empiris.

## **2. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian ini adalah penelitian secara kualitatif yaitu penelitian hukum dengan media wawancara secara empiris bersama beberapa informan, wawancara tersebut bertujuan untuk menggali lebih dalam mengenai apa yang ingin peneliti ketahui dengan menggali lebih dalam informasi dari narasumber yang ada dengan pertukaran dialektikal antara peneliti dan informan.

## **3. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian hukum kualitatif ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu suatu pendekatan dengan mencari informasi melalui wawancara secara langsung dengan informan secara empiris terlebih dahulu dan kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian data sekunder yang terdapat pada studi kepustakaan melalui langkah teoritik.<sup>18</sup>

## **4. Sumber Data Penelitian**

### **a. Data Primer**

Adalah keterangan atau informasi yang diperoleh secara langsung melalui penelitian di lapangan. Data primer ini dilakukan dengan cara mengadakan wawancara mendalam, yaitu suatu cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya secara langsung

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 7.

kepada pihak yang diwawancarai. Wawancara ini dilakukan untuk memperoleh informasi atau keterangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

b. Data Sekunder

Adalah data yang diperoleh dari literatur yang berhubungan dengan obyek penelitian seperti: buku, peraturan perundang-undangan maupun dokumendokumen dari instansi yang bersangkutan. Studi kepustakaan/data sekunder terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

Terdiri dari bahan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum positif termasuk peraturan perundang-undangan yang dimaksud :

- (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (b) Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Agraria;
- (c) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1996 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan;
- (d) Undang-Undang Nomer 20 Tahun 2000 Tentang Perubahan Pertama Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1996 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan;
- (e) Peraturan Pemerintah Nomer 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah;



- (f) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Benda Milik Negara Dan/Atau Daerah;
  - (g) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Pertanahan Nasional Nomer 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan-selanjutnya;
  - (h) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah; dan
  - (i) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional.
- 2) Bahan Hukum Sekunder
- a) Kepustakaan/buku literatur;
  - b) Karya Ilmiah;
  - c) Referensi-referensi yang relevan.
- 3) Bahan Hukum Tersier

Kamus hukum ensiklopedia dan kamus bahasa guna menambah data penelitian.

## 6. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data primer dan sekunder dilakukan dengan melakukan wawancara mendalam (*indepth interview*) dan dengan studi pustaka. Dalam melakukan wawancara mendalam akan terjadi proses

interaksi dialog antara peneliti dan para informan. Hal ini terjadi karena instrumen utama (*key informan*) dalam pengumpulan data. Informan pertama ditentukan secara *snowball*, sesuai dengan kebutuhan penelitian ini. Selanjutnya akan dilakukan studi pustaka dengan melakukan kajian hukum secara normatif dan empiris dalam proses analisis proses penerbitan dan perdagangan obligasi serta harmonisasi antar beberapa peraturan terkait obligasi daerah dengan menggunakan teknik-teknik analisis data yang deduktif maupun induktif. Adapun teknik pengecekan keabsahan data yang akan dipakai teknik triangulasi data.

#### 7. Analisis dan Validasi Data

Data yang telah terkumpul dianalisis untuk mendapat kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas. Semua data yang telah terkumpul diedit, diolah, dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif yang kemudian disimpulkan. Dalam analisis data, penulis menggunakan metode kualitatif artinya semua data yang diperoleh dianalisis secara utuh sehingga terlihat adanya gambaran yang sistematis dan faktual.

Metode analisis data yang diperlukan dalam penelitian ini dilakukan secara deskriptif kualitatif. Analisis data artinya menguraikan data secara bermutu dalam kalimat yang teratur, runtut, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif, sehingga memudahkan pemahaman hasil analisis. Komprehensif artinya analisis data secara mendalam dari berbagai aspek sesuai dengan

lingkup penelitian. Lengkap artinya tidak ada bagian yang terlupakan, semuanya sudah masuk dalam analisis.

Analisis data seperti ini akan menghasilkan produk penelitian hukum yang sempurna. Rumusan masalah dan tujuan penelitian merupakan lingkup dan kendali analisis secara kualitatif, kompherensif, dan lengkap, sedangkan fokus kajian hukum tertulis secara spesifik merupakan lingkup bidang ilmu dalam penelitian hukum secara kualitatif. Metode kualitatif yaitu analisis yang didasarkan dengan tulisan-tulisan yang dikaitkan dengan perundang-undangan yang berlaku maupun pendapat ahli sebagai bahan perbandingan teori dan kenyataan dalam praktik lapangan sehingga akan dihasilkan data yang benar-benar melukiskan obyek atau permasalahan yang diteliti. Data yang terkumpul kemudian disajikan dalam bentuk laporan tertulis yang logis dan sistematis, lengkap dengan pengambilan kesimpulan atas penelitian yang dilakukan.<sup>19</sup>

Keabsahan/ Validasi data adalah bahwa setiap keadaan harus dapat mendemonstrasikan nilai yang benar, menyediakan dasar agar hal itu dapat diterapkan, dan memperbolehkan keputusan luar yang dapat dibuat tentang konsistensi dari prosedurnya dan kenetralan dari temuan dan keputusan – keputusannya, sama halnya dengan penelitian secara kuantitatif, penelitian kualitatif suatu hasil penelitian tidak akan valid apabila tidak *reliable*, maka penelitian kualitatif pun tidak dapat *transferabel* jika tidak kredibel, dan

---

<sup>19</sup> Lexi J. Moleong, 2007, *metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 2.

tidak akan kredibel bila tidak memenuhi kebergantungan. Untuk dapat mengetahui keabsahan penelitian (*trustworthiness*) data diperlukan teknik pemeriksaan. Pelaksanaan teknik pemeriksaan didasarkan atas beberapa kriteria yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*).<sup>20</sup>

Dalam penelitian ini guna mengetahui tingkat kevalidan data digunakan derajat kepercayaan (*credibility*) dan kriterium kepastian (*confirmability*). Kriteria berupa derajat kepercayaan (*credibility*) adalah kriterium yang berfungsi melaksanakan inkuiri sedemikian sehingga tingkat kepercayaan penemuan dapat tercapai, kemudian mempertunjukkan derajat kepercayaan hasil – hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti.<sup>21</sup>

Kriterium kepastian (*confirmability*) adalah kriteria yang menyatakan bahwa sesuatu itu berupa objektif atau tidak bergantung pada persetujuan beberapa orang terhadap pandangan, pendapat, dan penemuan seseorang, dengan kata lain pengalaman seseorang masih bersifat subjektif, jika pengalaman tersebut disepakati oleh beberapa atau banyak orang barulah dapat dikatakan objektif, maka, subjektivitas dan objektivitas suatu hal tergantung pada orang perseorangan. Penelitian kualitatif ini lebih menekankan pada data bukan orang perorangan.

---

<sup>20</sup> *Loc, cit*, hlm. 324.

<sup>21</sup> *Loc, cit*, halaman 324-326.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Badan Pertanahan Nasional**

Kantor Pertanahan memiliki tugas pemerintahan di bidang pertanahan yang hampir sama dengan Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan ketentuan peraturan Undang-Undang.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, dalam melaksanakan tugas tersebut kantor pertanahan menyelenggarakan fungsi:

1. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan.
2. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di survei, pengukuran dan pemetaan.
3. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat.
4. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan.
5. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah.
6. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan.
7. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Badan Pertanahan Nasional.

8. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan Badan Pertanahan Nasional.
9. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian dengan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan.
10. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan.
11. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Dalam melaksanakan tugas tersebut kantor pertanahan dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang agraria dan tata ruang. Kepala kantor pertanahan memiliki tugas dan wewenang untuk menyelesaikan tugas pertanahannya dengan mengeluarkan atau menerbitkan suatu keputusan yaitu berupa: 1. Keputusan pembatalan hak atas tanah. 2. Keputusan pembatalan sertifikat. 3. Keputusan perubahan data pada sertifikat, surat ukur, buku tanah atau daftar umum lainnya. 4. Surat pemberitahuan bahwa tidak terdapat kesalahan administrasi sebagaimana diatur dalam pasal 11 ayat (3).

Menurut Pasal 11 Ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang penyelesaian kasus pertanahan terdapat jenis-jenis sengketa yang menjadi Kewenangan kantor pertanahan yaitu:<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup>Sahnan, M.Arba, L wira Pria Suhartana, “Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Menyelesaikan Sengketa Pertanahan”, *Jurnal IUS*, Vol. 7 No. 3, 2019, hlm. 45.



1. Kesalahan prosedur dalam proses pengukuran tanah, pemetaan dan atau perhitungan luas.
2. Kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran penegasan dan atau pengakuan hak atas tanah bekas milik adat.
3. Kesalahan prosedur dalam proses penetapan dan atau pendaftaran hak tanah.
4. Kesalahan prosedur dalam proses penetapan tanah terlantar.
5. Tumpang tindih hak atau sertifikat hak atas tanah yang salah satu alas haknya jelas terdapat kesalahan.
6. Kesalahan prosedur dalam proses pemeliharaan data pendaftaran tanah.
7. Kesalahan prosedur dalam proses penerbitan sertifikat pengganti.
8. Kesalahan dalam memberikan informasi data pertanahan.
9. Kesalahan prosedur dalam proses pemberian izin.
10. Penyalahgunaan pemanfaatan ruang.
11. Kesalahan lain dalam penerapan peraturan perundang-undangan.

#### **B. Sejarah Perkembangan Hukum Agraria Indonesia**

Kata agraria berasal dari bahasa latin “*ager*” yang berarti tanah atau sebidang tanah. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah. Bahkan sebutan agrarian laws dalam Black’s Law Dictionary seringkali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan melakukan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka

lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya.<sup>23</sup> Adapun pengertian agraria menurut Andi Hamzah, Subekti, dan R. Tjitrosoedibio adalah masalah atau urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya.<sup>24</sup>

Sementara dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, biasa disebut UUPA, tidak memberikan penjelasan langsung mengenai agraria. Namun dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (2) UUPA bahwa yang menjadi ruang lingkup agraria adalah bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa agraria memiliki cakupan yang lebih luas dari sekedar tanah atau tanah pertanian seperti pengertian dari bahasa latin dan KBBI.

Penjelasan agraria dalam UUPA memiliki makna yang sama dengan maksud agraria pada kamus hukum. Dengan pemakaian sebutan agraria dalam arti yang demikian luasnya, maka dalam pengertian UUPA hukum agraria bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum. Hukum agraria merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur tentang hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk dalam pengertian agraria yang terdiri atas hukum tanah, hukum air, hukum pertambangan, hukum perikanan, serta hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa.<sup>25</sup>

Hukum agraria berkembang sesuai perjalanan sejarahnya. Sejarah merupakan bukti dari sebuah perkembangan karena yang terjadi pada masa

---

<sup>23</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1*, Jakarta: Djambatan, cetakan ke-11 (edisi revisi), 2007, hlm. 5.

<sup>24</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komperhensif*, Jakarta: Kencana, 2012, hlm. 1.

<sup>25</sup> Boedi Harsono, *Op, Cit*, hlm. 8.

kini merupakan hasil dari yang telah dilalui pada masa lalu. Begitupun dengan hukum agraria, pengaturan yang ada saat ini merupakan hasil dari sejarah perubahan-perubahan pengaturannya. Hampir semua unsur dalam kehidupan hukum negara ini merupakan hasil dari akulturasi budaya dan kebiasaan yang dibawa oleh bangsa-bangsa lain yang pernah masuk dan mendirikan pemerintahan di Indonesia. Pengaturan agraria sendiri telah melewati beberapa periode yang memberi pengaruh sangat besar pada ketentuan hukum agraria yang ada saat ini. Dalam sejarahnya, pengaturan agraria yang sangat erat dengan urusan pertanahan ini mengalami perkembangan yang diawali dengan pengaturan buatan penjajah yang menguasai sebagian besar wilayah tanah Indonesia (pra kemerdekaan), serta terus berkembang seiring bangsa Indonesia bebas dari penjajahan dan mulai membuat sendiri hukum agrariannya (pasca kemerdekaan).

#### 1. Periode Pra Kemerdekaan

Perkembangan hukum agraria sudah dimulai sejak zaman kerajaan, di mana tanah bukanlah benda yang diperdagangkan karena masih melimpahnya tanah-tanah yang belum dimiliki. Masyarakat pada masa kerajaan menjalani kehidupannya berdasarkan ketentuan raja. Sebagai pemimpin tertinggi dalam sebuah wilayah, raja berdaulat penuh atas semua hal yang ada dalam wilayah yuridiksinya. Begitupun dalam pengurusan tanah, raja telah menentukan batas dan bagian masing-masing bagi rakyatnya. Pola pembagian wilayah yang menonjol pada masa awal-awal kerajaan di Jawa adalah berupa pembagian tanah

ke dalam beragam penguasaan atau pengawasan, yang diberikan ke tangan pejabat-pejabat yang ditunjuk oleh raja atau yang berwenang di istana.<sup>26</sup>

Masa kejayaan kerajaan-kerajaan mulai terganggu oleh bangsa Belanda yang berdatangan ke Indonesia sekitar abad 17 dengan alasan untuk berdagang dan mengembangkan perusahaan dagangnya. Sejarah hukum agraria kolonial pun diawali oleh perkumpulan dagang yang disebut *Vereenigde Oost-Indische Compagnie (VOC)* antara tahun 1602-1799,<sup>27</sup> mereka diberikan hak untuk berdagang sendiri di Indonesia dari Pemerintah negeri Belanda (*Staten General*), yang sejak tahun 1602 itu VOC mendapat hak untuk mendirikan benteng-benteng serta membuat perjanjian dengan raja-raja Indonesia.<sup>28</sup>

VOC mulai menaklukan raja-raja dari kerajaan-kerajaan kecil dengan cara mengharuskan menandatangani perjanjian (*tractaat*) bahwa mereka (raja dan rakyatnya) harus tunduk dan patuh kepada VOC dengan sistem perdagangan *Verpelichte Leverantie* dan *Contingenten*, yaitu menyerahkan hasil bumi dengan harga yang sudah dipatok atau ditentukan dan hasil bumi yang diserahkan dipandang sebagai pajak tanah.<sup>29</sup> Kemudian hukum perdata Belanda (*Burgerlijk Wetboek*) mulai

---

<sup>26</sup> Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir*, Diterbitkan bersama oleh: Konsorsium Pembaruan Agraria (Jaksel), Sajogyo Institute (Bogor), AKATIGA Badnung, Edisi Baru, 2009, hlm. 66.

<sup>27</sup> Muchsin, Imam Koeswahyono, dan Soimin, *Hukum Agraria dalam Perspektif Sejarah*, Bandung: Refika Aditama, 2007, hlm. 9.

<sup>28</sup> Supomo dan Djoksutono, *Sedjarah Politik Hukum Adat 1609-1848*, Jakarta: Djambatan, Cetakan ke-4, 1955, hlm. 1.

<sup>29</sup> Muchsin dkk, *Op, Cit*, hlm. 10.

diberlakukan untuk seluruh wilayah kekuasaan VOC, penekanan raktek penegakkannya adalah pada perolehan tanah untuk hubungan keagrariaan bagi pengumpulan hasil bumi untuk dijual di pasaran Eropa.<sup>30</sup>

Dengan hukum barat itu, maka hak-hak tanah yang dipegang oleh rakyat dan raja-raja Indonesia tidak dipedulikan. Namun rakyat Indonesia masih dibiarkan untuk hidup menurut hukum adat dan kebiasaannya.<sup>31</sup>

Seluruh lahan di daerah kerajaan yang berada di bawah kekuasaan VOC itu diklaim menjadi milik VOC sehingga bebas digunakannya, termasuk untuk dijual kepada pihak selain masyarakat Indonesia. Salah satu bentuk kegiatan penjualan tanah itu dilakukan melalui Lembaga Tanah Partikelir sejak tahun 1621, dengan dominasi pembeli dari pedagang kaya orang Arab dan Cina, namun tidak ada surat bukti jual beli karena pada masa itu belum ada pejabat notaris. Maka tanah partikelir itu dicatat dalam catatan „eigendom“ milik Belanda.<sup>32</sup>

Situasi tersebut berjalan cukup lama, sehingga membuat rakyat Indonesia kehilangan hak-haknya sendiri atas tanah dan semakin miskin karena eksploitasi yang dilakukan VOC terhadap hasil pertanian rakyat. Kemudian pada tahun 1799, VOC terpaksa dibubarkan karena

---

<sup>30</sup> Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, 2012, hlm. 37.

<sup>31</sup> Muchsin dkk, *Op, Cit*, hlm. 10.

<sup>32</sup> Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, 2012, hlm. 37.

kerap kali berperang, kas kosong dan banyak hutang, serta banyak pesaing dari Inggris dan Perancis. Setahun kemudian, daerah dan hutang-hutang VOC diserahkan kepada Bataafsche Republiek, serta Indonesia sebagai tanah jajahan dijadikan bagian dari wilayah Negeri Belanda dengan status sebagai negara jajahan (*Nederlands Indie* – Hindia Belanda).<sup>33</sup>

Setelah bangkrutnya VOC pada awal abad ke-19, kekuasaan pemerintah Belanda dipatahkan oleh balatentara Inggris dan pada tahun 1811 Belanda harus menyerahkan Pulau Jawa kepada Inggris. Kemudian di bawah pemerintahan Raffles dibentuklah sebuah panitia dengan tugas melakukan penyelidikan statistik mengenai keadaan agraria, dan atas hasil penyelidikan itu Raffles berkesimpulan bahwa semua tanah adalah milik raja atau pemerintah Inggris (teori Domein). Raffles mewujudkan pemikiran tentang pajak yang dikenal dengan nama *Landrent* (pajak tanah). *Landrent* tidak langsung dibebankan kepada para petani pemilik tanah, para kepala desa diberi kekuasaan untuk menetapkan jumlah sewa yang wajib dibayar oleh tiap petani. Berdasarkan ketentuannya itu, penduduk pribumi hanya dianggap menumpang dan dibebani tanggung jawab untuk membayar pajak dalam pemakaian tanah raja atau pemerintah Inggris. Kemudian dengan dibentuknya perjanjian pada 13 Agustus 1814 antara Inggris dan Belanda, maka semua jajahan Belanda yang diwaktu peperangan

---

<sup>33</sup>Muchsin dkk., Op.Cit., hlm. 11.



terakhir diduduki oleh Inggris akan dikembalikan kepada Belanda. Memasuki masa pemerintahan Van den Bosch, pada tahun 1830 diterapkan sebuah sistem tanam paksa (*Cultuurstelsel*), yakni dengan pemidaan pembayaran pajak dari para petani di desa namun digantikan dengan kewajiban menanam 1/5 tanahnya dengan tanaman seperti nila, kopi, tembakau, teh, tebu dan sebagainya untuk kemudian diserahkan kepada pemerintah (untuk di ekspor ke Eropa). Hasil pertanian tersebut diserahkan kepada pemerintah Belanda secara cuma-cuma, tanpa ada imbalan apapun. Kondisi ini semakin mengerdilkan hak agraria rakyat Indonesia sebagai pemilik asli tanah Indonesia.<sup>34</sup>

Rakyat Indonesia benar-benar dijadikan budak untuk memperkaya Belanda. Begitu banyak hasil kekayaan alam Indonesia dikeruk secara sia-sia karena para petani tidak mendapatkan imbalan atas hasil tanaman yang diberikannya pada Belanda. Sistem ini mendatangkan kritik habis-habisan, antara<sup>35</sup> lain oleh Edouward Douwes Dekker (*Multatuli*), lalu akhirnya sebagai jawabannya dikeluarkan kebijakan *Regerings Reglement* yang dalam Pasal 64 dinyatakan bahwa Gubernur Jenderal dilarang menjual tanah kecuali tanah sempit bagi perluasan kota dan industri dan boleh menyewakan tanah berdasarkan *Ordonnantie* (peraturan) kecuali tanah hak ulayat.

---

<sup>34</sup> *Loc, cit.*

<sup>42</sup> *Loc, cit.*

Kebijakan itu digunakan untuk membina tata hukum kolonial dalam mengontrol kekuasaan dan kewenangan raja dan aparat eksekutif atas daerah jajahan. Dalam Hukum Pertanahan Belanda di Indonesia, pelaksanaannya dimulai secara sah sejak tahun 1848 ketika diberlakukannya Undang-Undang Hukum Perdata Belanda (Nederlands Burgelijk Wetboek-BW) yang baru dan di Indonesia disebut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia (KUHP). Kodifikasi hukum berlangsung untuk pertama kali, BW berlaku khusus untuk golongan Eropa, kemudian berlaku juga untuk golongan Timur Asing (sejak tahun 1855), sedangkan untuk golongan Bumiputera berlaku hukum masing-masing (yakni hukum adat).

Mengenai pengaturan hukum adat terkait urusan keagrariaan, Ter Haar dan para muridnya yang belajar di Sekolah Tinggi Hukum di Jakarta (yang pada waktu itu bernama *Rechtshogeschool te Batavia*) mulai bekerja di lapangan untuk mencatat kaidah-kaidah sosial (adat) komunitas-komunitas dengan sanksi-sanksi. Van Vollenhoven telah menjelaskan sifat atau ciri khusus sebagai tandatanda pengenal Hukum Pertanahan dan Keagrariaan Adat Indonesia, yaitu:<sup>36</sup>

- a. Masyarakat hukum dengan pimpinan dan warganya dapat dengan bebas menggunakan dan mengusahakan semua tanah hutan belukar yang belum dikuasai seseorang dalam lingkungan masyarakat hukum untuk membukanya, mendirikan

---

<sup>43</sup> *Loc, cit.*

perkampungan atau desa, berburu, mengumpulkan hasil hutan, menggembala dan merumput;

- b. Orang asing hanya dapat melakukan hal-hal yang disebutkan sebelumnya setelah mendapatkan izin dari masyarakat hukum, karena setiap pelanggarannya dinyatakan sebagai suatu pelanggaran adat yang disebut “maling utan”;
- c. Setiap orang asing, tetapi kadang-kadang terhadap warga masyarakat hukum pun, diharuskan membayarkan uang pemasukan, untuk dapat memungut dan menikmati hasil tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat;
- d. Masyarakat hukum adat bertanggung jawab atas setiap pelanggaran hukum yang terjadi dalam wilayah masyarakat hukum adat;
- e. Masyarakat hukum adat tetap berhak menguasai dan mengawasi tanah-tanah pertanian dalam lingkungan masyarakat hukumnya; dan
- f. Tanah masyarakat hukum adat tidak boleh dijual lepaskan kepada pihak lain untuk selama-lamanya.

Berkat perjuangan Van Vollenhoven dan Ter Haar serta para penerusnya, pada zaman Hindia Belanda itu hukum negara yang diterapkan (oleh badan-badan yudisial pemerintah kolonial) menjadi tidak – atau tidak banyak – menyimpang dari hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Dalam praktiknya, pelanggaran demi

pelanggaran hukum dilakukan oleh pemerintah Belanda. Pemerintah acapkali mencabut hak milik tanah seseorang tanpa didasarkan ketentuan hukum karena penduduk pribumi tidak ditentukan sebagai pihak yang berhak atas hak milik dan ganti rugi atas tanah. Kemudian dengan semakin berkembangnya dominan ide liberalisme di bidang hukum, lahirlah Regeelings Reglement (RR) pada tahun 1854 yang dimaksudkan untuk membatasi dan mengontrol kekuasaan eksekutif yang berada di tangan para administrator kolonial.

Menurut ayat (3) dari Pasal 62 RR menyebutkan bahwa Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut peraturan yang harus ditetapkan dengan peraturan umum. Dalam hal ini tidak termasuk tanah-tanah yang dibuka oleh orang-orang Bumiputera, atau yang termasuk lingkungan suatu desa, baik sebagai tempat penggembalaan umum, maupun dengan sifat lain. Tujuan gerakan kaum liberal dalam bidang agraria ini adalah agar pemerintah memberikan pengakuan terhadap penguasaan tanah oleh pribumi sebagai hak milik mutlak (eigendom) untuk memungkinkan penjualan dan penyewaan, serta agar dengan asas domein pemerintah memberikan kesempatan kepada pengusaha swasta untuk dapat menyewa tanah jangka panjang dan murah (erfpacht). Sebagai upaya untuk memperbesar keuntungan para pengusaha dan pedagang Belanda dari kekayaan alam Indonesia, akhirnya pada 9 April 1870 pemerintah Belanda meloloskan Undang-Undang Agraria yang selanjutnya dikenal sebagai Agrarische Wet yang

diberlakukan untuk Jawa dan Madura serta untuk seluruh wilayah jajahan Hindia Belanda setelah lima tahun pembentukannya.<sup>37</sup> Agrarische Wet Staatsblad 1870 No. 55 berisi tiga pasal yang termaktub dalam Artikel 62 RR 1854 dan tambahan lima pasal baru. Selain itu, ada juga Agrarische Reglement (peraturan agraria) yang diterbitkan untuk mengatur hak milik pribumi di wilayah luar Jawa dan Madura.<sup>38</sup>

Pada ayat (4) Agrarische Wet 1870 disebutkan bahwa Gubernur Jenderal akan memberikan hak erfpacht selama 75 tahun. Kemudian perihal ketentuan pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan dan keputusan. Salah satu yang penting adalah Agrarisch Besluit (keputusan agraria) yang hanya berlaku di Jawa dan Madura, yang diundangkan dalam Staatsblad 1870 No. 118, di mana dalam Pasal 1 dinyatakan bahwa “...semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik mutlak (eigendom), adalah hak domein negara.” Domein negara artinya milik mutlak negara, biasa dikenal dengan Domein Verklaring.<sup>39</sup>

Rakyat Indonesia benar-benar berada pada masa ketidakadilan dengan terampas kemerdekaan dan haknya atas tanah mereka sendiri. Masa kolonial telah memperbudak rakyat sekaligus negara Indonesia untuk melayani kebutuhan orang-orang Belanda memperkaya diri dari hasil pertanian dan perkebunan

<sup>37</sup> Cornelis van Vollenhoven, *Orang Indonesia dan Tanahnya (De Indonesier en Zijn Ground)*, Yogyakarta: STPN Press, 2013, hlm. 16.

<sup>38</sup> Cornelis van Vollenhoven, *Op.Cit.*, hlm. 168.

<sup>39</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan ke-5, 2012, hlm. 48-49

Indonesia. Beberapa abad penjajahan kolonial itu telah menjadi bagian dari perjalanan hukum agraria yang sangat merugikan rakyat Indonesia. Memasuki masa Perang Dunia II antara blok barat dan blok timur, kedudukan Belanda mulai tergeser dan Indonesia jatuh di bawah kekuasaan penjajahan Jepang. Sejak tahun 1942 Jepang mengambil alih seluruh kekuasaan pemerintahan kolonial. Pemerintahan Jepang mengeluarkan kebijakan yang mentolerir dan mendorong rakyat untuk menggarap tanah-tanah perkebunan dan tanah terlantar yang menimbulkan persepsi bahwa rakyat bisa memperoleh kembali tanah mereka yang dulu digusur oleh pemerintah kolonial Belanda. Namun tetap saja para petani penghasil padi dikenakan kewajiban menyerahkan hasil produksinya kepada pemerintah sebagai semacam pajak.<sup>40</sup>

## 2. Periode Pasca Kemerdekaan

Dalam bidang keagrariaan selama masa penjajahan terdapat dualisme hukum agraria yang berlaku yakni berdasarkan hukum adat yang melahirkan tanah hak milik adat, tanah ulayat, tanah yayasan, tanah golongan dan sebagainya, serta berdasarkan hukum barat (kolonial) yang melahirkan tanah hak eigendom (hak milik), tanah hak opstal, tanah hak erfpacht, tanah hak gebruik (hak pakai), dan sebagainya. Terlepas dari penjajahan Jepang (1945), Indonesia mendapatkan kemerdekaannya. Para pemimpin bangsa mulai

---

<sup>40</sup> A. Ridwan Halim, *Hukum Agraria Dalam Tanya Jawab*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan ke-2 1988, hlm. 27.



memikirkan untuk melakukan pembangunan hukum baru yang terlepas dari ketidakadilan hukum kolonial termasuk hukum agraria kolonial.

Pengaturan hukum agraria menjadi salah satu hal yang difokuskan untuk diubah dalam upaya memperbaiki tatanan pengaturan hak agraria masyarakat Indonesia dari ketidakadilan hukum kolonial.

Beberapa peraturan yang dihasilkan antara lain terdapat Undang-Undang No. 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan, Undang-Undang No. 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-Peraturan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan, Undang-Undang No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir, dan Undang-Undang No. 7

Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria. Pemerintah Indonesia pun membentuk panitia Agraria yang mengalami beberapa kali pergantian, yakni Panitia Yogya (1948), Panitia Agraria Jakarta (1951), Panitia Suwahyo (1955), Rancangan Soenarjo (1958), dan Rancangan Soedjarwo (1960).

Pembentukan panitia tersebut diusung untuk menghasilkan sebuah hukum agraria yang berjiwa keindonesiaan. Setelah melalui proses selama 12 tahun, akhirnya terbitlah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (biasa disebut UUPA) yang disahkan dan diundangkan sebagai induk dari hukum agraria Indonesia. Dengan berlakunya UUPA, berarti telah

dicabut segala peraturan hukum agraria kolonial yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu:<sup>41</sup>

- a. "Agrarische Wet" (Staatsblad 1870 No. 55), sebagai yang termuat dalam pasal 51 "Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie" (Staatsblad 1925 No. 447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu;
- b. "Domienverklaring" tersebut dalam pasal 1 "Agrarisch Besluit " (Staatsblad 1870 No. 118); "Algemene Domienverklaring" tersebut dalam Staatsblad 1875 No. 119A; "Domienverklaring untuk Sumatera" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1874 No. 94f; "Domeinverklaring untuk keresidenan Menado" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1877 No. 55;
- c. Koninklijk Besluit tanggal 16 April 1872 No. 29 (Staatsblad 1872 No. 117) dan peraturan pelaksanaannya;
- d. Buku ke-II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hypotheek yang masih berlaku pada mulai berlakunya undang-undang ini;"Domienverklaring untuk residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1888 No.58.

---

<sup>41</sup> *Loc, cit.*

Salah satu dasar pertimbangan dalam merumuskan UUPA ini adalah bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong. Sebagai implementasi dari ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa negara sebagai penguasa bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia, maka dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA telah ditentukan bahwa hak menguasai dari negara yang dimaksud adalah memberi wewenang untuk:

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

Adapun tujuan dalam pembentukan UUPA ini dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (3), yakni bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur. Untuk menunjukkan kepemihakan terhadap rakyat dalam pengaturan UUPA ini, dapat dilihat dalam Pasal 11 dan 13. Dari berbagai ketentuan dasar tersebut, selanjutnya UUPA juga menentukan mengenai hak-hak masyarakat atas tanah yang dapat dibedakan menjadi:

- a. Hak milik (Pasal 20-27)
- b. Hak guna usaha (Pasal 28-34)
- c. Hak guna bangunan (Pasal 35-40)
- d. Hak pakai (Pasal 41-43)
- e. Hak sewa untuk bangunan (Pasal 44-45)
- f. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan (Pasal 46)
- g. Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara (Pasal 53) yakni hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara

Selain hak-hak yang disebutkan tersebut, terdapat hak-hak atas bagian lain dari tanah yakni terdiri dari hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan (Pasal 47) serta hak guna ruang angkasa (Pasal 48). Dengan pemberlakuan UUPA tersebut pemerintah mulai menata pembagian dan penguasaan struktur kepemilikan tanah Indonesia karena selama masa kolonial pola kepemilikan masyarakat atas tanah sangat tidak adil dan tidak teratur. Untuk menjalankan suatu redistribusi kepemilikan tanah, pemerintah membuat sebuah Undang-Undang No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang disebut sebagai Undang-Undang Landreform Indonesia. Sejak program ini berjalan pemerintah berhasil mendistribusikan sekitar 800.000 hektar tanah kepada 850.000 kepala keluarga. Mengingat kekhususan dari perkara-perkara yang terkait dengan program tersebut, pemerintah Soekarno membentuk badan peradilan tersendiri yaitu Pengadilan Landreform dengan dasar pembentukan Undang-Undang No. 21 Tahun 1964. Namun kegiatan landreform ini tidak berlangsung lama seiring bergantinya pemerintahan dari Soekarno ke Soeharto pada tahun 1965. Bahkan Pengadilan Landreform pun akhirnya dihapuskan dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan Landreform. Pemerintah baru ini mempunyai kebijakan yang sama sekali lain, sehingga untuk jangka waktu yang cukup lama UUPA masuk peti es, sedangkan kebutuhan agraria di sektor lain mendesak, maka lahirlah pada masa awal orde baru berbagai undang-undang

pokok lain yang kemudian membuat tumpang tindih dan rancunya masalah pertanahan.<sup>42</sup>

Kemudian untuk menarik minat para investor, pemerintah mulai membuat beberapa regulasi untuk membuka peluang eksplorasi tanah dan sumber daya alam di Indonesia. Sebagai langkah awal untuk memikat investor asing, tahun 1967 Undang-Undang Penanaman Modal Asing (UU PMA) diberlakukan, selanjutnya lahir Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan dan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan serta berbagai undang-undang sektoral lain tentang minyakgas dan pengairan. Kebijakan pemerintah orde baru ini lebih fokus hanya kepada pembangunan dengan penguasaan tanah secara besar-besaran oleh negara untuk dieksplorasi dan dieksploitasi oleh para investor yang bermodal besar, namun hak-hak dari masyarakat atas tanah jadi terlupakan. Ternyata undang-undang tersebut tidak menjadikan UUPA sebagai basisnya, regulasi-regulasi ini pun tumpang tindih dan inkonsisten satu sama lain. Selanjutnya dengan makin rumitnya masalah pertanahan dan makin besarnya keperluan akan ketertiban di dalam pengelolaan pertanahan, makin dirasakan keperluan akan adanya peraturan pelaksanaan UUPA yang menerapkan ketentuan lebih lanjut mengenai hak-hak atas tanah. Sebagai hak atas tanah yang

---

<sup>42</sup> Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir*, Diterbitkan bersama oleh: Konsorsium Pembaruan Agraria (Jaksel), Sajogyo Institute (Bogor), AKATIGA (Badnung), Edisi Baru, 2009, hlm. 86-87.



masa berlakunya terbatas untuk jangka waktu tertentu (hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai), hak-hak tersebut memerlukan kejelasan mengenai beberapa hal antara lain mengenai persyaratan perolehannya, kewenangan dan kewajiban pemegangnya, dan status tanah dan benda-benda di atasnya sesudah hak itu habis jangka waktunya. Kejelasan itu sangat diperlukan untuk memberikan beberapa kepastian hukum, baik kepada pemegang hak, kepada pemerintah sebagai pelaksana UUPA, maupun kepada pihak ketiga

Beberapa peraturan pun mulai dibentuk untuk mengatur pelaksanaan perundang-undangan tentang pertanahan sebagai objek dasar agraria seperti Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria / BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Peraturan Menteri Negara Agraria / BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Perolehan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Peraturan BPN No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah, dan sebagainya. Perjalanan UUPA selanjutnya terus diiringi dengan penerbitan perundang-undangan yang merupakan perluasan dari urusan keagrariaan di Indonesia, antara lain:

- a. Terkait pertanahan.
- 1) Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya,
  - 2) Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas tanah dan Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah,
  - 3) Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan,
  - 4) Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- b. Terkait pertanian
- Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan,
- c. Terkait perkebunan
- Undang-Undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan,
- d. Terkait perikanan
- 1) Undang-Undang No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia,
  - 2) Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan,
- e. Terkait pertambangan

- 1) Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan,
  - 2) Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi,
  - 3) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara,
- f. Terkait kehutanan  
Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan,
- g. Terkait pembangunan
- a. Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman,
  - b. Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil,
  - c. Undang-Undang No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara

### C. **Hukum Tanah Dalam Hukum Positif Indonesia**

Begitu beragam hukum yang menjadi cakupan dari hukum agraria. Setiap pengaturan tersebut harus saling berkesinambungan karena pengaturan yang satu akan mempengaruhi pengaturan yang lainnya disebabkan kesamaan objek dasar pengaturan, yaitu tanah. Harus disadari bahwa bagaimanapun hukum merupakan suatu sistem, yang keseluruhannya tidak lepas dari nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Untuk itu, pengembangan suatu bidang hukum (yang dikatakan netral sekalipun) juga akan berpengaruh

kepada bidang-bidang hukum lainnya. Misalnya, peraturan di bidang penanaman modal mempunyai keterkaitan dengan masalah hukum pertanahan, yang di Indonesia belum dapat disebut sebagai bidang yang netral. Meskipun hukum agraria tidak hanya membahas tanah, tapi umumnya perihal agraria ini lebih sering ditekankan pada unsur pertanahannya. Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagai tempat berpijak di bumi ini menjadi kebutuhan dasar dalam kehidupan manusia sebagai makhluk hidup. Setiap kegiatan sehari-hari selalu dilakukan di atas tanah, baik dengan menempatnya untuk bangunan dan jalanan sampai dengan mengolahnya untuk menghasilkan sesuatu yang bermanfaat. Pada kondisi tersebut, hukum agraria memiliki peran dalam pengaturan pelaksanaan norma-norma hukum pertanahan, tentang penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai benda tidak tetap yang melahirkan hak perorangan untuk menikmati hasil tanah baik oleh masyarakat maupun orang pribadi, maka haknya pun disebut hak agraria. Di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia yang bercorak agraris, tanah memberikan warna tersendiri bagi struktur masyarakatnya, seperti pernyataan seorang pakar:<sup>43</sup>

Bukan saja karena kehidupan mayoritas penduduknya ditopang oleh tanah, tetapi dengan tanah itu pula kesadaran mereka terwujudkan, baik dalam bentuk kerja produktif maupun bentuk-bentuk kesenian serta kebudayaan lainnya. Secara singkat, seluruh bangunan pandangan hidup yang memberi arah bagi proses kemasyarakatan, bertolak dari dialektika kesadaran manusiawi dengan tanahnya.

---

<sup>43</sup> Gunawan Wiradi, *Op, Cit*, hlm. 3.

Pembicaraan mengenai hukum agraria ini tidak dapat dilepaskan dari hubungannya dengan hukum tanah dan hukum terkait benda-benda lain yang melekat bersama tanah (air, sumber daya alam, dan ruang angkasa). Walaupun banyak unsur pertanahan dalam agraria, namun cakupan hukum agraria sendiri sangat luas jika dibatasi hanya pada pertanahan. Pengaturan hukum agraria ini harus selalu dilihat secara menyeluruh, yakni mencakup urusan kepemilikan, penggunaan, atau penguasaan atas tanah dan segala sesuatu yang berada di atas tanah maupun yang terkandung di dalamnya.

Kedudukan tanah tersebut menjadi fokus terbesar yang akan sangat berpengaruh dalam hukum agraria karena ruang lingkup hukum agraria melekat dengan unsur tanah. Hukum tanah dan hukum agraria pun akan berjalan beriringan karena memiliki objek pengaturan yang sama (tanah), maka pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah perlu menjadi perhatian besar dalam pengaturan hukum agraria. Tanah memiliki hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional, yaitu:<sup>44</sup>

- a. Hak bangsa Indonesia atas tanah;
- b. Hak menguasai dari negara atas tanah;
- c. Hak ulayat masyarakat hukum adat
- d. Hak perseorangan atas tanah; meliputi hak-hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak jaminan atas tanah (hak tanggungan).

---

<sup>44</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia : Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1994, hlm. 195.

Berdasarkan pembagian hak tersebut, diperlukan sebuah wujud pengaturan yang akan menjadi pedoman dalam menggunakan hak-hak penguasaan atas tanah. Lalu hadirilah hukum tanah yang merupakan keseluruhan peraturan-peraturan hukum, baik tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan yang kongkrit dengan tanah.

Sebagai bagian dari hukum agraria, pengaturan hukum tanah harus disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dari hukum agraria. Sebagaimana ketentuan-ketentuan hukum tanah yang tertulis bersumber pada UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang secara khusus berkaitan dengan tanah sebagai sumber hukum utamanya, sedangkan ketentuan hukum tanah yang tidak tertulis bersumber pada hukum adat tentang tanah dari yurisprudensi tentang tanah sebagai sumber hukum pelengkapannya.

Hukum tanah yang dalam UUPA menganut konsep pemisahan hak atas tanah menggunakan asas hukum adat yaitu asas pemisahan horizontal, di mana tanah terpisah dari segala sesuatu yang melekat pada tanah, atau pemilik atas tanah terlepas dari benda yang terdapat di atas tanah, sehingga pemilik hak atas tanah berbeda dengan pemilik hak atas benda tersebut. Selanjutnya, Imam Sudyat menjelaskan asas pemisahan horizontal dalam hukum adat ini terlihat jelas dalam hak numpang yang menunjukkan bahwa dalam menumpang itu orang tidak ada sangkut pautnya dengan tanah tersebut, bahwa orang itu tinggal dalam rumah di atas tanah, terlepas dari tanah



meskipun ia mempunyai rumah di situ, terlihat pula bahwa pohon-pohon dapat dijual dan digadaikan tersendiri terlepas dari tanahnya.<sup>45</sup>

Sayangnya, Maria S.W. Sumardjono menyebut UUPA mengalami degradasi. Pelbagai undang-undang sektoral di bidang sumber daya alam yang berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 tapi tanpa merujuk UUPA. Menurut Maria, sudah banyak terbit peraturan pelaksana UUPA namun dua masalah mendasar masih tersisa, yakni belum tersedia cetak biru (blue print) kebijakan pertanahan yang komprehensif dan arah serta strategi penyempurnaan UUPA belum jelas.<sup>46</sup>

Hal itulah yang menjadi faktor pemacu timbulnya konflik agraria di asyarakat Indonesia. Oleh karena itu, perkembangan hukum agraria di Indonesia harus selalu diperhatikan dan diperbaiki untuk mencapai keadilan atas hak agraria bagi seluruh masyarakat Indonesia, sekaligus dalam rangka mewujudkan “reforma agraria” yang merupakan amanat dari TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA). Dengan demikian, kepastian hukum atas hak agraria setiap warga masyarakat Indonesia dapat diwujudkan dalam rangka menuju kesejahteraan rakyat Indonesia.

---

<sup>45</sup>Urip Santoso, *Op, Cit*, hlm. 11.

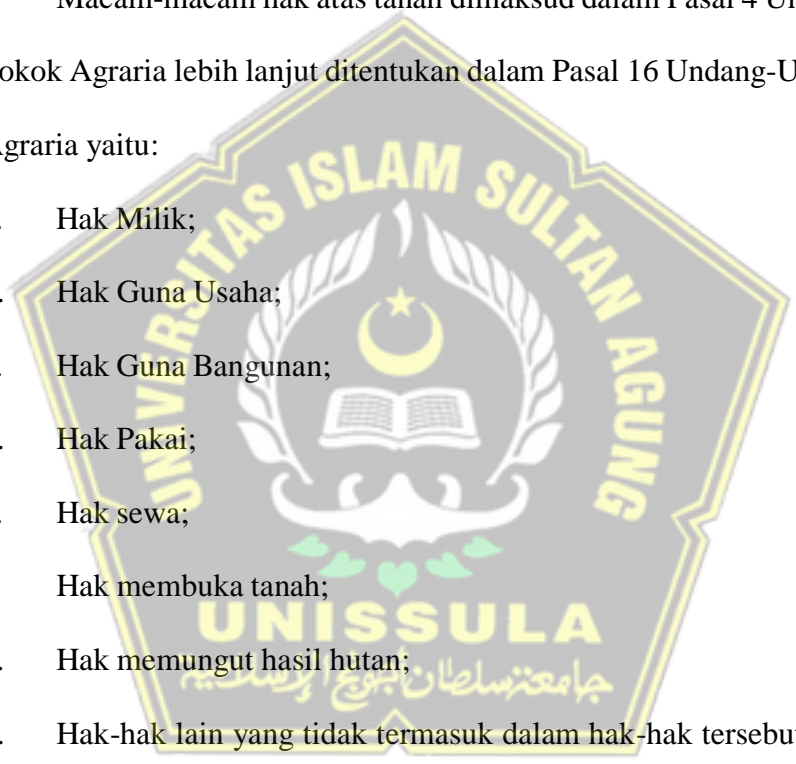
<sup>46</sup>Reforma agraria adalah restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah). Tujuannya untuk mengubah susunan masyarakat feodalisme dan kolonialisme, menjadi susunan masyarakat yang adil dan merata. <http://skpm.fema.ipb.ac.id/spd/?p=428> (diakses pada tanggal 15 Juni 2020)

#### D. Macam-Macam Hak Tanah

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menguraikan bahwa :

Atas dasar hak menguasai dari Negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Macam-macam hak atas tanah dimaksud dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria lebih lanjut ditentukan dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu:

- 
- a. Hak Milik;
  - b. Hak Guna Usaha;
  - c. Hak Guna Bangunan;
  - d. Hak Pakai;
  - e. Hak sewa;
  - f. Hak membuka tanah;
  - g. Hak memungut hasil hutan;
  - h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara, sebagaimana disebut dalam Pasal 53 UUPA berisi tentang hak-hak atas tanah yang bersifat sementara yaitu:
    - 1) Hak Gadai;
    - 2) Hak Usaha Bagi Hasil;
    - 3) Hak Menumpang;
    - 4) Hak Sewa Tanah Pertanian.

Pengelompokan hak-hak atas tanah dalam dua kelompok, yaitu hak-hak atas tanah primer dan hak-hak atas tanah sekunder:

1. Hak-hak atas tanah primer adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara, antara lain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara.
2. Hak atas tanah sekunder adalah yang bersumber dari hak pihak lain, antara lain : Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa.<sup>47</sup>

Macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada instansi pemerintah dan instansi pemerintah apapun yang boleh mempunyai hak tersebut adalah sebagai berikut:

a. Hak Milik

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 hak milik dapat diberikan kepada bank milik pemerintah.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD untuk perusahaan perkebunan, perikanan dan peternakan.

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD untuk mendirikan bangunan gedung.

---

<sup>47</sup> Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara Seri Hukum Pertanahan II Sertifikat Dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm. 1.

d. Hak Pakai

Hak Pakai untuk Instansi Pemerintah ada dua macam yaitu:

- 1) Hak pakai yang berlaku terus-menerus selama dipergunakan, dapat diberikan kepada Departemen/Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah Otonom, jika tanahnya dipakai sendiri.
- 2) Hak Pakai selama jangka waktu 25 tahun, dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD, jika tanahnya dipakai sendiri untuk penggunaan non pertanian dan tidak untuk mendirikan bangunan gedung.

e. Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan dapat diberikan kepada Departemen/Lembaga Negara, BUMN, Pemerintah Daerah Otonom dan BUMD, jika tanah asetynya itu dimaksudkan selain untuk dipergunakan sendiri.

**E. Hak Guna Bangunan Dalam Hukum Positif Indonesia**

Bentuk hak-hak atas tanah dalam UUPA diatur dalam ketentuan Pasal 16 ayat (1) dinyatakan bahwa hak atas tanah sebagai mana yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) terdiri dari :

- a. Hak milik;
- b. Hak guna usaha;
- c. Hak guna bangunan;
- d. Hak pakai;
- e. Hak sewa;
- f. Hak membuka tanah;

- g. Hak memungut hasil hutan; h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Pasal 16 ayat (2) selanjutnya ditentukan ketentuan mengenai hak-hak atas air dan ruang angkasa sesuai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) ialah Hak Guna Air, Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan, dan Hak Guna Ruang Angkasa.

Berdasarkan Pasal 16 ayat (1) huruf c di atas, penulis berpandangan bahwa Hak Guna Bangunan merupakan salah satu jenis hak atas tanah yang telah diakui eksistensinya dalam Hukum Agraria Indonesia. Hak-hak atas tanah dari segi asal tanahnya dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu :

- a. Hak atas tanah yang bersifat primer adalah hak atas tanah yang berasal dari Tanah Negara. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atas Tanah Negara, Hak Pakai atas Tanah Negara;
- b. Hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas tanah Hak Milik, Hak Sewa untuk bangunan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Makna yang terdapat di dalam perbedaan hak-hak atas tanah dari segi asal tanahnya berdasarkan penjelasan di atas adalah hak atas tanah yang bersifat primer adalah hak atas tanah yang murni berasal dari Tanah Negara dan hak atas tanah bersifat sekunder adalah hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Hak Guna Bangunan memiliki beberapa konsep yang secara spesifik dibawah ini akan dijelaskan secara lebih lanjut:

a. Pengertian Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan menurut ketentuan Pasal 35 UUPA ditentukan sebagai berikut:

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

UUPA dalam substansinya yang mengatur tentang Hak Guna Bangunan diatur dalam ketentuan Pasal 35 sampai dengan Pasal 40. Berdasarkan ketentuan Pasal 50 ayat (2) UUPA mengenai Hak Guna Bangunan secara lebih lanjut diatur dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud disini adalah Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah yang diatur dalam ketentuan Pasal 19 sampai



dengan Pasal 38 serta Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah.

b. Terjadinya Hak Guna Bangunan

Pasal 37 UUPA menegaskan bahwa Hak Guna Bangunan terjadi pada tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah berdasarkan ketentuan Pasal 21 menyatakan bahwa terjadinya Hak Guna Bangunan (HGB) berdasarkan asal tanahnya dapat dibedakan dan dijelaskan sebagai berikut :

(a) Hak Guna Bangunan atas Tanah negara.

Hak Guna Bangunan ini terjadi dengan keputusan pemberian hak yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Pasal 9 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah. Hak Guna Bangunan ini terjadi sejak keputusan pemberian Hak Guna Bangunan tersebut didaftarkan oleh pemohon kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah. Sebagai tanda bukti haknya diterbitkan sertifikat. Hal ini diatur dalam Pasal 22 dan Pasal 23

Peraturan Pemerintah No.40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah.

(b) Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Pengelolaan.

Hak Guna Bangunan ini terjadi dengan keputusan pemberian hak atas usul pemegang Hak Pengelolaan yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Pasal 4 Permen Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan yang kemudian diubah dengan Pasal 9 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah.

Hak Guna Bangunan ini terjadi sejak keputusan pemberian Hak Guna Bangunan tersebut didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah. Sebagai tanda bukti haknya, diterbitkan sertifikat Hak Guna Bangunan. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 22 dan Pasal 23 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah.

(c) Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Milik.

Hak Guna Bangunan ini terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Akta PPAT ini wajib didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 24 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah. Bentuk akta PPAT ini dimuat dalam Lampiran Permen Agraria/Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997.

Hak Guna Bangunan memiliki jangka waktu yang berbeda-beda sesuai dengan asal tanahnya. Dasar hukum pengaturan jangka waktu Hak Guna Bangunan diatur dalam ketentuan Pasal 26 sampai dengan Pasal 29 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas yaitu:

- 1) Hak Guna Bangunan atas Tanah Negara.

Hak Guna Bangunan atas Tanah Negara berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 Tahun, dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun. Permohonan perpanjangan jangka waktu atau

pembaharuan Hak Guna Bangunan ini diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut atau perpanjangannya. Perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Guna Bangunan dicatat dalam Buku Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

Syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pemegang Hak Guna Bangunan untuk perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Guna Bangunan adalah :

- a) Tanahnya masih digunakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut;
- b) Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c) Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- d) Tanah tersebut masih sesuai dengan rencana tata ruang wilayah (rtrw) yang bersangkutan.

## 2) Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Pengelolaan.

Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama

30 tahun. Perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Guna Bangunan ini dilakukan atas permohonan pemegang Hak Guna Bangunan setelah mendapat persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan. Permohonan perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Guna Bangunan dilakukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut atau perpanjangannya. Perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan Hak Guna Bangunan dicatat dalam Buku Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

3) Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Milik.

Hak Guna Bangunan ini berjangka waktu paling lama 30 tahun dan tidak ada perpanjangan waktu. Namun atas kesepakatan pemilik tanah dengan pemegang Hak Guna Bangunan dapat diperbaharui dengan pemberian Hak Guna Bangunan baru dengan akta yang dibuat oleh PPAT dan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Jaminan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan untuk kepentingan penanaman modal, permintaan perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan dapat dilakukan sekaligus dengan uang pemasukan yang ditentukan untuk itu pada saat pertama kali mengajukan permohonan Hak Guna Bangunan. Dalam

hal uang pemasukan telah diabayar sekaligus untuk perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan maka pemohon yang akan memperpanjang Hak Guna Bangunan hanya akan dikenai biaya administrasi. Persetujuan untuk memberikan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan dan perincian uang pemasukan dicantumkan dalam keputusan pemberian Hak Guna Bangunan. Hal ini diatur di dalam ketentuan Pasal 28 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah.

c. Subyek Pemegang Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan subjeknya menurut Pasal 36 UUPA jo. Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah adalah :

- (a) Warga Negara Indonesia;
- (b) Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Badan Hukum Indonesia).

Subjek Hak Guna Bangunan apabila tidak memenuhi syarat sebagai Warga Negara Indonesia atau Badan Hukum Indonesia, maka dalam waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan Hak Guna Bangunan tersebut kepada pihak lain yang memenuhi



syarat. Bila hal ini tidak dilakukan maka Hak Guna Bangunannya hapus karena hukum dan tanahnya menjadi Tanah Negara.

d. Kewajiban Pemegang Hak Guna Bangunan

Kewajiban pemegang Hak Guna Bangunan berdasarkan ketentuan Pasal 30 dan 31 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas dinyatakan bahwa :

- a. Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
- b. Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagai-mana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya;
- c. Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- d. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan kepada Negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah Hak Guna Bangunan itu hapus;
- e. Menyerahkan sertifikat Hak Guna Bangunan yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Substansi Pasal 31 tentang kewajiban pemegang Hak Guna Bangunan dinyatakan bahwa :

Jika tanah Hak Guna Bangunan karena keadaan geografis atau lingkungan atau sebab-sebab lain letaknya sedemikian rupa sehingga mengurung atau menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum atau jalan air, pemegang Hak Guna Bangunan wajib memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung itu.

Hak pemegang Hak Guna Bangunan berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah dinyatakan bahwa :

Pemegang Hak Guna Bangunan berhak menguasai dan mempergunakan tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan selama waktu tertentu untuk mendirikan dan mempunyai bangunan untuk keperluan pribadi atau usahanya serta untuk mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain dan membebaninya.

#### **F. Hak Pengelolaan**

Hak Pengelolaan dalam bahasa Belanda yang dikenal dengan *Beheersrecht* yang pada saat itu diartikan dengan Hak Penguasaan. Pengertian hak pengelolaan oleh para ahli, sering ditinjau dari sisi makna serta dari sisi substansi yang ditetapkan dalam sebuah aturan perundang-undangan atas keberadaan hak pengelolaan. Maria S.W. Sumardjono juga menyatakan bahwa “hak pengelolaan berbicara hak menguasai negara yang dalam hal kewenangan pelaksanaan diberikan atau dilimpahkan kepada pemegang haknya”<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup>A.P.Parlindungan, 2015, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 5.

Hak Pengelolaan menurut R. Atang Ranoemihardja sebagaimana dikutip dari Satrio Wicaksono bahwa “hak atas tanah yang dalam hal ini dikuasai negara, hanya dapat diserahkan kewenangan pelaksanaannya kepada badan hukum atau pemerintah daerah yang mana dapat dipergunakan untuk kepentingan usahannya sendiri maupun bagi kepentingan pihak ketiga”. Hak Pengelolaan bersifat alternatif dimana obyeknya jelas merupakan tanah yang dikuasai oleh negara. Ramli Zein sebagaimana dikutip dari Irawan Soerodjo memberikan pendapat berbeda mengenai sifat Hak Pengelolaan yakni “bersifat kumulatif artinya bahwa tanah dikuasai oleh negara” dan akan diserahkan dengan hak pengelolaan kepada suatu badan usaha milik negara (BUMN), dimana tanah tersebut selain akan berguna dalam hal pelaksanaan tugas juga dapat diserahkan bagiannya dengan suatu jenis hak yang telah ditentukan terhadap subjek ketiga.<sup>49</sup>

Hak Pengelolaan sendiri sangat erat hubungannya dengan Hak Menguasai dari Negara, yang kemudian dapat disimpulkan pengertian Hak Pengelolaan adalah Kewenangan pelaksanaan terhadap hak atas tanah yang dikuasai negara. Dalam hal ini yang artinya bahwa kata dikuasai bukanlah menjelaskan negara memilikinya secara sendiri, namun negara bertugas guna mengelola hak atas tanah yang telah dikuasai langsung oleh negara dengan pendelegasian pelaksanaan wewenang tersebut hanya kepada badan hukum pemerintah atau pemerintah daerah. Hal tersebut baik untuk kepentingan

---

<sup>49</sup>Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak EkonoMo Sosial Dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 213.

instansi itu sendiri maupun penyerahan kepada pihak ketiga yang mana tetap tunduk pada ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

#### **G. Penjelasan Mengenai Perlindungan Hukum**

Kehadiran hukum dalam masyarakat adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang biasa bertentangan antara satu sama lain. Maka dari itu, hukum harus bisa mengintegrasikannya sehingga benturan Istilah “hukum” dalam bahasa Inggris dapat disebut sebagai *law* atau *legal*.

Dalam subbab ini akan dibahas pengertian hukum ditinjau dari sisi terminologi kebahasaan yang merujuk pada pengertian dalam beberapa kamus serta pengertian hukum yang merujuk pada beberapa pendapat ataupun teori yang disampaikan oleh pakar. Pembahasan mengenai hukum disini tidak bermaksud untuk membuat suatu batasan yang pasti mengenai arti hukum karena menurut Immanuel Kant pengertian atau arti hukum adalah hal yang masih sulit dicari karena luasnya ruang lingkup dan berbagai macam bidang yang dijadikan sumber ditemukannya hukum. Benturan kepentingan itu dapat ditekan seminimal mungkin.

Pengertian terminologi hukum dalam Bahasa Indonesia menurut KBBI adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa ataupun pemerintah, undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat, patokan atau kaidah tentang peristiwa alam tertentu, keputusan atau pertimbangan yang ditetapkan oleh hakim dalam pengadilan, atau vonis.

Pendapat mengenai pengertian untuk memahami arti hukum yang dinyatakan oleh R. Soeroso, bahwa hukum adalah himpunan peraturan yang dibuat oleh yang berwenang dengan tujuan untuk mengatur tata kehidupan bermasyarakat yang mempunyai ciri memerintah dan melarang serta mempunyai sifat memaksa dengan menjatuhkan sanksi hukuman bagi yang melanggarnya.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja pengertian hukum yang memadai harus tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaedah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga atau institusi dalam proses yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.

Menurut J.C.T. Simorangkir dan Woerjono Sastropranoto hukum adalah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib.

Menurut Soedjono Dirdjosisworo bahwa pengertian hukum dapat dilihat dari delapan arti, yaitu hukum dalam arti penguasa, hukum dalam arti para petugas, hukum dalam arti sikap tindakan, hukum dalam arti sistem kaidah, hukum dalam arti jalinan nilai, hukum dalam arti tata hukum, hukum dalam arti ilmu hukum, hukum dalam arti disiplin hukum. Beberapa arti hukum dari berbagai macam sudut pandang yang dikemukakan oleh Soedjono Dirdjosisworo menggambarkan bahwa hukum tidak semata-mata peraturan perundang-undangan tertulis dan aparat penegak hukum seperti yang selama

ini dipahami oleh masyarakat umum yang tidak tahu tentang hukum. Tetapi hukum juga meliputi hal-hal yang sebenarnya sudah hidup dalam pergaulan masyarakat.<sup>50</sup>

Dalam hal memahami hukum ada konsep konstruksi hukum. Terdapat tiga jenis atau tiga macam konstruksi hukum yaitu, pertama, konstruksi hukum dengan cara memperlawankan. Maksudnya adalah menafsirkan hukum antara aturan-aturan dalam peraturan perundang-undangan dengan kasus atau masalah yang dihadapi. Kedua, konstruksi hukum yang mempersempit adalah membatasi proses penafsiran hukum yang ada di peraturan perundang-undangan dengan keadaan yang sebenarnya. Ketiga, konstruksi hukum yang memperluas yaitu konstruksi yang menafsirkan hukum dengan cara memperluas makna yang dihadapi sehingga suatu masalah dapat dijerat dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah ilmu pengetahuan normatif dan bukan ilmu alam.<sup>51</sup> Lebih lanjut Hans Kelsen menjelaskan bahwa hukum merupakan teknik sosial untuk mengatur perilaku masyarakat.<sup>52</sup>

Secara kebahasaan, kata perlindungan dalam bahas Inggris disebut dengan *protection*. Istilah perlindungan menurut KBBI dapat disamakan dengan istilah proteksi, yang artinya adalah proses atau perbuatan

---

<sup>50</sup> Soedjono Dirdjosisworo, Pengantar Ilmu Hukum, ( Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 25-43.

<sup>51</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 12.

<sup>52</sup> Hans Kelsen, Dasar-Dasar Hukum Normatif, (Jakarta: Nusamedia, 2009), hlm. 343



memperlindungi, sedangkan menurut *Black's Law Dictionary*, *protection* adalah *the act of protecting*.<sup>53</sup>

Secara umum, perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya, sesuatu itu bisa saja berupa kepentingan maupun benda atau barang. Selain itu perlindungan juga mengandung makna pengayoman yang diberikan oleh seseorang terhadap orang yang lebih lemah. Dengan demikian, perlindungan hukum dapat diartikan dengan segala upaya pemerintah untuk menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada warga negaranya agar hak-haknya sebagai seorang warganegara tidak dilanggar, dan bagi yang melanggarnya akan dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan yang berlaku.<sup>54</sup>

Pengertian perlindungan adalah tempat berlindung, hal (perbuatan dan sebagainya) memperlindungi. Dalam KBBI yang dimaksud dengan perlindungan adalah cara, proses, dan perbuatan melindungi. Sedangkan hukum adalah peraturan yang dibuat oleh pemerintah atau yang data berlaku bagi semua orang dalam masyarakat (negara).

Pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran

---

<sup>53</sup> Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, ninth edition, (St. Paul: West, 2009), hlm1343.

<sup>54</sup> Pemegang Paten Perlu Perlindungan Hukum", *Republika*, 24 Mei 2004

dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.<sup>55</sup>

Adapun pendapat yang dikutip dari beberapa ahli mengenai perlindungan hukum sebagai berikut:

- a. Menurut Satjipto Rahardjo perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.<sup>56</sup>
- b. Menurut Setiono perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.<sup>57</sup>
- c. Menurut Muchsin perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara sesama manusia.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> Rahayu, 2009, Pengangkutan Orang, etd.eprints.ums.ac.id. Peraturan Pemerintah RI, Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Tatacara Perlindungan Korban dan Saksi Dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat Undang-Undang RI, Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

<sup>56</sup> Satjipto Rahardjo, Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia, (Jakarta: Kompas, 2003), hlm. 121.

<sup>57</sup> Setiono, "Rule of Law", (Surakarta: Disertasi S2 Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, 2004), hlm.3

<sup>58</sup> Muchsin, Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia, (Surakarta: Disertasi S2 Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, 2003), hlm. 14

d. Menurut Hetty Hasanah perlindungan hukum yaitu merupakan segala upaya yang dapat menjamin adanya kepastian hukum, sehingga dapat memberikan perlindungan hukum kepada pihak-pihak yang bersangkutan atau yang melakukan tindakan hukum.<sup>59</sup>

Kemudian Perlindungan hukum menurut Islam yaitu berkaitan dengan konsep perlindungan Hak Asasi Manusia yang berlandaskan pada perintah Allah SWT. Konsep HAM dalam Islam adalah termasuk konsep HAM tertua di dunia, betapa tidak, sebelum lahirnya konsep HAM barat pada era *renaissance*, Islam telah mengenal konsep HAM terlebih dahulu. Hal ini dapat dibuktikan secara terminologis, Hak Asasi Manusia pada dasarnya juga diambil dari bahasa Arab sejak kelahiran Islam di muka bumi sekitar 17 Ramadhan 11 SH, adapun secara terminologi HAM terbagi kata *haqq* atau *yahiqqu* atau *haqqaan* dan *Asasiy* atau *yaussu* atau *asasaan*, *haqq* atau *yahiqqu* atau *haqqaan* sendiri memiliki arti benar, pasti, nyata, tetap, dan wajib. Sementara *Asasiy* ialah membangun, mendirikan, pangkal, asal, asas, dasar, dan melekatkan.

Konsep HAM dalam Islam sendiri pada dasarnya terdapat dalam kajian-kajian *fiqh* tentang HAM. Menurut *fiqh*, manusia sejak lahir telah memiliki status yang disebut dengan *Muhtaram*, yang berarti dihargai eksistensinya sebagai makhluk Allah dan untuk itu dilarang bagi setiap makhluk untuk menganiaya apalagi membunuh manusia. Sehingga manusia memiliki status

---

<sup>59</sup>Hetty Hasanah, "Perlindungan Konsumen dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumen atas Kendaraan Bermotor dengan Fidusia", artikel diakses pada 1 Juni 2015 dari <http://jurnal.unikom.ac.id/vol3/perlindungan.html>.

insaniah yang bermartabat tinggi, dimana manusia memiliki derajat yang tinggi dari makhluk Ciptaan Allah SWT lainnya. Oleh sebab itu HAM Islam bertujuan melindungi berbagai macam kehormatan dan martabat manusia melalui konsep yang disebut dengan *dharuyaiyah al-khams* yang menyatakan dengan tegas bahwa perlindungan HAM hanya akan tercapai bila terdapat perlindungan terhadap jiwa, perlindungan terhadap keyakinan atau agama, perlindungan terhadap akal dan pikiran, perlindungan terhadap harta benda atau hak milik, dan perlindungan terhadap keturunan.<sup>60</sup>

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyetarakan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia. Sejalan dengan itu, Muchsin juga menyatakan perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

a. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundangundangan dengan maksud untuk mencegah suatu

---

<sup>60</sup> Mujaid Kumkelo, Moh. Anash Kolish, dan Fiqh Vredian Aulia Ali, *Fiqh HAM, Ortodoksi dan Liberalisme Hak Asasi Manusia Dalam Islam*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 31.

pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban

b. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa sarana perlindungan Hukum ada dua macam, yaitu :

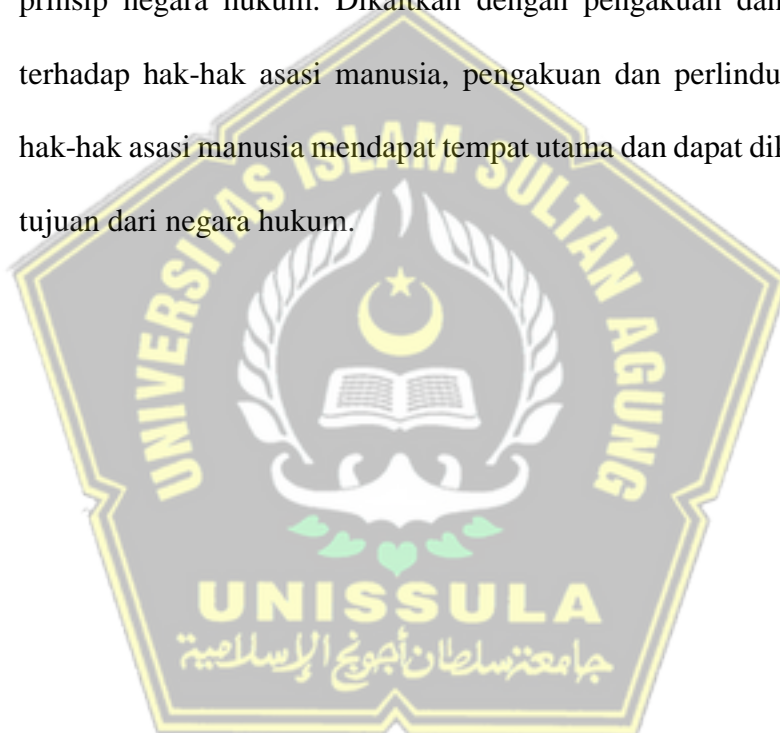
a. Sarana Perlindungan Hukum Preventif

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

b. Sarana Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah

bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.





## BAB III

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Regulasi Peran Dan Tanggungjawab BPN Dalam Melindungi Pemegang Hak Milik Atas Tanah Di Atas HPL Yang Terjadi Di Kota Batam

##### 1. Hak Pengelolaan Dalam Hukum Positif Indonesia

###### a. Pengertian Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional tidak disebutkan dalam UUPA, namun tersirat dalam Penjelasan Umum, bahwa :

“Kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas, Negara dapat memberikan tanah yang demikian (yang dimaksudkan adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain) kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 Ayat (4))”.

Sedangkan pengertian dari Hak Pengelolaan sendiri termuat dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1999, yaitu “Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.”

### **b. Subjek Hak Pengelolaan**

Dalam Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1999 disebut tentang kepada siapa saja Hak engelolaan dapat diberikan. Hak Pengelolan dapat diberikan kepada :

- a) Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;
- b) Badan Usaha Milik Negara;
- c) Badan Usaha Milik Daerah;
- d) PT. Persero;
- e) Badan Otorita;
- f) Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah, sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah dapat diberikan Hak Pengelolaan.

### **c. Objek Hak Pengelolaan**

Dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa :

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 dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Dengan berpedoman pada Pasal 4 ayat (1) UUPA tersebut, maka objek dari hak pengelolaan seperti juga hak-hak atas tanah lainnya, dalah tanah yang dikuasai oleh negara. Penjelasan umum II angka (2) UUPA menyatakan bahwa :

Kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya, hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu badan penguasa (departemen, jawatan atau daerah swatantra) untuk diperlukan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa objek hak pengelolaan adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Kesimpulan yang sama juga akan diperoleh, apabila ditelusuri sejarah hak pengelolaan yang berasal dari hak penguasaan tanah negara yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953.

**d. Pendaftaran Hak Pengelolaan**

Tata Cara pemberian Hak pengelolaan diatur dalam Pasal 67 dan Pasal 71 Permenag/KBPN No 9/1999. Secara garis besar proses pemberian Hak pengelolaan diawali dengan permohonan tertulis yang berisi tentang keterangan mengenai pemohon, keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data fisik dan data yuridis dan keterangan lain yang dianggap perlu. permohonan diajukan kepada Menteri (dalam hal ini Kepala BPN) melalui kepala Kantor Pertanahan setempat yang akan memeriksa kelengkapan data yuridis dan data fisik untuk dapat diproses lebih lanjut. Bila tanah yang dimohon belum ada surat ukurnya,

dilakukan pengukuran dan selanjutnya kelengkapan berkas permohonan disampaikan oleh Kepala Kantor pertanahan kepada Kepala Kantor Wilayah. Setelah permohonan memenuhi syarat, Kepala Kantor Wilayah menyampaikan berkas permohonan kepada Menteri (Kepala BPN).<sup>61</sup>

Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan pelaksanaan PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, dalam SK pemberian Hak pengelolaan dicantumkan persyaratan yang harus dipenuhi antara lain tentang kewajiban untuk mendaftarkan tanah. Sertipikat Hak pengelolaan ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan.

## **2. Implementasi Pelaksanaan Pemberian Hak Pengelolaan**

Pemegang Hak Pengelolaan berwenang untuk menyerahkan bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga. Pejabat yang berwenang untuk memberikan Keputusan mengenai pemberian Hak Guna Bangunan menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 diatur mengenai prosedur dan persyaratan untuk mendapatkan hak atas tanah bagi pihak ketiga. Persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemohon

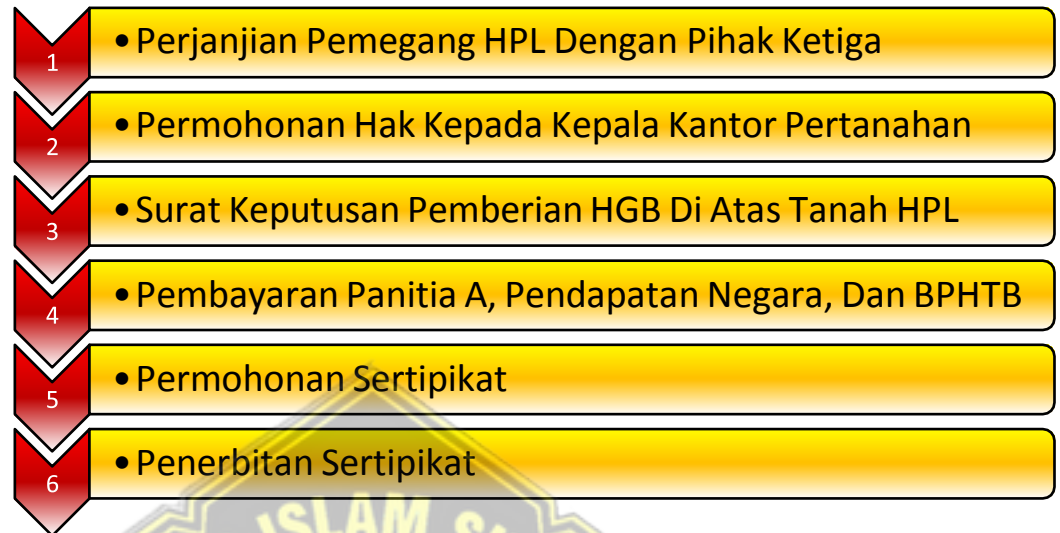
---

<sup>61</sup> Maria S.W. Sumardjono, Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya Kompas Jakarta, 2007, hlm. 207.

adalah identitas pemohon, untuk perorangan dengan KTP dan untuk Badan Hukum dengan memakai KTP pemohon atau kuasanya berikut Akta Pendiannya. Persyaratan yuridis yang harus dipenuhi adalah Surat Pernyataan Penyerahan Penggunaan Tanah dari Pemegang HPL kepada pihak ketiga. Setelah persyaratan dipenuhi, kemudian atas usul Pemegang Hak Pengelolaan dimohonkan Hak Guna Bangunan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat. Setelah dilakukan penelitian, oleh Kepala Kantor Pertanahan kemudian diterbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak. Biaya-biaya yang wajib dipenuhi oleh pemohon adalah

- (1) Biaya pemeriksaan Panitia A, Biaya Transportasi dan Biaya Pemasukan pada Negara mengacu pada PP Nomor 46 Tahun 2002,
- (2) Pajak perolehan hak atas tanah/BPHTB mengacu pada UU Nomor 21 Tahun 1997 jo UU Nomor 20 Tahun 2000. Setelah dibayarkan kemudian penerima hak mengajukan permohonan penerbitan sertifikat tanah. Atas permohonan tersebut dikeluarkanlah sertifikat (tanda bukti hak) Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan. Berikut bagan terkait penjelasan prosedur yang ada:

**(Bagan II: Proses Penyerahan Izin Penggunaan Tanah HPL)**



**3. Sejarah Periodesasi Konsep Fungsi Sosial Tanah Dalam Hukum Pertanahan Nasional**

Politik hukum terkait pengaturan HGB di atas HPL di Indonesia dalam perkembangannya mengalami berbagai macam perubahan mendasar yang sejalan dengan perubahan nilai-nilai hukum di Indonesia. Hal ini dapat terlihat dalam periodesasi perkembangan politik hukum terkait pengaturan HGB di atas HPL di Indonesia. Berikut akan di bahas lebih dahulu terkait periodesasi perkembangan politik hukum terkait pengaturan HGB di atas HPL di Indonesia:



**a. Pada Masa Penjajahan Belanda**

**1) Periodisasi Ketentuan Pengaturan Terkait Kepentingan Umum Dalam Hukum Agraria Di Indonesia**

Persoalan agrarian di masa kolonialisme Belanda sangatlah dilematis, hal ini dikarenakan pemerintahan kolonial yang sejak awal memang berniat melakukan monopoli terhadap kekuasaan tanah di tanah air.

Hal itu juga dapat terlihat dalam persoalan ganti rugi dalam pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum di masa pemerintahan kolonial Belanda. Pada perkembangannya perihal periodisasi politik hukum agraria di masa pemerintahan Belanda dimulai sejak 1602 pada masa V.O.C., namun demikian yang berkaitan dengan periodisasi terkait pengaturan HGB di atas HPL di Indonesia dimulai pasca pemerintahan V.O.C. berikut akan dibahas lebih lanjut.

**1) Periode Pemerintahan Du Bus De Gisignies**

Pada masa penjajahan du Bus de Gisignies di tahun 1826 hingga 1830, terkait kedudukan tanah-tanah milik masyarakat kecil dikuasai oleh pemerintahan kolonial Belanda, dimana kaum masyarakat kecil yang hendak menggunakan tanah-

tanah tersebut harus membayarkan sejumlah uang pajak tanah yang dinamai dengan *landrante* yang dimana uang pembayaran sewa tanah tersebut dinamai dengan *pacht*. Pada masa tersebut tidak terjadi pemisahan antara fungsi tanah untuk kepentingan umum dengan guna kepentingan pihak swasta. Hal ini yang mengakibatkan persoalan ganti rugi dalam pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum diatur secara sepihak dan otoritarian oleh pemerintahan du Bus de Gisignies.<sup>62</sup>

## 2) Periode Pemerintahan Van Den Bosch

Kemudian pasca pemerintahan pemerintahan du Bus de Gisignies, Belanda menghadapi masa sulit akibat dampak dari perang Eropa dan serangan pasukan Diponegoro. Hal ini memaksa van den Bosch untuk mencari cara guna membiayai kerugian pemerintahan Belanda di tahun 1930.<sup>63</sup>

Pada akhirnya van den Bosch membuat formulasi kebijakan yang diperuntukan guna memperbudak masyarakat local guna memenuhi pasokan tanaman komoditi ekspor guna

---

<sup>62</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 1-3.

<sup>63</sup> *Ibid*, hlm. 3-4.

meningkatkan kebutuhan logistik pemerintah Negara Belanda pasca perang Eropa dan perang Diponegoro. Adapun kebijakan tersebut dinamai dengan “*Cultuurstelsel*” atau yang lebih dikenal dengan sistem tanam paksa.<sup>64</sup>

Pada perkembangannya *Cultuurstelsel* tidak dapat berjalan dengan langgeng, pasca adanya perdebatan terkait fungsi dan kedudukan tanah, dimana satu kalangan menganggap bahwa tidak perlu adanya pemisahan antara fungsi tanah guna kepentingan umum dan negara atau yang dinamai dengan *bestuur* dengan kepentingan akan tanah dari kalangan pedagang swasta. Sementara di kelompok lain menganggap bahwa peruntukan fungsi tanah haruslah berdasarkan keputusan pemerintah kolonial Belanda. Terkait kelompok kedua ini dianut oleh Dendels.<sup>65</sup>

Pada masa ini sama halnya dengan pemerintahan du Bus de Gisignies dimana tidak terjadi pemisahan antara fungsi tanah untuk kepentingan umum dengan kepentingan kalangan swasta akan tanah. Akibatnya

---

<sup>64</sup> *Ibid*, hlm. 4.

<sup>92</sup> *Ibid*, hlm. 5.

perihal persoalan ganti rugi dalam pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum diatur oleh pemerintahan kala itu secara otoriter dan feodal.

### 3) Periode Lahirnya *Agrarische Wet*

Pasca berakhirnya masa tanam paksa di Indonesia, penderitaan masyarakat pribumi belum berakhir. Pada abad ke-19 dengan lahirnya masa industrialisasi yang membuka pintu lebar bagi dominasi kaum pengusaha terhadap hukum termasuk hukum pertanahan di negara jajahan, telah mengakibatkan penderitaan baru bagi masyarakat pribumi.<sup>66</sup>

Dominasi kalangan kapitalis pemodal besar tersebut di Indonesia kala itu dapat terlihat dengan lahirnya *Agrarische Wet* yang diundangkan dengan adanya *Staatblad* 1870 Nomor 55 pada 9 April 1870.

Berbeda dengan periode *Cultuurstelsel* dimana antara kepentingan umum akan tanah sertra kepentingan swasta akan tanah digabungkan dan berada di bawah pengaturan pemerintahan kolonial Belanda, Hal tersebut memberikan jalan bagi pihak swasta untuk menguasai tanah guna kepentingan usaha swasta

---

<sup>93</sup> *Ibid*, hlm. 5.

melalui hak *erfpacht*. Hak *erfpacht* dimiliki selama 75 tahun.<sup>67</sup>

Pada masa ini prinsip dasar dari kepentingan umum mengalami perubahan mendasar. Hal tersebut terlihat dalam perubahan ketentuan Pasal 62 *Regerings Reglement* Tahun 1854 yang diubah dengan ketentuan dalam Pasal 51 *Indische Staatsregeling*. Pada pasal tersebut dinyatakan bahwa:<sup>68</sup>

- a) Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah;
- b) Dalam larangan di atas tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas, yang diperuntukan untuk perluasan kota dan desa serta pembangunan kegiatan-kegiatan dagang;
- c) Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah-tanah yang ada melalui pengaturan dalam *ordonnantie*. Tidak termasuk yang dapat disewakan adalah tanah-tanah milik pribumi hasil pembukaan lahan hutan, demikian pula terhadap tanah-tanah tempat penggembalaan

---

<sup>67</sup> *Loc, cit.*

<sup>68</sup> *Ibid*, hlm. 6.

umum atau atas dasar lain merupakan  
kepunyaan desa;

d) Gubernur Jenderal menjaga jangan sampai  
terjadi pemberian-pemberian tanah yang dapat  
melanggar hak pribumi;

e) Gubernur Jenderal tidak diperbolehkan  
mengambil tanah-tanah milik pribumi asalkan  
tanah tersebut merupakan hasil pembukaan  
lahan hutan dan digunakan untuk kepentingan  
pribadi, demikian pula terhadap tanah-tanah  
tempat penggembalaan umum atau atas dasar  
lain merupakan kepunyaan desa. Kecuali untuk  
kepentingan umum sebagaimana yang  
dimaksudkan dalam Pasal 133 atau untuk  
penanaman tanaman-tanaman komoditi yang  
diperintahkan oleh penguasa melalui  
pengaturan yang jelas dan dengan ganti rugi  
yang layak;

f) Tanah yang dimiliki oleh masyarakat dengan  
hak pakai dengan turun-temurun atas  
permohonan pemiliknya yang sah dapat  
diberikan kepadanya dengan hak *eigendom*,  
dengan pembatasan-pembatasan yang



diperlukan sebagai yang ditetapkan dengan *ordonnantie* dan dicantumkan dalam surat *eigendom* miliknya, yaitu yang mengenai kewajiban terhadap negara dan desa yang bersangkutan, demikian juga mengenai wewenangnya untuk menjual kepada orang pribumi.

Berdasarkan berbagai macam pernyataan di atas dapatlah diketahui bahwa pada Pasal 51 *Indische Staatsregeling* telah diatur ketentuan terkait ganti rugi dalam pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum telah diatur pada waktu itu. Hal tersebut terlihat pada poin e Pasal 51 *Indische Staatsregeling* yang menyatakan bahwa:<sup>69</sup>

Gubernur Jenderla tidak diperbolehkan mengambil tanah-tanah milik pribumi asalkan tanah tersebut merupakan hasil pembukaan lahan hutan dan digunakan untuk kepentingan pribadi, demikian pula terhadap tanah-tanah tempat pengembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa. Kecuali untuk kepentingan umum sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 133 atau untuk penanaman tanaman-tanaman komoditi yang diperintahkan oleh penguasa melalui pengaturan yang jelas dan dengan ganti rugi yang layak.

---

<sup>69</sup> *Loc. cit.*

#### 4) Periode Lahirnya *Domein Verklaring*

Pada dasarnya *domein verklaring* didasari atas adanya asas *L' état c'est Moi* yang berarti negara adalah saya yang berlaku pada saat sebelum adanya revolusi Eropa. Asas ini membuat tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya oleh seseorang dapat dikuasai secara langsung oleh penguasa. Hal tersebut juga terjadi di Indonesia, adanya penguasaan tanah oleh Raja-Raja sebelum datangnya Pemerintahan Kolonial Belanda di kala itu telah menunjukkan eksistensi asas *L' état c'est Moi* di kala itu.

Sesaat setelah penguasaan pemerintahan Belanda di Nusantara membuat penguasaan tanah oleh Raja-Raja di Tanah Nusanantara secara otomatis dikuasai oleh pemerintahan Belanda yang datang dengan tujuan untuk menguasai SDA dan SDM di tanah air saat itu. Pengaturan terkait *domein verklaring* tertuang secara jelas dalam *Agrarische Besluit*. Dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit* berbunyi bahwa:

Dengan tidak mengurangi dua ketentuan dalam *Agrarische Wet* bahwa segala pemberian tanah tidak boleh mendesak hak rakyat atas tanah, dan pencabutan hanya diperbolehkan untuk

kebudayaan, pertanian, pemerintahan dengan diberi ganti kerugian maka tetap merupakan suatu asas bahwa semua tanah merupakan domein negara, kecuali tanah-tanah yang oleh orang lain dihaki dengan *eigendom* atau *agrarische eigendom*.

Berdasarkan ketentuan di atas terlihat bahwa Pasal 1 *Agrarische Besluit* menetapkan dengan tegas bahwa terhadap tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya secara perorangan maka secara otomatis merupakan *domein* pemerintah Kolonial Belanda.

Kemudian terkait kepentingan umum dalam *Agrarische Besluit* diatur dalam beberapa Pasal yaitu:

- a) Pasal 3 yang diubah dengan adanya Stb. 1972 Nomor 116 yang menyatakan bahwa “jika dijalankan menurut ketentuan mengenai pencabutan hak milik maka besaran ganti rugi ditetapkan oleh Pengadilan Negeri setempat apabila tidak tercapai persetujuan tentang ganti rugi”;
- b) Pasal 9, menegaskan bahwa “dalam hal yang khusus, Gubernur Jenderal dapat menetapkan persil-persil yang lain”. lebih lanjut dinyatakan kembali bahwa dalam *erfpacht* tidak termasuk:

- (1) Tanah dimana terdapat hak orang lain bila yang berkepentingan tidak suka melepas haknya itu;
- (2) Tanah yang dianggap keramat oleh orang asli;
- (3) Tanah yang harus dikecualikan untuk pasar umum atau diperuntukan untuk pekerjaan umum;
- (4) Hutan jati dan hutan kayu lainnya, sepanjang dalam penguasaan yang teratur.

c) Kemudian pada Pasal 17 yang diubah dengan Stb. 1972 Nomor 116 menyatakan bahwa atas permintaan penyewa oleh Gubernur Jenderal diganti dengan pemberian hak *erfpacht*, asal perubahan itu menguntungkan negeri dan selanjutnya tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Terhadap tanah yang dimaksudkan tersebut tidak diadakan pembebanan uang *pacht* atau *verponding*.

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas terlihat bahwa perihal ganti rugi dalam pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia

telah diatur dengan jelas sebagaimana tertuang dalam Pasal 1, Pasal 3, Pasal 9, dan Pasal 17 *Agrarische Besluit*, termasuk dalam hal konsinyasi sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 *Agrarische Besluit*.

#### **4. Regulasi Peran Dan Tanggungjawab BPN Dalam Melindungi Pemegang Hak Milik Atas Tanah Di Atas HPL Yang Terjadi Di Kota Batam**

Sepanjang tahun 1998 hingga tahun 2005 telah terbit sertifikat Hak Milik atas sebidang tanah di atas tanah Hak Pengelolaan atau HPL. Hal ini ditunjukkan dengan keberdaan sekitar 15.000 sertipikat Hak Milik yang diterbitkan berdasarkan adanya Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 1998. Pemerintah pada saat itu memberlakukan Surat Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 1998 yang seharusnya tidak berlaku untuk di Daerah Batam yang telah mendapatkan Hak Istimewa tersendiri dan di bawah wewenang Badan Pengusahaan Batam.<sup>70</sup>

Kota Batam memiliki peraturan mengenai pertanahan yang memiliki karakteristik berbeda dengan kota lain di Indonesia, Mayoritas daerah-daerah di Indonesia memiliki satu badan yang mengatur pertanahan yaitu dikenal dengan Badan Pertanahan Nasional, (selanjutnya disebut BPN) sedangkan Kota Batam memiliki dua badan

---

<sup>70</sup>Agustianto dan Actika, "Tinjauan Hukum Mengenai Pengenaan Uang Wajib Tahunan Terhadap Pemilik Sertipikat Hak Milik Yang Berada Diatas Hak Pengelolaan Di Kota Batam", *Journal of Judicial Review*, Vol. 22, No. 1, hlm. 2020, hlm. 144, 117-118.

sekaligus yang mengatur pertanahan Kota Batam yaitu Badan Pengusahaan yang namanya telah dirubah dua kali sebelum menjadi Badan Pengusahaan yaitu dari Otorita Batam, menjadi Badan Pengelolaan dan terakhir disebut sebagai Badan Pengusahaan (selanjutnya disebut BP Batam) dan BPN Kota Batam.

Batam menjadi salah satu daerah yang menggunakan HPL dibawah pengawasan BP Batam, seluruh hak atas tanah di kota Batam berada di bawah HPL yang diatur oleh BP Batam berdasarkan Keppres Nomor 41 Tahun 1973 yang menetapkan bahwa Batam ditetapkan sebagai Daerah dibawah pengawasan Otorita Batam yang sekarang dikenal sebagai BP Batam, sehingga tanah yang ada di Kota Batam seluruhnya merupakan milik BP Batam yaitu diletakkan diatas HPL BP Batam. Hak Pengelolaan tanah oleh Badan Pengusahaan Kota Batam sebagai mana dimaksudkan Keppres Nomor 41 Tahun 1973, dapat dilihat pada Pasal 6 Keppres Nomor 41 Tahun 1973 yang menyebutkan bahwa:

Pasal 6

- (1) Peruntukan dan penggunaan tanah di Daerah Industri Pulau Batam untuk keperluan bangunan-bangunan, usaha-usaha dan fasilitas-fasilitas lainnya, yang bersangkutan dengan pelaksanaan pembangunan Pulau Batam, didasarkan atas suatu rencana tata-guna tanah dalam rangka pengembangan Pulau Batam menjadi Daerah Industri;
- (2) Hal-hal yang bersangkutan dengan pengurusan tanah di dalam wilayah Daerah industri Pulau Batam dalam rangka ketentuan tersebut pada ayat (1) pasal ini diatur lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dibidang agraria, dengan ketentuan sebagai berikut:



- a. Seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam diserahkan, dengan hak pengelolaan, kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam;
- b. Hak pengelolaan tersebut pada sub a ayat ini memberi wewenang kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam untuk:
  1. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;
  2. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
  3. menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak-pakai sesuai dengan ketentuan-ketentuan Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 Undang-undang Pokok Agraria;
  4. menerima uang pemasukan/ganti rugi dan uang wajib tahunan.

Menurut ketentuan Pasal 6 huruf (a) Keppres Nomor 41 Tahun 1973, jelas terlihat bahwa tanah HPL diserahkan kepada BP Batam untuk pengelolaan dan peruntukannya. Pada tahun 2005, Keppres Nomor 41 Tahun 1973 diubah dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2005 Tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 Tentang Daerah Industri Pulau Batam. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2005 Tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 Tentang Daerah Industri Pulau Batam tidak secara tegas memuat ketentuan tentang tata pengelolaan dan peruntukan tanah yang merupakan Hak Pengelolaan layaknya pada Pasal 6 Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 Tentang Daerah Industri Pulau Batam. Perihal tanah HPL kemudian juga diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas

Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan  
Selanjutnya. Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965  
Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara  
Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya,  
menyebutkan bahwa:

Hak penguasaan atas tanah Negara sebagai dimaksud dalam Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 1953, yang diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat dan daerah-daerah Swatantra sebelum berlakunya Peraturan ini sepanjang tanah-tanah tersebut hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi hak pakai, sebagai dimaksud dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan.

Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya,  
menyebutkan bahwa:

Jika tanah Negara sebagai dimaksud pasal 1, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut diatas dikonversi menjadi hak pengelolaan sebagai dimaksud dalam pasal 5 dan 6, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan.

Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya,  
menyebutkan bahwa:

Apabila tanah-tanah Negara sebagai dimaksud dalam pasal 4 di atas, selain dipergunakan oleh instansi-instansi itu sendiri, juga

dimaksudkan untuk diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka oleh Menteri Agraria tanah-tanah tersebut akan diberikan kepada instansi tersebut dengan hak pengelolaan.

Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya, menyebutkan bahwa:

1. Hak pengelolaan sebagai dimaksud dalam pasal 2 dan pasal 5 di atas memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk :
  - a. merencanakan peruntukkan dan penggunaan tanah tersebut;
  - b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
  - c. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak pakai yang berjangka waktu 6 (enam) tahun;
  - d. Menerima uang pemasukan/ganti-rugi dan/atau uang wajib tahunan ;
2. Wewenang untuk menyerahkan tanah kepada pihak ketiga sebagai dimaksud dalam ayat 1 huruf c di atas terbatas pada:
  - a. Tanah yang luasnya maksimum 1.000 m<sup>2</sup> (seribu meter persegi);
  - b. Hanya kepada warganegara Indonesia dan badan-badan hukum yang dibentuk menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
  - c. Pemberian hak untuk yang pertama kali saja, dengan ketentuan bahwa perubahan, perpanjangan dan penggantian hak tersebut akan dilakukan oleh instansi agraria yang bersangkutan, dengan pada azasnya tidak mengurangi penghasilan yang diterima sebelumnya oleh pemegang hak.

Berdasarkan Pasal 6 Permen Agraria Nomor 9 tahun 1965 mengatur kewenangan HPL yang berhak menerima Uang Wajib Tahunan ataupun ganti rugi, yang dimana BP Batam juga mengeluarkan peraturan bahwa pemegang HGB wajib membayar Uang Wajib

Tahunan (selanjutnya disebut UWT) yang berjangka waktu selama 20 tahun sesuai Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Jenis Tarif Layanan Pada Kantor Pengelolaan Lahan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam. Pasal 6 angka (2) Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Jenis Tarif Layanan Pada Kantor Pengelolaan Lahan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam menyebutkan bahwa:

Tarif Layanan Perpanjangan Alokasi Lahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b adalah berupa uang wajib tahunan yang diperhitungkan berdasarkan lokasi, luasan alokasi per meter persegi, dan peruntukan yang dibayarkan sekaligus dimuka untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun.

Hak Milik Tanah di Kota Batam pada perkembangan secara nyata berada di atas HPL, akan tetapi Hak Milik di Kota Batam tidak dikenakan UWT yang mana menjadikan hal tersebut tidak sesuai dengan Permen Agraria Nomor 9 tahun 1965 bahwa HPL berhak untuk mendapat Uang Wajib Tahunan atau ganti rugi. Namun jika dilihat arti sesungguhnya Hak Milik berdasarkan UUPA sangat tidak sesuai jika

Hak Milik diletakkan diatas HPL karena UUPA menjelaskan bahwa Hak Milik merupakan Hak Atas Tanah yang tidak memiliki batas waktu tertentu, terkuat dan terpenuh.<sup>71</sup> Hal ini semakin menjadi sumir dengan lahirnya Keputusan Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam Nomor 734/UM-KPIS/XII/1998 tentang Penerbitan Rekomendasi Hak Milik untuk Rumah Tinggal.

HPL pada perkembangannya lahir dari adanya konsep *Domein Verklaring*. Dimana tanah sesungguhnya tidak secara bebas dimiliki oleh setiap orang di negara ini, namun tanah dimiliki dan diatur oleh negara dan negara memiliki kewenangan dalam meberikan hak menguasai atan tanah bagi segala pihak di negara ini. Hak Pengelolaan pada dasarnya diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah. Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah dikatakan bahwa “hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan”.

Pasal 54 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021

---

<sup>71</sup>*Loc, cit.*



Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah menyebutkan bahwa:

- (1) Syarat permohonan Hak Milik yang berasal dari Tanah Negara meliputi:
  - a. mengenai Pemohon:
    1. identitas Pemohon, atau identitas Pemohon dan kuasanya serta surat kuasa apabila dikuasakan;
    2. dalam hal Pemohon badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah:
      - a) akta pendirian dan perubahan terakhir beserta pengesahannya dari instansi yang berwenang atau peraturan pendirian perusahaan;
      - b) Nomor Induk Berusaha dari Online Single Submission (OSS)/Tanda Daftar Perusahaan (TDP)/Tanda Daftar Yayasan (TDY);
      - c) surat keputusan penunjukan sebagai badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik, untuk badan keagamaan dan badan sosial yang ditunjuk oleh pemerintah; dan/atau
      - d) izin perolehan tanah;
  - b. mengenai tanahnya:
    1. dasar penguasaan atau alas haknya berupa:
      - a) sertipikat, akta pemindahan hak, akta/surat bukti pelepasan hak, surat penunjukan atau pembelian kaveling, surat bukti pelunasan tanah dan rumah dan/atau tanah yang telah dibeli dari pemerintah, risalah lelang, putusan pengadilan atau surat bukti perolehan tanah lainnya; atau
      - b) dalam hal bukti kepemilikan tanah sebagaimana dimaksud dalam huruf a) tidak ada maka penguasaan fisik atas tanah dimuat dalam surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah yang disaksikan paling sedikit 2 (dua) orang saksi dari lingkungan setempat yang mengetahui riwayat tanah dan tidak mempunyai hubungan keluarga serta diketahui kepala desa/lurah setempat atau nama lain yang serupa dengan itu;



2. Peta Bidang Tanah:
  - c. bukti perpajakan yang berkaitan dengan tanah yang dimohon, apabila ada;
  - d. surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah dan bertanggung jawab secara perdata dan pidana yang menyatakan bahwa:
    1. tanah tersebut adalah benar milik yang bersangkutan bukan milik orang lain dan statusnya merupakan Tanah Negara;
    2. tanah tersebut telah dikuasai secara fisik;
    3. penguasaan tanah dilakukan dengan iktikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah;
    4. perolehan tanah dibuat sesuai data yang sebenarnya dan apabila ternyata di kemudian hari terjadi permasalahan menjadi tanggung jawab sepenuhnya yang bersangkutan dan tidak akan melibatkan Kementerian;
    5. tidak terdapat keberatan dari pihak lain atas tanah yang dimiliki atau tidak dalam keadaan sengketa;
    6. tidak terdapat keberatan dari pihak Kreditor dalam hal tanah dijadikan/menjadi jaminan sesuatu utang;
    7. tanah tersebut bukan aset Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah atau aset BUMN/BUMD;
    8. tanah yang dimohon berada di luar kawasan hutan dan/atau di luar areal yang dihentikan perizinannya pada hutan alam primer dan lahan gambut;
    9. bersedia untuk tidak mengurung/menutupi pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum, akses publik dan/atau jalan air; dan
    10. bersedia melepaskan tanah untuk kepentingan umum baik sebagian atau seluruhnya.
- (2) Syarat permohonan Hak Milik yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan meliputi:
- a. mengenai Pemohon:
    1. identitas Pemohon, atau identitas Pemohon dan kuasanya serta surat kuasa apabila dikuasakan;
    2. Dalam hal Pemohon badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah:
      - a) akta pendirian dan perubahan terakhir beserta pengesahannya dari instansi yang

- berwenang atau peraturan pendirian perusahaan;
  - b) Nomor Induk Berusaha dari Online Single Submission (OSS)/Tanda Daftar Perusahaan (TDP)/Tanda Daftar Yayasan (TDY);
  - c) surat keputusan penunjukan sebagai badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik, untuk badan keagamaan dan badan sosial yang ditunjuk oleh pemerintah; dan
  - d) izin perolehan tanah;
- b. mengenai tanahnya:
1. surat persetujuan pemberian Hak Milik atas bagian tanah Hak Pengelolaan dari pemegang Hak Pengelolaan atau keputusan yang diterbitkan oleh instansi yang berwenang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang transmigrasi, untuk tanah Hak Pengelolaan transmigrasi;
  2. Peta Bidang Tanah;
- c. bukti perpajakan yang berkaitan dengan tanah yang dimohon, apabila ada.

Berdasarkan ketentuan yang ada jelas bahwa hak milik di atas HPL tidak dibenarkan sebab, sebelum terbitnya hak milik, tanah yang di atasnya berlaku HPL perlu dilepaskan terlebih dahulu, setelah pelepasan barulah dapat diajukan menjadi hak milik. Keadaan demikian jelas akan berdampak pada ketidakpastian status kekuatan hukum hak menguasai atas tanah yang dimiliki oleh pemegang hak milik di atas HPL.

Keberadaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2005 Tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 Tentang Daerah Industri Pulau Batam, Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak

Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya, dan Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Jenis Tarif Layanan Pada Kantor Pengelolaan Lahan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam, secara nyata telah bertentangan dengan Pasal 54 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah.

Persoalan ketimpangan antara hukum ini mengakibatkan berbagai kasus hak milik tanah di Kota Batam, salah satunya ialah kasus di Rempang. Menurut Rian Sugito selaku Notaris/PPAT di Kota Batam, Kepastian hukum terhadap hak milik di atas hak pengelolaan di Kota Batam sangat lah penting, hal ini agar Hak Pengelolaan yang diberikan kepada BP Batam dapat dikelola secara parsial diberikan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Namun pada kenyataannya proses dalam melakukan pendaftaran hak milik tanah pada lahan HPL di kantor Badan Pertanahan Kota Batam banyak mengalami ketidakpastian hukum. Jika di kota lain di Indonesia melalui alas hak adat proses untuk memperoleh sertifikat dapat dilakukan langsung ke Badan Pertanahan Nasional. Tidak demikian dengan di Kota Batam.

Dimana proses pendaftaran tanah harus dilakukan terlebih dahulu dengan proses permohonan tanah. Dikarenakan kekhususan Kota Batam yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tersebut, menyatakan bahwa seluruh tanah yang berada di Kota Batam adalah berbentuk Hak Pengelolaan. Mengenai sertipikat Hak Milik di Kota Batam, apabila ditinjau dari peraturannya memang tidak ada Hak atas Tanah berupa Hak Milik di atas Hak Pengelolaan.<sup>72</sup>

Guna menjawab perlindungan kepentingan hak dari masyarakat terdampak, maka pemerintah menggunakan ketentuan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2018 Tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Dalam Rangka Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Nasional. Pasal 1 angka (3) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2018 Tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Dalam Rangka Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Nasional menyebutkan bahwa:

Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan adalah penanganan masalah sosial berupa pemberian santunan untuk pemindahan masyarakat yang menguasai tanah yang akan digunakan untuk pembangunan nasional.

Ketentuan Pasal 7 hingga Pasal 10 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2018 Tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Dalam Rangka Penyediaan Tanah Untuk

---

<sup>72</sup>Wawancara pribadi dengan Rian Sugito selaku Notaris dan PPAT di Kota Batam, pada 12 Mei 2023.

Pembangunan Nasional tidak memuat secara jelas perihal besaran ganti kerugian terhadap masyarakat terdampak secara jelas, kemudian keterlibatan masyarakat terdampak dalam penentuan besaran ganti kerugian juga tidak diatur dengan jelas.

Ketiadaan keterlibatan masyarakat terdampak dalam Pasal 7 hingga Pasal 10 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62

Tahun 2018 Tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Dalam Rangka Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Nasional telah mengakibatkan konflik perihal penuntutan ganti rugi serta relokasi pemukiman masyarakat terdampak, salah satunya di wilayah Rempang.

Kelemahan dari Pasal 7 hingga Pasal 10 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2018 Tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Dalam Rangka Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Nasional ini mengakibatkan Presiden membuat Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018 Tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Dalam Rangka Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Nasional. Perubahan mendasar

ialah tentang kewenangan BP yang menggantikan peran Gubernur terkait teknis pelaksanaan Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan.

Pasal 12 ayat (1a) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 62

Tahun 2018 Tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan

Dalam Rangka Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Nasional yang menyebutkan bahwa:

Dalam hal Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan berlokasi di Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, kewenangan gubernur dalam Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dilaksanakan oleh Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018 Tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Dalam Rangka Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Nasional juga belum memuat ketentuan besaran ganti rugi yang jelas serta keterlibatan masyarakat dan transparansi pelaksanaan ganti rugi dalam pengadaan tanah guna Pembangunan Nasional. Selain itu Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018 Tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Dalam Rangka Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Nasional dibuat setelah adanya persoalan di Rempang terkait status hak milik tanah di atas HPL.

Berdasarkan berbagai macam persoalan di atas terlihat dengan nyata bahwasannya terdapat dualisme konsep hak milik atas tanah di atas HPL yang terjadi di Kota Batam. Menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 1998, Keppres Nomor 41 Tahun 1973, Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan



Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya, Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Jenis Tarif Layanan Pada Kantor Pengelolaan Lahan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam, HGB dan Hak Milik atas tanah di atas HPL dikelola dan pengaturan status kepemilikannya berada di bawah otoritas Badan Pengusahaan Batam, sementara menurut Pasal 54 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah, hak milik atas tanah dapat diberikan setelah adanya pelepasan HPL yang kemudian setelahnya dilakukan perubahan status terlebih dahulu dari tanah yang berstatus HPL menjadi Hak Milik, dan setelahnya dapat dibuat sertipikat hak milik atas tanahnya.

**Tabel: Perbandingan Pengaturan Terkait Hak Milik Di Atas HPL Dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 1998, Keppres Nomor 41 Tahun 1973, Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya, Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Jenis Tarif Layanan Pada Kantor Pengelolaan Lahan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam Dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah**

Peraturan Perundang-Undangan	Pengaturan Terkait Hak Milik Di Atas HPL
<p>a. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 1998</p> <p>b. Keppres Nomor 41 Tahun 1973</p> <p>c. Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya</p> <p>d. Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Jenis Tarif Layanan Pada Kantor Pengelolaan Lahan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam</p>	<p>Hak Milik atas tanah di atas HPL dikelola dan pengaturan status kepemilikannya berada di bawah otoritas Badan Pengusahaan Batam. Secara yuridis dari kelima aturan hukum ini tidak ditemukan istilah Hak Milik di atas HPL. Pengaturan hanya terkait HGB atau HGU di atas HPL.</p>

<p>e. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah</p>	
<p>Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah.</p>	<p>Hak milik atas tanah dapat diberikan setelah adanya pelepasan HPL yang kemudian setelahnya dilakukan perubahan status terlebih dahulu dari tanah yang berstatus HPL menjadi Hak Milik, dan setelahnya dapat dibuat sertipikat hak milik atas tanahnya.</p>

Proses ini dalam kenyataannya tidak dipahami oleh masyarakat secara utuh, keadaan ini menjadi masalah yang berimplikasi pada kerugian bagi pemilik hak milik dan HGB di atas HPL. Terkait minimnya pengetahuan masyarakat ini, maka peran dan tanggungjawab BPN dibutuhkan dalam hal ini. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional kemudian menyebutkan bahwa:

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, BPN menyelenggarakan fungsi:

- a. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei dan pemetaan pertanahan;
- c. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak dan pendaftaran tanah;
- d. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu;
- e. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan;
- f. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penertiban penguasaan dan pemilikan tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang;
- g. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanganan dan pencegahan sengketa dan konflik serta penanganan perkara pertanahan;
- h. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- i. pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- j. pelaksanaan pengelolaan data dan informasi pertanahan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- k. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- l. pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Berdasarkan pada ketentuan di atas jelas bahwa BPN merupakan pihak yang berfungsi menentukan dan merumuskan perihal tata Kelola peruntukan, pemanfaatan, pembagian dan penentuan hak atas tanah. Adanya fakta kasus di atas serta tumpang tindih perihal pengaturan hak milik di atas HPL telah memperlihatkan minimnya peran dan tanggungjawab BPN khususnya di kawasan Batam dalam mencegah *legal gap* yang terjadi pada kebijakan pengaturan HPL. BPN yang seharusnya mampu memberikan informasi secara lengkap kepada calon pembeli tanah atau masyarakat perihal ketiadaan

kepastian hukum dalam status kepemilikan tanah di atas tanah HPL, belum berjalan nyata. Hal ini berakibat pada banyaknya pihak yang membeli tanah di atas lahan HPL yang dikelola BP, hal ini terjadi karena para pihak pembeli tanah tidak memiliki informasi dan pengetahuan akan persoalan hak milik atas tanah di atas HPL yang begitu lemah di hadapan hukum.<sup>73</sup> Persoalan ini pada muaranya mengakibatkan masyarakat kerap rugi dalam hal mendapatkan perlindungan hukum bagi hak milik dan HGB atas tanah yang berada di atas lahan HPL yang di Kelola oleh Bada Pengusahaan Batam. Persoalan lain ialah tidak aktifnya pihak BPN dalam memberikan informasi baik melalui media masa, media sosial, maupun melalui penyuluhan hukum perihal informasi tentang lemahnya kedudukan hak milik dan HGB atas tanah yang berada di atas lahan HPL yang dikelola BP di Batam. Masyarakat menjadi semakin sulit untuk mencari informasi perihal pemahaman kedudukan jaminan kepastian hukum terkait hak milik dan HGB atas tanah yang berada di atas HPL milik BP Batam.<sup>74</sup>

**B. Peran Dan Tanggungjawab BPN Dalam Melindungi Pemegang Hak Milik Atas Tanah Di Atas HPL Yang Terjadi Di Kota Batam Dalam Kajian Islam**

BPN memiliki peran aktif dalam memberikan pemahaman kepada masyarakat perihal kelemahan-kelemahan hukum yang terdapat pada tanah hak milik yang berada di atas tanah dengan hak pengelolaan atau HPL. Hal

---

<sup>73</sup>Wawancara pribadi dengan Aspawi Nangali selaku Ketua BPN Kota Batam, pada 12 Mei 2023.

<sup>74</sup>Wawancara pribadi dengan Rian Sugito selaku Notaris dan PPAT di Kota Batam, pada 12 Mei 2023.



ini dikarenakan BPN diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk menjalankan fungsi administratif dan fungsi penyuluhan terkait kedudukan hak penguasaan atas tanah di masyarakat. Kewenangan BPN ini disebut dengan kewenangan secara atribusi. *Attributie; toekenning van en bestuursbevoegheiddoor een wetgever aan een bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).<sup>75</sup> Atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Juga dikatakan bahwa atribusi juga merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*). Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Pembentukan wewenang pemerintahan didasarkan pada wewenang yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>76</sup> Sehingga dengan pasifnya BPN serta terlibat dalam penerbitan sertifikat hak milik atas tanah atau HGB atas tanah yang berada di atas HPL, telah menunjukkan bahwa BPN tidak menjalankan kewenangan atribusinya yang diamanatkan oleh undang-undang pertanahan serta undang-undang jabatan notaris. Hal demikian dalam Islam tidak dapat dibenarkan. Tujuan hukum menurut Islam pada dasarnya diatur dalam prinsip *maqsid al-Syariah*,

---

<sup>75</sup>Sri Endah Wahyuningsih, 2013, *Prinsip-Prinsip Individualisasi Pidana Dalam Hukum Islam Dan Pembaharuan Hukum Indonesia*, UNDIP, Semarang, hlm. 104-105.

<sup>76</sup>Philipus M Hadjon, *Op. Cit.*



pada prinsip *maqsid al-Syariah* dijelaskan bahwa hukum harus mampu melindungi lima hal, adapun lima hal tersebut adalah:<sup>77</sup>

- 1) Agama;
- 2) Akal;
- 3) Jiwa;
- 4) Harta benda;
- 5) Keturunan.

Belum efektifnya peran dan tanggungjawab BPN dalam penanggulangan sengketa Hak Milik atas tanah di atas HPL yang terjadi di Batam menunjukkan bahwa telah terjadi penelantaran hukum bagi perlindungan hukum masyarakat pemilik hak milik atas tanah di atas HPL yang terjadi di Kota Batam, hal ini jelas telah menciderai perlindungan atas hak kepemilikan harta benda yang merupakan salah satu tujuan hukum menurut Islam.

---

<sup>77</sup> *Ibid*, hlm. 48.

**C. Solusi Terkait Peran BPN Kota Batam Dalam Penyelesaian Persoalan Ketidakpastian Hukum Pada Perlindungan Pemegang Hak Milik Atas Tanah Di Atas HPL Yang Terjadi Di Kota Batam**

Solusi yang dapat dilakukan BPN Kota Batam terkait persoalan ketidakpastian hukum pada perlindungan pemegang hak milik atas tanah di atas HPL yang terjadi di Kota Batam ialah dengan:

1. Perlu adanya penegasan perihal ketiadaan perubahan HPL menjadi hak milik atas tanah di atas HPL BP. Membuat penegasan dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2005 Tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 Tentang Daerah Industri Pulau Batam, Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya, dan Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 9 Tahun 2017 Tentang



---

Perubahan Kedua Atas Peraturan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Jenis Tarif Layanan Pada Kantor Pengelolaan Lahan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam, bahwa tanah HPL yang dikelola oleh BP tidak dapat diberlakukan hak milik atas tanah di atasnya, Adapun terkait HGB, masa keberlakuannya wajib mengikuti ketentuan di dalam UUPA, sekalipun pemberiannya diserahkan kepada pemegang HPL yang dalam hal ini adalah BP.

2. Perlu diaturnya pembatasan kewenangan BP dalam hal penerbitan keputusan peralihan HPL menjadi hak milik atas tanah HPL. Badan Pengusahaan Batam tidak berhak menerbitkan surat keputusan peralihan HPL menjadi hak milik atas lahan HPL yang diberikan negara kepadanya, sebelum adanya pelepasan status HPL terlebih dahulu sebagaimana dimaksudkan Pasal 54 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah.
3. Perlu adanya pendataan kembali terkait tanah yang sebelum adanya HPL milik BP telah terlebih dahulu ditempati dan digunakan oleh masyarakat, sehingga ketika suatu lahan pemukiman masyarakat yang lebih dahulu berdiri sebelum adanya HPL BP akan digunakan oleh negara untuk kepentingan industrialisasi, masyarakat terdampak dapat

direlokasi pemukimannya terlebih dahulu dengan penggantian lahan pemukiman yang baru.



## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

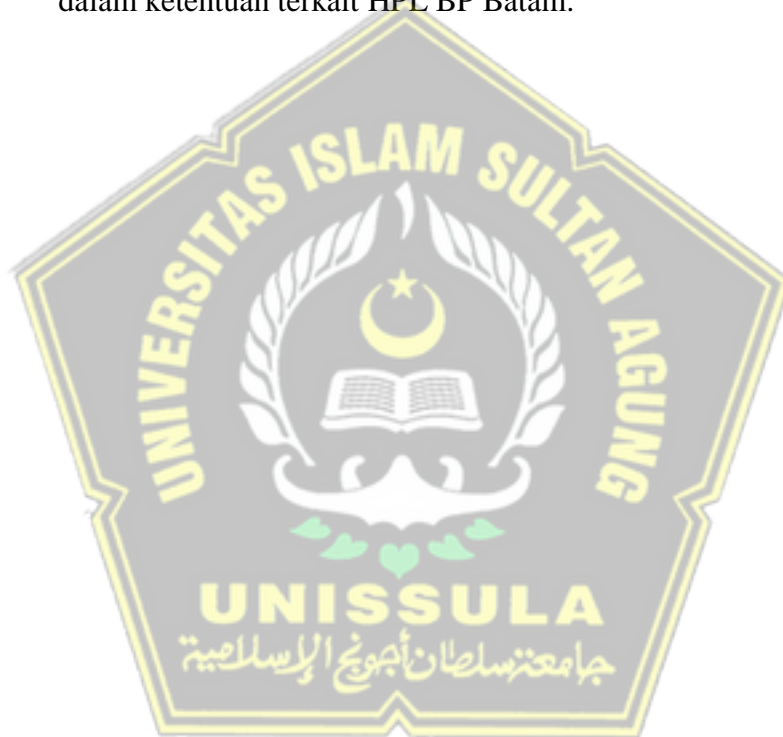
1. Badan Pertanahan Nasional belum mampu memberikan informasi dan penyuluhan secara lengkap kepada calon pembeli tanah atau masyarakat perihal ketiadaan kepastian hukum dalam status kepemilikan tanah di atas tanah HPL, hal ini mengakibatkan Sebagian besar masyarakat membeli lahan di atas HPL yang dimiliki oleh BP, keadaan ini jelas mengakibatkan ketidakpastian hukum bagi perlindungan hak milik atas tanah bagi pembeli mengingat tidak ada pengaturan yang tegas terkait dengan hak milik atas tanah di atas HPL BP di Kota Batam.
2. Solusi yang dapat dilakukan ialah perlu adanya penegasan perihal ketiadaan perubahan HPL menjadi hak milik atas tanah di atas HPL BP, perlu diaturnya pembatasan kewenangan BP dalam hal penerbitan keputusan peralihan HPL menjadi hak milik atas tanah HPL, dan perlu adanya pendataan kembali terkait tanah yang sebelum adanya HPL milik BP telah terlebih dahulu ditempati dan digunakan oleh masyarakat.

#### **B. Saran**

1. Bagi pemerintah perlu diaturnya ketentuan terkait adanya penegasan perihal ketiadaan perubahan HPL menjadi hak milik atas tanah di atas HPL BP, pembatasan kewenangan BP dalam hal penerbitan keputusan

peralihan HPL menjadi hak milik atas tanah HPL, dan pendataan kembali terkait tanah yang sebelum adanya HPL milik BP telah terlebih dahulu ditempati dan digunakan oleh masyarakat.

2. Bagi masyarakat perlu dipahami dahulu adanya ketidak pastina hukum tentang hak milik atas tanah yang merupakan HPL BP Batam akibat tidak diaturnya perihal peralihan HPL BP Batam menjadi hak milik dalam ketentuan terkait HPL BP Batam.





## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- A. Garner, Bryan, 2009, *Black's Law Dictionary, Ninth Edition*, West, St. Paul
- Abdulrahman, 1994, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI
- Badruzaman, Darus, Mariam, 1983, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung
- Cranston, Ross, 1985, *Legal Foundations of the Welfare State*, Weldenfeld and Nicolson, London
- Darus Badruzaman, Mariam, 2000, *Kompilasi Hukum Perikatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung
- Fuady, Munir, 2014, *Hukum Pailit dalam Teori dan Praktek*, PT. Citra Aditya, Bandung
- Gamer, A. 1990, *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition, West Group, Minn
- Dirdjosisworo, Soedjono, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Endah Wahyuningsih, Sri, 2013, *Prinsip-Prinsip Individualisasi Pidana Dalam Hukum Islam Dan Pembaharuan Hukum Indonesia*, UNDIP, Semarang
- Fuady, Munir, 1999, *Hukum Bisnis Dalam Teori Dan Praktik*, Buku Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Hans Kelsen, 2009, *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusamedia, Jakarta
- Handoko, Widhi, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Jogjakarta
- H. Jackson, Thomas, 2001, *The Logic and Limits of Bankruptcy Law*, Harvard University Press, New York

- Hartono, Sunaryati, 1988, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*. Cetakan Kedua Badan
- Himawan, Charles dan Kusumaatmaja, Mochtar, 1984, *Busines Law Contract and Busines Association*, (Lembaga Penelitian dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung
- Huizink, J. B., 2004, *Insoventie*, alih bahasa Linus Dolujawa Pusat Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta
- Hasan, Alwi, 2007, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, PT. Balai Pustaka, Jakarta
- J.Satrio. 2001. *Hukum, Perikatan, Perikatan yang Lahir dari Perjanjian*. Cira Aditya Bakti, Bandung
- Jono, 2015, *Hukum Kepailitan*, Sinar Grafika, Jakarta
- Kadir Muhammad, 2004, Abdul, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Kelsen, Hans, 2009, *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusamedia, Jakarta
- Kartohadiprojo, Soediman, 1986, *Pengantar Tata Hukum Indonesia, Pembangunan*, Jakarta
- Kelsen, Hans, 1995, *General Theory Of Law And State: Teori Hukum Murni*, terjemahan Somardi, Rimdi Press, Jakarta
- Kansil, C.S.T., 1986, *Pengantar Ilmu Hukum*, Balai Pustaka, Jakarta
- Koswara, W. 2001. *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Yayasan Pariba, Jakarta
- Kusumaatmadja, Mochtar, 1976, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. LPHK Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung
- \_\_\_\_\_, 2002, *Konsep-Kosnep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, Penerbit Alumni, Bandung
- \_\_\_\_\_, 2006, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, PT Alumni, Bandung

- Lindsey, Timothy, 2000, *Bankruptcy Law Reform & The Commercial Court*, AusAid, Desset Pea Press
- L. Tanya, Bernard, dkk., 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta
- Lexi J. Moleong, 2007, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung
- M. Carnea, Michael, 1990, *Involuntary Resettlement in Development Projects*, World Bank, Washington DC
- Mahfud M. D, Moh., 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta
- Mahmud Marzuki, Peter, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta
- Marsoem, Soedjarwo, Adi, Wahyono, dan G. Manopo, Pieter, 2015, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, Rnebook, Jakarta
- Mansyur, Ali, 2010, “*Pranata Hukum dan Penegakannya di Indonesia*”, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang
- Mahfud, Moh.MD, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta Jakarta
- Manan, Bagir. Bagir Manan. 2005. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta:Penerbit Pusat Studi Hukum
- Mirsha, Ramesh. 1984. *Welfare State In Crisis, Social Thought and Social Change*. London : Wheasheat Ltd, Harverter Press
- Moleong, Lexi J. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya
- Mulyadi, Kartini, *Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang Serta Dampak Hukumnya*, Makalah ini disampaikan dalam seminar Sosialisasi RUU

Kepailitan oleh BPHN Dep.Keh. dan ELLIPS PROJECT, Jakarta, tgl  
27 – 28 Juni 1999

Nating, Imran, 2002, *Hukum Kepailitan*, PT. Pusaka Utama Grafiti, Jakarta

Nugraha, Safri. 2004. *Privatisation of State Enterprises In The 20th Century  
A Step Forwards or Backwards*. Jakarta : Fakultas Hukum Universitas  
Indonesia

Nawari Arief, Barda, 1984, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan  
Pengembangan Hukum*, Universitas Diponegoro, Semarang

\_\_\_\_\_, 2013, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum*, Universitas  
Diponegoro, Semarang

Nawiasky, Hans, 1948, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen  
Grundbegriffe*, Cetakan 2, Benziger, Einseideln / Zurich / Koln

Panitia Buku 20 Tahun Indonesia Merdeka Jilid V, Jakarta, (Tanpa Tahun)

Pembinaan Hukum Nasional, *Departemen Kehakiman*, Bina Cipta, Jakarta

Praja, H.Juhaya S. 2011. *Teori Hukum dan Aplikasinya*. Bandung : CV  
Pustaka Setia

Pusat Bahasa. 1996. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*. Jakarta :  
Balai Pustaka

Rahardjo, Satjipto, 2003, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas,  
Jakarta

\_\_\_\_\_, 2012, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung

Raho, Bernard, SVD, 2007, *Teori Sosiologi Modern*, Prestasi Pustaka, Jakarta

S. Hutagalung, Arie, 2001, *Analisa Yuridis Keppres 55 Tahun 1993*, Diklat  
DDN, Jakarta

S.W. Sumardjono, Maria, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak  
Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta

- Sarja, 2016, *Negara Hukum Teori Dan Praktek*, Thafamedia, Yogyakarta
- Saleh, Djindang, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cet., Kesepuluh, Sinar Harapan, Jakarta
- Sitorus, Oloan dan Limbong, Dayat, 2004, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia*, Yogyakarta
- Sitorus, O., C. Sitepu, dan Sauni, H., 1995, *Pelepasan atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*, Dasa Media Utama, Jakarta
- Soekanto, Soerjono dan Siti Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Jakarta, Press,
- Soedjono Dirdjosisworo, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sutedi, Adrian, 2008, *Implementasi Prinsip Kpentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta
- Utsman, Sabian, 2007, *Anatomi Konflik dan Solidaritas Masyarakat Nelayan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Zaman, Nurus, 2016, *Politik Hukum Pengadaan Tanah, Amtara Kepentingan Umum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Refika Aditama, Bandung

## **B. Jurnal**

- Agustianto dan Actika, "Tinjauan Hukum Mengenai Pengenaan Uang Wajib Tahunan Terhadap Pemilik Sertipikat Hak Milik Yang Berada Diatas Hak Pengelolaan Di Kota Batam", *Journal of Judicial Review*, Vol. 22, No. 1, hlm. 2020
- Muhammad Paurindra Ekasetya, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi [Pembangunan](#) Untuk Kepentingan Umum, (Studi Analisis Pada Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Brebes)*, (Semarang: UNNES, 2015)
- Mirda Aprilia Aeni Mafiroh Dan Umar Ma'Ruf, *Pelaksanaan Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Banjir Kanal Timur Di Kelurahan Terboyo Kulon Kecamatan Genuk Kota Semarang*, Prociding Konferensi Ilmiah Mahasiswa UNISSULA 2, Semarang, 18 Oktober 2019



The Globe Journal, *Undang-Undang Pengadaan Tanah Bara Efektif 2012*, 27 Desember 2012, diunduh pada tanggal 4 Mei 2019

**C. Peraturan Perundang-Undangan**

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Agraria;
3. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1996 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan;
4. Undang-Undang Nomer 20 Tahun 2000 Tentang Perubahan Pertama Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1996 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan;
5. Peraturan Pemerintah Nomer 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Benda Milik Negara Dan/Atau Daerah;
7. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Pertanahan Nasional Nomer 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Pelaksanaan Selanjutnya;
8. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah; dan
9. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional.

**D. Wawancara**

Wawancara pribadi dengan Rian Sugito selaku Notaris dan PPAT di Kota Batam, pada 12 Mei 2023

Wawancara pribadi dengan Aspawi Nangali selaku Ketua BPN Kota Batam, pada 12 Mei 2023

**E. Internet**

Rahayu, Pengangkutan Orang, [etd.eprints.ums.ac.id](http://etd.eprints.ums.ac.id). Peraturan Pemerintah RI, Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Tatacara Perlindungan Korban dan Saksi Dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat Undang-Undang RI, Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga

Reja Hidayat, *Bom Waktu Kasus apartemen Di Jakarta: HGB Di Atas Tanah Negara*, Diakses melalui [tirto.id](http://tirto.id), Pada 14 September 2023

[rumah.com](http://rumah.com), *Apa Itu Starat Title?*, Diakses pada 14 September 2023