

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Tanah memiliki arti yang sangat penting dalam kehidupan manusia, karena sebagian besar kehidupan manusia bergantung pada tanah. Mengingat sangat pentingnya tanah tersebut dalam kehidupan manusia, seiring dengan terbatasnya jumlah tanah yang ada, maka sangat wajar jika semakin lama harga tanah mengalami kenaikan. Tanah mempunyai sifat statis yakni tidak mengalami penambahan, hal tersebut menimbulkan permasalahan apabila dihubungkan dengan pembangunan yang semakin pesat, akan menimbulkan beban bagi negara dalam mengelola tanah, karena negara diberikan amanat oleh rakyat untuk menguasai sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD RI Tahun 1945.<sup>1</sup> Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat

Pasal diatas menindaklanjuti Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang mengatur bahwa tanah tidak hanya bisa dinikmati oleh segelintir orang maupun kelompok, termasuk kepemilikan dan/atau penguasaan tanah itu tidak boleh melampaui garis peruntukannya. Tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat.<sup>2</sup> Objek hukum

---

<sup>1</sup> Nurus Zaman, *Politik Hukum Pengadaan Tanah (Antara Kepentingan Umum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia)*, Refika Aditama, Bandung, 2016, h. 143-144

<sup>2</sup> B.F. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 2005, h. 305

tanah adalah hak-hak penguasaan atas tanah. Hak-hak penguasaan tersebut dibagi dua, yaitu sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan konkret. Hak penguasaan tanah merupakan suatu lembaga hukum jika belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Sebagai contoh yakni, hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, untuk bangunan yang disebut dalam Pasal 20 sampai 45 UUPA. Hal tersebut disebutkan dalam Pasal 20 sampai 45 UUPA.<sup>3</sup> Hak menguasai negara mengandung arti :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan dan penggunaan objek pemilikan
- b. Menentukan dan mengatur hubungan antara orang dengan objek pemilikan
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara beberapa orang dan perbuatan hukum atas objek pemilikan

Atas dasar hubungan hak menguasai negara dengan objek pemilikan atau juga merupakan objek hak menguasai negara, maka hak menguasai oleh negara harus dilihat dalam konteks hak dan kewajiban negara sebagai pemilik. Pemahaman yang demikian bermakna bahwa kewenangan yang dipunyai negara berfungsi sebagai pengatur, perencana, pelaksana, dan sekaligus sebagai pengawas pengelolaan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber alam nasional.<sup>4</sup>

Ketentuan mengenai hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud

---

<sup>3</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, h. 25

<sup>4</sup> M. Rusli Karim, *Suatu Analisis Mengenai Pengertian Asal-Usul dan Fungsi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1977, h.28

dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut dengan tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Pasal tersebut menunjukkan bahwa dasar terjadinya hak atas permukaan bumi atau hak atas tanah adalah berasal dari hak menguasai dari negara, yang dapat diberikan kepada perseorangan secara individual baik warga negara Indonesia (WNI) maupun asing yang berkedudukan di Indonesia, orang secara bersama-sama, badan hukum privat maupun badan hukum publik. Berdasarkan ketentuan tersebut, kepada pemegang hak atas tanah diberikan kewenangan untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tumbuhan, bumi, dan air beserta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan tanah itu.<sup>5</sup>

Dengan adanya hak menguasai negara yang diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 4 UUPA, maka hak atas tanah yang dimaksud dapat diberikan atau dipunyai oleh orang perorangan, secara bersama-sama atau berbentuk badan hukum lebih lanjut diatur dalam Pasal 16 Ayat (1) dan Pasal 53 UUPA. Adapun hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 Ayat (1) UUPA, ialah :

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Bangunan
- c. Hak Guna Usaha
- d. Hak Pakai

---

<sup>5</sup> Umar Said Sugiharto, *Hukum Pengadaan Tanah (Pengadaan Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi)*, Setara Press, Malang, 2016, h. 76-77

- e. Hak Sewa (untuk Bangunan)
- f. Hak Membuka Tanah
- g. Hak Memungut hasil hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undnag serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.

Prinsip dasar lahirnya hak-hak atas tanah adalah penggunaan tanah harus disesuaikan dengan sifat dari haknya, sehingga memberikan manfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan bagi masyarakat dan negara. Kepentingan-kepentingan masyarakat haruslah berada dalam keadaan yang seimbang, hal tersebut sesuai dengan Penjelasan Umum Angka II.4 UUPA.<sup>6</sup>

Pasal 35 UUPA mengatur, Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Dapat diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 20 tahun. Berdasarkan pengertian ini, pemegang hak guna bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri untuk jangka waktu tertentu.<sup>7</sup> Pasal 22 sampai dengan Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menetapkan cara terjadinya hak guna bangunan berdasarkan asal tanahnya yaitu :<sup>8</sup>

1. Hak Guna Bangunan atas tanah negara

Terjadi dengan penetapan pemerintah dalam bentuk Surat Keputusan

Pemberian Hak (SKPH) yang diterbitkan oleh Kepala BPN atau Kepala

---

<sup>6</sup> Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2007, h. 25

<sup>7</sup> Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2015, h. 58

<sup>8</sup> *Ibid.*, h. 60

Kantor Wilayah BPN Provinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Surat keputusan tersebut didaftarkan ke kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti hak. Dengan jangka waktu selama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun dan dapat diperbarui hak nya untuk jangka waktu paling lama 30 tahun.

## 2. Hak Guna Bangunan atas Hak Pengelolaan

Terjadi dengan penetapan pemerintah dalam bentuk Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Terjadinya hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan atas usul dari pemegang hak pengelolaan. Surat keputusan tersebut didaftarkan ke kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti hak.

## 3. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik

Hak guna bangunan atas tanah hak milik terjadi dengan pemberian hak oleh pemilik tanah yang dibuktikan dengan Akta Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Hak Milik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Hak Milik. didaftarkan ke kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti hak.

Seiring dengan pemberian Izin Lokasi kepada perusahaan, maka diwajibkan kepada pemerintah daerah untuk mengawasi pelaksanaan pembebasan dan/atau pembayaran ganti rugi yang dilakukan oleh pihak swasta. Sebelum izin lokasi diberikan, penting untuk diketahui bahwa tanah yang dapat ditunjuk dalam izin lokasi adalah tanah yang menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan oleh perusahaan berdasarkan persetujuan penanaman modal yang dimilikinya. Izin lokasi ini diberikan berdasar pertimbangan mengenai aspek penguasaan tanah, penilaian fisik wilayah, penggunaan tanah, serta kemampuan tanah.

Permasalahan hukum yang timbul yakni, terhadap status tanah negara yang berada dalam suatu Izin Lokasi perusahaan, dilihat dalam prakteknya, banyak individu yang mengajukan permohonan hak atas Tanah Negara dengan berbekal Surat Keterangan menggarap oleh Desa setempat. Dengan adanya pengajuan permohonan tersebut, maka apabila disetujui oleh Kantor Pertanahan setempat dan pemohon memperoleh Sertipikat Hak Milik atasnya, maka kesulitan akan berada pada pemegang Izin Lokasi, dengan begitu harga penjualan yang ditawarkan akan menjadi tinggi.

Pengertian atas Tanah Negara berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 09 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan dalam Pasal 1 angka 2 adalah “Tanah Negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh

negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar-dasar Pokok Agraria”.

Pengertian atas Tanah Negara berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 06 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam Pasal 1 angka 4 adalah “Tanah Negara adalah tanah tidak dilekati oleh suatu Hak atas Tanah, bukan tanah ulayat Masyarakat Hukum Adat, bukan tanah wakaf, bukan tanah komunal dan/atau bukan Barang Milik Negara/Daerah/BUMN/BUMD/Desa.

Bagaimana pengaturan dan tafsir hak prioritas/hak keperdataan dalam peraturan perundang-undangan. Hak prioritas atas tanah diartikan sebagai hak untuk mendapat prioritas pertama/diutamakan berdasarkan urutan-urutan penerimaan hak atas tanah untuk memperoleh penetapan hak atas tanah. Pengaturan hak prioritas atas tanah negara dalam peraturan perundang-undangan tidak diatur secara tegas. Ketidak tegasan tersebut menimbulkan perbedaan interpretasi/penafsiran dan perbedaan pemahaman tentang pengaturan tanah negara. Menjadi kerumitan sendiri bagi Kementerian ATR/BPN selaku instansi pemerintah yang mempunyai kewenangan di bidang pertanahan. Karena itulah dalam hal unifikasi hukum pertanahan tetap menjadi kewenangan Kementrian ATR/BPN selaku Instansi Pemerintah yang melaksanakan pengelolaan dan pengembangan administrasi pertanahan terkait hak-hak keperdataan dan hak prioritas untuk dapat menciptakan kepastian hukum terhadap tanah negara yang aspiratif terhadap kebutuhan dan kepentingan dalam kegiatan penanaman modal di Indonesia. Maka dalam hal ini, siapa dan bagaimanakah pengaturan pemberian hak prioritas terhadap

permohonan atas tanah negara. Maka berdasarkan uraian diatas, dibuatlah suatu penelitian lebih lanjut mengenai **“Prioritas Untuk Mengajukan Permohonan Hak Atas Tanah Terhadap Tanah Negara”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Rumusan masalah yang penulis kemukakan berdasarkan landasan latar belakang di atas antara lain adalah :

- a. Apakah Perseroan Terbatas di Indonesia yang telah memperoleh izin lokasi mempunyai prioritas mendapatkan tanah negara?
- b. Apakah perseorangan yang tidak memiliki izin lokasi dapat mengajukan permohonan Hak atas tanah negara dalam Ijin Lokasi?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini antara lain dapat penulis kemukakan sebagai berikut;

- a. Untuk menganalisis badan hukum di Indonesia yang telah memperoleh izin lokasi untuk mengajukan permohonan terhadap tanah negara.
- b. Untuk menganalisis apakah badan hukum atau perseorangan di Indonesia yang tidak memperoleh izin lokasi dapat mengajukan permohonan terhadap tanah negara.

## 1.4 Manfaat Penelitian

### a. Manfaat Teoritis

Penulisan ini diharapkan dapat berkontribusi dalam perkembangan ilmu hukum khususnya dibidang ilmu hukum pertanahan yang berkaitan dengan pengadaan tanah dalam kaitannya dengan kegiatan penanaman modal di Indonesia.

### b. Manfaat Praktis

Penulisan ini diharapkan dapat memberi sumbangan informasi bagi masyarakat serta para praktisi hukum untuk menyelesaikan masalah-masalah dibidang hukum pertanahan dalam hal yang berkaitan dengan pengadaan tanah, terutama terkait dengan subjek hukum hak guna bangunan yakni badan hukum di Indonesia yang telah memperoleh izin lokasi untuk mengajukan permohonan terhadap tanah negara.

## 1.5 Metode Penelitian

### 1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe Penelitian ini adalah penelitian hukum yang bersifat normatif, artinya penelitian terhadap suatu masalah yang akan dilihat dari aspek hukumnya yaitu dengan cara meneliti bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder kemudian dikaitkan dengan permasalahan yang ada.<sup>9</sup> Penelitian hukum ini difokuskan pada pengadaan tanah dalam rangka penanaman modal, terutama badan hukum di

---

<sup>9</sup> C.F.G. Hartono Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 2006, h.140.

Indonesia yang telah memperoleh izin lokasi untuk mengajukan permohonan terhadap tanah negara.

### 1.5.2 Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yakni menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>10</sup> Dalam penelitian ini digunakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pertanahan terutama dalam bidang hak guna bangunan bagi subjek hukum hak guna bangunan yakni badan hukum di Indonesia yang telah memperoleh izin lokasi untuk mengajukan permohonan terhadap tanah negara.

Metode pendekatan konseptual (*conceptual approach*) bersumber dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, penulis akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan materi hukum pertanahan terutama dalam bidang hak guna bangunan bagi subjek hukum hak guna bangunan yakni badan hukum di Indonesia yang telah memperoleh izin lokasi untuk mengajukan permohonan terhadap tanah negara.

### 1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan

---

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-12, Prenadamedia group, Jakarta, 2016, h.133

perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Adapun bahan-bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.<sup>11</sup> Dari definisi diatas, dalam penelitian ini bahan hukum yang menjadi acuan adalah sebagai berikut :

- a. Bahan hukum primer, terdiri atas :
  - 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
  - 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.
  - 3) Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah
  - 4) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 09 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan
  - 5) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2019 tentang Izin Lokasi
- b. bahan hukum sekunder, terdiri atas semua referensi dan buku serta artikel ilmiah di bidang ilmu hukum khususnya hukum tanah dan hukum perizinan.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, h. 181

#### 1.5.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini diawali dengan menginventarisasi dan mengidentifikasi peraturan perundang-undangan, asas-asas, teori-teori, konsep-konsep serta doktrin-doktrin yang berkaitan dengan hukum pertanahan terutama dalam bidang hak guna bangunan bagi subjek hukum hak guna bangunan yakni badan hukum di Indonesia yang telah memperoleh izin lokasi untuk mengajukan permohonan terhadap tanah negara.

#### 1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah diidentifikasi dan diinventarisir dilakukan pengkajian dengan metode interpretasi atau penafsiran. Interpretasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah interpretasi gramatika dan sistematika sistematis. Interpretasi gramatikal untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dijelaskan menurut bahasa umum sehari-hari.<sup>12</sup> Sedangkan interpretasi sistematis adalah menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkannya dengan peraturan hukum atau undang-undang lain atau dengan keseluruhan sistem hukum.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2009, h.57

<sup>13</sup> *Ibid.*, h. 58