

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah merupakan hal yang sangat kompleks karena menyangkut banyak segi kehidupan masyarakat. Setiap orang hidup membutuhkan tanah, baik sebagai tempat tinggal maupun tempat usaha. Semakin meningkat jumlah penduduk, makin meningkat pula kebutuhan atas tanah, padahal luas wilayah Negara adalah tetap atau terbatas. Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh Undang-undang Pokok Agraria adalah untuk digunakan dan dimanfaatkan. Ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dapat disusun menjadi satu kesatuan yang merupakan sistem yang disebut Hukum Tanah.

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia, hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi lebih dari itu tanah memberikan sumber daya bagi kelangsungan hidup umat manusia. Tanah merupakan suatu benda tak bergerak yang mampu memberikan hidup, tempat tinggal, tempat bertahan hidup dengan cara mengusahakannya, sehingga sebagian besar kebutuhan manusia tergantung pada tanah. Mengingat pentingnya arti tanah bagi manusia, maka diperlukan suatu peraturan atau norma-norma tertentu dalam penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah. Pengertian tanah menurut penjelasan Pasal 1 Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Selanjutnya disebut UUPA), yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi.

Keberadaan tanah merupakan satu sumber daya alam yang sangat penting artinya bagi sumber daya alam yang sangat penting artinya bagi kehidupan manusia, bukan saja karena fungsi sebagai faktor produksi pertanian yang menghasilkan berbagai macam bahan pangan, lebih-lebih di Negara agraris seperti Indonesia, tetapi juga karena fungsi sosial-budayanya. Sebagai contoh misalnya, pemilikan atau penguasaan tanah sangat mempengaruhi status sosial seseorang dalam masyarakat. Artinya, makin luas tanah yang dimiliki, makin tinggi status sosialnya. Demikian pula sebaliknya, makin sempit luas tanah yang dimiliki, makin rendah status sosialnya.¹

Pada masa pemerintahan Belanda, di Indonesia berlaku dua aturan hukum tanah, yaitu hukum tanah yang berdasarkan hukum adat dan hukum tanah yang berdasarkan hukum barat. Hukum tanah adat yaitu hukum yang tidak tertulis dan sejak semula telah berlaku di kalangan masyarakat asli Indonesia sebelum datangnya penjajah, sedangkan hukum tanah barat berkembang bersamaan dengan datangnya Belanda di Indonesia dan membawa perangkat hukum Belanda tentang tanah yang mula-mula masih berdasarkan hukum Belanda kuno yang didasarkan pada kebiasaan yang tidak tertulis².

Sebelum berlakunya UUPA, bidang pertanahan berlaku hukum adat yang merupakan produk hukum tidak tertulis. Kelahiran UUPA bermaksud mengadakan

¹ Judianto Simanjuntak, *Antara Kapitalis dan Hak Asasi Manusia*, Media Penguat Masyarakat Sipil, No. XXVIII, Juni-Juli 2005, hal. 5

² Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2005, hal. 174

pembaharuan hukum dari bentuk tidak tertulis menjadi hukum tertulis. “Pembaharuan hukum pada hakekatnya membawa konsekuensi ini pembaharuan sistem yang melibatkan pula komponen budaya hukum dalam proses operasinya. Pembaharuan hukum ini dengan sendirinya menuntut pembaruan kesadaran hukum (yang merupakan bagian integral budaya hukum), yaitu kesadaran hukum adat yang tidak tertulis ke kesadaran hukum tertulis”³.

Berdasarkan Pasal 19 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa: “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”. Berpangkal dari pernyataan pasal tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa setiap hak atas tanah yang ada di Indonesia harus didaftarkan tanpa terkecuali guna menjamin kepastian hukum dan tertib administrasi di bidang pertanahan. Tanah merupakan kebutuhan dasar manusia, berfungsi sebagai tempat bermukim maupun untuk kegiatan usaha (faktor produksi) dan karena itu perlu diciptakan suatu kepastian hukum bagi setiap pemegang hak atas tanah maupun bagi masyarakat umum, melalui suatu proses pencatatan secara sistematis atas setiap bidang tanah baik mengenai data fisik maupun data yuridis, dan kegiatan semacam ini dikenal dengan sebutan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh negara/pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi

³ Aminuddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007, hal. 111.

kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.⁴

Rumusan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997. Pendaftaran Tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan suatu bidang yang terbatas.⁵

Pendaftaran tanah merupakan prasyarat dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditunjukan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertifikat tanah, sebagai instrument untuk penataan penguasaan dan pemilikan tanah serta sebagai instrument pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah.⁶ Pendaftaran tanah dapat dibedakan menjadi dua yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran

⁴Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, 2005 h.72

⁵Jayadi Setiabudi, *Tata Cara Mengurus Tanah, Rumah Serta Segala Perizinannya*, Suka Buku, Jakarta, 2012. h. 63.

⁶Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Cetakan Kedua, Jakarta, 2012, h.59.

tanah. Pendaftaran Tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 atau Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sedangkan pemeliharaan data pendaftaran tanah merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertipikat karena adanya perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Kegiatan pendaftaran tanah meliputi sebagai berikut :⁷

- a. Bidang fisik, yaitu pengukuran, pemetaan dan pembukuan yang menghasilkan peta-peta pendaftaran dan surat ukur
- b. Bidang yuridis, yaitu pendaftaran hak-hak atas tanah, peralihan hak dan pendaftaran atau pencatatan dari hak-hak lain yaitu baik hak atas tanah maupun jaminan, serta beban-beban lainnya
- c. Penerbitan surat tanda bukti hak yaitu sertipikat

Definisi hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang yang mempunyai hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah tersebut. Hak atas tanah berbeda dengan hak penggunaan atas tanah.⁸ Ciri khas dari hak atas tanah adalah seseorang yang mempunyai hak atas tanah berwenang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah yang menjadi haknya. Hak-hak atas tanah yang dimaksud ditentukan dalam Pasal 16 jo Pasal 53 UUPA, antara lain:

1. Hak Milik
2. Hak Guna Usaha

⁷*Ibid*, 114.

⁸Sri Sayekti, *Hukum Agraria Nasional*, (Bandar Lampung : Universitas Lampung, 2000) h.1

3. Hak Guna Bangunan
4. Hak Pakai
5. Hak Sewa
6. Hak Membuka Tanah
7. Hak Memungut Hasil Hutan
8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang ditetapkan oleh undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53.

Dalam Pasal 16 UUPA disebutkan adanya dua hak yang sebenarnya bukan merupakan hak atas tanah yaitu hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan karena hak-hak itu tidak memberi wewenang untuk mempergunakan atau mengusahakan tanah tertentu. Namun kedua hak tersebut tetap dicantumkan dalam Pasal 16 UUPA sebagai hak atas tanah hanya untuk menyelaraskan sistematikanya dengan sistematika hukum adat. Kedua hak tersebut merupakan pengejawantahan (manifestasi) dari hak ulayat. Selain hak-hak atas tanah yang disebut dalam Pasal 16, dijumpai juga lembaga-lembaga hak atas tanah yang keberadaanya dalam Hukum Tanah Nasional diberi sifat “sementara”. Hak-hak yang dimaksud antara lain :

1. Hak gadai,
2. Hak usaha bagi hasil,
3. Hak menumpang,
4. Hak sewa untuk usaha pertanian.

Hak-hak tersebut bersifat sementara karena pada suatu saat nanti sifatnya akan dihapuskan. Oleh karena dalam prakteknya hak-hak tersebut menimbulkan pemerasan oleh golongan ekonomi kuat pada golongan ekonomi lemah (kecuali hak menumpang). Hal ini tentu saja tidak sesuai dengan asas-asas Hukum Tanah Nasional (Pasal 11 Ayat 1). Selain itu, hak-hak tersebut juga bertentangan dengan jiwa dari Pasal 10 yang menyebutkan bahwa tanah pertanian pada dasarnya harus

dikerjakan dan diusahakan sendiri secara aktif oleh orang yang mempunyai hak. Sehingga apabila tanah tersebut digadaikan maka yang akan mengusahakan tanah tersebut adalah pemegang hak gadai. Hak menumpang dimasukkan dalam hak-hak atas tanah dengan eksistensi yang bersifat sementara dan akan dihapuskan karena UUPA menganggap hak menumpang mengandung unsur feodal yang bertentangan dengan asas dari hukum agraria Indonesia.

Harta materiil berupa tanah, rumah, perhiasan, mobil, dan lain-lain. Harta materiil berupa tanah atau rumah dapat dimiliki lebih dari satu orang yang mengatasnamakan dalam sertifikat. Tanah mempunyai tingkatan hak yang menentukan batas seseorang dalam pengelolaannya. Tingkatan hak tersebut yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain⁹. Hak pakai menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini. Dengan demikian hak ini merupakan hak atas tanah, baik tanah maupun bangunan yang dapat diberikan pemerintah dan juga oleh pemilik tanah, hak pakai ini tidak seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan yang dapat digunakan atau dijadikan jaminan

⁹ Subekti, R, Tjitrosudibyo, R, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2008, h. 16

untuk hipotik dan *credietverband* tetapi hak pakai ini dapat dijadikan jaminan untuk utang karena mempunyai nilai ekonomi juga dapat dipindah tangankan.

Hak Pakai atas tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara dan tidak memiliki nilai ekonomis yaitu Hak Pakai atas tanah negara bagi instansi-instansi pemerintah seperti TNI, departemen, kantor perwakilan negara lain (kedutaan besar/ konsulat). Hak Pakai atas tanah negara yang memiliki nilai ekonomis, maksudnya bisa diperjualbelikan atau dialihkan kepada orang/ pihak lainnya. Hak ini diberikan kepada (1) Warga negara Indonesia (2) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia (3) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (4) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Ciri-ciri dari pemberian hak ini adalah :

1. Jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu.
2. Dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.
3. Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Kasus ini berawal dari adanya Putusan Pengadilan Negeri Surabaya yang memenangkan PT. Persebaya sebagai pemilik bagi tanah yang disengketakan dengan dalih karena telah menguasai selama 20 tahun atau lebih dan menyatakan bahwa sertifikat hak pakai Nomor 5 Gelora Tambaksari seluas 49.400 meter persegi yang tertulis atas nama Pemerintah Kota Madya Daerah Tingkat II Surabaya yang diterbitkan BPN Surabaya pada 28 Maret 1995, meliputi lapangan

Karanggayam, Gedung Wisma Persebaya lama, dan Wisma Persebaya baru, tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Pemerintah Kota Surabaya merasa bahwa merekalah yang secara hukum sah memiliki aset atas wisma persebaya tersebut dengan bukti. Pertama, kepemilikan Sertifikat Hak Pakai Nomor 5/Kelurahan Tambaksari seluas 49.400 meter persegi atas nama Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya tertanggal 28 Maret 1995. Kedua, Surat Izin Kepala Dinas Pengawasan Bangunan Daerah Nomor 188/927-92/402.5.09/1998 tentang Izin Mendirikan Bangunan tanggal 14 April 1998. Ketiga, Sistem Informasi Manajemen Barang Milik Daerah Pemkot Surabaya nomor register 12345678-0000-19844-1. Dan Keempat, Sistem Informasi Manajemen Barang Milik Daerah Pemerintah Surabaya nomor register INV-2017-375.1-1.

Pemerintah Kota Surabaya melakukan pengusiran terhadap pemain U-19 di Wisma Persebaya. Di depan lahan sengketa tertulis tanah milik Pemerintah Kota Surabaya. Pengusiran tersebut didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Sehingga dalam hal ini menjadi pokok bahasan yang menarik, terkait dengan keabsahan Pemerintah Kota Surabaya dalam pemegang sertifikat hak pakai nomor 5 Kelurahan Tambaksari seluas 49.400 meter persegi yang tertulis atas nama Pemerintah Kota Madya Daerah Tingkat II Surabaya.

Hak pakai atas tanah negara lahir saat terbitnya sertifikat, yang dimaksud pengajuan hak atas dasar penguasaan adalah diajukan dengan dasar bukti

penguasaan, bukan semata-mata penguasaan fisik. Untuk mengajukan hak atas tanah negara dengan dasar penguasaan harus dibuktikan dasar penguasaannya terlebih dahulu misalnya adanya akta pelepasan hak ke Negara. Mengacu pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Kota-Kota Besar disebutkan bahwa barang bergerak maupun tidak bergerak dari pemerintahan kota sebelumnya menjadi aset pemerintah kota saat ini. Pengelolaan aset mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2004 tentang pengelolaan barang milik negara/daerah, Bahwa prioritas pengajuan hak atas tanah negara diberikan kepada pihak yang bisa menunjukkan dasar penguasaan dan dengan itikad baik yang salah satunya adalah tidak bertentangan dengan undang-undang. Bahwa untuk menguasai tanah, maka diperlukan permohonan hak atas tanah negara berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 tahun 1999, dengan syarat:

1. Identitas subyek/pemohon hak
2. Keterangan tentang tanah/obyek yang dimohonkan
3. Riwayat tanah atau dasar penguasaan oleh pemohon
4. Rencana peruntukan

Penguasaan atas tanah Negara pada waktu mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara ini telah diserahkan kepada sesuatu Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra sebagai tersebut dalam Pasal 2, maka Menteri Dalam Negeri pun berhak mengadakan pengawasan terhadap penggunaan tanah itu dan bertindak menurut ketentuan dalam Pasal 8 Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah

Negara. Kementerian, Jawatan dan Daerah Swatantra, sebelum dapat menggunakan tanah-tanah Negara yang penguasaannya diserahkan kepadanya itu menurut peruntukannya, dapat memberi izin kepada pihak lain untuk memakai tanah-tanah itu dalam waktu yang pendek. Sehingga penguasaan terhadap tanah negara yang diserahkan kepada daerah tersebut, memberikan kewenangan bagi daerah untuk mengelola tanah tersebut. Dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya. Hak penguasaan atas tanah Negara sebagai dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 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.

Putusan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor 947/Pdt.G/2019/PN Sby memutuskan sebagai berikut:

DALAM EKSEPSI

Menolak eksepsi Tergugat untuk seluruhnya ;

DALAM POKOK PERKARA.

1. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian ;
2. Menyatakan Tergugat telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum ;
3. Menyatakan Sertipikat Hak Pakai Nomor : 5/Kelurahan Tambaksari, seluas 49.400 M2 (empat puluh sembilan ribu empat ratus meter persegi), tertulis atas nama Tergugat (PEMERINTAH KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II SURABAYA) yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan

Kotamadya Surabaya, tanggal 28 Maret 1995, sepanjang mengenai Lapangan Persebaya Karanggayam, Gedung/wisma Persebaya lama dan juga Gedung/wisma Persebaya baru (objek sengketa), tidak sah dan tidak memiliki kekuatan hukum ;

4. Menyatakan Penggugat (PT. PERSEBAYA INDONESIA) sebagai pihak yang berhak dan mempunyai prioritas untuk mendapatkan hak atas tanah dan memperoleh tanda bukti hak (sertifikat) atas sebidang tanah seluas + 20.500 M²(dua puluh ribu lima ratus meter persegi), yang terletak di Kelurahan Tambaksari, Kecamatan Tambaksari, Kota Surabaya, dengan batas-batas :
 - Sebelah Utara : Jl. Bogen, Surabaya;
 - Sebelah Selatan : Jl. Karanggayam, Surabaya;
 - Sebelah Timur : Jl. Karanggayam, Surabaya;
 - Sebelah Barat : Stadion Gelora 10 Nopember Tambaksari, Surabaya;
 yang di atasnya berdiri Lapangan Persebaya Karanggayam, Gedung/wisma Persebaya lama dan juga Gedung/wisma Persebaya baru ;
5. Menyatakan Surat Izin Kepala Dinas Pengawasan Bangunan Daerah Nomor : 188/927-92/402.5.09/1998 tentang Izin Mendirikan Bangunan, tertanggal 14 April 1998 tidak sah dan tidak memiliki kekuatan hukum ;
6. Menyatakan Penggugat (PT. PERSEBAYA INDONESIA) sebagai pihak yang berhak untuk mengajukan dan memperoleh Izin Mendirikan Bangunan terhadap Lapangan Persebaya Karanggayam, Gedung/wisma Persebaya lama dan juga Gedung/wisma Persebaya Baru ;
7. Menghukum Turut Tergugat untuk tunduk dan patuh terhadap isi putusan ini ;
8. Menolak petitum Penggugat untuk selain dan selebihnya ;
9. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara yang ditetapkan sebesar Rp. 981.000,- (sembilan ratus delapan puluh satu ribu rupiah) ;

Putusan pengadilan negeri surabaya tersebut, menimbulkan pertanyaan tentang asal-usul Hak Pakai yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya, sehingga Pemerintah Kota Surabaya mendalilkan bahwa tanah objek sengketa tersebut merupakan Aset milik Pemerintah Daerah yaitu Pemerintah Kota Surabaya berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

1.2 Rumusan Masalah

1. Apa yang menjadi dasar Pemerintah Kota Surabaya memperoleh hak pakai atas tanah?
2. Bagaimana keabsahan terbitnya sertipikat hak pakai atas tanah Pemerintah Kota Surabaya?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis tentang dasar dari diperolehnya hak pakai atas nama Pemerintah Kota Surabaya.
2. Untuk menganalisis tentang keabsahan terbitnya sertipikat hak pakai atas nama Pemerintah Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini secara teoritikal yaitu untuk memberikan kontribusi pada perkembangan ilmu hukum khususnya dalam bidang hukum pertanahan khususnya terkait dengan hak pakai.

Kemudian manfaat penelitian ini secara praktikal yaitu diharapkan melalui penelitian ini dapat memperluas wawasan bagi praktisi maupun masyarakat agar tanah yang saat ini dikuasai langsung oleh PT Persebaya yang memiliki dasar sertipikat hak pakai atas nama Pemerintah Kota Surabaya menjadi jelas kepemilikan dan pengelolaannya.

1.5 Metode Penelitian

a. Tipe Penelitian Hukum

Tipe penelitian yang digunakan untuk membahas permasalahan ini adalah yuridis normatif, yaitu penelitian yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang terkait. Jenis penelitian ini digunakan dengan

pertimbangan bahwa titik tolak penelitian adalah analisa terhadap putusan dari kasus wisma Persebaya. Peneliti dalam hal ini memperoleh informasi yang mendukung topik penelitian hukum penulis dengan cara mengkaji dan meneliti.

b. Pendekatan Masalah

Pendekatan pertama dalam penelitian ini adalah *statute approach* atau pendekatan peraturan perundang-undangan. *Statute approach* adalah suatu *legal research* yang menempatkan pendekatan peraturan perundang-undangan sebagai salah satu pendekatan. Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang ada sangkut pautnya dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁰ Dalam penulisan ini peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan diantaranya UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dan Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah dan peraturan lainnya tentang hukum pertanahan.

Pendekatan kedua yang digunakan adalah Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan dengan mencari teori serta doktrin yang telah ada untuk dijadikan suatu acuan agar dapat memahami suatu pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang sedang dihadapi.¹¹ Pendekatan *conceptual approach*

¹⁰Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama, Cet. VII, Kencana, Jakarta, 2005, h. 93-94.

¹¹*Ibid*, h. 95.

menghubungkan konsep yang telah ada dengan isu hukum terkait dengan keabsahan dari hak pakai yang diterbitkan atas nama Pemerintah Kota Surabaya.

Pendekatan *case approach* merupakan pendekatan yang dilakukan dengan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Pendekatan ini dilakukan pada suatu peristiwa hukum berdasarkan putusan pengadilan.¹² Dalam hal ini pula dapat dilakukan telaah terhadap kasus hukum yang terjadi dengan mengumpulkan fakta-fakta hukum yang terjadi di lapangan, sehingga menghasilkan suatu penelitian hukum. Fakta yang terjadi bahwa Pemerintah Kota Surabaya melakukan penggusuran terhadap wisma persebaya, yang diklaim merupakan aset dari Pemerintah Kota Surabaya.

c. Sumber bahan hukum

Dalam penulisan tesis ini terdapat dua bahan hukum, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum yang bersifat mengikat dan mutlak dipergunakan untuk menyelesaikan permasalahan yang dikemukakan dalam tesis ini, yaitu berasal dari peraturan perundang-undangan dan ketentuan mengenai hukum pertanahan yang ada di Indonesia, diantaranya berkaitan dengan Hukum Agraria, Peraturan terkait dengan Barang Milik Daerah, Konversi Hak-Hak Barat dan lain sebagainya, sebagai berikut:

¹²*Ibid*, h.100.

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- b. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Kota-Kota Besar .
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 Tentang Permohonan dan Pemberian Hak Baru Asal Tanah Dengan Konversi Hak-Hak Barat.

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum yang sifatnya menjelaskan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder terdiri dari bahan hukum yang diperoleh dari literatur maupun karya ilmiah lainnya yang bersifat pendukung. Sehingga dapat memberikan acuan dan memperluas alasan tentang apa yang dikemukakan pada tesis ini.

d. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini terkait dengan bahan hukum yang digunakan adalah dengan menggunakan teknik tertulis atau biasa disebut sebagai Penelitian Pustaka. Setelah diperoleh bahan-bahan hukum tersebut diseleksi, diuraikan dan dianalisa yang kemudian dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan dan ketentuan hukum yang berlaku. Kemudian berdasarkan pada bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan diklarifikasi dan rumusan yang disusun secara sistematis sesuai dengan yang dibutuhkan untuk

membahas pokok-pokok permasalahannya. Metode pengumpulan bahan hukum juga menggunakan sistem kartu sebagai bukti pengumpulan bahan hukum.

e. 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.¹³ Sedangkan, interpretasi sistematis adalah menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkannya dengan peraturan hukum atau undang-undang lain atau dengan keseluruhan sistem hukum.¹⁴ Metode ini dilakukan secara sistematis, sehingga bahan hukum yang ada dapat digunakan untuk menginterpretasikan jawaban terhadap isu hukum dan menjadikan suatu argumentasi hukum. Dengan demikian sudah tentu kesimpulan yang dihasilkan tetap berpegangan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Sistematika penulisan tesis ini adalah menurut ketentuan dalam tata cara penulisan yang terdapat di dalam buku pedoman pendidikan Fakultas Hukum Universitas Airlangga dimana penulisan proposal tesis dilakukan dengan pembagian bab yang terdiri dari 4 (empat) bab.

¹³ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2009, h.57

¹⁴ *Ibid.*, h. 58

Bab Pertama berupa Pendahuluan yang berisi antara lain latar belakang dan rumusan masalah yang diangkat dalam penulisan tesis ini. Selain itu terdapat penjelasan judul, alasan pemilihan judul, tujuan penelitian, dan metode penelitian yang digunakan dalam penelitian untuk menyusntesis ini. Dalam bab ini terdapat pertanggungjawaban sistematika agar penulisan tesis ini tersusun secara sistematis.

Bab Kedua merupakan pembahasan dari rumusan masalah yang pertama yang membahas mengenai dasar Pemerintah Kota Surabaya memperoleh hak pakai atas tanah, terdiri dari beberapa sub bab, antara lain, Bab 2.1 Hak Menguasai Negara Atas Tanah, 2.2 Cara Memperoleh Hak Pakai, dan 2.3 Hak Pakai Yang Diperoleh Oleh Pemerintah Kotamadya Surabaya.

Bab Ketiga merupakan pembahasan dari rumusan masalah yang kedua yaitu keabsahan terbitnya sertipikat hak pakai atas tanah Pemerintah Kota Surabaya. Terdiri dari beberapa sub bab antara lain : 3.1 Akibat Hukum Atas Putusan Nomor 947/Pdt.G/2019/PN Sby, 3.2 Hak Pakai Atas Tanah Pemerintah Kotamadya Surabaya Sebagai Aset Daerah, dan 3.3 Keabsahan Sertipikat Hak Pakai Nomor 5/Tambak Sari Atas Nama Kotamadya Surabaya.

Bab Keempat sebagai Penutup berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan berisi tentang intisari pembahasan yang didapat penulis pada bab kedua dan ketiga yang merupakan jawaban dari isu hukum yang dikemukakan pada bab pertama. Atas dasar kesimpulan tersebut maka penulis dapat memberikan saran terhadap topik yang telah diangkat dalam penulisan tesis ini.