

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia negara yang sangat kaya dimana didalamnya terdapat aneka sumber daya alam. Selain kaya dengan sumber daya alam Indonesia juga memiliki luas daratan dan perairan yang sangat luas yang dapat dimanfaatkan dengan baik untuk memenuhi kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyatnya. Beberapa sektor seperti perkebunan, pertanian, perikanan, dan peternakan yang ada di Indonesia juga memiliki potensi yang sangat menjanjikan apabila dikelola dengan cara yang baik dalam pemanfaatannya. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang Pemda) di beberapa Pasalnya mengatur terkait dengan investasi di daerah.

Pasal 278 Undang-Undang Pemda menyatakan bahwa; (1) Penyelenggara Pemerintah Daerah melibatkan peran serta masyarakat dan sektor swasta dalam pembangunan daerah, (2) Untuk mendorong peran serta masyarakat dan sektor swasta insentif dan kemudahan yang diberikan Pemerintah Daerah kepada masyarakat dan/atau investor diatur dalam perda dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 366 ayat (1) Undang-Undang Pemda menyatakan bahwa Kerja sama daerah dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 363 ayat (2) huruf b meliputi; Memberikan Kerja sama dalam bentuk penyediaan pelayanan publik; Untuk meningkatkan nilai tambah yang memberikan pendapatan bagi daerah dibentuklah kerja sama pengelolaan aset; Kerja sama investasi; dan Bentuk kerja sama lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila dilihat dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Pasal 1 Ayat (1), Negara Indonesia merupakan Negara Kesatuan

yang berbentuk Republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah daerah (*local government*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara Pemerintah pusat (*central government*) dengan Pemerintah local (*local government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah Pemerintah pusat.¹

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 mengatur bahwa negara yang berbentuk kesatuan tidaklah *sentralistik*. Pasal ini mengatur bahwa adanya pembagian kekuasaan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah melalui desentralisasi kekuasaan. Pelimpahan atau penyerahan kewenangan atau tugas merupakan makna dari desentralisasi. Semua kewenangan Pemerintahan pada dasarnya merupakan kewenangan Pemerintah pusat dengan berprinsip tidak ada negara di dalam negara.²

Sektor-sektor pertanian, perkebunan, perikanan, dan peternakan pasti dalam pemanfaatannya membutuhkan tanah. Tanah inilah yang nantinya dikelola oleh Pemerintah daerah agar dapat dimanfaatkan dengan baik. Pemanfaatan tanah atau tanah tersebut dapat melibatkan beberapa pihak, seperti perusahaan swasta. Jika daerah tersebut memiliki sumber

¹ Sri Winarsi, *Buku Ajar Pemerintahan Daerah*, Airlangga University Press, Surabaya, 2019, (selanjutnya disingkat Sri Winarsi I), h. 4.

² *Ibid*, h. 7.

daya alam yang berpotensi dan tanah atau tanah yang baik, pasti akan menarik perusahaan swasta baik dalam negeri maupun asing untuk berinvestasi di daerah tersebut. Penggunaan tanah atau tanah ini tentu saja tidak dapat dilakukan secara serta merta pasti ada prosedur hukumnya terlebih dahulu yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan.

Hukum Agraria hanya mengatur mengenai tanah dari aspek yaitu yang berkaitan langsung dengan hak atas tanah yang merupakan bagian dari permukaan bumi sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yang berbunyi Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 yang mengatur bahwa tanah yang disebut sebagai hak atas permukaan bumi dapat diberikan kepada perorangan dan badan hukum dengan disertai beberapa jenis hak atas tanah yang dapat diberikan di atas tanah tersebut.

Permukaan bumi yang dipijak oleh makhluk hidup termasuk manusia dapat dikatakan sebagai tanah dalam arti yuridis. Beberapa jenis hak atas tanah dapat diberikan di atas tanah tersebut seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan lain-lain tergantung pada kebutuhan fungsi tanahnya. Hak atas tanah ini yang nantinya akan memberikan kepastian hukum bagi subyek hukum pemegang haknya. Harapan dari adanya tanah adalah agar dapat dikelola dan dimanfaatkan dengan baik bagi setiap individu yang memerlukan dengan disertai jenis hak atas tanah yang telah diatur oleh UUPA.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (selanjutnya disebut UUD 1945). Telah mengatur tentang amanah agraria di dalam Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Dari pasal tersebut terdapat kata “dikuasai” yang artinya negara memiliki hak menguasai dan memiliki wewenang untuk:³

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. (Pasal 2 ayat 2 UUPA).

Terkait permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi menerbitkan Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003. Pasal 33 UUD 1945 memberikan beberapa rumusan yang mengatur secara prinsip mengenai perekonomian negara yang akan dibangun.

Rumusan pasal tersebut terdiri dari 5 ayat dengan rumusan sebagai berikut; Berdasarkan asas kekeluargaan usaha bersama disusun sebagai perekonomian; Negara menguasai hajat hidup orang banyak dan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara; Negara menguasai Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; Demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional sebagai dasar dari diselenggarakannya

³ Sri Hajati, *et.al.*, *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2018, h.53.

perekonomian nasional; dan Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur di dalam undang-undang.

Paham negara kesejahteraan secara konseptual telah dianut oleh Indonesia. Untuk mencapai kemakmuran rakyat, negara juga harus ikut andil atau berperan dalam aktivitas perekonomian hal tersebut dianut oleh negara kesejahteraan sebagai prinsip negara. Kemakmuran rakyat yang dituju adalah dari sisi kesehatan, pendidikan, keamanan, dan fasilitas publik. Hal tersebut sesuai dengan bunyi Pasal 33 ayat (3) UUD yang terdapat frasa “demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Segala sumber daya alam dan tanah yang ada di wilayah Indonesia diutamakan untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Seiring dengan perkembangannya konsep negara kesejahteraan ini mengalami beberapa tantangan dalam pelaksanaannya. Tantangan tersebut dipengaruhi oleh dua faktor, antara lain; tanggung jawab negara yang demikian besar untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tentu saja membutuhkan biaya yang tidak sedikit dengan biaya yang besar tersebut seringkali dapat membuat keuangan negara mengalami defisit, dan adanya era globalisasi membuat tekanan tersendiri untuk bidang politik dan ekonomi yang masih mencoba untuk menerapkan konsep negara kesejahteraan.

Permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Putusan MK No. 001-021-022/PUU-

I/2003 untuk mengartikan “dikuasai oleh negara”, erat kaitannya dengan penguasaan negara untuk kedaulatan rakyat dalam pemanfaatan sumber daya alam yang ada di Negara Indonesia, yang artinya semua kekayaan alam di Indonesia adalah kepemilikan publik atau untuk umum yaitu rakyat Indonesia.

Mahkamah Konstitusi menafsirkan ketentuan pasal 33 ayat 3 UUD 1945 mengenai pengertian “hak menguasai negara” atas cabang-cabang produksi penting dan sumber kekayaan alam, meliputi :⁴Perumusan kebijakan (*beleids*); Melaksanakan suatu tindakan pengurusan (*bestuursdaad*); Melaksanakan suatu pengaturan (*regelendaad*); Melaksanakan suatu pengelolaan (*beheersdaad*);Melaksanakan suatu pengawasan (*toezichthoudendaad*).

Kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia dapat membentuk Bangsa Indonesia sebagaimana tercermin di dalam Pasal 1 ayat (1). Pasal 1 ayat (2) mencerminkan bahwa segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa yang menjadi kekayaan Bangsa Indonesia. Pada Hukum Tanah Nasional Bangsa Indonesia memiliki Hak penguasaan atas tanah yang tertinggi. Penguasaan tanah tersebut tidak lain untuk kesejahteraan rakyat Indonesia.

Seluruh tanah yang berada di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang telah memiliki hak atas tanah maupun yang belum terdapat jenis hak atas tanah merupakan objek dari Hak Menguasai Negara atas Tanah. Tanah negara menurut UUPA ialah tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Tanah negara ini berbeda

⁴ *Ibid.*, h.67.

dengan tanah negara pada masa kolonial “*domein verklaring*” yang berarti negara sebagai pemilik.

Pengertian tanah-tanah negara yang dikuasai langsung oleh Negara seiring dengan perkembangan Hukum Tanah Nasional juga mengalami perkembangan. Sehingga yang termasuk ke dalam tanah-tanah negara ialah :⁵Tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat Hukum Adat territorial dengan Hak Ulayat merupakan tanah Hak Ulayat; Tanah-tanah bersama masyarakat Hukum Adat Geoneologis menjadi tanah-tanah Kaum; Hak penguasaan ini merupakan pelimpahan sebagian kewenangan Hak Menguasai dari Negara, tanah-tanah Kawasan Hutan dikuasai oleh Departemen Kehutanan berdasarkan Undang-Undang Kehutanan; Tanah-tanah Hak Milik yang sudah diwakafkan menjadi tanah wakaf; Tanah-tanah yang dikuasai dengan Hak Pengelolaan, yang merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Hak Menguasai dari Negara kepada pemegang haknya menjadi tanah Hak Pengelolaan; tanah-tanah lain diluar dari tanah-tanah di atas, tanah-tanah ini adalah tanah-tanah yang langsung dikuasai oleh Negara yang disebut Tanah Negara.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 dibentuk dan disahkan dengan dilatar belakangi oleh beberapa tujuan Pemerintah. Tujuan yang paling mendasar adalah untuk menarik investor agar mereka dapat menanamkan modal di Indonesia atau dapat percaya kepada Indonesia untuk menanamkan modalnya. Hal ini dikarenakan semua kepentingan investor sudah diakomodasi di dalam Undang-Undang Cipta Kerja.

Beberapa investor menilai perizinan pertanahan di Indonesia masih cukup rumit dan kurang efisien. Indonesia sudah memberlakukan *Online Single Submission* (OSS) atau perizinan dengan satu pintu, namun tetap saja masih banyak para investor asing yang mengeluhkan prosedur

⁵ *Ibid*, h.93.

perizinan tersebut.⁶ Hal tersebut yang membuat pergerakan grafik penanaman modal di Indonesia belum mengalami peningkatan secara drastis.

Undang-Undang Cipta Kerja menuai banyak keganjalan di dalamnya, khususnya pada klaster agraria beberapa pasalnya bertentangan dengan UUPA. Tentu saja ini membuat masyarakat sedih, Pemerintah yang dipercaya oleh masyarakat untuk memberikan solusi dari permasalahan agraria justru bertindak sebaliknya. Seolah aturan yang terdapat di dalam Undang-Undang Cipta Kerja ini hanya berpihak pada kepentingan investor tanpa memedulikan aspek yang merugikan bagi sosial, ekologi, dan ekonomi. Pengaturan pertanahan yang terdapat pada Undang-Undang Cipta Kerja terdapat pada Bagian Keempat.

Landasan filosofi undang-undang ini menjadi tidak khusus lagi bagi setiap pasalnya, karena sebanyak 79 undang-undang diubah dan dijadikan satu. Setiap Undang-Undang pasti memiliki nilai filosofinya sendiri-sendiri yang dapat menciptakan kekhasan tersendiri.⁷ Jika dijadikan satu mau tidak mau nilai filosofi dari setiap undang-undang menjadi hilang.

Tujuan yang semula untuk menyederhanakan dari beberapa peraturan yang ada dan dari peraturan yang berbelit justru tampak seperti hasil dari pemotongan dari beberapa prinsip dasar dan filosofi yang

⁶ Pung Karnantohadi, *Prinsip Hukum Pelayanan Perizinan Terpadu DI Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2020, h.19.

⁷ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Universitas Terbuka, Tangerang, 2007, h.47.

berpotensi pula melanggar konstitusi.⁸ Kesan tersebut terlihat jelas pada bagian keempat tentang pertanahan yang mana seperti hanya mengambil ulang dari Rancangan Undang-Undang Pertanahan yang ditunda pembahasannya karena mengandung isu-isu yang sangat krusial. Tidak heran jika substansinya bermasalah dan bertentangan dengan UUPA.

Bagian Pertanahan ini memang yang paling menguntungkan bagi investor, karena pengaturan yang dibuat oleh Undang-Undang Cipta Kerja bertujuan untuk mempermudah perizinan usaha dan tanah-tanah yang dikumpulkan oleh Pemerintah hasil dari Bank Tanah diberikan status Hak Pengelolaan Tanah. Konsep-konsep yang terkandung tidak cocok dengan Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan dan UUPA.

Salah satu yang paling terlihat jelas penyimpangan yang terjadi pada bagian pertanahan ini adalah di atas tanah hak pengelolaan dapat diberikan hak guna usaha. UUPA tidak pernah mengatur ini. Konsep Hukum Agraria hanya mengatur bahwa di atas tanah Hak Pengelolaan dapat diberikan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Milik kepada pihak ketiga yang memerlukannya. Tanah yang menjadi hak bagi setiap pemegang hak atas tanah dapat digunakana dan dimanfaatkan tanah tersebut. Menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan fungsi hak atas tanahnya tidak boleh menyimpang dari peruntukan tanah yang dimilikinya agar tidak menyimpang dari tatanan fungsi hak atas tanah.

⁸ *Ibid*, h.49.

Ketentuan terkait Hak Guna Usaha di atas tanah Hak Pengelolaan terdapat pada Pasal 138 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bahwa di atas Hak Pengelolaan oleh pihak ketiga dapat diberikan jenis hak atas tanah berupa Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan atau Hak Pakai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang sebagian maupun seluruhnya dapat dilakukan pemanfaatan hak atas tanah.

Jika pembentuk undang-undang dan perumus Pasal 138 ayat (2) Undang-Undang Cipta Kerja dapat memahami karakteristik dari Hak Guna Usaha dan nilai filosofisnya, tidak mungkin akan membuat rumusan Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan. Tanah Hak Pengelolaan terdapat subyek hukum yang mengelola dan menguasainya sehingga berbeda sifatnya dengan tanah negara. Hal ini menyebabkan kewenangan negara untuk melakukan pengawasan terhadap Hak Guna Usaha secara langsung menjadi tidak ada.

Manakala perumus Undang-Undang menyangkal dengan dasar bahwa Hak Pakai juga dapat diberikan di atas tanah Hak Pengelolaan, pemikiran tersebut tidak benar. Hak Pakai dan Hak Guna Usaha merupakan dua jenis hak yang berbeda karakteristiknya dan tidak dapat disamakan. Terkait dengan perbedaan karakteristik antara Hak Guna Usaha dan Hak Pakai terdapat di dalam Penjelasan Pasal 28 UUPA yang berbunyi :

“Hak ini adalah hak yang khusus untuk mengusahakan tanah yang bukan miliknya sendiri guna perusahaan pertanian, perikanan, dan

peternakan. Bedanya dengan Hak Pakai ialah bahwa Hak Guna Usaha ini hanya dapat diberikan untuk keperluan di atas dan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar. Berlainan dengan Hak Pakai maka Hak Guna Usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain dan dapat dibebani dengan Hak Tanggungan. Hak Guna Usaha pun tidak dapat diberikan kepada orang-orang asing, sedang kepada badan-badan hukum yang bermodal asing hanya mungkin dengan pembatasan yang disebut di dalam Pasal 55. Untuk mendorong supaya pemakaian dan pengusahaan tanahnya dilakukan efisien, maka ditentukan bahwa mengenai tanah yang luasnya 25 hektar atau lebih harus ada investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik. Ini tidak berarti bahwa tanah-tanah yang luasnya kurang dari 25 hektar itu pengusahaannya boleh dilakukan secara yang tidak baik, karena di dalam hal yang demikian Hak Guna Usahanya dapat dicabut (Pasal 34)”.

Pasal 55 UUPA berbunyi :

- (1) Jangka waktu Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan dari hasil konversi hak-hak asing paling lama 20 tahun.
- (2) Badan-badan hukum yang untuk sebagian atau seluruhnya bermodal asing diberikan Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan.

Peruntukan tanah Hak Guna Usaha untuk perkebunan tidak disebutkan di dalam UUPA, UU CIPTA KERJA, dan PP 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak atas Tanah yang telah dicabut dengan PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, akan tetapi diatur di dalam Penjelasan Pasal 11 ayat 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan yang menyatakan usaha perkebunan dapat diberikan tanah yang di atasnya terdapat jenis hak atas tanah seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan/atau Hak Pakai.

Hak Guna Usaha memiliki sifat khusus apabila dibandingkan dengan jenis hak atas tanah yang lain, artinya mengusahakan tanah secara

langsung dengan memanfaatkan Sumber Daya Alam (Pasal 33 ayat 3 UUD 1945) yang jelas berdampak terhadap lingkungan (sosial maupun ekologis), maka untuk pemberian haknya dapat dilakukan di atas tanah yang dikuasai Negara secara langsung. Artinya tidak dibuka kemungkinannya untuk diberikan di atas tanah yang lain. Satu dan lain hal, agar Negara dapat melakukan pengawasan terhadap pemanfaatannya secara langsung.

1.2.Rumusan Masalah

1. Sinkronisasi Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.
2. Akibat Hukum hapusnya Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan terhadap aset atau benda yang ada di atas Hak Guna Usaha.

1.3. Tujuan Penelitian

- a. Untuk menganalisa Sinkronisasi Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.
- b. Untuk menganalisa Akibat Hukum hapusnya Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan terhadap aset atau benda yang ada di atas Hak Guna Usaha.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Diharapkan dengan penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk pengembangan di Bidang Hukum

Agraria, khususnya tentang Eksistensi Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

1.4.2. Manfaat Praktis

Diharapkan dengan penelitian ini dapat meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap pemikiran suatu Eksistensi Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan menambah kepustakaan hukum di bidang Agraria serta untuk melengkapi hasil penelitian sebelumnya dalam bidang yang sama.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Tipe Penelitian Hukum

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum. Tidak perlu menggunakan istilah penelitian normatif karena istilah *legal research* atau bahasa Belanda *rechtsonderzoek* selalu normatif.⁹ Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan *know-how* dalam ilmu hukum, bukan sekedar *know-about*.¹⁰ Sebagai kegiatan *know-how*, penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi.¹¹ Disinilah dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum,

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010 (selanjutnya disingkat Peter Mahmud Marzuki I), h. 93.

¹⁰ *Ibid.*, h. 60.

¹¹ *Ibid.*, h. 133.

menganalisis masalah yang dihadapi dan kemudian memberikan pemecahan atas masalah tersebut.

1.5.2. Pendekatan Masalah

Penelitian hukum ini dilakukan melalui beberapa pendekatan. Pendekatan-pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) yang dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani¹² Sinkronisasi dan Akibat Hukum hapusnya Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 yang dilaksanakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, serta menggunakan peraturan perundang-undangan lain yang masih terkait dan relevan.

Pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum dapat melahirkan pendekatan konseptual. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut akan diperoleh pemahaman dan dapat ditemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum, sehingga akan menjadi sandaran bagi peneliti dalam membangun sautu argumentasi hukum dan

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi Cet. Kesembilan, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2014 (selanjutnya disingkat Peter Mahmud Marzuki II), h.55.

memecahkan isu hukum yang ditangani.¹³ Oleh karena itu, perlu dikemukakan teori tentang konsep Investasi, Desentralisasi, Hak Guna Usaha, teori tentang Hak Pengelolaan, teori tentang akibat hukum yang dapat ditimbulkan dari Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan, serta teori-teori lainnya yang relevan dengan penelitian ini.

1.5.3. Sumber Bahan Hukum

1.5.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoratif, artinya mempunyai otoritas. Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang disampaikan¹⁴, dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan tata urutan heirarki berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan perundang-undangan yang hendak digunakan adalah yang terkait dengan bidang agraria, Pemerintahan, dan penanaman modal.

1.5.3.2. Bahan Hukum Sekunder

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki I, *Op.Cit.*, h. 181.

Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku-buku dan jurnal hukum nasional yang berkaitan dengan Hak Guna Usaha, Hak Pengelolaan, dan akibat hukum yang ditimbulkan serta yang masih terkait dengan bidang penelitian ini.

1.5.4. Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam memperoleh bahan hukum yang lengkap untuk pengumpulan bahan hukum adalah melalui studi kepustakaan, yaitu diawali dengan inventarisasi semua bahan hukum yang terkait dengan pokok permasalahan, kemudian diadakan klasifikasi bahan hukum yang terkait dan selanjutnya bahan hukum tersebut disusun dengan sistematisasi untuk lebih mudah dalam menganalisis terkait sinkronisasi dan akibat hukum Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan.

1.5.5. Analisa Bahan Hukum

Setelah dikumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, maka dilakukan analisis dengan menggunakan metode interpretasi sistematis. Interpretasi sistematis adalah menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkannya dengan undang-undang lain, karena terbentuknya suatu undang-undang pada hakikatnya merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan yang berlaku dan tidak mungkin suatu undang-undang berdiri sendiri tanpa terkait dengan peraturan yang lain.

Dalam penulisan ini menggunakan peraturan perundang-undangan agrarian dan cipta kerja yang dimana peraturan tersebut sudah semestinya saling terkait mulai dari peraturan agraria teratas hingga peraturan agraria yang bawah. Selain menggunakan interpretasi sistematis, juga menggunakan interpretasi gramatikal yang merupakan penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan Undang-Undang, dengan menguraikannya menurut Bahasa, susunan kata atau bunyinya.

Penggunaan interpretasi gramatikal digunakan pada Pasal 138 ayat (2) UU Cipta Kerja dan Pasal 28 ayat (1) UUPA yang memiliki makna berbeda dalam frasa “tanah yang dikuasai langsung oleh negara”. Interpretasi Gramatikal ini bertujuan agar dapat mengetahui makna dari setiap kata dan kalimat yang mengatur tentang Hak Guna Usaha Selanjutnya interpretasi sosiologis yang memiliki maksud maupun tujuan menganalisa akibat hukum dari adanya ketentuan peraturan perundang-undangan Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan. Interpretasi Historis yaitu dengan meninjau kembali tujuan lahirnya UUPA dan sejarah peraturan yang mengatur tentang Hak Guna Usaha. Hal ini dilakukan agar dapat mengetahui letak perbedaan diantara kedua peraturan perundang-undangan tersebut.

1.5.6. Sistematika Penulisan

Penulisan proposal tesis ini hanya memuat satu bab, dan dalam penulisan tesis nantinya terdiri dari empat bab, yang meliputi sebagai berikut:

Bab I adalah Bab Pendahuluan yang akan menguraikan latar belakang dan pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai hal-hal yang mendasar yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam penulisan ini, antara lain Latar Belakang dan Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan yang akan digunakan dalam penulisan tesis ini.

Bab II akan dibahas rumusan masalah pertama tentang Sinkronisasi Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Bab ini akan dirinci dalam dua sub bab: (1) Karakteristik Hak Guna Usaha dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja; (2) Karakteristik Hak Pengelolaan menurut Undang-Undang 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Bab III akan dibahas rumusan masalah kedua tentang Akibat Hukum hapusnya Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 yang dilaksanakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas

Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah Bab ini akan dirinci dalam dua sub bab: (1) Akibat Hukum hapusnya Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan, (2) Pertanggungjawaban Hukum dalam Penyelesaian Perkara Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan.

Bab IV adalah Bab Penutup. Dalam bab ini penulis membahas kesimpulan yang telah didapatkan berdasar pada hasil pembahasan bab-bab sebelumnya. Bab ini juga berisi saran yang diajukan Penulis, yang diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak terkait.