

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Penguasaan hak atas tanah secara rinci diawali dari ketentuan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yang menentukan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Diundangkan UUPA dengan pertimbangan bahwa hukum agraria yang berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan, dan sebagian lainnya lagi dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara didalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini. Sebagaimana Penjelasan Umum UUPA bahwa akibat dari politik-hukum pemerintah jajahan itu hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari hukum-adat disamping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat, hal mana selain menimbulkan perbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan Bangsa.

Menurut Penjelasan Umum UUPA bahwa hukum agraria saat itu bagi

rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum, berhubung dengan itu maka perlu adanya hukum agraria baru yang nasional, yang akan mengganti hukum yang berlaku sekarang ini, yang tidak lagi bersifat dualisme, yang sederhana dan yang menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Hukum agraria yang baru itu harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksudkan diatas dan harus sesuai pula dengan kepentingan rakyat dan Negara serta memenuhi keperluannya, menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria. Lain dari itu hukum agraria nasional harus mewujudkan penjelmaan dari pada azas kerohanian, Negara dan cita-cita Bangsa, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya harus merupakan pelaksanaan dari pada ketentuan dalam pasal 33 UUD 1945.

Dijabarkan oleh Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Boedi Harsono menyatakan bahwa hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang

menjadi kriterium atau tolok ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.¹

Negara dalam hubungannya dengan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat, Negara bertindak dalam kedudukannya sebagai Kuasa dan Petugas Bangsa Indonesia.²

Penguasaan Negara atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bersumber dari hak bangsa Indonesia, ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yang menyatakan:

- 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.

Tanah menurut Boedi Harsono dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA),³ dalam penjelasan Pasal 4 UUPA dinyatakan 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”. Tanah mempunyai arti yang penting, yaitu karena sifatnya tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun juga, tanah masih bersifat

¹ Boedi Harsono *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2007, h. 8.

² *Ibid.*, h. 229.

³ *Ibid.*, h. 18.

tetap dalam keadaannya, bahkan kadang-kadang tanah tersebut lebih menguntungkan, karena bertambah kesuburannya.⁴

Demikian kompleks fungsi tanah, sehingga tidak heran jika kondisi tanah di Indonesia saat itu yang dikenal kesuburannya dijadikan obyek oleh negara asing untuk dapat menguasai bumi Indonesia melalui cara-cara penjajahan misalnya Belanda, Jepang, Portugis dan lainnya. Sebagai penjajah tentunya selalu berusaha tanah dikuasai oleh penjajah tersebut, sehingga pengaturan mengenai pemanfaatan tanah juga harus tunduk pada aturan pemerintah penjajahan tersebut, sehingga di dalam negara terjadi dualisme hukum agraria, yaitu hukum agraria kolonial dan hukum agraria nasional.

Pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah dibagi menjadi dua, yaitu:

- a. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum
- b. Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah sebagai objek dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya.

Hak negara menguasai tanah yang dimaksud di atas 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 lain serta badan-badan hukum. Hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, di antaranya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-

⁴Surojo Wignjodipuro, *Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat*, Sumur Bandung, Jakarta, 1982, h. 197.

hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UUPA.

Untuk menjamin kepastian hukum, tiap hak atas tanah wajib didaftarkan untuk memperoleh jaminan kepastian hukum sebagaimana pasal 19 UUPA, bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pendaftaran tersebut meliputi pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria. Pendaftaran hak atas tanah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Hak Guna Usaha (HGU) diatur dalam UUPA dan dijabarkan lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang HGU, Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai Atas Tanah. Pemegang HGU mempunyai kewajiban membayar uang pemasukan kepada Negara; melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan dan/atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya; mengusahakan sendiri tanah HGU dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis; membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan

areal HGU; memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan HGU; menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan HGU kepada Negara sesudah HGU tersebut habis; menyerahkan sertifikat HGU yang telah habis kepada Kepala Kantor Pertanahan sebagaimana pasal 12 PP No. 40 Tahun 1996.

Berakhirnya HGU di antaranya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan; putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir; dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961; ditelantarkan; tanahnya Menyatakan batal Sertifikat HGU Nomor: 2 tanggal 13 Nopember 2003 terletak di Desa Dolok Sinumbah, Kecamatan Hutabayu Raja, Kabupaten Simalungun, Surat Ukur Nomor 1/ Dolok Sinumbah/2003/ tanggal 11 Nopember 2003, luas 6.332,97 Ha atas nama PT. Perkebunan Nusantara IV (Persero); memerintahkan Tergugat I untuk mencabut Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional R.I SK HGU Nomor: 44/HGU/BPN/2003 tanggal 8 Agustus 2003 tentang Pemberian Perpanjangan Jangka Waktu HGU atas tanah terletak di Kabupaten Simalungun, Propinsi Sumatera Utara.

Sebagaimana diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Medan dalam putusannya Nomor: 94/G/2009/PTUN-MDN., putusan tersebut disertai

pertimbangan hukum bahwa berdasarkan fakta hukum tersebut dikaitkan/dihubungkan dengan ketentuan perundang-undangan di atas yang menggariskan bahwa permohonan perpanjangan HGU diajukan 2(dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu tersebut, maka seharusnya pemohon perpanjangan Hak Guna Usaha (dalam hal ini PT. Perkebunan Nusantara IV (Persero) telah mengajukan permohonan perpanjangan HGU kepada Menteri Negara Agraria/Kepala BPN melalui Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi Sumatera Utara selambat - lambatnya 2 (dua) tahun sebelum haknya berakhir pada tanggal 31 Desember 2001 yaitu pada tanggal 31 Desember 1999.

Berdasarkan ketentuan pasal 9 angka (1) PP No. 40 Tahun 1996 disebutkan: "HGU dapat diperpanjang atas permohonan pemegang hak, jika memenuhi syarat : a. tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut .

Berdasarkan hasil Pemeriksaan Setempat pada hari Selasa, tanggal 6 April 2010 diperoleh fakta di lokasi bahwa terdapat tanaman kelapa sawit yang sudah lama tidak terurus dengan baik yang terdapat didalam areal Perkebunan PT. Perkebunan Nusantara IV, sehingga berdasarkan fakta tersebut, Majelis Hakim berpendapat PT Perkebunan Nusantara IV tidak memenuhi ketentuan yang diatur dalam Pasal 9 angka (1) PP No. 40 Tahun 1996 terutama menyangkut peruntukannya .

Berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum tersebut diatas, Majelis Hakim berpendapat bahwa prosedur pemberian perpanjangan jangka waktu HGU terhadap pemegang hak yaitu PT. Perkebunan Nusantara IV telah menyalahi ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh peraturan perundang-

undangan yang berlaku khususnya PP No. 40 Tahun 1996 dan Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka yang dipermasalahkan adalah:

- a. Apa alasan yang digunakan dalam pembatalan sertipikat HGU oleh Pengadilan Tata Usaha Negara ?
- b. Bagaimana perlindungan hukum pemegang HGU atas dibatalkannya sertipikat HGU ?

3. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis alasan yang digunakan dalam pembatalan sertipikat HGU oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis perlindungan hukum pemegang HGU atas dibatalkannya sertipikat HGU

4. Manfaat Penelitian

- a. Manfaat teoritis, dengan penelitian ini secara teoritis memberikan manfaat bagi penulis untuk memahami mengenai penguasaah HGU baik atas dasar permohonan hak maupun hak-hak dalam penguasaannya
- b. Manfaat praktis, dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang bersengketa terutama instansi terkait dalam

menyelesaikan permasalahan yang berkaitan dengan sengketa penguasaan HGU.

5. Tinjauan Pustaka

5.1. Perlindungan Hukum

Teori perlindungan hukum menurut Salim HS merupakan salah satu teori yang sangat penting untuk dikaji, karena fokus kajian teori ini pada perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat. Masyarakat yang didasarkan pada teori ini, yaitu masyarakat yang berada pada posisi lemah, baik secara ekonomis maupun lemah dari aspek yuridis.⁵ Menurut Satjipto Raharjo, bahwa maksud perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.”⁶ Perlindungan hukum menurut Maria Theresia Geme berkaitan dengan tindakan negara untuk melakukan sesuatu dengan (memberlakukan hukum negara secara eksklusif) dengan tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hak-hak seseorang atau kelompok orang.⁷ Definisi perlindungan hukum sebagaimana di atas pada intinya merupakan suatu perbuatan untuk memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dalam hal ini pemegang HGU dalam membuat menguasai hak atas tanah dalam posisi yang lemah jika diperiksa atas akta yang dibuatnya tersebut

⁵Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 266.

⁶ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, CitraAditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 54.

⁷ Maria Theresia Geme, *Perlindungan Hukum terhadap Masyarakat Hukum Adat dalam Pengelolaan Cagar Alam Watu Ata Kabupaten Ngada, Provinsi Nusa Tenggara Timur, disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang*, 2012, hlm. 99.

maupun secara hukum di hadapan pemegang kekuasaan yang mempunyai posisi kuat.

Pemegang kekuasaan yang dimaksud menurut Philipus pemerintah dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan para penegak hukum sebagaimana dikemukakan bahwa istilah rakyat sudah mengandung pengertian sebagai lawan (pihak yang posisinya lemah) dari istilah pemerintah. Dicantumkannya terhadap pemerintah atau terhadap tindak pemerintah dapat menimbulkan kesan bahwa ada konfrontasi antara rakyat dalam hal ini pemegang HGU dengan pemerintah dalam hal ini BPN. Pandangan yang demikian tentunya bertentangan dengan falsafah hidup negara kita, yang memandang rakyat dan pemerintah sebagai bagian dalam usaha mewujudkan cita-cita hidup bernegara.⁸ Hal ini berarti bahwa perlindungan hukum terhadap rakyat ini ada kaitannya dengan suatu tindakan badan atau pejabat yang berwenang yang melakukan perbuatan secara sewenang-wenang atau melampaui wewenang yang ada padanya.⁹

Fungsi dari perlindungan hukum menurut Sudikno Mertokusumo bahwa fungsi hukum dan perlindungan hukum, sebagai perlindungan kepentingan manusia hukum mempunyai tujuan. Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Adapun tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia terlindungi.

⁸Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Loc. cit.*

⁹Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 1.

Dalam mencapai tujuannya itu hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.¹⁰

Selanjutnya Philipus M Hadjon mengemukakan bahwa terdapat dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu :

- 1) perlindungan hukum yang preventif dan
- 2) perlindungan hukum yang represif.

Pada perlindungan hukum yang preventif, pihak yang haknya dilanggar diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Hal ini berarti perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa dalam hal ini terjadinya pelanggaran oleh pihak-pihak yang menimpa rakyat. Sedangkan sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa permasalahan terhadap pelanggaran. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan.¹¹

Prinsip perlindungan hukum perlu didahulukan karena atas dasar prinsip tersebut baru dibentuk sarananya, karena tanpa dilandaskan pada prinsip, pembentukan sarana menjadi tanpa arah. Dalam merumuskan prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi rakyat, menurut Philipus M. Hadjon landasan pijaknya

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 71.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 2.

adalah Pancasila sebagai dasar Ideologi dan dasar falsafah negara. Konsepsi perlindungan hukum bagi rakyat di negara barat bersumber pada konsep-konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan konsep-konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia memberikan isinya dan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law* menciptakan sarananya, dengan demikian pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia akan subur dalam wadah *rechtsstaat* atau *the rule of law*, sebaliknya akan gersang di dalam negara-negara diktator atau totaliter.¹²

Dengan menggunakan konsep negara barat sebagai kerangka berfikir dengan landasan pada Pancasila, prinsip perlindungan terhadap harkat dan martabat hukum bagi pemegang HGU dalam menguasai hak atas tanah. Pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat pemegang hak dalam hal ini pemegang HGU yang dipermasalahkan sebagai manusia dikatakan bersumber pada Pancasila, karena pengakuan dan perlindungan terhadapnya secara instrinsik melekat pada Pancasila dan seyogianya memberi warna dan corak serta isi negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Negara hukum yang berdasarkan pada Pancasila dinamakan Negara Hukum Pancasila.

5.2. Hak Guna Usaha

HGU adalah sebagaimana dimaksud oleh Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA. Pasal 28 ayat (1) UUPA mengenai definisi HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. HGU menurut Ali Achmad Chomzah adalah hak untuk hak untuk

¹² Phihpus M. Hadjon, *Loc. Cit.*

mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu, dalam jangka waktu paling lama 25 tahun. Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan HGU untuk waktu paling lama 35 tahun.¹³ Jadi pemegang HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Perihal HGU diatur lebih lanjut dalam PP No. 40 Tahun 1996. PP No. 40 Tahun 1996 merupakan peraturan pelaksana dari UU No. 5 tahun 1960, yang nampak dari konsideran huruf c PP No. 40 Tahun 1996 sebagai berikut: “Bahwa berhubung dengan itu dipandang perlu untuk menetapkan ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai HGU, HGU dan Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Bab II Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 dengan Peraturan Pemerintah”.

Mengenai batas waktu HGU sesuai dengan ketentuan Pasal 29 UUPA untuk waktu paling lama 25 tahun. Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan HGU untuk waktu paling lama 35 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun.

Perpanjangan atau pembaharuan HGU diajukan untuk waktu paling lambat dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu HGU tersebut diperpanjang atau diperpanjangannya. Meskipun HGU dibatasi oleh waktu, dapat dialihkan sesuai dengan ketentuan Pasal 28 ayat (3) UUPA.

¹³Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan, Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak atas Tanah Negeara dan Seri Hukum Pertanahan II Sertipikat dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, h. 37.

Pihak yang dapat menguasai HGU sebagaimana Pasal 30 UUPA adalah warganegara Indonesia; badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Orang atau badan hukum yang mempunyai HGU dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat 1 pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh HGU, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika HGU yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh HGU, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika HGU yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Tanah yang dapat diberikan dengan HGU adalah tanah Negara. Dalam hal tanah yang akan diberikan dengan HGU itu adalah tanah Negara yang merupakan kawasan hutan, maka pemberian HGU dapat dilakukan setelah tanah yang bersangkutan dikeluarkan dari statusnya sebagai kawasan hutan. Pemberian HGU atas tanah yang telah dikuasai dengan hak tertentu sesuai ketentuan yang berlaku, pelaksanaan ketentuan HGU tersebut baru dapat dilaksanakan setelah terselesaikannya pelepasan hak

tersebut sesuai dengan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal di atas tanah yang akan diberikan dengan HGU itu terdapat tanaman dan/atau bangunan milik pihak lain yang keberadaannya berdasarkan alas hak yang sah, pemilik bangunan dan tanaman tersebut diberi ganti kerugian yang dibebankan pada pemegang HGU baru. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), ditetapkan dengan Keputusan Presiden sesuai dengan pasal 4 PP No. 40 Tahun 1996.

HGU diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk. Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan pemberian HGU diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden sesuai dengan pasal 6 PP No. 40 Tahun 1996.

Pemberian HGU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) wajib didaftar dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan. HGU terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan dalam buku tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai tanda bukti hak kepada pemegang HGU diberikan sertifikat hak atas tanah sebagaimana pasal 7 PP No. 40 Tahun 1996. Pendaftaran tersebut adalah untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang

diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24 Tahun 1997), pendaftaran tersebut meliputi pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pendaftar diberikan tanda bukti berupa sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut sebagaimana pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997.

Permohonan HGU didasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Peraturan Meteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Permohonan diajukan kepada Badan Pertanahan Negara sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, dicabut oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011 dan terakhir terbit Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah.

HGU atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk. HGU dapat diperpanjang atas permohonan pemegang hak, jika memenuhi syarat :a. tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut; b. syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak; dan c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak sesuai dengan pasal 9 PP No. 40 Tahun 1996.

6. Metode Penelitian

Metode penelitian ialah cara atau jalan atau proses pemeriksaan atau penyelidikan yang menggunakan cara penalaran atau berfikir yang logis-analitis (logika), berdasarkan dalil-dalil, rumus-rumus dan teori-teori suatu ilmu (atau beberapa cabang ilmu) tertentu, untuk menguji kebenaran (atau mengadakan verifikasi) suatu hipotesis atau teori tentang gejala-gejala atau peristiwa ilmiah, peristiwa sosial atau peristiwa hukum tertentu.¹⁴

6.1. Tipe Penelitian

Untuk menguji kebenaran dalam pembahasan mengenai akibat hukum pembatalan sertifikat Hak Guna Usaha digunakan tipe penelitian penelitian hukum sehingga metode yang digunakan adalah metode penelitian hukum yang dilakukan untuk mencari pemecahan masalah atas isu hukum dan permasalahan hukum yang ada, sehingga hasil dari penelitian hukum ini adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya mengenai isu hukum yang diajukan serta dapat diterapkan dalam praktek hukum pemerintahan. Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁵

Selanjutnya, Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa langkah-langkah penelitian hukum yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;

¹⁴C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke 20*. Alumni Bandung, 1994, h. 105.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki 2, *Penelitian Hukum*, Cet. 6,(Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), h. 35

2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang relevansi juga bahan-bahan non-hukum;
3. Melakukan telaah atas isu yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan.¹⁶

6.2. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan ini dilakukan untuk menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut-paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁷ Penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*), dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari peraturan hukum yang ada. Dalam menggunakan pendekatan konseptual, peneliti perlu merujuk prinsip-prinsip hukum.¹⁸ Selain itu penelitian ini juga menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) dengan menganalisis putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dalam hal ini putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan dalam putusannya Nomor: 94/G/2009/PTUN-MDN.

6.3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah bahan hukum primer bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang sifatnya menjelaskan bahan hukum mengikat berupa peraturan perundang-undangan, terdiri atas UUPA, dan peraturan pelaksanaan baik peraturan pemerintah maupun Peraturan Badan

¹⁶*Ibid*, hal.171

¹⁷Peter Mahmud Marzuki 1, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 93

¹⁸*Ibid*, hlm.137 – 139

Pertanahan Nasional yang ada kaitannya dengan materi yang dibahas dan putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Sedang bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang bersifat menjelaskan bahan hukum primer berupa buku-buku literatur, catatan ilmiah, karya ilmiah dan berbagai media cetak yang berlaku dan ada kaitannya dengan permasalahan yang sedang dibahas.

6.4. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum dikumpulkan melalui menelaah dan mempelajari peraturan perundang-undangan maupun literatur yang ada kaitannya dengan materi yang dibahas, kemudian dibahas menggunakan penafsiran sistematis dengan menghubungkan Pasal-Pasal yang satu dengan Pasal-Pasal lainnya atau peraturan perundang-undangan satu dengan lainnya yang ada dalam undang-undang itu sendiri maupun dengan pasal-pasal dari undang-undang lain untuk memperoleh pengertian lebih mantap dengan menggunakan penafsiran gramatikal.

7. Pertanggungjawaban Sistematis

Tesis ini pembahasannya dibagi dalam 4 (empat) bab dan masing-masing bab terdiri dari sub-sub bab sebagai berikut:

Bab I, Pendahuluan, yang mengawali seluruh rangkaian uraian dan pembahasan. Pada bab pendahuluan ini, sub babnya terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan pertanggungjawaban sistematis.

Bab II, dengan judul bab alasan-alasan yang dapat digunakan dalam pembatalan sertipikat HGU oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Bab ini dibahas

untuk menjawab permasalahan apa alasan-alasan yang dapat digunakan dalam pembatalan sertipikat HGU oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Sub babnya terdiri atas hak pemegang HGU, prosedur perolehan HGU, hal yang dapat membatalkan sertipikat HGU.

Bab III, menganalisis masalah bentuk perlindungan hukum pemegang HGU atas dibatalkannya sertipikat HGU. Bab ini dibahas untuk menjawab permasalahan apa bentuk perlindungan hukum pemegang HGU atas dibatalkannya sertipikat HGU. Sub babnya terdiri atas perlindungan hukum pemegang HGU, pembatalan HGU dan akibat hukum terhadap pembatalan HGU.

Bab IV, Penutup yang mengakhiri seluruh rangkaian uraian dan pembahasan, sub babnya terdiri atas, simpulan berisi jawaban atas masalah dan saran sebagai pemecahan atas masalah.