

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraris (selanjutnya disebut UUPA), yang diharapkan adanya suatu unifikasi hukum pertanahan di Indonesia, dari hukum tanah Pemerintah Hindia Belanda dengan hukum tanah untuk pribumi, dengan keharusan untuk melakukan alih status atau konversi terutama tanah hak barat (*eigendom*). Dualisme dalam Hukum Tanah bukan disebabkan karena para pemegang hak atas tanah berbeda hukum perdatanya, melainkan karena perbedaan hukum yang berlaku terhadap tanahnya.¹

Perihal ketentuan konversi yang berasal dari hak Barat menurut Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat (selanjutnya disingkat Kepres No. 32 Tahun 1979). Pemberian batasan waktu untuk konversi hak atas tanah selama jangka waktu 20 (dua puluh) tahun adalah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 Kepres No. 32 Tahun 1979 yang menentukan bahwa tanah hak guna usaha, hak guna bangunan (HGB) dan hak pakai asal konversi hak Barat, yang jangka waktunya akan berakhir selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980, sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Tanah-tanah

¹Boedi Harsono, *Hukum Agrari 1 Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1999, hal. 53.

tersebut, ditata kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikannya dengan memperhatikan masalah tata guna tanahnya, sumber daya alam dan lingkungan hidup, keadaan kebun dan penduduknya, rencana pembangunan di daerah, kepentingan-kepentingan bekas pemegang hak dan penggarap tanah/penghuni bangunan.

Konversi hak-hak atas tanah ialah ”perubahan hak atas tanah sehubungan dengan berlakunya UUPA. Hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA diubah menjadi hak-hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA”.² Konversi bertujuan ”untuk mengubah berbagai jenis hak-hak atas tanah menjadi satu sistem hak pertanahan”.³

Tanah dalam hukum Indonesia mempunyai status atau kedudukan hukum sendiri, terlepas dari status hukum subyek yang mempunyainya. Hal ini berarti bahwa yang menentukan hukumnya bukan subyek atau orang yang dapat menguasai tanah tersebut, melainkan perbedaan hukum yang berlaku terhadap tanahnya atau obyek dari perbuatan hukumnya.

Sehubungan dengan subyek hukum atas tanah, diawali dari ketentuan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dijabarkan lebih lanjut dalam pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) bahwa bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di

²**ibid.**

³Sunindhia dan Ninik Widjijanti, **Pembaharuan Hukum Agraria**, Bina Aksara, Jakarta, hal. 186-187

dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari Negara memberi wewenang untuk:

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

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Hal ini berarti bahwa daerah swatantra merupakan suatu subyek yang diperkenankan untuk menguasai bidang tanah atas dasar kewenangan yang diberikan oleh negara.

Menurut Boedi Harsono, tanah dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA),⁴ 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 tetap dalam keadaannya, bahkan kadang-kadang malah

⁴*ibid.*, h. 18.

lebih menguntungkan. Tanah karena faktanya merupakan tempat tinggal, memberikan penghidupan, merupakan tempat di mana warga masyarakat yang meninggal dikebumikan.⁵

Begitu kompleks fungsi tanah, sehingga tidak heran jika kondisi tanah di Indonesia yang dikenal subur tersebut dijadikan obyek 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.

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai 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, HGB, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak

⁵Surojo Wignjodipuro, **Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat**, Sumur Bandung, Jakarta, 1982, h. 197.

memungut hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UUPA.

Di antara macam-macam hak atas tanah yang dapat dihaki oleh orang-orang adalah HGB (HGB).HGB menurut Pasal 35 UUPA adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat 1 dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.

Hak untuk mendirikan bangunan, misalnya bangunan gedung yang berarti bahwa pemegang HGB hanya diberi hak untuk mendirikan bangunan. Bangunan gedung yang dimaksud adalah adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus sebagaimana Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (UU No. 28 Tahun 2002).

Perihal tanah HGB diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1999 tentang Hak Guna Usaha, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah (PP No. 40 Tahun 1999). Diundangkannya PP No. 40 Tahun 1999 dengan pertimbangan bahwa oleh karena itu pengaturan penguasaan, pemilikan dan

penggunaan tanah perlu lebih diarahkan bagi semakin terjaminnya tertib di bidang hukum pertanahan, administrasi pertanahan, penggunaan tanah, ataupun pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup, sehingga adanya kepastian hukum di bidang pertanahan pada umumnya dapat terwujud.

Sebagai hak atas tanah yang masa berlakunya terbatas untuk jangka waktu tertentu HGB memerlukan kejelasan mengenai beberapa hal, antara lain mengenai persyaratan perolehannya, kewenangan dan kewajiban pemegangnya, dan status tanah dan benda-benda di atasnya sesudah hak itu habis waktunya.

Bidang tanah terletak di wilayah negara kesatuan Republik Indonesia menurut pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) menentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Wilayah Provinsi, Kabupaten/Kota dapat menggunakan keuangan daerah untuk keperluan pengadaan Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah sebagaimana ditentukan dalam pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (PP No. 27 Tahun 2014). Barang milik daerah terdiri dari beberapa macam satu di antaranya berupa hak atas tanah yang dikelola oleh pemerintah daerah. Sebagaimana pasal 5 PP No. 27

Tahun 2014, bahwa Gubernur/Bupati/Walikota adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Barang milik daerah. Pemegang kekuasaan pengelolaan Barang Milik Daerah berwenang dan bertanggung jawab: a. menetapkan kebijakan pengelolaan Barang Milik Daerah; b. menetapkan Penggunaan, Pemanfaatan, atau Pemindahtanganan Barang Milik Daerah berupa tanah dan/atau bangunan; c. menetapkan kebijakan pengamanan dan pemeliharaan Barang milik daerah; d. menetapkan pejabat yang mengurus dan menyimpan Barang milik daerah; e. mengajukan usul Pemindahtanganan Barang Milik Daerah yang memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; f. menyetujui usul Pemindahtanganan, Pemusnahan, dan Penghapusan Barang Milik Daerah sesuai batas kewenangannya; g. menyetujui usul Pemanfaatan Barang Milik Daerah berupa sebagian tanah dan/atau bangunan dan selain tanah dan/atau bangunan; dan h. menyetujui usul Pemanfaatan Barang Milik Daerah dalam bentuk Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur.

Sebagaimana uraian sebelumnya bahwa pemerintah daerah merupakan salah satu subyek hukum pertanahan yang oleh Negara diberikan kewenangan untuk menguasai hak atas tanah. Perihal pemerintah daerah keberadaannya diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (kasus terjadi sebelum diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah) sehingga yang digunakan dasar membahas permasalahan adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32/2004). Dikaitkan dengan ketentuan pasal 2 ayat (4) UUPA, bahwa hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada

daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Hal ini berarti bahwa UUPA mengakui adanya daerah swatantra yang diberi kuasa oleh negara untuk menguasai tanah sekedar diperlukan untuk kepentingan daerah tersebut.

Pemerintah daerah sebagai subyek hukum pertanahan, sehingga dapat mengadakan hubungan hukum dengan pihak ketiga, namun hubungan hukum tersebut harus memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar sah menurut hukum.

Di dalam pasal 237 UU No. 32/2004 menentukan bahwa semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan daerah otonom wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini. Di dalam penjelasan Pasal 237 UU No. 32/2004 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan dalam ketentuan ini antara lain peraturan perundang-undangan sektoral seperti Undang-Undang Kehutanan, Undang-Undang Pengairan, Undang-Undang Perikanan, Undang-Undang Pertanian, Undang-Undang Kesehatan, Undang-Undang Pertanahan dan Undang-Undang Perkebunan. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pertanahan wajib untuk disesuaikan dengan prinsip otonomi daerah.

Perihal kewenangan daerah atas bidang tanah yang ada di wilayahnya dijumpai dalam pasal 14 ayat (1) huruf k UU No. 32/2004, yang menentukan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

pelayanan pertanahan. Hal ini berarti bahwa kewenangan daerah atas bidang tanah di wilayahnya adalah memberikan pelayanan di bidang pertanahan, namun UU No. 23 Tahun 2014 tidak memberikan definisi mengenai pelayanan, hanya disebutkan mengenai pelayanan dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara sebagaimana pasal 1 angka 16 UU No. 23 Tahun 2014.

Pelayanan publik menurut Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No: 63/Kep/M.PAN/7/2003 mengartikan pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara layanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU No. 25 Tahun 2009) adalah "kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik".

Pelayanan daerah tersebut termasuk dalam ruang lingkup pelayanan administrasi dijumpai dalam pasal 5 ayat (7) UU No. 25 Tahun 2009, bahwa ruang lingkup pelayanan administratif meliputi tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara. Tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan

serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan. Pelayanan administratif berupa suatu tindakan baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun oleh non pemerintah. Pelayanan administratif berupa tindakan yang dilakukan oleh pemerintah diwujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga Negara. Dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan pasal 5 ayat (7) a UU No. 25 Tahun 2009 berupa pelayanan pemberian dokumen oleh pemerintah, antara lain yang dimulai dari seseorang yang lahir memperoleh akta kelahiran hingga meninggal dan memperoleh akta kematian, termasuk segala hal ihwal yang diperlukan oleh penduduk dalam menjalani kehidupannya, seperti memperoleh izin mendirikan bangunan, izin usaha, sertifikat tanah, dan surat nikah.

Dibahasnya mengenai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pertanahan wajib disesuaikan dengan prinsip otonomi daerah dan kewajiban daerah untuk memberikan pelayanan pertanahan dan pemberian kuasa kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat untuk menguasai bidang tanah selama masih diperlukan untuk membahas kasus sebagaimana tersebut di bawah ini:

Bidang tanah negara seluas $\pm 2.400 \text{ m}^2$, dikuasai oleh Pemerintah Kabupaten Buton sejak tahun 1959, merupakan tanah eks Swapraja Buton sesuai Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konvensi Hak Penguasa Atas Tanah Negara dan ketentuan-ketentuan tentang kebijaksanaan selanjutnya. Pada tahun 1973, Lie Khoen Yan mengajukan permohonan izin mendirikan bangunan gedung bioskop kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Buton dan atas permohonan tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Buton

telah mengeluarkan Surat Keterangan Sementara dengan No. Agr.3/I/5/73, tanggal 27 Maret 1973 serta izin membangun gedung bioskop dari Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Buton No. 57/I.M/VIII/73, tanggal 15 Oktober 1973.

Berdasarkan Surat Keterangan Sementara No. Agr.3/I/5/73, kemudian Lie Khoen Yan mengajukan permohonan Hak Pakai atas tanah tersebut kepada Gubernur Provinsi Sulawesi Tenggara melalui suratnya tanggal 04 April 1973 tetapi permohonannya tidak pernah terbit dalam arti Gubernur Provinsi Sulawesi Tenggara tidak mengabulkan permohonannya.

Pada tahun 1973 Lie Khoen Yan berbekal surat persetujuan Pemerintah Daerah Kabupaten Buton, melakukan pengurusan Hak Guna Bangunan pada Kepala Direktorat Agraria Sulawesi Tenggara atas tanah dimaksud untuk membangun gedung bioskop, kemudian terbit Sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) No. 01 tahun 1977 tanggal 03 Juni 1977 atas nama Kuntaris dengan masa berlaku HGB tersebut selama 20 (dua puluh) tahun dan berakhir bulan Desember tahun 1996.

Sejak awal tahun 1990-an, gedung bioskop tidak lagi difungsikan oleh pemegang hak, tanpa sepengetahuan dan seizin Pemerintah Daerah Kabupaten Buton pada tahun 1999 Ninawarti Berlina ahli waris Lie Khoen Yan mengurus perpanjangan HGB pada Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Buton yakni setelah 3 (tiga) tahun berakhir masa berlakunya HGB pertama (HGB No. 01 tahun 1977), dan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Buton menerbitkan sertifikat HGB No. 00022 tahun 1999 tanggal 14 Juli 1999 atas nama Ninawarti Berli.

Perbuatan yang dilakukan oleh Ninawarti Berlina mengurus perpanjangan HGB atas namanya sendiri menurut Pemerintah Daerah Kabupaten Buton sebagai suatu perbuatan yang bertentangan dengan Hak Penggugat dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Perbuatan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buton menerbitkan sertifikat perpanjangan HGB (No. 00022 tahun 1999) dengan mekanisme pengurusan sebagaimana disebutkan di atas adalah bertentangan dengan PP No. 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah serta Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, sehingga oleh karenanya sertifikat HGB No. 00022 Tahun 1999 atas nama Ninawarti Berlina adalah cacat hukum.

Jalan damai tidak membawa hasil, Bupati Buton mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Bau-Bau, dalam putusannya No. 25/Pdt.G/2004/PN.BB.tanggal 02 Desember 2009, amarnya menyatakan:

1. Mengabulkan Gugatan Penggugat untuk sebagian;
2. Menyatakan bahwa tanah obyek sengketa yang terletak di Kelurahan Tomba, Kecamatan Wolio, Kota Bau-Bau seluas $\pm 2.400 \text{ m}^2$ adalah milik sah/dalam penguasaan Penggugat (Pemerintah Kabupaten Buton).

Ninawarti Berlina mengajukan upaya banding atas putusan Pengadilan Negeri tersebut telah dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi Sulawesi Tenggara dengan putusan No. 13/Pdt/2010/PT. Sultra.tanggal 13 April 2010 yang amarnya sebagai berikut:

1. Menolak gugatan Penggugat Terbanding/Pembanding untuk seluruhnya;

2. Menghukum Penggugat Terbanding/Pembanding membayar ongkos perkara pada kedua tingkat peradilan yang dalam tingkat banding ditetapkan sebesar Rp 100.000,00 (seratus ribu rupiah).

Bupati Buton mengajukan kasasi pada Mahkamah Agung, dalam putusannya No. 2587 K/Pdt/2010, amarnya menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi: Bupati Buton tersebut; Menghukum Pemohon Kasasi/Penggugat untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini sebesar Rp 500.000,00 (lima ratus ribu rupiah).

Putusan Mahkamah Agung tersebut dengan pertimbangan hukum bahwa obyek HGB atas nama Kuntaris dan bukan atas penguasaan Pemda Bau-Bau; Bahwa Hak Guna Bangunan dapat diperpanjang dan tidak perlu ijin Pemda, dan perpanjangan HGB oleh Tergugat I telah sesuai prosedur, karena itu perpanjangan HGB oleh Tergugat I tersebut bukan perbuatan melawan hukum.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian sebagaimana di atas, maka yang dipermasalahkan adalah:

- a. Kewenangan pemerintah daerah setempat dalam pengelolaan tanah HGB berkaitan dengan aspek privat
- b. Upaya hukum pemerintah daerah setempat dalam melindungi keberadaan aset daerah dalam bentuk tanah berkaitan dengan pengelolaan barang daerah

3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui, menjelaskan dan menganalisis kewenangan pemerintah daerah setempat dalam pengelolaan tanah HGB berkaitan dengan aspek privat.
- b. Untuk mengetahui, menjelaskan dan menganalisis Upaya hukum pemerintah daerah setempat dalam melindungi keberadaan aset daerah dalam bentuk tanah berkaitan dengan pengelolaan barang daerah.

4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah:

- a. Manfaat teoritis, dengan penelitian ini diharapkan dapat menambah pemahaman terhadap hukum pertanahan dan hukum pemerintahan daerah.
- b. Manfaat praktis, memberikan sumbangan pemikiran kepada pihak-pihak pemegang HGB terutama jika HGB tersebut mendekati habis masa berlakunya dan sumbangan pemikiran bagi pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional dan pemerintah daerah kaitannya dengan wewenang untuk memberikan pengawasan atas pertanahan di wilayahnya dengan harapan agar tidak terjadi kasus mengenai penguasaan HGB yang bermasalah.

5. Tinjauan Pustaka

5.1. Pemerintah Daerah

Perihal pemerintahan daerah adalah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014) sebagai bentuk semangat reformasi khususnya di bidang pelayanan, mengingat pemberian otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam

konsideran bagian menimbang huruf b bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelayanan pertanahan oleh pemerintah daerah merujuk pada ketentuan pasal 12 ayat (2) huruf d UU No. 23 Tahun 2014 bahwa urusan Pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi pertanahan. Meskipun UU No. 23 Tahun 2014 tidak memberikan penjelasan mengenai pelayanan pertanahan, dimaksudkan untuk melakukan penataan atas bidang tanah yang dia di wilayahnya termasuk melakukan pencegahan terhadap bidang tanah yang tidak produktif.

Kaitannya dengan pemerintah daerah dalam bidang pertanahan adalah kewenangan mengatur pelaksanaan hukum pertanahan yang tercantum dalam Pasal 2 UUPA. Kewenangan tersebut berdasarkan ketentuan dalam UU No. 23 Tahun 2014 yang dijabarkan dalam PP No. 38 Tahun 2007 meliputi 9 (sembilan) Sub. Bidang, 8 (delapan) Sub.Bidang merupakan urusan otonomi daerah, dan 1 (satu) Sub.Bidang tugas pembantuan. Dengan demikian terdapat perbedaan yang mendasar antara 2 Undang-Undang tersebut oleh karena itu diperlukan adanya proses hukum yang proporsional untuk mengatasi perbedaan yang mendasar itu.

Wewenang Pemerintah Daerah dalam hal penyelenggaraan penataan ruang meliputi pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan

penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota; pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional; pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; dan kerja sama penataan ruang antarnegara dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarprovinsi. Wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang nasional meliputi perencanaan tata ruang wilayah nasional; pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional. Wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional meliputi penetapan kawasan strategis nasional; perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional; pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional; dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional. Pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional dapat dilaksanakan Pemerintah Daerah melalui dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan. Dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang, Pemerintah berwenang menyusun dan menetapkan pedoman bidang penataan ruang. Dalam pelaksanaan wewenang tersebut Pemerintah menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional; arahan peraturan zonasi untuk system nasional yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan pedoman bidang penataan ruang; menetapkan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang sesuai dengan Pasal 8 UU No. 26 Tahun 2007. Hal ini berarti bahwa jika bidang tanah tidak dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya dan mengganggu tata ruang, maka pemerintah daerah mempunyai wewenang untuk mengaturnya agar bidang tanah tersebut dapat dimanfaatkan sesuai dengan tata ruang daerah.

Pemerintah daerah dengan merujuk pada ketentuan Pasal 14 ayat (1) huruf k UU No. 23 Tahun 2014, bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi pelayanan pertanahan. Meskipun UU No. 23 Tahun 2014 tidak memberikan penjelasan mengenai pelayanan pertanahan, dimaksudkan untuk melakukan penataan atas bidang tanah yang dia di wilayahnya termasuk melakukan pencegahan terhadap bidang tanah yang tidak produktif.

Kaitannya dengan pemerintah daerah dalam bidang pertanahan adalah kewenangan mengatur pelaksanaan hukum pertanahan yang tercantum dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Kewenangan tersebut berdasarkan ketentuan dalam Undang- Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang dijabarkan dalam PP No. 38 Tahun 2007 meliputi 9 (sembilan) Sub. Bidang, 8 (delapan) Sub.Bidang merupakan urusan otonomi daerah, dan 1 (satu) Sub.Bidang tugas pembantuan. Dengan demikian terdapat perbedaan yang mendasar antara 2 Undang-Undang tersebut oleh karena itu diperlukan adanya proses hukum yang proporsional untuk mengatasi perbedaan yang mendasar itu.

Pemberian otonomi kepada daerah yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014, memunculkan adanya suatu urusan pemerintahan yang absolut dan urusan pemerintahan yang konkuren.

Pemerintah daerah mempunyai wewenang mengatur dan mengurus pemerintahan, wewenang menurut Philipus M. Hadjon bahwa kewenangan

bersumber pada 3 (tiga) hal, yakni: 1) atribusi, 2) delegasi, dan 3) mandat. Namun dalam hal kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh melalui dua cara yaitu melalui: 1) atribusi dan 2) delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Atribusi adalah kewenangan pemerintah dalam melakukan tindakan yang bersumber langsung dari undang-undang secara materiil yang artinya secara nyata wewenang tersebut melekat pada jabatannya. Delegasi adalah pelimpahan wewenang. Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat besluit) oleh pejabat pemerintahan (Pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Pihak yang memberi/melimpahkan wewenang disebut delegan dan yang menerima pelimpahan wewenang disebut delegatoris.⁶

Mandat adalah hubungan kerja intern antara penguasa dengan pegawainya, dalam hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan atas nama si penguasa.⁷ Mandat merupakan suatu pelimpahan kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama Pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Dengan demikian tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Untuk mandat tidak perlu adanya ketentuan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan hal yang rutin dalam hubungan internal-hierarkis organisasi pemerintahan.⁸Wewenang pemerintah daerah mengatur rumah

⁶ Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang, Majalah "*YURIDIKA*", No. 5 – 6 Tahun XII, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, September-Oktober, 1997, h. 1 dan 130.

⁷*ibid.*, h. 3.

⁸*ibid.*, h. 5.

tangganya sendiri didasarkan atas UU No. 23 Tahun 2014 yang berarti termasuk wewenang atribusi.

Meskipun demikian pemerintah daerah masih ada kemungkinan untuk menguasai bidang tanah yang dibeli dari Anggaran Pendapatan Daerah (APBD) sebagai barang yang dikelola oleh daerah sebagaimana dimaksud dalam PP No. 27 Tahun 2014. Diundangkannya PP No. 27 Tahun 2014 dengan pertimbangan bahwa pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang semakin berkembang dan kompleks perlu dikelola secara optimal.

Ruang lingkup Barang Milik Negara/Daerah dalam Peraturan Pemerintah ini mengacu pada pengertian Barang Milik Negara/Daerah berdasarkan rumusan dalam Pasal 1 angka 10 dan angka 11 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pengaturan mengenai lingkup Barang Milik Negara/Daerah dalam Peraturan Pemerintah ini dibatasi pada pengertian Barang Milik Negara/Daerah yang bersifat berwujud, namun sepanjang belum diatur lain, Peraturan Pemerintah ini juga melingkupi Barang Milik Negara/Daerah yang bersifat tak berwujud sebagai kelompok Barang Milik Negara/Daerah selain tanah dan/atau bangunan. Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah meliputi Perencanaan Kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, Penggunaan, Pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, Penilaian, Pemindahtanganan, Pemusnahan, Penghapusan, Penatausahaan, dan pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

5.2. Urusan Pemerintahan Absolut dan Konkuren

Sebagaimana ditentukan dalam pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014 bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan

pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan pemerintahan absolut meliputi politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat: a. melaksanakan sendiri; atau b. melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi sebagaimana pasal 10 UU No. 23 Tahun 2014.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar.

Kewenangan daerah terhadap penataan pertanahan tidak lepas dari pelaksanaan tugas penyelenggaraan penataan ruang yang diserahkan kepada daerah sesuai dengan ketentuan Pasal 7 UU No. 26 Tahun 2007 bahwa Negara

menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam melaksanakan tugas, negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kewenangan daerah untuk melaksanakan penataan ruang sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat termasuk kaitannya dengan pemanfaatan tanah. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional yang selanjutnya disebut RTRWN adalah arahan kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang wilayah negara. Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 1 dan angka 2 UU No. 26 Tahun 2007.

5.3. Hak Guna Bangunan

Bidang tanah dengan status HGB adalah sebagaimana dimaksud oleh Pasal 35 sampai dengan Pasal 39 UUPA. Pasal 35 UUPA menentukan bahwa HGB menurut Pasal 35 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960 adalah “hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun”. HGB menurut Ali Achmad Chomzah” adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dalam jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu 20 tahun lagi, dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak

Tanggungjawab.⁹ Jadi pemegang HGB adalah atas bangunan yang berdiri di atas tanah di mana bangunan tersebut berada. Untuk itu penggunaan tanah HGB ini waktunya dibatasi, yaitu paling lama 30 tahun, dan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.

Perihal HGB diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah (selanjutnya disingkat 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 Hak Guna Usaha, HGB dan Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Bab II Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 dengan Peraturan Pemerintah”.

Mengenai batas waktu HGB sesuai dengan ketentuan Pasal 25 ayat (1) PP No. 40 Tahun 1996, bahwa HGB diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun. HGB yang dapat dikuasai oleh pemegangnya hanya untuk waktu paling lama 50 tahun. Meskipun demikian masih diperkenankan untuk diperbaharunya, hanya saja waktunya tidak ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2) PP No. 40 Tahun 1996 yang menentukan bahwa sesudah jangka waktu HGB dan perpanjangannya, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan HGB di atas tanah yang sama. Perpanjangan atau pembaharuan HGB diajukan untuk waktu paling lambat dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu HGB

⁹ Ali Achmad Chomzah, **Hukum Pertanahan, Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II Sertipikat dan Permasalahannya**, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, h. 37.

tersebut diperpanjang atau perpanjangannya. Meskipun HGB dibatasi oleh waktu, dapat dialihkan sesuai dengan ketentuan Pasal 35 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1960 dan dapat dijadikan obyek hak tanggungan sesuai dengan ketentuan Pasal 39 UU No. 5 Tahun 1960.

Dengan demikian, maka sifat-sifat HGB, adalah :

- (1) Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan diatas tanah yang bukan miliknya sendiri, Cq. Tanah Negara atau tanah milik orang lain.
- (2) Jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun lagi.
- (3) Dapat beralih/dialihkan kepada pihak lain.
- (4) Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan.

Pihak yang dapat menguasai HGB sebagaimana Pasal 36 UUPA adalah warganegara Indonesia; badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Orang atau badan hukum yang mempunyai HGB dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh HGB, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika HGB 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.

Terjadinya HGB berdasarkan asal tanahnya dapat dijelaskan sebagai berikut :¹⁰

¹⁰ Urip Santoso, **Hukum Agraria Kajian Komprehensif**, Pranada Media Group, Jakarta, 2012, h. 110-111.

1. HGB Atas Tanah Negara

HGB ini terjadi dengan keputusan pemberian hak yang diterbitkan oleh badan Pertanahan Nasional berdasarkan Pasal 4, Pasal 9, dan Pasal 14 Permen Agraria Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 dan prosedur terjadinya HGB ini diatur dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 48 Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

HGB ini terjadi sejak keputusan pemberian hak tersebut didaftarkan oleh pemohon kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah. Sebagai tanda bukti haknya diterbitkan sertifikat (Pasal 22 dan Pasal 23 PP No. 40 Tahun 1996).

2. HGB Atas Tanah Hak Pengelolaan

HGB ini terjadi dengan keputusan pemberian hak atas usul pemegang Hak Pengelolaan, yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Pasal 4 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 dan prosedur terjadinya HGB ini diatur dalam Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

HGB ini terjadi sejak keputusan pemberian hak tersebut didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah. Sebagai tanda bukti haknya diterbitkan sertifikat HGB (Pasal 22 dan Pasal 23 PP No. 40 Tahun 1996).

3. HGB Atas Tanah Hak Milik

HGB ini terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Akta PPAT ini wajib

didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah (Pasal 24 PP No. 40 Tahun 1996).

HGB penguasaan oleh pemegang haknya dibatasi oleh waktu, yakni dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunanbangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat 1 dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Apabila batas waktu tersebut berakhir pemegang haknya tidak memperpanjang, maka sebagaimana Pasal 40 huruf a UUPA, bahwa HGB hapus karena jangka waktunya berakhir. Bidang tanah tersebut menjadi tanah yang dikuasai oleh negara.

HGB atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk. HGB atas tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasar-kan usul pemegang Hak Pengelolaan, atas permohonan pemegang hak dapat diperpanjang atau diperbaharui, jika memenuhi syarat tanahnya masih dipergunakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut; syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak; dan pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak. Tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan. Ketentuan ini diadakan untuk menjamin kelangsungan penguasaan tanah dengan HGB yang pada umumnya dipergunakan untuk tempat tinggal yang merupakan kebutuhan pokok masyarakat. Perpanjangan dan pembaharuan HGB diberikan atas permohonan pemegang hak. Untuk itu dalam pemberian perpanjangan dan pembaharuan hak tersebut harus terlebih dahulu dilakukan

penilaian apakah pemegang HGB tersebut masih menggunakan tanahnya sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam keputusan pemberian HGB yang pertama kali, serta tidak bertentangan dengan Rencana Umum Tata Ruang yang berlaku sebagaimana Pasal 26 ayat (1) PP No. 40 Tahun 1999.

6. Metode Penelitian

6.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu 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.¹¹

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;
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

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Cet. 6, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), h. 35

kesimpulan.¹²

Dilakukan untuk menganalisis mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam hal pertanahan.

6.2. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan ini dilakukan untuk menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan-paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹³ 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.¹⁴ Selain itu penelitian ini juga menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) dengan menganalisis putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap berkaitan dengan materi yang dibahas.

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 Pertanahan Nasional yang ada kaitannya dengan materi yang dibahas. Sedangkan bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang bersifat menjelaskan bahan hukum primer berupa buku-buku literatur, catatan ilmiah, karya ilmiah dan

¹²**Ibid**, h. 171

¹³**Ibid.**, h. 93

¹⁴**Ibid**, h.137 – 139

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 sistematik yaitu penafsiran yang menghubungkan pasal yang satu dengan pasal-pasal lainnya dalam suatu perundang-undangan yang lainnya dan gramatikal atau penafsiran secara tata bahasa, yaitu suatu cara penafsiran undang-undang menurut arti perkataan (istilah) yang terdapat dalam undang-undang.

7. Pertanggungjawaban Sistematika

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, sub babnya terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan pertanggungjawaban sistematika.

Bab II, dengan judul bab kewenangan pemerintah daerah setempat dalam pengelolaan tanah HGB berkaitan dengan aspek privat. Bab ini dibahas untuk menjawab permasalahan berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah setempat dalam pengelolaan tanah HGB dalam hal pemberian pertama kali, perpanjangan dan pembaharuan HGB berkaitan dengan aspek privat.

Bab III, menganalisis masalah upaya hukum pemerintah daerah setempat dalam melindungi keberadaan aset daerah dalam bentuk tanah berkaitan dengan

pengelolaan barang daerah. Bab ini akan dibahas tentang kedudukan aset tanah menurut hukum administrasi, serta akan dibahas upaya-upaya hukum yang dapat dilakukan untuk melindungi keberadaan aset tersebut.

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.

