

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu bagian dari bumi yakni permukaan bumi. Secara yuridis pengertian bahwa tanah merupakan permukaan bumi diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, (selanjutnya disingkat dengan UUPA) menyatakan bahwa "... ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah...".¹ Pengaturan mengenai tanah diatur dalam hukum agraria sebab menyangkut mengenai permukaan bumi. Pengertian dari hukum agraria menurut Soebekti dan R. Tjitrosoedibio, hukum agraria (*Agrarisch Recht*) adalah keseluruhan dari ketentuan hukum, baik hukum perdata maupun hukum tata negara (*Administratifrecht*) yang mengatur hubungan-hubungan antara orang termasuk badan hukum dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara dan mengatur pula wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan-hubungan tersebut.²

Pengaturan mengenai hukum agraria diatur dalam UUPA yang merupakan peraturan pelaksana dari Pasal 33 ayat (3) Undang Undang

¹ Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043), Ps.4

²Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta, 1988, h.12.

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) menyatakan bahwa “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dalam UUPA juga diperjelas mengenai pengaturan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yakni dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa “atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana 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”

Dari pengertian tersebut, tanah yang berada di wilayah negara Republik Indonesia merupakan hak penguasaan dari negara yang bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik.³ Sebagai salah satu bentuk kewenangan, diatur wewenang penguasaan negara tersebut dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu :

- 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

³ Urip Santoso, *Hukum Agraria : Kajian Komprehensif*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2012, h.79

Wewenang penguasaan negara tidak hanya dapat dilakukan oleh negara, melainkan dapat dikuasakan. Pengaturan mengenai kuasa yang dapat ditunjuk oleh negara dalam melaksanakan wewenang tersebut diatur dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA yaitu dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Selain dapat dikuasakan kepada daerah swatantra maupun masyarakat hukum adat, dalam Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa dari hak menguasai negara tersebut dapat timbul adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang dapat diberikan kepada perseorangan maupun badan hukum. Hak atas permukaan bumi tersebut kemudian memunculkan apa yang dimaksud dengan hak atas tanah.

Hak atas tanah yang muncul dari hak menguasai negara atas tanah tersebut nyatanya memiliki beberapa sifat yang kemudian dapat dikelompokkan menjadi tiga bidang, yaitu hak atas tanah yang bersifat tetap, yang akan ditetapkan dengan undang-undang, dan hak atas tanah yang bersifat sementara.⁴ Hak atas tanah yang bersifat tetap ini merupakan hak yang telah ditetapkan oleh UUPA dan akan berlaku selama UUPA tersebut tetap berlaku, mengenai hak yang telah ditetapkan dalam UUPA ini disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Hak atas tanah yang bersifat akan ditetapkan dengan undang-undang adalah hak atas tanah yang belum lahir, namun akan lahir di kemudian hari dan akan ditetapkan dengan undang-undang, dan hak atas tanah yang bersifat sementara, yaitu hak atas

⁴ *Ibid*, h. 90

tanah yang dalam waktu singkat akan dihapuskan. Namun, dalam praktiknya ditemukan hak menguasai negara yang tidak tertuang dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA yaitu Hak Pengelolaan.

Hak Pengelolaan merupakan hak yang tidak diatur dalam UUPA, namun muncul pada Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan sebagai salah satu bentuk konversi dari penguasaan tanah negara yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Meskipun tidak lahir dari Undang-Undang, namun Hak Pengelolaan merupakan salah satu hak penguasaan atas tanah negara yang diakui, sebab dari segi aturan dapat disebut bahwa Peraturan Menteri Agraria tersebut merupakan peraturan kebijakan (*Beleid Regel*) yang mempunyai kekuatan mengikat dalam pelaksanaannya.⁵

Pengertian dari Hak Pengelolaan diatur pertama kali dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, yaitu “hak menguasai negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya”.⁶ Dari pengertian tersebut, maka muncul subjek hukum pemegang Hak Pengelolaan, serta kewenangannya yang kemudian diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN Nomor 9 Tahun

⁵ *Ibid*, h.160

⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 3643), Ps.1 angka 2

1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Subjek hukum yang diberikan wewenang untuk memperoleh Hak Pengelolaan berdasarkan Pasal 67 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999 adalah Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), PT Persero, Badan Otorita, Badan badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh pemerintah. Wewenang dari subjek hukum tersebut adalah untuk memanfaatkan hak pengelolaan untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah untuk pelaksanaan tugasnya, menggunakan tanah untuk pelaksanaan tugas, dan/atau menyerahkan bagian tanah untuk pihak ketiga.

Pelaksanaan kewenangan dalam Hak Pengelolaan nyatanya sering mengalami adanya sengketa. Salah satu contoh kasus yang berkaitan dengan Hak Pengelolaan adalah sengketa yang terjadi antara PT Pelabuhan Indonesia III, selanjutnya disebut PT Pelindo III⁷ dengan warga Perak Barat Surabaya. Sengketa disebabkan kedua belah pihak merasa memiliki hak di atas tanah yang menjadi obyek sengketa yakni tanah di Jalan Teluk Kumai Barat Nomor 38 C dan di Jalan Teluk Kumai Barat Nomor 83A.

⁷ Berkas Skripsi, h.31

PT Pelindo III merupakan Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang Jasa Kepelabuhan. PT Pelindo III merupakan perusahaan negara yang didirikan berdasar Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 19 Tahun 1960. Kemudian, dengan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1969 bentuk yang mulanya bernama Perusahaan Negara berubah menjadi Badan Pengusahaan Pelabuhan. Dalam perkembangannya dilakukan pembedaan atas pengelolaan Pelabuhan Umum yang diusahakan dan tidak diusahakan, maka dibentuklah Perusahaan Umum Pelabuhan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1985. Kemudian, dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1991 maka Perusahaan Umum Pelabuhan Indonesia III dialihkan bentuknya menjadi Perusahaan Perseroan

Pada obyek sengketa tersebut di atasnya berdiri bangunan yang dulunya berfungsi sebagai rumah dinas. Berdasarkan Surat dari Kementerian Keuangan Nomor 1258/MK.13/1991 Perihal Penghapusan dan Penjualan Rumah Dinas Lain-Lain milik Perum Pelabuhan III diberikan wewenang bagi PT Pelindo III untuk dapat melakukan penjualan atas rumah dinas tersebut kepada penghuninya. Sehingga, pada tahun 1992 PT Pelindo III menjual bangunan tersebut kepada penghuni bangunan tersebut dengan diikat Akta Jual Beli oleh Notaris.

Berdasarkan akta Jual Beli, objek jual beli tersebut hanyalah bangunan, bukan termasuk tanahnya, sebab tanah tersebut merupakan Tanah Hak Pengelolaan milik PT Pelindo III yang terdaftar dalam Sertipikat Tanda Bukti Hak Pengelolaan Nomor 1/K Kelurahan Perak Utara, Surat Ukur Nomor 5727 tertanggal 22 September 1988 dengan luasan 3.245.645 M² atas nama PERUM PELABUHAN III. Oleh karena objek jual beli tersebut hanya sebatas bangunan, bukan termasuk tanahnya, maka dibuat Perjanjian Penggunaan Bagian Tanah Hak Pengelolaan.

Pada perjanjian penggunaan bagian tanah Hak Pengelolaan diatur mengenai kewajiban bagi warga untuk melakukan pembayaran sewa kepada PT Pelindo III atas tanah tersebut dengan jangka waktu tertentu. Jangka waktu yang diatur dalam perjanjian penggunaan bagian tanah tersebut tidak berlangsung lama, namun dapat dilakukan perpanjangan atas persetujuan kedua belah pihak. Warga kemudian telah sepakat untuk melakukan perpanjangan perjanjian beberapa kali.

Tahun 2016, pelaksanaan perjanjian penggunaan bagian lahan tersebut mengalami hambatan. Warga menolak untuk melakukan pembayaran terhadap penggunaan lahan tersebut yang telah ditentukan dalam perjanjian dan oleh karenanya sesuai perjanjian tersebut dapat mengakibatkan berakhirnya perjanjian. Dengan berakhirnya perjanjian tersebut, semestinya warga harus mengosongkan tanah Hak Pengelolaan tersebut. Namun, warga enggan untuk mengosongkan tanah.

Tindakan PT Pelindo III untuk meminta warga mengosongkan lahan tersebut kemudian memunculkan masalah sebab warga merasa bahwa tanah tersebut merupakan tanah yang telah terlebih dahulu dikuasai warga secara fisik sejak dahulu. Selain itu, warga merasa bahwa pada tanah yang berdiri bangunan yang telah dibeli olehnya merupakan miliknya dan PT Pelindo III tidak berhak untuk melakukan pemungutan uang sewa terhadap warga.

Selain itu, warga merasa bahwa PT Pelindo III tidak memiliki kewenangan melakukan pemungutan uang sewa tersebut sebab menurut para warga dalam Hak Pengelolaan tidak adanya ketentuan yang memberikan kewenangan bagi subjek Hak Pengelolaan untuk melakukan kegiatan sewa menyewa tanah tersebut dan selama ini para warga menyetujui untuk membayarkan sewa semata mata karena tidak mengetahui aturan tersebut dan terdesak untuk membayar sebab tidak memiliki lahan untuk tempat tinggal.

Berdasarkan sengketa tersebut, kemudian PT Pelindo III mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Surabaya dengan menggugat warga Perak

Surabaya atas tindakan wanprestasi yakni tindakan ingkar janji. Bentuk ingkar janji dari warga tersebut adalah menolak melakukan kewajibannya melakukan pembayaran sewa dari perjanjian penggunaan bagian lahan. Selain tidak membayarkan sewa, warga menolak untuk mengosongkan tanah tersebut yang semestinya dalam perjanjian tersebut diatur apabila perjanjian penggunaan bagian lahan tersebut berakhir maka warga harus mengosongkan tanah. Atas gugatan yang dilayangkan PT Pelindo III telah diputus oleh Pengadilan Negeri Surabaya melalui Putusan Nomor 865/Pdt.G/2017/PN.Sby yang mana menyatakan bahwa gugatan tersebut tidak dapat diterima sebab batas dari obyek tersebut tidak sesuai dengan kondisi lapangan. Dari putusan tersebut, kemudian diajukan banding.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam skripsi ini yaitu sebagai berikut:

1. Keabsahan perolehan Hak Pengelolaan PT Pelindo III yang telah dikuasai warga secara fisik oleh warga
2. Konsep perjanjian sewa menyewa tanah Hak Pengelolaan PT Pelindo III oleh warga Perak Surabaya ditinjau dari peraturan perundang-undangan.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini yaitu :

1. Menjelaskan, dan menganalisa keabsahan perolehan Hak Pengelolaan PT Pelindo III

2. Menjelaskan, dan menganalisa konsep perjanjian sewa menyewa tanah dari sengketa PT Pelindo III dengan warga Perak Surabaya dalam Peraturan Perundang-Undangan.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari adanya penelitian ini yaitu :

1. Dapat memberikan inovasi dan dasar ilmu untuk penelitian lebih lanjut mengenai hak pengelolaan
2. Mengembangkan ilmu pengetahuan bagi penulis dan pembaca yang berkaitan dengan keabsahan perolehan Hak Pengelolaan PT Pelindo III terhadap tanah sengketa
3. Memberikan referensi dalam hal menyelesaikan permasalahan yang berkaitan dengan penelitian ini.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Tipe Penelitian Hukum

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian *doctrinal* atau yang biasa dikenal dengan tipe penelitian normatif. Penelitian *doctrinal* adalah penelitian yang memberikan penjelasan sistematis tentang aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan.⁸ Pada tipe penelitian ini yang dilakukan adalah proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, atau doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Hasil yang dicapai adalah

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011 h.32

memberi preskripsi tentang apa yang hendak dicapai atas isu yang diajukan dalam penelitian ini.

1.5.2. Pendekatan Masalah

Penelitian hukum normatif menggunakan beberapa pendekatan masalah. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul dengan hasil yang ingin dicapai adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya atas isu yang diajukan.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Dengan pendekatan perundang undangan ini yang dilakukan adalah menelaah semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan hak menguasai negara atas tanah utamanya kewenangan atas Hak Pengelolaan. Melalui pendekatan ini penulis dapat mempelajari tentang konsistensi atau benturan antara peraturan perundang-undangan dengan permasalahan hukum yang dihadapi.⁹ Dari pendekatan ini dapat digunakan untuk menjawab kedua isu hukum yang telah disebutkan.

Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) merupakan pendekatan yang dilakukan dengan bermula dari pandangan dan doktrin

⁹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, h. 133

yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan dan doktrin ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.¹⁰ Dengan pendekatan ini, peneliti akan menelaah konsep hak penguasaan negara atas tanah sekaligus kewenangan.

Pendekatan kasus (*case approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus yang berkaitan dengan permasalahan isu hukum yang dihadapi.¹¹ Dan telah menjadi putusan pengadilan. Dengan pendekatan ini, peneliti akan menganalisis Putusan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor 865/Pdt.G/2017/PN.Sby tanggal 6 September 2018.

1.5.3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan pada penelitian ini yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif. Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, antara lain buku-buku teks, jurnal hukum, dan lain sebagainya. Baik bahan primer maupun bahan sekunder yang menyangkut

¹⁰ *Ibid*, h. 135

¹¹ *Ibid*, h. 134

tulisan ini akan disebutkan dalam daftar bacaan dan daftar peraturan perundang-undangan.

1.5.4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan pembahasan deskriptif analitik yang bermaksud untuk menelaah konsep-konsep hukum yang mencakup pengertian-pengertian hukum, norma-norma hukum yang telah ada diterapkan mengenai hak menguasai negara atas tanah. Selain itu, digunakan metode penafsiran atau interpretasi yang bertujuan memperjelas makna dalam peraturan perundang-undangan atau pengertian hukum. Metode penafsiran yang dimaksud adalah penafsiran gramatikal dan penafsiran sistematis.

Penafsiran gramatikal digunakan untuk mengetahui makna ketentuan dari suatu undang-undang dengan menguraikan menurut bahasa, susunan kata, atau bunyi. Interpretasi gramatikal selangkah lebih jauh sedikit dari hanya sekadar membaca undang-undang, arti atau makna dari suatu ketentuan undang-undang dijelaskan menurut bahasa umum sehari-hari.¹² Dalam permasalahan ini kemudian, akan diinterpretasikan secara gramatikal mengenai aturan yang telah diatur dalam peraturan perundang undangan dengan praktek yang ada. Penafsiran secara gramatikal digunakan penulis dalam menafsirkan bahasa yang digunakan dalam pengaturan yang menyangkut mengenai sewa tanah. Dari bahasa yang digunakan dari berbagai peraturan yang akan digunakan oleh penulis dapat diketahui

¹² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Edisi 5, Cetakan 2, h.170

adanya ruang atau tidaknya bagi masyarakat dalam memahami apa yang dimaksud oleh pembuat aturan dalam pelaksanaan sewa tanah yang berlangsung di masyarakat.

Metode penafsiran sistematis digunakan dalam penelitian ini karena suatu peraturan perundang undangan selalu berkaitan dengan peraturan perundang undangan lainnya. Penafsiran sistematis menafsirkan Undang-Undang sebagai bagian dari ketentuan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkan Undang-Undang lain.¹³ Dalam penelitian ini kemudian akan digunakan metode penafsiran sistematis dengan mengaitkan antar peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak menguasai negara atas tanah utamanya mengenai tanah Hak Pengelolaan sehingga dapat diketahui apabila kemudian terdapat antinomi, kekaburan, maupun kekosongan hukum dalam pengaturan mengenai hal tersebut. Penafsiran sistematis ini digunakan dalam Bab III penulisan ini dengan membandingkan aturan dari yang lebih tinggi yakni UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan Daerah, serta Peraturan Menteri Keuangan Nomor 57 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Negara.

1.6. Pertanggungjawaban Sistematika

Sistematika penulisan pada skripsi ini dibagi dalam 4 (empat) bab yang diuraikan sebagai berikut:

¹³ *Ibid*, h. 172

Bab I memuat Pendahuluan yang berfungsi sebagai landasan pokok permasalahan yang akan dibahas. Bab I ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan pertanggungjawaban sistematika

Bab II memuat bahasan tentang isu hukum pertama yang diajukan dalam skripsi ini, yaitu mengenai keabsahan perolehan Hak Pengelolaan PT Pelindo III baik secara substansi, prosedur, maupun wewenang

Bab III memuat bahasan tentang isu hukum kedua yang diajukan dalam skripsi ini, yaitu mengenai aturan dalam hal sewa menyewa tanah yang merupakan hak penguasaan negara atas tanah ditinjau dari UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 56 Tahun 2016

Bab IV merupakan penutup, yang berisi uraian kesimpulan dari hasil pembahasan pada bab sebelumnya serta saran yang terkait dengan isu hukum yang diajukan.