BAB I
PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Hak menguasai Negara yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar tahun 1945 Pasal 33 ayat (2) dan (3), dalam ayat (2) disebutkan "Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara". Kemudian dalam ayat (3) disebutkan "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Kandungan makna dalam pasal tersebut mempunyai dua garis besar yaitu pertama : negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang tekandung didalamnya, kedua : bumi, air, dan kekayaan alam yang tekandung didalamnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Makna dari pemahaman tersebut adalah negara memiliki kewenangan sebagai pengatur, perencana, pelaksana, dan sekaligus sebagai pengawas pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam nasional. Konsekuensi dari pemahaman tersebut maka negara memiliki kewajiban untuk[1] :

a) segala bentuk pemanfaatan bumi serta hasil yang diperoleh di dalamnya, harus secara nyata meningkatkan kemakmuran rakyat dan kesejahteraan masyarakat ;
b) melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi dan air yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat ;
c) mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau kehilangan hak yang terdapat di dalam serta di atas bumi dan air.
d) Lebih lanjut diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) UUPA yang menyatakan bahwa :

[1] Winahyu Erwiningsih, Hak Menguasai Negara Atas Tanah, Total Media, Yogyakarta, 2009, h. 101-102.

"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". Hak menguasai dari Negara memberikan 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 digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

Pasal-pasal UUPA yang menyebutkan ada dan macam dari Hak Atas Tanah adalah Pasal 4 ayat (1) dan (2), Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53. Pasal 4 ayat (1) dan (2) menyatakan:

Ayat (1) "Atas dasar Hak Menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 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.

Ayat (2) "Hak-Hak Atas Tanah yang dimaksud dalam Pasal 1 ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi."

Tidak jelas apa yang dimaksudkan dengan "peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi" dari UUPA sebagai Undang-Undang. Mungkin Penetapan Majelis Permusyawarahan Rakyat atau mungkin juga Penetapan Presiden, yang pada waktu disusunnya UUPA dianggap dan diterima sebagaibentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dari Undang-Undang.[2] Tanah merupakan salah satu sumber kehidupan yang sangat penting bagi manusia.[3] Hak-Hak Atas Tanah yang dimaksudkan dalam Pasal 4 di atas ditentukan dalam Pasal 16 Ayat (1) antara lain:

1. Hak Guna Usaha
2. Hak Guna Bangunan
3. Hak Pakai
4. Hak Sewa
5. Hak Membuka Tanah
6. Hak Memungut Hasil Hutan
7. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53".

Hak-Hak Atas Tanah yang sifanya sementara diatur dalam Pasal 53 yang berbunyi:

(1) "Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat - sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat.

(2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini".

---

[2] Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta , 2003, h. 286.

[3] Irma Bandiyah dan Abraham Ferry Rosando, Kepemilikan Hak Atas Tanah Warga Negara Indonesia Yang Melaksanakan Perkawinan Campuran, DiH Jurnal Ilmu Hukum, 2017, h. 105.

Hak Pengelolaan tidak diatur secara tegas di dalam UUPA sebagaimana hak-hak atas tanah yang lain yang diuraikan dalam Pasal 16, melainkan tersirat dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA. Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.Pengertian hak menguasai dari negara adalah kewenangan negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang (badan hukum) dengan tanah. Pelaksanaan hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.

Yang menjadi salah satu sember kehidupan yang sangat dibutuhkan bagi manusia ialah lahan.[4] Kewenangan yang diberikan oleh negara tersebut bermakna bahwa pemegang hak pengelolaan berwenang untuk menuntut agar pihak lain menghormati haknya, sehingga ia dapat meminta perlindungan hukum terhadap pemanfaatan haknya. Pihak lain atau pihak ketiga yang berkeinginan untuk memanfaatkan bagian-bagian dari tanah Hak Pengelolaan berkewajiban untuk mengadakan perjanjian tertulis dengan pemegang Hak Pengelolaan[5].

Dalam UndangUndang Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Nomor Tahun 1960 pada Pasal 18 menjelaskan bahwa Ijin Hak Atas Pengelolaan Tanah dapat dicabut apabila digunakan untuk kepentingan umum akan tetapi di dalam peratuan pemerintah ini tidak dijelaskan tentang pencabutan Ijin Hak Atas Pengelolaan Tanah yang tidak digunakan untuk kepentingan umum.

---

[4] Irma Bandiyah dan Abraham Ferry Rosando, Kepemilikan Hak Atas Tanah Warga Negara Indonesia Yang Melaksanakan Perkawinan Campuran, DiH Jurnal Ilmu Hukum, 2017, h. 105.

[5] Ramli Zein, Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA, Rineka Cipta,Jakarta, 1994, h. 60-61.

Kasus Malang Town Squere (Matos). Matos dibangun diatas tanah yang menjadi sumber resapan air, dalam artian di lahan terbuka hijau yang masih luas itulah masyarakat menaruh asa agar air tidak mudah menggenang, agar banjir tidak mudah memperawani keanggunan kota pegunungan Malang. Sekarang lahan itu sudah musnah, tergantikan dengan bangunan pusat perbelanjaan yang menutupi seluruh lahan terbuka hijau tadi. Malang adalah kota dataran tinggi, yang dahulu hampir tidak mungkin untuk digenangi banjir, namun sekarang bukan sebuah keanehan lagi jika banjir meradang di kota Malang.Pembangunan sarana perdagangan yang 'ditempeli' pada lahan peruntukkan pendidikan justru akan membuat para pelajar makin hedon, makin tidak bisa membedakan mana waktu sekolah, mana waktunya belanja, nonton, foto, makan dan lain-lain.[6]

Sehingga Peraturan ini terdapat kekosongan hukum dimana tidak ada pasal yang mengatur tentang pencabutan ijin Hak Atas pengelolaan tanah yang tidak digunakan untuk kepentingan umum.Dalam Peraturan Pemerintah ini juga tidak terdapat perlindungan hukum terhadap pemilik Hak Guna Bangunan diatas Ijin Pengelolaan Tanah.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka dapat dirumuskan pokok permasalahan penelitian sebagai berikut :

1. Apakah pemerintah berwenang mencabut Ijin hak atas Pengelolaan Tanah yang tidak digunakan untuk kepentingan umum?
2. Bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap pemilik Hak Guna Bangunan di atas Ijin Pengelolaan Tanah?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini adalah:

[6] https://www.kompasiana.com/adromeda888/54f812b9a333116a608b4b08/sby-tak-tahu-getir-sejarah-matos-malang-town-square diunduh 18 Desember 2019 pukul 08.30 wib

1. Mengetahui apakah pemerintah berwenang mencabut Ijin Pengelolaan Tanah yang tidak digunakan untuk kepentingan umum.
2. Mengetahui bagaimana perlindungan hukum bagi pemilik Hak Guna Bangunan di atas Ijin Pengelolaan Tanah.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat meberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat secara teoritis Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pemikiran guna pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pengembangan ilmu hukum yang berkaitan tentang pencabutan Ijin Pengelolaan Tanah yang tidak digunakan untuk kepentingan umum dan mengefektifkan penyelesaian masalah-masalah yang berkenaan dengan pencabutan Ijin Pengelolaan Tanah yang tidak digunakan untuk kepentingan umum.
2. Manfaat secara Praktis Hasil penelitian diharapkan dapat :
   a. Memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti.
   b. Memberikan masukan Pemerintah pada khususnya dan masyarakat pada umumnya mengenai pencabutan Ijin Pengelolaan Tanah yang tidak digunakan untuk kepentingan umum, sehingga bisa lebih mengakomodir dan mempunyai kepastian hukum apabila terjadi permasalahan terhadap pencabutan Ijin Pengelolaan Tanah yang tidak digunakan untuk kepentingan umum.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

Penelitian hukum normatif *(normative law research)* menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji undang-undang. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepkan sebagai norma atau kaidah yang belaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku

setiap orang.[7]Berdasarkan penjelasan di atas, penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif untuk meneliti dan menulis pembahasan skripsi ini sebagai metode penelitian hukum.Penggunaan metode penelitian normatif dalam upaya penelitian dan penulisan skripsi ini dilatari kesesuaian teori dengan metode penelitian yang dibutuhkan penulis.

1.5.2 Metode Pendekatan

a. Pendekatan perundang-undangan (statute approach)

Dalam penelitian ini metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan undang-undang *(statute approach)*.[8]Metode pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi. Adapun yang digunakan dalam metode pendekatan ini adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Daerah Nomor 3 tahun 2016 tentang Ijin Pemakaian Tanah.

---

[7] Abdulkadir Muhammad, Hukum dan Penelitian Hukum. Cet. 1, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, h. 52

[8]Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Pranda Media, Jakarta, 2010, h. 94.

b. Pendekatan konsep (konseptual approach)

Pendekatan konsep digunakan untuk memahami konsep-konsep tentang pencabutan ijin hak atas pengelolaan tanah yang tidak digunakan untuk kepentingan umum.

1.5.3 Sumber dan Jenis Bahan Hukum

Jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari bahan-bahan pustaka (data sekunder). Data sekunder[9] terdiri dari :

a. Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum mengikat berupa peraturan perundang-undangan, yaitu :
   - Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
   - Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
   - Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
   - Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah
   - Peraturan Daerah Nomor 3 tahun 2016 tentang Ijin Pemakaian Tanah.
b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa buku-buku literatur, hasil penelitian, makalah-makalah hasil seminar, majalah , koran,internet dan lainnya.
c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus-kamus

---

[9]Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, h. 12.

1.5.4 Teknik pengumpulan bahan hukum.

Teknik pengumpulan bahan hukum dimaksudkan untuk memperoleh bahan hukum dalam penelitian.Teknik pengumpulan bahan hukum yang mendukung dan berkaitan dengan pemaparan penelitian ini adalah studi dokumen (studi kepustakaan).Studi dokumen adalah suatu alat pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan mempergunakan content analisys.Teknik ini berguna untuk mendapatkan landasan teori dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dokumen, laporan, arsip dan hasil penelitian lainnya baik cetak maupun elektronik yang berhubungan dengan pencabutan ijin ha katas pengelolaan tanah yang tidak digunakan untuk kepentingan umum.

1.5.5 Teknik analisis bahan hukum

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan adalah penemuan hukum.Penemuan hukum adalah kegiatan mencari dan memberi makna terhadap hukum.Kegiatan ini tidak mudah, mengingat terminology “hukum” tidaklah tunggal. Dalam ulasan di bawah ini, makna hukum tersebut akan lebih dipersempit kepada norma-norma positif dalam sistem perundang-undangan.

Untuk dapat penemuan hukum harus melakukan proses harmonisasi peraturan perundang-undangan tersebut. Pekerjaan ini membutuhkan penguasaan yang mendalam tentang sistem hukum Indonesia, sekaligus pemahaman substansial bagaimana peraturan itu diterapkan di lapangan.Harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan demikian dapat dilakukan dalam dua jurusan yaitu :

1) Pertama, dengan hanya mengharmonisasikan secara yuridis, yaitu antara satu peraturan dengan peraturan yang lainnya.

2) Kedua, ada yang memandang pola harmonisasi seperti itu tidak cukup karena seharusnya dilihat juga kaitan antara peraturan itu dengan praktiknya di dalam kehidupannya masyarakat.Kedua pendekatan ini menghasilkan aliran-aliran penemuan hukum.

1.6. Pertanggungjawaban Sistematika

Untuk lebih mempermudah dalam melakukan pembahasan, analisis, serta penjabaran isi dari penelitian ini, maka penulis menyusun sistimatika dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

BAB I adalah Pendahuluan berisikan tentang latar belakang masalah, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka penelitian, metode penelitian yang kemudian diakhiri dengan sistematika skripsi.

BAB II adalah Tinjauan Pustaka, dalam bab ini penulis menguraikan konsep umum tentang pencabutan ijin hak atas pengelolaan tanah yang tidak digunakan untuk kepentingan umum.

BAB III adalah Tentang Hasil Penelitian dan Pembahasan menguraikan hasil penelitian yaitu pencabutan ijin hak atas pengelolaan tanah yang tidak digunakan untuk kepentingan umum.

BAB IV adalah Penutup, berisikan simpulan yang diambil berdasarkan hasil penelitian dan saran sebagai tindak lanjut dari simpulan tersebut.