

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penelusuran sejarah dan analisis normatif hukum agraria pada zaman Hindia Belanda telah menunjukkan bahwa hukum agraria zaman kolonial sangat eksploitatif, feodalistik. Dengan asas *domein verkelaring* yang menyertainya, jelas sangat bertentangan dengan kesadaran hukum dan rasa keadilan dalam masyarakat. Oleh sebab itu, wajar jika setelah proklamasi kemerdekaan timbul tuntutan agar segera diadakan pembaruan terhadap hukum agraria.¹

Pemerintah Republik Indonesia yang baru merdeka dibanjiri tuntutan untuk mempelajari kembali secara seksama terhadap peraturan perundangan agraria lama dan melakukan pembaruan dengan mengeluarkan perundang-undangan baru.² Seperti ternyata dari pembolehan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang menentukan, bahwa peraturan perundang-undangan yang ditinggalkan oleh kolonialisme Belanda masih tetap dapat diberlakukan selama pemerintah belum dapat memproduksi hukum-hukum baru yang sesuai dengan jiwa kemerdekaan. Menurut Pelzer, target pertama tuntutan yang membanjiri itu adalah perkebunan milik para pangeran di Jawa Tengah³ yang kemudian diikuti adanya “hak konversi” bagi para pengusaha

¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm 119.

² Karl J. Pelzer, *Sengketa Agraria: Pengusaha Perkebunan Melawan Petani*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), hlm 41.

³ *Ibid*

perkebunan Barat yakni hak untuk memperoleh pelayanan tenaga kerja biasa tanpa upah.

Untuk menanggapi berbagai tuntutan itu pada tanggal 6 Maret 1948, Presiden membentuk sebuah komisi yang dikenal dengan Panitia Tanah Konversi. Dari komisi ini disampaikan rancangan Undang-Undang untuk memperbaiki Peraturan Sewa Tanah atas tanah milik pangeran melalui sepucuk surat tanggal 28 Maret 1948 kepada Presiden Soekarno. Akhirnya keluarlah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1948 yang menghapus hak konversi.⁴

Pada akhir periode 1945-1959, tepatnya pada tahun 1958, pemerintah melalui Menteri Agraria Soenarjo mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) Agraria kepada DPR yang setelah dibahas pada pleno babak pertama diserahkan kepada panitia *ad hoc* untuk disempurnakan. Akhirnya DPR-GR dengan suara bulat menerima baik RUU itu pada 14 September 1960. RUU yang telah disetujui DPR-GR disahkan 24 September 1960 sebagai Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menurut diktum kelimanya dapat disebut sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).⁵

Tanah adalah sumber kehidupan. Hubungan tanah dan manusia yang sedemikian ini, membuat perubahan-perubahan dalam tata susunan pemilikan dan penguasaan tanah, pada gilirannya akan juga memberikan pengaruh kepada pola hubungan antar manusia sendiri. Yang menjadi masalah bukan tanah itu sendiri tetapi

⁴ *Ibid*, hlm 45

⁵ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit*, hlm 174.

terjadinya penguasaan tanah yang timpang, di mana ada yang tidak menguasai, dan di pihak lain ada yang menguasai dalam satuan jumlah yang sangat besar.⁶

Pancasila adalah ideologi dan dasar negara bangsa Indonesia. sebagai ideologi Negara, Pancasila menjadi inspirasi sekaligus memberikan pedoman dalam kehidupan kenegaraan, yaitu dalam bidang sosial, budaya, ekonomi, politik, dan pertahanan keamanan. Sebagai dasar negara, Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di wilayah hukum NKRI. Sebagai negara hukum, konsep Negara Hukum Pancasila menjadi landasan konsep Negara Hukum Pancasila menjadi landasan konsep dan dasar kebijakan hukum bagi strategi perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah maupun akses terhadap sumber daya alam.⁷

Dalam penjelasan UUPA disebutkan bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan juga menjadi hak bangsa Indonesia, jika tidak semata-mata menjadi hak para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli daerah atau pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dengan pengertian demikian hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat

⁶ Samun Ismaya, *Pengantar Hukum Agraria*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), hlm 10

⁷ Benhard Limbong, *Hukum Agraria Nasional*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2012), hlm 17

pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara.⁸

Menurut Ter Haar “hak penguasaan yang berada di tangan komunitas desa berdasarkan hukum adat atas suatu teritori tertentu”. Orang-orang adat tidak menciptakan istilah khusus untuk menyebutkan hak, sehingga pengkaji hukum adat yang dimotori ahli hukum adat Belanda yang bernama C. Van Vollenhoven menciptakan istilah khusus untuknya.⁹

Istilah hak ulayat dalam bahasa Inggris adalah “*right of avail*” dan “*right of disposal*” berkaitan pada hak-hak atas tanah untuk kehidupan manusia dan mempunyai nilai religius serta melekat kepada hak lahiriah dan salah satu peraturan pelaksana adalah pernyataan *Domein (Domein-Verklaring)*, segala tanah yang tidak dapat dibuktikan hak milik “*eigendom*” dan hak milik dan/atau hak kebendaan menurut KUHPerdara adalah tanah milik negara.¹⁰

Adapun hukum adat sebagai kaidah-kaidah dan/atau norma-norma yang dapat disimpulkan dari sumber tertentu dan timbul langsung sebagai pernyataan tentang keadilan terhadap orang Indonesia dalam hubungan tanpa pamrih. Hubungan tanpa pamrih di sini seyogianya dibaca sebagai hubungan pamrih yang tidak berdasarkan hukum yang sengaja dibuat oleh negara (hukum positif).¹¹

⁸ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hlm 20

⁹ Ferry Aries Suranta, *Penggunaan Tanah Hak Ulayat dalam Investasi Sumber Daya Alam Pertambangan di Indonesia*, (Jakarta: Gramata Publishing, 2012), hlm 50

¹⁰ *Ibid*, hlm 71

¹¹ Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum*, (Bandung: Penerbit CV. Remadja Karya, 1984), hlm 208.

Fungsi UUPA adalah, Pertama, menghapuskan dualisme hukum tanah yang lama dan menciptakan unifikasi serta kodifikasi hukum agraria (tanah) nasional yang didasarkan pada hukum (tanah) adat. Kedua, mengadakan unifikasi hak-hak atas tanah dan hak-hak jaminan atas tanah melalui ketentuan-ketentuan konversi (Diktum ke-2 UUPA). Ketiga, meletakkan landasan hukum untuk pembangunan hukum agraria (tanah) nasional, misalnya Pasal 17 UUPA mengenai *landreform*.¹²

Menurut Imam Sudiyat, sebagai salah satu unsur esensial pembentuk negara, tanah memegang peran vital dalam kehidupan dan penghidupan bangsa pendukung negara yang bersangkutan, lebih-lebih yang corak agrarisnya mendominasi. Di negara yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan suatu *conditio sinequa non*.¹³

Rumusan Pasal 1 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa seluruh tanah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Hal ini berarti bahwa tanah di seluruh wilayah Indonesia adalah hak bersama dari bangsa Indonesia (beraspek perdata) dan bersifat abadi, yaitu:

Dengan demikian, hak bangsa Indonesia mengandung unsur, yaitu sebagai berikut :¹⁴

¹² Ferry Aries Suranta, *Pembentukan UUPA dan Perkembangan Hukum Tanah di Indonesia*, Makalah, Pascasarjana Ilmu Hukum, Universitas Medan Area, 2013, hlm 3.

¹³ Imam Sudiyat, *Hukum Adat, Sketsa Asas*, (Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1978), hlm 1.

¹⁴ Arie Sukanti Hutagalung, *Konsepsi Yang Mendasari Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, (Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2003), hlm 15

- a. Unsur kepunyaan bersama yang bersifat perdata bukan berarti hak kepemilikan dalam arti yuridis, tanah bersama dari seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA)
Pernyataan ini menunjukkan sifat komunalistik dari konsepsi Hukum Tanah Nasional.
- b. Unsur tugas kewenangan yang bersifat publik untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyai bersama tersebut.

Apabila unsur perdata sifatnya abadi dan tidak memerlukan campur tangan kekuasaan politik untuk melaksanakannya, tugas kewajiban yang termasuk hukum publik tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh rakyat. Oleh karena itu, penyelenggaraannya dilakukan oleh bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat yang pada tingkatan tertinggi yang diserahkan melalui negara Republik Indonesia sebagai wujud organisasi kekuasaan seluruh rakyat.¹⁵

Aspek publik ini tercermin dari adanya kewenangan negara untuk mengatur tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. tugas kewenangan ini dilaksanakan oleh negara berdasarkan hak menguasai negara dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA yang merupakan tafsiran autentik dari pengertian dikuasai oleh negara dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Tentu saja pelaksanaan fungsi dan wewenang tersebut dapat dipandang tidak berjalan efektif bahkan cenderung disalahgunakan jika tidak adanya suatu mekanisme

¹⁵ *Ibid*, hlm.18

yang jadi penyeimbang di antara keduanya dan mekanisme inilah yang dikenal dengan *check and balance*.¹⁶

Sebagai upaya untuk melakukan pengawasan dan penyeimbang kekuasaan, pertanggungjawaban yang disampaikan harus memiliki konsekuensi, yaitu adanya suatu beban yang harus dipikul si penanggung jawab jika pertanggungjawabannya tidak diterima. Apabila konsekuensi tersebut tidak ada maka bentuk pertanggungjawaban yang disampaikan bukanlah realisasi dari upaya *check and balance* oleh karena tidak ada pengaruh yang timbul secara nyata dari pertanggungjawaban tersebut, diterima atau tidak tetap sama saja.¹⁷

Menurut Penulis dalam menjalankan upaya *check and balance* (saling koreksi dan saling menyeimbangi) maka dilakukan langkah pemisahan kekuasaan dan fungsi antara lembaga yang berbeda di dalam suatu Negara seperti keberadaan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang menjalankan roda suatu pemerintahan melalui pemikiran *Trias Politica* yang diperkenalkan oleh Montesquieu pertama sekali dan Dr. Muladi SH yang menurut penulis sebagai salah satu tokoh di Indonesia yang mengedepankan urgensi pembahagian fungsi dan kewenangan kelembagaan dimana masyarakat berperan sebagai sebagai salah satu fungsi kontrolnya.

Berangkat dari fungsi dan kewenangan Negara, maka pemberian kepercayaan dari rakyat itu tidaklah karena sesuatu yang logis masuk akal tetapi juga ada rasa percaya yang dalam dari manusi tersebut. Jika dikaji secara filosofis, dalam tiap-tiap

¹⁶ Mirza Nasution, *Pertanggungjawaban Gubernur Dalam Negara Kesatuan Indonesia* (Jakarta: PT Sofmedia, 2011) hlm 16.

¹⁷ *Ibid*, hlm 17

jiwa dan hati manusia sesungguhnya terdapat kebenaran sejati, keadilan sejati yang semuanya berasal dari Nur Tuhan. Oleh karena itulah perlu ada pembatasan-pembatasan hak dan kewajiban diantara manusia (rakyat dan negara) agar terjamin ketertiban dan keadilan.¹⁸

Pertanahan berhubungan dengan politik hukum agraria. Budi Harsono menjelaskan bahwa politik hukum agraria merupakan kebijakan pemerintah di bidang agraria yang ditujukan untuk mengatur penggunaan tanah untuk mengatur penggunaan atau kepemilikan tanah, peruntukan dan penggunaan tanah untuk lebih menjamin perlindungan hukum dan peningkatan kesejahteraan serta mendorong kegiatan ekonomi melalui pemberlakuan undang-undang agraria dan peraturan pelaksanaannya. Karena itu, politik hukum agraria harus dilandasi dengan itikad baik pemerintah dan para pembuat hukum (undang-undang) untuk mencapai tujuan yang baik dalam mengeluarkan kebijakan, baik pada saat ini maupun pada masa mendatang.¹⁹

Hak Pengelolaan dapat dihubungkan dengan Pasal 19 UUPA tentang pendaftaran tanah, seperti dijelaskan sebagai berikut:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;

¹⁸ *Ibid*, hlm 54

¹⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 1977), hlm 17.

- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menyebutkan bahwa: “Atas dasar ketentuan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.” Penguasaan atas bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya oleh negara dikenal dengan sebutan Hak Menguasai Negara.²⁰ Pasal 2 ayat (2) UUPA menetapkan bahwa hak menguasai negara memberi wewenang untuk:

- 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; dan
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Tujuan hak menguasai negara atas bumi, air, ruang angkasa adalah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

²⁰ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm 47.

Hak atas permukaan bumi, yang disebut hak atas tanah bersumber dari hak menguasai negara atas tanah. Hak atas tanah dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh perseorangan, baik warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, badan hukum privat atau badan atau badan hukum publik.²¹

Macam-macam hak atas tanah yang dijabarkan dalam Pasal 16 Ayat (1) dan Pasal 53 UUPA dikelompokkan menjadi 3 (tiga) bidang yaitu

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap.

Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan.

2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang macam hak atas tanah ini belum ada.

3. Hak atas tanah yang bersifat sementara.

Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Sistem dalam UUPA menentukan macam hak atas tanah bersifat buka, artinya masih terbuka peluang adanya penambahan macam atas tanah selain yang ditentukan oleh Pasal 16 Ayat (1) UUPA. Hal ini dapat diketahui secara implisit dari ketentuan

²¹ *Ibid*, hlm 48.

Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA, yang menyatakan bahwa hak-hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Macam-macam hak atas tanah yang bersifat tetap dan bersifat sementara mempunyai sifat limitatif. Hak atas tanah yang baru tersebut bukan merupakan hak atas tanah yang bersifat tetap dan bukan pula merupakan hak atas tanah yang bersifat sementara. Lahirnya hak atas tanah ini mensyaratkan harus diatur dengan undang-undang. Pasal 16 Ayat (1) huruf h UUPA memberikan peluang akan lahir hak atas tanah yang ditetapkan dengan undang-undang. Pembentuk UUPA sudah mengantisipasi bahwa suatu saat kelak lahir hak atas tanah baru seiring dengan perkembangan masyarakat dan pembangunan.²²

Di luar hak atas tanah terdapat tanah-tanah yang tidak termasuk dalam kategori hak atas tanah, misalnya tanah (hak) ulayat dan tanah Hak pengelolaan (HPL). Tanah Hak Pengelolaan, yang semula sarat dengan pengertian "fungsi" sebagai *beheersrecht* yang lebih cenderung mengandung aspek publik yang bersifat "mengatur" sebab sejak semula dimaksudkan sebagai bagian dari hak menguasai negara (HMN). Dalam perkembangannya, kemudian mengalami pergeseran cenderung menjadi "hak" disejajarkan dengan hak atas tanah lainnya yang cenderung bersifat perdata.²³

Dalam realita ada badan-badan hukum publik, misalnya Pemerintah Daerah, Perum Perumnas, PT Pelabuhan Indonesia (Persero), PT Kereta Api Indonesia

²² *Ibid*, hlm 111

²³ Maria S.W. Sumardjono, *Eksistensi dan Prospek Hak Atas Tanah*, Makalah Seminar Nasional, Prospek Pembangunan Perumahan dalam Kerangka Otonomi Daerah, Kerjasama Fakultas Hukum Univeristas Islam Indonesia (UII) dengan DPD Real Estate Indonesia D.I. Yogyakarta, 4 Oktober 2003, hlm 21, dalam Urip Santoso, *Ibid*, hlm 112

(Persero), Badan Otorita Batam yang mempunyai hak penguasaan atas tanah yang dikenal dengan Hak Pengelolaan. Hak pengelolaan ini ada yang digunakan sendiri oleh badan-badan hukum tersebut dan ada juga yang digunakan oleh pihak lain atas persetujuan dari badan-badan hukum tersebut.

Secara tersurat, istilah Hak Pengelolaan tidak terdapat dalam UUPA. Istilah pengelolaan disebutkan dalam Penjelasan Umum Angka II Nomor 2 UUPA, Yaitu:

"Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing".

Effendi Perangin menyatakan bahwa UUPA tidak mengatur, bahkan menyebut pun tidak mengenai Hak Pengelolaan. Hanya dalam Penjelasan Umum UUPA ada perkataan "pengelolaan" (bukan Hak Pengelolaan), yaitu dalam Angka II/2.²⁴ Dari aspek istilah, A.P. Parlindungan menyatakan bahwa istilah Hak Pengelolaan diambil dari bahasa Belanda, yaitu *Beheersrecht*, yang diterjemahkan menjadi Hak Penguasaan.²⁵

Cikal bakal Hak Pengelolaan telah ada semenjak sebelum berlakunya UUPA yang dikenal dengan Hak Penguasaan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Hak penguasaan ini kemudian oleh Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan

²⁴ Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta: Rajawali, 1989), hlm 311

²⁵ A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Mandar Maju, Bandung, 1989), hlm 6

Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijaksanaan Selanjutnya, dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.²⁶ Berdasarkan ketentuan konversi yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 inilah baru tercipta istilah atau jenis hak yang disebut Hak pengelolaan.

Hak Pengelolaan semakin hari semakin besar peranannya dalam dinamika pembangunan disebabkan di atas tanah Hak Pengelolaan tersebut dapat digunakan oleh pihak lain yang membutuhkannya. Agar pihak lain yang menggunakan tanah Hak Pengelolaan memiliki dasar hukum yang kokoh, maka keberadaan pengaturan Hak pengelolaan harus memiliki dasar hukum yang kuat dalam peraturan perundang-undangan.²⁷

Pengelolaan tanah pesisir pantai mengacu pada Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP3K). Tujuan dilaksanakan PWP3K dijabarkan dalam Pasal 4, yang mencakup: Pertama, melindungi, mengonservasi, merehabilitasi, memanfaatkan, dan memperkaya sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil serta sistem ekologisnya secara berkelanjutan. Kedua, menciptakan keharmonisan dan sinergi antara Pemerintah dan Pemda dalam pengelolaan sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil.

Ketiga, memperkuat peran serta masyarakat dan lembaga pemerintah serta mendorong inisiatif masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil agar tercapai keadilan, keseimbangan, dan ekonomi, dan budaya

²⁶ Ramli Zein, *Hak Pengelolaan dalam Sistem UUPA*, (Jakarta: Rhineka Cipta, 1995), hlm 24.

²⁷ Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm 113

masyarakat melalui peran serta masyarakat dalam pemanfaatan sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil.

Berangkat dari uraian diatas, PT. Pelindo-I Cabang Belawan juga mengelola Hak Pengelolaan atas tanah pesisir pantai. Sebagai bagian dari sistem transportasi laut nasional, Pelabuhan Belawan ikut memegang peranan penting, terutama dalam menunjang perekonomian nasional. Belawan merupakan salah satu dari 4 pelabuhan utama di Indonesia, dan dikategorikan sebagai pelabuhan terbesar di Pulau Sumatera.²⁸

Belawan termasuk salah satu dari 141 pelabuhan yang terbuka untuk perdagangan luar negeri, sekaligus berfungsi sebagai pelabuhan antar pulau yang menghubungkan pelabuhan disekitarnya termasuk pelabuhan Tanjung Priok. Maka bisa disebutkan, Pelabuhan Belawan merupakan pintu gerbang Sumatera Utara dan daerah sekitarnya.

Terkait kebijakan dan strategis pengembangan pelabuhan disebutkan bahwa potensi *hinterland* Sumatera Utara sangat menjanjikan. Hanya saja terkendala pada alur dan kolam pelabuhan. Sehingga proyeksi arus kapal tidak mencapai target. Pada tahun 2007 tercatat 4007 *call* atau 15.016.411 *gross register ton* (GRT). Bila dibandingkan tahun sebelumnya terjadi penurunan kendati tidak terlalu signifikan.²⁹

Sehubungan dengan itu strategi pengembangan pelabuhan yang perlu ditempuh adalah:

²⁸ Belawanport Information, PT. (Persero) Pelabuhan Indonesia I Cabang Belawan, hlm 23.

²⁹ *Ibid*, hlm 26

1. Optimalisasi kapasitas layanan
2. Pengembangan/pembangunan infrastruktur
3. Pengembangan jaringan kerjasama dengan mitra kerja
4. Pengembangan kawasan industri yang *value added logistic activity*.

Selanjutnya terkait *Master Plan*, kebutuhan dermaga dan fasilitas terkait dibangun secara bertahap disesuaikan dengan kebutuhan maka tersusunlah:³⁰

1. Rencana tataguna tanah pelabuhan
2. Rencana tataguna perairan
3. Rencana tahapan pembangunan pelabuhan.

Saat ini tanah lingkungan kerja pelabuhan sudah sangat terbatas. Sebab itu perlu pemanfaatan tanah seoptimal mungkin. Lahan di sebelah utara Sungai Belawan akan diperuntukkan sebagai Zona Industri yang dilengkapi Terminal *General Cargo* dan Terminal Curah Cair.

Lahan dari pangkalan pengerukan sampai batas pangkalan Angkatan Laut akan diperuntukkan sebagai Zona Komersil. Terminal Penumpang yang selama ini menempati kade 113 dan 112, akan dipindahkan ke kade 006-008 pelabuhan Belawan Lama. Lahan dengan batas sebelah barat Road-6 sebelah selatan Road-1 dan sebelah utara rel kereta api akan dijadikan *open storage* (lapangan penumpukan).

Perairan pelabuhan juga akan ditata ulang. Saat ini alur pelabuhan terbilang panjang mencapai 13,5km dan lebar 100 meter dengan kedalaman antara -8 M *Low Water Spring (LWS)* sampai dengan -10 LWS. Berdasarkan *master plan*, alur

³⁰ *Ibid*, hlm 27

pelabuhan akan dipindahkan sehingga akan mencapai 6 km, lebar 200 meter dengan kedalaman alur bisa mencapai -14 M LWS, pembangunan pelabuhan akan dikerjakan secara bertahap. Tahapan pertama yang dimulai sejak 2005 antara lain pembangunan terminal penumpang. Gudang di terminal curah cair dan curah kering dibongkar sehingga memudahkan kegiatan bongkar muat.³¹

Terkait Hak Pengelolaan (HPL) atas tanah di pesisir pantai yang dikelola PT. Pelindo-I Cabang Belawan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhan, dalam Otoritas Pelabuhan pada Pasal 42 ayat (2) dan ayat (4) yaitu:

Ayat (2) Otoritas Pelabuhan mempunyai tugas dan tanggung jawab:

- a. Menyediakan lahan di daratan dan di perairan pelabuhan;
- b. Menyediakan dan memelihara penahan gelombang, kolam pelabuhan, alur-pelayaran, dan jaringan jalan;
- c. Menyediakan dan memelihara Sarana Bantu Navigasi-Pelayaran;
- d. Menjamin keamanan dan ketertiban di pelabuhan;
- e. Menjamin dan memelihara kelestarian lingkungan di pelabuhan;
- f. Menyusun Rencana Induk Pelabuhan serta Daerah Lingkungan Kerja dan Daerah Lingkungan Kepentingan pelabuhan;
- g. Mengusulkan tarif untuk ditetapkan Menteri, atas penggunaan perairan dan/atau daratan, dan fasilitas pelabuhan yang disediakan oleh pemerintah serta jasa yang diselenggarakan oleh Otoritas Pelabuhan sesuai dengan ketentuan peraturan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. Menjamin kelancaran arus barang.

Ayat (4) Dalam kondisi tertentu pemeliharaan penahan gelombang, kolam pelabuhan, alur-pelayaran, dan jaringan jalan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dapat dilaksanakan oleh Badan Usaha Pelabuhan atau pengelola terminal untuk kepentingan sendiri yang dituangkan dalam perjanjian konsensi.

³¹ *Ibid*, hlm 28

PT. Pelindo-I Cabang Belawan mengelola lahan HPL berdasarkan regulasi yang dimiliki dan sertifikat yang ada sehingga potensinya sering menimbulkan persengketaan lahan dengan masyarakat. Pengakuan lahan oleh kepemilikan masyarakat, karena tidak memperhatikan atau melakukan tinjauan atas hak ulayat setempat atas kebenarannya.

Hak pengelolaan atas tanah yang dikelola oleh PT. Pelindo-I Cabang Belawan masih mengalami hambatan, antara lain:

1. Tanah Region I

- a. Belum dimanfaatkan alas pelabuhan untuk pengembangan usaha karena faktor alam yaitu tingkat sedimentasi tinggi.
- b. Masyarakat sudah terlalu banyak bermukim di wilayah tersebut sehingga tidak sesuai dengan konsep pelabuhan yang harus steril dari domisili warga.

2. Tanah Region III

- a. Sebahagian dimanfaatkan dan sebahagian lagi bersengketa sehingga belum terpakai.
- b. Bersinggungan dengan masyarakat yang berdomisili di sekitarnya.

Berangkat dari hal tersebut perlu dikaji dan dianalisis bagaimana tinjauan yuridis terhadap Hak Pengelolaan (HPL) atas tanah di pesisir pantai, studi di PT. Pelindo-I Cabang Belawan.

1.2 Perumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan hukum tentang Hak Pengelolaan atas tanah di Pelabuhan Belawan?
2. Bagaimana pelaksanaan Hak Pengelolaan atas tanah yang dilakukan PT. Pelindo-I Cabang Belawan?
3. Bagaimana hambatan yang dihadapi PT. Pelindo-I Cabang Belawan terhadap Hak Pengelolaan atas tanah?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji pengaturan hukum tentang Hak Pengelolaan atas tanah di Pelabuhan Belawan.
2. Untuk mengkaji pelaksanaan Hak Pengelolaan atas tanah yang dilakukan PT. Pelindo-I Cabang Belawan.
3. Untuk mengkaji hambatan yang dihadapi PT. Pelindo-I Cabang Belawan terhadap Hak Pengelolaan atas tanah.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun hasil penelitian ini di harapkan dapat berguna baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Secara teoritis, diharapkan dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan ilmu hukum terutama dibidang Hak Pengelolaan atas tanah.

2. Secara praktis, manfaat penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan mengenai Hak Pengelolaan atas tanah yang dilakukan PT. Pelabuhan-I Cabang Belawan.

1.5 Kerangka Pemikiran

1.5.1 Kerangka Teori

Kerangka teori dalam penelitian hukum sangat diperlukan untuk membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi.³² Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidaknya-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.³³

Apply Theory dalam penelitian ini adalah teori sistem hukum (*legal system*) yang dikemukakan Lawrence Friedman. Menurut Friedman, sistem hukum (*legal system*) memiliki cakupan yang luas dari hukum itu sendiri. Kata “hukum” sering hanya mengacu pada aturan dan peraturan. Padahal menurut Friedman sistem hukum membedakan antara aturan dan peraturan, struktur, serta lembaga dan proses yang ada dalam sistem itu. Bekerjanya hukum dalam suatu sistem ditentukan oleh tiga unsur, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).³⁴

³² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1991), hlm 254.

³³ Ibid, hlm 253.

³⁴ Lawrence Friedman (1984), *American Law an Introduction*. New York: W.W. Northon & Company, halaman 4. Dikutip dari Marlina, *Peradilan Pidana Anak di Indonesia, Pengembangan Konsep Diversi dan Restorative Justice*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm 14.

Struktur hukum (*legal structure*) merupakan kerangka berpikir yang memberikan defenisi dan bentuk bagi bekerjanya sistem yang ada dengan batasan yang telah ditentukan. Jadi struktur hukum dapat dikatakan sebagai institusi yang menjalankan penegakan hukum dengan segala proses yang ada di dalamnya. Dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) struktur hukum (*legal structure*) yang menjalankan proses peradilan pidana adalah kepolisian, kejaksaan, kehakiman, dan lembaga pemasyarakatan.³⁵

Substansi hukum (*legal substance*) merupakan aturan, norma dan pola perilaku manusia yang berada di dalam sistem hukum. Substansi hukum (*legal substance*) berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, baik berupa keputusan yang telah dikeluarkan maupun aturan-aturan baru mau disusun. Substansi hukum (*legal substance*) tidak hanya pada hukum yang tertulis (*law in the book*), tetapi juga mencakup hukum yang hidup di masyarakat (*the living law*).³⁶

Budaya hukum (*legal culture*) merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum. Sikap masyarakat hukum ini meliputi kepercayaan, nilai-nilai, ide-ide serta harapan masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum. Budaya hukum juga merupakan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum disalahgunakan.

Budaya hukum (*legal culture*) mempunyai peranan yang besar dalam sistem hukum, tanpa budaya hukum (*legal culture*) maka sistem hukum (*legal system*) akan

³⁵ Ibid

³⁶ Ibid

kehilangan kekuatannya, seperti ikan mati yang terdampar di keranjangnya, bukan ikan hidup yang berenang di lautan (*without legal culture, the legal system is meet-as dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea*).³⁷

Uraian teori diatas bila dihubungkan dengan Hak Pengelolaan (HPL) guna menganalisis sistem hukum dalam HPL yang dimiliki oleh PT. Pelindo (Persero) Cabang Belawan, baik mulai dari substansi hukum (regulasi dan peraturan yang menjadi landasan dan produk regulasi yang telah dibuat), struktur hukum (institusi yang menjalankan pengelolaan HPL) hingga kultur hukum (sikap pengelola maupun sikap pihak ke-3 dalam memandang makna HPL).

Middle Theory yang dipergunakan yaitu teori Hans Kelsen dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*Stufen theorie*), dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat

³⁷Ibid

ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).³⁸

Middle Theory diperlukan untuk mengetahui hierarkhi serta batasan peraturan yang mendasari penelitian atas pengelolaan HPL kepada pihak ke-3 guna memastikan arah dan kebijakan yang dilaksanakan telah sesuai dengan norma-norma hukum sampai tercapainya suatu norma dasar yang dikatakan *pre-supposed* .

Di dalam bukunya, *General Theory of Law and State*, Hans Kelsen mengatakan bahwa satu keadaan politik yang menimbulkan pemerintah dan hukum baru dapat sah sebagai pemerintah dan konstitusi baru sejauh pemerintah tersebut secara politik bisa mempertahankan dan memberlakukannya.³⁹

Teori selanjutnya menggunakan *grand theory* yaitu Teori Keadilan (*Theory of Justice*) dari Jhon Rawls yang hendak mengatasi *utilitarianisme* dan penyelesaian kontroversi antara kemerdekaan (*liberty*) dan kesamaan (*equality*) guna menyampingkan kabut ketidaktahuan (*veil of ignorance*) di masyarakat dan menurut penulis merupakan refleksi dari Pancasila khususnya sila ke- 5 karena Pancasila merupakan jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia, pandangan hidup (*way of life*)

³⁸ Mustofa dan Suratman, *Penggunaan Hak Tanah untuk Industri*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm 14.

³⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (Cambridge: Harvard University, 1945), hlm 368

juga falsafah hidup bangsa Indonesia serta Pancasila sebagai *weltanschauung* bangsa Indonesia atau sebagai *philosophische grondslag* bangsa Indonesia.⁴⁰

Teori keadilan diatas sangat luas sehingga penulis perlu menjabarkannya dalam 2 sub teori yaitu sub teori utama yang mendukung dan melatar belakangi *grand theory* penelitian ini sebagaimana yang diperkenalkan oleh AP. Parlindungan selaku salah satu tokoh terkenal pembaharuan hukum agraria (*agrarian reform*) dari Indonesia yang menurut penulis sejalan dengan teori keadilan oleh Jhon Rawls yang mengutamakan unsur keadilan lewat hak menguasai Negara atas tanah karena keadilan merupakan hak dari masyarakat yang dilaksanakan oleh Negara melalui tanah untuk mewujudkan keadilan yang distributif .

Kewenangan Hak Menguasai Negara (HMN) tersebut dipahami dalam kerangka hubungan antara Negara, air dan kekayaan alam didalamnya sebagai hubungan penguasaan, bukan hubungan pemilikan seperti di Negara Barat maupun di Negara-negara Komunis. Negara dalam hal ini sebagai badan penguasa yang pada tingkatan tertinggi berwenang mengatur pemanfaatan tanah dalam arti luas serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum berkenaan dengan tanah. Sebagai penerima kuasa, maka Negara harus mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat sebagai pemberi kuasa.⁴¹ Dengan ini AP. Parlindungan

⁴⁰ Mohammad Hatta, *Pengertian Pancasila*, (Jakarta: Idayu Press, 1977), hlm 9.

⁴¹ Maria SW Sumardjono, *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara*. Lihat Frans Magnis Suseno, *Filsafat sebagai Ilmu Kritis*, (Yogyakarta: Kanisius, 1993), hlm 94-96.

menyebutnya hak keadilan bagi rakyat pada tingkat Negara sesuai filosofi Pancasila.⁴²

Sub teori kedua selanjutnya yang mendukung *grand theory* dan masih berkaitan cukup erat dengan unsur keadilan di dalam penulisan ini serta tidak kalah pentingnya yaitu pendapat dan pemikiran yang dikemukakan oleh Jurgen Habermas melalui teori kritika sosial dengan mengedepankan paradigma komunikasi. Jurgen Habermas menggunakan sifat kritis terhadap berbagai macam persoalan dimana Habermas menggunakan dua pendekatan dalam mengkritisi sesuatu, gaya pemikiran historis dan pemikiran materialis yang melatar belakangi pemikiran positivisme. Tetapi Habermas tidak selalu menggunakan gaya filsafat kritis Karena dia melihat adanya perubahan signifikan dalam kehidupan sosial bermasyarakat.

Pandangan Habermas sebenarnya lebih menantang teori positivistik, tetapi walaupun begitu cukup menarik untuk kita simak bersama lebih dalam karena di tengah derap pembangunan dalam masyarakat kita, kontradiksi-kontradiksi yang diakibatkan oleh perubahan-perubahan sosial-kultural tidak hanya menghasilkan kemajuan peradaban, tetapi juga kemajuan yang timpang. Karena keadilan adalah fakta yang harus diusahakan perbaikannya dan hak semua bangsa serta rakyat di

⁴² AP. Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Mandar Maju, 1991), hlm 40.

penjuru dunia tanpa terkecuali yang terlestrasikan secara tersamar dan menjadi suatu iklim.⁴³

Pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekwen tidak dapat di lepaskan dari falsafah Pancasila sebagai jaminan terlaksananya seluruh tujuan bangsa dan negara. Karena, falsafah Pancasila dan UUD 1945 merupakan penjelmaan dari pada pokok-pokok pikiran yang terdapat di dalam Pembukaan UUD 1945 dan Pancasila sehingga memungkinkan terbentuknya pengertian yang murni dari pada UUD 1945.⁴⁴

Asas hukum itu umumnya tidak berwujud peraturan hukum yang konkrit, tetapi merupakan latar belakang dalam pembentukan hukum positif, oleh karena itu maka asas hukum tersebut bersifat umum atau abstrak. Menurut R.M. Sudikno Mertokusumo, asas hukum adalah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Adapun asas-asas tersebut adalah sebagai berikut:⁴⁵

a. Asas Konsensualisme

Asas konsensualisme ini berkaitan erat dengan saat lahirnya suatu perjanjian. Menurut asas ini, suatu perjanjian lahir seketika saat telah tercapainya suatu kesepakatan antara para pihak yang mengadakan perjanjian mengenai unsur-unsur pokoknya. Berkaitan dengan hal ini, R. Subekti berpendapat Asas konsensualisme

⁴³ Hardiman Francisco Budi, *Kritik Ideologi: Pertautan Pengetahuan dan Kepentingan*, (Kanisius, Yogyakarta, 1990), <http://sinaukomunikasi.wordpress.com/>, diakses pada tanggal 7 April 2014.

⁴⁴ Ferry Aries Suranta, *Penggunaan Lahan Hak Ulayat...*, *Op.Cit*, hlm 24.

⁴⁵ R.M. Sudikno Mertokusomo, *Hukum Hukum, Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1988), hlm 102.

mempunyai arti yang terpenting, yaitu bahwa untuk melahirkan perjanjian adalah cukup dengan dicapainya kata sepakat mengenai hal-hal pokok dari perjanjian tersebut, dan bahwa perjanjian sudah lahir pada saat atau detik tercapainya *consensus*.⁴⁶

b. Asas kepercayaan

Seseorang yang mengadakan perjanjian dengan pihak lain harus dapat menumbuhkan kepercayaan di antara kedua pihak bahwa satu sama lain akan memenuhi prestasinya di kemudian hari. Tanpa adanya kepercayaan, maka perjanjian itu tidak mungkin akan diadakan oleh para pihak, dengan kepercayaan ini, kedua pihak mengikatkan dirinya kepada perjanjian yang mempunyai kekuatan mengikat sebagai undang-undang.

c. Asas kekuatan mengikat

Di dalam perjanjian terkandung suatu asas kekuatan mengikat. Terikatnya para pihak pada apa yang diperjanjikan dan juga terhadap beberapa unsur lain sepanjang dikehendaki oleh kebiasaan dan kepatuhan dan kebiasaan akan mengikat para pihak.

d. Asas persamaan hak

Asas ini menempatkan para pihak di dalam persamaan derajat, tidak ada perbedaan, walaupun ada perbedaan kulit bangsa, kepercayaan, kekuasaan, jabatan, dan lain-lain, masing-masing pihak wajib melihat adanya persamaan ini dan

⁴⁶ R. Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta: PT Intermedia, 1985), hlm 5.

mengharuskan kedua pihak untuk menghormati satu sama lain sebagai manusia ciptaan Tuhan.

e. Asas keseimbangan

Asas ini menghendaki kedua belah pihak untuk memenuhi dan melaksanakan perjanjian itu, asas keseimbangan ini merupakan kelanjutan dari asas persamaan, kreditur mempunyai kekuatan untuk menuntut pelunasan prestasi melalui kekayaan debitur, namun kreditur memikul beban untuk melaksanakan perjanjian itu dengan baik, dapat dilihat di sini bahwa kedudukan kreditur yang kuat diimbangi dengan kewajibannya untuk memperhatikan itikad baik, sehingga kedudukan kreditur dan debitur seimbang.

f. Asas moral

Asas ini terlihat dalam perikatan wajar, di mana suatu perbuatan sukarela dari seseorang tidak menimbulkan hak baginya untuk menggugat kontraprestasi dari debitur. Juga hal ini terlihat dalam *zaakwaarneming* di mana seseorang yang melakukan perbuatan dengan sukarela (moral) yang bersangkutan mempunyai kewajiban (hukum) untuk meneruskan dan menyelesaikan perbuatannya, asas ini terdapat dalam Pasal 1339 KUH Perdata. Faktor yang memberikan motivasi pada yang bersangkutan untuk melakukan perbuatan hukum adalah berdasarkan pada kesusilaan (moral), sebagai panggilan dari hati nuraninya.

g. Asas kepatutan

Asas ini dituangkan dalam Pasal 1339 KUH Perdata, asas kepatutan di sini berkaitan dengan ketentuan mengenai isi perjanjian.

h. Asas kebiasaan

Asas ini diatur dalam Pasal 1339 jo Pasal 1347 KUH Perdata, yang dipandang sebagai bagian dari perjanjian. Suatu perjanjian tidak hanya mengikat untuk hal-hal yang diatur secara tegas, tetapi juga hal-hal yang dalam keadaan dan kebiasaan yang diikuti.

i. Asas kepastian hukum

Perjanjian sebagai suatu figur hukum harus mengandung kepastian hukum. Kepastian ini terungkap dari kekuatan mengikat perjanjian itu, yaitu sebagai undang-undang bagi para pihak. Secara umum dari kesembilan asas yang ada dapat diambil intinya menjadi tiga asas, sesuai dengan pendapat Rutten yaitu:

1. Asas Konsensualisme (*consensus*)
2. Asas Kekuatan Mengikat
3. Asas Kebebasan Berkontrak

Berdasarkan Pasal 1320 KUH Perdata, syarat-syarat sahnya suatu perjanjian adalah adanya kesepakatan antara para pihak yang akan mengadakan perjanjian, harus dilakukan oleh orang yang cakap secara hukum, harus mempunyai obyek tertentu, dan karena suatu sebab yang halal. Syarat yang pertama dan kedua tersebut berkaitan dengan subyek perjanjian, dan kemudian disebut sebagai syarat subyektif,

sedangkan syarat ketiga dan keempat berkaitan dengan obyek perjanjian dan kemudian disebut syarat obyektif.

Suatu perjanjian yang tidak terpenuhi syarat-syarat subyektifnya, maka perjanjian tersebut dapat dibatalkan, ini berarti bahwa selama tidak ada pembatalan dari salah satu pihak, maka perjanjian tersebut terus berlaku. Sedangkan jika tidak terpenuhinya syarat-syarat obyektif, maka perjanjian tersebut batal demi hukum. Jadi menurut R. Subekti, syarat pertama adalah kesepakatan antara para pihak, kesepakatan berarti persesuaian kehendak yang dinyatakan.

Asas kebebasan berkontrak, menurut Konrad Zweigert dan Hein Kotz, kebebasan berkontrak yang sebenarnya akan eksis jika para pihak di dalam kontrak memiliki keseimbangan secara ekonomi dan sosial. Paham ini memberi peluang luas kepada golongan ekonomi kuat untuk mengatasi golongan ekonomi lemah, dominasi yang kuat terhadap yang lemah, suatu "*exploitation de l'homme par l'homme*".⁴⁷

Asas itikad baik. Sebagaimana diketahui bahwa dalam Pasal 1338 (3) BW menyatakan bahwa, "Perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik". Menurut J.M. van Dunne daya berlaku itikad baik (*geode trouw; good faith*) meliputi seluruh proses kontrak atau diibaratkan dengan "*the raise and fall of contact*". Dengan demikian itikad baik meliputi tiga fase perjalanan kontrak, yaitu: (i) *pre contractuele fase*, (ii) *contractuele fase*, dan (iii) *postcontractuele fase*.⁴⁸

⁴⁷ Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersil*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm 111.

⁴⁸ *Ibid*, hlm 136.

1.5.2 Kerangka Konsep

Sebelum membahas mengenai penelitian ini, maka harus dahulu memahami istilah-istilah yang muncul dalam penelitian ini. Perlu dibuat defenisi konsep tersebut agar makna variabel yang diterapkan dalam topik ini tidak menimbulkan perbedaan penafsiran. Tinjauan yuridis adalah menurut hukum; secara hukum.⁴⁹

Secara tersurat UUPA tidak menyebut Hak Pengelolaan, tetapi hanya menyebut "pengelolaan" dalam Penjelasan Umum Angka II Nomor 2 UUPA, yaitu "... negara memberikan pengelolaan kepada Departemen, Jawatan atau daerah Swatantra untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing."

Istilah Hak Pengelolaan pertama kali muncul pada saat diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang pelaksanaan konversi yang menetapkan bahwa konversi hak penguasaan atas tanah Negara, yaitu:

- a. Pasal 1
Jika hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat, dan daerah-daerah swatantra digunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi Hak Pakai.
- b. Pasal 2
Jika tanah negara yang diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat, dan daerah-daerah swatantra, selain digunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga. maka hak penguasaan atas tanah negara tersebut dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.

Dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 menunjukkan bahwa Hak Pengelolaan lahir tidak didasarkan pada undang-undang, akan tetapi berdasarkan Peraturan Menteri Agraria. Meskipun Hak Pengelolaan diatur dalam bentuk Peraturan

⁴⁹ <http://www.artikata.com/>, diakses pada tanggal 25 Oktober 2013

Menteri Agraria, namun Hak Pengelolaan mempunyai kekuatan mengikat, baik bagi pemegang Hak Pengelolaan, yaitu departemen-departemen, direktorat-direktorat, daerah-daerah swatantra, maupun pihak lain yang menggunakan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan.⁵⁰

Pemegang Hak Pengelolaan berdasarkan Pasal 9 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 berkewajiban mendaftarkan Hak Pengelolaannya kepada Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan. Pendaftaran Hak Pengelolaan ditegaskan lagi dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, yaitu kewajiban untuk mendaftarkan Hak Pengelolaan bagi departemen- departemen, direktorat-direktorat, dan daerah daerah swatantra yang memperoleh Hak Pengelolaan. Dalam perkembangannya, Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menetapkan bahwa Hak Pengelolaan termasuk objek pendaftaran tanah, selain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara.

Eksistensi Hak Pengelolaan mendapatkan pengukuhan oleh Undang- Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.⁵¹ Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang- undang Nomor 16 Tahun 1985 disebutkan bahwa rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas Tanah Negara, atau Hak Pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁵⁰ Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm 114

⁵¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djembatan 2003), hlm 74

Hak Pengelolaan yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966, Peraturan Menteri dalam Negeri (Permendagri) Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah, Permendagri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan, dan Permendagri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya, tidak diberikan pengertian Hak Pengelolaan.

Pengertian Hak Pengelolaan dinyatakan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, yaitu hak menguasai negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Pengertian yang sama tentang Hak Pengelolaan dimuat dalam Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN (Permen Agraria/Kepala BPN) Nomor 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Pasal 1 angka 3 Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Pasal 1 angka 3 Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, dan

Pasal 1 huruf c Kepmen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1997 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana.

Pengertian yang lebih lengkap tentang Hak Pengelolaan disebutkan dalam Pasal 2 Ayat (5) huruf Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas tanah dan Bangunan jo. Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1997 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan, yaitu hak menguasai dari negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaan sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.⁵²

Dari pengertian Hak Pengelolaan di atas menunjukkan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara atas tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA, bukan merupakan hak atas tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 4 Ayat (1) jo. Pasal 16 Ayat (1) UUPA.

Boedi Harsono menyatakan bahwa Hak Pengelolaan dalam sistematika hak-hak penguasaan atas tanah tidak dapat dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah, melainkan merupakan "gempilan" hak menguasai negara atas tanah.⁵³ Dalam

⁵² Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm 116

⁵³ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm 280

berbagai peraturan perundang-undangan yang disebutkan di atas menyebutkan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Dalam pengertian Hak Pengelolaan ini tidak jelas sebagian kewenangan hak menguasai negara atas tanah yang mana yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Wewenang hak menguasai negara atas tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, adalah:

- 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.

Dari tiga macam kewenangan hak menguasai negara atas tanah, sebagian kewenangan yang mana yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Kewenangan pada huruf a, huruf b, atau huruf c; kewenangan huruf a dan b; kewenangan huruf b dan huruf c; ataukah kewenangan huruf a dan huruf c.

Tujuan utama pemberian Hak Pengelolaan kepada pemegang hak sebetulnya bukan menggunakan tanah yang bersangkutan bagi keperluan usaha atau pelaksanaan tugasnya, melainkan tanah Hak Pengelolaan yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan. Dalam penyerahan dan pemberian bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan untuk melakukan suatu kegiatan

merupakan sebagian dari kewenangan negara atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA.⁵⁴



⁵⁴ Urip Santoso, *Loc.Cit*, hlm 117