

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Tanah

Tanah merupakan suatu anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa yang sehingga diciptakan untuk tempat bermukimnya makhluk hidup dalam berlangsungkan kehidupannya. Pengertian ini memiliki makna bahwa manusia sebagai makhluk hidup sangat membutuhkan lahan atas tanah baik digunakan untuk tempat tinggal, tempat bercocok tanam, maupun tempat untuk usaha lainnya. Oleh karena itu ada kecenderungan bahwa setiap orang berusaha menguasai dan mempertahankan bidang-bidang tanah atau lahan tertentu termasuk mengusahakan status hak pemilikinya.¹ Secara umum sebutan tanah dalam keseharian dapat dipakai dalam berbagai arti, karena itu dalam penggunaannya perlu diberi batasan agar dapat diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanah dapat diartikan:

- a. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali.
- b. Keadaan bumi yang disuatu tempat.
- c. Permukaan bumi yang diberi batas.
- d. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu seperti pasir, batu, dan sebagainya

¹ Samun Ismaya, 2011, Pengantar Hukum Agraria, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 27

Sedangkan menurut Budi Harsono pengertian tanah yaitu bahwa kata tanah dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA sebagaimana dalam Pasal 4 bahwa hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah.² Tanah dalam pengertian yuridis dapat diartikan sebagai permukaan bumi. Menurut pendapat Jhon Salindeho mengemukakan bahwa tanah adalah suatu benda bernilai ekonomis menurut pandangan bangsa Indonesia, ia pula yang sering memberi getaran didalam kedamaian dan sering menimbulkan sendatan dalam pelaksanaan pembangunan.³

B. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

Dalam hukum tanah nasional kita diterapkan hierarki penguasaan atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yaitu:

1. Hak bangsa Indonesia

Menurut Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria, Hak Bangsa Indonesia adalah hak dari Bangsa Indonesia atas seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang berada di dalam wilayah Republik Indonesia. Menurut Pasal 1 ayat (4) Undang-undang Pokok Agraria, pengertian bumi selain permukaan bumi termasuk pula tubuh bumi

² Ibid., hlm. 28

³ Sahnun, 2016, Hukum Agraria Indonesia, Setara Press, Malang, hlm. 26

dibawahnya serta yang berada dibawah air. Permukaan bumi sendiri biasa disebut dengan istilah tanah. Menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Pokok Agraria, hak bangsa merupakan hubungan hukum yang bersifat pribadi.

Subjek dari hak Bangsa Indonesia adalah seluruh rakyat Indonesia sepanjang bersatu sebagai bangsa Indonesia yaitu generasi-generasi terdahulu, sekarang dan generasi-generasi yang akan datang. Hal ini meliputi seluruh tanah yang ada di dalam wilayah Negara Republik Indonesia. Hak bangsa mengandung unsur kepunyaan dan unsur kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya. Hak bangsa atas tanah bersama bukanlah hak kepemilikan dalam arti yuridis, maka di dalam hak bangsa ada juga hak milik perseorangan atas tanah dan tugas kewenangan untuk mengatur dilimpahkan kepada negara.⁴

2. Hak Menguasai Negara

Hak menguasai negara bersumber dari pemberian kuasa dari Bangsa Indonesia kepada Negara sebagai Organisasi Kekuasaan Seluruh Rakyat Indonesia (Badan Penguasa) berdasarkan ketentuan dari pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945 dan kemudian dijabarkan secara lebih lanjut di dalam pasal 2 UUPA. Berdasarkan pada ketentuan pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945, hubungan antara hukum

⁴ Dyara Radhite Oryza Fea, 2018, Panduan Mengurus Tanah dan Perizinannya, Legality Yogyakarta.hlm 26

negara dengan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya, dirumuskan dengan istilah “dikuasai”, yang bukan berarti “dimiliki”, akan tetapi pengertiannya adalah pemberian wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia atau sebagai badan penguasa untuk pada tingkat tertinggi. (Pasal 2 ayat 2 UUPA): *1) Mengatur dan menyelenggarakan: peruntukkan penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut. 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa. 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.*⁵

Hak menguasai negara, menurut pasal 2 ayat 3 UUPA mempunyai tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Subjek dari hak menguasai negara adalah negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Hak ini meliputi semua tanah dalam wilayah republik Indonesia. Baik tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perseorangan.

3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

⁵ Ibid, h. 16

Hak ulayat diatur di dalam pasal 3 jo pasal 5 UUPA. Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Hak ini meliputi semua tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, baik yang sudah dimiliki seseorang dengan hak perseorangan maupun yang belum. Pemegang hak ulayat adalah masyarakat hukum adat, sedangkan yang menjadi objek hak ulayat adalah semua tanah dalam wilayah masyarakat hukum adat teritorial yang bersangkutan. Hak ulayat mempunyai kekuatan yang berlaku ke dalam dan keluar. Ke dalam berhubungan dengan para warganya. Sedangkan kekuatan yang berlaku keluar dalam hubungannya dengan anggota hukum adatnya, yang disebut “orang luar” atau “orang asing”.⁶

4. Hak Perorangan Atas Tanah

a. Hak Atas Tanah

- 1) Hak atas tanah yang primer yaitu hak atas tanah yang bersumber secara langsung dari bangsa, yang diperoleh berdasarkan pemberian hak oleh negara. Terdiri dari hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai.
- 2) Hak atas tanah sekunder yaitu hak atas tanah yang bersumber dari pemberian hak oleh pemilik tanah berdasarkan perjanjian. Terdiri dari hak guna bangunan,

⁶ Ibid. Hlm 19

hak pakai, hak gadai, hak sewa, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan lain-lain. (Pasal 37, 41 dan 53 Undangundang Pokok Agraria).

b. Wakaf

Tanah wakaf yaitu hak atas tanah yang semula merupakan hak primer (HM, HGB, HGU, HP atau tanah girik) dan kemudian diwakafkan atau diserahkan oleh pemiliknya kepada badan keagamaan ataupun badan sosial lainnya untuk diwakafkan.

c. Hak Jaminan Atas Tanah

Hak Tanggungan (pasal 23, 33, 39, 51 UUPA dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999).

C. Tinjauan Umum Tentang Hak Pengelolaan Atas Tanah

Hak Pengelolaan dalam bahasa belanda yang dikenal dengan Beheersrecht yang pada saat itu diartikan dengan Hak Penguasaan.⁷ Pengertian hak pengelolaan oleh para ahli, sering ditinjau dari sisi makna serta dari sisi substansi yang ditetapkan dalam sebuah aturan perundang-undangan atas keberadaan hak pengelolaan. Maria S.W. Sumardjono juga menyatakan bahwa “hak pengelolaan berbicara hak menguasai negara yang dalam hal kewenangan pelaksanaan diberikan atau dilimpahkan kepada pemegang haknya”.⁸

⁷ A.P.Parlindungan,Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA, Bandung:Mandar Maju, 2015, hal.5.

⁸ Maria S.W. Sumardjono, Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomo Sosial Dan Budaya, Jakarta:Penerbit Buku Kompas, hal.213.

Selanjutnya, pengertian Hak Pengelolaan menurut R. Atang Ranoemihardja sebagaimana dikutip dari Satrio Wicaksono bahwa “hak atas tanah yang dalam hal ini dikuasai negara, hanya dapat diserahkan kewenangan pelaksanaannya kepada badan hukum atau pemerintah daerah yang mana dapat dipergunakan untuk kepentingan usahanya sendiri maupun bagi kepentingan pihak ketiga”. Hak Pengelolaan bersifat alternatif dimana obyeknya jelas merupakan tanah yang dikuasai oleh negara.⁹ Sementara disisi lain Ramli Zein sebagaimana dikutip dari Irawan Soerodjo memberikan pendapat berbeda mengenai sifat Hak Pengelolaan yakni “bersifat kumulatif artinya bahwa tanah dikuasai oleh negara” dan akan diserahkan dengan hak pengelolaan kepada suatu badan usaha milik negara (BUMN), dimana tanah tersebut selain akan berguna dalam hal pelaksanaan tugas juga dapat diserahkan bagiannya dengan suatu jenis hak yang telah ditentukan terhadap subjek ketiga.

Dalam UUPA istilah Hak Pengelolaan tidak terdapat istilahnya, demikian terkhusus luasnya istilah hak pengelolaan ini terdapat diluar ketentuan dari UUPA. Hak menguasai negara merupakan cikal bakal dari hak pengelolaan. Sebagaimana dijelaskan bahwa dengan dasar hak menguasai negara maka pelaksanaan dari hak menguasai negara tersebut dapat dikuasakan kepada daerah swantara dan masyarakat hukum adat, hal ini sejauh tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah maupun aturan

⁹ Satrio Wicaksono, Pelaksanaan Pemberian Hak Pengelolaan atas Tanah dan Potensi Timbulnya Monopoli Swasta atas Usaha-usaha dalam Bidang Agraria, Tesis, Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, Semarang, Tidak Dipublikasikan, hal.12.

hukum yang berlaku serta kepentingan nasional, yang sebagaimana dijelaskan dalam pasal 2 ayat 4 (empat) UUPA.

Dari uraian ayat (4) tersebut maka ada hal yang memungkinkan dilakukan untuk menerbitkan suatu hak baru dengan pelaksanaan yang dilakukan dengan cara pendelegasian suatu wewenang terhadap suatu badan pemerintahan yang ditunjuk maupun masyarakat adat. Adapun pada kala itu, jenis hak tersebut penyebutan namanya saat itu belum ada, namun hanya diatur sebatas bentuk pelaksanaannya. Sehingga atas dasar pendelegasian wewenang dari pada pelaksanaan hak menguasai negara, kemudian oleh peraturan yang ada disebutlah sebagai suatu Hak Pengelolaan terhadap penerima delegasi wewenang pelaksanaan hak menguasai negara tersebut.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas tanah Negara dan Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya Hak Penguasaan kemudian dikonversi menjadi Hak Pengelolaan. Pengertian Konversi sendiri adalah suatu perubahan sistem hak atas tanah yang sebelumnya diatur dan mengikuti hukum pada masa kolonial Belanda yakni menurut *Burgelijk Wetboek* dan tunduk pada hukum adat, kemudian disesuaikan untuk tunduk pada UUPA.

Istilah mengenai Hak Pengelolaan, baru diperkenalkan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya. Ketentuan tersebut yang menyinggung mengenai Hak Pengelolaan sebagaimana ternyata dalam Pasal 1 PMA

9/1965 yang menjelaskan bahwa : *“menyatakan bahwa Hak penguasaan atas tanah negara sebagai dimaksud dalam PP 8/1953 yang diterima pada Departemen-Departemen, Direktorat-direktorat dan Daerahdaerah Swatantara sebelum berlakunya peraturan ini sepanjang tanah-tanah tersebut hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam UUPA yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi bersangkutan.”* Pasal 2 : *“menyatakan Jika tanah Negara sebagai dimaksud dalam Pasal 1, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi itu sendiri dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut diatas dikonversi menjadi Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan 6 yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan.”*

Dengan dikeluarkannya PMA 9/1965 inilah baru tercipta istilah yang disebut Hak Pengelolaan dengan pengertian yang lebih jelas. Berdasarkan penjabaran diatas, dapat disimpulkan bahwa hak pengelolaan terbentuk atas 3 (tiga) unsur, dimana masing-masing unsur tersebut terdiri dari hak menguasai negara, kewenangan pelaksanaan hak menguasai, serta pendelegasian atau pelimpahan wewenang dari pelaksanaan hak menguasai negara.

Atas ketiga unsur tersebutlah yang membentuk sempurna terhadap istilah hak pengelolaan. Dengan demikian maka terhadap ketiga unsur

pembentuk hak pengelolaan telah memberikan kewenangan kepada subjek atau pemegang hak pengelolaan yakni *“mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang dihaki bagi keperluan usahanya dengan tujuan utamanya adalah bahwa tanah yang bersangkutan juga disediakan bagi penggunaan oleh pihakpihak lain yang memerlukan”*

D. Tinjauan Umum Tentang Cipta Kerja

Pada dasarnya Omnibus Law adalah sebuah sebutan. Pengertian omnibus law adalah model undang-undang yang didalamnya terdiri dari banyak muatan. Dikutip dari buku Omnibus Law: Teori dan Penerapannya oleh Dr. Rio Christiawan, S.H., M.Hum., M.Kn., dalam tata urutan perundangan, omnibus law adalah undang-undang,¹⁰ sebagaimana telah dikenal Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. UU Cipta Kerja adalah salah satu bagian dari omnibus law. Cipta Kerja adalah upaya penciptaan kerja melalui usaha kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan, usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan berusaha, dan investasi pemerintah pusat dan percepatan proyek strategis nasional. Omnibus Law menjadi rujukan dan dasar bagi lahirnya undang-undang lain maupun peraturan di bawah undang-undang, seperti misalnya peraturan pemerintah (PP). Tujuan dibuatnya UU Cipta Kerja adalah untuk menciptakan lapangan kerja seluas-luasnya bagi rakyat Indonesia secara merata, di seluruh wilayah NKRI.

¹⁰ Dr. Rio Christiawan, Omnibus Law: Teori dan Penerapan, Bumi Aksara, 2021, hal. 1

Tujuan Omnibus Law ini sesuai pasal 3 Undang-Undang Nomer 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ini adalah menciptakan lapangan kerja yang seluasluasnya bagi rakyat Indonesia secara merata, melalui :

1. Kemudahan, perlindungan & pemberdayaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) serta perkoperasian;
2. Peningkatan ekosistem investasi;
3. Kemudahan berusaha;
4. Peningkatan perlindungan & kesejahteraan pekerja,
5. Investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional.

Sedang manfaat Omnibus Law yang diharapkan adalah sebagai berikut :

1. Penyederhanaan & penyelarasan regulasi dan perijinan;
2. Pencapaian investasi yang berkualitas;
3. Menciptakan lapangan kerja berkualitas dan kesejahteraan pekerja secara berkelanjutan;

Pemberdayaan UMKM.