

**BATASAN DALAM MENENTUKAN BADAN HUKUM
SOSIAL SEBAGAI PEMEGANG HAK MILIK ATAS
TANAH BERDASARKAN PASAL 21 AYAT (2)
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960
TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK
AGRARIA**

SKRIPSI



Oleh:
NUR HASAN
NIM: 2022010002

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS GRESIK
2026**

**BATASAN DALAM MENENTUKAN BADAN HUKUM SOSIAL SEBAGAI
PEMEGANG HAK MILIK ATAS TANAH BERDASARKAN PASAL 21
AYAT (2) UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG
PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA**

SKRIPSI

**Diajukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum
pada Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Gresik**



Oleh:
NUR HASAN
NIM: 2022010002

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS GRESIK
2026**

PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING

Judul Skripsi : **BATASAN DALAM MENENTUKAN BADAN HUKUM SOSIAL SEBAGAI PEMEGANG HAK MILIK ATAS TANAH BERDASARKAN PASAL 21 AYAT (2) UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA**

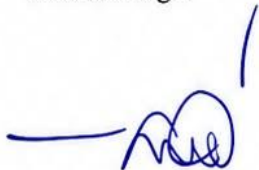
Nama : NUR HASAN

NIM : 202201002

Telah selesai dilakukan bimbingan dan dinyatakan layak dan memenuhi syarat dan menyetujui untuk diujikan pada tim Penguji Tugas Akhir pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gresik.

Gresik,

Pembimbing I



Dr. H. Suyanto, S.H., M.H., M.Kn, M.AP., M.Pd.

NIPY: 107102020120030

Pembimbing II



Dr. Sylvia Setjoatmadja, S.E., S.H., M.H. CTA

NIPY: 107102020221179

Mengetahui,
Ketua Program Studi



Ika Ayudyanti, S.H., M.H.

NIPY: 10710202024247



KARTU BIMBINGAN TUGAS AKHIR

1. Nama Mahasiswa : Nur Hasan
2. NIM : 2022010002
3. Fakultas : Hukum
4. Program Studi : Ilmu Hukum
5. Judul Skripsi : BATASAN DALAM MENENTUKAN BADAN HUKUM SOSIAL SEBAGAI PEMEGANG HAK MILIK ATAS TANAH BERDASARKAN PASAL 21 AYAT (2) UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA
6. Dosen Pembimbing I : Dr. H. Suyanto, S.H., M.H., M.Kn, M.AP., M.Pd.
7. Dosen Pembimbing II : Dr. Sylvia Setjoatmadja, S.E., S.H., M.H. CTA
8. Konsultasi : Skripsi

No	Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf Pembimbing I	Paraf Pembimbing II
1	29/12/2025	Judul Skripsi		
2	31/12/2025	Rumusan Masalah		
3	08/01/2026	Metode Penelitian		
4	27/03/2026	Bab I		
5	30/04/2026	Pembahasan Bab II		
6	04/05/2026	Revisi Sub Bab II		
7	13/05/2026	Pembahasan Bab III		
8	09/06/2026	Kesimpulan & Daftar Bacaan		

Pembimbing I

Dr. H. Suyanto, S.H., M.H., M.Kn, M.AP., M.Pd.

NIPY: 107102020120030

Gresik,
Pembimbing II

Dr. Sylvia Setjoatmadja, S.E., S.H., M.H. CTA

NIPY: 107102020221179

Mengetahui,
Ketua Program Studi

Ika Avudvanti, S.H., M.H.

NIPY: 10710202024247

PENGESAHAN TIM PENGUJI

Judul Skripsi : **BATASAN DALAM MENENTUKAN BADAN HUKUM SOSIAL SEBAGAI PEMEGANG HAK MILIK ATAS TANAH BERDASAR PASAL 21 AYAT (2) UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POMOR-POKOK AGRARIA**

: NUR HASAN

: 202201002

Telah dipertahankan diuji di hadapan Tim Penguji Tugas Akhir Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gresik pada tanggal:

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS GRESIK

TIM PENGUJI:

1. Nama : Zakiah Noer, S.H., M.Kn.
NIPY : 107102020180132
Ketua
2. Nama : Dwi Wachidah Ningsih, S.H., M.H.
NIPY : 107102019599020
Anggota
3. Nama : Abdul Basid, S.H., M.H.
NIPY : 10710202008045
Anggota



Three handwritten signatures in blue ink, each followed by a dotted line for a stamp. The signatures correspond to the three members of the examination team listed on the left.

Mengetahui,
Dekan,



A handwritten signature in blue ink, likely belonging to Zakiah Noer, the Dean.

Zakiah Noer, S.H., M.Kn.
NIPY: 107102020180132

PERNYATAAN ORISINALITAS TUGAS AKHIR

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : NUR HASAN
NIM : 2022010002
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Jenjang : S-1
Judul Tugas Akhir : BATASAN DALAM MENENTUKAN BADAN HUKUM
SOSIAL SEBAGAI PEMEGANG HAK MILIK ATAS
TANAH BERDASARKAN PASAL 21 AYAT (2)
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG
PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA

Dengan ini menyatakan bahwa sepengetahuan saya dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain kecuali secara tertulis dikutip naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur plagiasi, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh DIBATALKAN, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa ada paksaan dan tekanan dari pihak manapun.

Gresik, 20 Juli 2026

Yang menyatakan,



NUR HASAN

NIM: 2022010002

**PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : NUR HASAN
NIM : 2022010002
Program Studi : Ilmu Hukum (S1)
Fakultas : Hukum

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Fakultas Hukum Universitas Gresik Hak Bebas Royalti Non eksklusif (*non-exclusive royalty free right*) atas skripsi saya yang berjudul:

**“BATASAN DALAM MENENTUKAN BADAN HUKUM SOSIAL SEBAGAI
PEMEGANG HAK MILIK ATAS TANAH BERDASARKAN PASAL 21 AYAT
(2) UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN
DASAR POKOK-POKOK AGRARIA”**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan hak bebas hak royalti tersebut Fakultas Hukum Universitas Gresik berhak menyimpan, mengalih medikan/formatkan, mengelolah dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, mempublikasikan skripsi saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Gresik, 20 Juli 2026

Yang menyatakan,



NUR HASAN

NIM: 2022010002

MOTTO

“APA YANG DIKERJAKAN DENGAN KESUNGGUHAN AKAN MENEMUKAN JALANNYA MENUJU KEBERHASILAN”

Kesungguhan merupakan kekuatan yang mampu mengubah keterbatasan menjadi peluang, hambatan menjadi pelajaran, dan proses yang panjang menjadi pencapaian yang bermakna. Keberhasilan tidak selalu hadir melalui jalan yang mudah ataupun hasil yang instan, melainkan melalui usaha yang dilakukan dengan penuh komitmen, ketekunan, dan tanggung jawab.

Dalam setiap perjalanan, akan selalu ada tantangan, kegagalan, dan keraguan yang mengiringi langkah. Namun, ketika seseorang tetap berpegang pada tujuan serta menjalani setiap proses dengan sungguh-sungguh, maka setiap pengalaman akan menjadi bagian dari pembelajaran yang memperkuat dirinya. Kesungguhan tidak menjanjikan kemudahan, tetapi memberikan arah dan makna bagi setiap usaha yang dilakukan.

Oleh karena itu, apa pun hasil yang diperoleh pada akhirnya merupakan buah dari proses yang dijalani dengan sepenuh hati. Sebab keberhasilan sejati bukan hanya tentang mencapai tujuan, melainkan tentang bagaimana seseorang bertumbuh, belajar, dan menjadi pribadi yang lebih baik.

HALAMAN PERSEMBAHAN

Segala puji kepada Allah Subhanahu wa Ta'ala, Tuhan Semesta Alam, yang telah memberi saya kemudahan, kelancaran, dan kegigihan untuk menuntaskan tugas akhir ini. Tak lupa, karya ini secara khusus juga saya dedikasikan untuk ibu dan ayah yang senantiasa mendoakan dari kejauhan, menanamkan kasih sayang, serta seluruh keluargaku dan saudara, Semua teman-teman terdekat saya yang selalu berdoa dan memberikan semangat kepada saya tanpa lelah.

Ucapan terima kasih juga saya haturkan kepada bapak ibu dosen yang telah membimbing kami penuh kesabaran dan ketabahan dalam prosesnya. Selain itu, tentu saja ucapan terima kasih juga saya berikan kepada seluruh teman seperjuangan angkatan 2022 di Fakultas Hukum Universitas Gresik yang selalu memberi dukungan satu sama lain demi keberhasilan kita semua.

Semoga Allah membalas semua itu dengan kemuliaan di dunia dan di akhirat.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahiim

Alhamdulillah, puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah Subhanahu wa Ta'ala atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya yang tak terhingga, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum dari Program Studi Ilmu Hukum Universitas Gresik.

Judul Skripsi ini adalah:

“BATASAN DALAM MENENTUKAN BADAN HUKUM SOSIAL SEBAGAI PEMEGANG HAK MILIK ATAS TANAH BERDASARKAN PASAL 21 AYAT (2) UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960”

Dalam proses penyelesaian skripsi ini, penulis meyakini sepenuhnya bahwa tidak mungkin dapat menyelesaikan penelitian ini tanpa doa, bantuan, dan dukungan, baik yang diberikan secara langsung maupun tidak langsung. Pada kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

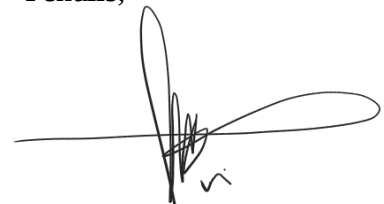
1. Bapak Dr. H. Suyanto, S.H., M.H., M.Kn, M.AP., M.Pd. selaku Ketua Yayasan Universitas Gresik.
2. Dr. Rian Pramana Suwanda, S.STP., M.HP., CHRMP. selaku Rektor Universitas Gresik.
3. Ibu Zakiah Noer, S.H., M.Kn. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Gresik yang telah memberikan dukungan dalam penulisan skripsi ini.
4. Ibu Ika Ayudyanti, S.H., M.H. selaku Kepala Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gresik yang telah membimbing dan memberi pengarahan dalam penulisan skripsi ini.
5. Bapak Dr. H. Suyanto, S.H., M.H., M.Kn, M.AP., M.Pd. selaku Dosen Pembimbing I dan Ibu Dr. Sylvia Setjoatmadja, S.E., S.H., M.H. CTA selaku Dosen Pembimbing II yang telah mencurahkan waktu, tenaga, dan pikiran dalam membimbing dan mengarahkan penulis hingga dapat menyelesaikan skripsi ini.

6. Semua dosen dan tenaga kependidikan Fakultas Hukum Universitas Gresik yang turut memberikan dukungan hingga selesainya skripsi penulis.
7. Orang tua tercinta, Ibu dan Ayah, yang memberikan kasih sayang dan doa, serta tak henti-hentinya mendukung keberhasilan anak-anaknya.
8. Istriku yang selalu senantiasa kebersamai dan memberikan dukungan maupun semangat dalam proses penulisan skripsi ini hingga selesai.
9. Teman-teman Fakultas Hukum Universitas Gresik angkatan 2022 atas kebersamaannya selama menempuh pendidikan dan berbagi pengetahuan.
10. Teman-teman di Warkop Cak Dikin, Warkop Ambon, Rollaz, Jagad Jawi, dan D’Kopja yang selama ini membantu segala proses perjalanan ini.
11. Semua pihak yang terlibat dan tidak bisa penulis sebutkan satu per satu.

Semoga segala bantuan yang diberikan kepada penulis mendapatkan pahala oleh Tuhan Yang Maha Esa. Akhir kata penulis menyadari bahwa skripsi ini masih belum sempurna namun besar harapan penulis semoga tulisan ini dapat berguna dan bermanfaat untuk kita semua. Aamiin.

Gresik, 20 Juli 2026

Penulis,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by several smaller, more intricate strokes, ending with a small checkmark-like flourish.

NUR HASAN

ABSTRAK

BATASAN DALAM MENENTUKAN BADAN HUKUM SOSIAL SEBAGAI PEMEGANG HAK MILIK ATAS TANAH BERDASARKAN PASAL 21 AYAT (2) UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA

Nur Hasan

Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Gresik

Hak milik atas tanah dalam sistem hukum agraria nasional merupakan hak yang paling kuat dan terpenuh, yang pada prinsipnya hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia secara perseorangan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA. Namun demikian, Pasal 21 ayat (2) UUPA membuka pengecualian dengan memberikan kewenangan atribusi kepada pemerintah untuk menetapkan badan hukum tertentu, termasuk badan hukum sosial, sebagai pemegang hak milik beserta syarat-syaratnya.

Penelitian ini bertujuan mengkaji pengaturan kewenangan pemerintah dalam menentukan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik atas tanah, sekaligus menganalisis batasan yuridisnya ditinjau dari sistematika dan asas-asas hukum agraria nasional. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, berlandaskan sumber hukum primer berupa UUPA, PP Nomor 38 Tahun 1963, dan peraturan terkait.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan pemerintah berdasarkan Pasal 21 ayat (2) UUPA bersifat atributif, terbatas, dan harus dijalankan dalam koridor asas-asas hukum agraria. Batasan yuridis terbentuk secara kumulatif dari tiga sumber normatif: Penjelasan Umum II Angka 5 UUPA yang mensyaratkan orientasi sosial/keagamaan dan non-profit; Pasal 49 ayat (1) UUPA yang memberikan perlindungan bersyarat selama tanah digunakan untuk keperluan sosial atau keagamaan; serta Pasal 4 PP No. 38 Tahun 1963 yang mensyaratkan keterhubungan langsung antara penggunaan tanah dan kegiatan sosial.

Kata Kunci: Hak Milik atas Tanah, Badan Hukum Sosial, Batasan Yuridis

ABSTRACT

LIMITATIONS IN DETERMINING SOCIAL LEGAL ENTITIES AS HOLDER OF LAND OWNERSHIP RIGHTS BASED ON ARTICLE 21 PARAGRAPH (2) OF LAW NUMBER 5 OF 1960 CONCERNING BASIC AGRARIAN PRINCIPLES

Nur Hasan

Legal Studies Program, Faculty of Law, University of Gresik

Land ownership rights in the national agrarian law system are the strongest and most comprehensive rights, which in principle can only be held by individual Indonesian citizens, as stipulated in Article 21 paragraph (1) of the UUPA. However, Article 21 paragraph (2) of the UUPA provides exceptions by granting the government attributive authority to designate certain legal entities, including social legal entities, as land ownership rights holders, along with the requirements.

This study aims to examine the regulation of government authority in designating social legal entities as land ownership rights holders, while also analyzing their legal limitations in light of the systematics and principles of national agrarian law. The study uses a normative legal method with a statutory and conceptual approach, based on primary legal sources in the form of the UUPA, Government Regulation Number 38 of 1963, and related regulations.

The results of the study indicate that government authority under Article 21 paragraph (2) of the UUPA is attributive, limited, and must be exercised within the principles of agrarian law. Legal boundaries are formed cumulatively from three normative sources: General Explanation II, Number 5 of the UUPA, which requires a social/religious and non-profit orientation; Article 49 paragraph (1) of the UUPA, which provides conditional protection as long as the land is used for social or religious purposes; and Article 4 of Government Regulation No. 38 of 1963, which requires a direct connection between land use and social activities.

Keywords: *Land Ownership Rights, Social Legal Entity, Legal Boundaries*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	ii
PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING	iii
BERITA ACARA BIMBINGAN.....	iv
PENGESAHAN TIM PENGUJI.....	v
PERNYATAAN ORISINALITAS TUGAS AKHIR	vi
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	vii
MOTTO.....	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN	ix
KATA PENGANTAR.....	x
ABSTRAK.....	xii
ABSTRACT.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	11
1.3. Tujuan Penelitian.....	11
1.4. Manfaat Penelitian.....	12
1.5. Tinjauan Pustaka.....	13
1.5.1. Landasan Konseptual.....	13
1.5.2. Landasan Yuridis.....	19
1.5.3. Landasan Teori	22
1.6. Penelitian Terdahulu.....	28
1.7. Metode Penelitian.....	33

1.7.1. Jenis Penelitian	33
1.7.2. Metode Pendekatan	34
1.7.3. Sumber Bahan Hukum	38
1.7.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	39
1.7.5. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	40
1.8. Sistematika Penulisan.....	40

BAB II PENGATURAN KEWENANGAN PENENTUAN BADAN HUKUM SOSIAL SEBAGAI PEMEGANG HAK MILIK ATAS TANAH BERDASARKAN PASAL 21 AYAT (2) UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960

2.1. Tipologi Kewenangan Pemerintah: Atribusi, Delegasi, dan Mandat dalam Konteks Pasal 21 Ayat (2) UUPA	31
2.2. Konstruksi Normatif Hak Milik atas Tanah dalam Sistem Hukum Agraria Nasional.....	36
2.3. Kedudukan Badan Hukum Sosial sebagai Subjek Hak Milik Berdasarkan Pasal 21 Ayat (2) UUPA	44
2.4. Pengaturan Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah dalam Menentukan Badan Hukum Sosial sebagai Pemegang Hak Milik	50

BAB III BATASAN YURIDIS PENENTUAN BADAN HUKUM SOSIAL SEBAGAI PEMEGANG HAK MILIK ATAS TANAH BERDASARKAN PASAL 21 AYAT (2) UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 DITINJAU DARI SISTEMATIKA DAN ASAS-ASAS HUKUM AGRARIA NASIONAL

3.1 Batasan Yuridis Berdasarkan Konstruksi Normatif Pasal 21 Ayat 2, Penjelasan Umum II Angka 5, dan Pasal 49 Ayat 1 UUPA.....	59
3.2 Syarat Subjektif dan Objektif Penentuan Badan Hukum Sosial sebagai Pemegang Hak Milik atas Tanah.....	68

3.3 Konsistensi Pengaturan dengan Asas-Asas Hukum Agraria Nasional.....	79
---	----

BAB IV PENUTUP

4.1 Kesimpulan	85
----------------------	----

4.2 Saran	86
-----------------	----

DAFTAR BACAAN