

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Tanah memiliki kedudukan yang sangat fundamental dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan hukum di Indonesia. Sebagai sumber daya yang bersifat terbatas dan tidak dapat diperbaharui, penguasaan dan pemanfaatan tanah senantiasa berkaitan erat dengan keadilan sosial serta peran negara dalam mengatur hubungan antara manusia dan tanah.

Tak hanya itu, tanah merupakan salah satu sumber daya agraria yang memiliki posisi sangat strategis dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Keberadaan tanah tidak hanya berkaitan dengan aspek ekonomi sebagai faktor produksi, tetapi juga memiliki dimensi sosial, budaya, politik, dan hukum yang sangat kompleks.

Dalam perspektif hukum, tanah tidak hanya dipahami sebagai benda (objek), tetapi juga sebagai bagian dari relasi hukum antara negara, masyarakat, dan individu yang mencerminkan struktur kekuasaan serta distribusi keadilan dalam suatu negara. Oleh karena itu, pengaturan mengenai tanah selalu berkaitan erat dengan konsep keadilan, kepastian hukum, serta kemanfaatan sosial dalam suatu negara hukum.<sup>1</sup>

Lebih lanjut, dalam kerangka teori hukum modern, hubungan antara manusia dan tanah tidak dapat dilepaskan dari peran negara sebagai pengatur utama (regulator). Negara tidak hanya berfungsi sebagai penjaga ketertiban,

---

<sup>1</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, h. 53

tetapi juga sebagai pihak yang bertanggung jawab dalam mendistribusikan sumber daya secara adil.

Hal ini menunjukkan bahwa hukum agraria memiliki dimensi publik yang sangat kuat, sehingga pengaturannya tidak dapat diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar atau kepentingan individu semata.

Dalam konteks Indonesia, penguasaan dan pemanfaatan tanah berakar pada prinsip konstitusional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3), yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat dan dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).<sup>2</sup> Ketentuan ini tidak hanya bersifat deklaratif, tetapi juga mengandung konsekuensi yuridis bahwa negara memiliki kewenangan aktif dalam mengatur dan mengelola sumber daya agraria.<sup>3</sup>

Dalam sistem hukum agraria nasional, hak milik atas tanah diposisikan sebagai hak yang paling kuat dan terpenuh dibandingkan dengan hak-hak atas tanah lainnya. UUPA secara tegas menempatkan hak milik sebagai hak yang pada prinsipnya hanya dapat dimiliki oleh orang perseorangan warga negara Indonesia. Pandangan ini sejalan dengan asas nasionalitas dan asas personalitas dalam hukum agraria Indonesia yang menempatkan individu

---

<sup>2</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang, Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Edisi Revisi*, Djambatan, Jakarta, 2008, h. 7.

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Depok, 2006, h.112.

sebagai subjek utama pemegang hak milik atas tanah.<sup>4</sup> Atas dasar itu pula kepemilikan hak milik oleh badan hukum pada dasarnya merupakan suatu pengecualian yang harus ditafsirkan secara ketat dan dibatasi secara normatif.

Dalam pandangan Boedi Harsono, konsep “dikuasai oleh negara” tidak dimaknai sebagai kepemilikan dalam arti privat, melainkan sebagai kewenangan publik yang meliputi fungsi pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan. Dengan demikian, negara bertindak sebagai representasi kepentingan rakyat secara keseluruhan, bukan sebagai pemilik individual atas tanah. Konsepsi ini menjadi dasar legitimasi bagi negara untuk menentukan siapa yang dapat menjadi subjek hak atas tanah.<sup>5</sup>

Penjabaran lebih lanjut dari prinsip tersebut diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA), yang menjadi dasar utama hukum agraria nasional. UUPA lahir sebagai respon terhadap kebutuhan untuk membangun sistem hukum agraria yang bersifat nasional, menggantikan sistem kolonial yang dualistik. Selain itu, UUPA juga berfungsi sebagai alat unifikasi hukum yang menyatukan berbagai sistem hukum tanah yang sebelumnya terfragmentasi.

Lebih jauh, UUPA tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengaturan, tetapi juga sebagai sarana rekayasa sosial (social engineering). Dalam pandangan Satjipto Rahardjo, hukum harus mampu mengarahkan perubahan sosial menuju kondisi yang lebih adil dan manusiawi. Oleh karena itu, hukum

---

<sup>4</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2017, h. 10-11.

<sup>5</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit.*, h. 234.

agraria tidak hanya dilihat sebagai kumpulan norma, tetapi juga sebagai alat untuk mengoreksi ketimpangan penguasaan tanah yang terjadi dalam masyarakat.<sup>6</sup>

Dalam konteks tersebut, pengaturan mengenai hak milik atas tanah menjadi sangat penting. Hak milik ditempatkan sebagai hak yang paling kuat dan terpenuh dibandingkan dengan hak-hak lainnya. Sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1), hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Karakteristik ini menunjukkan bahwa hak milik memberikan kewenangan yang sangat luas kepada pemegangnya, baik dalam hal penggunaan, pemanfaatan, maupun pengalihan.

Namun demikian, menurut Urip Santoso, justru karena sifatnya yang kuat tersebut, hak milik harus diberikan secara terbatas dan selektif agar tidak menimbulkan ketimpangan dalam penguasaan tanah. Jika tidak dibatasi, hak milik berpotensi menciptakan konsentrasi kepemilikan tanah pada pihak tertentu, yang pada akhirnya dapat mengganggu prinsip keadilan sosial dalam masyarakat.<sup>7</sup>

Selain itu, hak milik dalam sistem hukum agraria Indonesia tidak bersifat absolut. Sebagaimana ditegaskan oleh Maria S.W. Sumardjono, setiap hak atas tanah mengandung fungsi sosial.<sup>8</sup> Artinya, penggunaan tanah tidak boleh hanya menguntungkan pemiliknya, tetapi juga harus memberikan

---

<sup>6</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif*, Genta Publishing, Jakarta, 2009, h. 45.

<sup>7</sup> Urip Santoso, *Loc.Cit.*

<sup>8</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2008, h. 24.

manfaat bagi masyarakat luas. Konsep ini menjadi batasan penting terhadap kekuasaan pemegang hak milik agar tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

Dalam kaitannya dengan subjek hukum, UUPA secara tegas menganut asas nasionalitas dan asas personalitas. Pasal 21 ayat (1) menyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Ketentuan ini menunjukkan bahwa hak milik pada dasarnya bersifat personal dan melekat pada individu. Hal ini juga mencerminkan bahwa hubungan antara manusia dan tanah dipandang sebagai hubungan yang bersifat langsung dan individual.

Menurut A.P. Parlindungan, pembatasan tersebut bertujuan untuk menjaga kedaulatan negara atas sumber daya agraria serta mencegah penguasaan tanah oleh pihak-pihak yang tidak memiliki keterikatan dengan kepentingan nasional. Dengan demikian, pengaturan subjek hak milik tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga memiliki dimensi politik hukum yang kuat.<sup>9</sup>

Meskipun demikian, UUPA memberikan pengecualian melalui Pasal 21 ayat (2), yang menyatakan bahwa pemerintah dapat menetapkan badan-badan hukum tertentu sebagai pemegang hak milik atas tanah. Ketentuan ini menjadi titik problematik karena membuka ruang bagi badan hukum untuk memiliki hak yang pada dasarnya bersifat individual. Hal ini menimbulkan

---

<sup>9</sup> A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1998, h. 45

pertanyaan mengenai konsistensi konseptual antara sifat hak milik dan subjeknya.

Secara teoritis, ketentuan tersebut merupakan bentuk norma terbuka (open norm). Menurut Sudikno Mertokusumo, norma terbuka adalah norma yang belum memberikan batasan yang jelas sehingga memerlukan interpretasi lebih lanjut dalam penerapannya.<sup>10</sup> Dalam praktiknya, norma terbuka sering kali menimbulkan berbagai penafsiran yang berbeda, tergantung pada kepentingan dan perspektif yang digunakan.

Dalam konteks ini, Pasal 21 ayat (2) tidak memberikan kriteria yang jelas mengenai badan hukum yang dapat memiliki hak milik. Ketiadaan kriteria ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, karena tidak ada parameter yang dapat digunakan untuk menilai apakah suatu badan hukum layak atau tidak untuk diberikan hak tersebut.

Pengaturan lebih lanjut kemudian dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah yang menetapkan secara limitatif badan hukum tertentu yang dapat memiliki hak milik atas tanah. Namun, pendekatan limitatif ini justru menimbulkan persoalan baru, karena membatasi ruang yang sebelumnya bersifat terbuka dalam UUPA.

Dalam perspektif teori hierarki norma yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan atau

---

<sup>10</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta Press, Yogyakarta, 2010, h. 10.

mempersempit makna dari norma yang lebih tinggi.<sup>11</sup> Dengan demikian, apabila PP membatasi secara berlebihan, maka hal tersebut berpotensi bertentangan dengan semangat norma dalam UUPA.

Sejalan dengan itu, Peter Mahmud Marzuki menegaskan bahwa konsistensi antar norma merupakan syarat utama dalam sistem hukum. Tanpa konsistensi, hukum akan kehilangan kepastian dan sulit untuk diterapkan secara efektif.<sup>12</sup>

Selain persoalan normatif, perkembangan badan hukum sosial dalam masyarakat modern juga menunjukkan dinamika yang pesat. Saat ini, badan hukum sosial tidak hanya terbatas pada bentuk tradisional, tetapi juga berkembang dalam berbagai bentuk yang lebih kompleks dan beragam. Hal ini menunjukkan bahwa kebutuhan terhadap tanah tidak lagi bersifat individual, tetapi juga kolektif.

Menurut Adrian Sutedi, perkembangan ini menuntut adanya penyesuaian dalam pengaturan hukum agar tetap relevan dengan kondisi masyarakat. Jika tidak, maka akan terjadi kesenjangan antara norma hukum dan realitas sosial.<sup>13</sup>

Dalam perspektif Lawrence M. Friedman, efektivitas hukum sangat dipengaruhi oleh kesesuaian antara norma dan praktik. Apabila norma tidak

---

221. <sup>11</sup> Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, University of California Press, California, 1967, h.

<sup>12</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, 2017, h. 93.

<sup>13</sup> Adrian Sutedi, *Tinjauan Hukum Pertanahan*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2009, h. 12.

mampu menjawab kebutuhan masyarakat, maka hukum akan kehilangan daya berlakunya.<sup>14</sup>

Selain itu, menurut Roscoe Pound, hukum harus mampu menyeimbangkan kepentingan individu dan kepentingan sosial. Oleh karena itu, pemberian hak milik kepada badan hukum sosial harus dilakukan secara hati-hati agar tidak menyimpang dari prinsip dasar hukum agraria.<sup>15</sup>

Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie menekankan pentingnya prinsip negara hukum yang mengedepankan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan.<sup>16</sup> Oleh karena itu, pengaturan mengenai badan hukum sebagai subjek hak milik harus memenuhi ketiga prinsip tersebut.

Dengan demikian, permasalahan utama dalam penelitian ini terletak pada batasan kewenangan pemerintah dalam menentukan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik atas tanah, serta konsistensinya dengan asas-asas hukum agraria nasional.

Pengecualian tersebut secara eksplisit diatur dalam Pasal 21 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa badan-badan hukum tertentu dapat mempunyai hak milik apabila ditetapkan oleh pemerintah sebagaimana bunyi pasal berikut: “*Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.*”

---

<sup>14</sup> Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975, h. 15.

<sup>15</sup> Roscoe Pound, *An Introduction to the Philosophy of Law*, The Lawbook Exchange, New Jersey, 2003, h. 47.

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h. 89.



Ketentuan ini menunjukkan bahwa negara memiliki kewenangan atribusi untuk menentukan badan hukum tertentu sebagai subjek hak milik atas tanah. Namun demikian, norma tersebut tidak secara langsung menjelaskan batasan kriteria, ruang lingkup, maupun rasionalitas hukum dalam penentuan badan hukum yang dimaksud sehingga membuka ruang perdebatan normatif mengenai sejauh mana kewenangan tersebut dapat dijalankan tanpa menyimpang dari prinsip dasar hukum agraria nasional.

Permasalahan menjadi semakin kompleks ketika dalam praktik normatif ditemukan bahwa badan hukum sosial seperti yayasan atau organisasi keagamaan dapat ditetapkan sebagai pemegang hak milik atas tanah. Secara konseptual, badan hukum sosial tidak berorientasi pada kepentingan ekonomi atau komersial, melainkan pada tujuan sosial, keagamaan, dan kemanusiaan.

Akan tetapi, pengakuan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik tetap menimbulkan pertanyaan hukum mendasar: apakah penetapan tersebut sepenuhnya sejalan dengan konstruksi hak milik sebagai hak individual atau justru menciptakan perluasan makna hak milik yang berpotensi bertentangan dengan sistematika UUPA itu sendiri.<sup>17</sup>

Sejumlah ahli hukum agraria menegaskan bahwa pemberian hak milik kepada badan hukum harus ditempatkan sebagai pengecualian yang bersifat limitatif, bukan sebagai perluasan subjek hak milik secara bebas.

---

<sup>17</sup> Maria S.W. Sumardjono I, *Loc.Cit.*

Boedi Harsono, misalnya, menekankan bahwa pengaturan badan hukum sebagai pemegang hak milik harus ditafsirkan secara restriktif agar tidak mengaburkan karakter hak milik sebagai hak yang berakar pada hubungan personal antara individu dan tanah.<sup>18</sup> Pandangan serupa juga disampaikan oleh Maria S.W. Sumardjono yang menilai bahwa pengaturan subjek hak milik harus konsisten dengan asas fungsi sosial tanah dan asas keadilan agraria.<sup>19</sup> Prinsip ini menjadi penting dalam pemanfaatan tanah yang dimiliki oleh sebuah badan hukum yang telah diatur dalam regulasi agraria di Indonesia, sehingga ia tidak menimbulkan penyalahgunaan di kemudian hari.

Dengan demikian, permasalahan hukum yang muncul bukanlah semata-mata mengenai keberadaan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik, melainkan batasan normatif penentuannya oleh negara. Ketidakjelasan batasan tersebut berpotensi menimbulkan inkonsistensi dalam penerapan hukum agraria, serta membuka ruang tafsir yang terlalu luas terhadap kewenangan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) UUPA. Oleh karena itu, diperlukan suatu kajian hukum normatif yang secara khusus menelaah pengaturan kewenangan dan batasan penentuan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik atas tanah dalam kerangka sistem hukum agraria nasional.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini penting dilakukan untuk memberikan kejelasan konseptual dan normatif mengenai batasan dalam

---

<sup>18</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit.*, h. 36.

<sup>19</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2009, h. 17.

menentukan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik atas tanah sehingga dapat memperkuat kepastian hukum dan menjaga konsistensi penerapan asas-asas dasar hukum agraria Indonesia.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang di atas, rumusan masalah yang hendak penulis angkat ialah:

1. Bagaimana pengaturan kewenangan penentuan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960?
2. Apa 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?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berangkat dari rumusan masalah di atas, tujuan penelitian yang hendak dijawab oleh penulis yakni:

1. Mengetahui pengaturan kewenangan penentuan badan hukum sosial sebagai pemegang Hak Milik atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
2. Mengetahui 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.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum agraria dengan memperjelas konstruksi normatif mengenai batasan kewenangan negara dalam menentukan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik atas tanah. Selain itu, penelitian ini dapat memperkaya kajian dogmatika hukum agraria terkait posisi hak milik sebagai hak yang pada prinsipnya diperuntukkan bagi orang perseorangan, serta pengecualian terhadap prinsip tersebut dalam sistem hukum agraria nasional.
2. Di sisi lain, secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi
  - Pembentuk kebijakan dan aparat pertanahan dalam merumuskan dan menerapkan pengaturan mengenai penetapan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik atas tanah
  - Akademisi dan mahasiswa hukum sebagai rujukan dalam memahami dan mengkaji lebih lanjut batasan normatif subjek hak milik atas tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

## **1.5. Tinjauan Pustaka**

Tinjauan pustaka dalam penelitian ini disusun untuk memberikan landasan konseptual, yuridis, dan teoritis yang relevan guna menganalisis batasan penentuan 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. Tinjauan pustaka ini berfungsi sebagai kerangka analitis dalam memahami isu hukum yang dikaji.

### **1.5.1. Landasan Konseptual**

Landasan konseptual dalam penelitian ini disusun untuk memberikan kerangka pemikiran dalam menganalisis permasalahan mengenai batasan kewenangan pemerintah dalam menentukan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik atas tanah. Konsep-konsep yang digunakan tidak berdiri sendiri, melainkan saling berkaitan dan membentuk satu kesatuan analisis yang utuh dalam memahami isu hukum yang diteliti.

#### **A. Konsep Hak Milik atas Tanah**

Hak milik atas tanah merupakan hak yang memiliki kedudukan paling tinggi dalam sistem hukum agraria nasional. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 20 ayat (1), hak milik didefinisikan sebagai hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Karakteristik ini menunjukkan bahwa hak milik memberikan kewenangan yang

luas kepada pemegangnya, baik dalam hal penggunaan, pemanfaatan, maupun pengalihan tanah.

Meskipun demikian, dalam sistem hukum agraria Indonesia, hak milik tidak bersifat absolut. Sebagaimana dikemukakan oleh Maria S.W. Sumardjono, setiap hak atas tanah mengandung fungsi sosial, sehingga penggunaannya harus memperhatikan kepentingan masyarakat luas dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Konsep fungsi sosial ini menjadi batasan normatif terhadap kekuasaan pemegang hak milik agar tidak digunakan secara sewenang-wenang.<sup>20</sup>

Lebih lanjut, Boedi Harsono menjelaskan bahwa hak milik dalam UUPA tidak dapat disamakan dengan konsep *eigendom* dalam hukum barat yang bersifat absolut. Dalam konteks Indonesia, hak milik selalu berada dalam kerangka penguasaan negara dan diarahkan untuk mencapai keadilan sosial.<sup>21</sup>

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, pemahaman mengenai konsep hak milik menjadi sangat penting, karena hak ini pada dasarnya dirancang untuk subjek hukum yang bersifat individual. Oleh karena itu, ketika hak milik diberikan kepada badan hukum sosial, muncul pertanyaan konseptual mengenai

---

<sup>20</sup> Maria S.W. Sumardjono I, *Loc.Cit.*

<sup>21</sup> Boedi Harsono, *Loc.Cit.*

kesesuaian antara sifat hak milik dengan karakter subjeknya. Hal inilah yang menjadi titik awal analisis dalam penelitian ini.

## **B. Konsep Subjek Hak Milik atas Tanah**

Subjek hak milik dalam sistem hukum agraria nasional pada prinsipnya adalah warga negara Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA yang mencerminkan asas nasionalitas dan asas personalitas. Asas nasionalitas menunjukkan bahwa hanya warga negara Indonesia yang berhak memiliki hak milik atas tanah, sedangkan asas personalitas menegaskan bahwa hak tersebut bersifat melekat pada individu.

Menurut A.P. Parlindungan, pembatasan subjek hak milik ini bertujuan untuk menjaga kedaulatan negara atas tanah serta mencegah penguasaan sumber daya agraria oleh pihak asing. Dengan demikian, pengaturan mengenai subjek hak milik tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga memiliki dimensi politik hukum yang kuat.<sup>22</sup>

Di sisi lain, Pasal 21 ayat (2) UUPA memberikan pengecualian dengan memungkinkan badan hukum tertentu untuk memiliki hak milik atas tanah. Menurut Urip Santoso, badan hukum bukanlah subjek alami dari hak milik, melainkan subjek

---

<sup>22</sup> A.P. Parlindungan, *Loc.Cit.*

yang bersifat derivatif, yaitu memperoleh kedudukannya melalui penetapan oleh negara.<sup>23</sup>

Dalam konteks penelitian ini, konsep subjek hak milik menjadi krusial karena menunjukkan bahwa keberadaan badan hukum sebagai pemegang hak milik merupakan suatu pengecualian. Oleh karena itu, perlu dianalisis lebih lanjut batasan dan kriteria yang digunakan oleh pemerintah dalam menetapkan badan hukum tersebut, khususnya badan hukum sosial.

### **C. Konsep Badan Hukum Sosial**

Badan hukum sosial merupakan entitas hukum yang didirikan untuk tujuan non-profit, seperti kepentingan sosial, keagamaan, pendidikan, dan kemanusiaan. Dalam sistem hukum Indonesia, badan hukum sosial dapat berbentuk yayasan, organisasi keagamaan, maupun lembaga sosial kemasyarakatan lainnya.

Secara konseptual, badan hukum sosial memiliki karakteristik yang berbeda dengan subjek hukum individual, yaitu tidak memiliki tujuan untuk memperoleh keuntungan ekonomi dan tidak memiliki pemilik dalam arti personal. Menurut Soerjono Soekanto, keberadaan badan hukum sosial mencerminkan kebutuhan masyarakat untuk mengorganisasi kepentingan kolektif dalam bentuk institusional.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Urip Santoso, *Loc. Cit.*

<sup>24</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 13.



Namun demikian, dalam perspektif hukum agraria, keberadaan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik menimbulkan problematika konseptual. Hal ini disebabkan karena hak milik pada dasarnya melekat pada individu sebagai subjek hukum personal. Menurut Sudargo Gautama, badan hukum tidak memiliki hubungan personal dengan tanah sebagaimana individu, sehingga pemberian hak milik kepada badan hukum harus dipertimbangkan secara ketat.<sup>25</sup>

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, konsep badan hukum sosial menjadi penting karena menjadi fokus utama dalam analisis. Penelitian ini tidak hanya melihat keberadaan badan hukum sosial sebagai subjek hukum, tetapi juga mengkaji apakah pemberian hak milik kepada badan hukum tersebut sesuai dengan konsep dasar hak milik dalam UUPA.

#### **D. Konsep Kewenangan Pemerintah dalam Penentuan Subjek Hak**

Pasal 21 ayat (2) UUPA memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menentukan badan hukum yang dapat memiliki hak milik atas tanah. Kewenangan ini merupakan bentuk atribusi kewenangan yang diberikan langsung oleh undang-undang kepada pemerintah.

---

<sup>25</sup> Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, h. 21.

Menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan yang bersumber dari atribusi harus dijalankan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan oleh undang-undang dan dibatasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hal ini berarti bahwa pemerintah tidak dapat menggunakan kewenangan tersebut secara bebas tanpa batas.<sup>26</sup>

Selain itu, dalam perspektif teori hierarki norma, pelaksanaan kewenangan tersebut harus tetap berada dalam koridor yang ditetapkan oleh undang-undang. Hans Kelsen menyatakan bahwa norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Oleh karena itu, peraturan pelaksana yang dibuat oleh pemerintah tidak boleh menyimpang dari prinsip dasar yang diatur dalam UUPA.<sup>27</sup>

Dalam konteks penelitian ini, konsep kewenangan pemerintah menjadi kunci utama untuk menganalisis apakah penetapan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik telah sesuai dengan batasan yang ditetapkan oleh undang-undang, atau justru melampaui kewenangan yang diberikan.

---

<sup>26</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, h. 21.

<sup>27</sup> Hans Kelsen, *Loc.Cit.*

### **1.5.2. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis dalam penelitian ini disusun untuk memberikan dasar normatif dalam menganalisis permasalahan mengenai kewenangan pemerintah dalam menentukan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik atas tanah. Landasan ini bertumpu pada sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, yang mengatur mengenai hak atas tanah, subjek pemegang hak, serta kewenangan negara dalam bidang agraria.

Secara hierarkis, pengaturan mengenai hak milik atas tanah dan subjeknya berakar pada ketentuan konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3), yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan ini menjadi dasar yuridis utama bagi negara untuk memiliki kewenangan dalam mengatur hubungan hukum antara subjek hukum dan tanah, termasuk dalam menentukan siapa yang dapat menjadi pemegang hak milik. Dalam konteks ini, negara tidak bertindak sebagai pemilik dalam arti privat, melainkan sebagai pemegang kewenangan publik untuk mengatur dan mengelola sumber daya agraria demi kepentingan umum.

Penjabaran lebih lanjut dari prinsip konstitusional tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan

Dasar Pokok-Pokok Agraria sebagai dasar hukum utama dalam sistem hukum agraria nasional. Dalam UUPA, pengaturan mengenai hak milik atas tanah secara khusus terdapat dalam Pasal 20 dan Pasal 21. Pasal 20 mengatur mengenai pengertian dan sifat hak milik sebagai hak yang turun-temurun, terkuat, dan terpenuh, sedangkan Pasal 21 mengatur mengenai subjek yang dapat memiliki hak tersebut.

Secara khusus, Pasal 21 ayat (1) menegaskan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Ketentuan ini mencerminkan asas nasionalitas dan menjadi dasar pembatasan subjek hak milik. Namun demikian, Pasal 21 ayat (2) memberikan pengecualian dengan menyatakan bahwa pemerintah dapat menetapkan badan-badan hukum tertentu sebagai pemegang hak milik beserta syarat-syaratnya. Norma ini menjadi titik sentral dalam penelitian ini, karena memberikan kewenangan kepada pemerintah yang bersifat terbuka tanpa disertai batasan yang rinci.

Sebagai pelaksanaan dari ketentuan tersebut, pemerintah kemudian menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah. Dalam peraturan ini, pemerintah menentukan secara limitatif jenis badan hukum yang dapat memiliki hak milik, antara lain bank negara, koperasi pertanian, badan keagamaan, dan badan sosial. Pengaturan ini merupakan bentuk konkret dari

pelaksanaan kewenangan yang diberikan oleh Pasal 21 ayat (2) UUPA.

Namun demikian, dalam perspektif sistematika peraturan perundang-undangan, keberadaan PP No. 38 Tahun 1963 menimbulkan persoalan normatif. Hal ini karena UUPA memberikan norma yang bersifat terbuka, sedangkan PP tersebut justru membatasi secara tertutup. Kondisi ini menjadi relevan untuk dianalisis dalam penelitian ini, khususnya dalam menilai apakah pembatasan tersebut merupakan bentuk penjabaran yang sah atau justru merupakan penyempitan norma yang melampaui kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.

Selain itu, pengaturan mengenai hak atas tanah dan subjeknya juga dapat ditemukan dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 yang mengatur mengenai tata cara pemberian, perpanjangan, dan pembaruan hak atas tanah, termasuk yang berkaitan dengan badan hukum. Peraturan ini memberikan kerangka administratif dalam pelaksanaan hak atas tanah, serta menunjukkan bagaimana kebijakan agraria diimplementasikan dalam praktik.

Tak hanya itu, dalam konteks badan hukum sosial, pengaturan terkait juga dapat dikaitkan dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 6 Tahun 2023 yang mengatur mengenai pemberian rekomendasi bagi badan keagamaan dalam memperoleh hak atas tanah. Meskipun tidak secara langsung mengatur hak milik, peraturan

ini menunjukkan adanya keterlibatan institusi lain dalam proses penentuan badan hukum sebagai subjek hak atas tanah.

Dengan demikian, landasan yuridis dalam penelitian ini tidak hanya mencakup norma utama dalam UUPA, tetapi juga mencakup peraturan pelaksana yang membentuk satu kesatuan sistem hukum agraria. Dalam konteks penelitian ini, keseluruhan peraturan tersebut digunakan untuk menganalisis dua hal utama: 1) konsistensi vertikal norma, yaitu apakah peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 telah sesuai dengan norma yang diatur dalam UUPA sebagai peraturan yang lebih tinggi; 2) batasan kewenangan pemerintah, yaitu sejauh mana pemerintah dapat menentukan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik tanpa melampaui kewenangan yang diberikan oleh Pasal 21 ayat (2) UUPA.

Dengan menggunakan landasan yuridis tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menilai apakah pengaturan yang ada telah mencerminkan sistematika hukum yang konsisten serta sesuai dengan asas-asas hukum agraria nasional, atau justru menimbulkan ketegangan normatif yang berdampak pada ketidakpastian hukum.

### **1.5.3. Landasan Teori**

Landasan teori dalam penelitian ini digunakan sebagai alat analisis untuk mengkaji batasan yuridis penentuan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik atas tanah. Teori-teori yang

digunakan berfungsi untuk menilai apakah kewenangan pemerintah dalam menetapkan badan hukum sebagai subjek hak milik telah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum agraria nasional.

#### **A. Teori Hak Menguasai oleh Negara**

Teori hak menguasai oleh negara digunakan untuk menjelaskan dasar kewenangan negara dalam mengatur hubungan hukum antara subjek hukum dengan tanah. Konsep ini berakar pada ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3), yang memberikan legitimasi kepada negara untuk menguasai bumi, air, dan kekayaan alam demi kemakmuran rakyat.

Dalam perspektif hukum agraria nasional, Notonagoro menjelaskan bahwa hak menguasai oleh negara merupakan kewenangan publik yang bersumber dari rakyat, sehingga negara bertindak sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dalam mengatur peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.<sup>28</sup> Dengan demikian, negara bukanlah pemilik tanah dalam arti privat, melainkan pemegang kewenangan untuk mengatur hubungan hukum di bidang agraria.

Pandangan ini diperkuat oleh Ridwan HR yang menyatakan bahwa kewenangan negara dalam bidang agraria harus dipahami

---

<sup>28</sup> Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, h. 23.

sebagai kewenangan administrasi negara yang tunduk pada asas legalitas dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.<sup>29</sup> Artinya, setiap tindakan pemerintah, termasuk dalam menetapkan badan hukum sebagai pemegang hak milik, harus memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak boleh melampaui kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.

Dalam konteks Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, teori ini menjadi dasar bagi atribusi kewenangan pemerintah. Namun demikian, kewenangan tersebut harus dibatasi oleh tujuan utama penguasaan negara, yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, dalam penelitian ini teori hak menguasai oleh negara digunakan untuk menilai apakah kebijakan pemerintah dalam menentukan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik telah sesuai dengan tujuan tersebut.

## **B. Teori Fungsi Sosial Hak atas Tanah**

Teori fungsi sosial hak atas tanah digunakan untuk menjelaskan bahwa hak milik tidak bersifat absolut, melainkan harus digunakan untuk kepentingan masyarakat luas. Konsep ini merupakan salah satu prinsip fundamental dalam hukum agraria

---

<sup>29</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara: Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2018, h. 102.



Indonesia yang membedakannya dari sistem hukum barat yang cenderung individualistik.

Menurut Supriadi, fungsi sosial hak atas tanah mengandung makna bahwa setiap pemanfaatan tanah harus memberikan manfaat tidak hanya bagi pemegang hak, tetapi juga bagi masyarakat dan lingkungan sekitarnya.<sup>30</sup> Dengan demikian, hak milik tidak dapat digunakan secara bebas tanpa mempertimbangkan kepentingan umum.

Lebih lanjut, Achmad Sodiki menjelaskan bahwa fungsi sosial merupakan instrumen untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan sosial dalam penguasaan tanah.<sup>31</sup> Hal ini penting untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan hak milik yang dapat merugikan masyarakat.

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, teori fungsi sosial menjadi relevan untuk menilai apakah pemberian hak milik kepada badan hukum sosial dapat dibenarkan secara konseptual. Di satu sisi, badan hukum sosial memiliki orientasi pada kepentingan umum, sehingga sejalan dengan fungsi sosial tanah. Namun di sisi lain, pemberian hak milik kepada badan hukum tersebut tetap harus mempertimbangkan prinsip dasar bahwa hak milik pada dasarnya melekat pada individu.

---

<sup>30</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, h. 65.

<sup>31</sup> Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, h. 89.

### C. Teori Pengecualian dalam Hukum

Teori pengecualian dalam hukum digunakan untuk menempatkan Pasal 21 ayat (2) UUPA sebagai norma yang menyimpang dari kaidah umum. Dalam sistem hukum agraria, kaidah umum menyatakan bahwa hanya individu (warga negara Indonesia) yang dapat memiliki hak milik. Oleh karena itu, pemberian hak milik kepada badan hukum merupakan bentuk pengecualian.

Menurut Sudikno Mertokusumo, norma pengecualian harus ditafsirkan secara restriktif dan tidak boleh diperluas secara analogis, karena dapat merusak sistematika hukum yang telah dibangun.<sup>32</sup> Penafsiran yang terlalu luas terhadap norma pengecualian berpotensi mengaburkan batas antara aturan umum dan pengecualian itu sendiri.

Sejalan dengan itu, Achmad Ali menyatakan bahwa penafsiran hukum harus mempertimbangkan konsistensi sistem hukum secara keseluruhan, sehingga tidak menimbulkan kontradiksi antar norma.<sup>33</sup> Dengan demikian, pengecualian harus dipahami sebagai sesuatu yang bersifat terbatas dan tidak dapat diperluas tanpa dasar yang kuat.

---

<sup>32</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, h. 58.

<sup>33</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Kencana, Jakarta, 2010, h.

Dalam konteks penelitian ini, teori pengecualian digunakan untuk menganalisis apakah kebijakan pemerintah dalam menetapkan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik, khususnya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963, telah sesuai dengan prinsip penafsiran restriktif, atau justru memperluas pengecualian tersebut secara berlebihan.

Ketiga teori tersebut digunakan secara terpadu sebagai alat analisis dalam penelitian ini. Teori hak menguasai oleh negara memberikan dasar untuk memahami sumber kewenangan pemerintah, teori fungsi sosial memberikan perspektif mengenai tujuan pemanfaatan tanah, sedangkan teori pengecualian memberikan batasan dalam penafsiran norma hukum.

Dengan mengintegrasikan ketiga teori tersebut, penelitian ini tidak hanya mengkaji apakah suatu kebijakan memiliki dasar hukum, tetapi juga apakah kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan hukum agraria dan tidak menyimpang dari prinsip dasarnya. Dengan demikian, ketiga teori ini secara bersama-sama digunakan untuk membangun kerangka analisis yang tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga evaluatif. Melalui kerangka ini, penelitian dapat menilai secara lebih mendalam apakah penetapan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik merupakan bentuk pelaksanaan kewenangan yang sah, atau justru mencerminkan adanya perluasan norma yang

berpotensi menimbulkan ketidakkonsistenan dalam sistem hukum agraria nasional.

### **1.6. Penelitian Terdahulu**

Penelitian mengenai hak atas tanah dalam sistem hukum agraria Indonesia telah banyak dilakukan dengan berbagai fokus kajian. Namun demikian, belum terdapat penelitian yang secara spesifik mengkaji batasan normatif penentuan badan hukum sosial sebagai subjek hak milik atas tanah. Berikut merupakan beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan topik penelitian ini:

#### **1. Penelitian oleh Miftahul Jannah dan Nabila Putri Fauziyah**

Penelitian yang dilakukan oleh Miftahul Jannah dan Nabila Putri Fauziyah mengkaji hubungan antara status kewarganegaraan dan hak kepemilikan tanah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.<sup>34</sup> Penelitian ini menekankan bahwa hak milik atas tanah merupakan hak yang erat kaitannya dengan status kewarganegaraan, sehingga pembatasan kepemilikan bagi warga negara asing merupakan manifestasi dari prinsip kedaulatan negara dan keadilan sosial dalam bidang agraria.

Persamaan dengan penelitian ini terletak pada penggunaan UUPA sebagai dasar analisis serta fokus pada subjek hak milik atas tanah. Kedua

---

<sup>34</sup> Miftahul Jannah dan Nabila Putri Fauziyah, “Kewarganegaraan Sebagai Syarat Kepemilikan Tanah”, *Majelis: Jurnal Hukum Indonesia*, Volume 2 Nomor 4, November 2025, h. 314-328.

penelitian sama-sama menempatkan aspek subjek sebagai isu penting dalam hukum agraria.

Perbedaannya, penelitian tersebut berfokus pada aspek kewarganegaraan sebagai dasar pembatasan subjek hak milik, sedangkan penelitian ini berfokus pada pengecualian terhadap subjek tersebut, yaitu badan hukum sosial. Selain itu, penelitian ini tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga menganalisis batasan normatif kewenangan pemerintah dalam menentukan subjek hak milik berdasarkan Pasal 21 ayat (2) UUPA.

## **2. Penelitian oleh Lilik Warsito**

Penelitian oleh Lilik Warsito membahas sistem kepemilikan dan pengendalian hak atas tanah berdasarkan UUPA secara komprehensif, termasuk kedudukan hak milik, hak guna bangunan, serta hak-hak lainnya dalam sistem hukum nasional.<sup>35</sup> Penelitian ini juga mengkaji perkembangan historis sistem pertanahan di Indonesia serta kaitannya dengan tujuan pembangunan nasional.

Persamaan dengan penelitian ini terletak pada penggunaan UUPA sebagai kerangka utama analisis dan pembahasan mengenai kedudukan hak milik dalam sistem hukum agrarian.

Perbedaannya, penelitian tersebut memiliki cakupan yang luas dan bersifat umum terhadap seluruh jenis hak atas tanah, sedangkan

---

<sup>35</sup> Lilik Warsito, "Ownership and Control of Land Rights in The Legal System of Indonesia", Jurnal Hukum Sehasen, Volume 10 Nomor 1, April 2024, h. 217-226.

penelitian ini secara spesifik menyoroti subjek hak milik, khususnya badan hukum sosial. Penelitian ini juga lebih menekankan pada analisis normatif terhadap kewenangan pemerintah dalam menentukan subjek hak milik, yang tidak menjadi fokus dalam penelitian tersebut.

### **3. Penelitian oleh Lily Kalyana dan Widodo**

Penelitian yang dilakukan oleh Lily Kalyana dan Widodo mengkaji dinamika hak milik atas tanah dalam perspektif hukum agraria. Penelitian ini menyoroti berbagai permasalahan dalam praktik, seperti ketidakpastian hukum dan konflik agraria yang muncul akibat perubahan kebijakan serta implementasi peraturan yang tidak konsisten.<sup>36</sup>

Persamaan dengan penelitian ini adalah sama-sama membahas hak milik sebagai hak yang paling kuat dalam sistem hukum agraria serta mengakui adanya perbedaan antara norma dan praktik. Sementara itu, perbedaannya ialah penelitian tersebut berfokus pada aspek empiris dan dinamika praktik di lapangan, sedangkan penelitian ini lebih menitikberatkan pada analisis normatif terhadap struktur aturan hukum. Penelitian ini tidak mengkaji konflik agraria secara langsung, melainkan mengkaji potensi ketidakkonsistenan norma dalam penentuan subjek hak milik atas tanah pada badan hukum sosial.

---

<sup>36</sup> Lily Kalyana dan Widodo Budidarmo, “*Dynamics of Land Ownership Rights in The Perspective of Indonesian Agrarian Law in The Perspective of Legal Certainty and Social Justice*”, JOSH: Journal of Sharia, Volume 1 Nomor 1, Januari 2025, h. 234-243.

#### 4. Penelitian oleh Bambang Sudiarto

Penelitian oleh Bambang Sudiarto membahas subjek hak milik atas tanah berdasarkan UUPA, dengan penekanan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat memiliki hak milik, serta adanya kemungkinan pengecualian bagi badan hukum tertentu melalui penetapan pemerintah.<sup>37</sup>

Persamaan dengan penelitian ini sangat kuat, yaitu sama-sama membahas subjek hak milik dan mengakui adanya pengecualian bagi badan hukum. Perbedaannya, penelitian tersebut masih bersifat deskriptif normatif dan belum mengkaji secara mendalam batasan kewenangan pemerintah dalam menetapkan badan hukum sebagai subjek hak milik. Sementara itu, penelitian ini secara khusus mengkaji batasan tersebut, termasuk menguji apakah penetapan badan hukum sosial telah sesuai dengan sistematika hukum agraria nasional.

#### 5. Penelitian oleh Maryadi Surya Hartadi

Penelitian oleh Maryadi Surya Hartadi membahas hak milik atas tanah bagi badan hukum di Indonesia. Penelitian ini mengidentifikasi adanya escape clause dalam Pasal 21 ayat (2) UUPA yang memungkinkan badan hukum tertentu untuk memiliki hak milik dengan syarat yang ditetapkan oleh pemerintah.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Bambang Sudiarto, “Subyek Hak Milik Atas Tanah Menurut UUPA”, *Al-Qisth Law Review: Journal of Legal Studies*, Volume 5 Nomor 1, Juli 2021, h. 1-43.

<sup>38</sup> Maryadi Surya Hartadi, “*Hak Milik Atas Tanah Suatu Badan Hukum di Indonesia*”, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1989.

Persamaan dengan penelitian ini terletak pada fokus pembahasan mengenai badan hukum sebagai subjek hak milik serta penggunaan Pasal 21 ayat (2) UUPA sebagai dasar analisis.

Adapun, perbedaannya ialah penelitian tersebut masih bersifat deskriptif dan belum menganalisis secara kritis hubungan antara norma dalam UUPA dengan peraturan pelaksana. Penelitian ini melangkah lebih jauh dengan mengkaji batasan normatif kewenangan pemerintah serta menguji konsistensi antara norma dalam UUPA dengan peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963.

Walaupun sumber-sumber penelitian tersebut relevan dengan tema umum hak atas

Berdasarkan uraian terhadap berbagai penelitian terdahulu, dapat dipahami bahwa kajian mengenai hak atas tanah dalam sistem hukum agraria Indonesia telah berkembang dengan beragam fokus, mulai dari aspek kewarganegaraan sebagai subjek hak milik, sistem kepemilikan tanah secara umum, hingga dinamika praktik dan konflik agraria di lapangan. Namun demikian, sebagian besar penelitian tersebut masih bersifat deskriptif atau menempatkan subjek hak milik dalam kerangka umum tanpa melakukan analisis yang mendalam terhadap batasan normatif kewenangan pemerintah dalam menentukan subjek tersebut.

Secara khusus, belum terdapat penelitian yang secara komprehensif mengkaji kedudukan badan hukum sosial sebagai subjek hak milik dalam perspektif Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, termasuk



bagaimana norma tersebut diimplementasikan dan dibatasi melalui peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki nilai kebaruan karena tidak hanya mengidentifikasi keberadaan badan hukum sebagai subjek hak milik, tetapi juga menganalisis secara kritis batasan kewenangan pemerintah dalam menetapkan serta menguji konsistensi antara norma dalam UUPA dengan peraturan pelaksana dalam kerangka sistem hukum agraria nasional. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual dalam memperjelas interpretasi dan pembatasan terhadap subjek hak milik atas tanah, khususnya terkait badan hukum sosial, sehingga tercipta pemahaman yang lebih sistematis dan konsisten dalam penerapan hukum agraria di Indonesia.

## **1.7. Metode Penelitian**

### **1.7.1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara menelaah norma-norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, dan doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dirumuskan.<sup>39</sup> Penelitian ini bersifat preskriptif, yaitu bertujuan untuk memberikan argumentasi hukum mengenai batasan yuridis

---

<sup>39</sup> Suyanto, *Metode Penelitian Hukum: Pengantar Penelitian Normatif, Empiris dan Gabungan*, UNIGRES Press, 2022, h. 57.

penentuan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik atas tanah berdasarkan Pasal 21 ayat (2) UUPA.

### 1.7.2. Metode Pendekatan

#### 1) Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian, khususnya yang mengatur mengenai hak milik atas tanah dan subjek pemegangnya. Pendekatan ini dilakukan dengan cara mengidentifikasi, mengkaji, serta menganalisis norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan secara sistematis dan hierarkis.

Menurut Peter Mahmud Marzuki, pendekatan perundang-undangan merupakan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang relevan dengan isu hukum yang sedang diteliti.<sup>40</sup> Pendekatan ini penting dalam penelitian hukum normatif karena hukum dipahami sebagai norma yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks penelitian ini, pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis ketentuan Pasal 21 ayat

---

<sup>40</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, h. 133.

(2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 sebagai norma utama yang memberikan kewenangan kepada pemerintah dalam menentukan badan hukum sebagai subjek hak milik atas tanah. Selain itu, pendekatan ini juga digunakan untuk menelaah keterkaitan dan konsistensi norma tersebut dengan peraturan pelaksana, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 serta peraturan administratif lainnya.

Lebih lanjut, pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk mengkaji apakah terdapat kesesuaian secara vertikal antara norma dalam undang-undang dengan norma dalam peraturan pelaksana. Hal ini penting untuk menilai apakah pelaksanaan kewenangan oleh pemerintah telah sesuai dengan sistematika peraturan perundang-undangan yang ada atau justru menimbulkan ketidakkonsistenan norma. Dengan demikian, melalui pendekatan ini, penelitian dapat mengidentifikasi potensi konflik norma serta batasan yuridis dalam penentuan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik.

## 2) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk memahami dan menganalisis konsep-konsep hukum yang menjadi dasar dalam penelitian, seperti konsep hak milik atas tanah, konsep badan hukum sosial, serta konsep kewenangan negara dalam hukum agraria. Pendekatan ini dilakukan dengan

merujuk pada doktrin, teori hukum, serta pandangan para ahli yang relevan dengan isu yang diteliti.

Menurut Johnny Ibrahim, pendekatan konseptual digunakan ketika peneliti tidak menemukan aturan hukum yang jelas atau ketika norma yang ada bersifat umum, sehingga diperlukan pemahaman konsep untuk memberikan interpretasi yang tepat terhadap norma tersebut.<sup>41</sup> Dalam penelitian hukum, pendekatan ini sangat penting untuk menjembatani antara norma yang bersifat abstrak dengan penerapannya dalam praktik.

Dalam konteks penelitian ini, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep hak milik sebagai hak yang bersifat individual, serta membandingkannya dengan karakter badan hukum sosial yang bersifat kolektif dan non-profit.

Selain itu, pendekatan ini juga digunakan untuk memahami konsep kewenangan negara dalam menentukan subjek hak milik, termasuk batasan-batasannya dalam perspektif hukum administrasi negara. Lebih lanjut, pendekatan konseptual memungkinkan peneliti untuk menganalisis Pasal 21 ayat (2) UUPA sebagai norma yang bersifat terbuka (open norm), sehingga memerlukan penafsiran berdasarkan konsep-konsep hukum yang relevan. Dengan demikian, pendekatan ini berfungsi

---

<sup>41</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2013, h. 306.

untuk memberikan kedalaman analisis terhadap permasalahan yang tidak dapat dijelaskan hanya melalui pendekatan perundang-undangan semata.

### 3) Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan sejarah (*historical approach*) digunakan untuk menelusuri latar belakang historis pembentukan norma hukum yang menjadi objek kajian dengan fungsi untuk memahami kehendak asli pembuat undang-undang (*original intent*) serta konteks sosial-politik yang melatarbelakangi lahirnya norma tersebut. Menurut Peter Mahmud Marzuki, pendekatan sejarah sangat relevan digunakan ketika makna suatu norma tidak dapat dipahami secara memadai hanya dari teksnya, sehingga diperlukan penelusuran terhadap proses pembentukannya. Lebih lanjut, ia menyatakan bahwa pendekatan sejarah sangat relevan digunakan ketika makna suatu norma tidak dapat dipahami secara memadai hanya dari teksnya, sehingga diperlukan penelusuran terhadap proses pembentukannya.<sup>42</sup>

Dalam konteks penelitian ini, pendekatan sejarah digunakan untuk memahami latar belakang lahirnya Pasal 21 ayat (2) UUPA sebagai norma pengecualian dalam sistem hak milik atas tanah. UUPA lahir pada tahun 1960 sebagai respons terhadap sistem hukum agraria kolonial yang bersifat dualistik dan tidak

---

<sup>42</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, h. 134.

mencerminkan nilai-nilai keadilan agraria nasional. Pemahaman terhadap konteks historis ini penting untuk menafsirkan kehendak pembuat undang-undang dalam membuka pengecualian bagi badan hukum tertentu sebagai pemegang hak milik, sekaligus menetapkan batas-batas yang seharusnya berlaku atas pengecualian tersebut.

Selain itu, pendekatan sejarah juga digunakan untuk mengkaji proses pembentukan PP No. 38 Tahun 1963 sebagai instrumen pelaksana dari Pasal 21 ayat (2) UUPA, guna menilai apakah substansi peraturan pelaksana tersebut telah sesuai dengan semangat dan tujuan awal yang dikehendaki oleh UUPA. Dengan demikian, pendekatan sejarah berfungsi sebagai pelengkap yang memperkuat kedalaman analisis normatif dalam penelitian ini.

### **1.7.3. Sumber Bahan Hukum**

#### **a) Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer ialah peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan objek penelitian, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

3. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.
4. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah.
5. Peraturan Menteri Agama Nomor 6 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pemberian Rekomendasi Hak Milik Atas Tanah Bagi Badan Keagamaan.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam hal ini adalah yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, berupa buku-buku teks hukum agraria, jurnal ilmiah, dan karya ilmiah para ahli hukum.

c) Bahan Hukum Tersier

Sementara itu, bahan hukum tersier yakni bahan hukum pendukung berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum.

#### **1.7.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan cara mengumpulkan, mengidentifikasi, mengklasifikasi, dan menganalisis bahan-bahan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian. Studi kepustakaan dilakukan dengan mencari dan

menelaah peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal ilmiah, artikel, dan dokumen-dokumen hukum lainnya yang berkaitan dengan batasan dalam menentukan badan hukum sosial.<sup>43</sup>

#### **1.7.5. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-preskriptif. Analisis deskriptif dilakukan dengan memaparkan dan menjelaskan bahan hukum yang ditemukan secara sistematis. Analisis preskriptif dilakukan dengan memberikan argumentasi hukum untuk memberikan penilaian mengenai apa yang seharusnya *das sollen* menurut hukum terhadap permasalahan yang diteliti.

#### **1.8. Sistematika Penulisan**

Untuk memberikan gambaran yang sistematis dan memudahkan pemahaman terhadap isi penelitian ini, maka penulisan skripsi disusun dalam empat bab dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan merupakan bab yang menguraikan landasan awal penelitian. Bab ini memuat latar belakang yang menjelaskan dasar pemikiran dan urgensi penelitian mengenai batasan penentuan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik atas tanah. Selanjutnya dirumuskan rumusan masalah yang menjadi fokus kajian, tujuan penelitian yang hendak dicapai, serta manfaat penelitian baik secara teoretis maupun praktis. Bab ini juga

---

<sup>43</sup> Suyanto I, *Op.Cit.*, h. 119-120



memuat tinjauan pustaka yang mencakup landasan konseptual, yuridis, dan teoritis yang relevan dengan objek penelitian, metode penelitian yang digunakan, serta sistematika penulisan sebagai kerangka penyajian keseluruhan skripsi.

Bab II Pembahasan Rumusan Masalah Pertama membahas secara mendalam mengenai pengaturan kewenangan penentuan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pembahasan dalam bab ini difokuskan pada konstruksi normatif kewenangan negara, kedudukan badan hukum sebagai subjek hak milik, serta pengaturan pelaksanaannya dalam sistem hukum agraria nasional.

Bab III Pembahasan Rumusan Masalah Kedua mengkaji 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. Bab ini menganalisis secara kritis penerapan pengecualian terhadap subjek hak milik, relevansinya dengan asas nasionalitas, asas fungsi sosial tanah, serta prinsip keadilan agraria, guna menemukan batasan normatif yang ideal dan konsisten dalam penetapan badan hukum sosial sebagai pemegang hak milik atas tanah.

Bab IV Penutup merupakan bab akhir yang berisi kesimpulan sebagai jawaban atas rumusan masalah berdasarkan hasil pembahasan dalam bab-bab sebelumnya. Selain itu, bab ini juga memuat saran-saran yang bersifat

akademis dan praktis sebagai rekomendasi bagi pembentuk kebijakan, aparat pertanahan, serta pengembangan kajian hukum agraria di masa mendatang.