

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan suatu sumber daya alam dan kehidupan untuk masa sekarang maupun di masa datang. Setiap negara memiliki aturan-aturan atau norma-norma tertentu dalam penggunaan, penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah untuk hidup dan kehidupannya, secara kompleks membantu kepentingan dan keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara.¹

Landasan konstitusional peraturan mengenai pembangunan di bidang pertanahan diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.² Kemudian dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA dijelaskan Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badanbadan hukum. Pasal ini memberi wewenang kepada pemegang hak untuk menggunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

¹ Departemen Penerangan RI, *Buku Pertanahan Dalam Era Pembangunan di Indonesia*, (Jakarta: 1982), Hal.13-14.

² Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Pasal 33 ayat (3)

Undang-Undang Pokok Agraria merupakan hukum positif yang berlaku di Indonesia hingga saat ini. Dalam hukum positif Indonesia, tujuan dari UUPA dicantumkan di dalam Penjelasan Umumnya:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.³

Salah satu tujuan penting UUPA yakni memberikan kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) UUPA yang berbunyi:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh 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;
 - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.⁴

³ *Ibid.*, pada penjelasan umum

⁴ *Ibid.*, Pasal 19

Ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, yang sekaligus juga merupakan dasar hukum bagi pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka memperoleh jaminan kepastian hukum berkenaan dengan hak atas tanah yang memberikan kepastian mengenai:

1. Hak atas tanah : apakah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atau hak pengelolaan
2. Siapa yang mempunyai tanahnya : hal ini penting sekali karena perbuatan – perbuatan hukum berkenaan dengan tanah tersebut hanyalah sah jika dilakukan oleh pemegang haknya.
3. Tanah yang dimiliki letak, luas, batas-batasannya hal ini sangat penting untuk pencegah sengketa.
4. Hukum yang berlaku terhadap tanah tersebut supaya lebih mudah mengetahui wewenang apa saja serta kewajiban pemegang hak atas tanah.⁵

Pelaksanaan pendaftaran tanah dibagi menjadi dua kegiatan, yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali (initial registration) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (maintenance). Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021. Sedangkan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik

⁵ Bachtiar Effendi, *Kumpulan Tulisan tentang Tanah*, (Bandung: Alumni, 1993), hal 80

dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.⁶

Peraturan pemerintah organik dari ketentuan pasal 19 ayat (1) UUPA adalah Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah menjelaskan pengertian pendaftaran tanah:

“Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”⁷

Kemudian hal tersebut di pertegas dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah yang menjelaskan:

“Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Lebih lanjut setelah adanya pendaftaran, maka akan ada Hak dan kewajiban yang melekat pada pemegang hak atas tanah tersebut. Hak pada hakikatnya adalah kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada Seseorang terhadap sesuatu (benda/prestasi), sehingga menimbulkan hubungan hukum antara keduanya (hubungan subjek objek). Jadi apabila seseorang memperoleh sesuatu hak atas tanah, maka pada orang tersebut telah melekat kekuasaan atas tanah yang disertai

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. (Jakarta: Djambatan, 1997), hal 425 – 427.

⁷ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997

pula dengan kewajiban yang diperintahkan oleh hukum, dan perolehan hak atas tanah pada prinsipnya dapat dibedakan dalam: 1. Perolehan secara originair, yaitu perolehan secara asli, misalnya dengan membuka tanah (okupasi); 2. Perolehan secara derivatif, adalah perolehan karena terjadinya peralihan hak secara yuridis, misalnya jual - beli, tukar - menukar dan lain sebagainya.

Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia mapupun warga segara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik. Menurut Soedikno Mertokusumo, wewenang yang dimiliki oleh pemegang pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Wewenang Umum

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya yang langsung berhubungan dengan tanah tersebut dalam batas-batas menurut UPPA dan peraturan hukum yang lainnya. yang dapat meliputi penggunaan dari bumi, air dan ruang yang ada di atasnya.

2. Wewenang Khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu penggunaan hak atas tanah sesuai dengan macam hak atas tanah yang dimilikinya, contohnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah seseoranga mempunya wewenang atas tanahnya tersebut untuk kepentingan usaha (Pertanian, Perkebunan, dll) dan untuk mendirikan bangunan, pada wewenang tanah hak Guna

Bangunan adalah seseorang mempunyai wewenang untuk mendirikan bangunan dan memiliki bangunan diatas tanah milik orang lain.⁸

Macam-macam hak atas tanah menurut Urip Santoso, dimuat dalam Pasal 16 jo Pasal 53 UUPA, yang dikelompokan menjadi 3 (tiga) bidang, yaitu

1) Hak atas tanah yang bersifat tetap

Yaitu hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru. 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

Yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

3) Hak atas tanah yang bersifat sementara

Yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak sewa Tanah pertanian.⁹

⁸ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta: Karunika, Universitas Terbuka, 1998), hal 45.

⁹ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hal 88-89.

Dari Hak-Hak Atas Tanah yang diatur dalam UUPA tersebut, salah satunya adalah Hak Guna Bangunan. Hak Guna Bangunan dalam UUPA diatur secara khusus dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40, yang dijelaskan bahwa Hak Guna Bangunan, adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang haknya, dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun, Selain itu, Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain serta dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Selaras dengan ketentuan UUPA di atas, diatur pula dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang mengenai jangka waktu hak guna bangunan bahwa Hak guna bangunan di atas Tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun, diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun. (3) Setelah jangka waktu pemberian, perpanjangan, dan pembaruan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir, Tanah hak guna bangunan kembali menjadi Tanah yang Dikuasai Langsung oleh Negara atau Tanah Hak Pengelolaan. Tanah yang Dikuasai Langsung oleh Negara, penataan kembali penggunaan, perrranfaatan, dan pemilikan menjadi kewenangan Menteri dan dapat diberikan prioritas kepada bekas pemegang hak dengan memperhatikan:

- a. tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak;

- b. syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- d. tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang;
- e. tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum;
- f. sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan
- g. keadaan Tanah dan masyarakat sekitar.

Dari penjelasan yang terdapat dalam Undang-Undang Pokok Agraria tersebut maka yang dipunyai oleh pemegang hak sangatlah terbatas oleh karena didirikan diatas tanah yang bukan haknya, jadi hanya terjadi sepanjang waktu tertentu. Apabila jangka waktunya telah berakhir, maka Tanah tersebut menjadi tanah yang dikuasi langsung oleh negara. Berbeda dengan Hak Milik yang haknya adalah penuh diantara hak-hak atas tanah.

Pemberian hak milik untuk rumah tinggal dapat dilakukan melalui proses peningkatan hak atas tanah yaitu pemberian Hak Milik dari yang masih berstatus Hak Guna Bangunan, tanah dengan sertifikat Hak Guna Bangunan tersebut harus dimiliki oleh Warga Negara Indonesia (WNI) dengan luas kurang dari 600 meter persegi, masih menguasai tanah, dan memiliki Hak Guna Bangunan yang masih berlaku atau telah berakhir masa berlakunya. Peningkatan hak atas tanah tersebut bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah atau hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan

Selanjutnya dalam Pasal 41 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Permohonan perpanjangan jangka waktu hak guna bangunan dapat diajukan setelah tanahnya sudah digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian

haknya atau paling lambat sebelum berakhirnya jangka waktu hak guna bangunan. Permohonan pembaruan hak guna bangunan diajukan paling lama 2 (dua) tahun setelah berakhirnya jangka waktu hak guna bangunan.

Sedangkan dalam Pasal 95 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 mengatur Setelah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan/atau perpanjangannya berakhir, Pemerintah memberikan Pembaruan Hak Guna Bangunan di atas bidang tanah yang sama kepada pemegang Hak Guna Bangunan. Permohonan Pembaruan Hak Guna Bangunan dapat diajukan paling lama 2 (dua) tahun setelah berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan atau perpanjangannya berakhir.

Adanya 2 (dua) kalimat yang berbeda yang dipergunakan terkait dengan jangka waktu pengajuan permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan, akan dapat berpotensi untuk terjadi penafsiran serta penerapan yang berbeda.

Salah satu perbedaan penerapan yang berkaitan dengan peraturan tersebut adalah pada Sertipikat Hak Guna Bangunan No. 855/Cikupa yang telah berakhir hak nya pada tanggal 24 Agustus 2015 atas nama Pemegang Hak Ridwan Hadianto Suharli. Akan tetapi kemudian setelah melakukan pengurusan pada tahun 2021, sertipikat hak guna bangunan yang telah habis masa berlakunya, berhasil peningkatan hak menjadi Hak Milik No. 04736. Padahal seharusnya jika menurut peraturan, pembaharuan hak paling lama 2 (dua) tahun setelah berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan atau lebih tepatnya tahun 24 Agustus 2017 merupakan terakhir dapat diajukan pembaruan hak.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka penulis tertarik untuk membuat skripsi dengan judul “Pengaturan Perubahan Hak atas Tanah Bekas Hak

Guna Bangunan menjadi Hak milik ditinjau dari hukum keperdataan dan hukum pertanahan sebelum dan sesudah UUCK”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam skripsi ini adalah:

1. Bagaimana kekuatan hukum bekas pemegang hak guna bangunan yang jangka waktunya telah berakhir ditinjau dari hukum pertanahan dan hukum keperdataan?
2. Bagaimana pengaturan perubahan hak atas tanah dari hak guna bangunan yang jangka waktunya telah berakhir menjadi hak milik ditinjau dari aturan hukum sebelum dan sesudah UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja?

1.3 Tujuan Penelitian

- 1 Untuk mengetahui dan menganalisis kekuatan hukum pemegang sertifikat hak guna bangunan yang jangka waktunya telah berakhir
- 2 Untuk mengetahui dan menganalisis kekuatan hukum perubahan hak atas tanah yang semula sertifikat hak guna bangunan yang jangka waktunya telah berakhir menjadi sertifikat hak milik

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pemikiran dan pandangan untuk kemajuan dan perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum agrarian pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi para pihak baik kantor pertanahan, maupun individu dalam status kepemilikan Tanah khususnya Hak Guna Bangunan yang telah berakhir jangka waktunya menjadi sertifikat hak milik untuk memberikan kepastian hukum, juga sebagai acuan kepada Pemerintah dalam menerapkan kebijakan terkait dengan kepemilikan tanah agar tidak timbul konflik di lapangan.

1.5. Sistematika Penulisan

Untuk lebih mudah memahami materi yang akan dibahas dalam penelitian ini, maka penulis akan memaparkan uraian singkat tentang isi dalam masing-masing bab, yaitu sebagai berikut.

BAB I PENDAHULUAN

Pendahuluan akan terbagi menjadi 5 (lima) bagian, yaitu latar belakang yang menjelaskan mengenai alasan dalam usulan penelitian mengenai penerapan Sertifikat Hak Guna Bangunan yang telah berakhir masa berlakunya, rumusan masalah yang menjadi pokok permasalahan yang akan dibahas, maksud dan tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam tinjauan pustaka ini, penulis membahas tentang teori-teori yang berkaitan dengan pertanahan, jenis-jenis hak atas

tanah, serta jangka waktu hak-hak atas tanah, yang menjadi inti dari usulan penelitian ini.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam metode penelitian, penulis akan memaparkan mengenai metode pendekatan, jenis penelitian, tipe penelitian, serta jenis data yang digunakan dalam usulan penelitian ini.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Dalam bagian hasil penelitian, penulis akan menguraikan mengenai bagaimana perbandingan hukum pengaturan mengenai Sertifikat Hak Guna Bangunan yang telah berakhir jangka waktunya menjadi Sertifikat Hak Milik.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab kesimpulan dan saran, penulis akan menuliskan kesimpulan dari rumusan-rumusan masalah yang telah dibahas dalam hasil penelitian dan analisis serta memaparkan saran terkait permasalahan yang dibahas.

