

BAB I

PENDAHULUAN

**1.1 Latar Belakang**

Tanggal 24 September 1960 lahirlah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya biasa kita kenal dengan sebutan UUPA. Dahulu, Hukum Agraria sebelum terbentuk UUPA bersifat dualistis, dimana disamping berlakunya peraturan yang berasal dari Hukum Agraria Adat berlaku pula Hukum Agraria yang berdasarkan Hukum Perdata Barat. Sebelum berlakunya UUPA, terdapat tanah-tanah yang dulunya berasal dari hak barat, diantaranya, eigendom, erfpacht, dan opstal maupun hak atas tanah yang dikenal dalam hukum adat, misalnya, hak gogolan, hak pekulen atau sanggan, bengkok dan sebagainya.

Dengan diberlakukannya UUPA yang menganut asas unifikasi hukum agraria, maka hanya satu sistem hukum untuk seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, oleh karena itu hak-hak atas tanah yang ada sebelum UUPA harus disesuaikan dengan ketentuan yang diatur dalam UUPA. Setelah berlakunya UUPA tahun 1960, semua tanah, baik hak atas tanah yang berasal dari hukum adat atau hak atas tanah yang berasal dari hak barat diwajibkan untuk dikonversi. Dengan demikian setelah berlakunya UUPA sudah tidak lagi dikenal istilah hak yang tunduk pada hukum barat maupun hukum adat.

Kebijakan yang ada tidaklah sama untuk tanah yang semula tunduk pada hukum adat dan hukum barat, meskipun telah diadakannya unifikasi hukum agraria. Untuk tanah yang semula menganut sistem hukum adat dengan berlakunya UUPA secara yuridis menjadi hak-hak atas tanah yang tunduk pada UUPA tanpa ada pembatasan jangka waktu, sedangkan bagi tanah yang semula tunduk pada hukum barat secara garis besar harusnya dikonversi terlebih dahulu agar menjadi hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA dan ada pembatasan jangka waktu.

Konversi terhadap hak atas tanah bekas konversi hak barat berdasarkan Bagian Kedua Ketentuan tentang ketentuan-Ketentuan Konvensi UUPA dilakukan dengan pemberian batas jangka waktu sampai 20 tahun sejak pemberlakuan UUPA sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1979 tentang Pokok-pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak Barat (selanjutnya disingkat menjadi Keppres No. 32 Tahun 1979) dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-hak Barat (selanjutnya disingkat menjadi Permendagri No. 3 Tahun 1979). Hal ini berarti terhadap hak atas tanah hak barat dilakukan konversi menjadi hak atas tanah menurut UUPA selambat-lambatnya tanggal 24 September 1980. Apabila jangka waktu tersebut tidak dipenuhi maka hak atas tanah tersebut menjadi hapus, status hukum tanah tersebut menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau biasa disebut dengan tanah Negara. Dalam posisi demikian hubungan hukum antara pemilik (selanjutnya disebut sebagai bekas pemegang hak) dengan tanahnya terputus. Namun demikian bekas pemegang hak

masih mempunyai hubungan keperdataan dengan benda-benda lain di atasnya, misalnya tanaman, bangunan yang berdiri di atas tanah tersebut.

Masih melekatnya hubungan keperdataan bekas pemegang hak dengan benda-benda di atasnya berpengaruh jika ternyata masih terdapat bangunan yang berdiri di atas tanah negara bekas konversi hak barat. Dalam ketentuan Pasal 13 ayat (2) Permendagri No. 3 Tahun 1979 menyebutkan bahwa “Jika di atas tanah bekas hak guna bangunan atau hak pakai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini terdapat bangunan milik bekas pemegang hak, maka pemohon hak baru tersebut wajib menyelesaikan soal bangunan itu dengan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Sejalan dengan ketentuan tersebut, apabila ada pemohon hak baru atas tanah negara asal konversi hak barat, maka wajib menyelesaikan soal bangunan. Terkait prioritas pihak yang dapat memohon hak baru atas tanah negara asal konversi hak barat maupun prosedur penyelesaian bangunan di atas dalam prakteknya masih sering menimbulkan sengketa pertanahan.

Pengertian sengketa pertanahan berdasarkan Keputusan Kepala BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara orang perorangan dan atau badan hukum (privat atau publik) mengenai status penguasaan dan atau status kepemilikan dan atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu, atau status keputusan tata usaha negara menyangkut penguasaan, pemilikan dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu. Definisi sengketa

pertanahan juga terdapat dalam Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, yang menyebutkan bahwa sengketa pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis.

Obyek sengketa tanah meliputi tanah milik perorangan atau badan hukum, tanah aset negara atau pmda, tanah negara, tanah adat dan ulayat, tanah eks hak barat, tanah hak nasional, tanah perkebunan, serta jenis kepemilikan lainnya.¹

Sengketa tanah antara Polda Jatim dengan ahli waris Jasin Santosa, yaitu Lilik Sioesanty berawal dari adanya Surat Dinas Perumahan Kota Surabaya (SIP) Nomor: 701/KB/59 tanggal 10 Desember 1959 yang berisi tentang penunjukan bahwa Polda Jatim dapat menempati bangunan rumah yang berdiri diatas sebidang tanah pekarangan Hak Guna Bangunan (selanjutnya disingkat HGB) luas 1.401 m² di Jl. Dr. Sutomo No 103 Surabaya atau Jalan Indragiri No.1 Surabaya, yang selanjutnya disebut obyek sengketa. Di dalam SIP tersebut tidak diatur batas waktu menempati bangunan rumah yang berdiri diatas obyek sengketa.

Pada 24 Januari 1996, Lilik Sioesanty mengajukan permohonan pembaharuan Hak Guna Bangunan kepada Kantor Pertanahan Kota Surabaya atas dasar selaku pemilik sah bangunan rumah yang berdiri diatas sebidang tanah pekarangan HGB luas 1.401 m² di Jl. Dr. Sutomo No 103 Surabaya atau Jalan Indragiri No.1

¹ Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2012, h. 51.

Surabaya. Namun permohonan tersebut tidak diproses lebih lanjut oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya. Pada April 2005, Lilik Sioesanty kembali mengajukan permohonan pembaharuan hak atas tanah yang sama, namun tidak juga diproses lebih lanjut oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya.

Sementara itu, Polda Jatim juga mengajukan permohonan Hak Pakai Atas obyek sengketa dengan dasar selaku pihak yang telah menguasai/menggunakan secara fisik obyek sengketa sebagai Mess Perwira sejak 10 Desember 1959 berdasarkan Surat Dinas Perumahan Kota Surabaya (SIP) Nomor: 701/KB/59 tanggal 10 Desember 1959. Namun permohonan tersebut juga tidak diproses lebih lanjut oleh Kantor Pertanahan Surabaya.

Sengketa tersebut kemudian diajukan ke Pengadilan Negeri Surabaya (selanjutnya disingkat PN), Lilik Soesanty selaku penggugat dalam Putusan Nomor 325/Pdt.G/2010/PN.Sby dikalahkan. Perkara tersebut kemudian diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Surabaya (selanjutnya disingkat PT) dengan Putusan Nomor 461/PDT/2011/PT.SBY dan kasasi ke Mahkamah Agung (selanjutnya disingkat MA) dengan Putusan Nomor 3224 K/Pdt/2012, dan dimenangkan oleh Lilik Sioesanty.

Berdasarkan uraian diatas, maka dalam penulisan skripsi ini digunakan judul **“Perolehan Hak Atas Tanah Yang Berasal Dari Tanah Negara Bekas Konversi Hak Barat (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 3224K/Pdt/2012)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Bertolak dari latar belakang diatas, maka yang menjadi rumusan masalah adalah

1. Apakah perolehan hak atas tanah yang berasal dari tanah negara bekas konversi hak barat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 3224 K/Pdt/2012 telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentang hukum pertanahan?
2. Siapakah yang lebih diprioritaskan dalam proses permohonan hak atas tanah antara pemilik hak atau pihak yang menempati/menguasai fisik?

1.3 Tujuan dan Manfaat

Adapun yang menjadi tujuan dari penulisan skripsi ini ialah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pertimbangan hakim terkait perolehan hak atas tanah terhadap tanah negara bekas konversi hak barat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 3224 K/Pdt/2012 telah sesuai atau tidak jika ditinjau berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang terkait hukum pertanahan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pihak mana yang lebih diprioritaskan dalam permohonan hak atas tanah antara pemilik hak atau pihak yang menempati/menguasai fisik.

Manfaat dari penulisan skripsi ini ialah :

- a. Manfaat akademis : memenuhi persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- b. Manfaat praktis : mengetahui dan memahami mengenai perolehan hak atas tanah yang berasal dari tanah negara bekas konversi hak barat dan prioritas

pihak yang dapat mengajukan permohonan hak baru atas tanah negara bekas konversi hak barat.

1.4 Metode Penelitian

1.4.1 Tipe Penelitian Hukum

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum doktrinal (*doctrinal research*). Hutchinson sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki mendefinisikan penelitian hukum doktrinal adalah sebagai berikut, *Doctrinal Research is Research which provides a systematic exposition of rules governing a partikular legal category, analyses the relationship between rules, explain areas of difficulty and perhaps, predict future development*² (terjemahan bebas : penelitian doktrinal adalah penelitian yang menyediakan atau menghasilkan sebuah penjelasan yang sistematis mengenai aturan-aturan hukum yang mengatur sebuah kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antar aturan-aturan hukum, menjelaskan bidang-bidang yang sulit dan memprediksi pembangunan masa depan.³

1.4.2 Pendekatan Masalah

Dalam skripsi ini, penulis menggunakan beberapa pendekatan, diantaranya:

² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, h. 32, dikutip dari Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co, Sydney, 2002, p. 8.

³ Sumedi, *Catatan Perkuliahan Penelitian Hukum*, 15 April 2015.

1. Pendekatan Peraturan perundangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁴ Skripsi ini menelaah peraturan perundang-undangan terkait hukum pertanahan, khususnya pengaturan tentang konversi dan permohonan hak baru atas tanah negara.

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum guna menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi.⁵ Analisis yang ada dalam penyusunan skripsi ini menggunakan azas-azas yang ada di dalam hukum adat sebagai salah satu sumber hukum agraria Nasional.

3. Pendekatan kasus (*Case Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum yang tetap.⁶ Skripsi ini menelaah kasus yang terjadi antara Lilik Sioesanty dengan

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2005, h. 133.

⁵ *Ibid*, h. 135.

⁶ *Ibid*, h. 134.

Polda Jatim yang telah diputus dengan Putusan Nomor 325/Pdt.G/2010/PN.Sby jo. Putusan Nomor 461/PDT/2011/PT.SBY jo. Putusan Nomor 3224K/Pdt.G/2012.

1.4.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang akan dikumpulkan dalam penulisan skripsi ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif, artinya mempunyai otoritas. Sedangkan bahwa hukum sekunder merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.⁷

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pokok permasalahan dan putusan pengadilan terkait tentang hukum pertanahan. Sedangkan bahan hukum sekunder dalam penulisan skripsi ini akan diambil dari sumber-sumber seperti, literatur hukum, jurnal-jurnal hukum, majalah-majalah hukum, artikel hukum, hasil penelitian, tesis, skripsi dan sebagainya.

Tehnik pengumpulan bahan hukum akan dilakukan secara tertulis dengan cara melakukan penelitian pustaka (*library research*). Penelitian pustaka merupakan penelitian yang didasarkan pada literatur dan pustaka.⁸

⁷ *Ibid*, h. 181.

⁸ Sumedi, 17 Maret 2015.

1.4.4 Analisis Bahan Hukum

Dalam menjawab permasalahan digunakan penalaran secara deduksi, yang diawali dengan mempelajari peraturan perundang-undangan yang bersifat umum maupun teori-teori hukum yang ada, kemudian diterapkan dalam kasus sehingga menghasilkan jawaban yang bersifat khusus.⁹ Untuk sampai pada jawaban yang bersifat khusus tersebut, digunakan cara interpretasi.

Interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaedah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu.¹⁰ Skripsi ini menggunakan metode interpretasi gramatikal (bahasa), interpretasi sistematis dan interpretasi restriktif.

Interpretasi gramatikal (bahasa) merupakan cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikannya menurut bahasa, susun kata atau bunyinya.¹¹ Interpretasi ini dilakukan dengan cara memahami makna ketentuan hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan terkait pertanahan khususnya pengaturan tentang konversi.

Interpretasi sistematis ialah menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkan-

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2007, h. 169.

¹¹ *Ibid.*, h. 171.

nya dengan undang-undang lain.¹² Metode interpretasi ini dilakukan dengan cara mengkaitkan peraturan perundang-undangan terkait pertanahan, khususnya tentang konversi yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria dengan Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1979 tentang Pokok-pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak Barat beserta Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-hak Barat.

Selanjutnya, interpretasi restriktif adalah penjelasan atau penafsiran yang bersifat membatasi. Untuk menjelaskan suatu ketentuan undang-undang, ruang lingkup ketentuan itu dibatasi.¹³ Interpretasi ini diterapkan dalam pemahaman dan pembatasan konsep konsinyasi yang terdapat di dalam hukum perdata maupun hukum pertanahan.

1.5 Pertanggungjawaban Sistematika

Skripsi ini dibagi ke dalam empat bab, pada masing-masing bab terdapat sub bab yang paling berhubungan serta saling melengkapi antara satu dengan lainnya.

Bab I merupakan bab pendahuluan yang berisi tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini serta sistematika penulisan yang memberikan gambaran umum tentang isi skripsi ini.

¹² *Ibid*, h. 172.

¹³ *Ibid*, h. 175.

Bab II membahas tentang analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 3224 K/Pdt/2012, perkara antara Lilik Sioesianty melawan Polda Jatim. Bab ini diuraikan untuk menjawab rumusan masalah pertama yaitu pertimbangan hakim terkait perolehan hak atas tanah terhadap tanah negara bekas konversi hak barat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 3224 K/Pdt/2012 telah sesuai atau tidak dengan peraturan perundang-undangan tentang hukum pertanahan yang ada. Bab ini terdiri dari 5 (lima) sub bab antara lain Hak Guna Bangunan yang telah habis masa berlakunya, kedudukan hukum bangunan yang berdiri diatas Hak Guna Bangunan yang telah habis masa berlakunya, peralihan hak atas bangunan di atas hak guna bangunan yang habis masa berlakunya, penguasaan fisik berdasarkan Surat Izin Penghunian (SIP), dan konsinyasi.

Bab III membahas mengenai pihak yang diprioritaskan permohonan hak atas tanah antara pemilik hak atau pihak yang menempati/menguasai fisik. Bab ini terdiri dari 3 (tiga) sub bab antara lain, pihak yang diprioritaskan dalam pengajuan permohonan hak baru atas tanah negara bekas konversi hak barat, perolehan hak atas tanah yang berasal dari hak barat dan prosedur pemberian hak atas tanah negara.

Bab IV berisikan mengenai penutup yang di dalamnya berisikan simpulan yang merupakan rangkuman dari pembahasan skripsi yang telah diuraikan. Selain itu berisi saran sebagai solusi permasalahan yang ada.