

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupannya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur. Hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara di dalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pembangunan semesta.

Tanah menurut Boedi Harsono dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA",¹ dalam penjelasan Pasal 4 UUPA dinyatakan bahwa "atas dasar hak menguasai dari negara ... ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang". Tanah mempunyai arti yang penting, yaitu karena sifatnya tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun juga, tanah masih bersifat tetap dalam keadaannya, bahkan kadang-kadang malah lebih menguntungkan. Tanah karena faktanya merupakan tempat tinggal, memberikan penghidupan, merupakan tempat di mana warga masyarakat yang meninggal dikebumikan.²

¹ Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya**, (selanjutnya disebut Boedi Harsono 1), Djambatan, Edisi Revisi, Jakarta, 2007, h. 18.

²Surojo Wignjodipuro, **Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat**, Sumur Bandung, Jakarta, 1982, h. 197.

Begitu kompleks fungsi tanah, sehingga tidak heran jika kondisi tanah di Indonesia yang dikenal subur tersebut dijadikan obyek negara asing untuk dapat menguasai bumi Indonesia melalui cara-cara penjajahan misalnya Belanda, Jepang, Portugis dan lainnya. Sebagai penjajah tentunya selalu berusaha tanah dikuasai oleh penjajah tersebut, sehingga pengaturan mengenai pemanfaatan tanah juga harus tunduk pada aturan pemerintah penjajahan tersebut, sehingga di dalam negara terjadi dualisme hukum agraria, yaitu hukum agraria kolonial dan hukum agraria nasional.

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraris (selanjutnya disebut UUPA), yang diharapkan adanya suatu unifikasi hukum pertanahan di Indonesia, dari hukum tanah Pemerintah Hindia Belanda dengan hukum tanah untuk pribumi, dengan keharusan untuk melakukan alih status atau konversi terutama tanah hak barat (*eigendom*). Dualisme dalam Hukum Tanah bukan disebabkan karena para pemegang hak atas tanah berbeda hukum perdatanya, melainkan karena perbedaan hukum yang berlaku terhadap tanahnya.³ Tanah dalam hukum Indonesia mempunyai status atau kedudukan hukum sendiri, terlepas dari status hukum subyek yang mempunyainya. Hal ini berarti bahwa yang menentukan hukumnya bukan subyek atau orang yang dapat menguasai tanah tersebut, melainkan perbedaan hukum yang berlaku terhadap tanahnya atau obyek dari perbuatan hukumnya.

Hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat disamping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat, yang bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum demikian bunyi Konsideran Bagian Menimbang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Hukum Barat kurang memberikan jaminan bagi hukum

³Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya**, (selanjutnya disebut Boedi Harsono 2), Djambatan, Jakarta, 1999, h. 53.

agraria, karena itu perlu adanya suatu dasar kenasionalan sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Umum bagian II sebagai berikut:

Pertama-tama dasar kenasionalan itu diletakkan dalam pasal 1 ayat 1, yang menyatakan, bahwa : "Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia" dan pasal 1 ayat 2 yang berbunyi bahwa : "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional".

Ini berarti bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja.

UUPA tidak menyebut tanah melainkan bumi, menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA, bahwa "... permukaan bumi, yang disebut tanah, ...", yang berarti tanah merupakan bagian permukaan bumi. Bumi mempunyai arti penting bagi kehidupan, karena merupakan kekayaan nasional, oleh karena itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat sebagaimana Pasal 2 ayat (1) UUPA. Pengertian dikuasai oleh negara tersebut bukan berarti dimiliki, karena negara tidak diperkenankan memiliki tanah, melainkan hak menguasai dari Negara memberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Meskipun telah terjadi unifikasi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pertanahan yaitu UUPA, namun masih sering terjadi permasalahan hukum berhubungan dengan hak atas tanah. Permasalahan terjadi karena selain hak milik atas tanah yang bersifat turun menurun, terdapat hak atas tanah yang masa berlakunya dibatasi di antaranya tanah Hak Guna Bangunan (HGB). Sebagaimana pasal 35 UUPA bahwa HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan

miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Hak untuk mendirikan bangunan, misalnya bangunan gedung yang berarti bahwa pemegang HGB hanya diberi hak untuk mendirikan bangunan. Bangunan gedung yang dimaksud adalah adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus sebagaimana pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (UU No. 28 Tahun 2002). Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. HGB sebagaimana pasal 40 huruf a UUPA, hapus karena jangka waktunya berakhir.

Berakhirnya HGB pemegang hak dapat memperpanjang haknya dan jika tidak diperpanjang, maka hak atas tanah menjadi dikuasai oleh negara. HGB ketika berakhir masa berlakunya tidak diperpanjang dan konsisi bangunan rumah yang berdiri di atas HGB tersebut statusnya disewakan kepada orang lain. Perihal hak sewa UUPA mengenalnya sebagaimana pasal 16 ayat (1) huruf e UUPA bahwa hak-hak atas tanah ialah hak sewa. Bidang tanah dengan status HGB disewakan kepada seseorang dan ketika pemegang HGB tidak memperpanjang masa berlakunya yang telah habis, penyewa merasa sebagai penghuni bangunan di atas tanah HGB yang tidak diperpanjang, penyewa bangunan mengajukan permohonan HGB, namun disengketakan oleh pemegang HGB semula sebagaimana kasus di bawah ini:

Richard Widyanto, Wongso Suseno, Magdalena Widiarti, Dhyanaawati, Koswanto, Sugianto Limas dan Tee Swie Ho menyewa tanah Hak Guna Bangunan (HGB) di wilayah Tegal dari Sutjiati Sugiarto dan Fifi Dewijanti Tantudjojo keduanya ahli waris dari almarhum

Nugroho Tantudjojo berdomisili di wilayah Solo. Sewa menyewa terjadi sejak tahun 1947 atas sebidang tanah Negara bekas Hak Guna Bangunan No. 474 seluas ± 1.387 m² dan No. 638 seluas ± 573 m² yang terletak di Kelurahan Tegalsari, Kecamatan Tegal Barat, kota Tegal, Propinsi Jawa Tengah dan memegang Surat Ijin Untuk Menempati dari Kantor Urusan Perumahan Semarang Cabang Tegal.

Richard Widyanto, Wongso Suseno, Magdalena Widiанти, Dhyanaawati, Koswanto, Sugianto Limas dan Tee Swie Ho merasa telah menguasai dan menempati secara nyata (phisik) dan terus menerus serta dengan itikad baik dan bidang tanah HGB tersebut tidak diperpanjang oleh pemegang haknya, mengajukan permohonan HGB dan permohonannya dikabulkan oleh Badan Pertanahan Nasional, ternyata terjadi permasalahan karena pemegang hak semula merasa lebih berhak dan prioritas untuk memperpanjang HGB, dan akhirnya gugatan meluncur ke Pengadilan Tata Usaha Negara, yang diajukan oleh Richard Widyanto, Wongso Suseno, Magdalena Widiанти, Dhyanaawati, Koswanto, Sugianto Limas dan Tee Swie Ho.

Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang telah mengambil putusan, yaitu putusan No. 16/G/TUN/2007/ PTUN.SMG. tanggal 3 Juli 2007 yang amarnya menyatakan gugatan Para Penggugat tidak dapat diterima.

Putusan Pengadilan Niaga tersebut telah dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya dengan putusan No. 119/B.TUN/2007/ PT.TUN.SBY. tanggal 2 Nopember 2007 yang amarnya menolak gugatan Para Penggugat/Para Pembanding untuk seluruhnya.

Pada tingkat kasasi Mahkamah Agung sebagaimana putusannya No. 72 K/TUN/2008 menolak permohonan kasasi para pemohon. Putusan tersebut disertai pertimbangan hukum bahwa karena dalam sengketa ini masih terdapat sengketa keperdataan dan penguasaan atas tanah tersengketa antara bukan pemilik dengan Para Penggugat, maka gugatan bukan ditolak, tetapi seharusnya dinyatakan tidak dapat diterima. Gugatan seharusnya diajukan pada

Pengadilan Negeri untuk mengetahui pemilik sebenarnya tanah HGB tersebut yang tidak diperpanjang tetapi dalam status disewakan, dan penyewa mengajukan permohonan hak.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas, maka yang dipermasalahkan adalah:

- a. Bagaimana kedudukan hak sewa atas bangunan di atas HGB yang masa berlakunya tidak diperpanjang lagi ?
- b. Upaya hukum apakah yang dapat dilakukan bagi pemegang sewa untuk memperjuangkan haknya ?

3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

- a. Untuk menganalisis kedudukan hak sewa atas bangunan di atas HGB yang masa berlakunya tidak diperpanjang lagi.
- b. Untuk menganalisis upaya hukum yang dapat dilakukan bagi pemegang sewa untuk memperjuangkan haknya.

4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam penelisian ini adalah:

- a. Manfaat teoritis, dengan penelitian ini diharapkan dapat menambah pemahaman ilmu hukum pertamahan umumnya dan hukum pertanahan dengan berbagai macam hak khususnya HGB hak hak sewa tanah dalam penguasaan dan hak-hak pemegang HGB.
- b. Manfaat praktis, memberikan sumbangan pemikiran kepada pihak-pihak pemegang HGB terutama jika HGB tersebut mendekati habis masa berlakunya dan sumbangan pemikiran bagi pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai wewenang untuk memberikan pengawasan atas pertanahan di wilayahnya dengan harapan agar tidak terjadi kasus mengenai penguasaan HGB yang bermasalah.

5. Metode Penelitian

5.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan ini dilakukan untuk menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut-paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁴ Penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*), dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari peraturan hukum yang ada. Dalam menggunakan pendekatan konseptual, peneliti perlu merujuk prinsip-prinsip hukum.⁵ Selain itu penelitian ini juga menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) dengan menganalisis putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

5.2. Pendekatan Masalah

Penelitian ini merupakan suatu penelitian hukum sehingga metode yang digunakan adalah metode penelitian hukum yang dilakukan untuk mencari pemecahan masalah atas isu hukum dan permasalahan hukum yang ada, sehingga hasil dari penelitian hukum ini adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya mengenai isu hukum yang diajukan serta dapat diterapkan dalam praktek hukum pemerintahan. Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁶

⁴Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana, Jakarta, 2005, h. 93

⁵**Ibid**, h. 137 – 139

⁶ Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Cet. 6, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), h. 35

Selanjutnya, Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa langkah-langkah penelitian hukum yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang relevansi juga bahan-bahan non-hukum;
3. Melakukan telaah atas isu yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan.⁷

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.⁸ Sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan yang ada,⁹ oleh karena itu penelitian ini berpangkal pada pemberlakuan UUPA dan peraturan lain terkait dengan materi penelitian yakni status pemegang tanah hak guna bangunan didasarkan atas sewa menyewa dan surat ijin untuk menempati dari kantor urusan perumahan semarang cabang tegal.

5.3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah bahan hukum primer bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang sifatnya menjelaskan bahan hukum mengikat berupa peraturan perundang-undangan, terdiri atas UUPA, dan peraturan pelaksanaan baik peraturan pemerintah maupun Peraturan Badfan Pertanahan Nasional yang

⁷ **Ibid**, h. 171

⁸ Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Prenada Media Group, Jakarta, 2011, h. 97.

⁹ **Ibid.**, h. 137.

ada kaitannya dengan materi yang dibahas. Sedang bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang bersifat menjelaskan bahan hukum primer berupa buku-buku literatur, catatan ilmiah, karya ilmiah dan berbagai media cetak yang berlaku dan ada kaitannya dengan permasalahan yang sedang dibahas.

5.4. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum dikumpulkan melalui menelaah dan mempelajari peraturan perundang-undangan maupun literatur yang ada kaitannya dengan materi yang dibahas, kemudian diolah dengan menggunakan kajian deduktif, dalam arti menguraikan ketentuan-ketentuan umum sebagaimana yang ada pula peraturan perundang-undangan, yang dikaitkan dengan kasus yang diuraikan secara khusus agar memperoleh jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam tesis ini.

6. Pertanggungjawaban Sistematis

Tesis ini pembahasannya dibagi dalam 4 (empat) bab dan masing-masing bab terdiri dari sub-sub bab sebagai berikut:

Bab I, Pendahuluan, yang mengawali seluruh rangkaian uraian dan pembahasan, sub babnya terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan pertanggungjawaban sistematis.

Bab II, dengan judul bab kedudukan hak sewa atas bangunan di atas HGB yang masa berlakunya tidak diperpanjang lagi. Bab ini dibahas untuk menjawab permasalahan berkaitan dengan hubungan hukum sewa menyewa tanah, HGB sebagai obyek sewa menyewa dan akibat hukum terhadap penyewa ketika status HGB telah habis namun tidak diperpanjang oleh pemegang haknya.

Bab III, menganalisis masalah upaya hukum yang dapat dilakukan bagi pemegang sewa untuk memperjuangkan haknya. Bab ini dibahas untuk menjawab permasalahan

berkaitan dengan hak pihak yang secara fisik menempati tanah beserta bangunan tanah negara bekas HGB dan prosedur permohonan hak atas tanah yang dikuasai oleh negara.

Bab IV, Penutup yang mengakhiri seluruh rangkaian uraian dan pembahasan, sub babnya terdiri atas, simpulan berisi jawaban atas masalah dan saran sebagai pemecahan atas masalah.

