

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama, yang selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang semakin beragam dan meningkat, baik dalam tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia internasional . Sesuai ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan, bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, Pasal tersebut di atas mengandung maksud, bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Oleh sebab itu dalam pengaturan dan pemanfaatannya harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat.

Kaitan dengan hal tersebut di atas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria disingkat UUPA), berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan, bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1 UUPA: bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi

kekuasaan seluruh rakyat. Selanjutnya Pasal 2 ayat (2) UUPA menentukan, bahwa hak menguasai dari Negara termaksud dalam Pasal 1 ayat (1) memberikan wewenang untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
2. Menentukan dan mengatur, hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur, hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan pasal-pasal di atas selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA dinyatakan, bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 UUPA, 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-orang lain serta badan-badan hukum, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA yang menyebutkan, bahwa hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA ialah:

1. Hak milik
2. Hak guna usaha
3. Hak guna bangunan
4. Hak pakai
5. Hak sewa

6. Hak membuka tanah
7. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hal-hal tersebut di atas, yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 (Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa Tanah Pertanian).

Di antara Hak-Hak Atas Tanah yang diatur dalam UUPA tersebut, salah satunya adalah Hak Guna Bangunan, sedangkan Hak Guna Bangunan dalam UUPA diatur secara khusus dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40, yang menyatakan 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 Pasal 25 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, menyebutkan bahwa sesudah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) PP Nomor 40 Tahun 1996 berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama.

Selanjutnya dalam Pasal 27 ayat (1) PP Nomor 40 Tahun 1996 menyebutkan, bahwa permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut, Sedangkan menurut Pasal 41 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, dinyatakan bahwa permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan oleh pemegang hak dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun, sebelum berakhirnya jangka waktu hak tersebut.

Keterangan di atas memperlihatkan, bahwa PP Nomor 40 Tahun 1996 menggunakan kalimat lugas “selambat-lambatnya”. Sedangkan PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 memakai istilah “tenggang waktu”, yang menyiratkan makna lebih longgar. Dengan adanya 2 (dua) istilah berbeda yang dipergunakan menyangkut jangka waktu pengajuan permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan, maka dapat menimbulkan penafsiran serta implikasi yang berbeda di dalam prakteknya. Hal ini akan sedikit banyak berpengaruh terhadap terselenggaranya kepastian hukum.

Di dalam kenyataannya di Kabupaten Sleman masih banyak pemegang Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah habis masa berlakunya tidak segera melakukan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) tersebut. Hal tersebut dikarenakan ketidaktahuan para pemegang Hak Guna Bangunan (HGB) tersebut bahwa sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah habis masa

berlakunya harus segera diperbarui. Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan mengambil judul “Pelaksanaan Perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) Yang Telah Habis Masa Berlakunya Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 di Kabupaten Sleman”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah habis masa berlakunya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 di Kabupaten Sleman?
2. Hambatan-hambatan apakah yang timbul dalam perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah habis masa berlakunya tersebut?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah habis masa berlakunya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 di Kabupaten Sleman
2. Untuk mengetahui dan mengkaji hambatan-hambatan yang timbul dalam perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah habis masa berlakunya tersebut.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum pertanahan pada khususnya lebih khusus lagi mengenai pelaksanaan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah habis masa berlakunya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 di Kabupaten Sleman.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi mengenai pelaksanaan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah habis masa berlakunya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.
- b. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan kepada masyarakat mengenai pelaksanaan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah habis masa berlakunya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

E. Keaslian Penelitian

Menelusuri kepustakaan, ternyata belum banyak hasil penelitian dan karya ilmiah yang berkaitan dengan Hak Guna Bangunan. Namun berdasarkan pengamatan penulis, ada beberapa penelitian tentang Hak Guna Bangunan yang penulis dapatkan. Adapun hasil penelitian tersebut adalah:

1. Skripsi yang disusun oleh Antonius Adityo Ariwibowo, Program Studi Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta pada tahun 2009, dengan

judul “Pensertipikatan dan Pembebanan Hak Guna Bangunan atas Tanah di Perumahan Citra Pandawa Asri Dalam Rangka Mewujudkan Kepastian Hukum Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 di Kota Batam”. Adapun permasalahan dalam penelitian ini adalah:

“Bagaimana pensertipikatan dan pembebanan Hak Guna Bangunan atas tanah di Perumahan Citra Pandawa Asri dalam rangka mewujudkan kepastian hukum berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 di Kota Batam?”

2. Skripsi yang disusun oleh Linda, Program Studi Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta pada tahun 2009, dengan judul “Peralihan Hak Guna Bangunan (Karena Jual Beli) Dalam Mewujudkan Perlindungan Hukum Setelah Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 di Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul Daerah Istimewa Yogyakarta”. Adapun permasalahan dalam penelitian ini adalah:

“Bagaimana peralihan Hak Guna Bangunan (karena jual beli) dalam mewujudkan perlindungan hukum setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 di Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul Daerah Istimewa Yogyakarta?”

3. Skripsi yang disusun oleh Luh Ayu Swandari, Program Studi Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta pada tahun 2013, dengan judul “Pelaksanaan Perubahan (Peningkatan) Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Dengan Berlakunya KMNA/KBPN Nomor 6 Tahun 1998 di Kabupaten Tabanan Provinsi Bali”. Adapun permasalahan dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana pelaksanaan perubahan hak guna bangunan menjadi hak milik untuk rumah tinggal di Kabupaten Tabanan?
- b. Kendala-kendala apa yang ditemui dalam melakukan proses perubahan (peningkatan) hak guna bangunan menjadi hak milik atas rumah tinggal di Kabupaten Tabanan Provinsi Bali?

Berdasarkan beberapa hasil penelitian tersebut di atas, maka dapat dikemukakan bahwa penelitian yang penulis lakukan berbeda dari penelitian tersebut karena penelitian yang penulis lakukan lebih dititikberatkan pada pelaksanaan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah habis masa berlakunya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 di Kabupaten Sleman.

F. Batasan Konsep

1. Perpanjangan Hak adalah penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak tersebut (Pasal 1 angka 6 PP No. 40 Tahun 1996)
2. Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, yang jangka waktunya paling lama 30 tahun dan suatu pemilikan hak di atas tanah orang lain yang bukan untuk usaha pertanian (Pasal 35 UUPA)

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis dari penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang mengutamakan penelitian lapangan untuk memperoleh

data primer sebagai data utamanya. Selain melakukan penelitian lapangan dalam penelitian ini juga dilakukan penelitian kepustakaan untuk memperoleh data sekunder sebagai data pendukung.

2. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah pelaksanaan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah habis masa berlakunya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 di Kabupaten Sleman.

3. Sumber Data

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh dari penelitian lapangan.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari:¹

- 1) Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- c) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah
- d) PMNA/KBPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13

- e) Peraturan perundang-undangan pendukung lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.
- 2) **Bahan Hukum Sekunder** yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk serta penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, makalah, artikel, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.
 - 3) **Bahan Hukum Tertier**, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari:
 - a) Kamus Umum Bahasa Indonesia
 - b) Kamus Hukum
 - c) Kamus Inggris Indonesia
 - d) Ensiklopedia
4. **Metode Pengumpulan Data**
- a. Kuesioner, yaitu dengan memberikan daftar pertanyaan yang berupa angket kepada responden penelitian mengenai permasalahan dalam penelitian ini.
 - b. Wawancara, yaitu melakukan tanya jawab secara langsung dengan narasumber penelitian mengenai permasalahan dalam penelitian ini .
 - c. Studi dokumen, yaitu mengkaji, menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

5. Narasumber dan Responden

- a. Narasumber dalam penelitian ini adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman.
- b. Responden dalam penelitian ini adalah masing-masing 10 (sepuluh) orang responden dari Perumahan Minomartani Kecamatan Ngaglik dan 10 (sepuluh) orang responden dari Perumahan Ambarketawang Kecamatan Gamping yang mewakili sebagai para pihak yang berkaitan dengan masalah perpanjangan HGB yang telah habis masa berlakunya, sehingga jumlah responden ada 20 (dua puluh) orang. Penulis mengambil lokasi di Perumahan Minomartani Kecamatan Ngaglik dan Perumahan Ambarketawang Kecamatan Gamping dikarenakan di kedua perumahan tersebut banyak pemilik Hak Guna Bangunan (HGB) yang sudah habis masa berlakunya dan sudah diperpanjang.

6. Populasi dan Sampel

Penelitian ini merupakan penelitian empiris yang menggunakan data lapangan sebagai data utamanya. Untuk itu dalam penelitian akan dicari beberapa kasus yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini. Oleh karena itu perlu ditentukan tentang pengambilan sampelnya.

Teknik pengambilan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling*. Hal ini dilakukan dengan cara mengambil subjek bukan didasarkan atas strata, random atau daerah tetapi didasarkan

atas adanya tujuan tertentu. Sugiyono² menjelaskan bahwa *purposive sampling* adalah teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu. Menurut Suharsimi Arikunto,³ syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam menentukan sampel berdasarkan tujuan tertentu, yaitu:

- a. Pengambilan sampel harus didasarkan atas ciri-ciri, sifat-sifat atau karakteristik tertentu yang merupakan ciri-ciri pokok populasi
- b. Subjek yang diambil sebagai sampel benar-benar merupakan subjek yang paling banyak mengandung ciri-ciri yang terdapat dalam populasi
- c. Penentuan karakteristik populasi dilakukan dengan cermat di dalam studi pendahuluan.

Adapun syarat-syarat yang penulis tentukan dalam pengambilan sampel ini adalah:

- a. Bertempat tinggal di Perumahan Minomartani Kecamatan Ngaglik atau Perumahan Ambarketawang Kecamatan Gamping
- b. Mempunyai sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB)
- c. Hak Guna Bangunan (HGB) tersebut sudah habis masa berlakunya
- d. Sudah dilakukan perpanjangan terhadap Hak Guna Bangunan (HGB) tersebut pada saat habis masa berlakunya (tahun 2014).

7. Metode Analisis Data

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu menganalisis permasalahan

² Sugiyono, 2003, *Metode Penelitian Bisnis*, Pusat Bahasa Depdiknas, Bandung, hlm. 126

³ Suharsimi Arikunto, 2006, *Metodologi Penelitian*, Bina Aksara, Yogyakarta, hlm. 183

dalam penelitian ini dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum/perundang-undangan yang berlaku.

Adapun metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari penelitian disajikan secara deskriptif dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian.
- b. Hasil klasifikasi selanjutnya disistematisasikan
- c. Data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis dengan metode berpikir induktif untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.

H. Sistematika Penulisan Hukum

Guna memudahkan dalam memahami isi dari skripsi ini, berikut disajikan sistematika penulisan dari skripsi ini yang terbagi ke dalam beberapa bab dan masing-masing bab terbagi lagi ke dalam beberapa sub bab. Adapun masing-masing bab tersebut adalah:

Bab I PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan ini diuraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, serta metode penelitian.

Bab II PEMBAHASAN

Pada bab ini diuraikan mengenai Pengertian Tanah dan Hukum Pertanahan, Pengertian dan Dasar Hukum Hak Atas Tanah, Hak-

Hak Atas Tanah, pengertian dan dasar hukum Hak Guna Bangunan, subyek Hak Guna Bangunan, obyek dan terjadinya Hak Guna Bangunan, kewajiban dan hak pemegang Hak Guna Bangunan, pembebanan Hak Guna Bangunan, hapusnya Hak Guna Bangunan, pemberian Hak Guna Bangunan berdasarkan penetapan pemerintah, serta perpanjangan Hak Guna Bangunan. Dalam bab ini juga dianalisis terhadap permasalahan dalam penelitian ini yaitu proses pelaksanaan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah habis masa berlakunya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 di Kabupaten Sleman, serta kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah habis masa berlakunya tersebut.

Bab III PENUTUP

Pada bab ini disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini dan sekaligus disampaikan saran yang merupakan rekomendasi dan sumbangan pemikiran dari penulis untuk mengatasi permasalahan pelaksanaan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah habis masa berlakunya setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 di Kabupaten Sleman.