

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar belakang masalah**

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menentukan bahwa:

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan peraturan dasar bagi pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (LN RI No. 104 / 1960 / TLN No. 2043), yang lebih dikenal dengan nama singkatan resminya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

UUPA memuat kebijakan pertanahan nasional yang menjadi dasar pengelolaan tanah di Indonesia.

Tujuan pembentukan UUPA adalah

1. untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional,
2. kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan,
3. kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sebagaimana tercantum dalam Diktum kelima, UUPA mulai berlaku sejak diundangkannya dalam Lembaran Negara, yaitu pada tanggal 24 September 1960 dan berlaku di seluruh wilayah tanah air Indonesia.

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat strategis. Hal ini dapat dilihat dari aspek fisik, sosial, ekonomi, budaya, politik,

pertahanan keamanan dan hukum. Oleh karena tanah mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia maka diperlukan peran serta negara untuk mengatur dan mengelola penggunaan tanah agar adil dan merata sehingga dapat tercapai kesejahteraan masyarakat.

Atas dasar hak menguasai negara kemudian dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA ditentukan macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum. Salah satu macam hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA adalah Hak Guna Bangunan.

Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 35 sampai Pasal 40 UUPA dan Pasal 19 sampai Pasal 38 PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Berdasarkan Pasal 35 ayat (1) UUPA menentukan bahwa:

HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun

Berdasarkan ketentuan tersebut HGB memberikan kewenangan kepada pemegang haknya untuk mendirikan bangunan di atas bukan miliknya sendiri sesuai dengan sifat dan tujuan peruntukannya. Meskipun HGB tidak sekuat Hak Milik namun sebagaimana dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan tergolong hak yang kuat artinya tidak mudah hapus dan dapat dipertahankan terhadap bangunan pihak lain dan wajib didaftarkan.

HGB dapat dipunyai oleh warganegara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Jangka waktu pemberian HGB paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Sesudah jangka waktu tersebut berakhir kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan HGB di atas tanah yang sama, hal ini sesuai dengan yang tercantum pada Pasal 25 ayat (2) PP No. 40 Tahun 1996.

Berdasarkan Pasal 34 ayat (4) PP No. 40 Tahun 1996 peralihan Hak Guna Bangunan terjadi karena jual beli kecuali jual beli melalui lelang, tukar menukar, penyertaan dalam modal, dan hibah harus dilakukan dengan akta yang dibuat Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai bukti telah terjadi perbuatan hukum dan peralihan tersebut harus didaftarkan di kantor pertanahan setempat. Berdasarkan Pasal 37 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 menentukan bahwa:

peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan data perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat (1) UUPA mengenai pemberian HGB termasuk syarat-syarat pemberiannya, peralihan dan hapusnya HGB harus didaftarkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 UUPA. Tujuan diselenggarakan pendaftaran tanah sebagaimana telah diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA jo Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi pemegang hak atas tanah.

Hasil akhir dari pendaftaran tanah berupa sertifikat hak atas tanah yang akan digunakan sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya HGB, sahnya peralihan kecuali apabila hak-hak tersebut hapus karena jangka waktunya berakhir.

Peralihan Hak Guna Bangunan melalui perbuatan hukum (jual-beli) dapat menimbulkan dua akibat hukum bagi penerima Hak Guna Bangunan yaitu pertama, bagi pihak yang menerima Hak Guna Bangunan yang langsung melakukan pendaftaran peralihan ke Kantor Pertanahan, dicatat dalam buku tanah dan daftar umum lainnya dan dikeluarkan sertifikat atas nama pemegang hak yang baru.

Ke-dua, bagi pihak yang menerima HGB melakukan perubahan (peningkatan) Hak Guna Bangunan untuk rumah tinggal menjadi Hak Milik atas tanah mengajukan permohonan perubahan (peningkatan) Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik untuk rumah tinggal sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional (KMNA/KBPN) No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.

Pasal 1 ayat (1) KMNA/KBPN No. 6 Tahun 1998 ditentukan bahwa:

Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan perseorangan warganegara Indonesia yang luasnya 600 m<sup>2</sup> atau kurang atas permohonan yang bersangkutan dihapus dan diberikan kembali bekas pemegang haknya dengan Hak Milik.

Kota Yogyakarta merupakan kota pariwisata yang banyak dikunjungi wisatawan baik domestik maupun mancanegara. Hal inilah yang menyebabkan

Kota Yogyakarta berkembang dengan pesat sehingga dapat dilihat dari aneka ragam penduduk di Kota Yogyakarta baik yang berasal dari penduduk asli Kota Yogyakarta, juga banyak pendatang dari luar Kota Yogyakarta dan bahkan dari luar pulau Jawa. Para pendatang tersebut memutuskan mencoba untuk menetap di Kota Yogyakarta dengan membeli tanah Hak Guna Bangunan yang langsung dikuasai oleh Negara untuk rumah tinggal di Kota Yogyakarta.

Sebelum berlaku sepenuhnya UUPA di Daerah Istimewa Yogyakarta telah diatur di dalam Instruksi Gubernur DIY No. K /898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI non Pribumi. Instruksi ini ditujukan kepada Bupati / Walikota Kepala Daerah se-DIY, yang isinya bahwa WNI Keturunan belum dapat mempunyai Hak Milik atas tanah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Hak atas tanah yang dapat diberikan berupa Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Apabila ada WNI Keturunan Tionghoa membeli tanah milik rakyat (Pribumi) maka ia harus terlebih dahulu melakukan pelepasan hak, dan setelah tanah tersebut menjadi tanah negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah DIY kemudian WNI Keturunan tersebut mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mendapatkan Hak Guna Bangunan (HGB).

Mengingat Kota Yogyakarta sebagai kota pariwisata membuat banyak orang yang tertarik untuk memiliki tanah untuk rumah tinggal sehingga banyak terjadi perbuatan hukum berupa peralihan Hak Guna Bangunan (karena jual beli) untuk rumah tinggal yang dilakukan oleh WNI Keturunan

kepada WNI Pribumi dan perubahan Hak Guna Bangunan tersebut menjadi Hak Milik yang dilakukan oleh WNI Pribumi. Beberapa kecamatan di Kota Yogyakarta banyak terjadi peralihan Hak Guna Bangunan (karena jual beli) untuk rumah tinggal dan pembeli selanjutnya melakukan perubahan menjadi Hak Milik dengan tujuan kepastian hukum.

#### **B. Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut dirumuskan masalah yaitu

1. bagaimana peralihan Hak Guna Bangunan (karena jual beli) untuk rumah tinggal dan perubahan menjadi Hak Milik dalam mewujudkan kepastian hukum di Kota Yogyakarta?
2. apakah peralihan Hak Guna Bangunan (karena jual beli) untuk rumah tinggal dan perubahan menjadi Hak Milik telah mewujudkan kepastian hukum di Kota Yogyakarta?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. mengetahui, mengkaji, dan menganalisis bagaimana peralihan Hak Guna Bangunan (karena jual beli) untuk rumah tinggal dan perubahan menjadi Hak Milik dalam mewujudkan kepastian hukum di Kota Yogyakarta?
2. mengetahui, mengkaji, dan menganalisis apakah peralihan Hak Guna Bangunan (karena jual beli) untuk rumah tinggal dan perubahan menjadi Hak Milik telah mewujudkan kepastian hukum di Kota Yogyakarta?

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat :

- a. memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum khususnya Hukum Pertanahan;
- b. bermanfaat bagi Pemerintah Kota Yogyakarta khususnya pihak Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta;
- c. memberikan informasi kepada masyarakat di Kota Yogyakarta.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Dengan ini penulis menyatakan bahwa penulisan hukum / skripsi ini merupakan hasil karya asli penulis, bukan merupakan duplikasi ataupun plagiasi dari hasil karya penulis lain. Jika penulisan hukum / skripsi ini merupakan duplikasi atau plagiasi dari hasil karya penulis lain, maka penulis bersedia menerima sanksi akademik / atau sanksi hukum yang berlaku.

#### **F. Batasan Konsep**

Batasan konsep dalam penelitian ini adalah:

##### 1. Hak Milik

Pengertian Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6. (Pasal 20 ayat (1) UUPA)

##### 2. Hak Guna Bangunan

Pengertian Hak Guna Bangunan adalah HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah

yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. (Pasal 35 ayat (1) UUPA)

### 3. Pendaftaran Tanah

Pengertian 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 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. (Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997)

### 4. Kepastian Hukum

Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan utama pendaftaran tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA jo Pasal 3 PP No 24 Tahun 1997, meliputi:

#### a. kepastian status haknya

artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar.

#### b. kepastian subyek hak

artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya, apakah perseorangan (warganegara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia), sekelompok orang



secara bersama-sama, atau badan hukum (badan hukum privat atau badan hukum publik).

c. kepastian obyek hak

artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas-batas tanah, dan ukuran (luas) tanah.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian adalah penelitian hukum empiris yaitu penelitian yang berfokus pada perilaku masyarakat hukum (*law in action*) dan penelitian ini memerlukan data primer sebagai data utama di samping data sekunder (bahan hukum)<sup>1</sup> yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

### **2. Sumber data**

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari responden sebagai data utama. Data primer dalam penelitian ini adalah keterangan dari para responden yang merupakan pihak penjual dan pembeli Hak Guna Bangunan di Kota Yogyakarta.

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh dengan cara studi kepustakaan. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

---

<sup>1</sup> Sutrisno Hadi, Metodologi Research, Andi Offset, Yogyakarta, 1989

1) bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari :

- a) Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (LN RI No. 104 / 1960 / TLN No. 2043).
- c) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.
- d) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- f) Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- g) Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.
- h) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

- i) Instruksi Gubernur DIY No. K. 898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah kepada seorang WNI non Pribumi.

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa pendapat hukum, buku-buku, hasil penelitian dan sebagainya.

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan definisi, petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa kamus besar bahasa Indonesia dan kamus hukum dan sebagainya.

### **3. Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data dilakukan melalui kuesioner dan wawancara, yaitu

- a. Kuesioner artinya daftar pertanyaan. Kuesioner bisa terbuka maupun tertutup. Kuesioner bersifat terbuka maksudnya adalah daftar pertanyaan yang dijawab oleh responden, responden menjawab dengan memberi penjelasan. Sedangkan kuesioner bersifat tertutup maksudnya adalah daftar pertanyaan yang sekaligus disertai jawaban sebagai kemungkinan untuk dipilih.
- b. Wawancara yaitu cara mendapatkan informasi langsung dari nara sumber.

#### **4. Lokasi**

Lokasi penelitian adalah Kota Yogyakarta. Dari 14 kecamatan yang ada di Kota Yogyakarta diambil tiga kecamatan sebagai sampel secara purposive sampling, yang maksudnya adalah pengambilan sample berdasarkan ciri-ciri tertentu.<sup>2</sup> Ciri-ciri tertentu kecamatan yang dimaksud yaitu kecamatan-kecamatan yang paling banyak terdapat peralihan Hak Guna Bangunan (karena jual beli) untuk rumah tinggal oleh WNI Keturunan kepada WNI Pribumi dan perubahan menjadi Hak Milik di Kota Yogyakarta. Adapun ke tiga kecamatan ini adalah Kecamatan Danurejan, Kecamatan Gondokusuman, dan Kecamatan Gedongtengen. Dari masing-masing kecamatan tersebut diambil dua kelurahan dengan cara random sampling yaitu Kelurahan Tegalpanggung dan Bausasran di Kecamatan Danurejan, Kelurahan Terban dan Kotabaru di Kecamatan Gondokusuman dan Kelurahan Pringgokusuman dan Kelurahan Sosromenduran di Kecamatan Gedongtengen.

#### **5. Populasi dan Sample**

##### **a. Populasi**

Populasi adalah keseluruhan obyek penelitian yang terdiri dari manusia, benda-benda, hewan-hewan, tumbuhan, gejala-gejala atau peristiwa sebagai sumber data yang memiliki karakteristik tertentu dalam suatu penelitian.<sup>3</sup> Populasi dalam penelitian ini adalah penjual (WNI Keturunan) dan pembeli (WNI Pribumi) yang tidak berpasangan

---

<sup>2</sup> Matri Singarimbun, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, hal. 155

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI, 1984, hal 173-174

yang melakukan peralihan Hak Guna Bangunan (karena jual beli) untuk rumah tinggal dan perubahan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik di Kota Yogyakarta antara tahun 2008 dan 2009 berjumlah 117 orang.

b. Sampel

Sampel adalah sebagian individu yang diselidiki.<sup>4</sup> Sample diambil sebanyak 30% dari populasi secara random sampling yaitu 30 orang yang diambil dari 6 kelurahan masing-masing kelurahan berjumlah 5 orang.

**6. Responden dan Nara Sumber**

a. Responden

Responden dalam penelitian adalah penjual (WNI Keturunan) dan pembeli (WNI Pribumi) yang tidak berpasangan berjumlah 30 orang yang diambil secara random sampling.

b. Nara Sumber

Sebagai Nara Sumber adalah

- 1) Kepala Badan Pusat Statistik Kota Yogyakarta.
- 2) Kepala Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta c.q Kepala Seksi Pengurusan Hak Atas Tanah.
- 3) Notaris-PPAT Bimo Seno Sanjaya, S.H. dan Notaris-PPAT Gunawan S.H.

---

<sup>4</sup> Sutrisno Hadi, Metodologi Research jilid 1 cet XXIV, Andi Offset, Yogyakarta, 1993

## 7. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif maksudnya dengan merangkai dan memahami data-data yang telah dikelompokkan secara sistematis sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai suatu masalah atau keadaan yang diteliti.<sup>5</sup> Untuk menarik kesimpulan dipergunakan metode berpikir secara induktif yaitu pengambilan kesimpulan yang dimulai dari cara berpikir yang berangkat dari suatu pengetahuan yang sifatnya khusus kemudian ditarik kesimpulan secara umum<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Soemadi Suryabrata, *Metode Penelitian*, CV Rajawali, Jakarta, 1983, hal. 19

<sup>6</sup> Mardalis, *Metode Penelitian*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2003, Hal. 20

## **H. Sistematika Penulisan Hukum**

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, serta metode penelitian dalam menyusun penulisan hukum ini.

### **BAB II PEMBAHASAN**

Bab ini membahas mengenai tinjauan tentang Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Pendaftaran Tanah, Pemberian Hak Milik untuk Rumah tinggal berdasarkan KMNA/KBPN No. 6 Tahun 1998 dan hasil penelitian mengenai Peralihan Hak Guna Bangunan (karena jual beli) untuk rumah tinggal dan Perubahan menjadi Hak Milik dalam mewujudkan kepastian hukum di Kota Yogyakarta.

### **BAB III PENUTUP**

Bab ini mengemukakan mengenai kesimpulan dan saran.