

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Nilai-nilai yang terkandung dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) dan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang singkatan resminya disebut UUPA, merupakan landasan konstitusional dalam melaksanakan politik pertanahan bahwa negara berwenang mengatur tentang bumi, air, kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kewenangan negara untuk mengatur itu dibatasi Undang-undang Pokok Agraria.

Tujuan Undang-undang Pokok Agraria adalah :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, terutama 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.

Salah satu tujuan UUPA adalah untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Untuk menjamin kepastian hukum maka pandangan jauh ke depan atau visi dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah terciptanya ketertiban di segala aspek

pertanahan yang disebut sebagai Catur Tertib Pertanahan. Catur Tertib Pertanahan meliputi Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah dan Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup dalam suasana Pembangunan yang syarat dengan perubahan-perubahan secara cepat, kompetitif, keterbukaan serta terjadinya arus balik dari masyarakat yang menuntut kualitas pelayanan yang semakin tinggi dan tepat waktu yang tetap berpatokan pada asas sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Misi BPN adalah turunan dari visi yang berintikan pada kemampuan untuk mampu merumuskan, mengkoordinasikan, meningkatkan profesionalisme, pemantapan, penggunaan dan pemilikan tanah sesuai dengan tatanan pembangunan nasional (Sony Harsono, 1997).

Kebutuhan tanah semakin meningkat, fenomena yang terjadi adalah adanya konspirasi yang tidak sebanding antara kebutuhan *demand* dan *supply* untuk memenuhi kebutuhan ruang bagi pembangunan. Hal itu tentu saja dapat dipahami, mengingat semua kegiatan dialokasikan dalam bentuk penyediaan tanah yang memadai dan serasi. Agar tidak menimbulkan benturan-benturan kepentingan, baik antara kepentingan masyarakat dengan pembangunan maupun kepentingan di antara masing-masing kegiatan, maka perlu dilakukan pengaturan dan pengamanan persepsi terhadap prioritas pembangunan. Masyarakat perlu diberdayakan terlebih dahulu melalui penyebaran informasi pembangunan dan pemberian kepastian di segenap aspek kehidupannya, yang dalam hal ini kepastian pemilikan aset tanahnya. Apabila tidak, keadaan tersebut akan diperburuk dengan makin mengalirnya pihak-pihak tidak

bertanggung jawab yang tergoda untuk mendapatkan keuntungan tidak wajar melalui pemanfaatan ketidaktahuan masyarakat. Kegiatan ini dikenal dengan sebutan "manipulasi tanah" dan "spekulasi tanah" dan di pihak-pihak tersebut juga sering kali menggunakan kedok "demi dan atas nama rakyat" untuk memanfaatkannya bagi kepentingan-kepentingan komersial maupun politik.

Hak Guna Bangunan merupakan salah satu hak-hak atas tanah yang bersifat primer selain Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai atas tanah. Perkembangan Hak Guna Bangunan merupakan hak primer yang mempunyai peranan penting kedua, setelah Hak Guna Usaha disebabkan Hak Guna Bangunan merupakan pendukung sarana pembangunan perumahan yang sementara ini semakin berkembang dengan pesat. Pemerintah mengaturnya lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Dengan pesatnya pembangunan perumahan baik yang dibangun oleh pemerintah maupun pihak swasta (Supriadi 2007:116). Oleh karena itu dalam perkembangan pembangunan perumahan atau gedung yang semakin marak akhir-akhir ini, obyek tanah yang dijadikan sasaran ada tiga yaitu Tanah Negara, Tanah Hak Pengelolaan dan Tanah Hak Milik (PP No 40 Tahun 1996 Pasal 21).

Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Kabupaten Sleman merupakan salah satu daerah yang menjadi sasaran *developer* untuk membangun perumahan. Kabupaten Sleman dengan luas wilayah 574,82 km<sup>2</sup>. Secara geografis sangat potensial untuk didirikan lokasi perumahan. Hasil survei Biro Pusat Statistik (BPS) terhadap realisasi kumulatif pembangunan

perumahan oleh pengembang swasta melalui Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Bank Tabungan Negara (BTN) perkabupaten menunjukkan pembangunan perumahan di Kabupaten Sleman dari tahun 1993 sampai dengan tahun 1997 terus terjadi peningkatan begitu pun realisasi kumulatif nilai penjualan rumah yang dibangun oleh pengembang (Sulistiowati 2003:2). Kenyataan ini semakin mempertegas tingginya tingkat kebutuhan akan rumah, khususnya di Kabupaten Sleman. Meskipun demikian pemenuhan kebutuhan perumahan bukan tanpa kendala. Dampak buruk yang lazim terjadi antara lain menyangkut kualitas atau mutu barang, informasi yang tidak jelas bahkan menyesatkan, pemalsuan dan sebagainya (Sri Redjeki, 2001:32).

Pemasaran yang dilakukan *developer* juga sangat *tendensius*, sehingga tidak jarang informasi yang disampaikan itu ternyata tidak benar (Shofie, 2000:74), padahal konsumen sudah terlanjur menandatangani Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) dengan pengembang, atau bahkan sudah akad kredit dengan Bank pemberi kredit pemilikan rumah.

Menurut B.W./ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dalam Pasal 1313 ditentukan bahwa suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Selanjutnya Pasal 1457 B.W./ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menerangkan, bahwa jual beli adalah suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan.

Pemberian atas Hak Guna Bangunan menurut Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaya adalah :

1. “Hak yang diberikan di atas tanah negara atau tanah dengan Hak Pengelolaan, pendaftaran yang dilakukan bertujuan sebagai saat lahirnya Hak Guna Bangunan tersebut.
2. Hak yang diberikan atas bidang tanah yaitu Hak Milik, berdasarkan perjanjian dengan pemegang Hak Milik atas bidang tanah tersebut, pendaftaran yang dilakukan hanya ditujukan untuk mengikat pihak ketiga yang berada di luar perjanjian (rumusan Pasal 1315 jo Pasal 1340 B.W./Kitab Undang-Undang Hukum Perdata). Jadi dalam hal ini, saat lahirnya Hak Guna Bangunan adalah saat perjanjian ditandatangani oleh para pihak di hadapan pejabat yang berwenang” (Kartini Mulyadi dan Gunawan, 2005 : 205).

Dari rumusan tersebut dapat diketahui bahwa dalam hal pemberian Hak Guna Bangunan oleh negara atau yang bersifat publik, maka pendaftaran yang dilakukan adalah merupakan saat lahirnya Hak Guna Bangunan tersebut.

Jika pemberian Hak Guna Bangunan didasarkan pada perjanjian antara pihak pemegang Hak Milik atau bersifat privat, maka pendaftaran yang dilakukan adalah untuk kepentingan pihak ketiga. Dalam hal ini berarti, pemberian Hak Guna Bangunan di atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan, dalam Undang – Undang Pokok Agraria tidak jauh berbeda dari pemberian hak Numpang Karang (*recht van postal*) yang diatur dalam Pasal 711 jo B.W./ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menentukan : “Hak Numpang Karang adalah suatu hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan-bangunan dan penanaman di atas pekarangan orang lain”.

Dari rumusan tersebut dapat dilihat bahwa Undang-Undang secara tegas membedakan syarat peralihan Hak Guna Bangunan atas tanah negara dengan Hak Guna Bangunan yang diberikan di atas tanah Hak Pengelolaan

atau di atas tanah Hak Milik, karena pemberian tersebut lahir dari perjanjian. Sebagai konsekuensi dari sifat perjanjian itu sendiri menurut ketentuan Pasal 1315 dan Pasal 1340 B. W./ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata hanya berlaku di antara para pihak, yaitu pemegang Hak Milik dan pemegang Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik tersebut, setiap tindakan yang berhubungan dengan hak Guna Bangunan di atas bidang tanah tersebut, harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari pemegang Hak Milik atas bidang tanah tersebut, termasuk peralihannya, peralihan Hak Guna Bangunan ini pun wajib didaftarkan. Ketentuan mengenai pendaftaran peralihan Hak Guna Bangunan juga diatur dalam ketentuan yang sama seperti halnya peralihan Hak Milik dan Hak Guna Usaha, yaitu mulai dari Pasal 37 hingga Pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah ditentukan bahwa Pendaftaran Tanah bertujuan :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Dalam prakteknya Pendaftaran Peralihan dari Pemisahan Hak Guna Bangunan Induk ke Hak Guna Bangunan Perseorangan di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman oleh Pengembang perumahan (*developer*) masih banyak yang tidak sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, sehingga sering menimbulkan masalah seperti tidak sesuainya antara *site plane* dengan penerapan di lapangan.

### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah proses Pendaftaran Peralihan dari Pemisahan Hak Guna Bangunan induk ke Hak Guna Bangunan perseorangan telah sesuai dengan peraturan yang berlaku?
2. Hambatan-hambatan apa yang timbul dalam pendaftaran peralihan haknya dan bagaimana upaya pemecahannya?

### **C. Batasan Masalah**

Pada penelitian ini agar terarah, maka perlu adanya batasan masalah agar sesuai dengan tujuan penelitian khususnya membatasi pada ketentuan-ketentuan Pendaftaran Peralihan dari Pemisahan Hak Guna Bangunan Induk ke Hak Bangunan Perseorangan, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peralihan Hak Guna Bangunan yang dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan melalui lelang, hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) yang berwenang dalam konsepsi hukum adat adalah suatu perbuatan hukum yang bersifat terang dan tunai. Dengan terang dimaksud bahwa perbuatan hukum tersebut harus dibuat di hadapan pejabat yang berwenang untuk menyaksikan dilaksanakan atau dibuatnya perbuatan hukum tersebut. Tunai diartikan bahwa dengan selesainya perbuatan hukum di hadapan PPAT berarti pula selesainya tindakan hukum yang dilakukan dengan segala akibat hukumnya (Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaya 2007: 209). Ini berarti perbuatan hukum tersebut tidak dapat dibatalkan kembali, kecuali terdapat cacat cela secara substansi mengenai Hak Guna Bangunan yang dialihkan tersebut, atau cacat mengenai kecakapan dan kewenangan bertindak atas bidang tanah tersebut.

1. Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun (Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria)
2. Induk adalah yang menjadi bagian penyatu
3. Perseorangan adalah satu orang
4. Jual-beli adalah yang menjual melepaskan haknya dan yang membeli menerima haknya.



5. Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan (Pasal 1 ayat (2) Undang – Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman) Artinya : Pelaksanaan Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun yang menjadi bagian penyatu, ke satu orang dengan cara jual-beli kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan.

#### **D. Keaslian Penelitian**

Sepengetahuan peneliti, sebelum penelitian ini telah ada beberapa penelitian yang menyangkut mengenai tema perumahan namun dari sudut pandang yang berbeda salah satunya penelitian yang dilakukan Jefry Benhard pada tahun 2002 Program Pasca Sarjana, Magister Ilmu Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta. Penelitian tersebut mengambil studi di Perumahan Boko Permata Asri Prambanan Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang tujuannya untuk mengetahui apakah konsumen telah mendapat perlindungan hukum dalam pelaksanaan perjanjian jual-beli rumah. Kesimpulan dari penelitian tersebut masih banyak konsumen yang dirugikan oleh para pengembang perumahan. Letak kekhususan dalam penelitian ini untuk :

1. mengetahui dan mengevaluasi pelaksanaan proses Pendaftaran Peralihan dari pemisahan hak dari Hak Guna Bangunan Induk ke Hak Guna Bangunan Perseorangan menurut peraturan yang berlaku.
2. mengetahui dan mengevaluasi hambatan-hambatan yang timbul dalam pendaftaran peralihan haknya dan upaya pemecahannya.

#### **E. Manfaat Penelitian**

1. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu hukum lebih lanjut berdasarkan kaedah-kaedah ilmiah.
2. Secara Praktis
  - a. diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi para pejabat pemerintahan pusat dan daerah dalam mengambil kebijakan pembangunan bidang perumahan, sehingga konsumen lebih terlindungi hak-haknya.
  - b. studi ini juga diarahkan untuk memberikan masukan dan menambah koleksi bahan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Sleman di dalam menetapkan berbagai kebijakan daerah, khususnya di sektor perumahan. Peran Pemerintah Daerah yang semakin signifikan di era Otonomi ini harus mampu memberikan perlindungan hukum bagi konsumen di bidang perumahan melalui berbagai kebijakan maupun produk hukumnya Peraturan Daerah.

## **F. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang di capai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan mengevaluasi pelaksanaan proses Pendaftaran Peralihan dari pemisahan hak dari Hak Guna Bangunan Induk ke Hak Guna Bangunan Perseorangan menurut peraturan yang berlaku.
2. Untuk mengetahui dan mengevaluasi hambatan-hambatan yang timbul dalam pendaftaran peralihan haknya dan upaya pemecahannya.

