

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM PERTANAHAN DI INDONESIA

A. Tinjauan Umum Mengenai Tanah, Hak Penguasaan Atas Tanah, dan Hak Atas Tanah.

1. Pengertian Tanah dan Hak Penguasaan Atas Tanah.

Tanah dalam pandangan masyarakat Indonesia mempunyai fungsi dan peran yang teramat penting dalam kehidupan, karena tanah adalah sebagai sumber penghidupan dan juga sebagai sarana tempat tinggal.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Nomor 104 dan tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, yang lazim disebut dengan UUPA, yang mulai berlaku pada tanggal 24 September 1960, tanah diartikan sebagai bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Pokok Agraria bahwa dalam pengertian bumi meliputi permukaan bumi (yang disebut dengan tanah), tubuh bumi dibawahnya serta yang berada di bawah air. Dengan demikian pengertian tanah secara yuridis adalah permukaan bumi sebagaimana dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yaitu “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan di punyai oleh orang-orang, baik sendiri

maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Dalam hukum tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai hak penguasaan atas tanah. Pada dasarnya semua jenis penguasaan hak atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu atas tanah yang di haki. Maksudnya adalah bahwa sesuatu yang boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat merupakan isi hak penguasaan yang bersangkutan, dan yang menjadi kriteria untuk membedakan sesuatu hak penguasaan atas tanah dengan hak penguasaan yang lain.¹⁹

Dalam hukum tanah Nasional ada bermacam-macam hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan disusun dalam tata jenjang atau hirarki sebagai berikut :

a. Hak Bangsa Indonesia

Hak bangsa Indonesia sebagaimana yang disebut dalam Pasal 1 Undang-Undang Pokok Agraria adalah sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, mempunyai aspek perdata dan publik, yang meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Indonesia, dan merupakan tanah bersama yang bersifat abadi dan menjadi sumber bagi penguasaan hak-hak atas tanah yang lain. Pengaturan hak Bangsa Indonesia dimuat dalam Pasal 1

¹⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaan*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm.24.

ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa :

1. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia.
2. Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia yang merupakan kekayaan Nasional.
3. Hubungan Bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) Pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

b. Hak Menguasai dari Negara

Pengelolaan tanah diseluruh wilayah Indonesia tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia , oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dilimpahkan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia (Pasal 2 ayat (1) UUPA). Oleh karena itu timbullah Hak menguasai dari Negara yang merupakan pelaksana tugas kewenangan Bangsa Indonesia yang mengandung unsur hukum publik.

Pelaksanaan hak menguasai dari Negara dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum

adat sepanjang diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Negara tersebut dapat juga diberikan kepada Badan Otoritas, Perusahaan Negara dan Perusahaan Daerah dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan Hak Pengelolaan (HPL).²⁰

c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Hak Ulayat Masyarakat Hukum adat diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria, yang mengandung pernyataan pengakuan mengenai eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, maka hak ulayat itu dibiarkan tetap berlansung dan diatur oleh masyarakat hukum adat masing-masing. Yang dimaksud hak ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.²¹

d. Hak-Hak Perorangan Atas Tanah

Hak-hak perorangan atas tanah adalah hak yang keseluruhannya mempunyai aspek perdata(hubungan kepunyaan) yang memberikan kewenangan kepada pemegang hak nya untuk

²⁰ Ibid, hlm. 278

²¹ Ibid, hlm. 283

memakai atau menguasai, menggunakan, dan mengambil manfaat dari tanah yang di haki tersebut.

Hak-hak perorangan atas tanah terdiri dari :

1. Hak-hak atas tanah ada dua macam, yaitu :²²

a. Hak Atas Tanah Primer

Hak atas tanah yang bersifat primer adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara dan bersumber langsung pada hak Bangsa Indonesia, jenis hak atas tanahnya antara lain yaitu : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

b. Hak Atas Tanah Sekunder

Hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh pemilik tanah dan bersumber secara tidak langsung pada hak Bangsa Indonesia. Hak atas tanah yang sekunder disebut juga hak baru yang diberikan atas tanah hak milik dan selalu diperjanjikan antara pemilik tanah dan pemegang hak baru serta akan berlansung selama jangka waktu tertentu. Jenis hak atas tanah sekunder yaitu : Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Gadai Atas Tanah, dan Hak Menumpang.

²² Ibid, hlm. 235-236

2. Hak Atas Tanah Wakaf

Perwakafan tanah diatur dalam Pasal 49 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Khusus tentang wakaf telah diterbitkan peraturan tersendiri yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dengan Peraturan pelaksanaanya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

3. Hak Jaminan Atas Tanah

Hak jaminan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah Nasional adalah Hak Tanggungan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

2. Pengaturan Hak Atas Tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan adanya hak-hak atas tanah yaitu pada Pasal 4 ayat (1) dan (2), Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53.

Pasal 4 ayat (1) berbunyi “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang

dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Ayat (2) berbunyi “Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah tersebut dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.”

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 di atas ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1), meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yaitu Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak sewa tanah pertanian.

Hak atas tanah apapun, semuanya memberi kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah tertentu dalam rangka memenuhi suatu kebutuhan tertentu. Pada hakikatnya, pemakaian tanah itu hanya terbatas untuk 2(dua) tujuan, yaitu :

- a. Tanah untuk diusahakan. Misalnya tanah untuk usaha pertanian, perkebunan, perikanan(tambak), mungkin juga untuk peternakan.

- b. Tanah dipakai sebagai tempat membangun sesuatu. Seperti untuk membangun bangunan gedung, bangunan air, bangunan jalan, lapangan olahraga, pelabuhan, pariwisata, dan lain-lainnya.

Semua hak atas tanah itu adalah hak untuk memakai tanah, maka semuanya memang dapat dicakup dalam pengertian dan sebutan Hak Pakai. Tetapi mengingat bahwa dalam masyarakat modern peruntukan tanah itu bermacam-macam, maka untuk memudahkan pengenalannya, maka Hak Pakai untuk keperluan yang bermacam-macam itu masing-masing diberi nama sebutan yang berbeda, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.²³

3. Macam-Macam Hak Atas Tanah

a. Hak Milik

Hak milik ini sebelum berlakunya Hukum Agraria Nasional berasal dari hak *eigendom*, milik, jasan, hak atas druwe desa, hak atas druwe, *landerigenbezitrecht*, dan lainnya. Setelah lahirnya Hukum Agraria Nasional, menurut Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan : "Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6". Sedangkan Pasal 6 menyebutkan "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial".

²³ Ibid, hlm. 288

Hak milik adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan memberi kewenangan untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan selama waktu yang tidak terbatas, sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu. Hak milik merupakan salah satu bentuk hak pakai yang bersifat sangat khusus, serta memiliki hubungan antara pemegang hak dengan tanah yang dikuasainya, dan bukan hanya sekedar kewenangan untuk memakai tanah tersebut. Hak milik dapat beralih karena pewarisan maupun dipindahtangankan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Hak milik pada dasarnya hanya diperuntukkan bagi warga negara Indonesia yang berkewarganegaraan tunggal atau Badan Hukum Indonesia yang berkedudukan di Indonesia dan oleh hukum diperkenankan memiliki hak milik.

Hak milik adalah hak atas tanah yang “terkuat dan terpenuh”, pernyataan tersebut menunjukkan bahwa batas waktu penguasaan tanah atau masa berlakunya hak milik tidak terbatas serta lingkup penggunaannya tidak terbatas baik untuk tanah yang diusahakan maupun untuk membangun sesuatu di atasnya. Namun demikian bukan berarti hak tersebut bersifat mutlak. Menurut Hukum Agraria Nasional, hak milik bersifat sosial, dalam arti bahwa hak milik yang dipunyai oleh seseorang tidak boleh dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi, tetapi juga

untuk kepentingan masyarakat banyak. Hak milik harus mempunyai fungsi kemasyarakatan yang memberikan hak kepada pihak lain.

Dalam keadaan tertentu Hak Milik dapat dihapuskan, penghapusan ini menurut Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria dikarenakan :

1. Tanah nya jatuh pada Negara :
 - a. Karena kepentingan umum termasuk kepentingan Negara, Bangsa dan kepentingan bersama dari rakyat.
 - b. Karena penyerahan dan sukarela oleh pemiliknya.
 - c. Karena tanahnya diterlantarkan.
 - d. Karena orang yang kewarganegaraan Indonesianya telah habis, atau
 - e. Karena diserahkan kepada badan hukum yang tidak termasuk pengecualian di dalam undang-undang.
2. Tanahnya Musnah

Tanah dikatakan musnah apabila sama sekali tidak dapat dikuasai lagi secara fisik dan tidak pula dapat dipergunakan lagi, atau dikatakan hilang karena proses alamiah atau bencana alam, hingga karena secara fisik tidak dapat diketahui lagi wujudnya, oleh karena hal tersebut dengan sendirinya hak yang bersangkutan menjadi hapus.

Pemberian sifat terkuat dan terpenuh oleh Hukum Agraria Nasional terhadap Hak Milik atas tanah, dimaksudkan untuk membedakan dengan hak atas tanah lainnya yang dimiliki oleh individu. Dengan kata lain, hak milik merupakan hak yang paling kuat dan paling penuh diantara semua hak atas tanah yang diatur oleh Hukum Agraria Nasional, sehingga pemilik tanah mempunyai hak untuk mendapatkan kembali ditangan siapapun tanah itu berada.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha sebelum berlakunya Hukum Agraria Nasional bernama hak *Erpacht*, merupakan istilah dari hukum agraria barat yang diatur dalam Pasal 720 BW. Hak *Erpacht* adalah suatu hak kebendaan untuk mengenyam kenikmatan yang penuh atas benda yang tidak bergerak kepunyaan orang lain dengan kewajiban membayar *pacht* (*canon*) tiap tahunnya, sebagai pengakuan *eigendom* kepada empunya baik berupa uang maupun *in natura*.

Oleh Hukum Agraria Nasional, hak *Erpacht* atau Hak Guna Usaha dirumuskan pengertiannya sebagai suatu hak untuk menguasai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu 25 tahun atau 35 tahun untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama. Waktu itu dapat diperpanjang lagi untuk jangka waktu paling lama 25 tahun.

Hak semacam ini dipergunakan sebagai perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. Dan apabila syarat tersebut tidak dipenuhi lagi walaupun tenggang waktunya belum habis, maka pemegang hak nya itu sendiri dalam waktu 1 tahun harus segera melepaskan dan mengalihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila dalam waktu tersebut tidak dilepaskan dan tidak dialihkan hak nya oleh pemegang hak nya maka hak tersebut dengan sendirinya hapus demi hukum.²⁴

Dengan demikian, penggunaan tanah dengan status Hak Guna Usaha berbeda dengan penggunaan tanah dengan Hak Milik, dimana penggunaanya terbatas hanya untuk usaha pertanian, perkebunan, dan peternakan. Pemegang hak juga diperkenankan untuk mendirikan bangunan diatasnya yang berhubungan dengan usahanya tanpa memerlukan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai secara terpisah. Menurut Pasal 30 ayat (1) UUPA jo. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, Hak Guna Usaha dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia, Badan Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dan dapat hapus karena dilepaskan oleh pemegang haknya, dicabut untuk kepentingan umum, diterlantarkan, dan tanahnya musnah.

²⁴ R. Rustandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, NU Masa Baru Bandung, 1962 .hlm.48

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan dahulu sebelum diatur dalam Hukum Agraria Nasional disebut sebagai hak *Opstal*, yang dalam Hukum Agraria Barat dan pengaturannya diatur dalam Pasal 711 BW, berarti Hak Menumpang Karang, yaitu suatu hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan dan penanaman di atas pekarangan orang lain. Setelah Hukum Agraria Nasional berlaku, hak menumpang karang dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan. Dalam pasal 35 Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa

1. Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun
2. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunan jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun
3. Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Subjek pemegang Hak Guna Bangunan menurut Pasal 36 ayat (1), maka yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan adalah :

1. Warga Negara Indonesia;

2. Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Peralihan Hak Guna Bangunan terjadi karena jual beli, tukar menukar, penyertaan dalam modal, Hibah, dan pewarisan.

Hapusnya Hak Guna Bangunan dalam Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menyebutkan karena :

1. Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya;
2. Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang Pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktu berakhir karena :
 - a. Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban memegang hak, dan atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan mengenai kewajiban pemegang Hak Guna Bangunan; atau
 - b. Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Guna Bangunan dengan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan; atau

- c. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- 3. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
- 4. Dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya;
- 5. Diterlantarkan;
- 6. Tanahnya musnah;
- 7. Pemegang Hak Guna Bangunan yang tidak lagi memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Bangunan, dan dalam 1 tahun tidak mengakhiri penguasaan Hak Guna Bangunan, maka dalam Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menyebutkan bahwa :

“apabila Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan atau atas tanah Hak Milik hapus sebagaimana dimaksud Pasal 35, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib menyerahkan tanahnya kepada pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik dan memenuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau perjanjian memberikan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik”.

Dalam penjelasan Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 disebutkan bahwa penyelesaian penguasaan bekas Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan dan atas tanah Hak Milik sesudah Hak Guna Bangunan itu hapus dilaksanakan sesuai perjanjian

penggunaan tanah Hak Pengelolaan antara pemegang Hak Pengelolaan dan pemegang Hak Guna Bangunan atau perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Milik dan pemegang Hak Guna Bangunan.

d. Hak Pakai

Hak Pakai adalah suatu hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan di dalam keputusan perjanjian dengan pemilik tanahnya. Hak ini berlaku di dalam jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Pasal 39, subjek Hak Pakai atau yang dapat mempunyai Hak Pakai adalah :

1. Warga Negara Indonesia;
2. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
3. Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah;
4. Badan-badan keagamaan dan sosial;
5. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
6. Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia; dan
7. Perwakilan Negara Asing dan Perwakilan Badan Internasional.

B. Tinjauan Umum Terkait Pengaturan Hak Ulayat Dalam Hukum Tanah Nasioanal.

1. Pengertian Hak Ulayat, Subyek dan Obyek Hak Ulayat.

Pengertian terhadap istilah Hak Ulayat ditegaskan oleh G. Kertasapoetra dan kawan-kawan dalam bukunya *Hukum Tanah, Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, menyatakan bahwa :

“ Hak Ulayat merupakan hak tertinggi atas tanah yang dimiliki oleh sesuatu persekutuan hukum (desa, suku) untuk menjamin ketertiban pemanfaatan/pendayagunaan tanah. Hak Ulayat adalah suatu hak yang dimiliki oleh suatu persekutuan hukum (desa, suku), dimana para warga msyarakat (persekutuan hukum) tersebut mempunyai hak untuk menguasai tanah, yang pelaksanaannya diatur oleh ketua persekutuan (kepala suku/kepala desa yang bersangkutan).”²⁵

Hak Ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, yang sebagaimana telah diuraikan di atas merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa (*Lebensraum*). Kewenangan dan kewajiban tersebut masuk ke dalam bidang hukum perdata, dan ada pula yang masuk dalam bidang hukum publik. Kewenangan dan kewajiban dalam bidang hukum perdata berhubungan dengan hak bersama kepunyaan atas tanah tersebut. Sedangkan dalam hukum publik, berupa tugas kewenangan untuk

²⁵ G. Kertasapoetra, dkk, *Hukum Tanah, Jaminan Undang-Undang Pokok Agraria Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Bina Aksara, Jakarta, 1985. hlm.88

mengelola, mengatur dan pemimpin peruntukkan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharaannya ada pada Kepala Adat/ Tertua Adat.

Konsepsi Hak Ulayat menurut hukum adat terdapat nilai-nilai *Komunalistik-Religius Magis* yang memberi peluang penguasaan tanah secara individual, serta hak-hak yang bersifat pribadi, namun demikian hak ulayat bukan hak orang-seorang. Sehingga dapat dikatakan Hak Ulayat bersifat Komunalistik karena hak itu merupakan hak bersama anggota masyarakat hukum adat atas tanah yang bersangkutan.

Sifat *Magis-religius* menunjuk kepada Hak Ulayat tersebut merupakan tanah milik bersama, yang diyakini sebagai sesuatu yang memiliki sifat gaib yang merupakan peninggalan nenek moyang dan para leluhur pada kelompok masyarakat adat itu sebagai unsur terpenting bagi kehidupan dan penghidupan mereka sepanjang masa dan sepanjang kehidupan itu berlansung.

Jika dilihat dari sistem hukum tanah adat tersebut, maka hak ulayat dapat mempunyai kekuatan berlaku ke dalam dan berlaku ke luar.²⁶ Ke dalam berhubungan dengan para warganya, sedang kekuatan berlaku keluar dalam hubungannya dengan bukan anggota masyarakat hukum adatnya, yang disebut “*orang asing atau orang luar*”. Kewajiban utama penguasa adat yang bersumber pada hak ulayat ialah memelihara kesejahteraan dan kepentingan anggota-anggota masyarakat hukumnya, menjaga jangan sampai timbul perselisihan mengenai penguasaan dan

²⁶ Ibid, hlm.190

pemakaian tanah dan kalau terjadi sengketa ia wajib menyelesaikannya. Sedangkan untuk hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku keluar, hak ulayat dipertahankan dan dilaksanakan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Orang-orang asing artinya orang-orang yang bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan yang bermaksud mengambil hasil hutan, berburu atau membuka tanah, dilarang masuk lingkaran tanah wilayah suatu masyarakat hukum adat tanpa izin penguasa adatnya.

Subyek hak ulayat adalah masyarakat persekutuan adat dalam keseluruhannya, yakni seluruh nusantara ini, masyarakat menguasai hak ulayat tidak boleh ditangan oknum pribadi tetapi harus ditangan masyarakat.²⁷

Obyek hak ulayat meliputi tanah (daratan), air, tumbuh-tumbuhan (kekayaan alam) yang terkandung di dalamnya dan binatang liar yang hidup bebas dalam hutan.²⁸ Dengan demikian hak ulayat menunjukkan hubungan hukum antara masyarakat hukum (subyek hukum) dan tanah/wilayah tertentu (obyek hukum).²⁹

Isi Hak Ulayat adalah :

²⁷ Sumardi Basuki, *Diklat Kuliah Asistensi, Hukum Agraria*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1977

²⁸ Bushar Muhammad, *Pokok-Pokok Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.hlm.109

²⁹ Maria S.W Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, 2001.hlm.56

- a. Kebebasan dari anggota masyarakat desa untuk menikmati tanah hak ulayat itu, misalnya berbumi, mengambil kayu atau buah-buahan yang tumbuh di tanah tersebut
- b. Orang asing dilarang menguasai atau menikmati tanah ulayat kecuali setelah mendapatkan izin dari ketua adat, desa dan membayar uang pengakuan.

Wilayah kekuasaan persekutuan adalah merupakan milik persekutuan yang pada dasarnya bersifat tetap namun dalam kenyataannya terdapat pengecualian-pengecualian. Pengecualian ini berkaitan dengan kekuatan hak ulayat yang berlaku keluar.

Hak ulayat meliputi semua tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, baik yang sudah di haki oleh seseorang maupun yang belum. Dalam lingkungan hak ulayat tidak ada tanah sebagai "*res nullius*". Umumnya batas wilayah hak ulayat masyarakat hukum adat teritorial tidak dapat ditentukan secara pasti. Masyarakat hukum adatlah sebagai penjelmaan dari seluruh anggotanya, yang mempunyai hak ulayat, bukan orang seorang.

Masing-masing itu menurut hukum adat mempunyai hukumnya yang khusus. Tanah yang diusahakannya itu dapat dikuasainya dengan hak pakai, tetapi ada juga masyarakat hukum adat yang memungkinkan tanah yang dibuka tersebut dipunyai dengan hak milik. Hal itu tergantung pada kenyataan apakah tanah dikuasai dan diusahakannya secara terus menerus atau hanya sementara saja.

Jika seseorang individu warga persekutuan dengan izin kepala adat atau kepala desa membuka tanah persekutuan maka dengan menggarap tanah itu terjadi hubungan hukum dan sekaligus juga terjadi hubungan *religius-magis* antara individu warga persekutuan dengan tanah yang dimaksud. Perbuatan hukum ini jelas menimbulkan hak bagi warga yang menggarap tanah atau kemudian hak wewenang atas tanah yang bersangkutan.

2. Tejadinya Hak Ulayat

Pada asal mulanya hak ulayat dijumpai hampir diseluruh wilayah Indonesia. Hak Ulayat dapat dikatakan sebagai hubungan hukum konkrit dan hubungan hukum yang pada asal mulanya diciptakan oleh nenek moyang atau sesuatu kekuatan gaib, pada waktu meninggalkan atau menganugrahkan tanah yang bersangkutan kepada orang-orang yang merupakan kelompok tertentu. Hak ulayat sebagai lembaga hukum sudah ada sebelumnya, karena masyarakat adat yang bersangkutan bukan satu-satunya yang memiliki hak ulayat. Selain diperoleh dari nenek moyang bagi suatu masyarakat hukum adat tertentu, hak ulayat juga bisa tercipta atau terjadi karena pemisahan dari masyarakat hukum adat induknya, menjadi masyarakat hukum adat yang baru dan mandiri, dengan sebagian wilayah induknya sebagai tanah ulayatnya.

Tetapi dengan bertambah menjadi kuatnya hak-hak pribadi para warga masyarakat-masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas

bagian-bagian tanah ulayat yang dikuasainya, juga karena pengaruh faktor-faktor eksternal, secara alamiah kekuatan hak ulayat pada masyarakat hukum adat semakin melemah, hingga pada akhirnya tidak tampak lagi keberadaannya.

Sehubungan dengan itu dewasa ini pada kenyataannya keadaan dan perkembangan hak ulayat itu sangat beragam. Tidak dapat dikatakan secara umum, bahwa disuatu daerah hak ulayat masyarakat hukum adatnya masih ada atau sudah tidak ada lagi ataupun tidak pernah ada sama sekali. Namun demikian bahwa hak ulayat yang sudah tidak ada lagi akan dihidupkan kembali, juga tidak akan dapat diciptakan hak ulayat baru yang sebelumnya tidak pernah ada.

3. Hak Ulayat Dalam Undang-Undang Pokok Agraria

Hak ulayat aturannya terdapat di dalam hukum adat. Hal ini karena penyelenggaraan dan pengelolaan hak ulayat sesuai dengan hukum adat dari masing-masing daerah dimana hak ulayat itu berada. Hal ini kemudian menyebabkan hak ulayat antara daerah yang satu dengan daerah yang lain pengaturannya berbeda-beda. Keadaan ini kemudian melahirkan keragaman dalam hukum adat yang secara tidak langsung berpengaruh pula bagi hukum pertanahan, karena hak ulayat merupakan hak penguasaan atas tanah hak milik adat. Namun seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan disegala bidang termasuk bidang pertanahan maka kemudian lahirlah suatu produk hukum yang dipandang dapat mengakomodir keragaman-keragaman mengenai

hukum pertanahan dalam negara kita sehingga unifikasi hukum sebagai salah satu tujuan dikeluarkan produk hukum ini dapat terwujud. Produk hukum itu adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria bukan berarti meniadakan keragaman yang ada dalam hukum adat khususnya mengenai tanah, tetapi lebih mengatur ketentuan yang berlaku umum bagi seluruh warga negara mengenai hukum pertanahan Indonesia. Sehingga untuk hukum adat pengaturannya diserahkan pada peraturan hukum yang berlaku didaerahnya masing-masing dengan catatan tidak bertentangan dengan hukum nasional dan kepentingan nasional serta tata peraturan yang lebih tinggi. Salah satunya pengaturan mengenai hak ulayat. Walaupun tidak semua daerah atau wilayah di Indonesia yang masih mengakui keberadaan hak ulayat bukan berarti hak ulayat tidak diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria sebagai hukum nasional. Hal ini karena sebagian besar materi yang ada dalam Undang-Undang Pokok Agraria diadopsi dari hukum adat.

Pengaturan hak ulayat dalam Undang-Undang Pokok Agraria terdapat dalam Pasal 3 yaitu pengakuan mengenai keberadaan (eksistensi) dan pelaksanaannya. Eksistensi/keberadaan hak ulayat ini menunjukkan bahwa hak ulayat mendapat tempat dan pengakuan sepanjang menurut kenyataan masih ada. Pada aspek pelaksanaannya, maka implementasinya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan

nasional bangsa dan negara serta peraturan perundang-undangan lainnya yang tingkatannya lebih tinggi. Dalam hal ini kepentingan suatu masyarakat adat harus tunduk pada kepentingan umum, bangsa dan negara yang lebih tinggi dan luas. Oleh sebab itu tidak dapat dibenarkan jika dalam suasana berbangsa dan bernegara sekarang ini ada suatu masyarakat hukum adat yang masih mempertahankan isi pelaksanaan hak ulayat secara mutlak.

Lebih lanjut, pengaturan mengenai hak ulayat diserahkan kepada peraturan daerah masing-masing dimana hak ulayat itu berada. Realisasi dari pengaturan tersebut dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang dipergunakan sebagai pedoman dalam daerah melaksanakan urusan pertanahan khususnya dalam hubungan dengan masalah hak ulayat masyarakat adat yang nyata-nyata masih ada didaerah yang bersangkutan. Peraturan ini memuat kebijaksanaan yang memperjelas prinsip pengakuan terhadap hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria. Kebijakan tersebut meliputi :³⁰

a. Penyamaan persepsi mengenai hak ulayat;

³⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 2004.hlm.57

- b. Kriteria dan penentuan masih adanya hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat hukum adat;
- c. Kewenangan masyarakat hukum adat terhadap tanah ulayatnya.

Masih adanya hak ulayat masyarakat hukum adat disuatu daerah hanya dapat diketahui dan dipastikan dari hasil tinjauan dan penelitian setempat berdasarkan kenyataan, bahwa :³¹

- a. Masih adanya suatu kelompok orang sebagai warga suatu persekutuan hukum adat tertentu, yang merupakan suatu masyarakat hukum adat;
- b. Masih adanya wilayah yang merupakan tanah ulayat masyarakat hukum adat tersebut, yang didasari sebagai tanah kepunyaan bersama para warganya;
- c. Masih adanya penguasa adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, melakukan kegiatan sehari-hari sebagai pelaksana hak ulayat.

Ketiga unsur tersebut pada kenyataannya masih ada secara komulatif. Penelitian mengenai unsur hak ulayat di atas akan ditugaskan kepada Pemerintah Kabupaten, yang dalam pelaksanaannya mengikutsertakan para pakar hukum adat dan para tetua adat setempat.

Hal lain yang diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMNA/Ka.BPN) Nomor 5

³¹ Maria S.W Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, 2005.hlm. 68

Tahun 1999 antara lain Pasal 2 ayat (1) mengatur tentang pelaksanaan hak ulayat sepanjang pada kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat menurut ketentuan hukum adat setempat. Namun dalam Pasal 3 terdapat pengecualiannya yaitu pelaksanaan hak ulayat tersebut tidak dapat dilakukan lagi terhadap bidang-bidang tanah yang pada saat ditetapkannya Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud Pasal 6 :

1. Tanah tersebut telah dipunyai oleh perseorangan atau Badan Hukum dengan suatu hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria.
2. Tanah tersebut merupakan bidang-bidang tanah yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai ketentuan dan tata cara yang berlaku.

Di dalam Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa :

1. Penguasaan bidang-bidang tanah yang termasuk tanah hak ulayat oleh perseorangan dan badan hukum dapat dilakukan :
 - a. Oleh warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak penguasaan menurut ketentuan hukum adat yang berlaku, yang apabila dikehendaki oleh pemegang haknya dapat didaftarkan sebagai hak atas tanah yang sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria.
 - b. Oleh instansi pemerintah atau perseorangan bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak atas tanah menurut ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria berdasarkan pemberian hak dari negara setelah tanah tersebut dilepaskan oleh masyarakat hukum adat itu atau oleh warganya sesuai ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku.
2. Pelepasan tanah ulayat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b untuk keperluan pertanian dan keperluan lain yang memerlukan Hak Guna Usaha atau Hak Pakai, dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat dengan penyerahan penggunaan tanah untuk jangka waktu tertentu, sehingga sesudah jangka waktu itu habis, atau sesudah tanah tersebut tidak dipergunakan lagi atau diterlantarkan sehingga Hak Guna Usaha atau Hak Pakai yang bersangkutan hapus, maka penggunaan selanjutnya harus dilakukan berdasarkan persetujuan baru dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan

sepanjang hak ulayat masyarakat hukum adat itu masih ada sesuai ketentuan Pasal 2.

3. Dalam hal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Hak Guna Usaha atau Hak Pakai yang diberikan oleh negara dan perpanjangan serta pembaharuannya tidak boleh melebihi jangka waktu penggunaan tanah yang diperoleh dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

C. Hak Ulayat Dalam Masyarakat Hukum Adat

1. Masyarakat Hukum Adat

Menurut R. Soepomo dalam bukunya yang berjudul Bab-bab tentang hukum adat dikatakan :

“ Hukum adat adalah hukum *non statutair* yang sebagian besar adalah hukum kebiasaan dan sebagian kecil adalah hukum islam (agama)”. Hukum adat itupun melingkupi hukum yang berdasarkan keputusan hakim, yang berisi asas-asas hukum dalam lingkungan dimana ia memutuskan perkara. Hukum adat berurat akar pada kebudayaan Nasional. Hukum adat adalah hukum yang hidup karena ia menjelmakan perasaan hukum yang nyata dari rakyat.

Sedangkan pengertian hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.³²

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa ciri pokok dari masyarakat hukum adat yaitu adanya kelompok manusia yang mempunyai batas wilayah tertentu dan kewenangan tertentu serta

³² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Pasal 1 PMNA/Ka.BPN No.5 tahun 1999 ayat 3, Djambatan, Jakarta, 2000

memiliki norma-norma atau aturan-aturan yang dipenuhi oleh kelompok manusia dalam wilayah tersebut.

Selanjutnya Ter Haar mengatakan bahwa masyarakat hukum terdiri dari faktor teritorial (daerah) dan genealogis (keturunan).³³

Masyarakat hukum adat teritorial adalah masyarakat hukum berdasar lingkungan daerah, keanggotaan persekutuan seseorang tergantung pada tempat tinggalnya, apakah di dalam lingkungan daerah persekutuan atau tidak. Sedangkan masyarakat hukum berdasarkan genealogis adalah persekutuan masyarakat hukum berdasarkan suatu keturunan (keluarga). Keanggotaan persekutuan seseorang bergantung pada apakah seseorang itu masuk dalam satu keturunan yang sama atau tidak.

Terdapat 3 (tiga) jenis sistem kekeluargaan yang ada dalam masyarakat hukum adat Indonesia :

- a. Sistem *Partilineal*, yaitu suatu masyarakat hukum dimana anggotanya menarik garis keturunan ke atas melalui bapak. Bapak dari bapak terus ke atas sehingga dijumpai seorang laki-laki sebagai moyangnya.
- b. Sistem *Matrilineal*, yaitu suatu sistem dimana masyarakat tersebut menarik garis keturunan ke atas melalui garis ibu, ibu dari ibu,

³³ Ter Haar, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, 1979. hlm. 8

terus ke atas sehingga dijumpai seorang perempuan sebagai moyangnya.

- c. Sistem *Parental* dan *Billateral*, adalah masyarakat hukum dimana para anggotanya menarik garis keturunan ke atas melalui garis bapak dan garis ibu, sehingga dijumpai seorang laki-laki dan seorang wanita sebagai moyangnya.³⁴

2. Konsepsi dan Sistem Penguasaan Hak-Hak atas Tanah Masyarakat Hukum Adat

Sistem hukum adat bersendikan pada dasar-dasar alam pikiran bangsa Indonesia yang tidak sama dengan alam pikiran yang menguasai sistem hukum barat. Untuk dapat sadar akan sistem hukum adat, maka orang harus menyelami dasar-dasar pikiran yang hidup di dalam masyarakat Indonesia.

Dalam hukum adat hak penguasaan atas tanah yang tertinggi adalah hak ulayat, sebagai tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, yang mengandung dua unsur yang beraspek hukum keperdataan dan hukum publik. Subyek hak ulayat adalah masyarakat hukum adat, baik *territorial*, *genealogik*, maupun *genealogis territorial* sebagai bentuk bersama para warganya.

Kewenangan untuk mengatur hak ulayat dalam aspek hukum publik ada pada hak Kepala Adat dan Tetua Adat, sebagai

³⁴ I.G.N Sugangga, *Hukum Adat Khusus, Hukum Adat Waris Pada Masyarakat Hukum Adat Yang Bersistem Patrilineal Di Indonesia*, Semarang, 1998. hlm. 17-18

petugas masyarakat hukum adat yang berwenang mengelola, mengatur dan memimpin peruntukkan, penggunaan dan pemeliharaan tanah bersama tersebut.

3. Hubungan Hak Ulayat dengan Hak-Hak Perseorangan

Antara hak ulayat dengan hak perseorangan selalu ada pengaruh timbal balik. Makin banyak usaha yang dilakukan seseorang atas suatu bidang tanah, makin eratlah hubungannya dengan tanah yang bersangkutan dan makin kuat pula haknya atas tanah tersebut. Dalam hal yang demikian, kekuatan hak ulayat terhadap tanah itu menjadi berkurang. Tetapi menurut hukumnya yang asli, bagaimanapun juga kuatnya, hak perseorangan atas tanah itu tetap terikat oleh hak ulayat. Oleh karena itu di banyak daerah hak-hak perseorangan sudah sedemikian kuatnya, hingga kekuatan hak ulayat menurut kenyataannya sudah hilang atau hampir-hampir tak terasa lagi. Akan tetapi, hak ulayat akan kuat sewaktu-waktu hubungan orang atau perseorangan dengan tanahnya menjadi kendor, misalnya tidak diusahakan lagi atau dibiarkan saja terlantar, hak ulayat menjadi kuat kembali, hingga tanahnya kembali dalam kekuasaan penuh masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Kalau sebidang tanah tidak diusahakan lagi hingga kembali menjadi hutan sehingga tumbuh belukar di atasnya, hal itu bisa mengakibatkan hilangnya hak atas tanah yang bersangkutan. Tanah tersebut kemudian boleh diusahakan oleh anggota masyarakat lainnya.

Teranglah bahwa hukum adat mengenal isi, pengertian dan fungsi sosial dari hak-hak atas tanah. Dalam konsepsi hukum adat hak ini yang merupakan perwujudan dari “unsur kebersamaan”. Para warga masyarakat diberi kemungkinan untuk membuka, menguasai dan menghaki tanah bukan sekedar untuk dipunyai, melainkan dengan tujuan untuk diusahakan bagi pemenuhan kebutuhan mereka masing-masing, ini bertentangan dengan fungsi sosialnya kalau tanah yang mestinya diusahakan dibiarkan dalam keadaan terlanta. Hak atas tanah menurut hukum adat tidak hanya memberi wewenang, tetapi juga meletakkan kewajiban kepada yang empunya untuk mengusahakan tanah. Demikian sifat asli dari hak perseorangan atas tanah menurut konsepsi hukum adat.

Dengan bertambah kuatnya penguasaan bagian-bagian tanah bersama tersebut oleh para warganya, secara alamiah kekuatan hak ulayat masyarakat hukum adat yang bersangkutan tambah lama menjadi tambah melemah, hingga akhirnya menjadi tidak tampak lagi keberadaannya. Oleh karena itu pada kenyataan perkembangannya sudah sangat beragam, maka tidak mungkin dikatakan secara umum, bahwa di suatu daerah hak ulayat masyarakat-masyarakat hukum adatnya masih ada atau tidak ada lagi maupun tidak pernah ada sama sekali. Undang-Undang Pokok Agraria dan Hukum Tanah Nasional tidak menghapus hak ulayat tetapi juga tidak akan mengaturnya. Mengatur hak ulayat dapat berakibat melanggengkan atau

melestarikan eksistensinya. Padahal perkembangan masyarakat menunjukkan kecenderungan akan hapusnya hak ulayat tersebut melalui proses alamiah. Yaitu dengan menjadi kuatnya hak-hak perorangan dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

D. Tinjauan Umum tentang Hak Guna Bangunan

1. Pengertian Hak Guna Bangunan

Pengaturan Hak Guna Bangunan dalam Undang-Undang Pokok Agraria adalah dalam Pasal 35 sampai Pasal 40. Dalam Pasal 35 ayat (1) menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Selain itu hak guna bangunan juga diatur dalam Pasal 19 sampai Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

Hak Guna Bangunan merupakan hak atas tanah yang khusus diperuntukkan guna mendirikan bangunan di atasnya, tidak bisa difungsikan untuk kepentingan yang lain.

2. Sifat Hak Guna Bangunan

Sifat-sifat yang dimiliki oleh Hak Guna Bangunan adalah sebagai berikut :

- a. Jangka waktunya terbatas, maksimal 30 tahun bisa diperpanjang maksimal 20 tahun. Apabila jangka waktu termasuk perpanjangan sudah habis dan yang bersangkutan masih menghendaki tanah tersebut, maka harus mengajukan permohonan baru.

- b. Hak Guna Bangunan dapat dibebani dengan Hak Tanggungan, tetapi tidak bisa dibebani dengan Hak Atas Tanah yang lain.

3. Ciri-Ciri Hak Guna Bangunan

Adapun yang menjadi ciri-ciri Hak Guna Bangunan antara lain :

- a. Hak Guna Bangunan tergolong hak yang kuat, tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan dari pihak lain, sehingga hak guna bangunan harus didaftarkan
- b. Jangka waktunya terbatas, suatu saat pasti berakhir
- c. Dapat dijadikan jaminan utang dengan hak tanggungan
- d. Dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain dengan jual beli, tukar menukar, hibah dan pewarisan
- e. Dapat dilepaskan hingga menjadi tanah Negara
- f. Hanya dapat diberikan untuk keperluan pembangunan bangunan-bangunan.

4. Subyek Hak Guna Bangunan

Menurut Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang dapat memegang hak guna bangunan ialah :

- a. Warga Negara Indonesia

Hanya WNI saja yang dapat memiliki hak guna bangunan. Orang asing tidak dapat mempunyai hak guna bangunan

- b. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Badan Hukum yang mempunyai hak guna bangunan hanya badan-badan yang sama seperti ketentuan tentang badan hukum yang menjadi subyek hukum hak milik.

Dalam Pasal 36 ayat (2), orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat, dalam jangka satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu pada pihak lain yang memenuhi syarat. Hal ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna bangunan yang tidak memenuhi syarat. Jika hak guna bangunan tersebut tidak dilepaskan atau dialihkan dalam waktu satu tahun, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan hak-hak pihak lain akan diindahkan.

5. Terjadinya Hak Guna Bangunan

Menurut Pasal 37 Undang-Undang Pokok Agraria, hak guna bangunan terjadi :

- a. Mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, karena penetapan pemerintah.
- b. Mengenai tanah milik, karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan.

6. Peralihan Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Beralih atau dialihkan artinya bahwa hak guna bangunan itu dapat

berpindah, berganti atau dipindahkan kepada pihak lain. Peralihan tersebut dapat terjadi karena :

- a. Jual beli;
- b. Tukar menukar;
- c. Penyertaan dalam modal;
- d. Hibah; dan
- e. Pewarisan.

7. Hapusnya Hak Guna Bangunan

Diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang Pokok Agraria dan dipertegas dalam Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pengelolaan. Bahwa hapusnya hak guna bangunan karena :

- a. Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya.
- b. Dibatalkannya oleh pejabat yang berwenang, pemegang hak pengelolaan atau pemegang hak milik sebelum jangka waktunya berakhir karena :
 - 1. Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak; atau
 - 2. Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian hak guna bangunan dan pemegang hak milik atau perjanjian penggunaan tanah pengelolaan; atau

3. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- c. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang hak sebelum jangka waktu berakhir;
- d. Dicabut berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961;
- e. Diterlantarkan;
- f. Tanahnya musnah;
- g. Ketentuan Pasal 20 ayat (2).

E. Tinjauan Umum tentang Izin Mendirikan Bangunan

1. Pengertian Izin Mendirikan Bangunan

Bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau diletakkan secara tetap pada tanah dan/atau perairan pedalaman dan/atau laut. Sedangkan pengertian mendirikan bangunan atau membangun adalah setiap kegiatan mendirikan, membangun, memperbaharui, mengganti seluruh atau sebagian dan memperluas bangunan gedung atau bangunan lain bukan gedung.

Izin Mendirikan Bangunan (IMB) adalah izin yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada pemilik bangunan untuk membangun baru, merubah, memperluas, mengurangi dan/atau merawat bangunan gedung yang sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku.

Izin Mendirikan Bangunan merupakan hal yang sangat penting untuk menciptakan tata kehidupan masyarakat yang aman dan

tertib melalui perwujudan pemanfaatan lahan yang serasi dan seimbang dengan kebutuhan dan kemampuan daya dukung lingkungan dan perkembangan daerah dalam rangka mewujudkan kelestarian lingkungan hidup.

Izin Mendirikan Bangunan pada umumnya dibagi menjadi 5 (lima) jenis yaitu :

- a. IMB, apabila rencana bangunan dinilai telah sesuai dengan ketentuan teknis dan tata kota;
- b. IMB bersyarat, apabila rencana bangunan dinilai masih perlu adanya penyesuaian teknis;
- c. IMB bersyarat sementara, apabila rencana bangunan terletak di daerah perbaikan kampung dan/atau dibuat dari bahan / material dengan tingkat permanensi sementara;
- d. IMB bersyarat sementara berjangka, apabila rencana bangunan berdasarkan penilaian teknis dan planologis hanya diberikan untuk digunakan dalam jangka waktu terbatas;
- e. Izin khusus/ keterangan membangun.

2. Tujuan dan Manfaat Izin Mendirikan Bangunan

Tujuan dari IMB adalah agar bangunan yang didirikan oleh masyarakat dapat tertata dengan baik dan memenuhi persyaratan, layak digunakan dan tidak merusak lingkungan. Upaya mewujudkan program pembangunan atau pengembangan kota serta manfaat ruang

kota secara optimal, seimbang dan serasi agar tercipta kondisi daerah yang tertib dan teratur sesuai dengan perda yang berlaku tentang IMB.

Manfaat IMB bagi masyarakat adalah :

- a. Bangunan yang memiliki IMB dapat meningkatkan nilai ekonomis bangunan
- b. Bangunan dapat dijadikan sebagai jaminan
- c. Dari aspek legalitas mendapat perlindungan hukum yang berarti pemerintah akan membayar ganti rugi apabila bangunan beralih fungsi menjadi fasilitas umum atau bangunan terkena pelebaran jalan
- d. Dengan pembayaran retribusi pembuatan IMB berarti telah ikut menyumbang dalam pendapatan asli daerah
- e. Daerah yang ditinggal menjadi tertata dengan baik dan teratur karena bangunan dibuat sesuai dengan lokasi peruntukannya.

3. Istilah-Istilah dalam Izin Mendirikan Bangunan

- a. IMB adalah perizinan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada pemilik bangunan gedung untuk membangun baru, mengubah, memperluas, dan/atau mengurangi bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administratif dan teknis yang berlaku.
- b. Garis sepadan, adalah garis yang membatasi jarak bebas minimum dari bidang terluar suatu masa bangunan terhadap batas lahan yang dikuasai, antar masa bangunan lainnya, batas tepi sungai, jalan

kereta api, rencana saluran dan/atau jaringan listrik tegangan tinggi.

- c. Koefisiensi dasar bangunan, yaitu angka perbandingan jumlah luas lantai dasar terhadap luas tanah perpetakanyang sesuai dengan rencana kota.
- d. Koefisiensi lantai bangunan, yaitu angka perbandingan jumlah luas seluruh lantai terhadap luas tanah perpetakan.
- e. Keadaan bangunan gedung, adalah keadaan bangunan yang memenuhi persyaratan keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan bangunan sesuai fungsi yang telah ditetapkan.

4. Kewenangan Pengaturan

Terdapat beberapa landasan hukum yang memberikan kewenangan terhadap pemerintah daerah akan pelaksanaan pengaturan izin mendirikan bangunan, yaitu :

- a. Pasal 12 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang pemerintah daerah yang menyatakan kewenangan pemerintah daerah yaitu meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan koperasi dan tenaga kerja. Peraturan ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah mempunyai kewenangan dalam menata bidang pertanahan.

b. Pasal 2 ayat (3) angka 14 dan 15 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Provinsi sebagai daerah otonom, yang berbunyi :

1) Angka 14 bidang pertanahan

- a) Penetapan persyaratan pemberian hak-hak atas tanah
- b) Penetapan persyaratan *land reform*
- c) Penetapan standar administrasi pertanahan
- d) Penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan
- e) Penetapan kerangka dasar Kadastral Nasional dan pelaksanaan pengukuran kerangka dasar Kadastral Nasional orde I dan II.

2) Angka 15

- a) Penetapan pedoman perencanaan dan pengembangan pembangunan perumahan dan pemukiman
- b) Penetapan pedoman konservasi arsitektur bangunan dan pelestarian bangunan bersejarah
- c) Penetapan pedoman pengawasan dan pengendalian pembangunan perumahan dan pemukiman
- d) Penetapan pedoman teknis pengelolaan gedung dan rumah negara.

Peraturan Pemerintah di atas mempertegas dari aturan sebelumnya yakni disamping pemerintah daerah mempunyai kewenangan terhadap penataan tanah, juga disebutkan tentang

penataan pemukiman rakyat. Kedua aturan ini sebagai landasan yuridis bagi pemerintah kota maupun kabupaten dalam meregulasi masalah IMB yang menyangkut bidang pertanahan dan pemukiman, disamping aspek lain yaitu pendapatan daerah.

5. Aspek Hukum dalam Izin Mendirikan Bangunan

Pengaturan bangunan gedung secara khusus dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Pengetahuan mengenai Undang-Undang Bangunan Gedung ini menjadi penting mengingat hal-hal yang diatur dalam Undang-Undang Bangunan Gedung tidak hanya diperuntukkan bagi pemilik bangunan gedung melainkan juga bagi pengguna gedung seta masyarakat. Diatur dalam undang-undang tersebut, pemilik bangunan gedung adalah orang, badan hukum, kelompok orang atau perkumpulan yang menurut hukum sah sebagai pemilik bangunan gedung. Secara umum aturan tersebut mengatur tentang beberapa hal yaitu antara lain :

a. Fungsi Bangunan Gedung

Dalam Undang-Undang Bangunan Gedung diatur bahwa setiap bangunan gedung memiliki fungsi antara lain fungsi hunian, keagamaan, usaha, sosial dan budaya, serta fungsi khusus. Fungsi bangunan gedung ini yang nantinya akan dicantumkan dalam Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Dalam hal terdapat perubahan fungsi bangunan gedung dari apa yang tertera dalam IMB, perubahan

tersebut wajib mendapat persetujuan dan penetapan kembali oleh Pemerintah Daerah.

b. Persyaratan Bangunan Gedung

Persyaratan bangunan gedung dapat dibagi menjadi 2 yaitu persyaratan administratif dan teknis bangunan gedung dimana diatur bahwa setiap bangunan gedung harus memenuhi kedua persyaratan tersebut. Yang masuk ke dalam ruang lingkup persyaratan administratif bangunan gedung yaitu :

- 1) Persyaratan status hak atas tanah, dan/atau izin pemanfaatan hak atas tanah
- 2) Status kepemilikan bangunan gedung
- 3) Izin mendirikan bangunan gedung.

Sementara itu, persyaratan teknis bangunan gedung dapat dibagi lagi menjadi 2 yaitu meliputi persyaratan tata bangunan dan persyaratan keandalan bangunan gedung.

c. Penyelenggaraan Bangunan Gedung

Penyelenggaraan bangunan gedung tidak hanya terdiri dari penggunaan bangunan gedung, melainkan juga meliputi kegiatan :

- 1) Pembangunan, yang dilakukan oleh penyedia jasa konstruksi melalui tahapan perencanaan dan pelaksanaan yang diawasi pembangunannya oleh pemilik bangunan gedung. Pembangunan bangunan gedung dapat dilaksanakan setelah rencana teknis bangunan gedung disetujui oleh Pemerintah

Daerah dalam bentuk IMB. Pembangunan bangunan gedung ini sendiri dapat dilakukan baik di tanah milik sendiri maupun di tanah milik pihak lain.

- 2) Pemanfaatan, yang dilakukan oleh pemilik atau pengguna bangunan gedung setelah bangunan gedung tersebut dinyatakan memenuhi persyaratan laik fungsi. Bangunan gedung dinyatakan memenuhi persyaratan laik fungsi apabila telah memenuhi persyaratan teknis. Agar persyaratan laik fungsi suatu bangunan gedung tetap terjaga, maka pemilik gedung atau pengguna bangunan gedung wajib melakukan pemeliharaan, perawatan, dan pemeriksaan secara berkala terhadap bangunan gedung.
- 3) Pelestarian, yang dilakukan khusus untuk bangunan gedung yang ditetapkan sebagai cagar budaya yang harus dilindungi dan dilestarikan.
- 4) Pembongkaran, alasan-alasan bangunan gedung dapat dibongkar apabila bangunan gedung yang ada :
 - a) Tidak laik fungsi dan tidak dapat diperbaiki
 - b) Dapat menimbulkan bahaya dalam pemanfaatan bangunan gedung dan/atau lingkungannya
 - c) Tidak memiliki IMB.

Undang-Undang Bangunan Gedung selain mengatur tentang persyaratan bangunan gedung, juga mengatur hak dan kewajiban pemilik bangunan.

1) Pemilik bangunan gedung mempunyai hak yaitu :

- a) Melaksanakan bangunan gedung setelah mendapatkan pengesahan dari Pemerintah Daerah atas rencana teknis bangunan gedung yang telah memenuhi persyaratan
- b) Mendapatkan surat ketetapan serta insentif untuk bangunan gedung dan/atau lingkungan yang dilindungi dan dilestarikan oleh Pemerintah Daerah
- c) Mengubah fungsi bangunan setelah mendapat izin tertulis dari Pemerintah Daerah
- d) Mendapatkan ganti rugi apabila bangunannya dibongkar oleh Pemerintah Daerah atau pihak lain yang bukan diakibatkan oleh kesalahannya.

2) Pemilik bangunan gedung mempunyai kewajiban yaitu :

- a) Melaksanakan pembangunan sesuai dengan rencana teknis bangunan gedung
- b) Memiliki Izin Mendirikan Bangunan
- c) Meminta pengesahan dari pemerintah daerah atas perubahan rencana teknis bangunan gedung pada tahap pelaksanaan bangunan.

3) Pemilik dan pengguna bangunan gedung mempunyai hak yaitu antara lain :

- a) Mengetahui tata cara atau proses penyelenggaraan bangunan gedung
- b) Mendapatkan keterangan tentang peruntukkan lokasi dan intensitas bangunan pada lokasi dan/atau ruang tempat bangunan akan dibangun
- c) Mendapatkan keterangan tentang ketentuan persyaratan keandalan dan kelayakan bangunan gedung
- d) Mendapatkan keterangan tentang bangunan gedung dan/atau lingkungan yang harus dilindungi dan dilestarikan.

4) Pemilik dan pengguna bangunan gedung mempunyai kewajiban yaitu antara lain :

- a) Memanfaatkan serta memelihara bangunan gedung sesuai dengan fungsinya secara berkala
- b) Melengkapi petunjuk pelaksanaan pemanfaatan dan pemeliharaan bangunan gedung
- c) Membongkar bangunan gedung yang telah ditetapkan dapat mengganggu keselamatan dan ketertiban umum serta tidak memiliki perizinan yang disyaratkan.

d. Peran Masyarakat

Undang-Undang Bangunan Gedung juga mengatur mengenai peran masyarakat dalam penyelenggaraan bangunan gedung yang mencakup :

- 1) Pemantauan penyelenggaraan bangunan gedung
- 2) Memberi masukan kepada Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dalam penyempurnaan peraturan, pedoman, dan standar teknis untuk bangunan gedung
- 3) Menyampaikan pendapat dan pertimbangan kepada instansi yang berwenang terhadap penyusunan rencana tata bangunan, rencana teknis bangunan gedung dan kegiatan penyelenggaraan yang menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan
- 4) Melaksanakan gugatan perwakilan terhadap bangunan gedung yang mengganggu, merugikan dan/atau membahayakan kepentingan umum.

e. Sanksi

Bentuk sanksi dalam hal adanya pelanggaran atau Undang-Undang Bangunan Gedung, pemilik atau pengguna bangunan gedung dapat dikenakan sanksi administratif atau sanksi pidana. Yang masuk dalam ruang lingkup sanksi administratif yaitu dapat diberlakukan pencabutan IMB sampai dengan pembongkaran bangunan gedung serta dapat dikenakan sanksi denda maksimal 10% (sepuluh persen) dari nilai bangunan yang sedang maupun

telah dibangun. Sedangkan sanksi Pidana yang diatur dalam Undang-Undang Bangunan Gedung ini dapat berupa sanksi kurungan penjara selama-lamanya 5 (lima) tahun kurungan penjara atau pidana denda paling banyak 20% (dua puluh persen) dari nilai bangunan gedung jika karena kelalaiannya mengakibatkan hilangnya nyawa orang lain.