

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sebagai salah satu unsur esensial pembentukan negara, tanah memegang peran vital dalam kehidupan dan penghidupan bangsa pendukung negara yang bersangkutan, Di negara yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat merupakan suatu *conditio sine quanon*, artinya setiap akibat dapat ditentukan sebab-sebabnya dan masing-masing sebab memiliki pengaruh terhadap terjadinya suatu akibat. Untuk mencapai tujuan itu di perlukan campur tangan penguasa, Cq yang kompeten dalam urusan tanah, khususnya mengenai lahirnya, berpindahnya, dan berakhirnya hak milik atas tanah.¹

Menurut Djuahaendah Hasan tanah memiliki kedudukan istimewa dalam kehidupan masyarakat adat di Indonesia sampai sekarang. Hal itu terlihat dari sikap bangsa Indonesia sendiri yang memberikan penghormatan kepada kata tanah, seperti kata lain untuk sebutan negara adalah tanah air, tanah tumpah dan tanah pusaka.²

Negara berwenang mengatur penggunaan tanah sebagaimana yang di sebutkan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 bahwa: “bumi dan air dan

¹ Iman Sudiyat, 2010, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 1.

² Bernhard Limbong,, 2012, *Konflik Pertanahan*, Rati Maju Mandiri, Jakarta, hlm. 1.

kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Kesadaran akan kedudukan istimewa tanah dalam alam pikiran bangsa Indonesia juga terungkap dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan adanya hubungan abadi antara bangsa Indonesia dengan tanah. Namun, kata “dikuasai” dalam Pasal 33 UUD 1945 tidak menunjukkan bahwa negara adalah pemiliknya pada penjelasan umum UUPA tahun 1960 dinyatakan bahwa negara (pemerintah) hanya menguasai tanah. Pengertian tanah “dikuasai” bukan berarti dimiliki, tetapi kewenangan tertentu yang diberikan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat untuk menuju masyarakat yang adil dan makmur.³

Hukum agraria secara umum telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang kemudian lazim disebut dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang di dalamnya diatur antara lain sejumlah hak yang dapat dimiliki oleh seseorang baik sendiri maupun bersama-sama. Contoh tanah hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak yang lain yang tidak termasuk dalam hal-hal tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang

³ Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 349-350.

sifat sementara yang disebutkan dalam Pasal 53 (hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa pertanian).

Dalam hak sekunder dapat kita lihat dimana hak milik atas tanah dapat memberikan hak-hak baru pada pihak lain. Dengan menggunakan tanah milik orang lain kita dapat melakukan apa saja yang kita inginkan di atas tanah tersebut dengan membangun suatu bangunan, menanam suatu tanaman atau benda lainnya kecuali tidak untuk merusaknya. Hal ini diatur dalam Pasal 41 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 tentang hak pakai, terkait dengan ketentuan yang mengatur tentang hak untuk menggunakan tanah milik orang lain, yaitu :

- (1) Hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari hutan yang dikuasai langsung oleh Negara dan atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan keputusan dalam pemberiannya, oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.
- (2) Hak pakai dapat di berikan :
 - a. Selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya di pergunakan untuk keperluan tertentu.
 - b. Dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.
- (3) Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Sehubungan dengan pasal di atas, dapat dilihat bahwa tanah hak milik orang lain dapat digunakan asalkan melalui prosedur yang tidak bertentangan dengan undang-undang. Namun kenyataan di lapangan, sengketa mengenai tanah sering terjadi antara masyarakat yang satu dengan masyarakat lain. Kondisi demikian di akibatkan oleh kebutuhan lahan yang terus meningkat dengan sangat

pesat sementara ketersediaan tanahnya terbatas. Antara kegiatan masyarakat dan ketersediaan tanah merupakan dua variabel yang saling mempengaruhi satu dengan yang lainnya.

Permasalahan bangunan, tanaman, atau benda lainnya kini telah mencuat di permukaan terkait dengan benda yang melekat pada tanah hak milik orang lain kasus seperti ini sudah banyak kita dengar sering terjadi di kalangan masyarakat, hal inipun terjadi dikarenakan semakin bertambahnya penduduk tetapi kurangnya tempat atau lahan yang tersedia maka hal ini dianggap membatasi ruang gerak aktifitas kegiatan masyarakat. Salah satu alternatif pemecahan masalah bagi masyarakat yang tidak memiliki tempat atau lahan untuk memenuhi kebutuhan mereka, yaitu dengan cara menggunakan tanah milik orang lain.

Berdasarkan asas pemisahan horizontal yang dianut oleh Indonesia melalui Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 yang bersumber dari hukum adat, di mungkinkan dalam satu bidang tanah yang sama terdapat beberapa hak kepemilikan atas tanah secara bersamaan. Misalnya ada tanah hak milik, di atasnya dibuat perjanjian dengan pihak lain agar dapat menggunakan tanahnya untuk suatu tanaman, bangunan serta benda lainnya dengan dasar hak pakai. Khusus untuk hak pakai pada tanah hak milik diberikan dengan jangka waktu paling lama dua puluh tahun dan tidak dapat diperpanjang, tetapi atas kesepakatan antar pemegang hak pakai dengan pemegang hak milik dapat diperbaharui dengan pemberian hak pakai baru dengan akta yang dibuat oleh pejabat pembuat akta

tanah dan hak tersebut wajib didaftarkan berlaku untuk tanah hak milik, (PP Nomor 40 tahun 1996. Pasal 49 ayat 1 dan 2 tentang hak pakai).⁴

Oleh karena itu, untuk lebih jelas dapat dilihat apa yang dicantumkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996, Pasal 49 Ayat 1 dan 2 tentang hak pakai yakni:

“(1) Hak pakai atas tanah milik diberikan untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan tidak dapat diperpanjang”.

“(2) Atas kesepakatan dengan pemegang hak pakai dengan pemegang hak milik, hak pakai atas tanah hak milik dapat diperbaharui, dengan pemberian hak pakai baru dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan hak tersebut wajib didaftarkan”.

Dengan demikian hak pakai atas tanah bukan hak milik tersebut dibenarkan dalam aturan asalkan memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam keabsahannya, sehingga pendaftaran atas hak pakai tersebut sangat diperlukan demi adanya kepastian hukum.

Dalam setiap hal yang dilakukan oleh manusia baik dalam melakukan transaksi maupun perjanjian, entah itu jual beli tanah, hak guna bangunan, hak guna usaha, maupun hak pakai terhadap tanah, baik milik negara maupun milik orang lain, sering diwarnai oleh berbagai persoalan yang menimbulkan permasalahan. Sebagaimana yang ditemukan peneliti dalam penelitian di lapangan terjadi persoalan tentang hak pakai atas tanah milik orang lain antara pemilik tanah sebagai pemegang hak milik dan pihak pemegang hak pakai sebagai

⁴ Soepomo, 2007, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Pratnya Paramita, Jakarta, hlm. 33.

pemegang hak pakai yang masing-masing mempertahankan haknya atas tanah dan bangunan yang ada di atasnya, sebagaimana diuraikan singkat dibawah ini.

Beberapa kasus yang terjadi di kabupaten Boalemo, Kecamatan Paguyaman Pantai tepatnya di desa Buba'a, yang pertama peneliti telah menemukan hal serupa, yakni suatu hak yang terjadi atas dasar suatu perjanjian pinjam-meminjam untuk sebidang tanah yang dilakukan secara lisan dengan dasar kepercayaan maka peralihan hakpun terjadi, tak ada perjanjian lain seperti sewa menyewa, atau pemberian imbalan karena diantara pemilik benda dan pemilik tanah memang masih mempunyai hubungan keluarga. Tanah yang dipinjam semula adalah tanah kosong kemudian oleh pemegang hak pakai dalam hal ini Ibu Risna (pemilik benda) digunakan untuk membangun rumah serta menanam kelapa yang saat ini sudah dinikmati oleh pemilik benda. Kemudian setelah sekian lama tanah digunakan oleh pemilik benda maka pihak pemilik tanah dalam hal ini Pak Yani (pemilik tanah) berniat ingin mengambil kembali tanah miliknya akan tetapi hal itu tidak mudah baginya, mengingat di atas tanah miliknya sudah ada bangunan dan tanaman milik Ibu Risna, maka hal ini yang menjadi masalah mengenai status benda yang melekat pada tanah tersebut. Jika seandainya benda tersebut akan dikuasai oleh pemilik tanah setelah hak pemilik benda berakhir, bukankah tidak adil bagi pemilik benda untuk menyerahkan rumah dan juga tanamannya pada pemilik tanah, mengingat selama ini ia telah merawat benda tersebut bahkan mengeluarkan uang untuk membangun rumahnya.

Tetapi jika pemilik benda meminta ganti rugi kepada pemilik tanah untuk semua miliknya ini juga sedikit berat bagi pemilik tanah tersebut.

Selanjutnya kasus yang kedua terjadi antara Ibu Maryam (pemilik tanah) dan Ibu Saida (pemilik bangunan), keduanya masih mempunyai hubungan keluarga. Sama halnya dengan kasus sebelumnya, pinjam-meminjam antara kedua belah pihak juga terjadi secara lisan dengan dasar kepercayaan dan kekeluargaan. Dalam hal ini pemilik tanah dengan sukarela meminjamkan sebidang tanahnya kepada orang lain untuk dijadikan tempat membangun rumah tinggal. Namun ketika terjadi perselisihan antara kedua belah pihak, maka pemilik tanah meminta kembali tanah miliknya untuk dikosongkan seperti halnya sebelum didirikan bangunan. Sehingga pemilik bangunan merasa dirugikan jika memenuhi keinginan pemilik tanah mengingat pada saat terjadi pinjam-meminjam, yang bersangkutan dengan sukarela meminjamkan tanah miliknya untuk dijadikan tempat membangun rumah tinggal.

Lebih lanjut, dalam kasus yang ketiga terjadi antara Bapak Usman (pemilik tanah) dan Bapak Amir (penggarap tanah). Dalam kasus tersebut kedua belah pihak bersepakat untuk melakukan pinjam-meminjam tanah dengan ketentuan yang dilakukan secara lisan. Dalam perjanjian tersebut pemilik tanah meminjamkan tanah miliknya kepada penggarap untuk dikelola dan ditanami tanaman pangan dengan ketentuan penggarap di ijinakan mengelola dan mengambil hasil panen tersebut selama 4 (empat) musim panen dengan ketentuan setiap kali panen, penggarap harus membayar sebesar Rp 1000.000 (satu juta

rupiah) setiap panennya. Namun sebelum panen selama 4 (empat) musim tersebut selesai dalam hal ini baru akan memasuki musim tanam ke 4 (empat), pemilik tanah hendak menarik kembali tanah miliknya dari penggarap. Sehingga yang bersangkutan merasa dirugikan mengingat dirinya telah membayar penuh kewajibannya sebelum memasuki musim tanam ke empat tersebut.

Bila dilihat kasus di atas, berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) syarat sahnya suatu perjanjian berdasarkan Pasal 1320, untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat:

1. sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. suatu hal tertentu; dan
4. suatu sebab yang halal.

Berdasarkan empat syarat diatas maka bangunan yang didirikan oleh Ibu Risna di atas tanah hak milik Pak Yani, sebelumnya bukan suatu hal tertentu, karena sebelumnya bangunan tersebut belum ada jadi masih merupakan hal yang belum pasti dan dilakukan di luar perjanjian. Namun berhubung dalam hukum adat perjanjian seperti ini adalah sah, oleh karena itu perlu adanya kepastian hukum dan pengkajian kembali dalam sebuah penelitian tentang kedudukan benda di atas tanah hak milik orang lain sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria No 5 Tahun 1960 dan PP No 40 Tahun 1996 tentang Hak Pakai, agar terang adanya suatu permasalahan yang diangkat dalam objek penelitian tersebut.

Selanjutnya dalam kasus yang kedua pinjam meminjam antara keluarga yakni antara Ibu Maryam dan Ibu Saida meskipun terjadi kesepakatan secara sukarela mengizinkan pihak peminjam untuk mendirikan bangunan diatas tanah miliknya, namun hal tersebut tanpa seijin kepala keluarga mengingat keduanya sudah berkeluarga, sehingga dalam adat yang berlaku di Gorontalo perjanjian tersebut dapat dibatalkan oleh suami selaku kepala keluarga yang dianggap lebih cakap dalam melakukan perjanjian.

Dalam kasus yang ketiga antara Bapak Usman dan Bapak Amir yang sepakat melakukan pinjam meminjam bersyarat yang dibatalkan pemilik tanah sebelum waktu perjanjian selesai, tentunya ini bertentangan dengan ketentuan perjanjian yakni suatu sebab yang halal, karena halal yang dimaksudkan bukan lawan dari haram akan tetapi sesuatu yang bertentangan dengan undang-undang dan ketertiban umum.

Berdasarkan uraian masalah di atas, maka penulis berpendapat bahwa telah terjadi perbenturan norma keadilan antara pemilik tanah dan pemilik benda. Di satu sisi pemilik benda hanya punya hak menumpang sehingga hubungan hukumnya lemah karena pemilik tanah boleh memutuskan haknya sewaktu-waktu, oleh karenanya tidak adil jika pemilik benda harus menyerahkan begitu saja benda miliknya kepada pemilik tanah. Akan tetapi selaku pemilik tanah, tidak adil pula jika ia harus mengganti kerugian dari pemilik benda, karena dalam perjanjian sebelumnya tidak ada hal tertentu berupa pendirian bangunan dalam perjanjian tersebut, maupun pengembalian kerugian atas tanah yang dikelola penggarap.

Dari uraian masalah di atas inilah, membuat penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “*Tinjauan Sosio Yuridis Terhadap Peralihan Hak Atas Tanah Dalam Kaitannya Dengan Asas Horizontal Scheiding Di Kabupaten Boalemo*”.

1.2 . Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka penulis mengangkat permasalahan dalam penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peralihan hak atas tanah dan akibat hukum terhadap status peralihan hak atas tanah tersebut dilihat dari asas *horizontal scheiding* di Kecamatan Paguyaman Pantai?
2. Apa kendala dan upaya atau peran yang dilakukan aparat setempat dalam melakukan peralihan hak atas tanah dilihat dari asas *horizontal scheiding* di Kecamatan Paguyaman Pantai?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana peralihan hak atas tanah dan akibat hukum terhadap status peralihan hak atas tanah tersebut dilihat dari asas *horizontal scheiding* di Kecamatan Paguyaman Pantai.
2. Untuk mengetahui apa kendala dan upaya atau peran yang dilakukan aparat setempat dalam melakukan peralihan hak atas tanah dilihat dari asas *horizontal scheiding* di Kecamatan Paguyaman Pantai.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang di peroleh dalam melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dari segi teoritis.

Hasil penelitian ini merupakan sumbangan pemikiran bagi perkembangan pengetahuan hukum di bidang perdata khususnya pertanahan.

2. Dari segi praktis.

Memberikan masukan bagi kepentingan masyarakat dalam hal untuk mengetahui bagaimana penyelesaian sengketa terhadap hak milik atas tanah.

3. Dari segi akademisi.

Di harapkan hasil penelitian ini bermanfaat bagi kalangan akademisi khususnya mahasiswa fakultas hukum dalam pengembangan hukum perdata dan di harapkan pula menjadi bahan pembanding dalam kegiatan belajar.