



## **TINJAUAN YURIDIS HAK MENDIRIKAN BANGUNAN DI ATAS TANAH HAK MILIK ORANG LAIN MENURUT UUPA NO. 5 TAHUN 1960**

**Frengki Hardian**

Magister Kenotariatan, Universitas YARSI, Jakarta

### **ABSTRAK**

Tanah bagi suatu masyarakat berfungsi sebagai sosial aset dan kapital aset, yang nilainya selalu bertambah seiring dengan pertumbuhan jumlah manusia (penduduk). Selanjutnya dalam penguasaan tanah tersebut, berimplikasi kepada beberapa permasalahan, diantaranya adalah: Apakah dimungkinkan seseorang mendirikan bangunan di atas tanah hak milik orang lain? Hak apakah yang mungkin diperoleh menurut perangkat hukum yang telah berlaku? "Hak Mendirikan Bangunan di atas tanah Hak Milik Orang Lain adalah fenomena yang selalu dijumpai pada masyarakat manapun. Hak ini dapat lahir karena kebiasaan masyarakat, diatur oleh undang-undang dan karena perjanjian yang dibuat antara pemilik tanah dengan orang yang membutuhkan tanah untuk mendirikan bangunan. Dalam KUH Perdata tentang kebendaan, hak ini termasuk kategori benda tetap, dan merupakan benda yang dapat dialihkan dan dibebani. Dari penelusuran dalam masyarakat di Indonesia ditemui praktik hukum mendirikan bangunan di atas tanah milik orang lain diantaranya dinamakan dengan numpang karang. Pada masa penjajahan Belanda di Indonesia hak ini dinamakan dengan *recht van opstal*, setelah Indonesia merdeka dan diberlakukan UUPA dikenalkan Hak Guna Bangunan. Di samping itu juga ditemukan fenomena hukum mendirikan bangunan di atas tanah milik orang lain yang lahir karena perjanjian yang dikenal dengan *bangun, guna dan serah* atau lebih dikenal dengan *built, operate and transfer*.

**Kata Kunci :** Hak mendirikan bangunan, Hak di atas hak orang lain, KUH Perdata, UUPA.

### **PENDAHULUAN**

Setiap kebutuhan manusia bertumpu kepada tanah, walaupun dapat dialihkan ke air atau ke udara namun semua berdasar kepada tanah. Pertambahan manusia (penduduk) yang menurut deret ukur, menyebabkan permasalahan tanah makin hari makin dirasakan. Dengan pertumbuhan manusia (penduduk) yang memerlukan tanah tersebut sementara luas tanah tidak akan pernah bertambah, maka masyarakat pemilik tanah dihadapkan kepada dua pilihan (Hermayulis et al, 2012). Pilihan tersebut adalah dengan menjual tanah

atau tetap mempertahankan tanah yang dimilikinya. Bagi masyarakat yang memerlukan tanah berharap mendapatkan tanah untuk keperluannya tersebut. Masyarakat Republik Indonesia mempunyai aturan dan tata cara penguasaan dan penggunaan secara turun temurun. Aturan itu kemudian diakomodir dalam peraturan perundang-undangan nasional dalam kehidupan bernegara. Hal itu secara tegas dinyatakan pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 (selanjutnya dinamakan dengan UUPA) bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan dan negara berdasarkan persatuan bangsa dengan sosialisme Indonesia (UUPA, 1960).

Konsep hukum adat di Indonesia menganut prinsip bahwa tanah tidak boleh diperjual belikan untuk menjaga keutuhan dan keberadaan masyarakat hukum adat itu sendiri (Hermayulis et al, 2016). Pada tanah melekat identitas dan faktor penentu garis keturunan dan di beberapa daerah ada hubungan yang bersifat religio magis seperti di Bali. Sementara itu azas hukum yang ditetapkan berkaitan dengan agraria di Indonesia adalah nasionalis, yaitu menetapkan bahwa bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia. Artinya, dalam penguasaan dan pemanfaatannya diutamakan untuk rakyat Indonesia. Konsep ini kemudian berhadapan dengan kebutuhan yang lebih luas yaitu tuntutan era tanpa batas yang tidak memandang batas wilayah, budaya dan politik. Dengan alasan era tanpa batas, orang asing ingin tinggal di salah satu wilayah di Indonesia, dan dengan alasan bahwa bangsa Indonesia adalah satu dan semestinya dapat menikmati kekayaan alam Indonesia di daerah manapun dan kapanpun, konsep yang telah ada tersebut diharapkan dirubah, setidaknya dapat memenuhi tuntutan tersebut.

Tuntutan-tuntutan tersebut memicu timbulnya fenomena dengan meningkatnya harga tanah menjadi semakin tinggi. Masyarakat pemilik tanah mulai menyadari bahwa tanah merupakan aset yang paling berharga dan harga tanah tidak akan pernah turun, bahkan ada diantaranya yang menyesal telah dengan mudah melepaskan tanahnya. Untuk itu muncul upaya mempertahankan tanah yang dimilikinya. Menurut Van Vollenhoven (1981), fenomena lain yang berkaitan dengan tanah di Indonesia adalah, dengan Indonesia terbentuk dari berbagai suku bangsa, yang tersebar di sekitar 17.504 pulau. Masing-masing suku bangsa mempunyai aturan sendiri dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah baik baik bagi sukunya sendiri maupun bagi orang dari luar suku bangsanya.

Bagi suku bangsa pada masyarakat manapun, baik masyarakat tradisional maupun masyarakat yang menamakan dirinya masyarakat moderen, tanah mempunyai 2 fungsi yaitu sebagai sosial aset dan sebagai kapital aset. Sebagai sosial asset dalam kesadaran hukum dan nilai telah disadari oleh masyarakat, sehingga ditemukan diantara masyarakat ada yang tidak mau tanahnya terjual dalam arti terjadinya pemutusan hubungan hukum antara subyek hak dengan obyek haknya untuk selama-lamanya. Keterbatasan tanah yang dapat digunakan untuk berbagai keperluan bagi manusia mengakibatkan semakin tingginya upaya masyarakat untuk mempertahankan tanah yang telah dimiliki. Upaya ini berhadapan dengan kebutuhan lain, sehingga dengan sangat terpaksa tanah tersebut kemudian terpaksa di jual atau berpindah tangan. Dikarenakan diperlukan untuk memenuhi kebutuhan akan tanah untuk berbagai kebutuhan pembangunan, maka mau atau tidak terpaksa harus melepaskan tanahnya. Walaupun berat dan pilihan yang tidak menyenangkan, namun terpaksa harus dipilih dan pilihan itu harus diambil (Hermayulis et al, 2012).

Pada kegiatan pembangunan tertentu seperti untuk perumahan, perkantoran atau tempat bisnis tertentu, kerangka dan perangkat hukum telah tersedia tidak mengharuskan adanya pelepasan hak secara permanen oleh pemilik tanahnya. Ketidakpahaman terhadap perangkat hukum yang telah ada mendorong masyarakat mencari solusi yang dirasa aman untuk haknya dan kemungkinan hak orang lain yang akan ada di atas tanah tersebut. Di Indonesia, terutama di daerah perkotaan berkembang fenomena penggunaan tanah yang dimiliki oleh perseorangan atau oleh pihak lain dengan berbagai bentuk hubungan hukum, seperti sewa menyewa tanah, bangun-gunakan dan serahkan (bangun, guna, serah) kepada pemilik tanah yang lebih dikenal dengan *build, operate and transfer* (disingkat dengan BOT) dan dengan cara lain yang disepakat oleh kedua belah pihak. Praktik demikian dapat dijumpai hampir di seluruh daerah di Indonesia, diantaranya Jakarta, Sumatera Barat, Bali dan di daerah-daerah lainnya (Hermayulis et al, 2012). Fenomena ini kemudian menimbulkan suatu peristiwa hukum dan akibat hukum bermuara menjadi obyek sengketa, seperti penyewa tidak mau meninggalkan tanah yang ditempati untuk dikembalikan kepada pemilik, sementara itu pemilik sangat membutuhkan tanahnya untuk dimanfaatkan sendiri; bangunan yang diserahkan sudah tidak mempunyai nilai produktif malah merugi. Fenomena ini tidak hanya dihadapi oleh orang perorangan tetapi juga oleh institusi atau badan-badan pemerintahan.

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif (Soekanto dan Mamudji, 1985). Metode pendekatan yuridis normatif adalah suatu penelitian yang secara deduktif dimulai dengan analisa terhadap pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur terhadap objek permasalahan. Pada pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder (Soekanto dan Mamudji, 2001). Penelitian hukum ini dinamakan juga penelitian hukum kepustakaan, yang mana dari hasil pengumpulan dan penemuan data serta informasi melalui studi kepustakaan terhadap asumsi atau anggapan dasar yang dipergunakan dalam menjawab permasalahan pada penelitian ini (Soekanto dan Mamudji, 2001). Terkait penelitian ini penulis menggunakan beberapa aturan dalam perundang-undangan yaitu Undang-Undang No 5 Tahun 1960, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA, 1960), Peraturan Menteri Agraria No. 3 dan No 8 tahun 1999, Peraturan Pemerintah No 9 tahun 1953, dan Peraturan Pemerintah No 8 tahun 1998.

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah menggunakan pola atau teknik, studi dokumen, yaitu studi yang dilakukan menggunakan teknik penelusuran secara sistematis terhadap data-data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tertier. Dalam penelitian ini menggunakan data sekunder yang terdiri dari (Soekanto dan Mamudji, 2001):

1. Bahan hukum primer, yaitu terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan, terdiri dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 UUPA, Peraturan Menteri Agraria No 3 dan No 8, tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No 8 tahun 1996.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer yaitu dilakukan dengan cara mengkaji data sekunder yang terdiri dari bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan masalah yang sedang

diteliti, bersumber pada buku-buku atau literatur yang erat kaitannya dengan tindak pidana korupsi.

3. Bahan Hukum tersier yang memberikan penjelasan lebih mendalam mengenai bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder antara lain ensiklopedi indonesia, kamus hukum, kamus bahasa inggris-indonesia dan berbagai majalah maupun jurnal hukum serta yurisprudensi atau putusan hakim.

## PERMASALAHAN

Permasalahan yang dibahas pada tulisan ini adalah: "Apakah dimungkinkan seseorang mendirikan bangunan di atas tanah hak milik orang lain? Hak apakah yang mungkin diperoleh atau diberikan menurut perangkat hukum yang telah berlaku?"

## PEMBAHASAN

### Mendirikan Bangunan Di atas Tanah Milik Orang Lain

Mendirikan bangunan di atas tanah orang lain akan menimbulkan persoalan hak kebendaan. Di dalam ilmu hukum, hak kebendaan lahir karena diatur oleh hukum baik hukum yang hidup di tengah masyarakat atau hukum yang dibuat dan diberlakukan pada suatu masyarakat dalam bentuk peraturan perundang-undangan, dan karena diperjanjikan oleh masing-masing pihak sebagai penerapan azas *pacta sun servanda*.

Membicarakan hak mendirikan bangunan di atas tanah milik orang lain dalam kerangka hukum Agraria Indonesia tidak terlepas dari membicarakan keberadaan hak ini pada masyarakat Indonesia yang telah diakui terbagi atas 19 lingkungan hukum adat dan terbagi atas ±300 suku bangsa yang memiliki ±17.540 buah pulau (Kementerian Agraria dan Tata Ruang, 2020). Di samping itu juga tidak dapat melepaskan diri dari sejarah perkembangan tradisi mendirikan bangunan di atas tanah milik orang lain tersebut pada era-era atau masa-masa yang dilalui dalam sejarah terbentuk dan diproklamirkan kemerdekaan yang kemudian menamakan daerah tersebut sebagai Negara Republik Indonesia. Sejarah hukum ini akan sangat penting dipahami mengingat hukum agraria Indonesia diakui sebagai hukum yang disusun berdasarkan nilai-nilai dan tradisi kepemilikan yang dimiliki oleh bangsa Indonesia.

Perbuatan hukum dan peristiwa hukum yang berkaitan dengan benda, dapat lahir karena perjanjian. Baik perjanjian itu dalam bentuk perjanjian dua pihak, tiga pihak ataupun perjanjian sepihak yang dikarenakan oleh pengurusan benda milik orang lain dengan sukarela dan itikad baik. Di samping itu juga dapat timbul karena diatur oleh undang-undang. Pasal 5 UUPA menegaskan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia... Ketentuan ini bermakna bahwa konsep hukum yang terdapat di dalam hukum adat adalah juga berlaku dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini lebih ditegaskan oleh Pasal 56 UUPA yang menyatakan bahwa selama undang-undang mengenai hak milik belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah. Dari kedua pasal ini jelas bahwa sampai saat ini hukum adat setempat tentang tanah masih berlaku sebagai hukum positif di Indonesia berkaitan dengan hak milik atas tanah. Artinya berkaitan dengan tanah, hukum adat bukanlah merupakan hukum yang mati tetapi sebagai hukum yang hidup di tengah

masyarakat sesuai dengan dinamika yang terjadi pada masyarakat tersebut (Hermayulis, 2002).

Prinsip penguasaan tanah pada masyarakat hukum adat ialah tanah mempunyai dua fungsi yaitu sebagai sosial aset dan kapital aset (Hermayulis, 1999). Sebagai sosial aset, tanah merupakan faktor pengikat bagi keutuhan masyarakat hukum adat tersebut. Dalam fungsinya kapital aset tanah merupakan faktor modal bagi keberlangsungan masyarakat hukum adat tersebut. Untuk menjaga agar kedua elemen yang saling berkaitan, saling membutuhkan dan saling tergantung satu sama lainnya tetap utuh, masyarakat hukum adat telah mempunyai perangkat hukum sendiri (Harsono, 1996).

Mempertahankan keberadaan tanah yang dikuasai dan dimiliki oleh masyarakat hukum adat tidak berarti bahwa masyarakat hukum adat tersebut merupakan masyarakat tertutup dan tidak memungkinkan masyarakat di luar untuk memasuki masyarakat tersebut, dan juga tidak dapat diartikan sebagai melanggar hak azasi pihak lain untuk dapat menikmati atau mengambil kenikmatan dari tanah sebagai benda yang secara universal merupakan benda yang mutlak diperlukan oleh manusia. Walaupun tidak dapat dipungkiri terdapat beberapa suku pada masyarakat hukum adat tertentu yang betul-betul menutup diri seperti masyarakat suku Baduy pada masyarakat adat Banten atau masyarakat suku Tenganan Pegriingsingan pada masyarakat hukum adat di Bali. Masyarakat ini merupakan masyarakat tertutup dan sekaligus juga menutup diri dari perkembangan dan inovasi nilai-nilai baru dari luar.

Masyarakat hukum adat pada umumnya memungkinkan orang dari luar masyarakat tersebut untuk menguasai dan memanfaatkan tanah yang dimilikinya, sepanjang mengikuti aturan-aturan adat setempat. Seperti, pada masyarakat hukum adat Minangkabau, Sumatera Barat juga ditemui filosofi penguasaan dan penggunaan tanah yaitu '*jua indak dimakan bali* (jual tidak dimakan beli)" artinya tanah tidak akan dijual walaupun ada yang akan membeli. Jika ada yang ingin berinvestasi atau ingin menggunakan tanah masyarakat, itu dimungkinkan dengan konsep "*kabau tagak kubangan tingga* (kerbau berdiri, kubangan ditinggal)". Artinya dipersilakan memanfaatkan tanah yang dimiliki oleh masyarakat tersebut, tetapi apabila mau pergi tinggalkan tanah tersebut seperti semula (Hermayulis et al, 2016).

### **Pola Penguasaan dan Penggunaan Tanah oleh Masyarakat Hukum Adat di Indonesia**

Pola penguasaan dan penggunaan tanah yang dianut oleh masyarakat hukum adat di Indonesia, seiring dengan konsep penguasaan dan penggunaan tanah yang dimuat dalam politik hukum agraria nasional yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Bila azas hukum yang dianut oleh masyarakat hukum adat adalah tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran para anggota masyarakat hukum adat, pada tingkat Negara tanah yang terdapat di wilayah Republik Indonesia adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Persoalan yang sering timbul dan dipertentangkan adalah bahwa mempertahankan hak masyarakat hukum adat berarti memperlambat laju pembangunan. Bila dilihat sepintas lalu memang demikian adanya, tetapi apabila diupayakan untuk memahami filosofi penguasaan dan penggunaan tanah oleh masyarakat hukum adat justru menjadi elemen penguatan tawar menawar antara pemilik faktor modal uang dengan masyarakat pemilik faktor modal tanah. Faktor modal uang mengenal adanya

penurunan nilai kurs atau inflasi, tetapi faktor modal berupa tanah akan mengalami kenaikan nilai. Pendapat yang menyatakan bahwa mempertahankan tanah ulayat berarti menghambat laju pertumbuhan investasi adalah pendapat yang kurang tepat dan kurang mempunyai orientasi.

Seiring dengan upaya masyarakat hukum adat untuk mempertahankan keberadaan tanah yang dimilikinya, pemerintah Penjajahan Belanda melalui Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (disingkat dengan KUH Perdata) memberikan perhatian khusus guna memelihara keutuhan hak masyarakat adat tersebut (Abdurrahman, 1994). Terlepas politik hukum agraria pada masa pemerintah jajahan Belanda, KUH Perdata yang diberlakukan di Indonesia mengatur tentang kemungkinan menggunakan dan memanfaatkan tanah milik orang lain sebagai tapak bangunan. Di dalam KUH Perdata, hak tersebut dikenal dengan *recht van opstal* yang diatur pada Buku II Bab VII, Pasal 711 sampai pasal 719.

Menurut Pasal 508 KUH Perdata hak numpang karang termasuk kategori benda tidak bergerak. Hak numpang karang adalah hak kebendaan untuk mempunyai gedung, bangunan atau tanaman di atas tanah orang lain (Pasal 711 KUH Perdata). Menurut aturan Numpang Karang pada Pasal 712 KUH Perdata, hak ini merupakan hak yang dapat dialihkan kepada orang (pihak) lain dan hak ini juga dapat dibebani dengan Hipotik, serta diperbolehkan membebani pekarangan ini dengan pengabdian pekarangan dengan jangka waktu selama ia boleh menikmati haknya atau tidak boleh melebihi jangka waktu hak numpang karang yang dimiliki (lihat Pasal 713 KUH Perdata). Berbeda dengan penguasaan tanah milik masyarakat adat seperti pada masyarakat Papua. Sengketa yang sering timbul antara masyarakat asli dengan masyarakat pendatang dikarenakan oleh perbedaan pemahaman konsep tentang hak atas tanah seperti hak mendirikan bangunan di atas tanah orang lain. Tradisi penguasaan dan penggunaan tanah pada masyarakat Papua tidak mengenal pelepasan hak untuk selamanya. Tradisi ilmu hukum yang umum, jual beli menyebabkan putusannya hubungan hukum antara penjual dengan tanah dan timbul hubungan hukum antara pembeli dengan tanah. Lain halnya dengan masyarakat Papua, di Papua khususnya Provinsi Jaya Pura diketahui bahwa bagi masyarakat ini konsep jual beli tanah belum dapat diterima secara utuh. Jika bagi orang di luar masyarakat Papua dan juga dalam hukum yang berlaku umum termasuk dalam hukum agraria, jual beli menyebabkan lepasnya hubungan hukum penjual dengan tanah, dalam pemahaman masyarakat ini yang dijual adalah "penggunaan tanah milik" sementara hak kepemilikan tanah tersebut tetap merupakan milik suku masyarakat tersebut. Seseorang dapat saja melakukan hubungan hukum dan perbuatan hukum dengan orang lain, tetapi akibat hukumnya tidak dapat terlepas dari keberadaan suku atau masyarakat komunalnya. Menurut Hermayulis (1999), perbuatan dan hubungan hukum yang dilakukan atas tanah di masyarakat Papua tidak lebih dari suatu perbuatan yang menerapkan orang lain dalam konsep numpang karang, tetapi dengan hak yang tidak dapat dialihkan kepada pihak lain dan harus untuk kegunaan sendiri.

Terlepas dari fenomena hukum numpang karang yang terdapat di masyarakat Papua, menurut Pasal 712 sampai 716 KUH Perdata hak dan kewajiban atas benda yang dapat dinikmati oleh pemegang hak numpang karang dan pemilik tanah adalah (KUH Perdata):

1. Pemegang hak numpang karang boleh mengalihkan haknya kepada orang lain atau membebani dengan hipotek. Di samping itu boleh juga membebani

pekarangan tadi dengan pengabdian pekarangan, hanya untuk jangka waktu selama ia boleh menikmati haknya (712 KUH Perdata).

2. Selama hak numpang karang berjalan, pemilik tanah tidak boleh mencegah orang yang mempunyai hak itu untuk membongkar gedung atau bangunan atau menebang segala tanaman dan mengambil salah satu di antaranya, bila pemegang hak itu telah melunasi harga gedung, bangunan dan tanaman itu pada waktu memperoleh hak tersebut, atau bila gedung, bangunan dan tanaman itu didirikan, dibangun dan di tanam oleh pemegang hak itu sendiri (714) KUH Perdata). Hal ini berkaitan dengan Pasal 601, 602 dan 603 KUH Perdata.

Pasal 601 KUH Perdata menegaskan bahwa segala sesuatu yang dibangun di atas pekarangan adalah milik si pemilik tanah, asalkan bangunan itu melekat pada tanah; hal ini tidak mengurangi kemungkinan hak pihak lain yang mungkin timbul dikarenakan:

- 1) Bahan-bahan bangunan yang bukan miliknya, untuk itu wajib membayar harga bahan-bahan itu kepada pemilik bahan; ia boleh dihukum mengganti biaya, kerugian dan bunga, bila ada alasan untuk itu, tetapi pemilik bahan-bahan bangunan tidak berhak mengambil kembali bahan-bahan itu (Pasal 602 KUH Perdata).
- 2) Seseorang, dengan bahan-bahan bangunan sendiri, mendirikan bangunan di atas tanah milik orang lain, maka pemilik tanah boleh memiliki bangunan itu atau menuntut agar bangunan itu diambilnya. Bila pemilik tanah menuntut supaya bangunan diambil, maka pembongkaran bangunan berlangsung dengan biaya pemilik bahan, malahan pemilik lahan ini boleh dihukum membayar segala biaya, kerugian dan bunga. Bila sebaliknya, pemilik tanah hendak memiliki bangunan tersebut, maka ia harus membayar harga bangunan beserta upah kerja tanpa memperhitungkan kenaikan harga tanah (603 KUH Perdata).
- 3) Mengumumkan alas hak yang melahirkan hak numpang karang dengan cara yang sama seperti yang ditentukan dalam Pasal 620 KUH Perdata.
- 4) Setelah berakhirnya hak numpang karang, pemegang hak berkewajiban untuk mengembalikan pekarangan tersebut dalam keadaan semula seperti sebelum hal tersebut didirikan, dibangun atau ditanam.
- 5) Setelah berakhirnya perjanjian numpang karang, hak tersebut tidak berarti mengurangi kewajiban pemegang hak untuk mengembalikan pekarangan tersebut dalam keadaan semula seperti sebelum hal-hal tersebut didirikan, dibangun atau ditanam.
- 6) Dengan berakhirnya hak numpang karang, pemilik pekarangan menjadi pemilik gedung, bangunan dan tanaman di atas pekarangan, dengan kewajiban membayar harganya pada saat itu juga kepada yang mempunyai hak numpang karang yang dalam hal ini berhak menahan sesuatu sampai pembayaran itu dilunasi.
- 7) Bila hak numpang karang diperoleh atas sebidang tanah yang di atasnya telah terdapat gedung-gedung, bangunan-bangunan dan tanaman-tanaman yang harganya tidak dilunasi oleh penerima hak numpang karang itu, maka pemilik tanah, pada waktu berakhirnya hak tersebut, dapat menguasai kembali semua benda itu tanpa wajib mengganti kerugian.

Pasal-pasal tersebut mengatur secara jelas tentang hak- hak dan kewajiban para pihak di dalam menggunakan dan menguasai tanah milik orang lain untuk mendirikan bangunan, namun tidak menutup kemungkinan adanya ketentuan lain sesuai dengan perjanjian yang dibuat oleh ke dua belah pihak. Mengacu kepada azas *pacta sun servanda*, perjanjian tersebut akan berlaku sama dengan undang-undang bagi para pihak dan akan mengikat ke dua belah pihak (Hermayulis, 1999).

Hak Numpang Karang merupakan hak kebendaan atas benda tetap, tetapi dengan jangka waktu terbatas yaitu dengan tenggang waktu 30 tahun kecuali diperjanjikan lain. Ketentuan berakhirnya hak numpang karang:

1. Menurut Pasal 718 KUH Perdata, hak Numpang Karang berakhir antara lain:
  - 1) karena percampuran;
  - 2) karena musnahnya pekarangan;
  - 3) karena lewat waktu dengan tenggang waktu tiga puluh tahun lamanya
  - 4) karena lewat waktu yang diperjanjikan atau ditentukan sewaktu hak numpang karang dilahirkan.

2. Menurut Pasal 719 KUH Perdata bila tidak diadakan suatu perjanjian atau ketentuan-ketentuan khusus tentang berakhirnya hak numpang karang, maka pemilik pekarangan berhak mengakhirinya sendiri, tetapi setelah hak itu berjalan selama tiga puluh tahun, dan sedikit-dikitnya satu tahun sebelumnya diberitahukan dengan surat oleh juru sita kepada yang mempunyai hak numpang karang.

Dari ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang keberadaan Hak Numpang Karang pada KUH Perdata, dapat diketahui bahwa KUH Perdata telah mengatur secara rinci tentang keberadaan, berakhir dan status dari masing-masing pihak pemegang hak pada hak Numpang Karang. Persoalan yang kemudian dihadapi oleh masyarakat Indonesia adalah setelah kemerdekaan semua lembaga-lembaga atau institusi yang semula digunakan pada masa penjajahan Belanda untuk mendukung keberadaan lembaga Numpang Karang atau *recht van opstal*, sudah mesti diganti dengan lembaga yang sesuai dengan kondisi kelembagaan pada era Indonesia merdeka. Hak *Opstal recht van opstal* merupakan hak Barat. Penggunaan lembaga ini pada masa pemerintahan Penjajahan Belanda adalah berdasarkan ketentuan penundukan diri, untuk itu tidak semua masyarakat Indonesia tunduk kepada aturan ini. Setelah kemerdekaan Republik Indonesia diproklamirkan jelas mengalami masa transisi. Masa transisi memerlukan pemahaman dari semua pihak, sementara kebutuhan masyarakat tetap menuntut pranata hukum sejenis numpang karang tetap berlangsung, karena bagaimanapun lembaga ini telah ada dan dipunyai oleh bangsa Indonesia. Kalau Hak *Opstal* atau hak Numpang Karang yang diatur di dalam KUH Perdata akan selalu terdaftar dan diumumkan, tetapi hak Numpang Karang yang berlaku di tengah masyarakat adat dan masyarakat setempat tidaklah didaftarkan. Fenomena ini tetap berlaku dan selalu terjadi, hal itu dapat diketahui dari kasus-kasus perdata yang diajukan oleh *justiabelen* ke Pengadilan Negeri sampai ke Mahkamah Agung, yang sampai saat ini masih saja terjadi.

Fenomena hak Numpang Karang yang terjadi di masyarakat berbeda perlakuan dengan hak numpang karang yang dinamakan dengan Hak *Opstal* menurut Pasal 711 sampai 719 KUH Perdata. Menurut Pasal 713 KUH Perdata, hak Numpang Karang mesti

diumumkan alas haknya dan terdaftar seperti yang diatur pada Pasal 620 KUH Perdata. Namun hak Numpang Karang yang terjadi di masyarakat tidak pernah terdaftar bahkan tidak dibuat secara tertulis, berbeda dengan perbuatan hukum numpang karang yang salah satu pihaknya adalah perusahaan Belanda atau bangsa Belanda, seperti halnya pada *Recht van Opstal (RvO)* Nomor 222, tercatat atas nama "*N.V. Solosche Landbouw Maahchappy*", tertanggal 19 Februari 1936 terletak di Kelurahan Bumi, Kecamatan Laweyan, Surakarta, yang termuat dalam *verponding* yang berada di Kantor Pertanahan Kota Surakarta. Dari segi ilmu hukum, dengan berakhirnya penjajahan di suatu daerah maka semua hak dan benda yang dikuasai penjajah jatuh ke tangan masyarakat yang memenangkan perjuangan melawan penjajah tersebut. Tanah ini mendapat perhatian karena terkait proses Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan milik Belanda yang berada di dalam wilayah Republik Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang nomor 86 tahun 1958 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1958, diakui atau diklaim oleh PT. Perkebunan Nusantara IX (Persero) bahwa tanah tersebut adalah sebagai bagian atau sebagai aset yang dikuasainya sebagai hasil dari nasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda. Sementara itu warga juga mengklaim sebagai pihak yang menguasai dan menempati fisik tanah tersebut dan digunakan sebagai pemukiman semenjak tahun 1952. Perbuatan hukum yang dilakukan oleh masyarakat menempati tanah bekas *recht van opstal* ini merupakan perbuatan hukum mempunyai gedung atau bangunan di atas tanah yang dahulunya adalah hak orang lain, dalam hal ini adalah hak *N.V. Solosche Landbouw Maahchappy*. Dikarenakan tanah tersebut adalah milik perusahaan Belanda, sementara pada tahun 1945 Belanda sebagai penjajah telah kalah dan masyarakat telah merdeka maka tanah tersebut kembali kepada rakyat yang dijajah. Dalam kasus ini, tanah tersebut adalah tanah milik perusahaan artinya milik badan hukum pada pemerintahan Belanda, sehingga mesti melalui suatu prosedur hukum yang diatur dengan suatu undang-undang. Undang-undang yang mengatur baru ada pada tahun 1958, sementara hubungan hukum antara masyarakat dengan tanah bekas milik perusahaan Belanda ini dilakukan pada tahun 1952. Dari sejarahnya, tanah tersebut merupakan tanah tak ada penguasa langsungnya dari tahun 1945 sampai tahun 1952. Fenomena ini dapat *recht van opstal* diterima sebagai suatu peristiwa hukum yang dapat diakui sebagai hubungan hukum dengan benda tidak bergerak yang tidak didasari oleh adanya hubungan hukum dengan pihak *N.V. Solosche Landbouw Maahchappy* sebagai pemegang hak pertama (pemegang hak sebelumnya) (Harsono, 1996).

Setelah diberlakukan UUPA pada tanggal 24 September tahun 1960, hak-hak yang dikategorikan sebagai bekas hak Barat yang diatur dalam KUH Perdata dihapus dan dikonversi menjadi salah satu dari hak-hak yang diatur di dalam Pasal 16 UUPA. Diantara hak-hak yang dihapus tersebut adalah Hak *Opstal*, hak *Eigendom* dan Hak *Erfpacht*. Berdasarkan Pasal V Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA jo. Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Beberapa Ketentuan UUPA, Hak *Opstal* dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan. Konversi hak dapat dilakukan apabila (Abdurrahman, 1985):

1. Sejak berlakunya UUPA, yang mempunyainya memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 36 UUPA, yaitu :
  - 1) Warga Negara Indonesia;
  - 2) Apabila hak tersebut dimiliki Badan Hukum, maka Badan Hukum tersebut harus didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;

- 3) Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini, maka dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak guna bangunannya tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dan hak-hak pihak lain yang melekat pada hak tersebut akan diindahkan, sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
2. Berdasarkan Pasal I ayat (4) Ketentuan-Ketentuan Konversi UUPA jo. Pasal 12 Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Beberapa Ketentuan UUPA, hak *Opstal* yang membebani hak *Eigendom* masih tetap berlaku selama sisa waktu hak *Opstal* tersebut dan atau selama-lamanya adalah 20 tahun.
3. Berdasarkan Pasal V Ketentuan-Ketentuan Konversi UUPA, hak *Opstal* untuk perumahan, berlangsung selama sisa waktu hak *Opstal* tersebut dan selama-lamanya adalah 20 tahun.

Pelaksanaan konversi bekas hak Barat akan berakhir masa berlakunya selama sisa waktu Hak *Opstal* atau selama-lamanya 20 tahun sampai dengan tanggal 24 September 1980. Bagi *opstaller* yang pada tanggal 24 September 1960 berkewarganegaraan tunggal, maka dalam waktu 6 bulan sejak tanggal tersebut wajib datang pada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah (KKPT) untuk memberikan ketegasan mengenai kewarganegaraannya tersebut. Kemudian KKPT akan memberikan catatan pada asli akta *recht van opstal* bahwa hak tersebut dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan, dengan jangka waktu paling lama 20 tahun sampai dengan tanggal 24 September 1980. Apabila *recht van opstal* didaftarkan oleh *opstaller* kepada KKPT sebelum berakhir tenggang waktu yaitu tanggal 24 September 1980, maka akan diberikan hak baru sesuai dengan hak-hak yang diatur dalam ketentuan Konversi UUPA. Jika *recht van opstal* itu tidak didaftarkan sampai selambat-lambatnya tanggal 24 September 1980, maka tanah Hak *Opstal* tersebut menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Pengatura perbuatan-perbuatan hukum sebagai akibat dari telah berakhirnya masa berlakunya hak-hak barat dan untuk menentukan hubungan hukum serta penggunaan dan peruntukan tanah tersebut lebih lanjut, maka dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-Ketentuan Permohonan Dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat. Tujuannya adalah untuk menegaskan kembali tentang berakhirnya hak atas tanah asal Konversi Hak-hak Barat dengan segala sifat-sifatnya yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945. Selanjutnya negara akan mengatur kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah melalui pemberian hak baru berkaitan dengan mendirikan bangunan di atas tanah milik orang lain (Hermayulis, 1999).

## **Hak Mendirikan Bangunan di Atas Tanah Orang Lain Menurut UUPA**

Hak mendirikan bangunan di atas tanah milik orang lain sebagai salah satu bentuk hak kebendaan yang diatur di dalam hukum Perdata, menunjukkan adanya hubungan hukum, peristiwa hukum dan akibat hukum atas perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek haknya. Subyek hak pada hak mendirikan bangunan di atas tanah milik orang lain adalah pemilik tanah dan pihak yang akan mendirikan bangunan di atas tanah tersebut (Harsono, 1996). Telah diuraikan bahwa timbulnya hak seseorang (subyek hukum) atas benda adalah karena diatur oleh hukum atau karena diperjanjikan oleh kedua belah pihak. Hal ini juga berlaku pada hak kebendaan berkaitan dengan mendirikan bangunan di atas tanah milik orang lain. Dengan berlakunya Undang-Undang No. 5 tahun 1960, semua perbuatan hukum yang menimbulkan hubungan hukum dan akibat hukum berkaitan dengan tanah tunduk kepada peraturan ini. Walaupun pada kenyataannya juga terjadi perbuatan-perbuatan hukum yang menyimpanginya sebagai tuntutan perkembangan dan semakin beragamnya hubungan hukum dan kebutuhan di tengah masyarakat. Pada tulisan ini dapat dikemukakan bahwa setelah berlakunya UUPA terjadi fenomena berkembangnya dua model hubungan hukum berkaitan mendirikan bangunan di atas tanah milik orang lain. Model tersebut adalah:

### **1. Hak Mendirikan Bangunan di Atas Tanah Milik Orang Lain Berdasarkan UUPA**

Pada masa sebelum penjajahan, fenomena mendirikan bangunan di atas tanah milik orang lain tunduk kepada aturan pada masyarakat setempat. Di Indonesia sampai saat ini diakui terbagi atas 19 lingkungan masyarakat hukum adat dan ditengarai meliputi  $\pm$  300 suku bangsa, tentunya ketentuan-ketentuan yang dimiliki oleh masyarakat berkaitan dengan mendirikan bangunan di atas tanah milik orang lain akan sejumlah itu pula. Pada masa penjajahan Belanda, dikelompokkan menjadi dua yaitu berdasarkan hukum adat sebagai hukum yang berlaku dan dipatuhi oleh masyarakat adat di lingkungan hukum adatnya dan hukum kolonial yang berlaku bagi golongan Eropah dan golongan yang menundukkan diri kepada Hukum Perdata Barat. Setelah Indonesia dari tahun 1945 sampai tahun 1960 berlaku hukum kolonial sebagai hukum yang telah berlaku di wilayah Negara Republik Indonesia sepanjang tidak bertentangan dengan Nasionalisme dan Kemerdekaan Indonesia. Semenjak tahun 1960 tepatnya tanggal 24 September 1960 berlaku hukum nasional yang telah disusun berdasarkan hukum adat sebagai hukum asli bangsa Indonesia.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 mengatur bahwa perbuatan hukum mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dinamakan dimasukkan ke dalam bentuk dan jenis hak guna bangunan. Hak ini diatur dengan mempunyai jangka waktu 30 tahun (Pasal 35 ayat (1) UUPA). Keberadaan hak ini diatur dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 UUPA. Pasal 37 UUPA menetapkan bahwa tanah yang dapat diberikan hak dengan Hak Guna Bangunan adalah tanah negara dan tanah hak milik orang lain (UUPA, 1960).

### **2. Mendirikan Bangunan di Atas Tanah yang dikuasai Langsung oleh Negara**

Hak mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah negara yang menimbulkan hak guna bangunan adalah hak yang timbul karena pemberian hak bukan pengakuan hak. Maksudnya hak itu diberikan oleh negara karena penggunaan tanah negara. Menurut Pasal 36 ayat (1) UUPA, hak guna bangunan dapat diberikan kepada:

- 1) Warga Negara Indonesia,
- 2) Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Dari ketentuan pasal ini terlihat dengan jelas bahwa ada pembatasan terhadap subyek hukum yang boleh dan dapat menikmati hak untuk memiliki dan mendirikan bangunan di atas tanah negara. Undang-undang telah memberikan sekatan atau batasan yang jelas dan tegas tentang hal ini.

Sama halnya dengan hak numpang karang, hak mendirikan dan memiliki bangunan dalam karakter hak guna bangunan adalah merupakan hak yang dapat dialihkan dan dijadikan jaminan utang dalam bentuk hak tanggungan (Pasal 39 UUPA). Hak itu diberikan dalam jangka waktu selama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun (Pasal 35 ayat (2) UUPA).

Untuk mendapatkan alat bukti yang kuat mengenai adanya pemberian hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah negara, maka hak tersebut harus didaftarkan (Pasal 38 ayat (1) UUPA). Untuk itu harus tunduk kepada proses pendaftaran tanah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang semenjak tahun 1997 telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997.

Peningkatan jumlah penduduk berbanding lurus dengan permintaan untuk tersedianya perumahan dan berbagai prasarana, sarana dan utilitas umum (disingkat dengan PSU), serta sarana penunjang pelayanan masyarakat lainnya (seperti pertokoan, perkantoran dan lain-lainnya). Dari sensus penduduk pada 1961 tercatat penduduk Indonesia sebanyak 97,1 juta jiwa, pada tahun 1971 meningkat menjadi 119,2 juta, pada 1980 menjadi 147,5 juta, menjadi 179,4 juta pada sensus penduduk 1990. Artinya setiap harinya penduduk Indonesia bertambah sebesar 9.027 jiwa, dan setiap jam terjadi penambahan penduduk sebanyak 377 jiwa, dan setiap detik bertambah sebanyak 1,04 (1-2 jiwa). Berdasarkan Sensus Penduduk 2010, jumlah penduduk Indonesia sudah mencapai 237,6 juta jiwa atau bertambah 32,5 juta jiwa sejak tahun 2000. Artinya, setiap tahun selama periode 1990-2000, jumlah penduduk bertambah 3,25 juta jiwa. Jika di alokasikan ke setiap bulan maka setiap bulannya penduduk Indonesia bertambah sebanyak 270.833 jiwa atau sebesar 0,27 juta jiwa. Diperkirakan jumlah penduduk Indonesia selama dua puluh lima tahun mendatang terus meningkat yaitu dari 205,1 juta pada tahun 2000 menjadi 273,2 juta pada tahun 2025. Jumlah kekurangan rumah (*backlog*) di Indonesia setiap tahun terus bertambah, bukannya berkurang. Tahun 2004, jumlah *backlog* tercatat 5,8 juta unit rumah, tahun 2009 menjadi 7,4 juta. Kebutuhan rumah pada tahun 2020 adalah 16,4 juta unit rumah, dengan pertumbuhan kebutuhan akan rumah baru mencapai 850.000/tahun. Hal ini disebabkan karena pertumbuhan penduduk. Angka ini semakin tinggi oleh masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) yang menempati kawasan kumuh seluas 54.000 hektar di seluruh Indonesia, terdapat 3 juta unit rumah tidak layak huni (PUPR, 2020). Kebutuhan akan rumah ini akan bertambah berat dengan adanya perdagangan bebas dan masuknya pelaku bisnis asing ke Indonesia. Dengan asumsi setiap rumah memerlukan tanah seluas 60 m<sup>2</sup>, maka penambahan kebutuhan tanah untuk perumahan minimal setiap tahunnya adalah seluas 7.200 ha. Kebutuhan tanah ini bertambah dengan kebutuhan tanah untuk Prasarana, sarana dan utilitas umum (PSU).

Semenjak tahun 1974 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 29 tahun 1974 tentang Pendirian PERUM PERUMNAS, pemerintah telah menetapkan kebijakan dalam memenuhi kebutuhan rumah untuk masyarakat. Kebutuhan akan rumah yang terus meningkat dan kemampuan Perum Perumnas dengan modal Negara yang terbatas, maka dibutuhkan peran swasta untuk dapat memenuhi kebutuhan tersebut. Tingginya permintaan akan rumah, bagi pelaku bisnis dilihat sebagai suatu peluang bisnis yang perlu dimanfaatkan, sehingga pada tahun 1980-an bermunculan perusahaan pengembang dengan berbagai karakter. Terlepas dari karakter pengembang yang ikut berperan dalam penyediaan perumahan bagi masyarakat, yang perlu mendapat perhatian adalah bahwa penambahan kegiatan pembangunan perumahan dan PSU akan berbanding lurus dengan kebutuhan tanah sebagai tempat dilaksanakan kegiatan pembangunan perumahan dan PSU tersebut.

Konsep yang diperkenalkan dalam pembangunan perumahan dan hak yang dapat diberikan kepada calon pemilik bangunan adalah Hak Guna Bangunan. Jenis hak yang diberikan adalah seiring dengan status dari pengembang (*developer*) yang akan membangun rumah dan PSU tersebut. Dalam kerangka hukum perseroan Indonesia, pengembang harus berbentuk badan hukum. Sementara menurut UUPA, sebagai badan hukum perusahaan pengembang adalah subyek hukum untuk hak guna bangunan dan bukan badan hukum yang ditunjuk untuk dapat memperoleh hak milik seperti yang diatur pada Pasal 21 ayat (2) UUPA. Dalam hal hak guna bangunan diberikan di atas tanah Negara, prosedur perolehan hak tidaklah terlalu rumit, karena Badan Pertanahan Nasional atau Kantor Pertanahan dapat secara langsung melakukan proses pemberian hak setelah semua persyaratan yang diperlukan dipenuhi oleh calon subyek hak. Dalam arti tanah yang akan diberikan hak guna bangunan telah dalam keadaan kosong dan tidak dilekati atau dibebani oleh sesuatu hak apapun dan siapapun di atasnya. Hak guna bangunan yang diberikan adalah hak guna bangunan induk yang diharuskan untuk diberikan kepada pihak ketiga. Keharusan ini untuk menghindari terjadinya perbuatan yang melanggar ketentuan:

- Pasal 6, Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.
- Pasal 7, Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.
- Pasal 11 ayat (1) Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang disebut dalam Pasal 2 ayat (3) dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas.
- Pasal 11 ayat (2), Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomi lemah (UUPA, 1960).

Dengan pemberian hak guna bangunan di atas tanah Negara, maka berkuranglah tanah Negara (adalah tanah yang dikuasai langsung atau penuh oleh Negara) seluas hak yang diberikan tersebut. Persoalan yang pada akhir-akhir ini sering muncul adalah praktik pemberian hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan suatu Departemen atau instansi tidak berarti berkurangnya tanah Negara. Status tanah tersebut tetap sebagai tanah Negara dan bahkan masih tetap dinyatakan sebagai asset Negara. Dengan diberlakukan Keputusan

Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal, maka akan timbul permasalahan seperti yang terjadi di daerah bekas Bandar Udara Kemayoran yaitu di Perumahan Angkasa Pura Kota Baru Bandar Kemayoran. Di kompleks Kota Baru Bandar Kemayoran terdapat 632 (enam ratus tiga puluh dua) unit rumah yang berasal dari rumah dinas. Perumahan ini sudah berubah status menjadi rumah yang dapat dimiliki oleh karyawan yang menempati dengan Hak Guna Bangunan. Untuk itu karyawan yang menempati telah membeli rumah tersebut dan mendapatkan Hak Guna Bangunan. Sebahagian yaitu 390 (tiga ratus sembilan puluh) unit rumah telah ditingkatkan haknya menjadi Hak Milik dan sisanya sebanyak 242 (dua ratus empat puluh dua) unit rumah tidak dapat ditingkatkan menjadi hak milik dengan alasan tata ruang untuk Kota Baru Bandar Kemayoran. Kantor Pertanahan tidak memproses peningkatan hak karena belum mendapatkan rekomendasi dari pemegang Hak Pengelolaan dalam hal ini adalah Sekretariat Kabinet. Terlepas dari alasan yang digunakan, masyarakat tentunya memerlukan kepastian hukum. Apabila pemerintah telah memutuskan bahwa rumah tersebut sudah dapat dibeli, tentunya permasalahan tata ruang telah diperhitungkan.

Dari penelitian yang penulis lakukan dapat disimpulkan bahwa pada saat ini status hubungan hukum antara pemegang hak pengelolaan dengan tanah yang telah diberikan kepada pihak ketiga sangat ditentukan oleh penafsiran dari pemegang hak pengelolaan atau pihak-pihak tertentu.

### **3. Memiliki Bangunan di atas Tanah Milik Orang Lain**

Menurut Pasal 37 huruf b UUPA, hak guna bangunan dapat diberikan di atas tanah Hak milik berdasarkan perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan yang tersebut. Dengan tanah hak milik dijadikan obyek hak guna bangunan, maka fenomena hak numpang karang atau hak menumpang yang ditemui pada masyarakat dapat dimasukkan ke dalam karakter hukum ini. Perbedaannya adalah kalau pada hak numpang karang atau hak menumpang tidak diikuti dengan pendaftaran dan tidak diadministrasikan oleh negara, maka pada hak guna bangunan didaftarkan, diadministrasikan secara baik dan mempunyai bukti tertulis yang otentik berupa sertifikat yang dikeluarkan oleh negara. Penyerahan hak untuk sementara waktu itupun mesti dilakukan dengan akta otentik, yang berarti harus dibuat dalam bentuk akta yang dibuat oleh pejabat yang berwenang dan berfungsi untuk itu. Bila mendirikan bangunan di atas tanah hak milik orang lain dalam karakter numpang karang atau menumpang, perlindungan yang lebih ketara dan jelas hanya dapat diberikan oleh masyarakat setempat, sementara untuk hak guna bangunan diberikan dan diakui secara umum oleh negara dan sekaligus oleh seluruh warga negara Republik Indonesia.

Ketentuan yang memungkinkan diberikan hak kepada pihak lain untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah hak milik sebetulnya telah memperhatikan dan melindungi fungsi ganda tanah oleh masyarakat adat yaitu sebagai sosial aset dan kapital aset. Hanya saja dalam praktik proses penerbitan sertifikat hak guna bangunan yang biasa dilakukan adalah harus melalui tahap:

- a. Calon penerima hak guna bangunan memperoleh pemberian hak dari pemilik tanah. Hubungan hukum antara calon penerima hak dengan tanah hak milik

- tersebut, pada umumnya terjadi setelah berlangsungnya perbuatan hukum jual beli (walaupun UUPA tidak mengharuskan hal ini terjadi).
- b. Calon penerima hak menyerahkan hak yang telah diperoleh dari pembeli (baik dalam bentuk hak milik maupun hak adat) kepada negara.
  - c. Setelah diadakan penyerahan hak, kemudian mengajukan permohonan hak (untuk badan hukum perusahaan pembangunan perumahan disertai dengan pernyataan bahwa akan menyerahkan hak tersebut kepada pihak ke tiga).

Akibat dari proses yang demikian adalah masyarakat adat kehilangan atau putus hubungan hukum dengan tanah tersebut. Hal inilah yang selalu menjadi masalah dan menjadikan sebagian masyarakat tidak setuju melepaskan tanah. Akibatnya tuduhan "sulit berinvestasi di atas tanah adat". Hal tersebut sebetulnya tidak perlu lagi terjadi apabila apa yang dilakukan oleh masyarakat hukum adat Bali diketahui secara umum. Masyarakat hukum adat Bali sebagai masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan tanah adat dan sangat kuat dalam memelihara hubungannya tersebut bahkan hubungan tersebut menjadi hubungan yang bersifat magis religius kosmis. Pemberian hak guna bangunan di atas tanah milik orang lain dilakukan oleh masyarakat di Bali melalui perjanjian antara pemilik tanah dengan pihak yang akan memiliki bangunan di atas tanah hak milik. Perjanjian tersebut hanya mengacu kepada kesepakatan kedua belah pihak dan tidak mengacu kepada suatu konstruksi hukum, karena belum ada aturan tentang konstruksi hukum yang mesti dilalui oleh masyarakat.

Pada tulisan ini dapat dikemukakan contoh praktik proses terjadinya pemberian hak guna bangunan di atas hak milik orang lain di Provinsi Bali dengan menggunakan konstruksi hukum sewa menyewa. I Wayan Riseh memiliki sebidang tanah hak milik dengan sertifikat hak milik nomor: 940/Desa Kerobokan seluas 4000 M<sup>2</sup> (empatribu meter persegi) dengan surat ukur tertanggal delapan Maret seribu sembilan ratus delapanpuluh empat (08-03-1984), Nomor 446/83/84 yang terletak di Desa Kerobokan, Kecamatan Kuta, Kabupaten Badung, Propinsi Bali. Sebahagian dari tanah tersebut yaitu seluas 1010 M<sup>2</sup> (seribu sepuluh meter persegi) disewakan kepada Hartati dengan jangka waktu selama 25 tahun. Pada perjanjian sewa menyewa disepakati bahwa:

- a. Penyewa dapat menggunakan tanah yang disewanya tersebut untuk mendirikan bangunan rumah dan tempat usaha, dengan syarat-syarat :
  - a) Izin yang diperlukan dari Instansi yang berwenang untuk mendirikan bangunan yang dimaksud diurus oleh dan atas biaya penyewa sendiri.
  - b) Bentuk, ukuran dan bahan-bahan bangunan tersebut ditetapkan oleh penyewa sendiri.
  - c) Bangunan yang telah didirikan penyewa tersebut setelah masa sewa berakhir menjadi milik yang menyewakan tanpa kewajiban membayar ganti kerugian berupa apapun kepada penyewa.
- b. Penyewa dapat menjadikan perjanjian sewa menyewa sebagai alas hak untuk mendapatkan hak guna bangunan di atas tanah hak milik.
- c. Penyewa diperbolehkan untuk memindahkan hak sewa ini baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain selama waktu sewa menyewa masih berlangsung dan dengan pemberitahuan kepada pihak pertama.

Permasalahan yang dapat terjadi di kemudian hari adalah dari segi administrasi pertanahan bahwa dengan adanya ketentuan dimungkinkan peningkatan hak guna bangunan menjadi hak milik. Dituntut kehati-hatian dari pejabat pencatat peralihan hak dan perlu ditetapkan suatu sistem pengurusannya. Hal ini dapat diberikan dengan cara pemberian catatan baik pada asli sertifikat hak milik maupun pada sertifikat Hak Guna Bangunan, seperti yang dilakukan terhadap perbuatan hukum pembebanan hak atas tanah dengan hak Tanggungan.

Di luar kedua bentuk pemberian hak untuk mendirikan bangunan di atas tanah pihak lain, ditemukan fenomena yang berkembang dalam mendirikan bangunan di atas tanah milik orang lain dengan konstuksi hukum bangun, guna dan serah (*built, operate and transfer*). Fenomena hubungan dan perbuatan hukum ini tidak menggunakan konstruksi hukum hak guna bangunan yang diperkenalkan dan diatur dalam UUPA. Konstruksi hukum ini tunduk kepada perjanjian yang disepakati oleh kedua belah pihak. Pada konstruksi hukum yang dibuat dan dipilih sendiri oleh para pihak ini, menunjukkan posisi yang seimbang diantara kedua belah pihak. Hubungan hukum akan terjadi apabila kedua belah pihak dapat menerima dan menyepakati klausula yang akan mengingat kedua belah pihak. Konstruksi hukum ini banyak digunakan oleh intitusi negara dan perusahaan atau badan hukum, tetapi belum banyak digunakan oleh masyarakat individu pemilik tanah.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Hak mendirikan bangunan di atas tanah hak milik orang lain telah merupakan fenomena yang terjadi pada masyarakat hukum adat dan pada suku-suku di Indonesia dalam bentuk hak menumpang atau dinamakan juga dengan "numpang karang". Fenomena ini tetap berlanjut pada masa pemerintah penjajahan belanda dengan nama *recht van opstal*. Pada masa kemerdekaan hak-hak tersebut tetap berlangsung sampai diberlakukan UUPA pada tanggal 24 September 1960.

Setelah UUPA diberlakukan di Indonesia hak-hak yang dikenal pada masyarakat hukum adat dan pada suku-suku yang menempati wilayah Indonesia dan hak *recht van opstal* yang diperkenalkan pada masa pemerintahan Kolonial harus dikonversi menjadi hak guna bangunan sebagai hak memiliki dan mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri. Pada prinsipnya hampir sama dengan hak menumpang atau hak numpang karang yang dipraktikkan oleh masyarakat Indonesia. Bedanya hak yang diatur di dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 UUPA ini adalah hak mesti didaftarkan dan ditetapkan dengan tegas jangka waktunya yaitu 30 tahun dan dapat diperpanjang selama 20 tahun. Hak ini termasuk yang dapat dialihkan dan dapat dibebani dengan Hak Tanggungan. Praktik mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan haknya ini terjadi di atas tanah negara dan di atas tanah milik. Pemberian hak di atas tanah negara, pada masa ini sering menimbulkan masalah karena belum tegasnya pengaturan dan adanya penafsiran yang beragam terhadap status hubungan hukum antara pemegang hak pengelolaan dengan tanah objek hak pengelolaan dalam hal telah diberikan sesuatu hak kepada pihak ketiga. Sementara itu di masyarakat di Indonesia khususnya masyarakat hukum adat, pemberian hak mendirikan bangunan di atas tanah hak milik merupakan suatu cara memelihara dan melindungi hak dan fungsi ganda tanah (yaitu sebagai sosial aset dan kapital aset) dalam masyarakat hukum adat. Praktik pemberian hak mendirikan dan memiliki bangunan atau dalam

kerangka hukum agraria pada UUPA telah mulai diterapkan dalam masyarakat Bali. Konstruksi hukum yang digunakan oleh masyarakat Bali dalam pemberian hak memiliki dan mendirikan bangunan di atas tanah milik adalah melalui lembaga sewa menyewa. Di kalangan tertentu konstruksi yang digunakan untuk memiliki bangunan di atas tanah milik orang lain adalah dengan bangun, guna dan serah dan tidak menggunakan lembaga hak guna bangunan sesuai dengan UUPA.

### Saran

Untuk menjaga kepastian hukum dan melindungi hak masyarakat adat, serta mengantisipasi terjadinya perselisihan dikemudian hari diperlukan adanya pengaturan tentang konstruksi hukum yang mesti dilakukan oleh masyarakat yang akan menggunakan lembaga hak guna bangunan di atas tanah milik orang lain

### DAFTAR PUSTAKA

Abdurrahman, 1996. Konsep Tentang Hak Ulayat dan Hak-Hak Mat Atas Tanah Lainnya Menurut Huikum Indonesia, Pusat penelitian Unika Atmajaya, Jakarta.

Abdurrahman, 1985. Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria, Alumni, Bandung.

Abdurrahman, 1994. Kedudukan Hukum Adat Dalam Perundang-Undangan Agraria Indonesia. Akademika Pressindo. Jakarta.

Harsono, Boedi, 1996. Hukum Agraria Indonesia, Cet ke 13. Penerbit Djambatan.

Hermayulis, 1999, Penerapan Hukum Pertanahan dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Kekerabatan pada Masyarakat Matrilineal Minangkabau di Smatera Barat, Disertasi Doktor pada Universitas Indonesia.

Hermayulis, Hardian, F., Hernadewita, Amelia, D., Azhari, C.H., Yaakub, N.I., Shapiee, R., (2012), AN ANALYSIS OF LEASEHOLD CONCEPT IN THE LAND MANAGEMENT SYSTEM OF INDONESIA AND MALAYSIA, Medwell Journal: the Social Sciences, ISSN: 1818-5800, Vol 7(3), 391-404.

Hermayulis, Hernadewita & Hardian F., (2016), TRANSFORMASI NILAI SISTEM MATRILINEAL MINANGKABAU DALAM PENEMPATAN MASYARAKAT MINANG DI NEGERI SEMBILAN, MALAYSIA, International Journal of the Malay World and Civilisation (Iman) 4(1), 2016: 3 - 14 (<http://dx.doi.org/10.17576/IMAN-2016-0401-01>).

Kementerian Agraria dan Tata Ruang, 2020, <https://www.atrbpn.go.id/?menu=baca&kd=pGfVU9tZh8jXxpDFVtAH6p9eDBhkCXPpw2KS4uQfuvJzQVzwybmAOuVIFgE/OECV>

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

Peraturan Pemerintah Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 15

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001, hlm. 10, 17-18.

Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960.

Vollenhoven, C. Van, 1981, Terjemahan Koninklijk Instituut Voor Taal Land-en Volkenkunde (KTTLV) bersama Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). 1981. Orientasi Dalam Hukum Adat Indonesia, Penerbit Jambatan, Jakarta.

Vollenhoven, C. Van. 1925. De Indonesier en Zijn Grond Leiden, E.J.Brill.