

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu masalah pokok yang hingga kini belum mendapatkan pengaturan yang tuntas adalah masalah tanah. Hal ini dapat dilihat dari persengketaan dan perkara-perkara dilingkungan masyarakat terhadap pemerintah maupun sebaliknya. Dari perkara yang berkaitan dengan masalah pertanahan, hal ini membuktikan bahwa tanah memang memegang peranan yang sentral dalam kehidupan dan perekonomian Indonesia yang bersifat agraris. Oleh sebab itu filsafah dan asas-asas hukum tanah dalam hukum nasional harus mengalami perubahan yang prinsipil. Tanah bagi manusia merupakan faktor yang sangat penting, karena tanah adalah tempat hidup, tempat mencari nafkah dan tempat dimana nanti jasad dikuburkan, oleh karena itu sistem kepemilikan dan tanah sebagai objek dalam kehidupan harus diatur dalam undang-undang.¹ Tanah juga dinilai sebagai harta yang sangat berharga dikarenakan pemanfaatannya yang sangat penting baik pemanfaatan tanah yang ada dipermukaan maupun hal yang terdapat didalam tanah. Arie Sukanthi mengatakan, tanah adalah aset Bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur.² Dalam kenyataannya, tanah memiliki arti yang sangat vital bagi kehidupan manusia. Jika dilihat dari fungsinya, tanah merupakan *social asset*

¹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambangan, 2007) hlm. 6.

² Arie Sukanthi Hutagalung, *Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 67.

sekaligus *capital asset*. Tanah sebagai *social asset* merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan. Sementara sebagai *capital asset*, tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.³

Bangsa Indonesia meyakini bahwa tanah dalam wilayah Negara Indonesia dengan letak dan kedudukannya yang strategis sebagai kepulauan serta keanekaragaman ekosistemnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang patut disyukuri, dilindungi dan dikelola dengan sebaik-baiknya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi telah memberikan konsekuensi bahwa hubungan antara manusia dengan tanah mutlak diperlukan adanya penataan dan pengaturan yang lebih seksama, khususnya yang berkenaan dengan penguasaan, peruntukan, persediaan dan pemeliharannya.⁴

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang No 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria untuk selanjutnya disebut dengan UUPA menjelaskan bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar yang berbunyi, “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikusai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1 UUPA yaitu pada

³ Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Malang : Bayumedia, 2007), hlm. 1.

⁴ Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Undang-Undang Pokok Agraria*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1995), hlm. 2.

tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi keseluruhan rakyat. Pada pengaturan tersebut juga merupakan landasan pengelolaan pertanahan secara yuridis yang disusun berdasarkan pedoman-pedoman Pancasila dan merupakan azas hukum agraria yang bersifat khusus.⁵ Hal ini dengan jelas mengandung amanat konstitusional yang sangat mendasar, yaitu bahwa pemanfaatan dan penggunaan tanah harus dapat mendatangkan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini berarti bahwa setiap hak atas tanah dituntut kepastian mengenai subjek, objek, serta pelaksanaan kewenangan haknya.⁶

Negara tidaklah perlu memiliki namun cukup dengan hak menguasai yang berarti menurut hukum memberikan wewenang kepada negara selaku badan penguasa untuk melakukan hal-hal sebagai berikut :⁷

1. Mengatur dan menyelesaikan peruntukan, penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

⁵ Imam Sutiknjo, *Politik Hukum Agraria*, (Jogjakarta : Gajah Mada University Press, 1990), hlm. 35.

⁶ Rusmadi Murad, *Menyikapi Tabir Masalah Pertanahan*, (Bandung : Mandar Maju, 2007), hlm. 75.

⁷ Abdurahman, *Beberapa Aspek Tentang Hukum Agraria*, (Bandung : Alumni, 1983), hlm. 16.

Fungsi dan peran tanah dalam berbagai sektor kehidupan manusia memiliki tiga aspek yang sangat strategis, yaitu aspek ekonomi, politik dan hukum, dan aspek sosial. Ketiga aspek tersebut merupakan isu sentral yang paling terkait sebagai satu kesatuan yang terintegrasi dalam pengambilan proses kebijakan hukum pertanahan yang dilakukan oleh pemerintah.⁸

Seperti halnya dalam UUPA, pada Pasal 4 Ayat (1) dan (2) dinyatakan bahwa : atas dasar hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai baik secara sendirian maupun secara bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum, dimana hak atas tanah ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sedemikian rupa, begitu pula bumi dan air serta ruang udara di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.⁹ Kemudian dijabarkan oleh Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA mengenai macam-macam hak atas tanah.

Berkaitan dengan judul skripsi ini, hak atas tanah yang terkait yaitu hak pakai selama dipergunakan serta hak guna bangunan sebagai perubahannya. Untuk hak pakai diatur pada Bagian VI UUPA, Pasal 41 sampai Pasal 43. pada Pasal 41 ayat (1), hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang

⁸ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2008), hlm.45.

⁹ R.G. Kartasapoetra, *Masalah Pertanahan Di Indonesia*, (Jakarta : PT Bina Aksara, 1986), hlm.1.

memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikan 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. Mengenai hak pakai selama digunakan dijelaskan pada Pasal 41 ayat (2) yang berbunyi, hak pakai dapat diberikan: a. selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu, b. dengan Cuma-Cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun. Berdasarkan pengertian pada pasal tersebut maka dapat diartikan bahwa hak pakai selama digunakan yaitu hak penguasaan atas tanah yang diberikan oleh negara kepada instansi atau badan usaha yang memerlukan tanpa jangka waktu tertentu dan bersifat non komersil. Hak guna bangunan diatur pada Bagian V UUPA, Pasal 35 sampai dengan Pasal 40. Hak guna bangunan yaitu dijelaskan pada Pasal 35 ayat (1), Hak guna bangunan yaitu hak untuk mendirikan bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri selama jangka waktu tertentu. Kemudian lebih lanjut mengenai hak pakai dan hak guna bangunan diatur kembali pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

Pada pembuatan skripsi ini, yang melatarbelakangi penulis dalam pengambilan judul Perubahan Status Tanah Hak Pakai Selama Digunakan Menjadi Hak Guna Bangunan Sebagai Aset Pada PT.PLN(persero) Unit Induk

Wilayah Sumatera Barat yaitu adanya perubahan status tanah dari yang sebelumnya hak pakai selama dipergunakan menjadi hak guna bangunan. Hal ini terjadi setelah dikeluarkannya Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN). Pada UU BUMN tersebut tidak dijelaskan secara tersurat mengenai kewajiban yang dilakukan oleh BUMN untuk melaksanakan perubahan status tanah sebagai aset. Adanya beberapa perbedaan antara kedua hak atas tanah tersebut menjadi semakin menarik untuk dibahas pada penelitian skripsi ini.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul :

PERUBAHAN STATUS TANAH HAK PAKAI SELAMA DIGUNAKAN MENJADI HAK GUNA BANGUNAN SEBAGAI ASET PADA PT. PLN (PERSERO) UNIT INDUK WILAYAH SUMATERA BARAT

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Cara Perolehan Hak Pakai Selama Digunakan Bagi Aset PT. PLN(persero) Unit Induk Wilayah Sumatera Barat?
2. Bagaimana Proses Perubahan Status Tanah Hak Pakai Selama Digunakan Menjadi Hak Guna Bangunan Terhadap Tanah Aset Pada PT. PLN(persero) Unit Induk Wilayah Sumatera Barat?

3. Bagaimana Akibat Hukum Dari Perubahan Hak Pakai Selama Digunakan Menjadi Hak Guna Bangunan Terhadap Tanah Aset Pada PT. PLN(persero) Unit Induk Wilayah Sumatera Barat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang serta rumusan masalah yang telah dipaparkan oleh penulis, maka penelitian yang akan dilakukan oleh penulis yaitu bertujuan untuk:

1. Mengetahui Cara Perolehan Hak Pakai Selama Digunakan Bagi Aset PT.PLN(persero) Unit Induk Wilayah Sumatera Barat.
2. Mengetahui tentang Proses Dari Perubahan Hak Pakai Selama Digunakan Menjadi Hak Guna Bangunan.
3. Mengetahui tentang Akibat Hukum Dari Perubahan Hak Pakai Selama Digunakan Menjadi Hak Guna Bangunan Terhadap Tanah Aset Badan Usaha Milik Negara Pada PT. PLN(persero) Unit Induk Wilayah Sumatera Barat.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan penulis dalam melaksanakan penulisan dan penelitian hukum diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Secara teoritis penulisan hukum melalui penelitian yang akan dilakukan oleh penulis bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum khususnya hukum agraria dan sumber daya alam dalam kaitannya dengan perubahan status tanah hak

pakai selama digunakan menjadi hak guna bangunan sebagai aset pada PT. PLN (persero) Unit Induk Wilayah Sumatera Barat.

2. Manfaat praktis

Secara praktis hasil penelitian yang akan dilakukan penulis ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan bagi :

- a. Bagi pemerintah terkhusus bagi pengkaji dan yang berwenang terkait pembuatan maupun penyempurnaan dari undang-undang ataupun pengaturan lain, untuk dapat memberikan pengaturan yang terkini dengan perkembangan masyarakat Indonesia saat ini.
- b. Bagi masyarakat, agar turut serta mengawasi dan memperjuangkan haknya daripada lahan pertanahan serta mengetahui kedudukan hukum yang dimilikinya supaya tidak adanya penindasan hak masyarakat oleh penguasa.
- c. Bagi Fakultas Hukum Universitas Andalas, agar hasil penelitian yang akan dilakukan ini nantinya dapat dipergunakan sebagai bahan referensi dan pembendaharaan perpustakaan yang diharapkan berguna bagi mahasiswa/i dan mereka yang ingin mengetahui dan meneliti lebih lanjut tentang pertanahan terkhusus perubahan status hak paai selama digunakan menjadi hak guna bangunan maupun peraturan pelaksana lainnya.
- d. Bagi penulis, sebagai awal untuk melakukan penelitian yang nantinya menjadi syarat untuk memperoleh gelar Kesarjanaan Strata 1 Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas.

E. Metode Penelitian

Penelitian dapat dijalankan dengan berhasil dan baik atau tidak tergantung dari data yang diperoleh, juga didukung oleh proses pengolahan yang dilakukan terhadap permasalahan. Metode penelitian dianggap paling penting dalam pelaksanaan hingga menghasilkan hasil penelitian. Hal ini mutlak harus ada dan tidak dapat dipisahkan lagi dari apa yang dinamakan keabsahan penelitian.

Adapun penerapan metode yang digunakan penulis dalam melakukan penelitian ini sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan judul penelitian ini, maka metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis sosiologis (empiris), yaitu membandingkan norma-norma yang ada dengan fakta-fakta yang ada di lapangan sesuai dengan penelitian yang dilakukan penulis.¹⁰ Pada penelitian hukum jenis ini, acap kali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis didalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Oleh karena itu, pertama, sebagai sumber datanya hanyalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, atau data tersier.¹¹ Penelitian ini yang berfokus pada norma hukum positif yang mengatur tentang Perubahan Status Tanah Hak Pakai Selama Digunakan Menjadi Hak Guna

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : Universitas Indonesia, 2008), hlm. 50.

¹¹ *Ibid.*, hlm.52.

Bangunan Sebagai Aset Badan Usaha Milik Negara Pada PT. PLN (Persero)
Unit Induk Wilayah Sumatera Barat.

2. Sumber Data

Dalam penelitian hukum yuridis sosiologis (empiris), data yang digunakan terdiri atas :

a. Data Primer

Dalam kegiatan pengumpulan data ini penulis menggunakan teknik wawancara. Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara Tanya jawab, sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interviewguide* (panduan wawancara).

b. Data sekunder

Dalam penelitian ini jenis data yang digunakan adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh penulis secara tidak langsung. Data yang diperoleh dari bahan hukum sendiri yaitu :¹²

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat diperoleh dengan mempelajari semua peraturan meliputi: Peraturan Perundang-Undangan, Konvensi, dan peraturan terkait lainnya berhubungan penelitian penulis.¹³ Bahan-Bahan hukum yang digunakan antara lain:

¹² *Ibid*, hlm. 13.

¹³ *Ibid*, hlm 52

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria.
- c. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.
- d. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan.
- e. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah.
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, bahan penelitian yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer yang bersumber dari:¹⁴

- a. Buku-buku
- b. Tulisan ilmiah dan Makalah
- c. Teori dan pendapat pakar
- d. Hasil penelitian yang sebelumnya maupun yang seterusnya.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti :

¹⁴ *Ibid*

- a. Kamus Umum Bahasa Indonesia
- b. Kamus Hukum
- c. Buku Literatur
- d. Hasil karya dari kalangan hukum
- e. Majalah, koran, media cetak dan elektronik

3. Metode Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan ini, penulis menempuh cara wawancara dan studi dokumen.

a. Wawancara

Wawancara merupakan tanya jawab secara lisan dimana dua orang atau lebih berhadapan secara langsung. Dalam proses ini ada dua pihak yang menempati kedudukan yang berbeda. Satu pihak berfungsi sebagai pencari informasi dan pihak lain sebagai pemberi informasi. Wawancara yang dilakukan penulis adalah wawancara yang tidak terstruktur. Maksudnya, penulis dalam melakukan wawancara bebas mengajukan wawancara kepada responden yang berhubungan dengan data yang dibutuhkan dalam penulisan skripsi ini. Wawancara dilakukan dengan perwakilan dari pihak PT.PLN(persero) Unit Induk Wilayah Sumatera Barat yaitu Bapak Aidil selaku Kepala Sumber Daya Manusia mewakili wawancara tanya jawab dari Bagian Aset yang memberikan informasi terkait judul skripsi dan berikutnya akan dilaksanakan wawancara. Kemudian dilaksanakan juga wawancara dari pihak ATR/BPN Kantor Wilayah Sumatera Barat yang diwakilkan oleh Bapak Rubito selaku

Kepala Tata Usaha ATR/BPN Kantor Wilayah Sumatera Barat yang akan memberikan informasi terkait judul skripsi.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah cara mengumpulkan data melalui peninggalan tertulis, terutama berupa arsip-arsip dan termasuk juga buku-buku tentang pendapat, teori, hukum-hukum dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah penyelidikan. Dalam penelitian kualitatif teknik ini berfungsi sebagai alat pengumpul data utama, karena pembuktian hipotesanya dilakukan secara logis dan rasional melalui pendapat, teori atau hukum-hukum yang diterima kebenarannya, baik yang menolak maupun mendukung hipotesa tersebut.

4. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan Data

Sebelum melakukan analisis data, data yang ditemukan dan dikumpulkan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan pengoreksian atau editing terhadap data yang didapat baik itu temuan-temuan di lapangan maupun data-data yang berasal dari buku maupun aturan-aturan hukum. Editing adalah kegiatan yang dilakukan penulis yakni memeriksa kembali mengenai kelengkapan jawaban yang diterima, kejelasannya, konsistensi jawaban atau informasi, relevansinya bagi penelitian, maupun keseragaman data yang diterima atau didapatkan oleh penulis¹⁵

¹⁵ *Ibid*, hlm.264.

Analisis Data

Setelah data yang diperoleh tersebut diolah, maka selanjutnya penulis menganalisis data tersebut secara kualitatif, yaitu analisis dengan mempelajari hasil penelitian dan seterusnya dijabarkan secara sistematis dalam bentuk karya tulis ilmiah berupa proposal penelitian.

