

### **BAB III**

#### ***RATIO LEGIS* HAK SEWA ATAS TANAH DAPAT DIDAFTARKAN DI KANTOR PERTANAHAN**

UUPA mempunyai substansi untuk mencabut atau menyatakan tidak berlaku peraturan dan keputusan yang dibuat oleh Pemerintah. Berlakunya UUPA, maka perubahan terjadi secara esensial pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama di bidang pertanahan. Perubahan yang esensial mengenai struktur perangkat hukum, konsepsi yang mendasari maupun isinya.<sup>20</sup> UUPA memberlakukan hak penguasaan atas tanah merupakan salah satu kewenangan, larangan, dan atau kewajiban untuk pemegang hak penguasaan atas tanah untuk bertindak terkait tanah yang dihaki.

Tata urutan hak penguasaan atas tanah secara hierarki ialah hak bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai Negara atas tanah, hak ulayat masyarakat hukum adat, dan hak perseorangan atas tanah. Hak perseorangan atas tanah memiliki ruang lingkup yang terdiri dari, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanggungan, wakaf tanah hak milik, dan hak atas tanah. Hak penguasaan atas tanah yang sifatnya perseorangan salah satunya ialah hak atas tanah. Pasal 4 ayat 1 UUPA menyebutkan bahwa hak atas tanah yakni atas dasar hak menguasai dari negara seperti dimaksudkan pada Pasal 2 ditetapkan terdapatnya beberapa macam hak atas tanah (permukaan bumi) yang bisa dipunyai dan diberikan pada orang-orang baik sendiri ataupun bersama dengan badan-badan hukum dan orang lain.

---

<sup>20</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaanya*, Djambatan, 2003.

Hak atas tanah berakar dari hak menguasai Negara atas tanah, dimana ini bisa dipunyai dan diberikan pada perseorangan baik sendiri ataupun bersama orang lain dan badan-badan hukum yang terdaftar. Pengertian secara yuridis menurut UUPA, tanah adalah permukaan bumi, sementara itu hak atas tanah ialah suatu hak atas permukaan bumi yang terbatas. Hak atas tanah ialah suatu hak yang memberi kewenangan pada pemegang hak tersebut dalam mengambil manfaat dari tanah atau untuk mempergunakan tanah yang dihaki.<sup>21</sup>

Pasal 16 ayat 1 UUPA menetapkan beberapa macam hak atas tanah, yakni hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang, hak memungut hasil hutan, hak membuka tanah, hak sewa untuk bangunan, hak pakai, hak guna bangunan, hak guna usaha, serta hak milik. Hak milik ialah satu dari beberapa hak atas tanah.

Pasal 50 ayat 1 UUPA menerangkan bahwa ketentuan terkait hak milik secara lebih lanjut termuat dalam aturan perundang-undangan. Pasal 20 ayat 1 UUPA menerangkan secara ringkas bahwa hak milik yakni hak turun-temurun, terpuh, serta terkuat yang bisa dimiliki seseorang atas tanah. Salah satu sifat hak milik artinya hak milik memberikan kewenangan pada pemiliknya dengan arti kata seluas-luasnya apabila diperbandingkan dengan hak atas tanah lainnya, tidak berinduk terhadap hak atas tanah yang lainnya, bisa menjadi induk untuk hak atas tanah yang lainnya, serta pemakaian tanah lebih luas apabila diperbandingkan dengan hak atas tanah lainnya.

---

<sup>21</sup> Urip Santoso, Hukum Agraria Kajian Komprehensif, Kencana Prenada Media Group, hlm. 84

Hak milik bisa menjadi induk untuk hak atas tanah lainnya yaitu di atas tanah hak milik dapat lahir hak atas tanah berupa hak sewa untuk bangunan, hak pakai, dan hak guna bangunan. Lahirnya ketiga hal tersebut tidak menghilangkan hak milik. Atau singkatnya, hak milik bisa dibebani hak sewa untuk bangunan, hak pakai, dan hak guna. Hak sewa untuk bangunan ialah salah satu dari beberapa hak atas tanah yang terbentuk dari hak milik, atau hak milik bisa dibebani hak sewa untuk bangunan.

Hak sewa untuk bangunan diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA serta disebutkan dalam Pasal 16 ayat 1 huruf e UUPA. Tanah hak milik yang di atasnya tidak ada bangunannya bisa disewakan oleh pemiliknya pada pihak lainnya untuk suatu jangka waktu. Hak sewa untuk bangunan ialah hak atas tanah yang terbentuk dari penyewaan tanah hak milik.

Pasal 16 ayat 1 huruf e UUPA menerangkan terkait Pengaturan Pembebanan Hak Sewa Untuk Bangunan Atas Tanah Hak Milik Hak sewa untuk bangunan. Hak sewa untuk bangunan secara khusus termuat dalam aturan Pasal 44 - 45 UUPA. Pasal 50 ayat 2 UUPA secara ringkas menerangkan bahwa ketentuan terkait hak sewa untuk bangunan, hak pakai, hak guna bangunan, dan hak guna usaha secara lebih lanjut diatur dengan aturan Undang-Undang. Aturan Undang-Undang yang khusus memuat aturan hak sewa untuk bangunan seperti yang dijabarkan dalam Pasal 50 ayat 2 UUPA belum terbentuk hingga kini.

Hak sewa untuk bangunan dalam pembedaan hak atas tanah termasuk hak atas tanah yang sifatnya tetap, yakni akan terus ada hak ini selama masih berlakunya UUPA atau belum digantikan perundang-undangan yang terbaru. Hak

atas tanah yang sifatnya tetap selain UUPA, yakni hak memungut hasil hutan, hak membuka tanah, hak pakai, hak guna bangunan, hak guna usaha, dan hak milik.

Hak atas tanah dari aspek asal tanahnya meliputi hak atas tanah yang berasal dari tanah negara dan hak atas tanah yang bersifat primer. Hak atas tanah yang bersifat primer, terdiri dari hak pakai tanah negara, hak guna bangunan atas tanah negara, hak guna usaha, dan hak milik. Sementara hak atas tanah yang bersifat sekunder yakni hak atas tanah dari tanah pihak lainnya yakni terdiri dari hak sewa tanah pertanian, hak menumpang, hak usaha bagi hasil, hak gadai, hak sewa untuk bangunan, hak pakai atas tanah hak milik, hak pengelolaan, hak pakai tanah, hak guna bangunan atas tanah hak milik, dan hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan.

Hak sewa untuk bangunan yakni hak atas tanah yang sifatnya sekunder dikarenakan tanah hak milik adalah asal tanah hak sewa untuk bangunan. Hak sewa untuk bangunan disebut dalam UUPA, sementara aturan Tentang Pendaftaran Tanah yang termuat dalam Pasal 44 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 mengatur pembebanan hak sewa untuk bangunan atas tanah hak milik. Ini adalah hak milik yang dibebani hak sewa untuk bangunan. Hak atas tanah yang terbentuk dari tanah hak milik disebut dengan hak sewa untuk bangunan. Definisi hak sewa untuk bangunan tidak termuat dalam UUPA.

Pasal 44 ayat 1 UUPA secara ringkas menerangkan bahwa suatu badan hukum atau seseorang memiliki hak sewa atas tanah, jika dirinya memiliki hak mempergunakan tanah milik orang lain demi kepentingan bangunan dengan melakukan pembayaran sejumlah uang kepada pemiliknya sebagai sewa. Hak

sewa untuk bangunan ialah hak yang dipunyai badan hukum atau seseorang untuk memiliki atau mendirikan bangunan di atas tanah hak milik orang lain melalui pembayaran sebagai sewa dengan sejumlah uang dan dalam suatu periode untuk mempergunakan tanah sesuai kesepakatan antara pemegang hak sewa untuk bangunan dan pemilik tanah.

Pemilik tanah dalam hak sewa untuk bangunan menyerahkan tanah yang dimilikinya pada penyewa tanah dalam kondisi kosong yang tujuannya supaya di atas tanah tersebut penyewa bisa mendirikan bangunan. Menurut hukum, bangunan tersebut mejadi dimiliki pihak yang menyewa, dengan pengecualian terdapat perjanjian lainnya. objek sewa menyewa pada hak sewa untuk bangunan ialah tanah kosong dengan status kepemilikan oleh pihak yang menyewa tanah dengan membayarkan beberapa nominal uang sebagai bentuk sewa untuk suatu periode waktu.

Pasal 45 UUPA menegaskan bahwasanya yang bisa menjadi pemegang atas hak sewa untuk bangunan adalah warga negara Indonesia, badan hukum asing dengan perwakilan di Indonesia, badan hukum yang berkedudukan di Indonesia dan didirikan berdasarkan hukum Indonesia, serta orang asing yang berkedudukan di Indonesia.

Pada Pasal 44 UUPA tidak mengatur jangka waktu hak sewa untuk bangunan. Oleh karena penggunaan tanah hak milik oleh pihak lain guna keperluan mendirikan bangunan dengan pembayaran sejumlah uang sebagai sewa, maka hak sewa untuk bangunan mempunyai jangka waktu tertentu. Jangka waktu hak sewa untuk bangunan sesuai yang disepakati pemegang hak sewa untuk

bangunan dan pemilik tanah. Pasal tersebut juga tidak mengatur setelah periode waktu hak sewa untuk bangunan berakhir.

Bisa dilakukan perpanjangan jangka waktu atau diperbaharainya hak sewa untuk bangunan. Ada tidaknya perpanjangan waktu tersebut bergantung pada kesepakatan dari pemegang hak sewa untuk bangunan dan pemilik tanah yang dituangkan dalam perjanjian para pihak.

Kesepakatan untuk pembaharuan atau perpanjangan jangka waktu hak sewa untuk bangunan bisa dilakukan pada awal hak sewa untuk bangunan terjadi atau setelah jangka waktunya akan berakhir. Pasal 44 UUPA tidak mengatur peralihan hak sewa untuk bangunan. Oleh karena hak sewa untuk bangunan itu merupakan suatu hak, maka bisa dapat beralih dan dialihkan oleh pemegang haknya kepada pihak lain.

Peralihan hak sewa untuk bangunan dibuktikan dengan perjanjian tertulis antara pemegang hak sewa untuk bangunan dengan pemilik tanah, yang dapat berbentuk perjanjian di bawah tangan, atau akta otentik, yaitu akta notaris. Pasal 44 UUPA tidak memuat aturan tentang bisa dijadikannya hak sewa untuk bangunan sebagai jaminan hutang.

### **3.1. Macam-Macam Hak Atas Tanah**

Secara ringkasnya yang dimaksud hak atas tanah yakni hak yang memberikan kewenangan pada pemegang haknya (perorangan, sekelompok orang, secara bersama-sama ataupun badan hukum) untuk memakai, dalam artian

mengambil manfaat, menggunakan, dan/atau menguasai tanah tertentu.<sup>22</sup> UUPA menerangkan bahwa tanah ialah permukaan bumi, sementara hak atas tanah ialah hak atas permukaan bumi yang berdimensi dua, berbatas, dengan ukuran lebar dan panjang.

Hak atas tanah ialah hak yang untuk mengambil manfaat dan/atau menggunakan tanah yang dimilikinya. Kata “mengandung” ini bermakna bahwa hak atas tanah dipergunakan untuk kepentingan bangunan (nonpertanian), sementara “mengambil manfaat” bermakna bahwa penggunaan hak atas tanah tersebut di luar kepentingan pendirian bangunan, akan tetapi untuk kepentingan perkebunan, peternakan, perikatan, dan pertanian.

Pasal 4 ayat (1) UUPA memberikan aturan terkait pemberian hak atas tanah kepada perorangan, yang menyebutkan bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksudkan pada Pasal 2 yakni ruang angkasa, air, dan bumi, mencakup pula kekayaan alam di dalamnya tersebut pada tingkatan paling tinggi dikuasai oleh Negara yang ditetapkan terdapatnya beberapa macam hak atas permukaan bumi, yang dinamakan tanah yang bisa dipunyai dan diberikan pada orang-orang, baik sendiri ataupun bersama dengan badan-badan hukum serta orang-orang lain.

Macam-macam hak atas tanah diatur dalam ketentuan Pasal 16 ayat (1), Pasal 53 UUPA, dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah, yang meliputi hak-hak atas tanah yang sifatnya tetap yaitu hak pakai, hak guna bangunan, dan hak

---

<sup>22</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2012, hal. 83.

milik hak guna usaha beserta hak-hak yang bersifat sementara yaitu hak sewa, hak memungut hasil hutan, hak membuka tanah, serta hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang nantinya ditetapkan dengan perundang-undangan. Berikut diuraikan beberapa hal tentang hak-hak atas tanah yang bersifat tetap :

### **3.1.1. Hak Milik**

Pasal 20 ayat (1) UUPA secara singkat menerangkan bahwa hak milik ialah hak turun-temurun, terpenuh serta terkuat yang bisa dimiliki seseorang atas tanah dengan mengingat ketentuan yang termuat pada Pasal 6 yang mana hak atas tanah memiliki fungsi sosial. Turun temurun, bermakna bahwa hak milik bisa terus berlangsung selama masih hidup pemiliknya serta jika meninggal dunia pemiliknya maka dapat diteruskan oleh ahli waris selama sesuai menjadi subjek hak milik.

Hak Milik atas tanah apabila diperbandingkan dengan hak atas tanah yang lain memiliki kedudukan lebih kuat, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lainnya, tidak memiliki suatu batasan waktu serta tidak mudah untuk dihapuskan kepemilikan haknya. Hak Milik atas tanah bersifat terpenuh maksudnya adalah memberikan kewenangan pada pemilik hak tersebut paling luas apabila diperbandingkan dengan hak atas tanah lainnya, pemakaian tanahnya lebih luas daripada hak atas tanah yang lain, serta tidak berinduk pada hak atas tanah lainnya. Kepemilikan hak milik atas tanah bisa oleh badan hukum tertentu, warga negara Indonesia perorangan yang ditetapkan berdasarkan aturan tentang Penunjukan yang termuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 1963,

Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah misalnya koperasi pertanian, badan keagamaan, badan sosial, dan bank-bank pemerintah.

Penggunaan hak milik haruslah memperhatikan fungsi sosial hak atas tanah yaitu pemeliharaan tanah harus secara baik supaya mencegah kerusakan dan bertambah kesuburannya, adanya keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan pribadi, pemakaian tanah wajib disesuaikan dengan sifat hak dan kondisinya, serta penggunaan tanah tidak boleh merugikan orang lain.<sup>23</sup> Hak milik atas tanah yang berdasarkan sifatnya bisa dipindahtangankan serta wajib didaftarkan.

### **3.1.2. Hak Guna Usaha**

Pasal 28 ayat (1) UUPA memaparkan bahwa negara secara langsung menguasai hak untuk mengusahakan tanah. Hak guna usaha mempunyai periode waktu terlama yaitu 25 tahun. Dan bisa diberikan waktu terlama 3 tahun bagi perusahaan yang membutuhkan waktu lebih lama. Mengingat kondisi perusahaan dan atas permintaan pemegang hak, maka bisa dilakukan perpanjangan jangka waktu terlama 25 tahun.

Aturan tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah yang termuat dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 40 tahun 1996 memberikan aturan terkait jangka waktu atas hak guna usaha terlama 35 tahun untuk pertama kalinya, bisa dilakukan perpanjangan untuk jangka waktu terlama 25 tahun, serta paling lama perbaharui 35 tahun. Permohonan untuk melakukan pembaharuan atau perpanjangan wajib dilaksanakan maksimal 2 tahun sebelum

---

<sup>23</sup> Ibid, hal. 93

berakhirnya jangka waktu hak guna usaha tersebut. Hak guna usaha untuk kepentingan pembaharuan hak guna usaha, permintaan perpanjangan, atau penanaman modal bisa sekaligus dilakukan dengan melakukan pembayaran uang pemasukan yang ditetapkan, ketika permohonan diajukan pertama kali.

Hak guna usaha yakni hak atas tanah yang berdasarkan sifatnya bisa dipindahtangankan dan wajib didaftarkan, dengan demikian bisa dipergunakan menjadi jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan. Kepemilikan atas hak guna usaha bisa oleh warga negara Indonesia serta badan hukum yang berkedudukan di Indonesia dan pendiriannya berdasarkan hukum Indonesia (Badan Hukum Indonesia). Pengaturan terkait Hak Guna Bangunan termuat pada ketentuan Pasal 35 sampai dengan 40 UUPA. Pasal 50 ayat (2) UUPA menyebutkan bahwa hak guna bangunan secara lebih lanjut diatur dengan aturan Undang-Undang. Aturan ini secara khusus termuat dalam Peraturan Pemerintah No. 40 tahun 1996 Pasal 19 - 38.

### **3.1.3. Hak Guna Bangunan**

Pasal 35 UUPA secara ringkas menerangkan bahwa hak guna bangunan ialah hak untuk memiliki serta mendirikan bangunan atas tanah yang bukan memiliki dan mendirikan bangunan atas tanah di luar kepemilikan sendiri, dengan maksimal jangka waktu 30 tahun serta bisa dilakukan perpanjangan untuk waktu 20 tahun.

Jangka waktu hak guna bangunan sesuai dengan asal tanahnya termuat dalam Peraturan Pemerintah No. 40 tahun 1996, yakni:

### **3.1.3.1. Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara**

Jangka waktu terlama untuk pertama kalinya hak guna bangunan atas tanah Negara adalah 30 tahun serta bisa dilakukan perpanjangan untuk waktu terlama 20 tahun dan diperbaharui Hak guna bangunan atas tanah Negara merupakan jangka dengan 30 tahun untuk waktu paling lama. Hak guna atas tanah Negara wajib didaftar, dan bisa dimanfaatkan menjadi jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan karena sifatnya yang bisa dipindahtangankan.

### **3.1.3.2. Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan**

Hak pengelolaan merupakan tanah Negara yang penyelenggaraannya sebagian diserahkan kepada pihak ketiga. Hak guna bangunan atas tanah, untuk pertama kalinya hak pengelolaan jangka waktunya terlama adalah 30 tahun, bisa dilakukan perpanjangan untuk waktu terlama yaitu 20 tahun, serta bisa dilakukan pembaharuan untuk jangka waktu terlama adalah 30 tahun.

Pelaksanaan pembaharuan maupun perpanjangannya berdasarkan permohonan pemegang hak guna bangunan sesudah disetujui oleh pemegang hak pengelolaan, paling lambat adalah dua tahun sebelum jangka waktu hak guna ini berakhir. Hak guna bangunan ialah hak atas tanah yang diwajibkan untuk didaftarkan/dicatatkan dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat, sehingga karena sifatnya dapat dipindahtangankan, oleh karenanya dengan dibebani hak tanggungan bisa dipergunakan menjadi jaminan utang.

### **3.1.3.3. Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik**

Jangka waktu untuk hak guna bangunan atas tanah hak milik terlama adalah 30 tahun untuk pertama kalinya, serta jangka waktu ini tidak bisa

dilakukan perpanjangan, kecuali disepakati oleh pemilik tanah bisa dilakukan pembaharuan melalui memberikan hak guna bangunan baru dengan akte dari PPAT serta diwajibkan untuk dilakukan pendaftaran pada Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota setempat.

Berdasarkan azas yang dianut oleh UUPA berdasar Hukum Adat, diterangkan bahwa secara horizontal azas pemisahan yakni pemisahan antara tanah dengan berbagai benda di atasnya, sehingga bisa dipergunakannya hak guna bangunan ini menjadi jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Terlewat/habisnya jangka waktu tas hak ini, maka hak tanggungan tersebut juga terhapus.

#### **3.1.4. Hak Pakai**

Pasal 41 hingga Pasal 43 UUPA secara khusus mengatur tentang Hak Pakai. Berdasarkan Pasal 50 ayat 2 UUPA, maka hak pakai akan diatur dengan aturan Undang-Undang. Aturan Undang-Undang yang secara khusus mengatur hal ini yaitu Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 dalam Pasal 39 hingga Pasal 58.

Hak pakai ialah suatu hak untuk memungut dan/atau menggunakan hasil dari tanah milik orang lain atau yang langsung dikuasai oleh negara, yang memberikan kewajiban dan wewenang yang ditetapkan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat terkait atau dalam perjanjian dengan pemilik tanah yang tidak merupakan perjanjian pengelolaan tanah atau perjanjian sewa menyewa, seluruh hal asalkan masih sesuai dengan ketentuan dan jiwa UUPA.

Menggunakan dalam hak pakai memiliki arti bahwa penggunaan hak pakai untuk keperluan pendirian bangunan, sementara kata “memungut hasil” menunjukkan definisi bahwa hak pakai dipergunakan untuk kepentingan selain untuk mendirikan bangunan misalnya, pertanian, perikanan, peternakan atau perkebunan.

Hak pakai bisa dimiliki oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang pendiriannya berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, serta warga negara Indonesia. Pasal 41 ayat (2) UUPA secara terang tidak menetapkan beberapa lama jangka waktunya, namun jangka waktu hak pakai diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 yaitu Pasal 45 hingga Pasal 49 sesuai asal tanahnya yaitu :

#### **3.1.4.1 Hak Pakai Atas Tanah Negara**

Jangka waktu untuk hak pakai ini adalah 25 tahun untuk pertama kalinya, bisa dilakukan perpanjangan untuk 20 tahun waktu paling lama, serta bisa dilakukan pembaharuan untuk 25 tahun jangka waktu terlama. Khusus untuk hak pakai yang dimiliki perwakilan badan internasional, perwakilan negara asing, badan-badan keagamaan dan sosial, pemerintah daerah, lembaga pemerintahan non departemen, dan departemen, jangka waktu yang diberikan yaitu selama tanah dipergunakan untuk kepentingan tertentu.

Hak pakai yang sifatnya *publikrehtelijke*, yang tanpa *right of disposal* (yang tidak boleh dijadikan penjamin utang maupun dijual) yakni hak pakai yang diberikan untuk instansi-instansi pemerintah seperti kantor pemerintah, perguruan

tinggi, sekolah, serta penggunaan yang diberikan untuk perwakilan asing yakni pemberian hak pakai untuk waktu yang tidak terbatas, dan selama pelaksanaan tugas tersebut, maupun hak pakai selama melaksanakan tugasnya dan diberikan untuk waktu yang tidak tertentu.<sup>24</sup>

Pembaharuan atau perpanjangan hak pakai, paling lambat dua tahun sebelum berakhirnya hak pakai. Pembaharuan dan perpanjangan hak pakai dilakukan pencatatan dalam buku tanah pada kantor kabupaten/kotamadya setempat.

#### **3.1.4.2. Hak Pakai Atas Tanah Pengelolaan**

Hak pakai ini memiliki jangka waktu terlama 25 tahun untuk pertama kalinya, dimana jangka waktu tersebut bisa dilakukan perpanjangan yaitu terlama 20 tahun, bisa dilakukan pembaharuan untuk 25 tahun jangka waktu terlama. Perpanjangan atau pembaharuannya bisa dilaksanakan berdasarkan usulan pemegang hak pengelolaan.

#### **3.1.4.3. Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik**

Jangka waktu terlama untuk hak pakai ini adalah 25 tahun serta tidak bisa dilakukan perpanjangan kecuali disepakati oleh pemegang hak pakai dan pemilik tanah, bisa dilakukan pembaharuan melalui pemberian hak pakai baru dengan akte dari PPAT serta berkewajiban untuk dicatat dalam buku tanah untuk didaftar pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

---

<sup>24</sup> AP Parlindungan, Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA, Bandung : Mandarmaju, 1989, Hal. 34

### **3.2. Pembuktian Dalam Pembebanan Hak Sewa Untuk Bangunan Atas Tanah Hak Milik**

Pembuktian yang sempurna dalam hak penguasaan atas tanah sebagai hasil dari pendaftaran tanah adalah sertipikat. Pengertian sertipikat tercantum pada Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka 20, yakni surat tanda bukti hak seperti termaksud pada Pasal 19 ayat 2 huruf c UUPA untuk hak tanggungan, hak milik atas satuan rumah susun, tanah wakaf, hak pengelolaan, hak atas tanah yang setiapnya dilakukan pembukuan dalam buku tanah terkait.

Berdasarkan pengertian sertipikat dan objek pendaftaran tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 diterbitkan macam-macam sertipikat, yaitu sertipikat hak milik, sertipikat hak guna usaha, sertipikat hak guna bangunan, sertipikat hak pakai, sertipikat hak pengelolaan, sertipikat tanah wakaf, sertipikat hak milik atas satuan rumah susun, dan sertipikat hak tanggungan.

Pasal 44 ayat 3 UUPA menyatakan bahwa perjanjian sewa tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal ini tidak diperbolehkan diikuti berbagai persyaratan yang memuat unsur pemerasan. Berdasarkan ketetapan Pasal 44 ayat 3 UUPA, pembebanan hak sewa untuk bangunan atas tanah hak milik terjadi dengan perjanjian antara pemegang hak sewa untuk bangunan dan pemilik tanah. Oleh karena timbulnya hak sewa untuk bangunan dengan perjanjian, maka antara pemegang hak sewa untuk bangunan dan pemilik tanah harus ada kesepakatan.

Pasal 44 ayat 3 UUPA tidak menetapkan bentuk perjanjiannya tertulis ataukah tidak, sifat perjanjiannya dibuat dengan akta di bawah tangan ataukah

dengan akta PPAT atau akta notaris. Pasal 44 ayat 3 UUPA hanya menetapkan bahwa dalam perjanjian hak sewa untuk bangunan terjadi tidak boleh diikuti berbagai persyaratan yang memuat unsur pemerasan. Tidak boleh ada pemerasan oleh pemilik tanah kepada pemegang hak sewa untuk bangunan ataupun sebaliknya.

Pengertian perjanjian menurut Pasal 1313 KUHPerdara ialah tindakan dimana satu atau lebih orang mengikatkan diri pada satu atau lebih orang lainnya. perjanjian ialah sebuah peristiwa di mana seseorang berjanji untuk menjalankan suatu hal. Berdasarkan peristiwa itu maka antara dua orang tersebut timbul sebuah hubungan yang disebut perikatan.<sup>25</sup> Subekti memberikan pengertian perikatan yakni sebuah hubungan hukum (terkait harta kekayaan) antara dua orang yang memberikan suatu hak kepada yang satunya untuk menuntut antar yang lain, sementara orang yang lain tersebut diharuskan untuk memenuhi tuntutan itu.<sup>26</sup> Perjanjian yakni hubungan hukum antara dua atau lebih orang yang memicu kewajiban dan hak bagi para pihak.

Perjanjian untuk timbulnya pembebanan hak sewa untuk bangunan atas tanah hak milik memuat kewajiban dan hak untuk pemegang hak sewa untuk bangunan dan pemilik tanah. Hak bagi pemilik tanah adalah menerima sejumlah uang sebagai uang sewa dari pemegang hak sewa untuk bangunan serta menerima kembali tanah hak miliknya setelah berakhirnya periode waktu sewa tersebut. Kewajiban bagi pemilik tanah ialah menyerahkan tanah hak milik yang dimiliki pada pemegang hak sewa untuk bangunan untuk jangka waktu tertentu. Hak bagi

---

<sup>25</sup> Subekti, Hukum Perjanjian, Intermasa : 2014, hlm 1

<sup>26</sup> Subekti, Pokok-Pokok Hukum Perikatan, Jakarta : 1987, hlm. 187

pemegang hak sewa untuk bangunan ialah mempergunakan tanah hak milik orang lain dalam hubungan sewa menyewa tanah dalam suatu jangka waktu dan membangun bangunan di atas tanah hak milik orang lain. Kewajiban bagi pemegang hak sewa untuk bangunan ialah membayar uang sewa tanah kepada pemilik tanah dan menyerahkan kembali tanah yang disewanya setelah jangka waktu sewa menyewa tanah berakhir.

Ditetapkan dalam aturan Undang-Undang bahwa dalam memperoleh hak atas tanah terdapat empat cara, yakni: pertama, penetapan pemerintah yakni perolehan hak atas tanah dari tanah negara atau hak pengelolaan yang diterbitkan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional berupa Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH), atau dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota atau Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi.

Kedua, ketetapan perundang-undangan (penegasan konversi), yakni asal perolehan hak milik dari berkas tanah milik adat. Ketiga, peralihan hak yakni perolehan hak atas tanah yang asalnya dari pewarisan, atau pengalihannya melalui hibah, tukar-menukar, jual beli, penyertaan dalam modal perusahaan (*inbreng*). Keempat, pemberian hak yakni asal perolehan hak atas tanah dari pemberian hak pakai atas tanah milik atau hak guna bangunan yang dibuktikan dengan akta PPAT yang berwenang.

Dari empat cara tersebut, hak sewa untuk bangunan yakni hak atas tanah yang didapat dari pemberian hak, yakni pemberian hak oleh pemilik tanah kepada penyewa tanah sebagai pemegang hak sewa untuk bangunan. Perolehan hak sewa

untuk bangunan sama seperti perolehan hak pakai atas tanah hak milik atau hak guna bangunan, yaitu dengan pemberian hak oleh pemilik tanah kepada pemegang hak pakai atas tanah atau hak guna bangunan. Perolehan hak sewa untuk bangunan timbul dengan diawali perjanjian antara pemegang hak sewa untuk bangunan dan pemilik tanah.

Terjadinya pembebanan hak sewa untuk bangunan atas tanah hak milik haruslah sesuai dengan beberapa persyaratan, yakni pertama, syarat materiil dimana pemilik tanah berwenang serta berhak menyewakan tanah hak miliknya pada orang lain, sedangkan pihak yang menyewa tanah haruslah memenuhi persyaratan menjadi subjek hak sewa untuk bangunan. Kedua, syarat formal yakni hak sewa untuk bangunan atas tanah hak milik dalam pembebanannya haruslah dibuktikan dengan adanya perjanjian serta jika pembebanan ini ingin dicatatkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota maka haruslah disertai bukti dengan akta dari PPAT yang berwenang.

UUPA hanya mengatur bahwa pembuatan hak sewa untuk bangunan dengan perjanjian antara pemegang hak sewa untuk bangunan dengan pemilik tanah, tidak mengatur pembuktian perjanjian timbulnya hak sewa untuk bangunan. Pasal 44 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 mengatur pembuktian dan pendaftaran hak sewa untuk bangunan yaitu, pembebanan hak tanggungan pada hak milik atas satuan rumah susun atau hak atas tanah, pembebanan hak guna bangunan, hak sewa untuk bangunan atas hak milik, hak pakai, serta pembebanan lainnya pada hak milik atas satuan rumah susun atau hak atas tanah yang ditetapkan dengan aturan Undang-Undang, bisa dicatat bila

disertai bukti dengan akta dari PPAT yang berwenang berdasarkan ketentuan aturan Undang-Undang yang ada.

Pasal 44 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 secara ringkas menerangkan bahwa pembebanan hak sewa untuk bangunan atas tanah hak milik jika disertai bukti dengan akta PPAT yang berwenang, maka bisa dicatatkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Sehingga, jika pembebanan hak sewa untuk bangunan atas tanah hak milik tidak dengan tujuan guna dicatatkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, maka pembebanan hak sewa untuk bangunan atas tanah hak milik boleh dibuktikan dengan akta di luar PPAT.

Dari aspek tanda bukti hak dalam pembebanan hak sewa untuk bangunan atas tanah hak milik. Hak milik memiliki tanda bukti berwujud kutipan atau Register Leter C atau sertifikat hak milik, sementara tanda bukti kepemilikan bangunan pada hak sewa untuk bangunan berdasarkan aturan Tentang Bangunan Gedung dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 2002 juncto Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2005 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung berupa surat tanda bukti kepemilikan bangunan gedung yang diterbitkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Penerbitan surat tanda bukti kepemilikan bangunan gedung yang diperintahkan oleh Undang-Undang No. 28 Tahun 2002 juncto Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2005 belum dibentuk hingga kini.

Pendaftaran pembebanan hak sewa untuk bangunan atas tanah Hak milik ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dimaksudkan supaya dilakukan pencatatan dalam buku tanah hak milik yang dibebani hak sewa untuk bangunan, dengan

demikian bisa tercipta jaminan tertib administrasi pertanahan, perlindungan hukum, serta kepastian hukum. Meskipun didaftarkan pembebanan hak sewa untuk bangunan atas tanah hak milik ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, akan tetapi sertifikat hak sewa untuk bangunan sebagai tanda bukti haknya tidak diterbitkan sebab ditetapkan pada Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 bahwasanya hak sewa untuk bangunan ada di luar objek pendaftaran tanah.

Guna memberi jaminan tertib administrasi pertanian, perlindungan hukum, dan kepastian hukum, maka bentuk perjanjian untuk timbulnya pembebanan hak sewa untuk bangunan atas tanah hak milik sebaiknya dibuat tertulis serta perjanjiannya bersifat dengan akta PPAT atau akta notaris. Kalau bentuk perjanjian untuk terjadinya hak sewa untuk bangunan memiliki sifat perjanjian dengan akta di bawah tangan serta pembuatannya tidak secara tertulis, maka kemungkinan bisa diingkari para pihak jika ke depannya timbul sengketa antara pemegang hak sewa untuk bangunan dengan pemilik tanah.

### **3.3. Asas Pembebanan Hak Sewa Untuk Bangunan Atas Tanah Hak Milik**

Hubungan hukum antara orang dengan tanah terdapat 2 macam jenis, yang pertama adalah asas perlekatan (*accessie beginsel*). Asas perlekatan merupakan tanaman dan bangunan di atas tanah adalah satu kesatuan dan merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Hak atas tanah dengan sendiri sebab hukum terdiri pula pemilikan tanaman dan bangunan di atas tanah yang dihaki, dengan pengecualian jika terdapat kesepakatan lainnya dengan pihak yang menanam atau membangunnya.

Yang kedua merupakan asas pemisahan horizontal (*horizontale scheiding van beginsel*). Tanaman dan bangunan di atas tanah pada asas ini bukan merupakan satu kesatuan. Hak atas tanah dengan sendiri karena hukum tidak dengan sendiri mencakup pemilikan tanaman dan bangunan di atasnya. Tindakan hukum terkait tanah tidak dengan sendiri terdiri dari tanaman dan bangunan di atasnya. Jika dimaksudkan perbuatan hukum tersebut mencakup tanaman dan bangunan di atasnya, maka secara tegas hal itu haruslah dinyatakan dalam akta yang memberikan bukti atas dilaksanakannya perbuatan hukum tersebut.

Asas Pemisahan Horizontal ialah suatu pemilikan atas tanah dan segala sesuatu atau benda yang ada di atas tanah tersebut adalah terpisah. Asas ini memberikan pemisahan antara tanah dengan benda lainnya yang melekat terhadap tanah tersebut. Ter Haar dalam hal ini memaparkan yang dikutip Iman Sudijat, bahwa tanah ialah terpisah dari berbagai hal yang melekat pada tanah tersebut atau pemilikan atas tanah terlepas dari benda di atasnya tersebut, sehingga bisa berbeda pemilik tanah dan bangunan yang ada di atasnya.

Ketentuan dalam asas pemisahan horizontal, ialah tanah serta berbagai benda di atas tanah tersebut atau disebut tanaman atau bangunan bukanlah satu kesatuan, tidak selalu bahwa pemilikan atas tanah mempunyai benda-benda di atasnya (tanaman atau bangunan), serta perbuatan hukum terkait tanah tidak terus-menerus mencakup tanaman atau bangunan (benda-benda) di atasnya. Ada pemisahan pemilikan tanah dan bangunan dalam hak sewa untuk bangunan. Tanah dengan status hak milik ialah milik pemilik tanah, sementara bangunan di atasnya kepemilikannya dipegang oleh pemegang hak sewa untuk bangunan.

Implementasi dari asas pemisahan horizontal (*horizontale scheiding van beginsel*) yaitu hak sewa untuk bangunan ini.

Hak sewa untuk bangunan dalam asas pemisahan horizontal memiliki beberapa ketentuan, yakni:

- a) bangunan di atas tanah hak milik yaitu milik dari pemegang hak sewa untuk bangunan ;
- b) tanah hak milik yaitu milik dari pemilik tanah ;
- c) tanah hak milik yang tengah dibebani hak sewa untuk bangunan tidak bisa dialihkan lewat hibah, tukar menukar, atau jual beli oleh pemilik tanah pada pihak lainnya dengan pengecualian disetujui oleh pemegang hak sewa untuk bangunan ;
- d) bangunan di atas tanah hak milik tidak bias dialihkan oleh pemegang hak sewa untuk bangunan melalui hibah, tukar menukar, atau jual beli kepada pihak lainnya tanpa disetujui oleh pemilik tanah ;
- e) tanah hak milik yang sedang dibebani hak sewa untuk bangunan kecuali disetujui pemegang hak sewa untuk bangunan, tidak bisa dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan oleh pemilik tanah;
- f) bangunan di atas tanah hak milik tidak bias dijadikan pemegang hak sewa untuk bangunan sebagai jaminan utang dibebani fidusia dengan pengecualian disetujui pemilik tanah.

Hak atas tanah yang mana adalah implementasi dari asas pemisahan horizontal, selain hak sewa untuk bangunan juga merupakan hak pakai atas tanah

hak milik, hak pakai atas tanah hak pengelolaan, hak guna bangunan atas tanah hak milik, dan hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan.

Hak sewa untuk bangunan sebagaimana Pasal 44 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tergolong sebagai objek pendaftaran tanah. Objek pendaftaran tanah sebagaimana termuat dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 terdiri dari hak tanggungan dan tanah negara, hak milik atas satuan rumah susun, tanah wakaf, hak pengelolaan, hak pakai, hak guna bangunan, hak guna usaha, dan hak milik.

Pasal 23 menerangkan bahwasanya hak atas tanah untuk kepentingan pendaftaran hak baru dibuktikan dengan penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak tersebut berdasarkan keberlakuan ketetapan yang ada jika asal dari pemberian hak tersebut dari tanah hak pengelolaan atau tanah Negara, dan pemberian hak tersebut dimuat dalam asli akta PPAT oleh pemegang hak milik pada penerima hak yang bersangkutan jika terkait hak pakai atas tanah hak milik dan hak guna bangunan, serta penetapan pemberian hak pengelolaan oleh Pejabat yang berwenang sebagai bukti untuk hak pengelolaan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, objek pendaftaran tanah atau hak atas tanah tidak memuat hak sewa untuk bangunan dimana ini tidak harus dicatatkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Akan tetapi ketentuan dalam Pasal 44 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menerangkan hal tersebut bisa dicatatkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota apabila disertai bukti akta PPAT yang berwenang.

Antara Pasal 9 dengan Pasal 44 Ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 terdapat ketidaksinkronan, yakni hak sewa untuk bangunan dalam Pasal 9 dinyatakan bukanlah objek pendaftaran tanah atau hak atas tanah sehingga tidak harus dilakukannya pencatatan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, sementara pada Pasal 44 ayat 1 menerangkan bahwa hak sewa untuk bangunan apabila disertai dengan bukti akta PPAT yang berwenang, maka bisa didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Terdapat ketidaksinkronan antara Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 Tentang PPAT dengan Pasal 44 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Hak sewa untuk bangunan sebagaimana dimuat dalam Pasal 44 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 bisa didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota apabila disertai bukti akta PPAT yang berwenang sementara ketentuan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 bahwa PPAT tidak memiliki kewenangan dalam pembuatan akta hak sewa untuk bangunan. Akta yang dibuat dengan kewenangan PPAT menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016, ialah akta kuasa membebaskan hak tanggungan, akta pemberian hak tanggungan, akta pemberian hak pakai atas tanah hak milik, akta pemberian hak guna bangunan atas hak milik, akta penyertaan dalam modal perusahaan, akta hibah, akta tukar menukar, dan akta jual beli.

PPAT dilarang membuat akta di luar kewenangannya sebagaimana ketentuan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016. Secara tegas Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 sudah menetapkan akta-akta yang kewenangannya diserahkan pada PPAT. PPAT yang membuat akta yang melanggar Peraturan

Pemerintah No. 24 Tahun 2016 nantinya diberikan sanksi administrasi dari Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Ketentuan Pasal 44 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menimbulkan masalah yuridis, yaitu ketentuan ini tidak dapat dilaksanakan oleh PPAT untuk membuat akta pembebanan hak sewa untuk bangunan atas tanah hak milik disebabkan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016, PPAT tidak berwenang membuat akta pembebanan hak sewa untuk bangunan atas tanah hak milik. Jika PPAT tidak memiliki kewenangan dalam pembuatan akta pembebanan hak sewa untuk bangunan atas tanah hak milik, maka notaris berdasarkan ketentuan Pasal 15 Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris tidak bisa membuat akta pembebanan hak sewa untuk bangunan atas tanah hak milik.

#### **3.4. Hak Sewa Tanah Kota Surabaya**

Jika dilakukan identifikasi, asal tanah asset yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya yaitu dari Tanah *Gemeente Surabaia* merupakan tanah yang pada masa Pemerintahan Hindia Belanda peninggalan *Gemeente Surabaia*.

Tanah Hasil Pengadaan Tanah dahulu disebutkan pembebasan tanah yang mekrupakan tanah diperoleh dari kegiatan pengadaan tanah (pembebasan tanah) yang dilakukan oleh dan untuk kepentingan Pemerintah Kota Surabaya.

Tanah hasil *ruislag* atau disebut tukar bangun atau disebut juga tukar guling merupakan tanah yang didapatkan melalui hasil *ruislag* antara perusahaan swasta dengan Pemerintah Kota Surabaya.

Tanah bekas tanah kas desa yakni tanah yang didapatkan dari status administrasi pemerintah yang berubah dari desa menjadi kelurahan di wilayah Pemerintah Kota Surabaya.

Tanah hasil penyerahan fasilitas sosial (Fasos) dan fasilitas umum (fasum), yakni tanah yang didapatkan dari penyerahan fasilitas sosial dan fasilitas umum oleh pengembang (perusahaan pembangunan perumahan).

