

## **BAB 1**

### **PEDAHULUAN**

#### **Latar Belakang Masalah**

Dalam proses pembangunan ini orang semakin kesulitan dalam memperoleh tanah, disebabkan tanah yang tersedia mulai terbatas akibat pesatnya pembangunan serta pertumbuhan penduduk yang sangat cepat dari tahun ke tahun. Bahwa beraneka ragam akan kebutuhan tanah antara lain untuk pemukiman selain itu juga di gunakan untuk melakukan segala aktivitas manusia.

Mengingat pentingnya tanah bagi kehidupan manusia maka Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat ( 33 ) menentukan :

*Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*

Sebagai realisasi dari ketentuan tersebut di atas, maka pada tanggal 24 September 1960 dikeluarkan Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (LN, No. Tahun 1960) Undang-Undang tersebut lebih sering disebut UUPA ( Undang-Undang Pokok Agraria )

Di dalam UUPA diatur mengenai macam-macam hak atas tanah yang di punyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Macam-macam hak atas tanah tersebut diatur di dalam pasal 16 ayat (1) UUPA yang berbunyi

*"Hak-hak atas tanah sebagai yang di maksud dalam pasal 4 ayat 1 adalah :*

- c. Hak guna bangunan
- d. Hak pakai
- e. Hak sewa
- f. Hak membuka tanah
- g. Hak memungut hasil hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebut dalam Pasal 53 UUPA

Hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Ayat (1) huruf h UUPA diatur dalam ketentuan Pasal 53 (1) UUPA yang menyatakan :

*Hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah, hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-Undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat*

Hak-hak tersebut bersifat sementara, artinya pada suatu ketika hak-hak tersebut akan di hapuskan, karena hak tersebut dapat mengakibatkan kerugian atau mengandung unsur-unsur pemerasan sehingga dapat dikatakan bertentangan dengan UUPA

Salah satu dari hak atas tanah yang bersifat sementara itu adalah hak menumpang. Pengertian dari hak menumpang itu sendiri adalah hak seseorang untuk mendiami dan memunguti rumah di atas perkarangan orang lain. Para

penumpang tanah perkarangan itu menurut hukum adapt di sebut *indung, lindung, magersari*.

Hak menumpang tersebut menurut UUPA di dalam pelaksanaan belum ada peraturan perundangan yang mengaturnya.

Ketentuan Pasal 58 UUPA yang menyatakan :

*Selama peraturan-peraturan pelaksanaan undang-undang ini belum terbentuk, maka peraturan-peraturan baik yang tertulis mengenai bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hak-hak atas tanah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-Undang ini tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dari ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang ini serta diberi tafsiran yang sesuai dengan itu*

Jadi peraturan-peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini belum terbentuk, maka untuk mencegah timbulnya suatu kekosongan hukum diatur dengan hukum adat, sepanjang hukum adat itu sendiri tidak bertentangan dengan jiwa dari UUPA. Jadi hak menumpang selama dalam pelaksanaannya belum ada peraturan perundangan yang mengaturnya, maka untuk berlakunya masih berdasarkan pada ketentuan hukum adat, hal ini sesuai dengan isi dari ketentuan Pasal 58 UUPA tersebut diatas.

Hak menumpang itu sendiri menurut hukum adat terjadinya disebabkan pada mulanya seseorang mendapatkan ijin dari pemilik tanah untuk membuat sebuah rumah kecil diatas perkarangannya, dengan tanpa di pungut biaya dan

sopan santun setempat, penumpang tanah biasanya membantu pemilik tanah perkarangan dalam hal pekerjaan-pekerjaan tertentu. Dalam hal ini antara yang mempunyai hak menumpang dengan pemilik tanah perkarangan tidak diadakan suatu perjanjian tertulis, karena pada dasarnya adalah hubungan batih atau kekeluargaan dan bukan hubungan yang sifatnya pamrih.

Akan tetapi lambat tahun dengan pesantya pembagunan dan pertambahan penduduk yang sangat cepat (didalam kota) tidak mustahil akan timbul permasalahan-permasalahan baik dari pemilik tanah maupun dari pemegang hak menumpang. Dari pihak pemilik tanah perkarangan, karena dirinya sudah merasa memberikan atau meminjamkan tanah dan atau rumahnya dengan cuma-cuma sehinga tidak hanya sekedar kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan oleh pemegang hak menumpang tetapi pemilik tanah akan menuntut lebih dari itu. Hal ini menyebabkan timbulnya suatu pemerasan yang terselubung di dalam masyarakat. Dari pemegang hak menumpang itu sendiri kemudian beranggapan bahwa mendirikan rumah diatas perkarangan orang lain itu karena mempunyai hak dan bukan karena mendapat ijin ataupun kebaikan hati dari pemilik tanah perkarangan, hal ini sudah menunjukan bahwa hubungan yang dahulu yang bersifat batih atau kekeluargaan menjadi hubungan yang bersifat pamrih.<sup>1</sup>

Apabila hubungan antara pemilik tanah perkarangan dengan pemegang hak menumpang tanah tidak serasi lagi, seringkali sulit untuk mengeluarkan orang yang menumpang itu, walaupun menurut hukum adat hal itu dimungkinkan dan pemilik tanah perkarangan meberi uang untuk sekedar pindah atau *Tukon Tali*

(bahasa Jawa) akan tetapi sekarang pemilik tanah perkarangan sering mengalami kesulitan untuk mengeluarkan orang yang menumpang

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, maka dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan hak menumpang pada kehidupan masyarakat Kota Yogyakarta berdasarkan Pasal 53 UUPA
2. Faktor apakah yang menyebabkan hak menumpang masih dilaksanakan dalam kehidupan masyarakat Kota Yogyakarta

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Untuk mengetahui bagaimanakah pelaksanaan hak menumpang dan faktor apa yang menyebabkan hak menumpang masih dilaksanakan terhadap kehidupan masyarakat Kota Yogyakarta berdasarkan ketentuan pasal 53 UUPA

### **Manfaat Penelitian**

#### **1. Teoritis**

Penelitian ini di harapkan dapat memperluas dan pengetahuan ilmu hukum khususnya hukum agraria dalam bidang hak menumpang

#### **2. Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran kepada masyarakat tentang hal yang berhubungan dengan pembahasan pelaksanaan hak

#### **D. Tinjauan Pustaka**

Di Indonesia sebelum berlakunya hukum agraria nasional yang sekarang ini, berlakunya hukum agrarian lama yang kenyataannya belum banyak membantu tercapainya masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana kita cita-citakan. Seperti apa yang dijelaskan dalam memori penjelasan atas rancangan UUPA, hal ini disebabkan terutama :

1. Karena hukum agraria yang berlaku pada waktu itu sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi pemerintahan jajahan, dan sebagian lainya di pengaruhi olehnya, sebagian bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara di dalam pelaksanaan pembagunan semesta dalam rangka menyelesaikan renovasi nasional sekarang ini
2. Karena sebagian dari akibat politik hukum pemerintahan jajahan itu hukum agrarian mempunyai sifat dualisme yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat di samping peraturan-peraturan dari hukum barat, hal mana selain menimbulkan berbagai permasalahan, antar golongan yang serba sulit, dan juga tidak sesuai dengan citi-cita persatuan bangsa
3. Karena bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak selalu menjamin kepastian dalam hukum

Karena sifat-sifat di atas tersebut maka akibatnya timbul banyak persoalan di antaranya adalah terjadinya ketimpangan-ketimpangan dalam hal pemilikan

memiliki tanah sampai dari lebih cukup sedangkan di lain pihak orang masih banyak yang sama sekali tidak memiliki tanah yang sangat diperlukan itu. Dengan demikian dapat di lihat akibat dari hukum agraria lama yang bersifat dualisme, antara lain adalah bahwa sebagian besar manusia ada yang mempunyai tanah dan tidak menerima bagian dalam memperoleh manfaat dari tanah

Akan tetapi di lingkungan masyarakat hukum adat kita antara warga yang satu dengan warga yang lain berlaku perbuatan gotong royong atau tolong menolong, sehingga terjadi sehingga sudah terjadi suatu adat kebiasaan pula bagi pemilik tanah perkarangan atau pemilik bangunan rumah untuk mengizinkan orang lain untuk menempati menumpang mendirikan bangunan rumah di atas perkarangan atau mendiami sebagian rumahnya tanpa di pungut biaya atau pembayaran lainnya untuk waktu yang tidak ditentukan. Sebagai adat sopan santun pemegang hak menumpang membantu pemilik tanah perkarangan dalam hal pekerjaan-pekerjaan tertentu

Pada perkembangan masa sekarang ini, hukum agrarian yang berlaku adalah pada UU No 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok Agraria atau sering di sebut UUPA.

Di dalam Pasal 53 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa :

Hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 16 (1) huruf h maka hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan

Pemakaian tanah atas dasar hak-hak yang telah disebutkan di atas tidak boleh diserahkan pada persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan sendiri atas dasar kebebasan berkontrak (*freefight*) Pemerintah harus mengatur segala sesuatu memberikan ketentuan-ketentuan tentang tata cara dan syarat-syaratnya. Dengan demikian dapat diharapkan bahwa dicegah cara-cara dan syarat-syarat yang menindas.<sup>2</sup>

Salah satu hak sementara tersebut adalah hak menumpang. Dan hak memumpang itu dalam pelaksanaan belum ada peraturannya. Oleh karena itu hak menumpang dalam berlakunya masih didasarkan pada ketentuan-ketentuan peralihan yang terdapat di dalam pasal 58 UUPA merupakan pasal peralihan yang bersifat umum dalam arti berlaku bagi setiap peraturan lama yang masih akan diberlakukan dalam rangka hukum tanah baru adapun syarat-syarat bagi masih berlakunya untuk sementara peraturan-peraturan yang bersangkutan adalah :

1. UUPA menghendaki sesuatu soal diatur di dalam peraturan pelaksanaan itu belum ada, yang berlaku adalah peraturan yang lama.
2. Jika syarat yang pertama telah dipenuhi masih perlu diuji apakah isinya tidak bertentangan dengan jiwa ketentuan-ketentuan UUPA.
3. Jika kedua syarat tersebut dipenuhi, apabila perlu peraturan yang lama itu harus diberi tafsir yang sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA.

Apa yang dimaksud dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA. Yang harus dipergunakan sebagai ukuran bagi masih atau tidak lagi berlakunya yang lama itu.<sup>3</sup> Di dalam ketentuan-ketentuan peralihan tersebut maka yang berlaku terhadap hak menumpang adalah hukum adat sepanjang hak tersebut belum di atur dalam peraturan perundang-undang lainnya

Yang dimaksud dalam hak menumpang itu sendiri adalah suatu hak yang memberi wewenang kepada seseorang (*numpang, magersari*) untuk mendirikan dan menempati rumah di atas tanah perkarangan orang lain (*dunung*).<sup>4</sup> Dilihat dari namanya hak *numpang* menunjukkan sifatnya yaitu, bahwa hubungan antara yang mempunyai hak dengan tanah yang bersangkutan adalah lemah, artinya sewaktu-waktu dapat di putuskan oleh yang mempunyai tanah, jika ia memerlukan.

Hak menumpang itu terjadinya setelah yang mempunyai tanah atas permintaan seseorang untuk memberi ijin kepadanya untuk membangun rumah di atas tanah itu dan mendiaminya. Sedangkan ijin yang diberikan oleh pemilik tanah perkarangan kepada pemegang hak menumpang tidak di lakukan secara tertulis karena pertama kali pemilik tanah hanyalah bermaksud menolong pemegang hak menumpang untuk dapat membangun atau mendiami rumah di atas perkarangan , dengan tanpa di pungut biaya dan dalam waktu yang tidak di tentukan. Hal ini berarti yang timbul adalah hubungan batin atau (kekeluargaan) dan bukan suatu hubungan pamrih adapun yang di perbolehkan untuk memiliki hak menumpang

---

<sup>3</sup> Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaan, Hukum Tanah Nasional Jilid I Penerbit Djambatan, 1997, Hal. 138-139

<sup>4</sup> Boedi Harsono, Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok

adalah : perseorangan, warga negara Indonesia baik asli maupun keturunan asing. umumnya orang yang mempunyai hak menumpang adalah orang-orang yang tidak mampu

Pengertian hak menumpang menurut hukum adat yaitu hak mempunyai atau mendiami rumah sendiri di atas perkarangan orang lain(hak tersebut dapat dicabut kembali) di samping rumah pemilik perkarangan sendiri. Sedangkan pengertian dari hak menumpang rumah menurut hukum adat yaitu hak yang mempunyai dan mendiami rumah sendiri di atas perkarangan orang lain yang tidak didiami oleh pemiliknya. Menumpang perkarangan dan menumpang rumah di sebut *indung, lindung, magersari, memumpang*.<sup>5</sup>

## **E Metodologi Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

#### **A Penelitian Kepustakaan**

penelitian yang di lakukan dengan mempelajari buku-buku, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku

#### **B Penelitian Lapangan**

Penelitian dilakukan dengan cara meneliti langsung ke lokasi penelitian guna mendapat data empiris yang sesuai dengan kenyataan. Penelitian dilakukan dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada responden secara langsung

---

<sup>5</sup> Iman Sudiyat, Hukum Adat Sketsa Asas, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1981, Hal. 54-55

## **2. Lokasi Penelitian dan Responden**

**A. Lokasi penelitian adalah kota Yogyakarta terdiri dari 14 kecamatan yang ada, dari 14 kecamatan tersebut penyusun mengambil 2 kecamatan sebagai sampel secara random, yaitu : memberikan kesempatan yang sama bagi setiap unit populasi sebagai sampel.<sup>6</sup>**

**Kedua kecamatan yang terpilih yaitu :**

- 1. Kecamatan Kraton**
- 2. Kecamatan Mantrijeron**

**Dari setiap kecamatan diambil 2 kelurahan secara random, sehingga terdapat 4 kelurahan. Empat kelurahan tersebut yaitu :**

- 1. Kelurahan Panembahan**
- 2. Kelurahan Kadipaten**
- 3. Kelurahan Suryodiningratan**
- 4. Kelurahan Mantrijeron**

**Keempat kelurahan tersebut masing-masing diambil 10 responden secara berpasangan pemegang hak menumpang dan pemilik tanah perkarangan, sehingga jumlah responden semuanya ada 80 responden.**

**B. Untuk melengkapi data ini penulis menghubungi nara sumber yaitu**

- 1. Kepala Kantor Statistik Kota Yogyakarta**
- 2. Kepala Kantor Pertanahan Yogyakarta, CQ Kepala Seksi Pengurusan Hak Atas Tanah**
- 3. Camat di 2 wilayah kecamatan tersebut**

4. Kelurahan di 4 kelurahan tersebut.

3. **Teknik Pengumpulan Data**

A. **Data primer**

Data primer adalah data yang diperoleh dari penelitian lapangan yaitu dengan wawancara melakukan Tanya jawab untuk mendapatkan keterangan secara langsung

B. **Data sekunder**

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian lapangan yaitu dengan menggunakan buku-buku, majalah, dan artikel yang sesuai dengan masalah yang diteliti

4. **Teknik Pengolahan Data**

Data yang di peroleh dari penelitian,di susun secara sistematis, logis dan yuridis untuk mendapatkan gambaran umum tentang pelaksanaan hak menumpang di wilayah Kota Yogyakarta

5. **Analisis Data**

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode berfikir :

- a. **Induktif**, yaitu mengambil kesimpulan yang dapat berlaku umum dari pertanyaan-pertanyaan yang bersifat khusus.
- b. **Deduktif**, yaitu megambil kesimpulan yang dapat berlaku khusus