

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar belakang masalah**

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya begitu pula ruang angkasa adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada seluruh rakyat Indonesia dan oleh karena itu sudah semestinya pemanfaatan fungsi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta ruang angkasa haruslah ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.<sup>1</sup> Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menentukan bahwa:

“bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”

Azas penguasaan oleh negara ini kemudian dalam UUPA diatur yaitu dalam Pasal 2. Pasal 2 UUPA menentukan bahwa Negara memiliki hak untuk menguasai. Menguasai dalam hal ini bukan berarti “memiliki” semua tanah. Jadi tidak perlu dan tidak pada tempatnya, bahwa Bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dari seluruh rakyat, Negara bertindak selaku Badan Penguasa, bukan sebagai pemilik.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Bactiar Effendie, 1982, *Kumpulan tulisan tentang hukum tanah*, Alumni, Bandung, hlm.1

<sup>2</sup>John Salindeho, 1993, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, cetakan ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.170

Sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA hak menguasai negara memberi wewenang kepada negara untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan hak menguasai negara sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b UUPA, yang terperinci lagi dalam ketentuan Pasal 4 UUPA dan Pasal 16 ayat (1) UUPA, maka kepada perorangan atau badan hukum diberikan beberapa hak atas tanah.<sup>3</sup> Hak atas tanah yang diberikan kepada badan hukum untuk membangun perumahan adalah Hak Guna Bangunan.

Salah satu unsur pokok kesejahteraan rakyat adalah terpenuhinya kebutuhan akan perumahan dan permukiman untuk rumah (papan), di samping kebutuhan sandang dan pangan, yang merupakan pokok bagi setiap warga negara Indonesia.<sup>4</sup> Perumahan dan permukiman merupakan kebutuhan dasar manusia, berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian yang digunakan oleh manusia untuk melindungi diri dari cuaca serta gangguan lain. Fungsi lain dari rumah tinggal adalah tempat mengembangkan kehidupan individu serta kehidupan keluarga. Perumahan dan permukiman tidak boleh dilihat hanya

---

<sup>3</sup>Ibid, hlm.3

<sup>4</sup>Oloan Sitorus, 1995, *Hak Atas Tanah Dan Kondominium*, cetakan kedua, Dasamedia Utama, Jakarta, hlm.108

sebagai bentuk pemenuhan bagi kebutuhan hidup yang timbul tanpa proses bermukim, dalam menciptakan ruang kehidupan untuk bermasyarakat. Dengan demikian, rumah dan permukiman mempunyai peranan yang sangat strategis, diantaranya untuk mewujudkan pembangunan nasional yang pada hakekatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya.<sup>5</sup>

Pemberian hak guna bangunan untuk rumah tinggal telah menyulitkan karena hak guna bangunan di batasi oleh jangka waktu penggunaan tanah yaitu selama 30 tahun dan dapat diperpanjang selama 20 tahun dan adanya batasan penggunaan tanah sehingga pemberian hak guna bangunan menyulitkan masyarakat berpenghasilan dan tidak mendorong kondisi sosial ekonomi keluarga. Untuk membantu masyarakat ekonomi lemah dalam memiliki tanah dan rumah tinggal di perumahan yang dibangun di atas tanah negara maka hak guna bangunan tersebut dapat ditingkatkan menjadi hak milik.

Sejak tahun 1997 pemerintah menerbitkan Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS). Tujuan diterbitkannya keputusan ini adalah memberikan hak milik atas tanah bagi pemilik tanah perumahan yang menjangkau masyarakat ekonomi lemah. Sesuai dengan perkembangan sehingga perlu dilakukan perluasan pemberian hak milik untuk RSS dan RS maka pemerintah menerbitkan Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 15 Tahun 1997 tentang Perubahan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997

---

<sup>5</sup>JW. Muliawan, 2009, *Pemberian Hak Milik Untuk Rumah Tinggal*, Cetakan pertama, Cerdas Pustaka, Jakarta, hlm.2

Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS). Pada tahun 1998 dilakukan perubahan terhadap KMNA/KBPN Nomor 15 Tahun 1997 sehingga diterbitkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998. Keputusan ini diterbitkan karena perlu diatur hak guna bangunan yang sudah habis waktunya.

Ada beberapa hal yang dapat disimpulkan dari KMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1997, KMNA/KBPN Nomor 15 Tahun 1997, KMNA/KBPN Nomor 1 Tahun 1998. Dalam Pasal 1 KMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1997 ditentukan NJOP Bumi dan Bangunan atas tanah RSS dan RS tersebut tidak lebih dari Rp. 30.000.000,- dan luasnya tidak lebih dari 200 m<sup>2</sup>. Dalam KMNA/KBPN Nomor 15 Tahun 1997 ditentukan bahwa harga perolehan tanah dan rumah tidak lebih dari Rp. 30.000.000,- dan luas tanah tidak lebih dari 200 m<sup>2</sup> untuk di daerah perkotaan dan tidak lebih dari 400 m<sup>2</sup> untuk di luar perkotaan. Dalam Pasal 3 KMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1997 ditentukan bahwa permohonan pendaftaran perubahan hak guna bangunan menjadi hak milik diajukan kepada kepala kantor pertanahan setempat disertai SPT pajak bumi dan bangunan terakhir apabila atas bidang tanah tersebut sudah dikenakan pajak bumi dan bangunan tersendiri sedangkan KMNA/KBPN Nomor 15 Tahun 1997 dalam permohonan pendaftaran hak guna bangunan menjadi hak milik tidak menentukan hal tersebut.

KMNA/KBPN Nomor 1 Tahun 1998 memperluas pemberian hak milik atas tanah untuk RSS/RS yang diatur dalam KMNA/KBPN Nomor 9

Tahun 1997. KMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1997 dan KMNA/KBPN Nomor 15 Tahun 1997 menentukan luas maksimal bidang tanah untuk RSS dan RS. Dalam KMNA/KBPN Nomor 1 Tahun 1998 luas maksimal bidang tanah yang dimiliki sebagai salah satu kriteria tanah untuk RSS dan RS tidak ditentukan. Pasal 2 KMNA/KBPN Nomor 1 Tahun 1998 mengatur bahwa hak guna bangunan WNI untuk RSS/RS di atas tanah negara yang telah habis jangka waktunya diproses sesuai dengan KMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1997 sedangkan KMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1997 dan KMNA/KBPN Nomor 15 Tahun 1997 tidak mengatur hal tersebut.

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal. Keputusan tersebut diterbitkan dengan pertimbangan bahwa rumah tinggal merupakan kebutuhan primer manusia setelah pangan. Ada beberapa hal yang dimuat dalam KMNA/KBPN No. 6 Tahun 1998 tersebut untuk menjamin pemilikan tanah dan rumah tinggal bagi warga negara Indonesia yang semula tanah hak guna bangunan, baik yang masih berlaku maupun yang telah habis masa berlakunya, yang luasnya tidak lebih dari 600 m<sup>2</sup>. Pasal 2 KMNA/KBPN Nomor 6 Tahun 1998 menentukan bahwa :

Permohonan pendaftaran Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat dengan surat sesuai bentuk sebagaimana contoh dalam Lampiran I Keputusan ini dengan disertai:

- a. Sertipikat tanah yang bersangkutan
- b. Bukti penggunaan tanah untuk rumah tinggal berupa:
  1. Fotocopy Izin Mendirikan Bangunan yang mencantumkan bahwa bangunan tersebut digunakan untuk rumah tinggal, atau
  2. Surat keterangan dari Kepala Desa/Kelurahan setempat bahwa bangunan tersebut digunakan untuk rumah tinggal, apabila Izin

Mendirikan Bangunan tersebut belum dikeluarkan oleh instansi berwenang

- c. Fotocopy SPPT PBB yang terakhir (khusus untuk tanah yang luasnya 200 M<sup>2</sup> atau lebih)
- d. Bukti identitas pemohon
- e. Pernyataan dari pemohon bahwa dengan perolehan Hak Milik yang dimohon pendaftarannya itu yang bersangkutan akan mempunyai Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal tidak lebih dari 5 (lima) bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih dari 5.000 (lima ribu) M<sup>2</sup> dengan menggunakan contoh sebagaimana Lampiran Keputusan ini.

Permohonan untuk hak milik dalam Pasal 4 ayat (2) menentukan bahwa :

Permohonan hak milik sebagaimana dimaksud ayat (1) dibatasi untuk tanah seluas maksimum 2.000 (dua ribu) M<sup>2</sup>.

Dalam pengurusan permohonan hak milik harus dilampirkan pernyataan bahwa permohonan tersebut tidak lebih dari lima bidang dengan luas keseluruhan tidak lebih dari 5.000 m<sup>2</sup>.

Hak milik merupakan hak atas tanah yang bersifat turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki seseorang. Hak milik turun-temurun artinya terjadi peralihan hak milik tanpa batas waktu. Hak milik terkuat artinya di atas hak milik dapat dibebani hak atas tanah yang lain kecuali hak guna usaha karena hak guna usaha hanya dapat diberikan di atas tanah negara. Hak milik terpenuh artinya pemegang hak milik memiliki kewenangan yang luas dibandingkan pemegang hak atas tanah lainnya untuk dapat menggunakan tanahnya untuk pertanian dan atau non pertanian.<sup>6</sup>

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menentukan bahwa:

---

<sup>6</sup>*Ibid*, hlm.5

“ Rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya”.

Kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal semakin meningkat dan dirasakan kurang karena jumlah perumahan yang tersedia tidak berimbang dengan jumlah kebutuhan dari orang yang memerlukan rumah tinggal. Rumah tinggal dapat dibangun oleh pemerintah yang disebut dengan perumahan dan dapat juga dibangun oleh perusahaan-perusahaan swasta sebagai perusahaan pengembang perumahan misalnya *developer*.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 menentukan bahwa:

“ Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun pedesaan , yang dilengkapi dengan prasarana, sarana dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni”.

Perumahan dan permukiman akan selalu dihadapkan pada masalah tanah, khususnya tanah di daerah perkotaan yang semakin langka dan mahal oleh karena itu upaya pembangunan perumahan dan permukiman terus ditingkatkan dengan harga yang dapat dijangkau oleh masyarakat terutama golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah dan dengan tetap memperhatikan persyaratan, minimum bagi perumahan dan permukiman yang layak, sehat dan aman.

Kabupaten Tabanan merupakan salah satu kabupaten dari sembilan kabupaten yang ada di Provinsi Bali. Sebelah timur Kabupaten Tabanan berbatasan langsung dengan Kabupaten Badung yang merupakan salah satu kabupaten yang tingkat perekonomiannya maju cukup pesat sehingga

mengakibatkan semakin membludaknya pertumbuhan penduduk di Kabupaten Badung. Hal ini berpengaruh pada salah satu kabupaten yang berbatasan langsung dengan pinggiran Kabupaten Badung yaitu Kabupaten Tabanan akibatnya banyak orang mencari lahan untuk permukiman di Kabupaten Tabanan.

Pertumbuhan penduduk di Kabupaten Tabanan mengakibatkan bertambahnya kebutuhan akan rumah tinggal atau perumahan. Salah satu pembangun perumahan adalah perusahaan pengembang perumahan atau *developer* yang ada di Kabupaten Tabanan. *Developer* atau perusahaan pengembang perumahan di Kabupaten Tabanan yaitu P.T Batur Bansul Borobudur dan P.TCandra Mas Lestari. Pada tahun 2008 PT. Batur Bansul Borobudur membangun 85 rumah tinggal di atas tanah Negara seluas 3,3 hektar yang terletak di Desa Meliling Kecamatan Kerambitan. PT. Candra Mas Lestari membangun 79 rumah tinggal di atas tanah negara seluas 2,8 hektar yang terletak di Desa Bongan Kecamatan Tabanan. Rumah tinggal tersebut dibeli oleh masyarakat dengan menggunakan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) dari Bank Tabungan Negara (BTN)

Berdasarkan Pasal 1 KMNA/KBPN Nomor 6 Tahun 1998 hak guna bangunan atas tanah negara dapat ditingkatkan menjadi hak milik untuk rumah tinggal. Jumlah hak milik yang telah didaftar di Provinsi Bali sampai tahun 2008 yaitu sebanyak 180,824. Jumlah tersebut semakin meningkat setiap tahunnya. Hal ini berarti bahwa pemegang hak guna bangunan atas tanah negara untuk rumah tinggal semakin menyadari pentingnya melakukan



perubahan (peningkatan) hak guna bangunan menjadi hak milik untuk rumah tinggal karena hak milik merupakan hak yang paling kuat dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain dan memberikan rasa aman dan nyaman bagi pemegang haknya. Diharapkan para pemilik rumah tinggal di Kecamatan Tabanan dan Kecamatan Kerambitan yang membeli rumah tinggal sejak tahun 2008 sudah meningkatkan hak guna bangunan mereka menjadi hak milik.

### **B. Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka yang menjadi permasalahan ada dua yaitu:

1. Bagaimana pelaksanaan atau proses perubahan (peningkatan) hak guna bangunan atas Tanah Negara untuk rumah tinggal menjadi hak milik di Kabupaten Tabanan?
2. Apakah kendala-kendala dalam perubahan (peningkatan) hak guna bangunan tersebut?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui, mengkaji dan menganalisis pelaksanaan perubahan (peningkatan) hak guna bangunan atas Tanah Negara untuk rumah tinggal menjadi hak milik di Kabupaten Tabanan.
2. Mengetahui, mengkaji dan menganalisis kendala-kendala dalam perubahan (peningkatan) hak guna bangunan tersebut.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Sejalan dengan tujuan penelitian di atas diharapkan penelitian ini akan memberikan kegunaan, baik secara teoritis maupun praktis.

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan akan bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan, Hukum Pertanahan pada khususnya.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi:
  - a. Aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Tabanan dalam menyelenggarakan peningkatan hak guna bangunan menjadi hak milik.
  - b. Perusahaan pengembang perumahan dalam menyelenggarakan pembangunan perumahan di Kabupaten Tabanan.
  - c. Pemegang hak guna bangunan atas rumah tinggal yang meningkatkan hak guna bangunan mereka menjadi hak milik, khususnya di Kabupaten Tabanan.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Sepengetahuan penulis permasalahan hukum yang diteliti merupakan penelitian yang pertama dilakukan di Fakultas Hukum Atma Jaya Yogyakarta tetapi apabila sebelumnya ada peneliti yang melakukan penelitian dengan permasalahan hukum yang sama, maka penelitian ini merupakan pelengkap dari hasil penelitian sebelumnya. Di bawah ini dipaparkan tiga skripsi mengenai pendaftaran tanah tetapi berbeda fokusnya.

1. a. Judul: Perolehan Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Golongan III  
Pegawai Negeri Sipil Dalam Memberikan Kepastian Hukum Berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 di Kota Serong Provinsi Papua Nugini.
- b. Nama : Maria Situmorang
- c. Fakultas Hukum : Universitas Atma Jaya Yogyakarta
- d. Tahun : 2011
- e. Rumusan Masalah:
  - 1) Bagaimanakah pelaksanaan pemberian Hak Milik atas tanah untuk Rumah Tinggal bagi Pegawai Negeri Sipil dalam memberikan kepastian hukum Berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 di Kota Sorong Provinsi Papua Barat?
  - 2) Apakah dalam melaksanakan pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal bagi Pegawai Negeri Sipil, telah memberikan kepastian hukum?
- f. Tujuan Penelitian:
  - 1) Untuk mengkaji dan menganalisis bagaimana pelaksanaan pemberian Hak Milik atas tanah untuk Rumah Tinggal bagi pegawai negeri Sipil dalam memberikan kepastian hukum berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan

Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1998 di Kota Sorong Provinsi Papua Barat.

- 2) Untuk mengetahui apakah pelaksanaan pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal bagi pegawai negeri sipil telah menjamin kepastian hukum Berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1998 di Kota Sorong Provinsi Papua Barat.

g. Hasil Penelitian:

- 1) Pelaksanaan pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal bagi golongan III pegawai negeri sipil berdasarkan KMNA/KBPNN No. 2 Tahun 1998 di Kota Sorong Provinsi Papua Barat, 32 responden (58,2%) belum dapat diberikan Hak Milik, karena salah satu syarat belum dapat dipenuhi yaitu belum melakukan pelunasan harga rumah dan tanah. Namun 23 responden (41,8%) sudah memenuhi syarat-syarat yang telah diatur dalam Pasal 3 ayat (1) KMNA/KBPNN Nomor 2 Tahun 1998 yaitu sudah memperoleh Surat Izin Penghunian (SIP), mempunyai masa kerja sekurang-kurangnya 10 tahun, belum pernah memperoleh/membeli rumah dari negara berdasarkan peraturan perundang-undangan, mempunyai sertifikat Hak Pakai serta melunasi harga rumah dan tanah. Oleh karena itu calon pemegang Hak Milik atas tanah telah mengajukan permohonan

pendaftaran Hak Milik dan telah memperoleh sertipikat hak milik atas tanah.

- 2) Pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal bagi golongan III Pegawai Negeri Sipil di Kota Sorong Provinsi Papua Barat sebagian besar belum dapat diberikan Hak Milik yang sebab salah satu syarat belum dipenuhi maka pemberian Hak Milik belum mewujudkan kepastian hukum.

Perbedaan skripsi yang ditulis oleh penulis skripsi di atas dengan penulis terdapat pada lokasi penelitian. Penulis tersebut meneliti di Kota Sorong Papua Barat sedangkan penulis di Kabupaten Tabanan Provinsi Bali.

2. a. Judul: Pelaksanaan Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Di Perumahan Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah Oleh Pegawai Negeri Dalam Menjamin Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Setelah Berlakunya Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Nama : Maria Prisilia

c. Fakultas Hukum : Universitas Atma Jaya Yogyakarta

d. Tahun : 2009

e. Rumusan masalah: Apakah pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal (oleh pegawai negeri) pada perumahan Dinas KIMPRASWIL (Permukiman dan Prasarana Wilayah) di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah menjamin kepastian hukum dan

perlindungan hukum setelah berlakunya KMNA/KBPN No. 2 Tahun 1998?

f. Tujuan Penelitian : Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis apakah pelaksanaan pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal (oleh pegawai negeri) pada perumahan Dinas KIMPRASWIL (Permukiman dan Prasarana Wilayah) di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum setelah berlakunya KMNA/KBPN No. 2 Tahun 1998.

g. Hasil Penelitian : Pelaksanaan pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal (kepada pegawai negeri sipil) pada perumahan Dinas KIMPRASWIL (Permukiman dan Prasarana Wilayah) di Propinsi D.I Yogyakarta setelah berlakunya KMNA/KBPN No. 2 Tahun 1998 telah menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum. Sebagian besar PNS yang melakukan permohonan pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal tersebut sudah melaksanakan pendaftaran Hak Milik atas tanah dan diperoleh sertifikat Hak Milik atas tanah sehingga telah menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum.

Perbedaan skripsi yang ditulis oleh penulis skripsi di atas dengan penulis terdapat pada lokasi penelitian penulis tersebut meneliti di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sedangkan penulis di Kabupaten Tabanan Provinsi Bali.

3 a. Judul: Peralihan Hak Guna Bangunan (Karena Jual-Beli) Untuk Rumah Tinggal Dan Perubahan Menjadi Hak Milik Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Di Kota Yogyakarta.

b. Nama : Anita Puspa Lestari Wibowo

c. Fakultas Hukum : Universitas Atma Jaya Yogyakarta

d. Tahun : 2011

e. Rumusan masalah:

- 1) Bagaimana peralihan Hak Guna Bangunan (karena jual-beli) untuk rumah tinggal dan perubahan menjadi Hak Milik telah mewujudkan kepastian hukum di Kota Yogyakarta?
- 2) Apakah peralihan Hak Guna Bangunan (karena jual-beli) untuk rumah tinggal dan perubahan menjadi Hak Milik telah mewujudkan kepastian hukum di Kota Yogyakarta?

f. Tujuan Penelitian:

- 1) Mengetahui, mengkaji dan menganalisis bagaimana peralihan Hak Guna Bangunan (karena jual-beli) untuk rumah tinggal dan perubahan menjadi Hak Milik dalam mewujudkan kepastian hukum di Kota Yogyakarta.
- 2) Mengetahui, mengkaji dan menganalisis apakah peralihan Hak Guna Bangunan (karena jual-beli) untuk rumah tinggal dan perubahan menjadi Hak Milik telah mewujudkan kepastian hukum di Kota Yogyakarta.

g. Hasil Penelitian:

- 1) Peralihan Hak Guna Bangunan (karena jual-beli) untuk rumah tinggal telah mewujudkan kepastian hukum di Kota Yogyakarta dengan melakukan pendaftaran peralihan Hak Guna Bangunan untuk rumah tinggal menggunakan akta otentik yang dibuat oleh PPAT sebagai dasar perubahan data pendaftaran tanah sesuai dengan Pasal 38 ayat (1) dan (2) UUPA jis Pasal 34 ayat (3) dan (4) PP Nomor 40 Tahun 1996 dan Pasal 37 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997. Dari 15 responden (12,8%) yang melakukan peralihan Hak Guna Bangunan (karena jual-beli) untuk rumah tinggal di Kota Yogyakarta, semua responden (100%) melakukan pendaftaran peralihan Hak Guna Bangunan (karena jual-beli) untuk rumah tinggal ke Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta. Sebelas responden yang mendaftarkan peralihan tersebut tidak melakukan perubahan (peningkatan) HGB menjadi Hak Milik dengan mempertimbangkan beberapa hal seperti responden tinggal sementara di Kota Yogyakarta dengan melihat jangka waktu pemilikan HGB masih cukup untuk memutuskan meneruskan usaha dan untuk menetap atau tidak, merupakan investasi yang menguntungkan yang bisa dijual setiap saat, jangka waktu yang diperlukan untuk melakukan perubahan (peningkatan) menjadi Hak Milik dirasa cukup lama dan membutuhkan biaya yang cukup besar tergantung pada lokasi dan luas tanah tersebut



sehingga mereka merasa sudah cukup bila HGB yang diperoleh dari adanya peralihan jual beli didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta untuk dicatat pemindahan hak tersebut dalam sertipikat, buku tanah dan daftar umum lainnya kemudian dikeluarkan sertipikat HGB atas nama pemegang hak yang baru.

- 2) Perubahan hak guna bangunan untuk rumah tinggal menjadi hak milik atas tanah belum mewujudkan kepastian hukum di Kota Yogyakarta. Dari 15 responden (pembeli) ada empat responden (26,6%) yang melakukan perubahan (peningkatan) menjadi hak milik atas tanah dengan alasan menyadari dan mengetahui bahwa hak milik atas tanah merupakan hak atas tanah yang paling kuat, terpenuh dan dapat diwariskan turun-temurun. Perubahan (peningkatan) HGB menjadi hak milik didaftarkan dengan berdasarkan pada keputusan pemberian hak milik oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta untuk dicatat hapusnya hak guna bangunan dalam buku tanah, sertipikat dan daftar umum lainnya dan dicatatnya pemberian hak milik dalam buku tanah, sertifikat dan daftar umum lainnya dan diterbitkannya sertifikat hak milik bekas hak guna bangunan atas nama pemegang hak.

Perbedaan skripsi yang ditulis oleh penulis skripsi di atas dengan penulis terdapat pada lokasi penelitian penulis tersebut meneliti di Kota Yogyakarta sedangkan penulis di Kabupaten Tabanan Provinsi Bali.

## **G. Batasan Konsep**

1. Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun (Pasal 35 ayat (1) UUPA juncto Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996).
2. Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 (Pasal 20 ayat (1) UUPA).
3. Rumah tinggal adalah rumah tempat tinggal (Kamus Besar Bahasa Indonesia).
4. Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun pedesaan, yang lengkap dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni (Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011).
5. Kredit Pemilikan Rumah (KPR) merupakan produk perbankan atas pembiayaan pembelian rumah yang *ready stock* atau *indent*, pembangunan di atas lahan/kavling yang dimiliki, dan renovasi rumah.<sup>7</sup>

## **H. Metode Penelitian**

### **1. Jenis penelitian**

Jenis penelitian adalah penelitian hukum empiris yaitu penelitian yang berfokus pada perilaku masyarakat hukum (*law in action*)<sup>8</sup> dan penelitian ini

---

<sup>7</sup>Wirahadi Prasetyono, 2013, *Cara Mudah Mengurus Surat Tanah dan Rumah*, Cetakan Pertama, Flashbooks, Yogyakarta, hlm.250

<sup>8</sup>Mukti Fajar, 2012, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, cetakan pertama, Cerdas Pustaka, Jakarta, hlm. 22

memerlukan data primer sebagai data utama di samping data sekunder (bahan hukum) yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

## 2. Sumber data

### a. Data primer

Data primer yaitu data dasar atau data asli yang diperoleh secara langsung dari responden dan narasumber yang belum diuraikan atau belum diolah.<sup>9</sup> Data primer dalam penelitian ini adalah keterangan dari para responden yang merupakan pemegang hak guna bangunan untuk rumah tinggal (sebagai pembeli rumah tinggal) di Kecamatan Tabanan dan Kecamatan Kerambitan Kabupaten Tabanan dan narasumber yaitu aparat badan statistik Kabupaten Tabanan, aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Tabanan, dan notaris & PPAT di Kabupaten Tabanan.

### b. Data sekunder

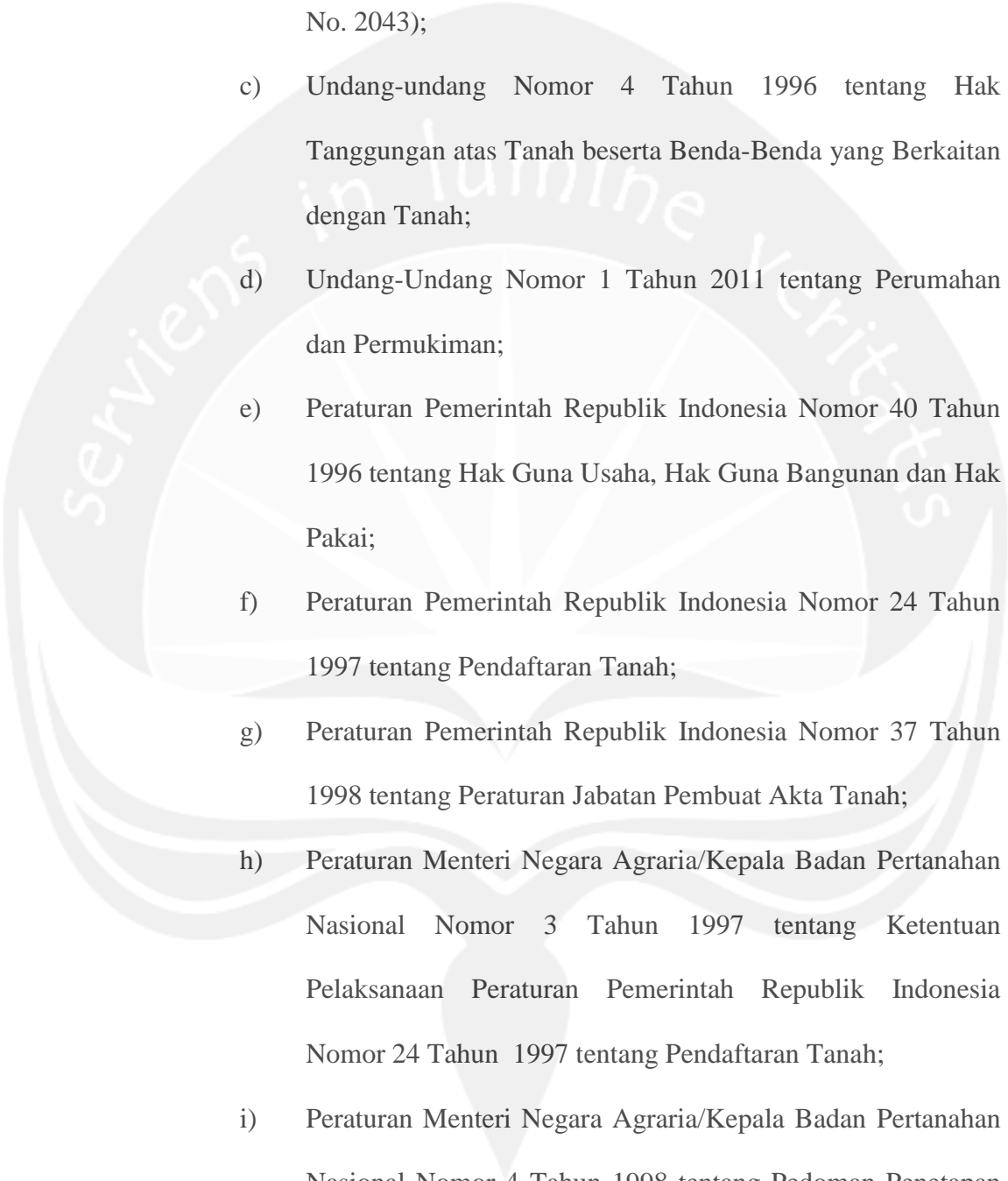
Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dan dokumentasi, yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain.<sup>10</sup> Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

- 1) Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, yaitu:
  - a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;

---

<sup>9</sup>Hilman Hadikusuma, 1995, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, cetakan pertama, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 65

<sup>10</sup>*Ibid*

- 
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (LN RI No. 104 / 1960 / TLN No. 2043);
  - c) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah;
  - d) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman;
  - e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai;
  - f) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
  - g) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah;
  - h) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
  - i) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan dalam Pemberian Hak atas Tanah Negara;

- j) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana Dan Rumah Sederhana.
- k) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 15 Tahun 1997 tentang Perubahan Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk RSS dan RS.
- l) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perluasan Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk RSS dan RS Menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997
- m) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.
- 2) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa pendapat hukum, buku-buku, hasil penelitian dan sebagainya.
- 3) Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan definisi, petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum

primer dan bahan hukum sekunder berupa kamus besar bahasa Indonesia.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dilakukan melalui kuesioner dan wawancara.

- a. Kuesioner artinya daftar pertanyaan. Kuesioner dapat terbuka maupun tertutup. Kuesioner bersifat terbuka maksudnya adalah daftar pertanyaan yang bentuk kalimatnya memberikan kesempatan kepada responden secara bebas memberikan jawaban atau keterangan. Kuesioner bersifat tertutup adalah daftar pertanyaan yang tidak memberi kesempatan bebas bagi responden menjawabnya, kepada responden hanya diberi kesempatan memilih salah satu jawaban yang sudah disediakan dengan memberi tanda lingkaran atau tanda silang pada kotak-kotak jawaban.
- b. Wawancara yaitu tanya jawab dalam bentuk komunikasi verbal (berhubungan dengan lisan), bertatap muka antara pewawancara dan para narasumber.<sup>11</sup>

### 4. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian di Kabupaten Tabanan. Dari sepuluh kecamatan yang ada di Kabupaten Tabanandiambil dua kecamatan sebagai sampel secara *random sampling* yaitu cara pengambilan sampel dimana tiap unsur yang membentuk populasi diberi kesempatan yang sama untuk terpilih

---

<sup>11</sup>Hilman Hadikusuma, *Op. Cit.* hlm.78

menjadi sampel. Dari 10 kecamatan yang ada di Kabupaten Tabanan yang melakukan perubahan (peningkatan) hak guna bangunan atas tanah diambil 2 kecamatan yaitu Kecamatan Tabanan dan Kecamatan Kerambitan. Kecamatan Tabanan terdiri dari 12 desa dan Kecamatan Kerambitan terdiri atas 15 desa. Dari 12 desa di Kecamatan Tabanan diambil satu desa secara *random sampling* yaitu Desa Bongan. Di Desa Bongan ada 79 rumah tinggal yang dibangun di atas tanah negara seluas 2,8 ha oleh P.T Candra Mas Lestari. Dari 15 desa di Kecamatan Kerambitan diambil satu desa secara *random sampling* yaitu Desa Meliling. Di Desa Meliling ada 85 rumah tinggal yang dibangun di atas tanah negara seluas 3,3ha oleh P.T Batur Bansul Borobudur. Semua rumah tinggal tersebut dibeli dengan fasilitas KPR-BTN.

## **5. Populasi dan Sample**

### **a. Populasi**

Populasi adalah keseluruhan obyek penelitian yang terdiri dari manusia, benda-benda, hewan-hewan, tumbuhan, gejala-gejala atau peristiwa sebagai sumber data yang memiliki karakteristik tertentu dalam suatu penelitian.<sup>12</sup>Populasi dalam penelitian ini berjumlah 164 pemegang hak guna bangunan di Kabupaten Tabanan yang membeli rumah tinggal dengan menggunakan fasilitas KPR-BTN dan telah meningkatkan hak guna bangunan mereka menjadi hak milik yaitu 85 pemegang hak guna bangunan atas rumah tinggal di Perumahan Graha

---

<sup>12</sup>Soerjono Soekamto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI, hlm. 173-174

Candra Asri Desa Meliling, Kecamatan Kerambitan dan 79 pemegang hak guna bangunan atas rumah tinggal di Perumahan Candra Buana Asri Desa Bongan Kecamatan Tabanan, Kabupaten Tabanan.

b. Sampel

Sampel adalah bagian dari populasi. Sampel diambil sebanyak 20% dari populasi secara *random sampling* yaitu cara pengambilan sample dimana tiap unsur yang membentuk populasi diberi kesempatan yang sama untuk dipilih menjadi sample.

## 6. Responden dan Nara Sumber

a. Responden

Responden dalam penelitian ini berjumlah 32 responden pemegang hak guna bangunan atas rumah tinggal di Perumahan Graha Candra Asri Desa Meliling, Kecamatan Kerambitan dan Perumahan Candra Buana Asri, Desa Bongan, Kecamatan Tabanan yang telah meningkatkan hak guna bangunan mereka menjadi hak milik dan membeli rumah tinggal dengan menggunakan fasilitas KPR-BTN selama 10 sampai 15 Tahun yang dimulai sejak tahun 2008 dan 2009.

Ke 32 responden diambil secara *random sampling* yaitu 16 pemegang hak guna bangunan atas rumah tinggal di perumahan Graha Candra Asri Kelurahan Meliling Kecamatan Kerambitan dan 16 pemegang hak guna bangunan atas rumah tinggal di Perumahan Candra Buana Asri Kelurahan Bongan Kecamatan Tabanan.



b. Nara Sumber

Sebagai narasumber adalah

- 1) Kepala Kantor Statistik Wilayah Kabupaten Tabanan;
- 2) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Tabanan;
- 3) Notaris-PPAT di Kabupaten Tabanan.
- 4) P.T Batur Bansul Borobudur
- 5) P.T Candra Mas Lestari

**7. Analisis Data**

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif yaitu dengan merangkai dan memahami data-data yang telah dikelompokkan secara sistematis sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai suatu masalah atau keadaan yang diteliti. Untuk menarik kesimpulan dipergunakan metode berpikir secara induktif yaitu pengambilan kesimpulan yang dimulai dari cara berpikir yang berangkat dari suatu pengetahuan yang sifatnya khusus kemudian ditarik kesimpulan secara umum.