

**KEPUTUSAN MENTERI NEGARA AGRARIA NOMOR 9 TAHUN 1997
JO. NOMOR 15 TAHUN 1997 DAN NOMOR 1 TAHUN 1998 TENTANG
PEMBERIAN HAK MILIK ATAS TANAH UNTUK RSS DAN RS**

(Analisis Atas Terjadinya Kekaburan Hukum)

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh Gelar
Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum**

Oleh:

AYU KUSUMA WARDHANIE

NIM. 115010100111007



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2015

HALAMAN PENGESAHAN

**KEPUTUSAN MENTERI NEGARA AGRARIA NOMOR 9 TAHUN 1997
JO. NOMOR 15 TAHUN 1997 DAN NOMOR 1 TAHUN 1998 TENTANG
PEMBERIAN HAK MILIK ATAS TANAH UNTUK RSS DAN RS
(Analisis Atas Terjadinya Kekaburan Hukum)**

Oleh:

AYU KUSUMA WARDHANIE

115010100111007

Skripsi ini telah disahkan oleh Majelis Penguji pada tanggal:

Ketua Majelis Penguji

Anggota

Prof. Dr. Moh. Bakri S.H. M.S.

NIP. 195008151979031002

Anggota

Warkum Sumitro S.H. M.H.

NIP. 195602221984031002

Prof. Dr. Suhariningsih S.H. M.S.

NIP. 195005261980022001

Ketua Bagian Hukum Perdata

Djumikasih S.H. M.H.

NIP. 19721130 199802 2 001

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum

Dr. Rachmad Safa'at S.H. M.Si

NIP.196208051988021001

HALAMAN PERSERTUJUAN

**Judul Skripsi : KEPUTUSAN MENTERI NEGARA AGRARIA
NOMOR 9 TAHUN 1997 JO. NOMOR 15 TAHUN
1997 DAN NOMOR 1 TAHUN 1998 TENTANG
PEMBERIAN HAK MILIK ATAS TANAH UNTUK
RSS DAN RS (Analisis Atas Terjadinya Kekaburan
Hukum)**

Identitas Penulis :

a. Nama : Ayu Kusuma Wardhanie

b. NIM : 115010100111007

Konsentrasi : Hukum Agraria

Jangka waktu penelitian : 4 bulan

Disetujui pada tanggal :

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

**Prof. Dr. Suhariningsih S.H. S.U.
NIP. 19500526 198002 2 001**

**Imam Koeswahyono S.H. M.Hum.
NIP. 19571021 198601 1 002**

Mengetahui,

Ketua Bagian Hukum Perdata

**Djumikasih S.H. M.H.
NIP. 19721130 199802 2 001**

KATA PENGANTAR

Segala puji penulis ucapkan hanya kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan karunia yang tiada henti hingga penulis dapat sampai pada tahap ini, khususnya dengan selesainya penulisan skripsi ini.

Terima kasih penulis sampaikan kepada:

1. Ibuku... ibuku... ibuku dan Bapakku yang senantiasa berdo'a untuk masa depanku.
2. Ibu Prof. Dr. Suhariningsih S.H. S.U, selaku pembimbing utama yang dengan tulus ikhlas membimbing dan menyetujui penulisan skripsi ini.
3. Bapak Imam Koeswahyono S.H. M.Hum, selaku pembimbing pendamping yang telah memberikan petunjuk, pengarahan dan bimbingan dengan penuh kesabaran kepada penulis dalam penulisan skripsi ini.

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Dr. Rachmad Safa'at S.H. M.Si, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
2. Ibu Dr. Lucky Endrawati S.H. M.H, selaku Ketua Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
3. Ibu Djumikasih S.H. M.H, selaku Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
4. Semua pihak yang membantu dalam penulisan skripsi ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

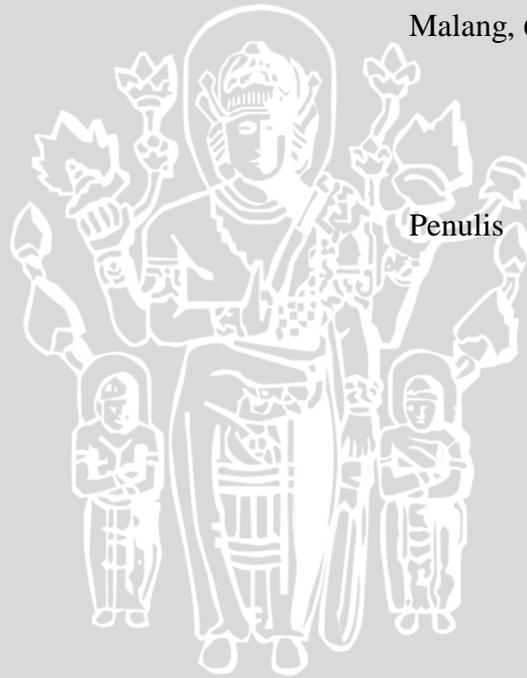
Penulis yakin skripsi ini masih sangat jauh dari kata sempurna, sehingga masukan dan kritik akan selalu penulis harapkan untuk memperbaiki skripsi ini.

Akhir kata penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses pembuatan skripsi ini penulis melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun tidak disengaja.

Semoga Allah SWT mengampuni kesalahan kita dan berkenan menunjukkan jalan yang benar.

Malang, 6 April 2015

Penulis



DAFTAR ISI

Lembar Persetujuan	ii
Lembar Pengesahan	iii
Kata Pengantar	v
Daftar Isi	vii
Daftar Lampiran	ix
Ringkasan	x
Summary	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	14
B. Perumusan Masalah	19
C. Tujuan Penelitian	19
D. Manfaat Penelitian	19
E. Sistematika Penulisan	21
BAB II KAJIAN PUSTAKA	
1. Tinjauan Umum tentang Hak-Hak Atas Tanah	23
1.1. Pengertian Hak-Hak Atas Tanah	23
1.2. Hak Milik dan Hak Guna Bangunan Atas Tanah	25
1.2.1. Hak Milik	26
1.2.1.1. Pengertian Hak Milik	26
1.2.1.2. Subyek Hak Milik	26
1.2.1.3. Terjadinya Hak Milik	27
1.2.2. Hak Guna Bangunan	28
1.2.2.1. Pengertian Hak Guna Bangunan	28
1.2.2.2. Subyek Hak Guna Bangunan	28
1.2.2.3. Terjadinya Hak Guna Bangunan	29
1.2.2.4. Jangka Waktu Hak Guna Bangunan	31
1.2.2.5. Hapusnya Hak Guna Bangunan	31
1.2.2.6. Perolehan Status Hak Guna Bangunan untuk Perumahan	33
2. Tinjauan Umum tentang Pendaftaran Tanah	36
2.1. Pengertian Pendaftaran Tanah	36
2.2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah	37
2.3. Tujuan Pendaftaran Tanah	40
2.4. Objek Pendaftaran Tanah	41

3.	Tinjauan Umum tentang Peningkatan Hak Atas Tanah	42
3.1.	Pengertian Peningkatan Hak Atas Tanah	42
3.2.	Prosedur Peningkatan Hak Atas Tanah	44
4.	Tinjauan Umum tentang Rumah, Perumahan dan Permukiman	46
4.1.	Pengertian Rumah, Perumahan dan Permukiman	46
4.2.	Tujuan Penyelenggaraan Perumahan dan Permukiman	48
4.3.	Jenis Rumah dan Perumahan	50
5.	Tinjauan Umum tentang Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk RSS dan RS	52

BAB III METODE PENELITIAN

A.	Jenis Penelitian	57
B.	Pendekatan Penelitian	57
C.	Jenis dan Sumber Bahan Hukum	58
D.	Teknik Memperoleh Bahan Hukum	60
E.	Teknik Analisis Bahan Hukum	61
F.	Definisi Konseptual	62

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

1.	Terjadinya Kekaburan Hukum dalam Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998	64
2.	Upaya Hukum dalam Mengatasi Kekaburan Hukum dalam Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998	75

BAB V PENUTUP

A.	Kesimpulan	122
B.	Saran	123

DAFTAR PUSTAKA	126
-----------------------------	-----

LAMPIRAN

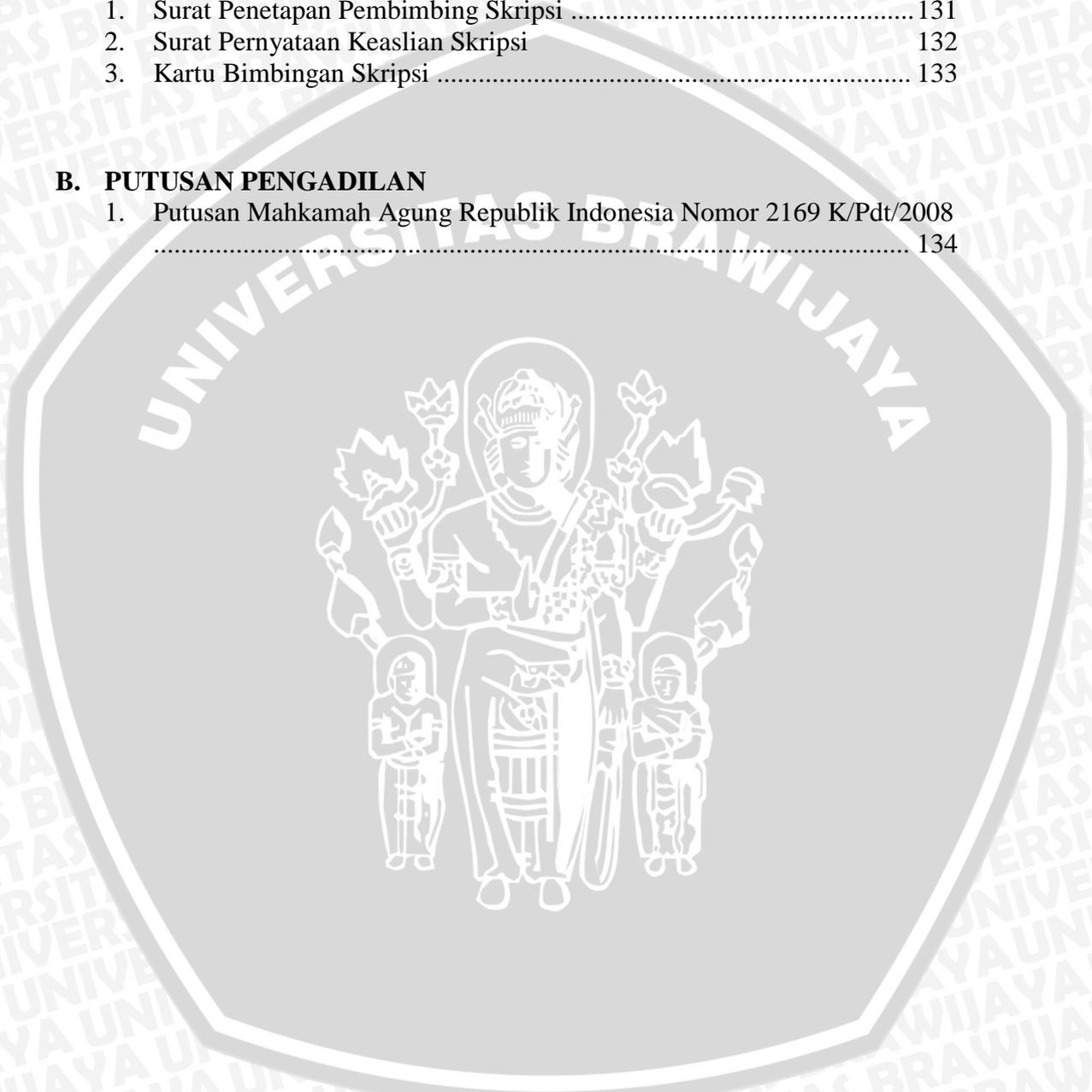
DAFTAR LAMPIRAN

A. SURAT-SURAT

1. Surat Penetapan Pembimbing Skripsi 131
2. Surat Pernyataan Keaslian Skripsi 132
3. Kartu Bimbingan Skripsi 133

B. PUTUSAN PENGADILAN

1. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2169 K/Pdt/2008
..... 134



RINGKASAN

Ayu Kusuma Wardhanie, Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, April 2015, KEPUTUSAN MENTERI NEGARA AGRARIA NOMOR 9 TAHUN 1997 JO. NOMOR 15 TAHUN 1997 DAN NOMOR 1 TAHUN 1998 TENTANG PEMBERIAN HAK MILIK ATAS TANAH UNTUK RSS DAN RS (Analisis Atas Terjadinya Kekaburan Hukum), Prof. Dr. Suhariningsih S.H. S.U, Imam Koeswahyono S.H. M.Hum.

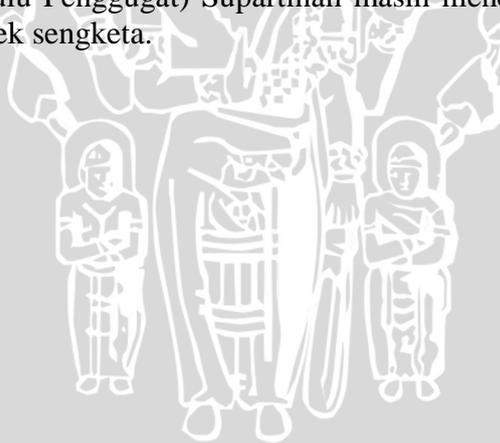
Pada skripsi ini, penulis mengangkat permasalahan berupa kekaburan hukum dalam Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS). Pilihan tema tersebut dilatar belakangi oleh karena dalam Undang-Undang terutama Undang-Undang Pokok Agraria tidak secara tegas mengatur peningkatan hak atas tanah untuk RSS (Rumah Sangat Sederhana) dan RS (Rumah Sederhana), begitu pula dengan pasal-pasal dalam Undang-Undang lain mengenai Hak Guna Bangunan, Pendaftaran Tanah serta Perumahan dan Permukiman.

Berdasarkan hal tersebut di atas, karya tulis ini mengangkat rumusan masalah: (1) Mengapa terjadi kekaburan hukum dalam Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998? (2) Bagaimana upaya hukum yang dapat diambil guna mengatasi kekaburan hukum dalam Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998?

Kemudian penulisan karya tulis ini menggunakan metode yuridis normatif (statute approach) dan pendekatan kasus (case approach). Bahan hukum primer dan sekunder yang diperoleh penulis akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis interpretasi yaitu interpretasi sistematis dengan menghubungkannya dengan peraturan hukum atau perundang-undangan sejenis sesuai dengan sistematika atau urutan jenjang dari suatu peraturan perundang-undangan yang dibahas. Teknik interpretasi sistematis digunakan untuk mengetahui kekaburan hukum yang terjadi dalam suatu sistematika peraturan perundang-undangan. Kemudian berdasarkan kekaburan hukum tersebut penulis menggunakan teknik interpretasi ekstensif terhadap peraturan perundang-undangan bersangkutan menemukan upaya hukum yang dapat diambil guna mengatasi kekaburan hukum tersebut dengan juga bercermin kepada teknik penafsiran hukum oleh hakim dalam putusan pengadilan terhadap kasus serupa terdahulu.

Dari hasil penelitian dengan metode di atas, penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yang ada bahwa kekaburan hukum dalam Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) terjadi karena Undang-Undang terutama Undang-Undang Pokok Agraria tidak secara tegas mengatur peningkatan hak atas tanah untuk RSS (Rumah Sangat Sederhana) dan RS (Rumah Sederhana),

begitu pula dengan pasal-pasal dalam Undang-Undang lain mengenai Hak Guna Bangunan, Pendaftaran Tanah serta Perumahan dan Permukiman. Kekaburan hukum lain dapat ditemukan juga apabila melihat Putusan Mahkamah Agung Nomor 2169 K/Pdt/2008 atas perkara perdata kasasi antara Pemohon Kasasi (dahulu Tergugat) Alhamarhum Marsidi Wirjoatmodjo yang kemudian kedudukannya diganti oleh istri dan anak-anaknya, Rantimah, Agung Supriyadi, Sunanik, Endang Sri Purwati dan Muhadi melawan Termohon Kasasi (dahulu Penggugat) Supartinah. Dalam kasus ini dikronologiskan bahwa Pemohon Kasasi (dahulu Tergugat) Alhamarhum Marsidi Wirjoatmodjo berbuat curang dan melakukan perbuatan melawan hukum dengan memalsukan Surat Keterangan Waris untuk membalik nama sertifikat Hak Guna Bangunan dan meningkatkan status haknya menjadi Hak Milik yang dahulu di atasnamakan pada Termohon Kasasi (dahulu Penggugat) Supartinah tanpa sepengetahuan Termohon Kasasi (dahulu Penggugat) Supartinah. Keputusan Mahkamah Agung yang tercantum dalam amar putusan yang menyatakan Sertifikat Hak Milik (SHM) No. 629 seluas 3.740 m² a.n Marsidi Wirjoatmodjo, beserta Sertifikat-Sertifikat Pemisahan dan/atau Pemecahannya, adalah mengandung cacat hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum dapat dibenarkan. Putusan Mahkamah Agung tersebut mengandung unsur *rechtverwerking* yang apabila seseorang mendiamkan/tidak memelihara/meninggalkan tanahnya dalam beberapa jangka waktu tertentu, maka seseorang tersebut dapat dianggap telah melepaskan hak atas tanahnya dan orang yang beritikad baik menguasai tanah tersebut berhak sebagai pemegang hak atas tanahnya. Karena di dalam putusan dijelaskan bahwa sampai pada saat ini Termohon Kasasi (dahulu Penggugat) Supartinah masih menempati rumah yang berdiri di atas tanah objek sengketa.



SUMMARY

Ayu Kusuma Wardhanie, Agricultural Law, Faculty of Law, University of Brawijaya Malang, 2015 April, DECREE OF THE AGRICULTURAL MINISTER NO. 9 OF 1997 JO. NUMBER 15 OF 1997 AND NO. 1 OF 1998 ABOUT THE GRANTING OF LAND PROPERTY RIGHTS FOR VERY SIMPLE HOUSES AND SIMPLE HOUSES (Analysis Upon The Occurrence of Law Vagueness), Prof. Dr. Suhariningsih S.H. S.U, Imam Koeswahyono S.H. M.Hum.

In this thesis, the author discuss problems in a form of legal vagueness in the Decree of The Agricultural Minister No. 9 of 1997 jo. No. 15 of 1997 and 1 of 1998 about The Granting of Land Property Rights for Very Simple Houses and Simple Houses. The topics chosen because the Basic Agrarian Law does not explicitly regulate the granting of land rights for Very Simple Houses and Simple Houses, as well as another articles such as the Building Rights, Land Registration and Housing and Settlement.

Based on the foregoing, this paper raised the formulation of the problem: (1) Why does the vagueness in the law of the State Minister of Agrarian No. 9 of 1997 jo. No. 15 of 1997 and No. 1 of 1998 happen? (2) What legal action can be taken in order to overcome the vagueness of law in the Decree of the Agricultural Minister No. 9 of 1997 jo. No. 15 of 1997 and No. 1 of 1998?

Then this paper is written by using normative juridical method (statute approach) and approaches the case (case approach). Primary and secondary legal materials obtained by the author will be analyzed by using systematical interpretation analysis by connecting it with laws or similar legislation in accordance with the systematical level or sequence of a legislation that are discussed. Systematical interpretation techniques used to determine the legal blurring that occurs in a legislation systematical. Then based on the vagueness of the law, the author uses the extensive interpretation technique of the relevant legislation to find remedies that can be taken to overcome the law vagueness and also to reflect on the techniques of legal interpretation by the judge in the court decision against previous similar cases.

From the results of research by the method stated above, the authors obtained the answers to the problems that exist is that vagueness in the law of the State Agrarian Decree No. 9 of 1997 jo. No. 15 of 1997 and No. 1 of 1998 on the Granting of Property Rights to Land for Very Simple Houses and Simple Houses occurs because the Act, especially the Basic Agrarian Law does not explicitly regulate the increase of land rights for Very Simple Houses and Simple Houses, as well as provisions in other Laws concerning Broking, Land Registration and Housing and Settlement. Other legal vagueness can be found also when we see a Supreme Court Decision No. 2169 K/Pdt/2008 which appeal a civil case between Cassation (formerly Defendant) The Late Marsidi Wirjoatmodjo who changed his position later by his wife and children, Rantimah, the Supreme Supriyadi, Sunanik, Endang Sri Purwati and Muhadi against Respondent Cassation (formerly

Plaintiff) Supartinah. In this case we are told that the Cassation (formerly Defendant) The Late Marsidi Wirjoatmodjo cheating and committed an unlawful act by falsifying a Certificate of Inheritance to reverse the certificate name and improve the status of it's rights that previously assigned to his former Hak on Respondent Cassation (formerly Plaintiff) Supartinah without her single knowledge. The decision of the Supreme Court stated in the verdict that declared ownership title (SHM) No. 629 area of 3,740 m² on Marsidi Wirjoatmodjo behalf, along with Certificates Separation and/or Solution is flawed and does not have the force of law that can be justified. The Supreme Court's decision contains a rechtverwerking elements which, if someone mute/not maintain/leave the land in some period of time, then the person can be deemed to waived the right to the land and people of good will dominate the land holders rights to the land. Because in the decision explained that until today Respondent Cassation (formerly Plaintiff) Supartinah still occupy the house that stood on the land dispute object.



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perluasan Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS), memberikan beberapa peraturan perubahan terhadap Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dengan maksud untuk memperluas pemberian kemudahan dalam memperoleh Hak Milik atas tanah untuk perumahan terutama bagi golongan ekonomi lemah sebagaimana tercantum dalam bagian menimbang Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998. Perluasan pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) tersebut kemudian dijelaskan lebih lanjut sebagai diubahnya kriteria tanah untuk RSS dan RS yang Hak Guna Bangunannya dapat diubah menjadi Hak Milik menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 serta diperluasnya penerapan peraturan tersebut pada tanah Hak Guna Bangunan yang sudah habis jangka waktunya.

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 selanjutnya memberikan pengertian tentang perubahan hak sebagai penetapan pemerintah mengenai penegasan bahwa sebidang

tanah yang semula dengan Hak Guna Bangunan, atas permohonan pemegang haknya, menjadi tanah negara dan sekaligus memberikan tanah tersebut kepadanya dengan Hak Milik.

Status Hak Guna Bangunan yang melekat terutama pada Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) yang dalam pelaksanaan pembangunannya selain dapat dilakukan oleh masyarakat secara perorangan, juga tidak jarang melibatkan badan hukum seperti PERUMNAS (BUMN) atau *developer* (swasta) tidak dapat dilepaskan dari ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah yang mengecualikan badan usaha dari 4 (empat) kategori badan hukum lainnya di Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Maka dari itu dapat disimpulkan bahwa status tanah sekaligus rumah atau bangunan yang berdiri di atas tanah milik suatu badan usaha, tidak dapat berupa Hak Milik melainkan hanya sebatas Hak Guna Bangunan. Hal mana Hak Guna Bangunan tersebut merupakan Hak Guna Bangunan induk yang kemudian dipecah menjadi Hak Guna Bangunan kecil-kecil kemudian dipasarkan dan dibeli oleh masyarakat. Status hak atas tanah sekaligus rumah atau bangunan yang berdiri di atasnya yang dibeli masyarakat pun masih pada umumnya berstatus Hak Guna Bangunan yang kemudian diubah statusnya menjadi Hak Milik.¹

¹ Puji Eko Prasetyo, **Tesis: Pelaksanaan Peningkatan Hak Atas Tanah dari Hak Guna Bangunan (HGB) menjadi Hak Milik (HM) untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana yang Masih Dibebani Hak Tanggungan di Kabupaten Brebes** (*online*), <http://eprints.undip.ac.id>, 2005, (11 September 2014), hlm 2.

Namun bagaimana dengan dasar hukum peningkatan hak atas tanah untuk RSS (Rumah Sangat Sederhana) dan RS (Rumah Sederhana) itu sendiri sedangkan mengenai peningkatan hak atas tanah untuk RSS (Rumah Sangat Sederhana) dan RS (Rumah Sederhana) belum diatur dalam Undang-Undang. Terjadi kekaburan hukum karena dalam Undang-Undang terutama Undang-Undang Pokok Agraria tidak secara tegas mengatur peningkatan hak atas tanah untuk RSS (Rumah Sangat Sederhana) dan RS (Rumah Sederhana), begitu pula dengan pasal-pasal dalam Undang-Undang lain mengenai Hak Guna Bangunan, Pendaftaran Tanah serta Perumahan dan Permukiman.

Akibat yang ditimbulkan dengan adanya kekaburan hukum, terhadap hal-hal atau keadaan yang tidak atau belum diatur itu dapat terjadi ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) atau ketidakpastian peraturan perundang-undangan di masyarakat yang lebih jauh lagi akan berakibat pada kekacauan hukum (*rechtsverwarring*), dalam arti bahwa selama tidak diatur berarti boleh, selama belum ada tata cara yang jelas dan diatur berarti bukan tidak boleh. Hal inilah yang menyebabkan kebingungan (*kekacauan*) dalam masyarakat mengenai aturan apa yang harus dipakai atau diterapkan. Dalam masyarakat menjadi tidak ada kepastian aturan yang diterapkan untuk mengatur hal-hal atau keadaan yang terjadi.²

² Zulfarido Putra, **Kekosongan Hukum Pendahuluan Penegakan** (online), <http://www.academia.edu> (20 Maret 2015).

Bertitik tolak dari hal-hal tersebut, maka penulis bermaksud meneliti permasalahan tersebut dalam penelitian berjudul:

KEPUTUSAN MENTERI NEGARA AGRARIA NOMOR 9 TAHUN 1997 JO. NOMOR 15 TAHUN 1997 DAN NOMOR 1 TAHUN 1998 TENTANG PEMBERIAN HAK MILIK ATAS TANAH UNTUK RSS DAN RS (Analisis Atas Terjadinya Kekaburan Hukum)

Berdasarkan judul penelitian yang sudah penulis cantumkan di atas dan guna menghindari terjadinya kesamaan penelitian, berikut ini dilampirkan sekilas tentang penelitian serupa terdahulu:

No.	Tahun Penelitian	Nama Peneliti dan Asal Instansi	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Keterangan
1.	2005	Puji Eko Prasetyo/Universitas Diponegoro	Pelaksanaan Peningkatan Hak Atas Tanah dari HGB menjadi HM untuk RSS dan RS yang Masih Dibebani Hak Tanggungan di Kabupaten Brebes.	1. Proses peningkatan hak untuk tanah dan/atau bangunan yang masih dibebani Hak Tanggungan 2. Kendala-kendala yang menyebabkan masih banyaknya RSS dan RS yang berstatus HGB di Kabupaten Brebes.	Penelitian ini menyimpulkan bahwa proses peningkatan hak untuk tanah-tanah yang dibebani Hak Tanggungan harus ada pernyataan persetujuan secara tertulis dari pemegang Hak Tanggungan disertai penyerahan

					<p>Sertifikat Hak Tanggungan yang bersangkutan. Sehubungan dengan jenis penelitian empiris yang digunakan penulis, dilampirkan juga data-data aktual sebagai pendukung proses dan hasil penelitian.</p>
--	--	--	--	--	---

Dengan adanya penelitian terdahulu, penulis membedakan penelitian ini dengan menggunakan penelitian yuridis normatif serta dengan menggunakan teori penafsiran sistematis dan ekstensif untuk mengkaji keaburan hukum dalam Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS).

Dengan menggunakan penelitian yuridis normatif, permasalahan dengan permasalahan dalam penelitian ini dikaji menggunakan interpretasi sistematis yaitu melalui peraturan perundang-undangan bersangkutan dengan juga memperhatikan sistematika dari suatu peraturan perundang-undangan yang

dibahas. Kemudian melalui telaah peraturan perundang-undangan yang dilakukan penulis menemukan konflik berupa kekaburan hukum yang terjadi. Selanjutnya berdasarkan konflik tersebut penulis menggunakan teknik interpretasi ekstensif terhadap peraturan perundang-undangan bersangkutan guna menemukan upaya hukum yang dapat diambil guna mengisi kekaburan hukum tersebut dengan juga bercermin kepada teknik penafsiran hukum oleh hakim dalam putusan pengadilan terhadap kasus serupa terdahulu.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan di atas, maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah:

1. Mengapa terjadi kekaburan hukum dalam Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998?
2. Bagaimana upaya hukum yang dapat diambil guna mengatasi kekaburan hukum dalam Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini penulis lakukan dengan tujuan untuk:

1. Memahami latar belakang terjadinya kekaburan hukum dalam Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998.

2. Memahami upaya hukum yang dapat diambil guna mengatasi kekaburan hukum dalam Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran berkaitan dengan terjadinya kekaburan hukum dalam Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 serta bagaimana upaya hukum yang dapat diambil guna mengatasinya.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Instansi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sebuah evaluasi terhadap kinerja lembaga negara, khususnya Menteri Agraria, dalam menyesuaikan kinerja serta pembuatan peraturan sesuai dengan peraturan perundang-perundangan yang telah dibuat sebelumnya.

b. Bagi Mahasiswa

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu tambahan informasi baru bagi mahasiswa, khususnya mahasiswa konsentrasi Hukum Agraria di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, sehubungan dengan terjadinya kekaburan hukum dalam Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun

1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 serta bagaimana upaya hukum yang dapat diambil guna mengatasinya.

E. Sistematika Penulisan

BAB I - PENDAHULUAN:

Berisi pendahuluan, yang terdiri dari latar belakang, rumusan permasalahan, tujuan dan metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II - KAJIAN PUSTAKA:

Terdiri dari beberapa sub bab sebagai berikut:

1. Tinjauan Umum tentang Hal-Hak Atas Tanah
2. Tinjauan Umum tentang Pendaftaran Tanah
3. Tinjauan Umum tentang Peningkatan Hak Atas Tanah
4. Tinjauan Umum tentang Rumah, Perumahan dan Permukiman
5. Tinjauan Umum tentang Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk RSH dan RS.

BAB III - METODE PENELITIAN:

Berisi tentang tata cara pelaksanaan penelitian seperti jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis dan sumber bahan hukum, teknik memperoleh dan menganalisis bahan hukum dan definisi konseptual.

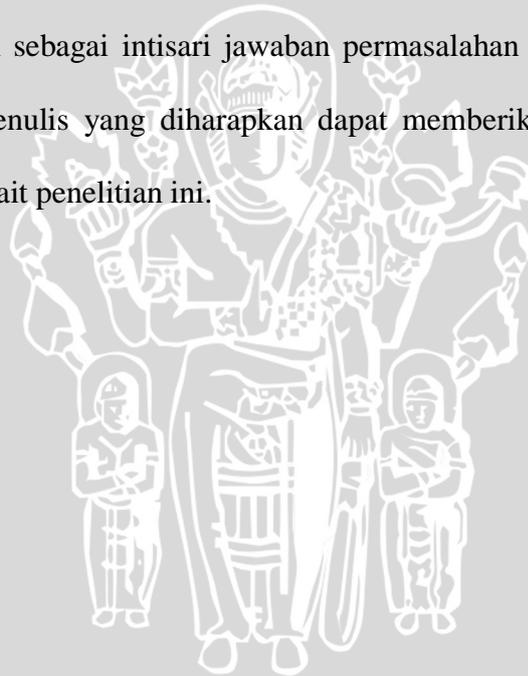


BAB IV - HASIL DAN PEMBAHASAN:

Berisi jawaban dari kedua rumusan permasalahan, yaitu penyebab terjadinya kekaburan hukum pada Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk RSS dan RS serta upaya hukum yang dapat diambil sehubungan dengan terjadinya kekaburan hukum tersebut.

BAB V - PENUTUP:

Berisi kesimpulan sebagai intisari jawaban permasalahan serta saran-saran yang diberikan penulis yang diharapkan dapat memberikan manfaat bagi seluruh pihak terkait penelitian ini.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

1. Tinjauan Umum tentang Hak-Hak Atas Tanah

1.1. Pengertian Hak-Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi tepatnya hanya meliputi sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas, yang disebut bidang tanah. Hak atas tanah tidak meliputi tubuh bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.³

Hak atas tanah mengandung kewenangan, sekaligus kewajiban bagi pemegang haknya untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan dan mengambil manfaat dari suatu bidang tanah tertentu yang dihaki.⁴ Namun demikian pemegang hak atas tanah tidak dibenarkan untuk berbuat sewenang-wenang atas tanahnya, karena disamping kewenangan yang dimilikinya ia juga mempunyai kewajiban-kewajiban tertentu dan harus memperhatikan larangan-larangan yang berlaku baginya.⁵

Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), disebutkan bahwa tanah di seluruh wilayah Indonesia bukanlah milik negara Republik Indonesia, melainkan adalah hak milik seluruh Bangsa Indonesia. Atas dasar hak menguasai dari negara itu, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang

³ Boedi Harsono, **Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional**, Universitas Trisakti, Jakarta, 2007, hlm 63.

⁴ Ibid.

⁵ Arie Sukanti Hutagalung, **Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah**, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005, hlm 19.

dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum.⁶

Hak atas tanah dapat ditingkatkan dan diturunkan, sesuai dengan kepentingan dari pemegang hak atas tanah tersebut. Penurunan hak atas tanah dilakukan untuk memenuhi kebutuhan pemegang hak atas tanah yang kemungkinan tidak memenuhi syarat untuk memegang hak atas tanah dari tanah yang baru ia terima. Hal ini terjadi saat sebuah badan hukum memenangkan tanah dengan Hak Milik di lelang publik padahal badan hukum tersebut tidak diperbolehkan untuk memiliki tanah dengan Hak Milik. Sedangkan hak atas tanah dapat ditingkatkan untuk mendapatkan Hak Milik yang dipergunakan sebagai rumah tinggal.⁷

Hak atas tanah dengan demikian merupakan hak atas bidang tanah yang mengandung kewenangan sekaligus kewajiban bagi pemegang haknya untuk menggunakan dan mengambil manfaat dari suatu bidang tanah yang diiliki tersebut. Hak atas tanah dalam kaitannya dengan kepentingan dari pemegang haknya dapat ditingkatkan dan diturunkan. Penurunan hak dalam hal ini dapat dilakukan untuk memenuhi kebutuhan pemegang hak atas tanah yang kemungkinan tidak memenuhi syarat untuk memegang hak atas tanah dari tanah yang baru ia terima sedangkan peningkatan hak dapat dilakukan untuk mendapatkan Hak Milik yang dipergunakan sebagai rumah tinggal.

⁶ Ibid, hlm 27.

⁷ Theresia C Pasaribu, 2013, **Prosedur dan Mekanisme Penurunan dan Peningkatan Hak Atas Tanah** (online), <http://www.hukumproperti.com> (11 Maret 2015).

1.2. Hak Milik dan Hak Guna Bangunan Atas Tanah

Di Indonesia, undang-undang yang mengatur masalah pertanahan adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA merupakan implemementasi dari Undang-Undang Dasar 1945 yang memberikan kekuasaan kepada negara untuk menguasai bumi, air dan ruang angkasa. Dengan demikian, negara memiliki kekuasaan sepenuhnya untuk mengatur masalah pertanahan di Indonesia sehingga negara dapat membuat hak-hak yang dapat dilekatkan terhadap suatu tanah.

Merupakan hak negara untuk memberikan hak kepemilikan dan hak penguasaan atas tanah kepada seseorang atau badan hukum. Hal ini diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa:

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.”⁸

Berdasarkan ketentuan ini, negara memiliki hak sepenuhnya untuk membuat peraturan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pertanahan. Di Indonesia, UUPA telah menentukan hak-hak yang dapat dimiliki oleh seseorang dan badan hukum atas suatu tanah. Hak-hak ini berdasarkan Pasal 16 UUPA, terbagi atas:

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan

⁸ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, Pasal 4 ayat (1).

- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa.⁹

Dalam kaitannya dengan peningkatan Hak Atas Tanah dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS), dalam sub bab ini hanya akan dibahas lebih lanjut mengenai Hak Milik dan Hak Guna Bangunan.

1.2.1. Hak Milik

1.2.1.1. Pengertian Hak Milik

Pengertian Hak Milik menurut Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah serta dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

1.2.1.2. Subyek Hak Milik

Menurut Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya, yang dapat menjadi subyek Hak Milik adalah:

1. Perseorangan
2. Badan-badan hukum

Badan-badan hukum yang dapat mempunyai tanah Hak Milik menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963

⁹ Jimmy Joses Sembiring, **Panduan Mengurus Sertifikat Tanah**, Visi Media, Jakarta, 2010, hlm 3-4

tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, yaitu bank-bank yang didirikan oleh (bank negara), koperasi pertanian, badan keagamaan dan badan sosial.¹⁰

1.2.1.3. Terjadinya Hak Milik

Hak Milik atas tanah dapat terjadi melalui 3 (tiga) cara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 22 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu:

1. Hak Milik atas tanah yang terjadi menurut Hukum Adat

Hak Milik atas tanah yang terjadi menurut Hukum Adat akan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang diperintahkan disini sampai sekarang belum terbentuk.

2. Hak Milik atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah

Hak Milik atas tanah yang terjadi disini semula berasal dari tanah negara. Hak Milik atas tanah ini terjadi karena permohonan pemberian Hak Milik atas tanah oleh pemohon

¹⁰ Ibid. JW. Muliawan, ibid.

dengan memenuhi prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional.

3. Hak Milik atas tanah terjadi karena ketentuan Undang-Undang

Hak Milik atas tanah ini terjadi karena Undang-Undang lah yang menciptakannya, sebagaimana yang diatur dalam Pasal I, Pasal II dan Pasal VII ayat (1) Ketentuan-Ketentuan Konversi Undang-Undang Pokok Agraria.

1.2.2. Hak Guna Bangunan

1.2.2.1. Pengertian Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan menurut Pasal 35 Undang-Undang Pokok Agraria adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun.

1.2.2.2. Subyek Hak Guna Bangunan

Yang dapat menjadi subyek Hak Guna Bangunan menurut Pasal 36 Undang-Undang Pokok Agraria jo.

Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, adalah:

1. Warga negara Indonesia
2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Badan Hukum Indonesia).
3. Perusahaan Patungan (PMA), memerlukan tanah untuk keperluan emplasemen, bangunan pabrik dan lain-lain (Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 1992).¹¹

1.2.2.3. Terjadinya Hak Guna Bangunan

Terjadinya Hak Guna Bangunan berdasarkan asal tanahnya dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara: karena Penetapan Pemerintah.¹²

Hak Guna Bangunan ini terjadi dengan keputusan pemberian hak yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Pasal 4, Pasal 9 dan Pasal 14 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 dan prosedur terjadinya Hak Guna Bangunan ini diatur dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 48 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999.

¹¹ Ibid, Pasal 36.

¹² Suwito, **Tesis: Kajian Hukum Perpanjangan Hak Guna Bangunan yang Dibe-bani Hak Tanggungan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal** (online), <http://eprints.undip.ac.id>, 2007, (5 Oktober 2014), hlm 30.

2. Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan

Hak Guna Bangunan ini terjadi dengan keputusan pemberian atas usul pemegang Hak Pengelolaan, yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Pasal 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 dan prosedur terjadinya Hak Guna Bangunan ini diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999.

3. Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik

Hak Guna Bangunan ini terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Akta ini wajib didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah (Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996).¹³

¹³ Ibid, hlm 30-31.

1.2.2.4. Jangka Waktu Hak Guna Bangunan

Mengenai jangka waktu yang diberikan oleh Pemerintah dalam penggunaan Hak Guna Bangunan, dimana secara tegas dinyatakan dalam Pasal 25 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, yaitu:¹⁴

“Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun.”¹⁵

Pernyataan ini diperjelas lagi dalam ketentuan Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan:

“Setelah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaruan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama.”¹⁶

1.2.2.5. Hapusnya Hak Guna Bangunan

Berikut ini adalah faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Guna Bangunan menurut Pasal 40 Undang-Undang Pokok Agraria dan Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996:

1. Jangka waktunya berakhir dan tidak diperpanjang atau diperbarui;

¹⁴ Puji Eko Prasetyo, *ibid*, hlm 27.

¹⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, Lembaran Negara Nomor 58 Tahun 1996 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3643, Pasal 25.

¹⁶ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, Pasal 25.

2. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik karena tidak dipenuhinya suatu syarat:

a. Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak;

b. Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang disepakati oleh pemegang Hak Guna Bangunan dengan pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik;

c. Putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap;

3. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;

4. Dicaput untuk kepentingan umum (berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya);

5. Diterlantarkan;

6. Tanahnya musnah;

7. Orang atau badan hukum yang mempunyai Hak Guna Bangunan tidak lagi memenuhi syarat

sebagai pemegang hak (wajib melepaskan atau mengalihkan haknya paling lambat satu tahun).

1.2.2.6. Perolehan Status Hak Guna Bangunan untuk Perumahan

Dapat dipahami bahwa status hak atas tanah yang dipunyai pemegang hak itu beraneka ragam. Dapat terjadi bahwa tanahnya berstatus Hak Milik yang sudah bersertifikat, atau Hak Guna Bangunan, atau tanah Hak Milik yang belum bersertifikat atau Hak Milik adat, dan sebagainya.

Pengembang perumahan sebagai badan hukum hanya dapat menjadi pemegang Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, dan umumnya tanah yang dikuasai pengembang berstatus Hak Guna Bangunan. Pengembang dapat memperoleh Hak Guna Bangunan melalui proses pemindahan hak atau pelepasan hak.

Perolehan Hak Guna Bangunan melalui pemindahan hak ditempuh melalui tiga cara sesuai dengan Pasal 6 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993, yakni (1) apabila tanahnya berasal dari Hak Milik yang sudah bersertifikat, atau permohonan pemegang Hak Milik oleh Kepala Kantor Pertanahan diterbitkan sertifikat Hak

Guna Bangunan selama 30 tahun dan ditetapkan tahun ketiga puluh terhitung sejak terbitnya keputusan izin lokasi. Sertifikat Hak Guna Bangunan itu dipakai untuk membuat akta pemindahan hak di hadapan PPAT dan kemudian dilakukan dan kemudian dilakukan pendaftarannya di Kantor Pertanahan; (2) terhadap tanah yang diperoleh dari Hak Milik yang belum bersertifikat atau Hak Milik adat, ditempuh tata cara seperti butir (1), sedangkan sertifikat Hak Guna Bangunan diterbitkan sesuai Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah; dan (3) terhadap tanah yang diperoleh dari Hak Guna Bangunan akta pemindahan hak dapat langsung dibuat oleh PPAT dan didaftarkan di Kantor Pertanahan. Dapat dipahami bahwa Hak Guna Bangunan yang diperoleh melalui cara-cara tersebut di atas jangka waktunya berbeda-beda. Untuk mengatasi hal itu terhadap Hak Guna Bangunan tersebut dilakukan pelepasan hak untuk kemudian diterbitkan sertifikat Hak Guna Bangunan bagi pengembang.

Cara lain untuk perolehan Hak Guna Bangunan bagi pengembang dapat ditempuh melalui Pasal 7 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993, yakni dengan cara pelepasan hak secara langsung oleh para pemegang hak

atas tanah dengan status yang beraneka ragam tersebut untuk diterbitkan satu sertifikat Hak Guna Bangunan atas nama pengembang.

Hak Guna Bangunan yang diterbitkan atas nama pengembang tersebut diberikan untuk jangka waktu 30 tahun dan atas permohonan pemegang hak dapat diberikan perpanjangan 20 tahun dan dapat pula diperbarui untuk 30 tahun.¹⁷

Dengan demikian, dapat dijelaskan bahwa Hak Guna Bangunan berbeda dengan Hak Milik Atas Tanah. Tidak adanya jangka waktu kepemilikan Hak Milik menjadikan Hak Milik sebagai hak yang paling kuat di antara hak-hak atas tanah lainnya. Berbeda halnya dengan Hak Guna Bangunan yang dengan dibatasinya jangka waktu kepemilikannya menjadikan kekuatan dan jaminan kepastian hukumnya berkurang. Hak Guna Bangunan akan jatuh kembali menjadi tanah negara setelah jangka waktunya habis dan tidak dilakukan perpanjangan sehingga hal tersebut dapat berakibat juga pada hapusnya status hak yang melekat di atas tanahnya. Peningkatan hak atas tanah dalam hal ini diharapkan dapat menjadi suatu solusi dalam mengurangi dampak dari hapus dan jatuhnya Hak Guna Bangunan menjadi tanah negara

¹⁷ Maria S. Sumardjono, **Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi**, Kompas, Jakarta, 2006, hlm 126-127.

yang dapat berakibat pula pada besarnya jaminan kepastian hukum terhadap para pemegang haknya.

2. Tinjauan Umum tentang Pendaftaran Tanah

2.1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah, pemerintah melaksanakan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA dan aturan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang telah disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dengan sasaran agar pendaftaran tanah tersebut tetap menjamin kepastian hukum dan dapat dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

Guna menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah, di satu pihak UUPA mengharuskan pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dan di lain pihak UUPA mengharuskan para pemegang hak yang bersangkutan untuk mendaftarkan hak-hak atas tanahnya.

Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, adalah:

“Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang

sudah ada haknya dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”¹⁸

Pengertian tersebut di atas menjelaskan bahwa ada berbagai macam kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang saling berurutan, berkaitan satu dengan yang lain dan merupakan satu kesatuan rangkaian yang akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang disebut sertifikat.¹⁹

Pendaftaran tanah dengan demikian merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam upayanya untuk menjamin kepastian hukum kepada pemegang hak-hak atas tanah. Pendaftaran tanah akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah berupa sertifikat dan dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

2.2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Dalam memori penjelasan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, dinyatakan bahwa untuk pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, yang ditujukan kepada Pemerintah agar melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum yang

¹⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Nomor 59 Tahun 1997 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3696, Pasal 1 ayat (1).

¹⁹ Lusiana, Tesis: **Kajian Kekuatan Pembuktian Sertifikat Tanah Berdasarkan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dalam Mewujudkan Kepastian Hukum dan Keadilan** (online), <http://e-journal.uajy.ac.id>, (16 Desember 2014), hlm 22.

bersifat *Recht Cadastre*, untuk menuju ke arah pemberian kepastian hak atas tanah telah diatur dalam Pasal 19 yang menyebutkan²⁰:

- a. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- b. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi:
 1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
 2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
 3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- c. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- d. Dalam Peraturan Pemerintah di atas biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.²¹

Sementara ketentuan di atas ditujukan kepada Pemerintah, sebaliknya pendaftaran yang dimaksud dalam Pasal 23, 32 dan Pasal 38 Undang-Undang Pokok Agraria ditujukan kepada para pemegang hak agar menjadikan kepastian hukum bagi mereka dalam arti untuk kepentingan hukum bagi mereka sendiri. Di dalam Pasal tersebut dijelaskan²²:

Pasal 23 Undang-Undang Pokok Agraria:

- 1) Hak Milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.

²⁰ Francisca Ani Rostina Hutasoit, **Tesis: Kepastian Hukum dari Sertifikat yang Diterbitkan Akibat Kelalaian dalam Proses Pendaftaran Tanah Sehingga Mengakibatkan Sertifikat yang Tidak Sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan** (*online*), <http://lib.ui.ac.id>, 2012, (16 Desember 2014), hlm 33.

²¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, Pasal 19.

²² Francisca Ani Rostina Hutasoit, *ibid*.

- 2) Pendaftaran termasuk dalam ayat (2) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya Hak Milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.²³

Pasal 32 Undang-Undang Pokok Agraria:

- 1) Hak Guna Usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- 2) Pendaftaran termasuk dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya Hak Guna Usaha, kecuali dalam hak-hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.²⁴

Pasal 38 Undang-Undang Pokok Agraria:

- 1) Hak Guna Bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- 2) Pendaftaran termasuk dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya Hak Guna Bangunan, kecuali dalam hak-hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.²⁵

Merujuk pada ketentuan Pasal-Pasal di atas dapat disimpulkan bahwa pendaftaran yang dilakukan oleh pemegang Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan adalah merupakan alat pembuktian yang kuat serta untuk sahnya setiap peralihan, pembebanan dan hapusnya hak-hak tersebut.²⁶

²³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, Pasal 12.

²⁴ Ibid, Pasal 13.

²⁵ Ibid, Pasal 38.

²⁶ Francisca Ani Rostina Hutasoit, ibid, hlm 34.



2.3. Tujuan Pendaftaran Tanah

Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menjelaskan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Sedangkan dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 disebutkan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah.²⁷

Selain itu, tujuan dilakukannya pendaftaran tanah juga disebutkan di dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lainnya yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.²⁸

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Dengan didaftarkannya tanah dan hak-hak atas tanah dan peralihannya maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah dapat mengetahui status dan kedudukan hukum dari tanah tertentu, letak, luas dan batas-batas serta siapa pemiliknya dan beban apa yang ada di atasnya.²⁹

²⁷ Yamen Soni Aprizandra, **Skripsi: Pelayanan Persertifikasian Tanah melalui Program LARASITA di Kabupaten Padang Pariaman** (online), <http://www.academia.edu>, (18 Desember 2014), hlm 19.

²⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Nomor 59 Tahun 1997 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3696, Pasal 3.

²⁹ Yamen Soni Aprizandra, *ibid*, hlm 19-20.

2.4. Objek Pendaftaran Tanah

Berdasarkan bunyi dari Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24

Tahun 1997, objek pendaftaran tanah meliputi:

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai;
- b. Tanah Hak Pengelolaan;
- c. Tanah Wakaf;
- d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun;
- e. Hak Tanggungan;
- f. Tanah Negara.³⁰

Objek pendaftaran tanah dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut dibukukan dalam Buku Tanah dan diterbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya kecuali tanah negara yang tidak perlu diterbitkan sertifikat.³¹

Dalam prakteknya status Hak Guna Bangunan yang melekat di atas tanah dan/atau bangunan yang diperoleh dari suatu perumahan merupakan pecahan dari Hak Guna Bangunan induk milik dan atas nama *developer* yang kemudian dijual dan dirubah pemegang haknya menjadi atas nama masing-masing konsumen yang jangka waktunya sama dengan jangka waktu yang tertera pada sertifikat Hak Guna Bangunan induk.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa pemecahan sebidang hak atas tanah yang sudah terdaftar dapat dipecah hanya atas permintaan pemegang hak yang bersangkutan. Pada hakikatnya, peralihan hak atas tanah melalui jual beli hanya dapat didaftarkan jika dapat dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-

³⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Nomor 59 Tahun 1997 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3696, Pasal 9.

³¹ Lusiana, ibid, hlm 27.

undangan yang berlaku. Sehingga, pada saat sebidang tanah yang dibeli dari tanah induk tersebut sudah dipecahkan dan diterbitkan sertifikatnya, maka konsumen dengan pihak penjual dapat menandatangani Akta Jual Beli di hadapan PPAT untuk keperluan pendaftarannya. Berdasarkan Lampiran II Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan, jangka waktu pemecahan/pemisahan satu bidang tanah milik perorangan adalah 15 (lima belas) hari.³²

Objek pendaftaran tanah dengan demikian sebagaimana tercantum dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 berupa bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, Tanah Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan dan Tanah Negara. Tanah yang dipunyai dengan Hak Guna Bangunan dapat pula merupakan tanah pecahan dari Hak Guna Bangunan induk milik *developer* yang jangka waktunya sama dengan jangka waktu yang tertera pada sertifikat Hak Guna Bangunan induk.

3. Tinjauan Umum tentang Peningkatan Hak Atas Tanah

3.1. Pengertian Peningkatan Hak Atas Tanah

Peningkatan hak merupakan permohonan dan/atau pemberian hak atas tanah yang memiliki kekuatan hukum lebih kuat terhadap hak atas tanah lain yang memiliki kekuatan hukum lebih lemah. Menurut Pasal 1

³² Febiriyansa Tanjung, 2013, **Prosedur dan Persyaratan Pemecahan Sertifikat Tanah (online)**, <http://www.hukumonline.com> (16 Maret 2015).

huruf (b) Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 yang dimaksud dengan perubahan hak adalah:

“Penetapan Pemerintah yang memberikan suatu Hak Atas Tanah negara, termasuk perpanjangan jangka waktu hak dan pembaruan hak serta pemberian hak di atas Hak Pengelolaan.”³³

Penggunaan kata Hak Pengelolaan disini disesuaikan dengan objek Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1998 yaitu Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) yang merupakan “gempilan” hak menguasai dari Negara. Pemegang Hak Pengelolaan mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang dihaki bagi keperluan usahanya tetapi itu bukan tujuan pemberian hak itu kepadanya. Tujuan utamanya adalah bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan.³⁴

Peningkatan hak dilakukan terhadap status hak atas tanah yang berkekuatan hukum lebih lemah menjadi status hak atas tanah baru yang berkekuatan hukum lebih kuat. Sehingga peningkatan hak atas tanah tersebut adalah untuk memperoleh keyakinan dan kepastian hukum yang ada akhirnya terwujud suatu ketenangan dan kemungkinan kecil terjadi suatu sengketa.

³³ Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS), Pasal 1 huruf (b).

³⁴ Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya**, Djembatan, Jakarta, 2007, hlm 280.

Peningkatan hak atas tanah dengan demikian dapat disimpulkan sebagai suatu proses permohonan dan/atau pemberian hak atas tanah yang memiliki kekuatan hukum lebih kuat terhadap hak atas tanah lain yang memiliki kekuatan hukum lebih lemah berdasarkan dengan dikeluarkannya Penetapan Pemerintah yang memutuskan diberikannya suatu hak atas tanah baru dan bertujuan untuk memberikan keyakinan dan kepastian hukum yang ada akhirnya terwujud suatu ketenangan dan kemungkinan kecil terjadi suatu sengketa. Dengan adanya peningkatan hak maka diharapkan jumlah masyarakat yang memiliki Hak Milik akan meningkat sehingga dapat dipastikan akan meningkat pula jumlah masyarakat yang telah memperoleh jaminan kepastian hukum atas tanahnya.

3.2. Prosedur Peningkatan Hak Atas Tanah

Menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997, perubahan status Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

- a. Apabila tanah Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) yang bersangkutan sudah diperoleh dari pengembang akan tetapi belum dipisah dari Hak Guna Bangunan Induk, maka permohonan perubahan status Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik diajukan bersamaan dengan

permohonan pendaftaran peralihan hak atas bidang tanah yang ber-sangkutan.

- b. Sertifikat tanah hasil pemisahan bidang yang bersangkutan yang diterima kepada pemilik atau kuasanya adalah sertifikat Hak Milik.
- c. Kepala Kantor Pertanahan mengeluarkan perintah setor pungutan.
- d. Setelah diterima tanda bukti setor pungutan, Kepala Kantor Pertanahan mendaftarkan perubahan status tanah Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik dengan memberikan catatan dengan tinta merah atau cap pada halaman pendaftaran peralihan hak dalam Buku Tanah Hak Guna Bangunan yang bersangkutan dan sertifikatnya serta pada daftar umum lainnya dan semua sebutan Hak Guna Bangunan beserta nomornya di dalam Buku Tanah, Sertifikat dan daftar umum lainnya dicoret dan diganti dengan sebutan Hak Milik dengan nomornya.
- e. Permohonan pendaftaran Hak Milik atas tanah untuk RSS dan RS di atas tanah Hak Pengelolaan kemudian diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat dengan disertai akta jual beli rumah dan penyerahan penggunaan tanah yang bersangkutan dari pemegang Hak Pengelolaan.
- f. Atas permohonan pendaftaran Hak Milik, Kepala Kantor Pertanahan mengeluarkan perintah setor pungutan.



- g. Setelah diterima tanda bukti setor pungutan, Kepala Kantor Pertanahan mendaftarkan Hak Milik yang bersangkutan dengan mencantumkan nomor Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 sebagai dasar perolehan Hak Milik tersebut.³⁵

4. Tinjauan Umum tentang Rumah, Perumahan dan Permukiman

4.1. Pengertian Rumah, Perumahan dan Permukiman

Pengertian rumah menurut Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman adalah:

“Bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya.”³⁶

Pengertian perumahan menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman adalah:

“Kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.”³⁷

³⁵ Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS), Pasal 3-4.

³⁶ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Lembaran Negara Nomor 7 Tahun 2011 Tambahan Lembaran Negara 5188, Pasal 1 ayat (7).

³⁷ Ibid, Pasal 1 ayat (2).

Sedangkan pengertian permukiman menurut Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman adalah:

“Bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan.”³⁸

Rumah adalah salah satu jenis ruang tempat manusia beraktivitas, harus dipandang dari seluruh sisi faktor yang mempengaruhinya dan dari sekian banyak faktor tersebut, yang menjadi sentral adalah manusia. Dengan kata lain, konsepsi tentang rumah harus mengacu pada tujuan utama manusia yang menghuninya dengan segala nilai dan norma yang dianutnya.³⁹

Menurut Suparno Sastra M. dan Endi Marlina, pengertian mengenai perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan.⁴⁰

Sedangkan permukiman menurut Suparno Sastra M. dan Endi Marlina, adalah suatu tempat bermukim manusia untuk menunjukkan suatu tujuan tertentu. Apabila dikaji dari segi makna, permukiman

³⁸ Ibid, Pasal 1 ayat (5).

³⁹ Eko Budiharjo, **Percikan Masalah Arsitektur, Perumahan, Perkotaan**, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1998, hlm 4.

⁴⁰ Rifky Tamsir, **Skripsi: Tinjauan Yuridis terhadap Fasilitas Sosial (FASOS) dan Fasilitas Umum (FASUM) pada Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kota Makassar (online)**, <http://repository.unhas.ac.id>, 2012, (20 Desember 2014), hlm 19.

berasal dari terjemahan kata *settlements* yang mengandung pengertian suatu proses bermukim.⁴¹

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa perumahan adalah kelompok rumah, baik di perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana dan utilitas umum serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.

4.2. Tujuan Penyelenggaraan Perumahan dan Permukiman

Menurut bunyi dari Pasal 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, perumahan dan permukiman diselenggarakan untuk:

1. Memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman. Yang dimaksud dengan “kepastian hukum” adalah jaminan hukum bagi setiap orang untuk bertempat tinggal secara layak, baik yang bersifat milik maupun bukan milik melalui cara sewa dan cara bukan sewa. Jaminan hukum antara lain meliputi kesesuaian peruntukan dalam tata ruang, legalitas tanah, perizinan dan kondisi kelayakan rumah sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
2. Mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan, terutama bagi MBR. Yang dimaksud dengan “penataan dan pengembangan wilayah” adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan dan pengendalian yang dilakukan untuk menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan dan keterpaduan antar daerah, antara pusat dan daerah, antar sektor dan antar pemangku kepentingan, sebagai bagian utama dari pengembangan perkotaan dan perdesaan yang dapat mengarahkan persebaran penduduk dan mengurangi

⁴¹ Ibid, hlm 20.

- ketidakseimbangan pembangunan antar wilayah serta ketidaksinambungan pemanfaatan ruang;
3. Meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan, baik di kawasan perkotaan maupun kawasan perdesaan. Yang dimaksud dengan “daya guna dan hasil guna sumber daya alam” adalah kemampuan untuk meningkatkan segala potensi dan sumber daya alam tanpa mengganggu keseimbangan dan kelestarian fungsi lingkungan dalam rangka menjamin terwujudnya penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang berkualitas di lingkungan hunian perkotaan dan lingkungan hunian perdesaan;
 4. Memberdayakan para pemangku kepentingan bidang pembangunan perumahan dan kawasan permukiman. Yang dimaksud dengan “memberdayakan para pemangku kepentingan” adalah upaya meningkatkan peran masyarakat dengan memobilisasi potensi dan sumber daya secara proporsional untuk mewujudkan perumahan dan kawasan permukiman yang madani. Para pemangku kepentingan antara lain meliputi masyarakat, swasta, lembaga keuangan, Pemerintah dan Pemerintah Daerah;
 5. Menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial dan budaya; dan
 6. Menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu dan berkelanjutan. Yang dimaksud dengan “rumah yang layak huni dan terjangkau” adalah rumah yang memenuhi persyaratan keselamatan bangunan dan kecukupan minimum luas bangunan serta kesehatan penghuninya, yang mampu dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Yang dimaksud dengan “lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu dan berkelanjutan” adalah lingkungan yang memenuhi persyaratan tata ruang, kesesuaian hak atas tanah dan rumah dan tersedianya prasarana, sarana dan utilitas umum yang memenuhi persyaratan baku mutu lingkungan.⁴²

Dari uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa perumahan dan permukiman diselenggarakan dengan tujuan memberikan kepastian hukum bagi setiap orang untuk bertempat tinggal secara layak dengan menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu dan

⁴² Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Lembaran Negara Nomor 7 Tahun 2011 Tambahan Lembaran Negara 5188, Pasal 3.

berkelanjutan, mendukung penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang terutama bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan serta untuk meningkatkan peran masyarakat dengan memobilisasi potensi dan sumber daya secara proporsional untuk mewujudkan perumahan dan kawasan permukiman yang madani.

Pemberian kepastian hukum sebagai tujuan dari diselenggarakannya perumahan dan permukiman selaras pula dengan jaminan kepastian hukum yang akan diperoleh dari peningkatan hak atas tanah. Oleh karena itu diharapkan dengan dilaksanakannya peningkatan hak sekaligus perumahan dan permukiman akan memberikan baik itu jaminan kepastian hukum hak atas tanah dan perumahan yang layak bagi masyarakat sehingga akan semakin menjamin hak-hak masyarakat di muka hukum dan kehidupan yang sejahtera.

4.3. Jenis Rumah dan Perumahan

Dalam perumahan, jenis rumah dapat diklasifikasikan berdasarkan tipe rumah nya, antara lain:

1. Rumah Sederhana (RS) dan Rumah Sangat Sederhana (RSS)

Pengertian Rumah Sederhana (RS) dan/atau Rumah Sangat Sederhana (RSS) menurut Pasal 1 ayat (7) Peraturan Menteri

Negara Perumahan Rakyat Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dengan Hunian Berimbang adalah:

“Rumah umum yang dibangun di atas tanah dengan luas kavling antara 60m² sampai dengan 200m² dengan luas lantai bangunan paling sedikit 36m² dengan harga jual sesuai ketentuan pemerintah.”⁴³

2. Rumah Mewah (RM)

Pengertian Rumah Mewah menurut Pasal 1 ayat (17) Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 11 Tahun 2008 tentang Pedoman Keserasian Perumahan dan Permukiman adalah:

“Rumah tidak bersusun yang dibangun di atas tanah dengan luas kavling 54m² s/d 2000m² dan biaya pembangunan per m² antara harga satuan per m² tertinggi untuk pembangunan perumahan dinas tipe A yang berlaku dan rumah tidak bersusun yang dibangun di atas tanah dengan luas kavling antara 600m² s/d 2000 m² dan pembangunan per m² nya tidak lebih kecil atau sama dengan harga satuan per m² tertinggi untuk pembangunan perumahan tipe A yang berlaku, dengan luas lantai bangunan rumah disesuaikan dengan KDB dan KLB yang diijinkan dalam rencana tata ruang yang berlaku.”⁴⁴

⁴³ Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dengan Hunian Berimbang, Pasal 1 ayat (7).

⁴⁴ Ibid, Pasal 1 ayat (17).

5. **Tinjauan Umum tentang Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk RSS dan RS.**

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998, adalah ketentuan khusus yang berhubungan dengan pemberian Hak Milik atas tanah, yang termasuk dalam kriteria Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS). Dalam rumusan Pasal 1 huruf (d) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perluasan Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) dikatakan bahwa:

- d. Tanah untuk RSS dan RS adalah bidang tanah yang memenuhi kriteria sebagai berikut:
- 1) Harga perolehan tanah dan rumah tidak lebih daripada Rp 30.000.000 (tiga puluh juta rupiah); dan
 - 2) Diatasnya telah dibangun rumah dalam rangka pembangunan perumahan massal atau kompleks perumahan.⁴⁵

Jadi, terhadap bidang tanah yang harga perolehan tanah dan rumah tidak lebih daripada Rp 30.000.000,- (tiga puluh juta rupiah) dan yang di atasnya telah dibangun rumah dalam rangka pembangunan massal atau kompleks perumahan dapat diberikan status Hak Milik atas bidang tanah tersebut.⁴⁶

⁴⁵ Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perluasan Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997, Pasal 1 huruf (d).

⁴⁶ Kartini Muljadi & Gunawan Widjaja, **Seri Hukum Harta Kekayaan-Hak-Hak Atas Tanah**, Kencana, Jakarta, 2004, hlm 52-53.

Tujuan dikeluarkannya Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 adalah untuk memenuhi asas pemerataan pembangunan perumahan RSS dan RS yang dirasakan belum cukup menyentuh masyarakat terutama golongan ekonomi lemah karena untuk perumahan RSS dan RS diberikan jenis hak yang jangka waktunya sangat terbatas seperti Hak Guna Bangunan paling lama tiga puluh (30) tahun dan dapat diperpanjang paling lama dua puluh (20) tahun, namun dimungkinkan untuk melakukan peningkatan hak dengan melepaskan hak atas tanah menjadi tanah negara, kemudian hak tersebut dimohon kembali menjadi hak baru yang jenisnya sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan diproses pelepasan hak tersebut dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan berdasarkan permohonan dari pihak yang berkepentingan.

Kemudian lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 132 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu:⁴⁷

⁴⁷ Ibid, hlm 40.

“Dalam pelaksanaan pembaruan hak dan perubahan hak buku tanah dan sertifikat lama dinyatakan tidak berlaku dan diganti dengan buku tanah dan sertifikat baru dengan nomor hak baru.”⁴⁸

Dalam pendaftaran pembaruan hak, peningkatan hak buku tanah, sertifikat baru dengan nomor hak baru.

Di lain pihak sulit untuk memperoleh persetujuan dari pemegang Hak Tanggungan karena dengan dilepaskannya hak atas tanah maka Hak Tanggungan yang membebani hapus dengan sendirinya (Pasal 18 ayat (1) huruf (d) Undang-Undang Hak Tanggungan). Dengan demikian maka pihak kreditor/bank berkeberatan karena berubahnya hak atas tanah yang digunakan untuk jaminan kredit, akibatnya pemegang hak atas tanah yang sedang dibebani Hak Tanggungan tidak dapat mendaftarkan haknya apabila tidak melunasi terlebih dahulu kreditnya atau tidak dapat menyediakan jaminan dalam bentuk lain.

Pemerintah memberikan jalan keluar dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1998 tentang Perubahan Hak Guna Bangunan Atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang Dibebani Hak Tanggungan. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa sebelum proses peningkatan hak, dibuatkan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan atas hak baru yang diperoleh yang bersangkutan berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana

⁴⁸ Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 132 ayat (2).

(RSS) dan Rumah Sederhana (RS) dan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Rumah untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah, sebelum hak tersebut didaftar, yang kemudian dapat digunakan sebagai dasar pembuatan akta pemberian Hak Tanggungan setelah hak tersebut didaftar.

Hal ini kurang menjamin kepentingan pemilik RSS dan RS yang rata-rata berasal dari golongan ekonomi lemah karena harus mengeluarkan biaya lagi untuk keperluan hal tersebut.

Mekanisme pelaksanaan pemberian hak milik untuk RSS dan RS yaitu dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998, maka Hak Guna Bangunan atas tanah untuk RSS dan RS bdi atas tanah negara termasuk di atas tanah Hak Pengelolaan, kepunyaan perseorangan warga negara Indonesia, yang belum dipunyai dengan Hak Guna Bangunan diberikan dengan Hak Milik (Pasal 3 Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 15 Tahun 1997) adalah sebagai berikut:

“Permohonan pendaftaran perubahan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik tersebut diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan dengan disertai:

- a. Sertifikat Hak Guna Bangunan yang dimohon untuk diubah menjadi Hak Milik;
- b. Akta jual beli atau surat perolehan mengenai rumah beserta tanah yang bersangkutan;
- c. Surat persetujuan dari pemegang Hak Tanggungan apabila tanah tersebut dibebani Hak Tanggungan.”⁴⁹

⁴⁹ Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 15 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS), Pasal 3.

Apabila tanah RSS dan RS yang bersangkutan sudah diperoleh dari pengembang, akan tetapi belum dipisah dari Hak Guna Bangunan Induk, maka permohonannya diajukan bersama dengan permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah yang bersangkutan (Pasal 3 ayat (2) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998). Menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 Pasal 1 huruf (a) menyatakan:⁵⁰

“Hak Guna Bangunan Induk adalah Hak Guna Bangunan atas tanah yang kemudian dipecah menjadi bidang-bidang yang lebih kecil atau sebagiannya dipisahkan untuk didaftar sebagai bidang tanah tersendiri.”⁵¹



⁵⁰ Puji Eko Prasetyo, *ibid*, hlm 40-42.

⁵¹ Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS), Pasal 1 huruf (a).

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian yuridis normatif karena hendak mengkaji dan menganalisis konflik berupa kekaburan hukum dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS).

B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

Pendekatan perundang-undangan dilakukan antara lain terhadap:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.
5. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk RSS dan RS.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan untuk menemukan dan memahami kekaburan hukum dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS). Sedangkan pendekatan kasus dilakukan untuk menemukan upaya hukum yang dapat diambil guna mengatasi kekaburan hukum tersebut dengan juga bercermin kepada teknik penafsiran hukum oleh hakim dalam putusan pengadilan terhadap kasus serupa terdahulu.

C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Data yang diperoleh dan diolah dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari sumber kepustakaan, yang terdiri dari:⁵²

- a. Bahan hukum primer

Yaitu bahan hukum yang bersifat autoratif artinya mempunyai otoritas.⁵³ Dalam penelitian ini penulis mengkaji ketentuan-

⁵² Ibid.

⁵³ Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana, Jakarta, 2006, hlm 141.

ketentuan yang berasal dari peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.
5. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk RSS dan RS.

b. Bahan hukum sekunder

Yaitu semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi⁵⁴, antara lain:

1. Buku-buku literatur atau bacaan yang menjelaskan mengenai hal-hal yang ketentuannya diatur dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perluasan Pemberian Hak Milik Atas Tanah

⁵⁴ Ibid.

untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS).

2. Hasil-hasil penelitian terdahulu yang mengkaji tentang hal-hal yang ketentuannya diatur dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS).
3. Pendapat dan tulisan para ahli yang berkompeten dengan penelitian ini.

D. Teknik Memperoleh Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Dalam memperoleh bahan hukum primer yang dibutuhkan, dilakukan dengan studi pustaka terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan peningkatan hak atas tanah dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS).

- ##### **b. Dalam memperoleh bahan hukum sekunder, dilakukan dengan studi**
- kepustakaan baik dari jurnal, buku, makalah, maupun tulisan-tulisan yang berhubungan dengan bahasan mengenai peningkatan hak atas tanah dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS).

Kemudian, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dikumpulkan berdasarkan rumusan permasalahan yang telah dirumuskan dan diklasifikasi menurut sumber dan hieraknya untuk dikaji secara komprehensif.⁵⁵

E. Teknik Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang diperoleh kemudian dianalisis menggunakan teknik interpretasi sistematis dengan menghubungkannya dengan peraturan hukum atau perundang-undangan sejenis sesuai dengan sistematika atau urutan jenjang dari suatu peraturan perundang-undangan yang dibahas. Teknik interpretasi sistematis digunakan untuk mengetahui keaburan hukum yang terjadi dalam suatu sistematika peraturan perundang-undangan. Kemudian berdasarkan keaburan hukum tersebut penulis menggunakan teknik interpretasi ekstensif terhadap peraturan perundang-undangan bersangkutan menemukan upaya hukum yang dapat diambil guna mengatasi keaburan hukum tersebut dengan juga bercermin kepada teknik penafsiran hukum oleh hakim dalam putusan pengadilan terhadap kasus serupa terdahulu.

⁵⁵ Ibid.

F. Definisi Konseptual

1. Perumahan adalah kelompok rumah, baik di perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana dan utilitas umum serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.
2. Rumah Sederhana (RS) dan Rumah Sangat Sederhana (RSS) adalah rumah umum yang dibangun di atas tanah dengan luas kavling antara 60m² sampai dengan 200m² dengan luas lantai bangunan paling sedikit 36m² dengan harga jual sesuai ketentuan pemerintah.
3. Peningkatan hak atas tanah untuk Rumah Sederhana (RS) dan Rumah Sangat Sederhana (RSS) adalah permohonan dan/atau pemberian hak atas tanah yang memiliki kekuatan hukum lebih kuat terhadap hak atas tanah lain yang memiliki kekuatan hukum lebih lemah melalui suatu Penetapan Pemerintah yang memberikan suatu Hak Atas Tanah negara, termasuk perpanjangan jangka waktu hak dan pembaruan hak serta pemberian hak di atas Hak Pengelolaan.
4. Kredit Pemilikan Rumah (KPR) adalah suatu fasilitas kredit yang diberikan oleh perbankan kepada para nasabah perorangan yang akan membeli atau memperbaiki rumah. Fasilitas Kredit Pemilikan Rumah dapat dijumpai dalam pembelian unit rumah dan dapat diangsur dengan juga membebankan jaminan dalam kurun waktu tertentu seperti halnya kredit pinjaman pada umumnya. Dalam kaitannya dengan peningkatan hak atas tanah, Kredit Pemilikan Rumah yang diangsur dapat telah maupun belum dilunasi, namun perlu diingat bahwa tetap akan

dibebaninya jaminan atau Hak Tanggungan yang dalam pengajuan permohonan peningkatan hak atas tanahnya memerlukan persetujuan pihak kreditur atau bank untuk melepaskan jaminan berupa tanah dan/atau rumah dari kredit yang tengah diangsur.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Terjadinya Kekaburan Hukum dalam Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998.

Untuk menghindari permasalahan seputar kepemilikan maupun penguasaan atas tanah dan/atau rumah, maka perlu diketahui tentang apa saja hal penting yang menyangkut hak atas tanah dan/atau rumah tersebut. Di samping itu juga perlu diketahui tentang bukti-bukti kepemilikan hak atas tanah dan/atau rumah yang dimaksud.

Selama ini banyak anggota masyarakat yang menempati, menguasai atau merasa memiliki hak atas tanah dan bangunan hanya berdasarkan pada kebiasaan yang turun temurun. Artinya, tanpa ada bukti-bukti hukum yang dapat membenarkan hak kepemilikan mereka atas tanah dan/atau rumah tersebut. Repotnya, ketika ada *claim* dari pihak ketiga/lain yang bisa menunjukkan bukti kuat tentang kepemilikan hak atas tanah dan/atau rumah tersebut, maka anggota masyarakat tadi jelas tak bisa berbuat apa-apa. Karena mereka tidak memiliki bukti hukum yang dapat membantah, sekaligus menolak *claim* dimaksud. Ujung-ujungnya mereka hanya bisa mempersiapkan segala sesuatunya untuk segera digusur atau diusir.

Dalam rangka memberikan perlindungan dan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak warga negaranya—baik hak perseorangan maupun publik—atas tanah dan rumah, pemerintah telah menekankan pentingnya pendaftaran hak atas tanah. Berbagai peraturan, dari yang sifatnya paling umum hingga teknis sekalipun, tentang pendaftaran hak atas tanah—baik untuk rumah tempat tinggal atau bangunan untuk tempat usaha, telah dibuat dan diberlakukan oleh pemerintah. Harapannya, seluruh lapisan masyarakat dapat memerhatikan sejumlah peraturan terkait tersebut dengan cermat dan seksama, sehingga benar-benar muncul kesadaran akan pentingnya mengurus—memiliki—bukti hak atas tanah dan rumah.⁵⁶

Pesatnya perkembangan ekonomi masyarakat dewasa ini, khususnya di bidang pertanahan menyebabkan nilai ekonomi dari tanah semakin tinggi dan menyebabkan status hak atas tanah semakin penting, karena akan memberikan jaminan kepemilikan atas tanah dan memberi kepastian hukum bagi pemilik tanah yang bersangkutan. Sehingga masalah pembuktian hak tersebut juga menjadi semakin penting, karena sekarang yang mempunyai alat bukti yang kuat atas status tanah yang dimilikinya, tentu akan terjamin pula kepastian hukumnya atas tanah tersebut.

Hak atas tanah mempunyai peran yang amat penting dalam kehidupan manusia oleh karenanya di dalam Undang-Undang Pokok Agraria telah ditentukan bahwa tanah-tanah di seluruh wilayah negara Republik Indonesia harus di inventarisasikan sedemikian rupa sehingga benar-benar membantu

⁵⁶ Eko Yulian Isnur, **Tata Cara Mengurus Surat-Surat Rumah dan Tanah**, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, hlm 9-10.

usaha meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam rangka mewujudkan keadilan sosial.

Salah satu tujuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan dasar-dasar untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, maka diadakan pendaftaran tanah yang termasuk di dalamnya adalah beberapa asas pendaftaran Hak Milik atas tanah yaitu sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka yang harus diperhatikan oleh setiap para pendaftar tanah maupun pejabat yang terkait. Hal ini secara tegas diatur dalam pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyebutkan:

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.”⁵⁷

Berdasarkan pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dapat diketahui unsur-unsur pendaftaran tanah:

- a. Rangkaian kegiatan pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis.
- b. Tujuan tertentu
- c. Penerbitan alat bukti hak atau sertifikat

⁵⁷ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, Pasal 19 ayat (1).

Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria ditujukan kepada pemerintah sebagai instruksi agar di seluruh wilayah Republik Indonesia diadakan pendaftaran yang bersifat "recht kadaster" artinya yang bersifat menjamin kepastian hukum. Adapun Peraturan Pemerintah yang dimaksud dalam pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang mulai diundangkan 8 Juli 1997 di dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59 yang mengatur mengenai pendaftaran tanah.

Salah satu alternatif pendaftaran tanah adalah dengan melalui peningkatan hak. Dengan peningkatan hak maka masyarakat dimungkinkan untuk meningkatkan status hak atas tanah semula menjadi hak milik. Hak Milik adalah hak yang terkuat yang dapat dipunyai orang atas tanah. Maksud hak terkuat adalah Hak Milik atas tanah tersebut lebih kuat jika dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain dan tidak mudah hapus.

Peningkatan hak beserta pedoman pelaksanaannya kemudian diatur lebih lanjut dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana dan Nomor 1m Tahun 1998 tentang Perluasan Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana menurut Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997.

Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) memberikan pengertian mengenai perubahan hak dalam Pasal 1 huruf (b) yang berbunyi:

“Perubahan hak adalah penetapan Pemerintah mengenai penegasan bahwa sebidang tanah yang semula dengan Hak Guna Bangunan, atas permohonan pemegang haknya, menjadi tanah negara dan sekaligus memberikan tanah tersebut kepadanya dengan Hak Milik.”⁵⁸

Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1997 kemudian diperbarui dengan dikeluarkannya beberapa aturan perluasan dalam Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perluasan Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS). Aturan perluasan yang dimaksud dijelaskan pula dalam bagian menimbang Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 yang berbunyi:

- a. Bahwa dalam rangka mengusahakan pemilikan tanah perumahan yang berkepastian hak perlu memperluas pemberian kemudahan dalam memperoleh Hak Milik atas tanah untuk perumahan bagi golongan ekonomi lemah sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 15 Tahun 1997;
- b. Bahwa sehubungan dengan hal tersebut perlu mengubah kriteria tanah untuk RSS/RS yang Hak Guna Bangunannya dapat diubah menjadi Hak Milik menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor

⁵⁸ Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS), Pasal 1 huruf (b).

9 Tahun 1997 dan memperluas penerapannya pada tanah Hak guna Bangunan yang sudah habis jangka waktunya.⁵⁹

Beberapa ketentuan yang sebelumnya diatur dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 tidak diatur lebih lanjut bahkan sama sekali dihapus dalam Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 1 Tahun 1998. Seperti halnya dalam Pasal 1 Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 1 Tahun 1998 yang menghapus ketentuan luas maksimal bagi Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) sebesar 200m² sebagaimana halnya tercantum dalam ketentuan Pasal 1 Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1997. Ketentuan dalam Pasal 1 Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 1 Tahun 1998 tersebut berbunyi sebagai berikut:

- d. Tanah untuk RSS dan RS adalah bidang tanah yang memenuhi kriteria sebagai berikut:
 - 1) Harga perolehan tanah dan rumah tidak lebih daripada Rp. 30.000.000,- (tiga puluh juta rupiah), dan
 - 2) Di atasnya telah dibangun rumah dalam rangka pembangunan perumahan massal atau kompleks perumahan.⁶⁰

Dengan dihapusnya ketentuan luas maksimal bagi Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) sebesar 200m² tersebut, maka meluas pulalah kriteria tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) sehingga semakin memberikan kemudahan dalam memperoleh Hak Milik atas tanah untuk perumahan bagi golongan ekonomi lemah.

⁵⁹ Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perluasan Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS), bagian Menimbang.

⁶⁰ Ibid, Pasal 1.

Aturan perluasan lain selanjutnya juga secara jelas tercantum dalam Pasal

2 Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 1 Tahun 1998 yang berbunyi:

- (1) Memperluas pemberian Hak Milik atas tanah untuk RSS/RS menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997, sehingga meliputi tanah Hak Guna Bangunan untuk RSS/RS di atas tanah Negara dan tanah Hak Pengelolaan kepunyaan mWarga Negara Indonesia yang telah habis jangka waktunya.
- (2) Pendaftaran mHak Milik atas tanah RSS/RS yang Hak Guna Bangunannya sudah habis sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan dan diproses sesuai ketentuan dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997.⁶¹

Tidak semua badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah.

Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 9 jo. Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi:

Pasal 9:

- 1) Hanya warganegara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- 2) Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun mwanita mempunyai kesempatan yang m sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.⁶²

Pasal 21 ayat (1):

- 1) Hanya warganegara Indonesia yang dapat mempunyai Hak Milik.⁶³

Hal tersebut di atas lantas menjadikan pemberian status Hak Guna Bangunan untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) tidak dapat dilepaskan dari ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah yang berbunyi:

⁶¹ Ibid, Pasal 2.

⁶² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043, Pasal 9.

⁶³ Ibid, Pasal 21 ayat (1).

“Badan-badan hukum yang disebut dibawah ini dapat mempunyai hak milik atas tanah, masing-masing dengan pembatasan yang disebutkan pada pasal-pasal 2, 3 dan 4 peraturan ini:

- a. Bank-bank yang didirikan oleh negara (selanjutnya disebut Bank Negara);
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasar atas Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958 Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 139);
- c. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama;
- d. Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.”⁶⁴

Perumahan menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.

Sedangkan pembangunan untuk rumah tunggal, rumah deret, dan/atau rumah susun menurut Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dapat dilakukan atas tanah:

1. Hak Milik
2. Hak Guna Bangunan, baik di atas tanah negara maupun di atas Hak Pengelolaan
3. Hak Pakai di atas tanah negara.⁶⁵

⁶⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, Lembaran Negara Nomor 165 Tahun 1960, Pasal 1.

⁶⁵ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Lembaran Negara Nomor 7 Tahun 2011 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5188, Pasal 43 ayat (1).

Perusahaan perumahan atau *real estate* dalam statusnya sebagai suatu badan usaha di Indonesia tidak tersebut dalam ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah sehingga berdasarkan pengertian Hak Guna Bangunan dalam Pasal 35 ayat (1) UUPA dapat ditafsirkan bahwa suatu perusahaan perumahan atau *real estate* dapat mempunyai tanah dengan status hak berupa Hak Guna Bangunan.

Sedangkan Hak Pengelolaan menurut Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada:

- a. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah
- b. Badan Usaha Milik Negara
- c. Badan Usaha Milik Daerah
- d. PT. Persero
- e. Badan Otorita
- f. Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah.

Di dalam Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 500-3460 Tahun 1998 ditegaskan bahwa Perum Perumnas salah satu subyek hukum yang dapat memegang Hak Pengelolaan dalam hal pemanfaatan tanah negara. Dalam pelaksanaannya kemudian, Perum Perumnas membangun kawasan perumahan dan permukiman di atas Hak Pengelolaan dengan diberikan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan (HPL).

Apabila di kemudian hari para pemegang HGB atau HP atas HPL ingin melakukan perubahan hak atas tanah menjadi Hak Milik, maka harus mendapatkan persetujuan dari pemegang HPL tersebut. Dengan demikian, persetujuan itu wajib diberikan oleh Perum Perumnas sepanjang mengenai tanah yang dipergunakan untuk rumah tinggal, mengingat bidang tugas pemegang Hak Pengelolaan ini adalah memang mengembangkan perumahan dan pemukiman.

Sebagaimana diketahui, dalam UUPA tidak dikenal istilah pembaruan hak, yang dikenal adalah pemberian hak dan perpanjangan jangka waktu hak atas tanah. Istilah pembaruan hak muncul pertama kali dalam Peraturan Menteri Muda Agraria Nomor 15 Tahun 1959 yang kemudian dicabut dengan berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah. Istilah tersebut kemudian diadopsi dalam peraturan perundang-undangan sesudahnya.

Istilah perubahan hak dan peningkatan hak juga tidak dijumpai dalam UUPA. Menyadari bahwa di satu sisi, hak atas tanah mempunyai sifat dan isi tertentu, dan di sisi lain ada kebutuhan yang harus ditampung, misalnya tanah Hak Milik yang setelah dilelang pemenangnya adalah badan hukum, maka diperkenalkanlah istilah perubahan hak, dalam contoh tersebut Hak Milik diubah menjadi Hak Guna Bangunan.

Di sisi lain, ada kebutuhan untuk mengubah Hak Guna Bangunan (yang kurang kuat, kurang penuh) menjadi Hak Milik (terkuat, terpenuh), maka diperkenalkanlah istilah peningkatan hak. Tentulah hal yang sebaliknya dapat

terjadi. Istilah peningkatan hak itu secara eksplisit disebutkan dalam Surat Pengantar Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 16 Tahun 1998 tanggal 26 Januari 1998.⁶⁶

Tidak dijumpainya aturan-aturan mengenai peningkatan hak dalam UUPA dirasa dapat berakibat pada proses penyelesaian sengketa terutama oleh hakim di pengadilan. Hakim dalam hal ini tidak dapat memperoleh pijakan hukum sehingga dibutuhkan suatu penemuan hukum baru dengan teknik penafsiran meluas sehingga kemudian dapat diperoleh makna baru dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan di atasnya.



⁶⁶ Maria S. Sumardjono, op.cit, hlm 148.

2. **Upaya Hukum Dalam Mengatasi Kekaburan Hukum dalam Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998.**

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, di dalam identifikasi aturan hukum seringkali dijumpai keadaan aturan hukum, yaitu kekosongan hukum (*leemten in het recht*), konflik antar norma hukum (*antinomi hukum*) dan norma yang kabur (*vage normen*) atau norma yang tidak jelas. Dalam menghadapi konflik antar norma hukum (*antinomi hukum*), maka berlakulah asas-asas penyelesaian konflik norma, yaitu:

1. *Lex Superiori Derogat Legi Inferiori*

Yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Asas ini hanya berlaku terhadap dua peraturan yang secara hierarki tidak sederajat dan saling bertentangan. Misalnya ketika terjadi pertentangan antara Peraturan Pemerintah dengan undang-undang, maka yang digunakan adalah undang-undang karena undang-undang lebih tinggi derajatnya;

2. *Lex Specialis Derogat Legi Generali*

Yaitu peraturan yang khusus akan melumpuhkan peraturan yang umum sifatnya atau peraturan yang khususlah yang harus didahulukan. Asas ini hanya berlaku terhadap dua peraturan yang secara hierarki sederajat dan mengatur mengenai materi yang sama;

3. *Lex Posteriori Derogat Legi Priori*

Yaitu peraturan yang baru mengalahkan atau melumpuhkan peraturan yang lama. Jadi peraturan yang telah diganti dengan peraturan yang baru, secara otomatis dengan asas ini peraturan yang lama tidak berlaku lagi. Biasanya dalam peraturan perundang-undangan ditegaskan secara eksplisit yang mencerminkan asas ini.⁶⁷

Di samping itu ada langkah praktis untuk menyelesaikan konflik tersebut antara lain pengingkaran (*disavowal*), reinterpretasi, pembatalan (*invalidation*), dan pemulihan (*remedy*).⁶⁸ Dalam hal menghadapi norma hukum yang kabur atau norma yang tidak jelas, hakim menafsirkan undang-undang untuk menemukan hukumnya. Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa konkrit. Metode interpretasi adalah saran atau alat untuk mengetahui makna undang-undang.⁶⁹

Dalam hal menghadapi kekosongan hukum (*rechts vacuum*) atau kekosongan Undang-Undang (*wet vacuum*), hakim berpegang pada asas *ius curia novit*, dimana hakim dianggap tahu akan hukumnya.⁷⁰ Hakim tidak boleh menolak suatu perkara dengan alasan tidak ada atau tidak jelas hukumnya. Ia dilarang menolak menjatuhkan putusan dengan dalih undang-

⁶⁷ Sudikno Mertokusumo, **Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)**, Liberty, Yogyakarta, 2002, halaman 85-87.

⁶⁸ Philipus M. Hadjon & Tatiek Sri Djatmiati, **Argumentasi Hukum**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2009, halaman 31.

⁶⁹ Sudikno Mertokusumo & A. Pitlo, **Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum**, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 1993, halaman 13.

⁷⁰ Ahmad Rifai, **Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, halaman 74.

undangannya tidak lengkap atau tidak jelas.⁷¹ Ia wajib memahami, mengikuti, dan menggali nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Oleh karena itu ia harus melakukan penemuan hukum (*rechtvinding*).

Menurut Buku Panduan Bantuan Hukum yang diterbitkan YLBHI dan PSHK, disebutkan bahwa hakim juga bisa membentuk hukum apabila ia melakukan penemuan kaidah hukum.

Sudikno juga menjelaskan latar belakang perlunya seorang hakim melakukan penemuan hukum adalah karena hakim tidak boleh menangguk atau menolak menjatuhkan putusan dengan alasan karena hukumannya tidak lengkap atau tidak jelas.

Larangan bagi hakim menolak perkara ini diatur juga dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Lalu hasil temuan itu akan menjadi hukum apabila diikuti oleh hakim berikutnya atau dengan kata lain menjadi yurisprudensi.

Selain itu dalam buku Panduan Bantuan Hukum, mengenai cara penemuan hukum disebutkan dapat dilakukan dengan dua metode (menurut Sudikno), yakni:

- a. Interpretasi atau penafsiran, merupakan metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Metode interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna undang-undang. Interpretasi

⁷¹ Sudikno Mertokusumo, op. cit, halaman 161.

adalah metode penemuan hukum dalam hal peraturannya ada tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwanya.

- b. Konstruksi hukum, dapat digunakan hakim sebagai metode penemuan hukum apabila dalam mengadili perkara tidak ada peraturan yang mengatur secara khusus mengenai peristiwa yang terjadi.⁷²

Telah dipahami bahwa Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perluasan Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) memberikan beberapa peraturan perubahan terhadap Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dengan maksud untuk memperluas pemberian kemudahan dalam memperoleh Hak Milik atas tanah untuk perumahan terutama bagi golongan ekonomi lemah. Perluasan Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) tersebut diwujudkan dengan diubahnya kriteria tanah untuk RSS dan RS yang Hak Guna Bangunannya dapat diubah menjadi Hak Milik menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 serta diperluasnya penerapan peraturan tersebut pada tanah Hak Guna Bangunan yang sudah habis jangka waktunya.

⁷² Adi Condro Bawono, Diana Kusumasari, **Kapan dan Bagaimana Hakim Melakukan Penemuan Hukum** (online), <http://www.hukumonline.com>, (2 April 2015).

Mengenai hal-hal yang kriterianya diubah sebagaimana sebelumnya tercantum dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997, Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 2 Juli 1997 Nomor 500-1567 yang merupakan Pengantar Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 dalam poin ke 2 menjelaskan sebagai berikut:

“Kriteria mengenai bidang tanah yang diberikan Hak Milik dengan keputusan ini tercantum di dalam Pasal 1 huruf (d), yaitu:

- a. Harga perolehan tanah dan rumah tersebut, dan, apabila atas bidang tanah itu sudah dikenakan Pajak Bumi dan Bangunan tersendiri, Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) Pajak Bumi dan Bangunan tanah dan rumah tersebut tidak lebih daripada Rp. 30.000.000,- (tiga puluh juta rupiah).

Yang dimaksud harga perolehan adalah harga yang dibayar oleh pemegang hak terakhir (pemohon perubahan hak) untuk memperoleh rumah dan tanah yang bersangkutan. Harga perolehan ini dapat dilihat dari akta jual beli tanah dan rumah yang bersangkutan atau, dalam hal tanah dan rumah yang berasal dari Perumahan Negeri Golongan III, surat keterangan pelunasan sewa beli rumah beserta tanah yang bersangkutan.

Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) Pajak Bumi dan Bangunan dapat dilihat dari SPT PBB tahun terakhir. Apabila permohonan perubahan hak itu diajukan dalam bulan yang SPT PBB tahun yang bersangkutan belum disampaikan oleh Kantor Pajak (sebelum bulan Mei), maka NJOP nya dilihat dari SPT PBB tahun sebelumnya.

Apabila untuk bidang tanah yang bersangkutan belum dipungut PBB tersendiri, karena belum dipisah dari Hak Guna Bangunan Induknya, maka kriteria mengenai NJOP ini tidak dipergunakan dan nilai tanah dan rumah cukup ditentukan oleh harga perolehannya.

- b. Luas tanah tidak lebih daripada 200 M².
Kriteria ini dapat dilihat dari sertifikat Hak Guna Bangunan yang bersangkutan atau, kalau belum ada sertifikatnya, dari akta jual belinya.
- c. Di atasnya telah dibangun rumah dalam rangka pembangunan perumahan massal atau kompleks perumahan.
Tanah tersebut tidak merupakan kavling kosong, melainkan sudah ada rumah di atasnya yang dibangun dalam rangka pembangunan perumahan massal atau kompleks perumahan, misalnya:

1. perumahan yang dibangun oleh pengembang untuk dijual kepada masyarakat.
2. Perumahan yang dibangun oleh instansi Pemerintah untuk pegawainya termasuk Rumah Negeri Golongan III.
3. Perumahan yang dibangun oleh perusahaan untuk pegawainya.
4. Perumahan yang dibangun koperasi untuk anggotanya.
5. Perumahan yang dibangun oleh Yayasan untuk melaksanakan maksud dan tujuan Yayasan.”

Lebih lanjut luas maksimal tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) sebesar 200 M² sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 huruf (d) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 sesuai dengan persyaratan teknis kapling untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 54/PRT/1991 tentang Pedoman Teknik Pembangunan Rumah Sangat Sederhana sebagai berikut:

“Luas kapling tidak boleh kurang dari 54m² (lima puluh empat meter persegi) dan tidak lebih dari 200m² (dua ratus meter persegi).”⁷³

Ketentuan mengenai luas maksimal tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) ini kemudian dihapuskan dari Pasal 1 huruf (d) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana serta Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor

⁷³ Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 54 Tahun 1991 tentang Pedoman Teknik Pembangunan Rumah Sangat Sederhana, Pasal 7 ayat (1).

9 Tahun 1997 diperluas sehingga juga meliputi tanah Hak Guna Bangunan untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) di atas tanah Negara dan tanah Hak Pengelolaan kepunyaan Warga Negara Indonesia yang telah habis jangka waktunya.

Dalam poin 4 Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 2 Juli 1997 Nomor 500-1567 dijelaskan pula mengenai tujuan pencegahan dimanfaatkannya kebijaksanaan yang dituangkan di dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 oleh pihak-pihak yang bermaksud menguasai beberapa bidang tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS), dan menjadikannya kapling yang lebih besar sebagai berikut:

“Sebagaimana telah disebutkan pada permulaan surat ini kebijaksanaan yang dituangkan di dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 disamping merupakan kebijaksanaan pertanahan mengenai jenis hak atas tanah yang diperuntukkan bagi tanah perumahan yang sudah diatur juga dimaksudkan terutama untuk memberi kemudahan bagi pemegang hak atas tanah untuk RSS dan RS, yang kebanyakan berasal dari golongan ekonomi lemah, untuk memperoleh kepastian akan kelangsungan hak atas tanah tempat tinggalnya. Karena itu untuk mencapainya tujuan tersebut perlu dihindari dimanfaatkannya kebijaksanaan tersebut oleh pihak-pihak yang bermaksud menguasai beberapa bidang tanah untuk RSS dan RS, dan menjadikannya kapling yang lebih besar.

Untuk itu permohonan mendaftarkan Hak Milik atas tanah RSS dan RS yang berbatasan dengan menggunakan prosedur ini oleh pemegang hak yang nyata-nyata satu orang harus ditolak. Di samping itu penggabungan Hak Milik atas lebih dari satu bidang tanah untuk RSS dan RS menjadi satu kavling (bidang) dan pengalihan Hak Milik tersebut kepada orang yang tidak berhak memiliki RSS atau RS tidak diperkenankan.”⁷⁴

⁷⁴ Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 2 Juli 1997 Nomor 500-1567 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana, angka 4.

Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) merupakan rumah dengan luas kapling kecil di bawah 200 M² sehingga Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) kebanyakan dimiliki oleh masyarakat bergolongan ekonomi lemah. Terkait dengan hal ini, maka sistem pembiayaan melalui fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) banyak diminati dalam memperoleh Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS). Sistem pembiayaan ini dilakukan dengan melibatkan perbankan, yang kemudian memberikan pinjaman kepada para calon pembeli rumah melalui KPR Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS).

Pengertian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) menurut Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 15/40/DKMP adalah:

“Kredit atau Pembiayaan Pemilikan Rumah, yang selanjutnya disebut KPR atau KPR iB, adalah kredit atau pembiayaan yang ditujukan untuk pembelian Rumah Tapak.”⁷⁵

Bagi masyarakat pengguna fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) dalam memperoleh Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) akan menemui keadaan dimana diperlukan jaminan berupa sebidang tanah sebagai jaminan yang selanjutnya dapat disebut sebagai Hak Tanggungan terhadap pihak bank pemberi fasilitas Kredit Pemilikan Rumah untuk menjamin kepastian pelunasan kredit.

⁷⁵ Surat Edaran Bank Indonesia tanggal 24 September 2013 Nomor 15/40/DKMP tentang Penerapan Manajemen Risiko pada Bank yang Melakukan Pemberian Kredit atau Pembiayaan Pemilikan Properti, Kredit atau Pembiayaan Konsumsi Beragun Properti, dan Kredit atau Pembiayaan Kendaraan Bermotor, angka 2 poin (7).

Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (Undang-Undang Hak Tanggungan) mengatur bahwa pemberian Hak Tanggungan dilakukan dengan pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Didalam APHT wajib dicantumkan nama, identitas, dan domisili pemegang dan pemberi Hak Tanggungan, penunjukan secara jelas utang yang dijamin oleh Hak Tanggungan, nilai tanggungan, dan uraian yang jelas mengenai obyek Hak Tanggungan. Hak Tanggungan mempunyai sifat tetap mengikuti obyeknya dalam tangan siapapun obyek tersebut berada dan tidak dapat dibagi-bagi, kecuali jika diperjanjikan dalam APHT.

APHT yang dibuat oleh PPAT wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan (Badan Pertanahan Nasional di wilayah kabupaten, kotamadya, atau wilayah administrasi lain yang setingkat). Selambat-lambatnya dalam 7 (tujuh) hari kerja setelah penandatanganan APHT, PPAT wajib mengirimkan APHT beserta surat-surat lain yang diperlukan kepada Kantor Pertanahan. Dalam proses pendaftaran Hak Tanggungan, Kantor Pertanahan membuat buku tanah Hak Tanggungan dan mencatatnya dalam buku hak atas tanah yang menjadi obyek Hak Tanggungan kemudian menyalin catatan tersebut pada sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan. Tanggal yang dicatat pada buku Hak Tanggungan adalah tanggal hari ke 7 (tujuh) setelah Kantor Pertanahan menerima secara lengkap surat-surat yang diperlukan bagi pendaftarannya.

Jika hari ke tujuh itu jatuh pada hari libur, maka buku Hak Tanggungan yang bersangkutan diberi tanggal hari kerja berikutnya.

Menurut Pasal 14 ayat (1) UUHT sebagai tanda bukti telah lahirnya Hak Tanggungan, pemegang Hak Tanggungan akan diberikan Sertifikat Hak Tanggungan yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan. Sertifikat Hak Tanggungan memuat irah-irah “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”. Dengan demikian, Sertifikat Hak Tanggungan mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan berlaku sebagai pengganti *grosse* akta sepanjang mengenai hak atas tanah.⁷⁶

Pengertian Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan Tanah adalah:

“Hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain.”⁷⁷

Dengan dibebankannya Hak Tanggungan maka diperlukan pula persetujuan pihak bank pemberi fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) untuk melaksanakan peningkatan hak atas tanah dan/atau rumah yang berdiri di atasnya yang dijamin. Karena dengan bergantinya status hak atas tanah

⁷⁶ Maria Amanda, **Pembebanan Hak Atas Tanah dengan Hak Tanggungan** (online), <http://hukumproperti.com>, (2 April 2015).

⁷⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan Tanah, Lembaran Negara Nomor 42 Tahun 1996 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3632, Pasal 1.

menyebabkan status hak atas tanah semula hapus dan hapus pula Hak Tanggungan yang membebaninya.

Hal ini dapat dimaklumi, karena Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah, menegaskan bahwa:

“Hak Tanggungan hapus dengan sendirinya apabila hak atas tanah yang dibebaninya hapus.”⁷⁸

Dan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan yang berbunyi:

“Hak Tanggungan hapus karena hal-hal sebagai berikut:

- a. hapusnya utang yang dijamin dengan Hak Tanggungan;
- b. dilepaskannya Hak Tanggungan oleh pemegang Hak Tanggungan;
- c. pembersihan Hak Tanggungan berdasarkan penetapan peringkat oleh Ketua Pengadilan Negeri;
- d. hapusnya hak atas tanah yang dibebani Hak Tanggungan.”⁷⁹

Hal ini dapat diatasi dengan mengingat bunyi Pasal 2 dan 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1998. Sekalipun rumah tinggal dimaksud masih sementara dalam ikatan Hak Tanggungan, karena diperoleh melalui KPR, proses peningkatan haknya tetap dapat dilaksanakan tanpa perlu menunggu hingga kreditnya lunas terbayar, dengan syarat pihak kreditur memberikan persetujuan dan pihak *user* memberikan kuasa untuk memasang Hak Tanggungan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1998, tentang Perubahan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Dibebani Hak Tanggungan Menjadi Hak Milik, peningkatan Hak Guna Bangunan yang

⁷⁸ Ibid, Pasal

⁷⁹ Ibid, Pasal 18 ayat (1).

dibebani Hak Tanggungan dapat dilakukan, namun atas persetujuan pihak kreditur dan disertai dengan penyerahan sertifikat Hak Tanggungan yang dipegang oleh kreditur kepada debitur atau dalam hal ini pemohon peningkatan Hak Guna Bangunan yang dibebani Hak Tanggungan menjadi Hak Milik. Guna menjamin kelangsungan kredit bagi pihak kreditur, debitur selaku pemohon peningkatan Hak Guna Bangunan yang dibebani Hak Tanggungan menjadi Hak Milik wajib membuat Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan yang ditujukan kepada kreditur dengan obyek Hak Milik yang diperolehnya sebagai perubahan dari Hak Guna Bangunan tersebut. Untuk proses peningkatan Hak Guna Bangunan yang dibebani Hak Tanggungan akan dijelaskan dibawah ini:

1. Permohonan persetujuan kreditur pemegang Hak Tanggungan oleh pemegang Hak Guna Bangunan mengenai akan dimohonkannya peningkatan Hak Guna Bangunan tersebut menjadi Hak Milik.
2. Pembuatan SKHMT oleh pemegang Hak Guna Bangunan kepada kreditur tersebut menjadi Hak Tanggungan untuk membebankan Hak Tanggungan atas Hak Milik yang akan diperoleh sebagai peningkatan Hak Guna Bangunan bersangkutan.
3. SKHMT oleh pemegang Hak Guna Bangunan diserahkan kepada kreditur pemegang Hak Tanggungan.
4. Pemberian persetujuan pemegang Hak Tanggungan mengenai dilepaskannya Hak Guna Bangunan disertai penyerahan sertifikat Hak Tanggungan oleh kreditur pemegang Hak Tanggungan kepada pemegang Hak Guna Bangunan.

5. Penyerahan kembali sertifikat Hak Guna Bangunan oleh kreditur pemegang Hak Tanggungan kepada pemegang Hak Guna Bangunan yang bersangkutan.
6. Pengajuan permohonan peningkatan Hak Guna Bangunan yang bersangkutan menjadi Hak Milik oleh pemegang Hak Guna Bangunan kepada Kepala Kantor Pertanahan.
7. Pemberian persetujuan pemohon, bahwa sertifikat Hak Milik akan diserahkan kepada kreditur untuk keperluan pemberian Hak Tanggungan baru.
8. Pendaftaran hapusnya Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai oleh Kepala Kantor Pertanahan.
9. Pendaftaran hapusnya Hak Tanggungan oleh Kepala Kantor Pertanahan.
10. Pendaftaran Hak Milik hasil perubahan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai oleh Kepala Kantor Pertanahan.
11. Penyerahan sertifikat Hak Milik kepada kreditur oleh Kepala Kantor Pertanahan.
12. Pemberian persetujuan oleh pemegang Hak Milik, bahwa sertifikat Hak Milik akan diserahkan kepada kreditur setelah dibebani Hak Tanggungan.
13. Pembuatan APHT di hadapan PPAT oleh kreditur yang bertindak selaku kuasa pemegang Hak Milik untuk diri sendiri.
14. Pendaftaran Hak Tanggungan dan pencatatannya pada buku tanah dan sertifikat Hak Milik oleh Kepala Kantor Pertanahan.

15. Penyerahan sertifikat Hak Milik kepada kreditur pemegang Hak Tanggungan oleh Kepala Kantor Pertanahan.
16. Pembuatan sertifikat Hak Tanggungan oleh Kepala Kantor Pertanahan.
17. Penyerahan sertifikat oleh Kepala Kantor Pertanahan kepada kreditur pemegang Hak Tanggungan.

Lazimnya, permohonan peningkatan hak yang dibebani dengan Hak Tanggungan tidak berlaku bagi Bank Negara sebagai badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik namun tetap berlaku bagi ketiga kategori badan-badan hukum lainnya yaitu perkumpulan Koperasi Pertanian serta badan-badan sosial dan keagamaan karena sebagian besar kendala terkait Hak Tanggungan yang akan ditemukan berkaitan dengan pihak bank pemberi fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) dan pemegang jaminan.

Apabila pelaksanaan peningkatan hak atas tanah belum selesai dilakukan sedangkan jangka waktu Hak Guna Bangunan yang akan ditingkatkan tersebut habis maka akan berakibat:

1. Sertifikat tanah akan dimatikan. Artinya, sertifikat tidak akan berfungsi, legal formalnya sudah tidak diakui.
2. Jika menginginkan sertifikat diperbarui, maka sertifikat lama akan ditarik, dan diterbitkan sertifikat baru.

3. Penerbitan sertifikat baru pastinya akan membutuhkan biaya berlipat, karena biaya akan dihitung dari awal proses, yakni pengukuran, pencatatan, dll.⁸⁰

Perumahan sebagai suatu badan usaha tidak dapat memiliki Hak Milik atas tanah melainkan hanya sebatas Hak Guna Bangunan yang jangka waktu kepemilikannya terbatas. Hal itu tidak dapat dilepaskan dari Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah yang mengatur empat kategori badan hukum di Indonesia yang dapat mempunyai Hak Milik. Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah berbunyi sebagai berikut:

“Badan-badan hukum yang disebut dibawah ini dapat mempunyai hak milik atas tanah, masing-masing dengan pembatasan yang disebutkan pada pasal-pasal 2, 3 dan 4 peraturan ini:

- e. Bank-bank yang didirikan oleh negara (selanjutnya disebut Bank Negara);
- f. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasar atas Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958 Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 139);
- g. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama;
- h. Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.”⁸¹

⁸⁰ <http://lifestyle.kompasiana.com>, (28 Maret 2015).

⁸¹ Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, Lembaran Negara Nomor 165 Tahun 1960, Pasal 1.

Hak dari masing-masing badan hukum yang disebutkan dalam Pasal 1 untuk mempunyai Hak Milik dijelaskan lebih lanjut dalam:

Pasal 2 ayat (1):

“Bank Negara dapat mempunyai hak milik atas tanah:

- a. Untuk tempat bangunan-bangunan yang diperlukan guna menunaikan tugasnya serta untuk perumahan bagi pegawai-pegawainya;
- b. Yang berasal dari pembelian dalam pelelangan umum sebagai ekseklesi dari bank yang bersangkutan, dengan ketentuan, bahwa jika bank sendiri tidak memerlukannya untuk keperluan tersebut pada huruf a, di dalam waktu satu tahun sejak diperolehnya, tanah itu harus dialihkan kepada pihak lain yang dapat mempunyai hak milik. Untuk dapat tetap mempunyai Hak Milik. Untuk dapat tetap mempunyai guna keperluan tersebut pada huruf a, diperlukan izin Menteri Pertanian Agraria. Jangka waktu satu tahun tersebut di atas, jika perlu atas permintaan bank yang bersangkutan dapat diperpanjang Menteri Pertanian/Agraria atau pejabat lain yang tunjuknya.”⁸²

Pasal 3:

“Perkumpulan Koperasi Pertanian dapat mempunyai hak milik atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari batas maksimum sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria.”⁸³

Pasal 4:

“Badan-badan keagamaan dan sosial dapat mempunyai hak milik atas tanah yang dipergunakan untuk keperluan-keperluan yang langsung berhubungan dengan usaha keagamaan dan sosial.”⁸⁴

Ketentuan tambahan mengenai kriteria tanah yang dapat dimiliki oleh keempat badan hukum dengan status Hak Milik tersebut dijelaskan pula dalam Pasal 1 dan Pasal 2 ayat (2) Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah

⁸² Ibid, Pasal 2 ayat (1)

⁸³ Ibid, Pasal 3.

⁸⁴ Ibid, Pasal 4 .

Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah sebagai berikut:

Pasal 1:

- a. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian, yang wilayah kerjanya di dalam suasana pedesaan, perlu dimungkinkan mempunyai tanah dengan Hak Milik. Tetapi pemilikan itu sesuai dengan maksud penunjukan sebagai badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik terbatas pada tanah-tanah pertanian saja dan sampai pada luas maksimum termaksud dalam Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1961 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 174. Jika diperlukan tanah yang lebih luas, maka tanah yang bersangkutan dapat dipunyainya dengan Hak Guna Usaha. Tanah-tanah untuk keperluan kantor dan bangunan-bangunan lainnya dapat dimintakan dengan Hak Guna Bangunan. Perlu kiranya ditegaskan, bahwa dalam rangka ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria, maka Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958 tentang Perkumpulan Koperasi, Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 139 belum memberi kemungkinan kepada perkumpulan-perkumpulan koperasi untuk tanpa penunjukan atas dasar ketentuan pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria dapat mempunyai hak milik atas tanah.
- b. Badan-badan keagamaan dan sosial perlu ditunjuk satu demi satu karena di dalam praktek ternyata bahwa seringkali timbul keraguan, apakah sesuatu badan itu suatu badan keagamaan badan sosial atau bukan. Bahwa badan-badan keagamaan dan sosial dapat ditunjuk sebagai badan-badan yang dapat mempunyai Hak Milik dapat disimpulkan dari ketentuan pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, sungguhpun hak tanah yang tepat bagi badan-badan itu adalah Hak Pakai sebagai yang ditentukan pula pada pasal 49 ayat (2). Pemilikan tanah oleh badan-badan ini pun terbatas pada tanah-tanah yang dipergunakan untuk keperluan-keperluan yang langsung berhubungan dengan usaha keagamaan dan sosial. Mengenai tanah-tanah yang dipergunakan untuk keperluan lain, badan-badan itu dianggap sebagai badan hukum biasa, artinya tanah-tanah itu tidak dapat dipunyai dengan hak milik, tetapi dengan Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha atau Hak Pakai.⁸⁵

Pasal 2 ayat (2):

“Bank-bank Negara, yang atas dasar ketentuan di dalam Undang-Undang pembentukannya, sementara menunggu penegasan, dengan Peraturan

⁸⁵ Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, Lembaran Negara Nomor 165 Tahun 1960, Pasal 1.

Pemerintah ini dianggap sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.”⁸⁶

Ditunjuknya empat badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik dikarenakan badan-badan hukum tersebut yang untuk penunaian tugas dan usahanya yang tertentu benar-benar memerlukan tanah dengan hak milik. Hal tersebut sebagaimana dijelaskan dalam poin 2 Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah:

“Berhubungan dengan itu maka badan-badan yang ditunjuk oleh Peraturan Pemerintah ini terbatas pada badan-badan hukum, yang untuk penunaian tugas dan usahanya yang tertentu benar-benar memerlukan tanah dengan hak milik, yaitu Bank-bank Negara, perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian, badan-badan keagamaan dan sosial. Tetapi bagi badan-badan tersebut pemilik tanah dengan hak milik itu pun tidaklah tidak terbatas, tetapi disertai pula syarat-syarat mengenai peruntukan dan luasnya, sebagai tercantum pada pasal 2, 3 dan 4.”⁸⁷

Sementara badan-badan hukum lainnya yang tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, hak atas tanahnya adalah Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha tergantung pada peruntukan tanahnya. Hal tersebut sebagaimana diatur pula dalam poin 1 Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah:

“Pasal 21 Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960; Lembaran Negara 1960 Nomor 104) menentukan bahwa hanya warga negara Indonesia yang berkewarganegaraan tunggal saja, yang pada azasnya dapat mempunyai hak milik atas tanah. Mengenai

⁸⁶ Ibid, Pasal 2 ayat (2).

⁸⁷ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, Lembaran Negara Nomor 165 Tahun 1960, poin 2.

badan-badan hukum ditentukan pada ayat 2, bahwa oleh Pemerintah akan ditetapkan badan-badan hukum apa saja yang dapat mempunyai hak milik itu dan syarat-syaratnya. Maksud dari Undang-undang Pokok Agraria ialah, bahwa penunjukan badan-badan hukum itu haruslah merupakan suatu pengecualian. Hak tanah untuk badan-badan hukum adalah hak guna bangunan dan hak guna usaha, tergantung pada peruntukan tanahnya. Sedang bagi badan-badan keagamaan dan sosial disediakan hak pakai, yang dapat diberikan dengan cuma-cuma dan dengan jangka waktu yang tidak terbatas.⁸⁸

Sesuai dengan peruntukannya yakni untuk mendirikan dan mempunyai bangunan untuk keperluan pribadi atau usahanya serta untuk mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain dan membebaninya, maka suatu perumahan dikatakan dapat mempunyai status Hak Guna Bangunan yang mana Hak Guna Bangunan tersebut merupakan Hak Guna Bangunan induk yang kemudian dipecah menjadi Hak Guna Bangunan kecil-kecil kemudian dipasarkan dan dibeli oleh masyarakat.

Setelah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan jangka waktu perpanjangannya habis maka dimungkinkan untuk dilakukan pembaruan dan perpanjangan hak atau Hak Guna Bangunan yang melekat akan hapus. Di dalam Pasal 25 dan Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai disebutkan:

Pasal 25:

- 1) Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun.
- 2) Sesudah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaruan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama.⁸⁹

⁸⁸ Ibid, poin 1.

⁸⁹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, Pasal 25.

Pasal 27 ayat (1):

“Permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan atau pembaruannya diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut atau perpanjangannya.”⁹⁰

Hak Guna Bangunan dapat diperpanjang dan diperbarui, demikian tercantum dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Di samping itu, tidak ditemukan istilah-istilah maupun peraturan-peraturan terkait peningkatan hak terutama Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik atau hak atas tanah lain yang berkekuatan hukum lebih kuat.

Begitupun dalam Undang-Undang Pokok Agraria tidak secara tegas mengatur peningkatan hak atas tanah untuk RSS (Rumah Sangat Sederhana) dan RS (Rumah Sederhana) hal mana Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai merupakan ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Bab II Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

Perpanjangan dan pembaruan hak tidak dapat disamakan dengan peningkatan hak. Perpanjangan hak adalah penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak tersebut.⁹¹ Pembaruan hak adalah pemberian hak yang sama kepada pemegang hak atas tanah yang telah dimilikinya dengan Hak Guna Usaha,

⁹⁰ Ibid, Pasal 27 ayat (1).

⁹¹ Ibid, Pasal 1 ayat (6).

Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai sesudah jangka waktu hak tersebut atau perpanjangannya habis.⁹² Sedangkan yang dimaksud dengan peningkatan hak adalah permohonan dan/atau pemberian hak atas tanah yang memiliki kekuatan hukum lebih kuat terhadap hak atas tanah lain yang memiliki kekuatan hukum lebih lemah. Jadi hak atas tanah yang diberikan sebagai hasil dari permohonan peningkatan hak adalah hak atas tanah yang sama sekali baru, berbeda dan memiliki kekuatan hukum lebih kuat.

Kemudian jangka waktu Hak Guna Bangunan setelah diperpanjang hanya sebatas paling lama 20 tahun dan permohonan perpanjangan atau pembaruan hak harus diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu hak guna bangunan tersebut. Sedangkan melalui peningkatan hak, hak atas tanah terkuat berupa Hak Milik baru yang diberikan tidak memiliki jangka waktu pemilikan melainkan dapat berlaku seumur hidup dan permohonannya dapat dilakukan kapan saja sebelum jangka waktu Hak Guna Bangunan yang akan dimohonkan peningkatan haknya itu habis.

Hal lain yang seringkali disalahartikan sebagai peningkatan hak atas tanah adalah permohonan atau pemberian hak atas tanah baru melalui pelepasan hak. Dalam proses peningkatan hak atas tanah menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 tidak terdapat proses pelepasan hak sebagaimana yang dilakukan untuk mengajukan permohonan hak atas tanah baru. Melainkan proses peningkatan

⁹² Ibid, Pasal 1 ayat (7).

hak menjadi Hak Milik cukup sederhana yaitu dengan mengajukan peningkatan hak ke Kantor Pertanahan, kemudian Kantor Pertanahan melakukan perubahan haknya dengan cara langsung menulis di halaman sertifikat bahwa haknya sudah ditingkatkan menjadi Hak Milik.⁹³

Pengertian pemberian hak atas tanah menurut Ali Achmad adalah:

“Pemberian hak atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara kepada seseorang ataupun beberapa orang bersama-sama atau sesuatu badan hukum”.

Sedangkan pengertian pelepasan atau penyerahan hak atas tanah menurut Pasal 1 angka (6) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 adalah:

“Kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.”

Timbulnya Hak Milik atas tanah dari pemberian hak atas tanah negara dapat terjadi baik melalui hukum adat yang diatur dengan Peraturan Pemerintah biasanya dengan jalan membuka tanah, artinya membuka hutan dijadikan lahan pertanian dan Penetapan Pemerintah menurut cara dan syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah dan ketentuan undang-undang. Kedua kelompok ini mempunyai konsekuensi hukum yang berbeda pula terhadap pengaturan hukum ketatausahaan pendaftaran dan alat bukti hak atas tanah, serta akibat hukum yang ditimbulkan bila terjadi sengketa hak kepemilikan atas tanahnya.

⁹³ Cara Meningkatkan Status Tanah Sertifikat Hak Guna Bangunan atau HGB menjadi Sertifikat Hak Milik atau SHM (*online*), <http://www.asriman.com>, (28 Maret 2015).

Pertama, hak kepemilikan atas tanah yang telah ada baik hak barat maupun hak adat (terdaftar maupun yang belum terdaftar) diakui keberadaannya yang oleh UUPA diubah ke dalam bentuk baru (konversi) jenis-jenis hak ciptaan UUPA. Pada prinsipnya pengakuan negara terhadap keberadaan hak kepemilikan atas tanah yang ada dituangkan ke dalam bentuk penegasan, dan sesuai dengan ajaran hukum penegasan semacam ini disebut sebagai suatu keputusan yang dalam wujud konkritnya berupa keputusan penegasan (deklaratif). Dalam model keputusan deklaratif ini syarat adanya keputusan pemberian hak bukan merupakan syarat mutlak adanya hubungan hukum antara subyek dan obyeknya pada dasarnya telah ada. Hubungan hukum antara subyek dan obyeknya dapat dibuktikan dengan alat bukti keperdataan tertulis yang lain (PP Nomor 24 tahun 1997 jo. PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997).

Ada karakter hukum yang khas dari ketentuan penegasan konversi hak kepemilikan atas tanah dalam UUPA. Hukum mengatur adanya prinsip-prinsip “Nasionalitas” yang wajib hukumnya dipenuhi bagi pemegang hak atas tanah agar dapat memperoleh pengakuan dan penegasan hak atas tanahnya. Konsekuensi hukum bilamana syarat tersebut tidak dipenuhi maka hubungan hukum hak kepemilikan atas tanah diubah (diturunkan) kepada hak jenis lain dan dalam jangka waktu tertentu dicabut oleh negara, sehingga berdasarkan ketentuan hukum (UUPA) status hukum obyek tanahnya menjadi tanah yang dikuasai oleh negara. Untuk hak atas tanah yang berasal dari bekas hak barat (Pasal 1 ayat (1) Ketentuan Konversi UUPA): Hak Eigendom atas tanah yang ada pada mulai berlakunya UUPA di konversi menjadi Hak

Milik, kecuali jika yang memunyai tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam pasal 21 ayat (1) UUPA, yakni harus Warga Negara Indonesia sejak 24 September 1960. Berdasarkan ketentuan pembuktian kewarganegaraan diberikan waktu 6 (enam) bulan (Pasal 2 PMA Nomor 2 Tahun 1960). Pemegang Hak Eigendom yang dapat membuktikan kewarganegaraannya maka oleh KKPT (Kepala Kantor Pendaftaran Tanah) saat ini Kepala Kantor Pertanahan, haknya di konversi menjadi Hak Milik dan tanda bukti kepemilikan hak tersebut dicatat baik pada asli akta maupun di dalam salinan aktanya, demikian disebutkan dalam Pasal 3 PMA Nomor 2 tahun 1960.⁹⁴ Akibat hukumnya apabila pemegang hak tidak melaporkan status hukum kewarganegaraannya dalam waktu 6 bulan atau tidak dapat membuktikan kepemilikannya maka menurut hukum Hak Eigendom nya berubah menjadi Hak Guna Bangunan dengan jangka waktu 20 tahun.⁹⁵ Dan setelah 20 tahun jika tidak diperbarui haknya hapus menjadi tanah negara berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 jo. PMDN Nomor 3 tahun 1979. Mengingat adanya perbedaan karakter tersebut maka sebagai konsekuensi hukumnya akan berbeda pula pada saat terjadi pembatalan bukti kepemilikan hak atas tanahnya yang menjadi alas atau dasar penerbitan sertifikat hak atas tanah tersebut.

Kedua, hak kepemilikan atas tanah yang lahir karena Penetapan Pemerintah (istilah lain dari keputusan pemberian hak) sebagaimana diatur dalam ketentuan UUPA maupun peraturan pelaksanaannya dilahirkan berdasarkan pada suatu tindakan atau perbuatan hukum dari Badan atau

⁹⁴ Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 tahun 1960 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah, Pasal 3

⁹⁵ Ibid, Pasal 4.

Pejabat Tata Usaha Negara berupa keputusan pemberian hak milik. Dalam konteks ini hubungan hukum antara subyek dan obyek secara yuridis belum ada. Hubungan yang terjadi antara subyek dan obyek hanya sekedar hubungan penguasaan secara fisik. Secara hukum baru ada setelah adanya keputusan penetapan hak kepemilikan atas tanah dan selanjutnya berdasarkan keputusan atau ketetapan hak inilah yang menjadi dasar alas hak pendaftaran hak dan terbitnya sertifikat hak kepemilikan batas tanah yang berkarakter yuridis yang bersifat konstitutif.

Dengan adanya keputusan tersebut muncul hubungan hukum antara obyek dengan subyek yaitu seseorang atau badan hukum yang mengajukan permohonan hak batas tanah negara tersebut dan sejak saat dikeluarkan keputusan tersebut maka terbit hak kepemilikan atas tanah yang bersangkutan. Dengan catatan bahwa yang bersangkutan memenuhi segala persyaratan yang ditentukan didalam keputusan tersebut. Apabila tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan maka hak tersebut menjadi batal dengan sendirinya dan tanahnya kembali dikuasai oleh negara.

Acara pelepasan hak wajib dilakukan dengan surat pernyataan pelepasan hak tersebut dilakukan oleh pemegang hak atas tanah dengan sukarela. Oleh karena itu, menurut Arie S. Hutagalung, dasar hukum pelepasan hak atas tanah diatur dalam Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang tata cara pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Menurut notaris Irma Devita Purnamasari, pelepasan hak atas tanah dilakukan di atas surat atau akta yang dibuat di hadapan notaris yang menyatakan bahwa pemegang hak yang bersangkutan telah melepaskan hak atas tanahnya. Akta atau surat dimaksud umumnya berjudul Akta Pelepasan Hak. Akta Pelepasan Hak kadang dikenal juga dengan nama Surat Pelepasan Hak. Menurut Irma, Akta Pelepasan Hak harus dibuat di hadapan notaris agar kekuatan pembuktiannya sempurna dibandingkan jika dibuat secara bawah tangan.

Jadi berdasarkan penjelasan di atas, Akta Pelepasan Hak tidak dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah seperti halnya Akta Jual Beli, melainkan di hadapan notaris.

Dengan adanya pelepasan hak, maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara. Pihak yang memerlukan tanah tersebut dapat mengajukan permohonan hak atas tanah yang baru ke Kantor Pertanahan setempat sesuai ketentuan undang-undang dan sesuai keperluannya. Sehingga pihak yang bersangkutan mendapatkan hak atas tanah sesuai ketentuan undang-undang dan sesuai keperluannya.⁹⁶

Permohonan dan pemberian hak atas tanah negara ketentuannya diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah. Dengan permohonan hak maka hak atas tanah yang akan ditingkatkan terlebih dahulu dilepas menjadi tanah negara dengan pemberian ganti rugi untuk

⁹⁶ **Pengajuan Surat Pelepasan Hak Atas Tanah ke Kantor Pertanahan** (online), <http://www.hukumonline.com>, (28 Maret 2015).

kemudian diterbitkan lagi hak barunya menjadi Hak Milik atau hak-hak atas tanah lain yang dimohonkan.

Permohonan hak milik atas tanah negara yang pelaksanaannya diatur dalam Pasal 9 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Hak Pengelolaan dikenal juga dengan Hak Milik yang terjadi karena adanya penetapan pemerintah. Dengan dilepaskannya tanah hak menjadi tanah negara, pemerintah melalui Kepala Kantor Wilayah, Kepala Kantor Pertanahan dan Pejabat yang ditunjuk kemudian melakukan pemberian hak dengan mengeluarkan penetapan.

Permohonan Hak Milik atas tanah negara dilakukan oleh Warga Negara Indonesia serta badan-badan hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Hak Pengelolaan:

- (1) Hak Milik dapat diberikan kepada:
 - a. Warga Negara Indonesia;
 - b. Badan-badan Hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu:
 - 1) Bank Pemerintah;
 - 2) Badan Keagamaan dan Badan Sosial yang ditunjuk oleh Pemerintah.
- (2) Pemberian Hak Milik untuk badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, hanya dapat diberikan atas tanah-tanah tertentu yang benar-benar berkaitan langsung dengan tugas pokok dan fungsinya.⁹⁷

⁹⁷ Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Pasal 8.

Pengertian pelepasan hak menurut Pasal 1 ayat (6) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah:

“Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.”⁹⁸

Sedangkan tata caranya diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Menurut Pasal 1 ayat (2) Keputusan Presiden tersebut:

“Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya, dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.”⁹⁹

Acara pelepasan hak atau pembebasan tanah tersebut ditempuh dalam usaha memperoleh tanah atas dasar kesepakatan bersama yang dicapai melalui musyawarah, jika pihak yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak tanah yang bersangkutan.

Mengenai besarnya ganti kerugian yang harus ditetapkan atas dasar persetujuan bersama, ada suatu asas umum yang bersifat universal. Yaitu bahwa dengan penyerahan tanahnya bekas yang empunya tanah kedudukan ekonomi dan sosialnya tidak boleh menjadi mundur. Asas ini secara tegas

⁹⁸ Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 ayat (6).

⁹⁹ Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 ayat (2).

dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya. Dinyatakan dalam Penjelasan Umum Peraturan tersebut:

“Selain itu diharapkan pula agar dengan tindakan pencabutan itu hendaknya bekas pemilik/pemegang hak atas tanah itu tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya.”¹⁰⁰

Maka bagi kepentingan siapapun dan untuk tujuan penggunaan apapun tanah diperlukan, dalam acara pelepasan hak ini pihak yang empunya tanah berhak untuk menolak bentuk dan besarnya ganti kerugian yang ditawarkan kepadanya, jika dianggapnya kurang layak, sama seperti dalam acara jual beli tanah.¹⁰¹

Menurut Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1998 tentang Peningkatan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai Atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang Dibebeani Hak Tanggungan menjadi Hak Milik menyebutkan bahwa peningkatan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai menjadi Hak Milik mengakibatkan hapusnya Hak Tanggungan yang membebeani Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai tersebut. Selain itu pun melalui pelepasan hak, dengan musnahnya hak atas tanah yang dilepaskan menjadi tanah negara,

¹⁰⁰ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya.

¹⁰¹ Efendi Perangin, **Mencegah Sengketa Tanah, Membeli, Mewarisi dan Menjaminkan Tanah Secara Aman**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1986, hlm 23.

juga akan dapat berakibat pada hapusnya Hak Tanggungan yang membebani hak atas tanah yang dilepaskan.

Dengan hapusnya Hak Tanggungan maka akan timbul keberatan dari pihak bank akan dimusnahkannya Hak Guna Bangunan maupun hak atas tanah lain yang juga akan dapat berakibat pada hapusnya Hak Tanggungan yang membebani sehingga kepastian mengenai jaminan untuk pelunasan kredit menjadi tidak jelas. Akibatnya pemegang hak atas tanah yang sedang dibebani Hak Tanggungan tidak dapat melaksanakan prosedur peningkatan maupun pelepasan hak karena timbulnya keberatan dari pihak bank.

Untuk mengatasi hal tersebut, jalan keluarnya yaitu dengan membuat Surat Kuasa membebankan Hak Tanggungan atas Hak Milik yang diperoleh yang bersangkutan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1998 tentang Perubahan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai Atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang Dibebani Hak Tanggungan menjadi Hak Milik. Sedangkan hal yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan peningkatan hak yang masih dibebani Hak Tanggungan yaitu:

Selanjutnya tanah negara kemudian dimohonkan kembali haknya menjadi Hak Milik sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah dengan memperhatikan hal-hal berikut ini:

- 1) Permohonan untuk mendapatkan tanah negara dengan Hak Milik diajukan oleh pemohon kepada pejabat yang berwenang dengan perantaraan Bupati Walikota Kepala Daerah cq. Kepala Sub

Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan, secara tertulis yang disusun menurut Contoh 1 dalam rangkap 6.

- 2) Permohonan tersebut harus memuat antara lain keterangan tentang:
 - a. Pemohon:
 1. Jika pemohon itu perorangan: Nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaannya serta jumlah isteri dan anaknya yang masih menjadi tanggungannya. Jika ia seorang isteri, juga disebutkan keterangan mengenai suaminya sebagai dimaksud di atas,
 2. Jika pemohon itu badan hukum: nama, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya, tanggal dan nomor surat keputusan Menteri Dalam Negeri tentang penunjukannya sebagai badan hukum yang botoh mempunyai tanah dengan Hak Milik.
 - b. Tanahnya:
 1. Letak, luas dan batas-batasnya (kalau ada sebutkan tanggal dan nomor surat ukur atau gambar situasinya),
 2. Statusnya: sebutkan sertifikat/akta pejabat balik nama/surat keterangan pendaftaran tanah, petuk pajak basil bumi/verponding Indonesia atau tanda bukti hak yang lain (kalau ada) yang menunjukkan status tanahnya sebelum menjadi tanah negara,
 3. Jenisnya: tanah pertanian (sawah, tegal, kebun) atau tanah bangunan,
 4. Penguasaannya: sudah atau belum dikuasai pemohon. Kalau sudah dikuasai atas dasar apa ia memperoleh dan menguasainya,
 5. Penggunaannya: direncanakan oleh pemohon akan dipergunakan untuk apa.
 - c. Lain-lain:
 1. Tanah-tanah yang telah dipunyai oleh pemohon, termasuk yang dipunyai oleh suami/isteri serta anak-anak yang masih menjadi tanggungannya: status hukumnya, letaknya dan tanda buktinya,
 2. Keterangan lain yang dianggap perlu,
 3. Permohonan tersebut di atas harus dilampiri dengan:
 - a. Mengenai diri pemohon:
 - a.1. Perorangan: (surat keterangan Kewarganegaraan Indonesia);
 - a.2. Badan Hukum: (akta atau peraturan pendiriannya dan salinan surat keputusan penunjukannya sebagai badan hukum yang dapat dipunyai tanah dengan hak milik).
 - b. Mengenai tanahnya:

Jika telah ada, dibuatkan turunan sertifikat/akta pejabat balik nama, surat ukur/gambar situasi, petuk pajak bumi/verpokiding Indonesia atau surat keterangan

pendaftaran tanah. Jika belum ada surat ukur/gambar situasinya, maka dilampirkan gambar situasi yang dibuat oleh pemohon sendiri.

- c. Turunan dari surat-surat bukti perolehan hak secara beruntun yang dimaksudkan dalam pasal ini ayat (2) huruf b 4 di atas.¹⁰²

Kemudian bagi masyarakat yang persyaratannya tidak memenuhi syarat untuk diproses menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) diatur pula dalam Pasal 4 ayat (1) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal:

“Permohonan Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang tidak memenuhi syarat untuk diproses menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS), Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal Yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri Dari Pemerintah dan Keputusan ini, diproses sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 1972 jo Nomor 5 Tahun 1973.”¹⁰³

Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria adalah memakai sistem publikasi negatif. Hal ini tampak dalam pernyataan Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat. Selain itu dalam Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan

¹⁰² Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah, Pasal 4.

¹⁰³ Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Tinggal, Pasal 4 ayat (1).

Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, pendaftaran tanah sebagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat. Tetapi sistem publikasi negatif yang dipakai bukanlah sistem publikasi yang murni, melainkan sistem publikasi negatif yang mengandung unsur-unsur positif.

Menurut Boedi Harsono, Indonesia tidak memakai sistem negatif yang murni, karena sistem yang dipakai Undang-Undang Pokok Agraria adalah sistem pendaftaran hak bukan sistem pendaftaran akta. Sistem publikasi yang murni tidak akan menggunakan sistem pendaftaran hak. Dalam sistem pendaftaran hak, penyelenggaraan pendaftaran tanah bukan aktanya yang didaftar melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar. Selain itu kegiatan-kegiatan yang menyangkut prosedur pengumpulan sampai penyajian data fisik dan data yuridis yang diperlukan serta pemeliharannya dan penerbitan sertifikat dilaksanakan secara seksama, agar data yang disajikan sejauh mungkin dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya, sehingga Pejabat Pendaftaran Tanah dalam hal ini berperan aktif.

Kelemahan sistem negatif adalah bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah tersebut. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dimuat suatu aturan yang dianggap dapat mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif ini, aturan tersebut terdapat dalam Pasal 32 ayat (2), bahwa:

“Dalam hal atas suatu bidang tanah yang sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah tidak dapat menuntut pelaksanaan tanah tersebut apabila dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun yang tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.”¹⁰⁴

Tujuan dari ketentuan ini adalah pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada pihak lain untuk secara seimbang memberi kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertifikat sebagai tanda buktinya, yang menurut Undang-Undang Pokok Agraria berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

Menurut Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dalam Peraturan Pemerintah ini diberikan penegasan mengenai sejauh mana kekuatan pembuktian sertifikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh Undang-Undang Pokok Agraria. Untuk itu diberikan ketentuan dalam Pasal 32 ayat (2) ini, sehingga makna dari pernyataan, bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya, sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif.

¹⁰⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Nomor 59 Tahun 1997 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3696, Pasal 32 ayat (2).

Kekaburan hukum lain dapat ditemukan juga apabila melihat Putusan Mahkamah Agung Nomor 2169 K/Pdt/2008 atas perkara perdata kasasi antara Pemohon Kasasi (dahulu Tergugat) Alhamarhum Marsidi Wirjoatmodjo yang kemudian kedudukannya diganti oleh istri dan anak-anaknya, Rantimah, Agung Supriyadi, Sunanik, Endang Sri Purwati dan Muhadi melawan Termohon Kasasi (dahulu Penggugat) Supartinah.

Kronologis perkara sebagaimana tercantum di dalam putusan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Bahwa pernah hidup suami istri bernama Amatrejo alias Amat alias Dimin (untuk mempermudah penyebutan selanjutnya disingkat dengan nama Amat) dengan Roesmi alias Roesmin alias Pawiro Min (untuk mempermudah penyebutan selanjutnya disingkat dengan nama Roesmi). Suami istri tersebut sejak perkawinannya hingga meninggal dunianya telah bertempat tinggal tetap di Kelurahan Mangundikaran, Kecamatan Nganjuk, Kabupaten Nganjuk, dahulu setempat dikenal dengan nama Jl. Panglima Sudirman No. 125-127, dan kini berubah menjadi Jl. Panglima Sudirman No. 33-35 Nganjuk;
- b. Bahwa selama dalam perkawinannya, Amat dengan Roesmi tersebut tidak memiliki anak kandung, akan tetapi mempunyai seorang anak angkat bernama Supartinah (Penggugat);
- c. Bahwa sebagai anak angkat, Penggugat sejak kecil telah masuk dan hidup bersama dalam rumah tangga orang tua angkat hingga dewasa dan diperlakukan sebagaimana layaknya anak kandung sendiri, yakni diasuh, dibesarkan, dididik, dibimbing sampai dikawinkan, di mana hingga kini Penggugat juga masih tetap menguasai dan menempati rumah di Jl. Panglima Sudirman No. 35 Nganjuk, yang merupakan harta peninggalan/warisan almarhum Amat dengan almarhum Roesmi (orang tua angkat) Penggugat tersebut di atas. Untuk itu sangatlah berdasar hukum apabila Penggugat ditetapkan sebagai anak angkat dan satu-satunya ahli waris dari almarhum Amat dengan almarhumah Roesmi;
- d. Bahwa selain mempunyai anak angkat Penggugat, almarhum Amat dengan almarhumah Roesmi tersebut juga mempunyai harta peninggalan/warisan berupa sebidang tanah ex Hak Guna Bangunan (HGB) No. B-36, tercatat atas nama Amat alias Dimin, seluas 3780 m², berdiri di atasnya bangunan rumah tempat tinggal dan Hotel "Sederhana" yang terletak di Kelurahan Mangundikaran, Kecamatan Nganjuk, Kabupaten Nganjuk, dahulu setempat dikenal dengan Jl.

- Panglima Sudirman No. 125-127, kini menjadi Jl. Panglima Sudirman No. 33-35 Nganjuk;
- e. Bahwa mengenai hotel “Sederhana” yang berada di Jl. Panglima Sudirman No. 33 Nganjuk tersebut, sejak pembangunannya hingga pengelolaannya dahulu telah dilakukan sendiri oleh Amat dan Roesmi. Namun setelah Amat meninggal dunia pada tahun 1975, pengelolaannya dilanjutkan oleh Roesmi bersama dengan Penggugat;
 - f. Bahwa sekitar tahun 1976, sepeninggal almarhum Amat, datang seseorang laki-laki bernama Marsidi Wirjoatmodjo, menemui Roesmi dan Penggugat, kemudian memperkenalkan diri dan mengaku sebagai anak dari Amat dalam perkawinannya dengan Mainem (almarhumah) bertempat tinggal di Desa Berbek, Kecamatan Berbek, Kabupaten Nganjuk dan telah lama bercerai. Selanjutnya setelah adanya pertemuan dan perkenalan tersebut, hubungan antara Marsidi Wirjoatmodjo dengan Roesmi dan Penggugat menjadi baik dan akrab, sehingga tidak ada keberatan bagi Roesmi bila Marsidi Wirjoatmodjo ikut terlibat dalam pengelolaan Hotel “Sederhana”;
 - g. Bahwa akan tetapi kemudian sepeninggalnya Roesmi pada tahun 1982, Marsidi Wirjoatmodjo tanpa persetujuan Penggugat telah mengambil alih pengelolaan Hotel “Sederhana” dengan tanpa memperhatikan hak-hak Penggugat, hingga ia meninggal dunia pada tahun 2002, dan kini penguasaan dan pengelolaannya dilanjutkan oleh Tergugat I dibantu oleh Tergugat V, dengan sepengetahuan dari Tergugat II, III dan IV;
 - h. Bahwa Penggugat berkali-kali telah mengajak Marsidi Wirjoatmodjo semasa hidupnya untuk membicarakan hak-hak Penggugat atas objek sengketa, namun selalu diabaikan;
 - i. Bahwa sungguh Penggugat sangat terkejut, di mana setelah memperoleh penjelasan dari Kepala Kantor BPN Kabupaten Nganjuk, Marsidi Wirjoatmodjo pada tahun 1976 (sepeninggalnya almarhum Amat) telah mengambil alih hak atas tanah dan membalik nama Sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) No. B-36 yang semula tercatat atas nama Amat alias Dimin menjadi atas nama Marsidi Wirjoatmodjo dengan dasar Surat Keterangan Waris dari almarhum Amat alias Dimin. Hal ini dilakukan tanpa sepengetahuan dan seizin dari Penggugat maupun Roesmi yang pada saat itu masih hidup. Dengan demikian jelaslah bahwa tindakan Marsidi Wirjoatmodjo yang telah mengambil alih dan/atau membalik nama Sertifikat HGB No. B-36 pada tahun 1976 tersebut adalah melanggar hak-hak Penggugat selaku ahliwaris satu-satunya yang berhak atas harta peninggalan dari almarhum Amat dengan almarhumah Roesmi;
 - j. Bahwa akan tetapi Surat Keterangan Waris yang menyebutkan bahwa Marsidi Wirjoatmodjo sebagai ahliwaris dari almarhum Amat alias Dimin yang dijadikan dasar dan/atau syarat-syarat dalam pengajuan permohonan balik nama Sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) No. B-36 tersebut di atas jelas bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku. Hal ini dikarenakan Marsidi

- Wirjoatmodjo bukanlah ahliwaris dari Amat dengan Roesmi selaku Pewaris yang meninggalkan objek sengketa. Oleh karenanya balik nama Sertifikat HGB No. B-36 dari nama Amat alias Dimin menjadi nama Marsidi Wirjoatmodjo yang terjadi pada tahun 1976 tersebut telah mengandung cacat hukum dan haruslah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum berlakunya;
- k. Bahwa selanjutnya HGB No. B-36 atas nama Marsidi Wirjoatmodjo yang cacat hukum tersebut telah dijadikan dasar untuk mengajukan permohonan peningkatan hak oleh Marsidi Wirjoatmodjo menjadi hak milik dan pada tahun 1990, terbitlah Sertifikat Hak Milik No. 629, seluas ± 3740 m² atas nama Marsidi Wirjoatmodjo (catatan : berkurangnya ukuran luas dari ± 3780 m² menjadi luas ± 3740 m² tersebut adalah merupakan dampak dari adanya pelebaran Jalan Panglima Sudirman–Nganjuk yang dilakukan oleh Pemerintah. Untuk itu Penggugat tidak mempersoalkannya. Kemudian dalam waktu yang sama pada tahun 1990 tersebut, terjadi pula Pemecahan dan/atau Pemisahan Sertifikat Hak Milik (SHM No. 629 atas nama Marsidi Wirjoatmodjo tersebut di atas menjadi beberapa Sertifikat Hak Milik, Bahwa akan tetapi, karena terbitnya Sertifikat Hak Milik No. 629, seluas ± 3740 m², atas nama Marsidi Wirjoatmodjo tersebut diatas telah didasarkan pada syarat-syarat dan/atau alas hak yang cacat hukum, maka secara otomatis Sertifikat Hak Milik No. 629, serta pemecahan dan/atau pemisahan menjadi SHM No. 630, SHM No. 631, SHM No. 632, SHM No. 633, SHM No. 634 dan SHM No. 635 tersebut adalah mengandung cacat hukum dan haruslah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum berlakunya dan dimatikan;
 - l. Bahwa menurut hukum seharusnya yang berhak menguasai dan mengajukan permohonan hak atas tanah ex HGB No. B-36, peninggalan almarhum Amat dan almarhumah Roesmi adalah Penggugat sebagai ahliwaris satu-satunya. Namun karena hak tersebut telah diambil alih secara tidak sah dan/atau tanpa hak oleh Marsidi Wirjoatmodjo, maka Penggugat tersebut menjadi tertutup, sehingga Penggugat secara hukum sangat dirugikan oleh Marsidi Wirjoatmodjo;
 - m. Bahwa tindakan Marsidi Wirjoatmojo yang membalik nama Sertifikat HGB No. B-36, pada tahun 1976 serta pengajuan permohonan peningkatan hak menjadi Hak Milik No. 629 pada tahun 1990, beserta pemisahan dan/atau pemecahannya menjadi SHM No. 630, SHM No. 631, SHM No. 632, SHM No. 633, SHM No. 634, SHM No. 635 sebagaimana tersebut di atas serta pengambil alihan penguasaan dan pengelolaan Hotel “Sederhana” sepeninggalnya almarhum Roesmi adalah merupakan tindakan yang melanggar hak-hak Penggugat sebagai ahliwaris satu-satunya yang berhak atas harta peninggalan/warisan dari almahrum Amat dengan almarhum Roesmi, sehingga karenanya Marsidi Wirjoatmodjo (almarhum) tersebut telah melakukan Perbuatan Melanggar Hukum (*onrecht matigedaad*) yang sangat merugikan Penggugat;

- n. Bahwa begitu pula tindakan Tergugat I dan V, dengan sepengetahuan dari Tergugat II, III dan IV yang melanjutkan penguasaan dan pengelolaan Hotel Sederhana hingga sekarang adalah tidak berdasar hukum;
- o. Bahwa kerugian Penggugat tersebut adalah terhitung sejak tahun 1976, yaitu sejak diambil alihnya Hak Guna Bangunan (HGB) No. 36 yang merupakan Hak Waris Penggugat oleh Marsidi Wiroatmodjo di mana kerugian dimaksud setiap tahunnya ditaksir sebesar Rp 20.000.000,- (dua puluh juta rupiah);
- p. Bahwa oleh karena Marsidi Wirjoatmodjo telah meninggal dunia, maka secara yuridis yang menggantikan kedudukan (hak, kewajiban dan tanggung jawab) hukumnya adalah Tergugat I s/d Tergugat V. Untuk itu selain Tergugat I s/d Tergugat V tersebut dihukum guna menyerahkan objek sengketa beserta sertifikatnya, juga harus dihukum membayar kerugian kepada Penggugat setiap tahunnya sebesar Rp 20.000.000,- (dua puluh juta rupiah), terhitung sejak tahun 1976 hingga tahun dilaksanakannya putusan ini karena berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisjde*);

Singkat cerita menurut kronologis perkara di atas adalah bahwa Termohon Kasasi (dahulu Penggugat) Supartinah sejak kecil telah masuk dan hidup bersama dalam rumah tangga orang tua angkat hingga dewasa dan diperlakukan sebagaimana layaknya anak kandung. Untuk itu Penggugat akhirnya ditetapkan sebagai anak angkat dan satu-satunya ahli waris dari Almarhum Amat dan Almarhumah Roesmi. Selain mempunyai anak angkat, Almarhum Amat dan Almarhumah Roesmi juga mempunyai harta peninggalan/warisan berupa sebidang tanah ex Hak Guna Bangunan Nomor B-36, tercatat atas nama Amat alias Dimin, berdiri di atasnya bangunan rumah tempat tinggal dan Hotel "Sederhana". Akan tetapi kemudian sepeninggalnya Roesmi, Marsidi Wirjoatmodjo yang datang mengaku sebagai anak dari Amat dalam perkawinannya dengan Mainem (Almarhumah), tanpa persetujuan Penggugat telah mengambil alih hak atas tanah, membalik nama Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor B-36 dan pengelolaan Hotel "Sederhana" tanpa sepengetahuan dan memperhatikan hak-hak Penggugat.

Selanjutnya Hak Guna Bangunan Nomor B-36 atas nama Marsidi Wirjoatmodjo yang cacat hukum tersebut telah dijadikan dasar untuk mengajukan permohonan peningkatan hak oleh Marsidi Wirjoatmodjo menjadi Hak Milik dan pada tahun 1990 terbitlah Sertifikat Hak Milik atas tanah dan/atau bangunan tersebut. Kemudian dalam waktu yang sama pada tahun 1990 tersebut, terjadi pula Pemecahan dan/atau Pemisahan Sertifikat Hak Milik (Sertifikat Hak Milik Nomor 629 atas nama Marsidi Wirjoatmodjo tersebut di atas menjadi beberapa Sertifikat Hak Milik. Akan tetapi karena terbitnya Sertifikat Hak Milik Nomor 629 atas nama Marsidi Wirjoatmodjo tersebut di atas telah didasarkan pada syarat-syarat dan/atau alas hak yang cacat hukum, maka secara otomatis Sertifikat Hak Milik Nomor 629, serta pemecahan dan/atau pemisahan tersebut adalah mengandung cacat hukum.

Perbuatan Marsidi Wirjoatmodjo merupakan perbuatan melawan hukum karena jelas-jelas telah merugikan hak-hak Supartinah selaku Penggugat dan ahli waris mengingat Supartinah secara tidak langsung telah ditetapkan sebagai anak angkat dan ahli waris dari Almarhum Amat dan Almarhumah Roesmi sebagaimana tercantum di dalam Putusan.

Sebagaimana diatur dalam Staatblaad 1917 Nomor 129, akibat hukum dari pengangkatan anak adalah anak tersebut secara hukum memperoleh nama dari bapak angkat, dijadikan sebagai anak yang dilahirkan dari perkawinan orang tua angkat dan menjadi ahli waris orang tua angkat.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 209 Kompilasi Hukum Islam yang berbunyi:

- 1) Harta peninggalan anak angkat dibagi berdasarkan Pasal 176 sampai dengan Pasal 193 tersebut di atas, sedangkan terhadap orang tua angkat yang tidak menerima wasiat diberi wasiat wajibah sebanyak-banyaknya 1/3 dari harta wasiat anak angkatnya.
- 2) Terhadap anak angkat yang tidak menerima wasiat diberi wasiat wajibah sebanyak-banyaknya 1/3 dari harta warisan orang tua angkatnya.¹⁰⁵

Di dalam putusan tidak dijelaskan secara terperinci apakah pihak-pihak yang bersengketa beragama Islam ataukah tidak. Namun kedudukan Supartinah sebagai ahli waris dari Almarhum Amat dan Almarhumah Roesmi sudah dapat dipastikan secara hukum.

Kemudian mengenai Marsidi Wirjoatmodjo yang datang mengaku sebagai anak dari Amat dalam perkawinannya dengan Mainem (Almarhumah) dan kedudukannya sebagai ahli waris dapat disimpulkan dengan bertumpu pada Pasal 171 Kompilasi Hukum Islam:

1. Sebab kekerabatan (*qarabah*), atau disebut juga sebab *nasab* (garis keturunan).
2. Sebab perkawinan (*mushaharah*), yaitu antara mayit dengan ahli waris ada hubungan perkawinan. Maksudnya adalah, perkawinan yang sah menurut Islam, bukan perkawinan yang tidak sah, dan perkawinan yang masih utuh (tidak bercerai).
3. Sebab memerdekakan budak (*wala`*).¹⁰⁶

Namun demikian, kepada anak tiri *mubah* hukumnya untuk diberi wasiat oleh orang tua tirinya. Dengan syarat, harta yang diberikan sebagai wasiat itu tidak melebihi 1/3 (sepertiga) dari harta orang tua tirinya yang meninggal. Jika wasiatnya melebihi 1/3 (sepertiga), maka pelaksanaannya bergantung pada persetujuan para ahli waris.

¹⁰⁵ Kompilasi Hukum Islam, Pasal 209.

¹⁰⁶ Ibid, Pasal 171.

Dari ketentuan di atas maka jelaslah bahwa Marsidi Wirjoatmodjo selaku anak tiri bukanlah termasuk ke dalam ahli waris kecuali memang diberi wasiat oleh orang tua tirinya. Namun berdasarkan judex factie poin 2 dapat diketahui bahwa Surat Keterangan Waris yang menyebutkan bahwa Marsidi Wirjoatmodjo sebagai ahli waris dari Almarhum Amat alias Dimin tidak mengandung kebenaran (dipalsukan). Sehingga perbuatan Marsidi Wirjoatmodjo tersebut di atas dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum.

Judex factie poin 2 tersebut di atas berbunyi sebagai berikut:

Dalam pertimbangannya yang menyatakan jika bukti T.I-V-9 tentang Pernyataan Waris dari Kepala Desa Mengundikaran tanggal 20 Januari 1976 tidak mengandung kebenaran (dipalsukan), padahal terhadap surat tersebut belum pernah ada pemeriksaan atau keputusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap menyatakan surat tersebut dipalsukan, sehingga pertimbangan hukum judex facti telah melebihi kewenangannya serta tidak sah dan oleh karenanya harus dibatalkan.

Pemohon Kasasi (dahulu Tergugat), Marsidi Wirjoatmodjo selaku anak tiri di dalam putusan dinyatakan memiliki Surat Keterangan Waris yang kemudian terbukti dipalsukan. Mengenai hal ini Pasal 111 ayat (1) huruf c butir 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa salah satu syarat pendaftaran balik nama waris adalah:

Surat Keterangan Waris: bagi warga negara Indonesia penduduk asli: surat keterangan ahli waris yang dibuat oleh para ahli waris dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi dan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan dan Camat tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 111 ayat (1) huruf c butir 4.

Dalam hal ini yang perlu dipertanyakan adalah para saksi dan Kepala Desa/Kelurahan dan Camat tempat tinggal Marsidi Wirjoatmodjo yang telah membuatkan Surat Keterangan Waris untuknya. Badan Pertanahan Nasional sebagai oknum pelaksana yang dalam hal ini hanya menerima bukti Surat Keterangan Waris dari pemohon balik nama sertifikat tanah tidak dapat sepenuhnya disalahkan.

Keputusan Mahkamah Agung yang tercantum dalam amar putusan lantasi dapat dibenarkan. Keputusan tersebut antara lain berbunyi:

Menolak permohonan kasasi dari para Pemohon Kasasi:

1. MARSIDI WIRJOATMODJO oleh karena yang bersangkutan meninggal dunia, maka kedudukannya diganti oleh istri dan anak-anaknya yaitu:
 - 1.1. SUYATMI, S.Pd,
 - 1.2. Dra, LILIK W.A,
 - 1.3. Dra. YANIK W.A,
 - 1.4. Drs. YUDI W.A,
 - 1.5. PIPIT W.A, dan
2. RANTIMAH,
3. AGUNG SUPRIYADI,
4. SUNANIK,
5. ENDANG SRI PURWATI,
6. MUHADI tersebut;

Memperbaiki amar putusan Pengadilan Tinggi Jawa Timur di Surabaya No. 319/Pdt/2007/PT.Sby, tanggal 20 September 2007, yang membatalkan putusan Pengadilan Negeri Nganjuk No. 12/Pdt.G/2006/PN.Ngjk, tanggal 21 Februari 2007, sehingga amar selengkapannya sebagai berikut:

Dalam Konvensi:

Dalam Eksepsi:

-- Menolak eksepsi dari Tergugat I sampai dengan Tergugat X;

Dalam Pokok Perkara:

1. Mengabulkan gugatan Pengugat untuk sebagian;
2. Menyatakan Penggugat adalah anak angkat yang sah dari almarhum Amat dengan almarhumah Rusmin, dan merupakan ahliwaris satu-satunya dari almarhum Amat dengan almarhumah Rusmin tersebut;
3. Menyatakan harta peninggalan/warisan dari almarhum Amat dengan almarhumah Rusmin, berupa:
 - Sebidang tanah ex HGB No. B-36, seluas 3.780 m² (kini menjadi seluas 3.740 m²) terletak di Kelurahan Mangundikaran, Kecamatan

- Nganjuk, Kabupaten Nganjuk, menjadi Hak Milik dari pihak Penggugat (Supartinah);
4. Menyatakan almarhum Marsidi Wirjoatmodjo telah melakukan perbuatan melawan hukum;
 5. Menyatakan peralihan dan/atau perubahan Sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) No. B-36, seluas 3.780 m² dari atas nama Amat alias Dimin menjadi atas nama Marsidi Wirjoatmodjo yang terjadi pada tahun 1976 adalah cacat hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum;
 6. Menyatakan Sertifikat Hak Milik (SHM) No. 629 seluas 3.740 m² a.n Marsidi Wirjoatmodjo, beserta Sertifikat-Sertifikat Pemisahan dan/atau Pemecahannya, adalah mengandung cacat hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum;
 7. Menghukum Tergugat I sampai dengan Terggat V dan/atau siapa saja yang memperoleh hak daripadanya untuk menyerahkan tanah objek sengketa seluas ± 1.899 m², juga Sertifikat Hak Milik No. 634 a.n. Marsidi Wirjoatmodjo dan Sertifikat Hak Milik No. 635, a.n Marsidi Wirjoatmodjo dalam keadaan baik kepada pihak Penggugat Menghukum Tergugat VI sampai dengan Tergugat VII dan/atau siapa saja yang memperoleh hak daripadanya untuk menyerahkan tanah objek sengketa seluas ± 294 m² dalam keadaan kosong beserta Sertifikat Hak Milik No. 630 a.n. Rantimah kepada pihak Penggugat;
-- Menghukum Tergugat VIII dan/atau siapa saja yang memperoleh hak daripadanya untuk menyerahkan tanah objek sengketa seluas ± 383 m², dalam keadaan kosong beserta Sertifikat Hak Milik No. 631 a.n Yadi kepada pihak Penggugat;
-- Menghukum Tergugat IX dan/atau siapa saja yang memperoleh hak daripadanya untuk menyerahkan tanah objek sengketa seluas ± 314 m², dalam keadaan kosong beserta Sertifikat Hak Milik No. 632 a.n Marsidi Wirjoatmodjo kepada pihak Penggugat;
-- Menghukum Tergugat X dan/atau siapa saja yang memperoleh hak daripadanya untuk menyerahkan tanah objek sengketa seluas ± 267 m², dalam keadaan kosong beserta Sertifikat Hak Milik No. 633 a.n Muhadi kepada pihak Penggugat;
 8. Menolak gugatan Penggugat untuk selain dan selebihnya;
Dalam Rekonvensi:
-- Menolak gugatan Penggugat dalam Rekonvensi untuk seluruhnya;
Dalam Konvensi/Rekonvensi:
-- Menghukum Tergugat dalam Konvensi/Penggugat dalam Rekonvensi untuk membayar semua biaya perkara dalam kedua tingkat peradilan, yang dalam tingkat banding sebesar Rp 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah);
-- Menghukum para Pemohon Kasasi/Tergugat I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi sebesar Rp 500.000,- (lima ratus ribu rupiah);

Dengan alasan pengambilan keputusan sebagai berikut:

Bahwa alasan tersebut tidak dapat dibenarkan oleh karena *judex facti*/Pengadilan Tinggi yang membatalkan putusan Pengadilan Negeri sudah tepat dan tidak salah menerapkan hukum, sebab berdasarkan bukti P-I, tanah sengketa yang semula atas nama Pak Amat alias Dimin sejak tahun 1976, berubah menjadi atas nama Marsidi Wirjoatmodjo berdasarkan Surat Keterangan Waris, ternyata berdasarkan bukti T.I-T-V-9 Surat Keterangan Waris dari Kepala Desa Mangundikaran tanggal 20 Januari 1976 tersebut tidak benar, sebab isinya menyatakan bahwa Marsidi Wirjoatmodjo adalah anak kandung dari Pak Amat dan isterinya Rusmi, padahal Marsidi Wirjoatmodjo tersebut adalah anak Mainem, sesuai bukti T.I-T-4, hal mana dikuatkan oleh keterangan 5 orang saksi Penggugat yang menyatakan bahwa dalam perkawinan antara Pak Amat dengan Rusmi tidak dikaruniai seorang anak pun;

Bahwa dari keterangan saksi-saksi Penggugat tersebut ternyata Penggugat adalah anak angkat satu-satunya Pak Amat dengan Rusmi; Bahwa namun demikian putusan Pengadilan Tinggi tersebut perlu diperbaiki sekedar mengenai ganti rugi, oleh karena tidak terbukti secara rinci di persidangan, sehingga harus ditolak;

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut diatas, maka permohonan kasasi yang diajukan oleh para Pemohon Kasasi MARSIDI WIRJOATMODJO dan kawan-kawan tersebut harus ditolak dengan perbaikan amar putusan Pengadilan Tinggi Jawa Timur di Surabaya No. 319/Pdt/2007/PT.Sby, tanggal 20 September 2007, yang membatalkan putusan Pengadilan Negeri Nganjuk No. 12/Pdt.G/2006/PN.Ngjk, tanggal 21 Februari 2007, sehingga amarnya seperti yang akan disebutkan di bawah ini:

Menimbang, bahwa oleh karena permohonan kasasi dari para Pemohon Kasasi ditolak, meskipun dengan perbaikan amar, maka para Pemohon Kasasi dihukum untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini;

Memperhatikan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, serta peraturan perundang-undangan lain yang bersangkutan;

Unsur *rechtverwerking* yang terdapat pada putusan Mahkamah Agung di atas adalah apabila seseorang mendiamkan/tidak memelihara/meninggalkan tanahnya dalam beberapa jangka waktu tertentu, maka seseorang tersebut dapat dianggap telah melepaskan hak atas tanahnya dan orang yang beritikad baik menguasai tanah tersebut berhak sebagai pemegang hak atas tanahnya.

Sehingga dapat dikatakan bahwa penerapan *rechtverwerking* yang merupakan konsep dari Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 telah dilakukan oleh hakim dalam menyelesaikan permasalahan sengketa tanah-tanah adat di Indonesia seperti halnya permasalahan yang telah dibahas di atas.¹⁰⁸

“Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.”

Demikian sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria. Ini berarti bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dan dari para pemiliknya saja.

Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa tersebut di atas tidak berarti, bahwa hak milik perseorangan atas (sebagian dari) bumi tidak dimungkinkan lagi. Melainkan hubungan itu adalah semacam hubungan hak ulayat, jadi bukan berarti hubungan milik. Dalam rangka hak ulayat dikenal adanya hak milik perseorangan. Kiranya dapat ditegaskan bahwa dalam hukum agraria yang baru dikenal pula hak milik yang dapat dipunyai seseorang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain atas bagian dari bumi Indonesia. Dalam pada itu hanya permukaan bumi saja, yaitu yang disebut tanah, yang dapat dihaki oleh seseorang. Selain hak milik

¹⁰⁸ Erpinka Aprini, **Tesis: Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Kaitannya dengan Ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah** (*online*), <http://eprints.undip.ac.id>, 2007, hlm 51.

sebagai hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, diadakan pula hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa dan hak-hak lainnya yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang lain.

Kemudian ditentukan dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria bahwa:

“Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.”

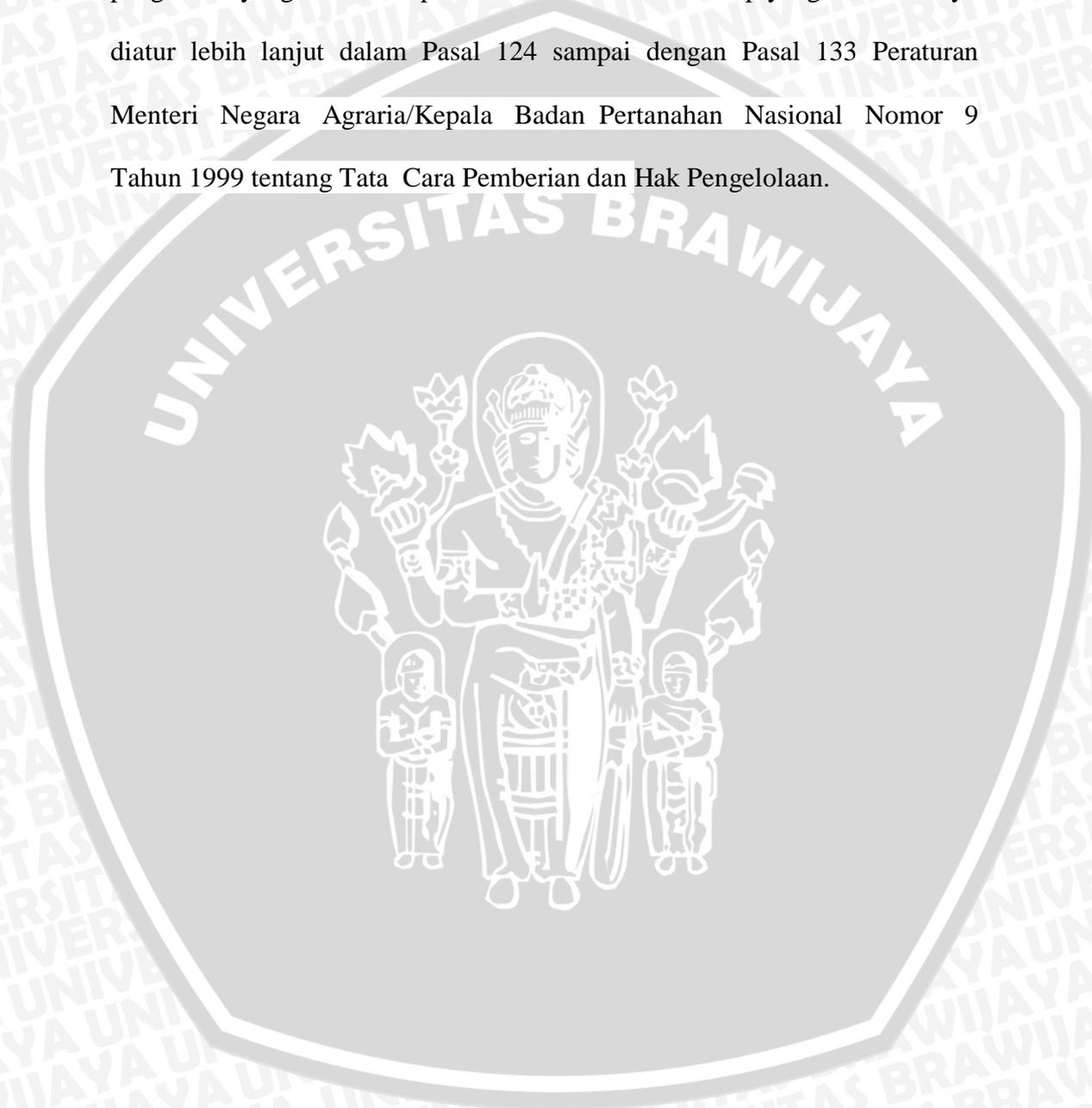
Dalam pada itu perlu diadakan perlindungan bagi golongan warganegara yang lemah terhadap sesama warganegara yang kuat kedudukan ekonominya. Maka di dalam Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria ditentukan bahwa:

“Jual beli, penukaranm penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Ketentuan inilah yang akan merupakan alat untuk melindungi golongan-golongan yang lemah yang dimaksudkan itu.

Ketentuan dimaksud di atas adalah merupakan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Hak Pengelolaan. Dimana menurut peraturan ini sertifikat hak atas tanah yang mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dapat dibatalkan melalui pembatalan hak.

Sehingga apabila dikaitkan dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 2169 K/Pdt/2008 di atas maka dapat dikatakan bahwa hak atas tanah milik Marsidi Wirjoatmodjo dapat dibatalkan karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang ketentuannya diatur lebih lanjut dalam Pasal 124 sampai dengan Pasal 133 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Hak Pengelolaan.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Salah satu tujuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan dasar-dasar untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, maka diadakan pendaftaran tanah yang termasuk di dalamnya adalah beberapa asas pendaftaran Hak Milik atas tanah yaitu sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka yang harus diperhatikan oleh setiap para pendaftar tanah maupun pejabat yang terkait.

Salah satu alternatif pendaftaran tanah adalah dengan melalui peningkatan hak. Dengan peningkatan hak maka masyarakat dimungkinkan untuk meningkatkan status hak atas tanah semula menjadi hak milik.

Peningkatan hak beserta pedoman pelaksanaannya kemudian diatur lebih lanjut dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana dan Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perluasan Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana menurut Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997.

Istilah perubahan hak dan peningkatan hak tidak dijumpai dalam UUPA. Tidak dijumpainya aturan-aturan mengenai peningkatan hak dalam UUPA dirasa dapat berakibat pada proses penyelesaian sengketa terutama oleh hakim di pengadilan. Hakim dalam hal ini tidak dapat memperoleh pijakan hukum sehingga dibutuhkan suatu penemuan hukum baru dengan teknik penafsiran meluas sehingga kemudian dapat diperoleh makna baru dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan di atasnya.

2. Hal yang seringkali disalahartikan sebagai peningkatan hak atas tanah adalah permohonan atau pemberian hak atas tanah baru melalui pelepasan hak. Dalam proses peningkatan hak atas tanah menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 tidak terdapat proses pelepasan hak sebagaimana yang dilakukan untuk mengajukan permohonan hak atas tanah baru. Melainkan proses peningkatan hak menjadi Hak Milik cukup sederhana yaitu dengan mengajukan peningkatan hak ke Kantor Pertanahan, kemudian Kantor Pertanahan melakukan perubahan haknya dengan cara langsung menulis di halaman sertifikat bahwa haknya sudah ditingkatkan menjadi Hak Milik.

Kekaburan hukum lain dapat ditemukan juga apabila melihat Putusan Mahkamah Agung Nomor 2169 K/Pdt/2008 atas perkara perdata kasasi antara Pemohon Kasasi (dahulu Tergugat) Alhamarhum Marsidi Wirjoatmodjo yang kemudian kedudukannya diganti oleh istri dan anak-



anaknya, Rantimah, Agung Supriyadi, Sunanik, Endang Sri Purwati dan Muhadi melawan Termohon Kasasi (dahulu Penggugat) Supartinah.

Dalam kasus ini dikronologiskan bahwa Pemohon Kasasi (dahulu Tergugat) Alhamarhum Marsidi Wirjoatmodjo berbuat curang dan melakukan perbuatan melawan hukum dengan memalsukan Surat Keterangan Waris untuk membalik nama sertifikat Hak Guna Bangunan dan meningkatkan status haknya menjadi Hak Milik yang dahulu diatasmakan pada Termohon Kasasi (dahulu Penggugat) Supartinah tanpa sepengetahuan Termohon Kasasi (dahulu Penggugat) Supartinah.

Keputusan Mahkamah Agung yang tercantum dalam amar putusan yang menyatakan Sertifikat Hak Milik (SHM) No. 629 seluas 3.740 m² a.n Marsidi Wirjoatmodjo, beserta Sertifikat-Sertifikat Pemisahan dan/atau Pemecahannya, adalah mengandung cacat hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum dapat dibenarkan.

Putusan Mahkamah Agung tersebut mengandung unsur *rechtverwerking* yang apabila seseorang mendiamkan/tidak memelihara/meninggalkan tanahnya dalam beberapa jangka waktu tertentu, maka seseorang tersebut dapat dianggap telah melepaskan hak atas tanahnya dan orang yang beritikad baik menguasai tanah tersebut berhak sebagai pemegang hak atas tanahnya. Karena di dalam putusan dijelaskan bahwa sampai pada saat ini Termohon Kasasi (dahulu Penggugat) Supartinah masih menempati rumah yang berdiri di atas tanah objek sengketa.

B. Saran

1. Mengingat masih ditemukannya kekaburan hukum dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana dan Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perluasan Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana menurut Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 maka penulis rasa akan lebih baik jika Kementerian Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan suatu keputusan pembaruan terutama atas Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998. Keputusan tersebut dapat memuat hal-hal baru seperti siapa saja yang berhak mengajukan permohonan peningkatan hak atas tanah dan kewenangan Kantor Pertanahan untuk melakukan pengecekan ulang terhadap kelengkapan berkas-berkas permohonan peningkatan hak atas tanah yang diajukan. Tentu saja apabila dikaitkan dengan permasalahan yang penulis angkat dalam penelitian ini hal itu diharapkan dapat mengurangi terjadinya kasus serupa di kemudian hari.

DAFTAR PUSTAKA

- Boedi Harsono, 2007, **Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional**, Universitas Trisakti, Jakarta, 2007, hlm 63.
- Arie Sukanti Hutagalung, 2005, **Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah**, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta.
- Jimmy Joses Sembiring, 2010, **Panduan Mengurus Sertifikat Tanah**, Visi Media, Jakarta, 2010.
- Maria S. Sumardjono, 2006, **Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi**, Kompas, Jakarta.
- Boedi Harsono, 2007, **Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya**, Djambatan, Jakarta.
- Eko Budiharjo, 1998, **Percikan Masalah Arsitektur, Perumahan, Perkotaan**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Kartini Muljadi & Gunawan Widjaja, 2004, **Seri Hukum Harta Kekayaan-Hak-Hak Atas Tanah**, Kencana, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2006, **Penelitian Hukum**, Kencana, Jakarta.
- Eko Yulian Isnur, **Tata Cara Mengurus Surat-Surat Rumah dan Tanah**, Pustaka Yustisia, Yogyakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 2002, **Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)**, Liberty, Yogyakarta.
- Philippus M. Hadjon & Tatiek Sri Djatmiati, 2009, **Argumentasi Hukum**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Sudikno Mertokusumo & A. Pitlo, 1993, **Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum**, Citra Aditya Bakti, Jakarta.
- Ahmad Rifai, 2011, **Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif**, Sinar Grafika, Jakarta.
- Efendi Perangin, 1986, **Mencegah Sengketa Tanah, Membeli, Mewarisi dan Menjaminkan Tanah Secara Aman**, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

SKRIPSI

Yamen Soni Aprizandra, **Pelayanan Persertifikasian Tanah melalui Program LARASITA di Kabupaten Padang Pariaman** (*online*), <http://www.academia.edu>, (18 Desember 2014).

Rifky Tamsir, **Tinjauan Yuridis terhadap Fasilitas Sosial (FASOS) dan Fasilitas Umum (FASUM) pada Perumahan dan Kawasan Permukiman di Kota Makassar** (*online*), <http://repository.unhas.ac.id>, (20 Desember 2014), 2012.

TESIS

Suwito, **Kajian Hukum Perpanjangan Hak Guna Bangunan yang Dibebani Hak Tanggungan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal** (*online*), <http://eprints.undip.ac.id>, (5 Oktober 2014), 2007.

Lusiana, **Kajian Kekuatan Pembuktian Sertifikat Tanah Berdasarkan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dalam Mewujudkan Kepastian Hukum dan Keadilan** (*online*), <http://e-journal.uajy.ac.id>, (16 Desember 2014).

Francisca Ani Rostina Hutasoit, **Kepastian Hukum dari Sertifikat yang Diterbitkan Akibat Kelalaian dalam Proses Pendaftaran Tanah Sehingga Mengakibatkan Sertifikat yang Tidak Sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan** (*online*), <http://lib.ui.ac.id>, (16 Desember 2014), 2012.

Erpinka Aprini, **Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Kaitannya dengan Ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah** (*online*), <http://eprints.undip.ac.id>, (2 Januari 2015), 2007.

INTERNET

Theresia C Pasaribu, **Prosedur dan Mekanisme Penurunan dan Peningkatan Hak Atas Tanah** (*online*), <http://www.hukum properti.com>, (11 Maret 2015), 2013.

Febiriyansa Tanjung, **Prosedur dan Persyaratan Pemecahan Sertifikat Tanah** (*online*), <http://www.hukumonline.com>, (16 Maret 2015), 2013.

Adi Condro Bawono & Diana Kusumasari, **Kapan dan Bagaimana Hakim Melakukan Penemuan Hukum** (*online*), <http://www.hukumonline.com>, (2 April 2015).

Maria Amanda, **Pembebanan Hak Atas Tanah dengan Hak Tanggungan** (*online*), <http://hukumproperti.com>, (2 April 2015).

Mencermati Status Kepemilikan Tanah (*online*), <http://lifestyle.kompasiana.com>, (28 Maret 2015).

Cara Meningkatkan Status Tanah Sertifikat Hak Guna Bangunan atau HGB menjadi Sertifikat Hak Milik atau SHM (*online*), <http://www.asriman.com>, (28 Maret 2015).

Pengajuan Surat Pelepasan Hak Atas Tanah ke Kantor Pertanahan (*online*), <http://www.hukumonline.com>, (28 Maret 2015).

UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan Tanah, Lembaran Negara Nomor 42 Tahun 1996 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3632.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Lembaran Negara Nomor 7 Tahun 2011 Tambahan Lembaran Negara 5188.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, Lembaran Negara Nomor 165 Tahun 1960.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, Lembaran Negara Nomor 58 Tahun 1996 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3643.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 ayat (6).

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Nomor 59 Tahun 1997 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3696.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah.

Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 tahun 1960 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 54 Tahun 1991 tentang Pedoman Teknik Pembangunan Rumah Sangat Sederhana.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Hak Pengelolaan.

Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dengan Hunian Berimbang.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo. Nomor 15 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS).

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perluasan Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997.

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Tinggal.

Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 2 Juli 1997 Nomor 500-1567 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana.

Surat Edaran Bank Indonesia tanggal 24 September 2013 Nomor 15/40/DKMP tentang Penerapan Manajemen Risiko pada Bank yang Melakukan Pemberian Kredit atau Pembiayaan Pemilikan Properti, Kredit atau Pembiayaan Konsumsi Beragun Properti, dan Kredit atau Pembiayaan Kendaraan Bermotor.

PUTUSAN PENGADILAN

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2169 K/Pdt/2008.

