

**IMPLEMENTASI KEPUTUSAN MENTERI NEGARA AGRARIA/KEPALA  
BADAN PERTANAHAN NASIONAL NOMOR 6 TAHUN 1998 TENTANG  
PEMBERIAN HAK MILIK ATAS TANAH UNTUK RUMAH TINGGAL  
(Studi Empiris Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal di  
Kantor Pertanahan Kota Malang)**

**TESIS**

Untuk Memenuhi Persyaratan  
Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan



Oleh:

**YUSTINASARI ABIMANYU, S.H  
0720112061**

**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER KENOTARIATAN  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
M A L A N G  
2 0 1 0**

## **PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS**

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah Tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam Naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam Naskah Tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia Tesis MAGISTER dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (UU No. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat (2) dan Pasal 70)

Malang, 3 Januari 2010

Mahasiswa

Nama : Yustinasari Abimanyu

NIM : 0720112061

PS : Magister Kenotariatan

PSIH UB

## ABSTRAK

Abimanyu, Yustinasari, Sarjana Hukum, Program Magister Kenotariatan Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, 2010. Implementasi Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal (Studi Yuridis Empiris Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Di Kantor Badan Pertanahan Kota Malang). Ketua Komisi Pembimbing: Prof. DR. H. Koesno Adi, S.H., M.H, Anggota: H. Chuzen Bisri, SH.Not.

**kata kunci:** keputusan menteri negara agraria/kepala badan pertanahan nasional nomor 6 tahun 1998, hak milik atas tanah untuk rumah tinggal

Hak Guna Bangunan yang hendak ditetapkan menjadi Hak Milik harus benar-benar telah berdiri bangunan di atasnya yang penggunaannya untuk rumah tinggal. Ternyata dalam praktek menunjukkan adanya tanah-tanah Hak Guna Bangunan yang penggunaannya untuk Rumah Toko (Ruko) dimohonkan penetapan menjadi Hak Milik pada Kantor Pertanahan Kota Malang. Hal ini sangat mungkin terjadi karena dalam proses peningkatan Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal tidak diperlukan peninjauan lapangan.

Penelitian ini bertujuan mengetahui hukum positif tentang pengaturan dalam pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal dan sebagai praktek atau aplikasi Pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal berdasarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 di Kota Malang. Penelitian ini dilakukan pada Kantor Badan Pertanahan Kota Malang yang bertempat kedudukan di Kota Malang. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris yang menggunakan pendekatan yang bersifat yuridis sosiologis. Data hasil penelitian ini dianalisis secara *deskriptif kualitatif*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peningkatan hak atas tanah dengan sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik pada Kantor Pertanahan Kota Malang belum sesuai prosedur Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Tinggal. Karena, peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik yang diberikan oleh Kantor Pertanahan Kota Malang tidak sesuai dengan ketentuan yang ditentukan oleh Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998. Selain itu, alasan Kantor Pertanahan Kota Malang memberi ijin peningkatan hak atas tanah tersebut karena data-data yuridis yang diberikan pemegang hak kepada Kantor Pertanahan Kota Malang sudah lengkap, sedangkan data fisik tidak diperhatikan sama sekali oleh Kantor Pertanahan Kota Malang. Penerima hak atas tanah yang dilindungi oleh hukum hanyalah penerima hak yang syarat dan ketentuannya tercantum dalam Pasal 32 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tidak cacat. Kepastian hukum hak atas tanah dalam pendaftaran tanah maupun peningkatan hak atas tanah dengan menggunakan sistem publikasi negatif hanya sebatas kepastian formal. Artinya, bahwa tanah yang telah didaftar dan tanah yang telah ditingkatkan status haknya apabila telah diterbitkan sertifikatnya menjadi pasti mengenai objek dan subjek haknya, sedangkan mengenai kebenaran substansialnya negara tidak memberikan jaminan kepastiannya.

## ABSTRACT

Abimanyu, Yustinasari, Bachelor of Laws, Master of Notary Graduate Program, Faculty of Law, Brawijaya University, 2010. Implementation of the State Minister of Agrarian Affairs/Head of National Land Agency No. 6, 1998 About Granting Ownership Rights to Land For Residential (Empirical Legal Studies Granting Ownership Rights Land For Residential Land Agency in the Office of *Malang*). Head Commission Counselor: Prof. DR. H. Koesno Adi, SH, MH, Members: H. Chuzen Bisri, SH.Not.

**Key words:** decision of an agrarian state minister/head of the national land agency number 6 in 1998, ownership of land for residential

Right of using building who want to set the Property must have actually been standing on top of buildings for residential use. It turns out in practice indicate a land whose use is Right of using building for Real Estate to be applied for determination of the Land Office Property in Malang. It is very likely to occur because in the process of improving Ownership of land for housing is not required review of the field.

The research aims is to find the positive law of arrangement in the provision of Ownership of land for residential and as a practice or application Granting Ownership of land for housing based on the Decree of the Minister of Agrarian Affairs/Head of National Land Agency No. 6, 1998 in Malang. The research was conducted at the Land Office of Malang is domiciled in the city of Malang. This type of research is empirical legal research using the approach of juridical sociology. The data analyzed in this study the results of a *qualitative descriptive*

The results show that the increase in land rights with certificate of Right to Build a Property in the Land Office not yet according to the procedure of Malang State Minister of Agrarian Affairs/Head of National Land Agency No. 6 of 1998 on the Granting of Ownership Rights to Land for Residential. Because, the increase in Right to Build a Property Rights granted by the Land Office Malang not in accordance with the provisions specified by the Decree of State Minister of Agrarian Affairs/Head of National Land Agency No. 6 of 1998. In addition, the reason for the Land Office authorizing an increase in Malang land rights because the data given juridical rights holder to the Land Office of Malang is complete, while the physical data is not considered at all by the Land Office of Malang. Recipients of land rights that are protected by legal rights is the recipient of the terms and conditions set forth in Article 32 paragraph 2 of Government Regulation Number 24 Year 1997 concerning Land Registration not disabled. Legal certainty in land rights and land registration, land rights increased by using a system of negative publicity was limited to formal certainty. This means that the land has been registered and the land that has enhanced the status of their rights when they have been issued certificates to be certain about the object and subject of rights, whereas the substantial truth of the state does not guarantee certainty.

## DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK .....	i
ABSTRACT .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
DAFTAR ISI .....	v
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	5
1.3. Tujuan Penelitian .....	5
1.4. Manfaat Penelitian .....	6
1.5. Sistematika Penulisan .....	7
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KAJIAN TEORITIK</b>	
2.1. Tinjauan Pustaka .....	9
2.1.1 Hak Guna Bangunan .....	9
2.1.2 Hapusnya Hak Guna Bangunan .....	11
2.1.3 Eksistensi Hak Milik Atas Tanah .....	12
2.1.4 Hakikat Hak Milik Atas Tanah .....	16
2.1.5 Pengertian Hak Milik .....	23
2.1.6 Subjek Hak Milik .....	24
2.1.7 Pejabat yang Berwewenang Memberikan Hak Milik .....	25
2.1.8 Keistimewaan Tanah Hak Milik .....	25
2.1.9 Hapusnya Hak Milik Atas Tanah .....	26
2.2. Kajian Teoritik .....	27
2.2.1 Teori Mengenai Pemilikan Tanah (Konsep Filosofi Pemilikan Tanah) .....	27
2.2.2 Teori Positivisme .....	35
2.2.3 Teori Kepastian Hukum .....	40
2.2.4 Teori Perlindungan Hukum .....	45
2.2.5 Teori Pembuktian .....	47
2.3. Pendaftaran Tanah dan Konsep Pendaftaran Tanah .....	49
2.3.1 Pengertian Pendaftaran Tanah .....	49
2.3.2 Dasar Hukum Pendaftaran Tanah .....	50
2.3.3 Tujuan Pendaftaran Tanah .....	51
2.3.4 Penyelenggara Pendaftaran Tanah .....	53
2.3.5 Sistem Pendaftaran Tanah .....	54
2.3.6 Sistem Publikasi dalam Pendaftaran Tanah .....	55
2.3.7 Sertifikat dan Kekuatan Pembuktian Sertifikat .....	56

### BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Pemilihan Lokasi.....	58
3.1.1 Lokasi Penelitian .....	58
3.1.2 Alasan Pemilihan Lokasi Penelitian .....	58
3.2. Pendekatan Penelitian.....	58
3.3. Teknik Memperoleh Data.....	59
3.4. Populasi dan Sampel.....	60
3.4.1 Populasi .....	60
3.4.2 Sampel.....	60
3.5. Teknik Analisis Data .....	62
3.6. Definisi Operasional.....	63

### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	65
4.1.1 Keadaan Umum Daerah Penelitian .....	65
4.1.2 Gambaran Umum Organisasi Kantor Pertanahan Kota Malang .....	66
4.1.2.1 Letak Kantor Pertanahan Kota Malang .....	66
4.1.2.2 Visi dan Misi Kantor Pertanahan Kota Malang.....	66
4.1.2.3 Struktur Organisasi Kantor Pertanahan Kota Malang .....	68
4.1.2.4 Luas Wilayah Kota Malang.....	71
4.1.2.5 Jumlah Bidang Tanah di Wilayah Kota Malang.....	71
4.2. Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal .....	76
4.2.1 Mekanisme Pemberian Hak Milik Atas Tanah Berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 .....	87
4.2.2 Peralihan Hak Atas Tanah pada Masa Orde Baru Berkaitan dengan Faktor Penyebab Diberikannya Sertifikat Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang Penggunaannya Tidak Sesuai dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 di Kantor Pertanahan Kota Malang .....	90
4.2.3 Pemberian Hak Milik Atas Tanah Berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 .....	100
4.2.3.1 Pemeriksaan Sertifikat Hak Atas Tanah.....	100
4.2.3.2 Pemeriksaan Ijin Mendirikan Bangunan.....	100
4.3 Kepastian Hak Atas Tanah Bagi Pemegang Sertifikat Berkaitan dengan akibat Hukum yang Timbul Atas Diterbitkannya Sertifikat Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Oleh Kantor	

Pertanahan Kota Malang yang Tidak Sesuai dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 .....	103
4.4 Perlindungan Hukum terhadap Pihak-pihak yang Berkepentingan Atas Tanah .....	108
 BAB V PENUTUP	
5.1. Kesimpulan .....	110
5.2. Saran .....	119
DAFTAR PUSTAKA .....	120
LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	125
RIWAYAT HIDUP.....	210

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Tanah merupakan modal utama di negara yang 80% penduduknya masih berpenghasilan dari sektor pertanian, maka wajarlah diatur pengaturan atas penguasaan dan kepemilikan tanah, agar sesuai dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan petani.<sup>1</sup>

Pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia dikarenakan manusia sama sekali tidak dapat dipisahkan dari tanah, ini terlihat dari mereka hidup diatas tanah dan memperoleh pangan dengan cara mendayagunakan tanah. Sedangkan apabila dilihat dari jumlah tanah yang dapat dikuasai oleh manusia sangat terbatas, oleh karena makin bertambah banyak jumlah manusia yang memerlukan tanah untuk kebutuhan perumahan serta kebutuhan-kebutuhan lainnya.

Perumahan dan pemukiman merupakan kebutuhan dasar manusia, yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian yang digunakan manusia untuk melindungi diri dari cuaca serta gangguan lain. Fungsi lain dari rumah tinggal adalah sebagai tempat tinggal dimana manusia dapat mengembangkan kehidupan dalam keluarga, selain itu perumahan dan pemukiman tidak dapat dilihat hanya sebagai pengembangan kehidupan dalam keluarga semata-mata, akan tetapi merupakan proses bermukim dalam menciptakan ruang kehidupan untuk bermasyarakat.

---

<sup>1</sup> Imam Koeswahyono & Tunggul Anshari Setianegara. (2000). *Bunga Rampai Politik Hukum Agraria di Indonesia*, UM Press, Malang, h. 53



Berdasar titik pandang yang demikian itu, maka eksistensi sebuah rumah tinggal yang berdiri di atas sebidang tanah tertentu perlu mendapat perlindungan hukum. Sehingga dimana sebidang tanah itu berdiri sebuah rumah tinggal, perlindungan hukum bagi bidang-bidang tanah untuk rumah tinggal tersebut, selanjutnya akan dapat memberikan ketenangan bagi penghuninya.

Bagi warga negara Indonesia pemenuhan kebutuhan akan perumahan yang merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia akan lebih bermakna apabila hak atas tanahnya berstatus Hak Milik. Hak Milik merupakan hak atas tanah yang bersifat terpenuh dan terkuat yang dapat dimiliki seseorang (Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, selanjutnya disingkat UUPA).<sup>2</sup>

Berdasar dengan penjelasan diatas maka, pemegang Hak Milik secara otomatis akan mempunyai rasa lebih aman dan tenteram dibanding apabila tanah dipunyai dengan Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai, apabila terhadap tanah Hak Milik tersebut digunakan untuk berdirinya dan berfungsi sebagai tempat tinggal sebagai kebutuhan dasar manusia.

Di sisi lain, Hak Milik atas tanah dapat dijadikan objek Hak Tanggungan, yaitu hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang "Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah". Hal ini menunjukkan bahwa Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal mempunyai nilai pertanggungan yang lebih tinggi dibanding apabila tanah tempat berdirinya

---

<sup>2</sup> Pasal 20 ayat (1) UUPA: "Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6. Hak Milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain".

rumah tinggal tersebut beralaskan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Dengan demikian, Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal merupakan modal ekonomi bagi tiap-tiap keluarga.

Hukum positif di Indonesia mengatur tentang cara terjadinya Hak Milik atas tanah sebagaimana telah diatur dalam Pasal 22 UUPA. Salah satu ketentuan yang mengatur tentang terjadinya Hak Milik menurut Pasal 22 UUPA adalah berdasarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang "Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal". Keputusan ini diterbitkan untuk memberikan rasa aman dan tenteram bagi pemilik rumah tinggal, yang sekaligus merupakan modal bagi usaha ekonominya.

Keputusan tersebut merupakan pernyataan hapus secara umum Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan warga negara Indonesia, yang luasnya 600 m<sup>2</sup> atau kurang, dan sekaligus penetapan Hak Milik atas tanah tersebut secara umum. Arti dari pernyataan hapus secara umum tersebut, bahwa Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan warga negara Indonesia yang luasnya 600 m<sup>2</sup> atau kurang dari 600 m<sup>2</sup> secara otomatis menjadi hapus, pada saat didaftarkan Hak Miliknya.

Pemegang hak yang bersangkutan dapat langsung mendaftarkan Hak Milik tersebut dengan cara mengajukan permohonan pendaftaran kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat. Penetapan pemberian Hak Milik juga dilakukan secara umum kepada warga negara Indonesia yang mempunyai tanah Hak Guna Bangunan untuk rumah tinggal yang sudah habis jangka waktunya, dengan

syarat ketentuan tanah yang bersangkutan luasnya tidak lebih dari 600 m<sup>2</sup> dan masih dikuasai oleh bekas pemegang haknya.

Pasal 4 Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 menyatakan, bahwa permohonan Hak Milik untuk rumah tinggal yang tidak memenuhi syarat yang telah ditentukan dalam peraturan tersebut dibatasi untuk tanah seluas maksimum 2000 m<sup>2</sup>. Sebagai kebijakan untuk itu, maka pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang berasal dari tanah negara, dibatasi sebagai berikut:

- a) Untuk setiap bidang yang dimohon, luasnya tidak boleh lebih dari 2000 m<sup>2</sup>;
- b) Setiap pemohon dibatasi pemilikan tanah dengan Hak Milik untuk rumah tinggal tidak lebih dari 5 (lima) bidang, dengan luas keseluruhan tidak lebih dari 5000 m<sup>2</sup>.

Sehubungan dengan itu, dalam permohonan yang bersangkutan harus dilampirkan pernyataan pemohon, bahwa dengan perolehan Hak Milik yang dimohon itu, yang bersangkutan tidak akan mempunyai Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal melebihi 5 (lima) bidang, yang luas keseluruhannya tidak lebih dari 5000 m<sup>2</sup>.

Pernyataan tersebut berfungsi sebagai pemberian keterangan resmi dari pemohon, yang akan mempunyai akibat hukum, apabila dikemudian hari ternyata keterangan itu tidak benar atau palsu. Demikian juga adanya persyaratan melampirkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang berfungsi untuk mengetahui penggunaan tanah Hak Guna Bangunan yang hendak dilakukan penetapan menjadi Hak Milik. Maksudnya adalah apabila Hak Guna Bangunan yang hendak ditetapkan menjadi Hak Milik harus benar-benar telah berdiri bangunan di atasnya

yang penggunaannya untuk rumah tinggal.<sup>3</sup> Ternyata dalam praktek menunjukkan adanya tanah-tanah Hak Guna Bangunan yang penggunaannya untuk Rumah Toko (Ruko) dimohonkan penetapan menjadi Hak Milik pada Kantor Pertanahan Kota Malang. Hal ini sangat mungkin terjadi karena dalam proses peningkatan Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 6 Tahun 1998 tidak diperlukan peninjauan lapangan.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Masalah pokok atau tema sentral yang akan diteliti dalam proposal ini ialah mengenai pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 6 Tahun 1998 oleh Kantor Badan Pertanahan Kota Malang. Permasalahan pokok tersebut dirumuskan sebagai berikut:

1. Mengapa tanah yang penggunaannya untuk Rumah Toko (RUKO) dapat ditingkatkan pemberian haknya dari sertifikat Hak Guna Bangunan ke sertifikat Hak Milik oleh Kantor Pertanahan Kota Malang?
2. Bagaimana akibat hukum atas peningkatan hak dari sertifikat Hak Guna Bangunan ke sertifikat Hak Milik terhadap Rumah Toko (RUKO) tersebut?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

---

<sup>3</sup> JW. Muliawan, (2009). *Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal*. Cerdas Pustaka Publisher. Jakarta. h. 11

1. Mengetahui penyebab dapat ditingkatkannya pemberian sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi sertifikat Hak Milik yang diberikan peruntukannya untuk Rumah Toko (RUKO) oleh Kantor Pertanahan Kota Malang.
2. Mengetahui akibat hukum atas peningkatan hak dari sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi sertifikat Hak Milik terhadap Rumah Toko (RUKO).

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan sebagai kontribusi dari penelitian ini adalah:

##### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

- a. Memberikan sumbangsih pemikiran bagi perkembangan khazanah ilmu hukum dalam ranah hukum perdata, khususnya di bidang kenotariatan (setidak-tidaknya memberi kejelasan secara rinci) tentang pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal.
- b. Melengkapi penjelasan dan/atau tulisan ilmiah yang telah ada sebelumnya mengenai pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal dan sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya dalam mengembangkan keilmuan di bidang Kenotariatan, khususnya tentang hukum agraria.

##### **1.4.2 Manfaat Praktis**

- a. Bagi Notaris dan PPAT;  
Memberikan informasi, masukan dan wawasan tentang pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal bagi semua warga negara Indonesia tanpa batasan.

b. Bagi Pemerintah;

Bagi Pemerintah yang dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional, sebagai sumbangan pemikiran untuk koreksi atas pengaturan pemberian Hak Milik atas tanah yang seharusnya untuk rumah tinggal dapat ditingkatkan pemberian Hak Milik atas tanah tersebut sebagai Rumah Toko (RUKO).

c. Bagi Masyarakat;

Memberikan informasi dan wawasan serta akibat hukum dalam pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

Tesis ini disusun dengan sistematika yang terbagi dalam 5 (lima) Bab, guna lebih memperjelas ruang lingkup dan cakupan permasalahan yang diteliti. Adapun urutan dan tata letak masing-masing bab serta pokok pembahasannya adalah:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi uraian latar belakang, rumusan masalah, tujuan, dan manfaat penelitian, serta sistematika penulisan pada tesis mengenai Implementasi Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menguraikan tinjauan pustaka, yang intinya akan menguraikan tentang teori Pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal, dimana dalam

pembahasan ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang jelas tentang pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal berdasar teori yang terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

### BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang metode yang dipergunakan dalam penelitian guna penulisan tesis, yaitu penelitian hukum empiris.

### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini memaparkan hasil yang diperoleh dalam penelitian dan pembahasan atas hasil penelitian tersebut, dengan fokus analisa Implementasi Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.

### BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan penutup, berisi kesimpulan yang pada hakikatnya merupakan kristalisasi atau endapan sari dari seluruh uraian pada bagian sebelumnya, dan berdasarkan uraian tersebut, penulis akan berusaha untuk merakit secara runtun bab-bab yang telah diuraikan ke dalam kesatuan yang tercipta pada judul tesis guna pemberian saran sebagai bentuk kontribusi.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA DAN KAJIAN TEORITIK

#### 2.1 Tinjauan Pustaka

##### 2.1.1 Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan<sup>4</sup> merupakan salah satu hak-hak atas tanah yang bersifat primer, selain Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai atas tanah. Perkembangan Hak Guna Bangunan merupakan hak primer yang mempunyai peranan penting kedua, setelah Hak Guna Usaha. Hal ini disebabkan Hak Guna Bangunan merupakan pendukung sarana pembangunan perumahan yang sementara ini semakin berkembang dengan pesat.

Begitu pentingnya Hak Guna Bangunan, maka pemerintah mengaturnya lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996. Pengaturan Hak Guna Bangunan ini, seiring dengan pesatnya pembangunan perumahan, baik yang dibangun oleh pemerintah maupun pihak swasta. Oleh karena itu, dalam perkembangan pembangunan perumahan atau gedung yang semakin marak akhir-akhir ini, objek tanah yang dijadikan sasaran ada tiga, yaitu *tanah negara*, *tanah Hak Pengelolaan dan tanah Hak Milik* (Pasal 21).

Salah satu yang paling mendasar dalam pemberian Hak Guna Bangunan adalah menyangkut adanya kepastian hukum mengenai jangka waktu<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Dalam Pasal 35 UUPA dinyatakan bahwa: Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama tiga puluh tahun; (2) atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.

<sup>5</sup> Dalam Pasal 25 PP Nomor 40 Tahun 1996 dinyatakan bahwa Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh tahun dan



pemberiannya. Sehubungan dengan pemberian jangka waktu apabila Hak Guna Bangunan telah berakhir, maka Hak Guna Bangunan atas tanah negara, atas permintaan pemegang haknya dapat diperpanjang atau diperbaharui, dengan memenuhi syarat-syarat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 26 sebagai berikut:

- a. tanahnya masih dipergunakan dengan baik sesuai dengan keadaan fisik, sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut;
- b. syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19;
- d. tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan.

Sehubungan dengan perpanjangan Hak Guna Bangunan tersebut, maka hal ini berkaitan pula dengan kewajiban pemegang Hak Guna Bangunan atas pemberian hak atas tanah bangunan tersebut. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 sebagai berikut:

- a. membayar uang pemasukan yang jumlah dan tata cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
- b. menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya;

---

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.

- c. memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- d. menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan kepada negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah Hak Guna Bangunan itu hapus;
- e. menyerahkan sertifikat Hak Guna Bangunan yang telah hapus kepada Kepala Pertanahan.

Selain kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemegang Hak Guna Bangunan tersebut, maka salah satu kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemegang Hak Guna Bangunan apabila tanah negara yang dijadikan objek tidak diperpanjang atau diperbaharui lagi, adalah menyerahkan tanah negara kepada pemegang Hak Pengelolaan dan Hak Milik tersebut dalam keadaan kosong, dengan membongkar bangunan yang terdapat diatas tanah tersebut (Pasal 37 ayat 1). Ketentuan yang tercantum dalam Pasal 37 ayat 1 ini memberikan kesempatan kepada yang menguasai atau memiliki Hak Guna Bangunan untuk melakukan pembongkaran terhadap bangunan yang terdapat di atas Hak Guna Bangunan tersebut. Ini sebagai wujud dari kesadaran orang yang menguasai Hak Guna Bangunan tersebut.

### **2.1.2 Hapusnya Hak Guna Bangunan**

Hak Guna Bangunan sama dengan Hak Guna Usaha walaupun termasuk dalam kategori primer, tetapi memiliki jangka waktu sebagai masa akhir pemilikan hak atau masa hapusnya hak tersebut.<sup>6</sup> Dalam Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dinyatakan Hak Guna Bangunan hapus karena: (a) berakhirnya jangka waktu sebagaimana waktu ditetapkan dalam

---

<sup>6</sup> Supriadi. (2008). *Hukum Agraria*. Sinar Grafika. Jakarta. h. 118

keputusan pemberian atau perpanjangan atau dalam perjanjiannya; (b) dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau Pemegang Hak Milik sebelum jangka waktu berakhir, karena: (1) tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, dan Pasal 32; atau (2) tidak terpenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Guna Bangunan dan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan; atau (3) putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap; (c) dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir; (d) dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961; (e) diterlantarkan; (f) tanahnya musnah; (g) ketentuan Pasal 20 ayat 2.

### **2.1.3 Eksistensi Hak Milik Atas Tanah**

Negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 adalah negara hukum (konstitusional) yang memberikan jaminan dan memberikan perlindungan atas hak-hak warga negara, antara lain hak warga negara untuk mendapatkan, mempunyai, dan menikmati Hak Milik.

Hak Milik atas tanah sebagai salah satu jenis Hak Milik, sangat penting bagi negara, bangsa, dan rakyat Indonesia sebagai masyarakat agraria yang sedang membangun ke arah perkembangan industri dan lain-lain. Akan tetapi, tanah yang merupakan kehidupan pokok bagi manusia akan berhadapan dengan berbagai hal, antara lain:<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Adrian Sutedi. (2006). *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Sinar Grafika. Jakarta. h. 1

1. Keterbatasan tanah, baik dalam jumlah maupun kualitas dibanding dengan kebutuhan yang harus dipenuhi;
2. Pergeseran pola hubungan antara pemilik tanah dan tanah sebagai akibat perubahan-perubahan yang ditimbulkan oleh proses pembangunan dan perubahan-perubahan sosial pada umumnya;
3. Tanah di satu pihak telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting, pada lain pihak telah tumbuh sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi;
4. Tanah di satu pihak harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat lahir batin, adil dan merata, sementara di lain pihak harus dijaga kelestariannya.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), hukum tanah di Indonesia bersifat dualisme, artinya selain diakui berlakunya hukum tanah adat yang bersumber dari Hukum Adat, diakui pula peraturan-peraturan mengenai tanah yang didasarkan atas Hukum Barat. Setelah berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960, berakhirilah masa dualisme hukum tanah yang berlaku di Indonesia menjadi suatu unifikasi hukum tanah. Hak Milik sebagai suatu lembaga hukum dalam hukum tanah telah diatur baik dalam hukum tanah sebelum UUPA maupun dalam UUPA. Sebelum berlakunya UUPA, ada dua golongan besar Hak Milik atas tanah yaitu Hak Milik menurut Hukum Adat dan Hak Milik menurut Hukum Perdata Barat yang dinamakan Hak *Eigendom*.<sup>8</sup>

Sekarang kedua macam Hak Milik tersebut, sesuai dengan ketentuan konversi dalam UUPA telah dikonversi atau diubah menjadi Hak Milik. Konversi hak-hak atas tanah adalah perubahan hak atas tanah sehubungan dengan

---

<sup>8</sup> *Ibid.* h. 2

berlakunya UUPA. Hak-hak atas tanah yang adasebelum berlakunya UUPA diubah menjadi hak-hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA sehingga sekarang hanya ada satu macam Hak Milik atas tanah. UUPA secara tegas mengatur mengenai konversi hak-hak atas tanah yang semula diatur menurut ketentuan hukum yang berlaku sebelum berlakunya UUPA menjadi hak-hak atas tanah menurut ketentuan UUPA. Dalam ketentuan konversi Pasal II UUPA dinyatakan, bahwa Hak *Agrarische Eigendom*, Milik Yasan, Andarbeni, Hak atas Druwe, Hak atas Druwe Desa, Pesini, Grant Sultan *Landerijenbezitrecht*, *Altiddurende*, *Erfpacht*, Hak Usaha bekas tanah partikelir dan hak lainnya dengan nama apa pun menjadi Hak Milik. Dengan demikian ternyata UUPA secara tegas mengatur mengenai keberadaan hak-hak atas tanah yang berasal dari Hukum Adat.

Pengaturan Hak Milik atas tanah ditegaskan dalam Pasal 16, Pasal 20 sampai dengan Pasal 22 dalam Undang-UNdang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Dari ketentuan Pasal 20 dapat diartikan sifat-sifat Hak Milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya, yaitu hak yang "terkuat dan terpenuh" yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang "mutlak", tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagaimana hak *eigendom* menurut pengertiannya yang asli dulu. Sifat yang demikian jelas bertentangan dengan sifat Hukum Adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Pengertian "terkuat dan terpenuh" itu bermaksud untuk membedakan Hak Milik dengan hak-hak atas tanah lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa di antara hak-hak atas tanah yang dipunyai orang, Hak Miliklah yang paling kuat dan terpenuh. Hal ini berarti UUPA telah menjamin Hak

Milik atas tanah kepada perorangan. Adapun, khusus untuk badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah dilakukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Petunjuk Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah.

Lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan dari UUPA, yang belum mencantumkan ketentuan yang sebenarnya, merupakan hal yang paling pokok dari Hak Milik itu sendiri, misalnya, mengenai pengertian Hak Milik, batas-batas Hak Milik atas tanah dalam kaitannya dengan fungsi sosial Hak Milik. Demikian juga dengan kriteria dan prosedur pelaksanaan fungsi sosial Hak Milik atas tanah yang dapat dijadikan pedoman pencegahan penyalahgunaan pencabutan atau pembebasan tanah. Inilah yang menjadi sumber penyebab tiadanya kepastian hukum kepemilikan tanah Hak Milik.

Dengan dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebanyak 4 kali, setidaknya-tidaknya ada hal yang menarik perhatian kita, khususnya yang berkenaan dengan Hak Milik. Di satu sisi, Hak Milik seseorang tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun sebagaimana diatur dalam Pasal 28 H ayat (4) UUD 1945. Sebenarnya sebelum dilakukan amandemen, hal ini telah dituangkan dalam Pasal 32 Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998, yang kemudian dirumuskan lebih rinci dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 36 ayat (1) dan ayat (2). Di sisi lain pelaksanaan dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, khususnya yang mengatur Hak Milik atas tanah belum juga terwujud hingga saat ini.

#### 2.1.4 Hakikat Hak Milik Atas Tanah

Dalam teori Hak Milik, beberapa ahli hukum memberikan definisi mengenai Hak Milik. Curzon mendefinisikan Hak Milik dengan *property* yakni:<sup>9</sup>

*The following are examples of many definitions of "property": "The highest right men have to anything"; "a right over a determinate thing either a tract of land or chattel"; "an exclusive right to control an economic good"; "an aggregate of rights guaranteed and protected by the government"; "everything which is the subject of ownership"; "a social institution whereby people regulate the acquisition and use of the resources of our environment according to a system of rules"; "a concept that refers to the rights, obligations, privileges and restrictions that govern the relations of men with respect to things of value".*

Berbeda dengan Margaret Jane Radin yang mengemukakan pendapatnya mengenai "*Property Theory*":<sup>10</sup>

*Property can mean either object-property, what Radin calls "fungible" property, or it can mean attribute property, what she calls "personal" or "constitutive" property. Fungible property is that type of property which we treat as a commodity, is expressed in terms of market rhetoric. Constitutive property is the type of property we associate with our personhood and is not, or should not be expressed in terms of market rhetoric.*

---

<sup>9</sup> Andrian Sutedi. (2006). *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*. Sinar Grafika. Jakarta. h. 6

<sup>10</sup> *Ibid.*

Demikian juga dengan David J. Hayton, memberikan pengertian “*Real Property*” mengenai tanah, yakni:<sup>11</sup>

*The natural division of physical property is into land (or immovables “as it sometimes called”) and other objects known as chattels or “movables”. This simple distinction is inadequate. In the first place, chattels may become attached to land so as to lose their character of chattels and become part of the land itself. Secondly, a sophisticated legal system of property, but also for the ownership of a wide variety.*

Hak milik sangat penting bagi manusia untuk dapat melaksanakan hidupnya di dunia. Semakin tinggi nilai Hak Milik atas suatu benda, semakin tinggi pula penghargaan yang diberikan terhadap benda tersebut. Tanah adalah satu Hak Milik yang sangat berharga bagi umat manusia, demikian pula untuk bangsa Indonesia.

Bagi orang Indonesia, tanah merupakan masalah yang paling pokok, dapat dikonstatir dari banyaknya perkara perdata maupun pidana yang diajukan ke pengadilan yaitu berkisar sengketa mengenai tanah. sengketa tanah tersebut antara lain menyangkut sengketa warisan, utang-piutang dengan tanah sebagai jaminan, sengketa tata usaha negara mengenai penerbitan sertifikat tanah, serta perbuatan melawan hukum lainnya. Berdasarkan banyaknya perkara yang menyangkut tanah, dapat dilihat bahwa tanah memegang peranan sentral dalam kehidupan dan perekonomian Indonesia.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibid. h. 6-7*

<sup>12</sup> *Ibid. h. 7*



Sejalan dengan hal tersebut, asas nasionalitas yang dianut Indonesia terhadap tanahnya telah tercermin dalam UUPA. Sebagai kawasan yang dimiliki oleh bangsa yang berdaulat dan bersatu, seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia dengan hubungan yang bersifat abadi.<sup>13</sup> Asas nasionalitas ini memiliki konsekuensi yang jauh terhadap pemilikan atau pemegang Hak Milik atas tanah di Indonesia, yaitu yang diperbolehkan mempunyai Hak Milik adalah hanya warga negara Indonesia.<sup>14</sup>

Hal ini tersebut merupakan konsekuensi dari sebuah negara yang berdaulat, sementara tanah adalah salah satu syarat berdirinya negara. Tanah hanya boleh dipunyai warga negara dari sebuah negara yang menguasai seluruh kawasan negara yang bersangkutan. Seandainya warga negara asing diizinkan memiliki tanah di Indonesia, maka sedikit demi sedikit tanah di wilayah Indonesia akan beralih hak kepada orang asing. Hal ini sekaligus akan membahayakan kedaulatan negara.

Hak Milik tidak terbatas jangka waktunya. Dalam UUPA Hak Milik atas tanah bersifat turun-temurun.<sup>15</sup> Artinya, si pemilik tanah dapat mewariskan tanah tersebut kepada keturunannya tanpa batas waktu dan tanpa batas generasi. Kalau hal ini terjadi dengan orang asing, konsekuensinya ialah orang asing tersebut bisa mendominasi suatu negara melalui pemilikan dalam bidang pertanahan.

---

<sup>13</sup> Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (LN Tahun 1960 No. 104 TLN No. 2043)

<sup>14</sup> Pasal 21 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

<sup>15</sup> Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Karena pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, pemilikan hak atas tanah sesuai pula dengan kodrat hakikat manusia. Manusia pada hakikatnya bersifat privat dan kolektif. Thomas Aquinas, seorang teolog dan filsuf ulung abad pertengahan mengatakan manusia menurut kodratnya bersifat individual dan sosial.<sup>16</sup> Itulah sebabnya dalam pemilikan atas suatu benda, termasuk pemilikan atas tanah, kedua dimensi tersebut bisa terpadu secara harmonis.

Berangkat dari hak kodrati, J.J Rousseau berkesimpulan, milik atas jumlah terbatas dapat digarap oleh seseorang itu sendiri. Di sisi lain, milik dalam jumlah tak terbatas yang dibenarkan oleh Locke dan kemudian merupakan ketentuan dalam masyarakat-masyarakat Eropa modern sepenuhnya tidak dibenarkan karena ketentuan itu merampas setiap milik seluruhnya dari kebanyakan orang dan dengan demikian bertentangan dengan hak alamiah. Dengan demikian pemerintah yang menjunjung tinggi hal tersebut adalah sungguh-sungguh tidak adil. Selanjutnya Rousseau mengemukakan bahwa orang mempunyai milik adalah akibat dari pekerjaan dan jerih payahnya. Hanya kerja sajalah yang dengan memberikan kepadanya pengolahan suatu hak atas tanah, memberikan kepadanya suatu Hak Milik atas tanah.<sup>17</sup>

Mengenai keabsahan dan kehalalan Hak Milik, telah dikenal dua asas, *pertama* asas "*Nemo plus juris transfere potest quam ipse habet*", artinya tidak

---

<sup>16</sup> Menurut Thomas, secara kodrati, manusia adalah makhluk individual dan sosial. Hakikat sosial ini sangat penting bagi kesempurnaan hidupnya, baik hidup rasional, moral, maupun spiritualnya. Manusia adalah bagian dari masyarakat tempat dia hidup. Pendapat Thomas Aquinas yang dikutip oleh Sonny Keraf, *Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi*. (2001). Cetakan ke-5. Kanisius. Yogyakarta. h. 23

<sup>17</sup> C.B. Machperson. "*Property: Mainstream and Critical positions*". Terjemahan C. Woekirsari dan Haryono. (1989). *Pemikiran Dasar tentang Hak Milik*. Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. Jakarta. h. 37 dan 41

seorang pun dapat mengalihkan atau memberikan sesuatu kepada orang lain melebihi Hak Miliknya atau apa yang dia punyai. *Kedua*, asas "*Nemo sibi ipse causam possessionis mutare potest*", artinya tidak seorang pun dapat mengubah bagi dirinya atau kepentingan pihaknya sendiri, tujuan dari penggunaan objek miliknya.<sup>18</sup>

Dengan demikian pemilikan atas tanah telah memberikan manfaat dan kegunaan dalam berbagai aspek kehidupan kepada pemiliknya, baik dalam aspek ekonomi, aspek sosial, termasuk dalam hubungannya dengan pembangunan. Dari aspek ekonomi tentunya tanah dapat dimanfaatkan untuk pertanian, perkebunan, perkantoran, sebagai tempat usaha, dapat dijadikan agunan (hak tanggungan), disewakan/dikontrakkan, dan sebagainya. Dalam aspek sosial tanah dapat dimanfaatkan untuk kepentingan kegiatan keagamaan dan sejenisnya.

Dalam sebuah negara yang sedang membangun, penanaman modal baik modal dalam negeri<sup>19</sup> maupun penanaman modal asing<sup>20</sup> sering membutuhkan lokasi tanah untuk keperluan pengelolannya. Untuk itu, pemilik modal biasanya mencari bidang-bidang tanah yang strategis bagi pengembangan usahanya. Pada umumnya pemilik tanah semacam itu diminta mengalihkan Hak Milik atas tanahnya ke pemilik modal atau pengusaha dengan ganti kerugian. Akan tetapi,

---

<sup>18</sup> Ridwan Halim. (2001). *Bendera Mimbar Filsafat Hukum Indonesia dan Pragmatismenya (Suatu Analisis Yuridis Empiris)*. Angky Pelita Studyways. Jakarta. h. 170-171

<sup>19</sup> Undang-Undang No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (LN. Tahun 1968 No. 33, TLN No. 2853). Sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 12 Tahun 1970 (LN Tahun 1970 No. 46, TLN No. 2944)

<sup>20</sup> Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (LN. Tahun 1967 No. 1, TLN No. 2818). Sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 11 Tahun 1970 (LN Tahun 1970 No. 46, TLN No. 2943)

pemilik tanah tidak selalu bersedia melepaskan Hak Milik atas tanahnya meskipun dengan ganti kerugian yang layak, bahkan jauh melebihi standar harga. Ketidaksediaan itu dilandasi oleh pemikiran bahwa nilai dan penggunaan tanah tidak persis sama dengan nilai dan penggunaan uang.

Walaupun demikian, kenyataannya pemilik modal telah menguasai tanah seluas-luasnya dari masyarakat, terlebih lagi menelantarkannya. Menurut Philip Kivel hal ini akan berbahaya. Ia mengemukakan:

*It must be recognized that private land owners product their own inefficiencies by sometimes sitting on the land and not allowing others to develop it..... Private property and workings of a free enterprise society are thought by some to be threatened by public land ownership.<sup>21</sup>*

Dalam terjemahan bebas, berarti para pemilik tanah swasta menghasilkan inefisiensinya sendiri dengan kadang-kadang menempati tanah dan tidak mengizinkan orang lain untuk membangunnya. Properti swasta dan kinerja perusahaan-perusahaan swasta dianggap oleh sebagian orang sebagai hal yang akan mengancam kepemilikan tanah oleh publik.

Dalam kaitannya dengan besarnya uang sebagai bentuk kerugian tanah, tidak bisa dipungkiri ternyata uang mengalami inflasi terlepas dari besar kecilnya kadar inflasi tersebut. Uang tidak menjamin akan diperolehnya bidang-bidang tanah yang menjadi tempat tinggal dimasa depan, sedangkan tanah senantiasa otomatis bisa dijadikan tempat tinggal. Selain itu, pemilik tanah yang akan melepaskan Hak Milik atas tanahnya masih sangat sederhana pemikirannya dan

---

<sup>21</sup> Philip Kivel. (1993). *Land and The City: Patterns and Processes of Urban Change*. Cetakan Pertama. Chapman Hill. London. h. 110 dan 111

tidak menguasai seluk beluk bisnis, sehingga pelepasan Hak Milik atas tanahnya dirasakan sangat berat dan berisiko tinggi seperti tidak memiliki jaminan hidup yang pasti dimasa depan. Hal-hal seperti ini acap kali terasa di daerah-daerah yang penduduknya rata-rata hidup dari hasil-hasil pertanian dan pendidikannya masih tergolong relatif rendah.

Hal tersebut tentunya sangat berkaitan dengan berbagai nilai dan manfaat dari tanah tersebut, sebagaimana dikemukakan oleh Stuart Chapin:

*The market value of land varies, among other things, according to the functional type of area in which it is located in the overall pattern of land uses and with respect to other sites within one particular type of used area. "Each parcel of land occupies a unique physical relationship with every other parcel of land. Because in every community there exists a variety of land uses, each parcel is the focus of complex but singular set of spaces relationship with the social and economic activities that are centered on all other parcels. To each combination of spaces relationships, the market attaches a special evaluation, which is the focus combination. The certain locations are more highly valued for residential use than other sites because of the greater conveniences to shops, schools, centers of employment, and recreational facilities."*<sup>22</sup>

Oleh karena itu, pelepasan Hak Milik atas tanah sering menimbulkan problem yang rumit, yang diduga dan bahkan tidak selalu disadari oleh para pihak yang menerimanya. Bagi pemilik tanah yang areal tanahnya masih cukup luas tentu tidak menimbulkan banyak masalah. Akan tetapi, bagi para pemilik

---

<sup>22</sup> F. Stuart Chapin Jr. (1957). *Urban Land Use Planning*. Harper and Brother. New York. h. 9

tanah yang tanahnya hanya cukup diolah sebagai sumber nafkah dan tempat tinggal pasti mengakibatkan problem sosial.

Dari uraian diatas, kiranya jelas bahwa dalam penanaman modal, baik modal dalam negeri (PMDN), maupun penanaman modal asing, Hak Milik atas tanah tidak harus dilepaskan oleh pemiliknya, cukuplah dengan pemberian Hak Guna Bangunan. Padahal kenyataannya pemilik modal atau pengusaha hampir selalu mengusahakan pelepasan Hak Milik atas tanah dari pemilikannya pemilik ke pengusaha, tanpa alasan hukum yang pasti mengapa harus demikian.<sup>23</sup> Oleh karena itu, prinsip-prinsip, hakekat, esensi, kedudukan dan peran Hak Milik atas tanah harus dilandasi dengan pijakan hukum. Yang dimaksud dengan hukum di sini adalah peraturan-peraturan tertulis yang dikeluarkan oleh pemerintah.

#### **2.1.5 Pengertian Hak Milik**

Yang dimaksud dengan "Hak Milik" adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai atas tanah dengan mengingat fungsi sosial, yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain (Pasal 20 UUPA).

Menurut A.P Parlindungan,<sup>24</sup> kata-kata terkuat dan terpenuh itu bermaksud untuk membedakannya dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan hak-hak lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa di antara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, Hak Milik-lah yang "ter" (paling kuat dan penuh). Begitu pentingnya Hak Milik, pemerintah memberikan perhatian sangat serius terhadap persoalan Hak Milik atas tanah tersebut.

---

<sup>23</sup> Maria S.W. Sumardjono dan Maria Samosir. (2000). *Hukum Pertanahan dalam Berbagai Aspek*. Bina Media. Medan. h. 49-50

<sup>24</sup> A.P Parlindungan. (1993). *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Mandar Maju. Bandung. h. 124

Hal ini dapat terlihat dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah. Namun demikian, pada tahun 1993 pemerintah mengganti Permendagri Nomor 6 Tahun 1972 tersebut dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Perlimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

#### **2.1.6 Subjek Hak Milik**

(1) Sesuai dengan Pasal 21 ayat 1 dan ayat 2, maka yang dapat mempunyai Hak Milik adalah:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Badan-badan Hukum yang ditunjuk Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963, tertanggal 19 Juni 1993 yakni:
  1. Bank-bank Negara, misal: Bank Indonesia, Bank Dagang Negara, Bank Negara Indonesia 1946;
  2. Koperasi Pertanian;
  3. Badan-badan Sosial;
  4. Badan-badan Keagamaan.

(2) Khusus terhadap kewarganegaraan Indonesia, maka sesuai dengan Pasal 21 ayat 4 ditentukan bahwa:

”selama seseorang disamping kewarganegaraan asing, maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan Hak Milik dan baginya hanya berlaku ketentuan dalam ayat 3 pasal ini”.

(3) Pasal 21 ayat 3 menentukan bahwa:

”orang asing yang sudah berlakunya undang-undang ini memperoleh Hak Milik, karena pewarisan tanpa wasiat, atau percampuran harta karena

perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu, di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu, Hak Milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum, dengan ketentuan hak-hak pihak lain yang membebani tetap berlangsung”.

### **2.1.7 Pejabat yang Berwenang Memberikan Hak Milik**

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tertanggal 30 Juni 1972, khususnya dalam Pasal 2 huruf a, dan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 tertanggal 18 Juli 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional, maka Pejabat yang berwenang untuk memberikan Hak Milik adalah:

- a. Kepala Badan Pertanahan Nasional;
- b. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, apabila luasnya:
  1. Untuk tanah pertanian tidak lebih dari 20.000 meter persegi;
  2. Untuk tanah bangunan/perumahan tidak lebih dari 2.000 meter persegi.

### **2.1.8 Keistimewaan Tanah Hak Milik**

Setiap macam hak atas tanah wajib didaftarkan pada dan disertifikatkan oleh Kantor Pertanahan alias Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang berkantor di setiap daerah Kabupaten dan daerah Kota, demikian lebih kurang pesan UUPA<sup>25</sup> dan banyak perundang-undangan lainnya.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Pasal 19 UUPA, yang nama formalnya adalah UU RI No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, tentu saja masih berlaku (hukum positif).

<sup>26</sup> Antara lain PP No. 24 Tahun 1997 dan Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 yang keduanya tentang Pendaftaran Tanah (termasuk penerbitan sertifikat hak-hak atas tanah) di Indonesia, baik secara sporadik maupun cara sistematis. PP No. 24 Tahun 1997 tersebut adalah pengganti PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang sudah dianggap “tidak laik zaman”.



Hak Milik atas tanah sudah pasti merupakan macam atau status hak atas tanah yang paling tinggi derajatnya bila dibandingkan dengan macam atau status hak lainnya. Hanya Hak Milik saja yang tidak dibatasi masa berlakunya oleh negara, dan karenanya ia mempunyai harga atau nilai yang paling tinggi bila dibandingkan dengan macam atau status hak atas tanah lainnya untuk bidang tanah yang sama kualitasnya.

#### **2.1.9 Hapusnya Hak Milik Atas Tanah**

Hak Milik memiliki peranan yang sangat penting, karena Hak Milik dapat diwariskan kepada keluarga yang ditinggalkan, sebab Hak Milik tanpa batas waktu. Dalam Pasal 27 UUPA Tahun 1960 dinyatakan bahwa Hak Milik hapus bila:

a. tanahnya jatuh kepada negara:

1. karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 UUPA;
2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pihak pemiliknya;
3. karena diterlantarkan;
4. karena ketentuan Pasal 21 ayat 3 dan Pasal 26 ayat 2 UUPA.

b. tanahnya musnah.

Mengacu pada ketentuan Pasal 27 UUPA, maka hak atas sebidang tanah hapus, disebabkan oleh pencabutan tanah. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 18 UUPA dinyatakan bahwa:

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

---

Untuk menindaklanjuti keinginan Pasal 18 UUPA tersebut, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya.

## **2.2 Kajian Teoritik**

### **2.2.1 Teori Mengenai Pemilikan Tanah (Konsep Filosofi Pemilikan Tanah)**

Dalam konsep hukum, hubungan antara orang dengan benda merupakan hubungan yang disebut *hak*. Makna dari sebutan itu adalah hak kepemilikan atas suatu benda disebut hak milik atas benda itu atau dikenal sebagai *property right*.<sup>27</sup> C. Chambers mengartikan: *Property Rights are rights to things*. Namun kata milik itu sendiri dalam makna hukum lebih menekankan pada hak dari pada bendanya.

Hak dalam konsep hukum dapat dibedakan antara hak perorangan (*rights in personam*) dan hak kebendaan (*rights in rem*), sedangkan benda dalam konsep hukum tidak hanya benda berwujud nyata seperti mobil dan rumah yang disebut *tangible things*, tetapi juga benda lainnya yang tidak berwujud seperti hak paten, hak cipta dan sebagainya yang dalam konsep hukum disebut *intangible things*. Lebih lanjut dikemukakan, bahwa milik atau kepemilikan bukan hanya sekedar hubungan antara seseorang atau badan hukum yang disebut subjek hukum dengan benda yang secara hukum dapat dikuasai, tetapi merupakan konsekuensi adanya hubungan tersebut subjek hukum memperoleh apa yang disebut sebagai kepemilikan atas benda tersebut.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Chambers C. (2001). *Masih Ada Jalan Lain, Revolusi Tersembunyi Di Negara Dunia Ketiga*. Terjemahan: *The Other Path, The Invisible Revolution in The Thrrd World*. Yayasan Obor. Jakarta. h. 7

<sup>28</sup> *Ibid.* h. 8

Menurut Satjipto Rahardjo,<sup>29</sup> pemilikan mempunyai sosok hukum yang lebih jelas dan pasti, dibanding dengan penguasaan. Pemilikan menunjukkan hubungan antara seseorang dengan objek yang menjadi sasaran pemilikan. Namun berbeda dengan penguasaan yang lebih bersifat faktual, maka pemilikan terdiri dari suatu kompleks hak-hak, yang kesemuanya dapat digolongkan ke dalam *ius in rem*, karena pemilikan berlaku terhadap semua orang. Hal ini berbeda dengan *ius pesonam* yang hanya berlaku terhadap orang-orang tertentu.

Dengan mengutip pendapat *Fitzgerald*, Satjipto Rahardjo memaparkan ciri-ciri dari hak-hak yang termasuk pemilikan, sebagai berikut:<sup>30</sup>

- 1) Pemilik mempunyai hak untuk memiliki barangnya. Ia mungkin tidak memegang atau menguasai barang tersebut, oleh karena barang itu mungkin telah direbut dari padanya oleh orang lain. Sekalipun demikian, hak atas barang itu tetap ada pada pemegang hak semula;
- 2) Pemilik biasanya mempunyai hak untuk menggunakan dan menikmati barang yang dimilikinya, yang pada dasarnya merupakan kemerdekaan bagi pemilik untuk berbuat terhadap barangnya;
- 3) Pemilik mempunyai hak untuk menghabiskan, merusak atau mengalihkan barangnya. Pada orang yang menguasai suatu barang, hak untuk mengalihkan itu tidak ada padanya karena adanya asas *memo dat quod nonhabet*. Si penguasa tidak mempunyai hak dan karenanya juga tidak dapat melakukan pengalihan hak kepada orang lain;
- 4) Pemilikan mempunyai ciri tidak mengenal jangka waktu. Ciri ini sekali lagi

---

<sup>29</sup> Satjipto Rahardjo. (2000). *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung. h. 65

<sup>30</sup> *Ibid*

membedakan dari penguasaan, oleh karena yang disebut terakhir terbuka untuk penentuan statusnya lebih lanjut di kemudian hari. Pemilikan secara teoritis berlaku selamanya.

- 5) Pemilikan mempunyai ciri yang bersifat sisa. Seorang pemilik tanah biasa menyewakan tanahnya kepada A, memberikan hak untuk melintasi tanahnya kepada B dan C memberikan hak yang lain lagi, sedang ia tetap memiliki hak atas tanah itu yang terdiri dari sisanya sesudah hak-hak itu ia berikan kepada mereka itu. Dibandingkan dengan pemilik hak untuk melintasi tanah itu maka hak dari pemilik bersifat tidak terbatas. Kita akan mengatakan bahwa, hak yang pertama bersifat menumpang pada hak pemilik yang asli dan keadaan ini disebut sebagai *ius in realinea*.

Serupa dengan pendapat tersebut di atas, menurut Lili Rasjidi,<sup>31</sup> Hak Milik adalah hubungan antara seseorang dengan suatu benda yang membentuk hak pemilikan terhadap benda tersebut. Hak ini merupakan suatu himpunan hak-hak yang kesemuanya merupakan hak-hak *in rem*, yang terdiri dari:

- a) Hak Milik untuk sesuatu. Pemilik berhak untuk memiliki benda yang dimilikinya. Benda ini barangkali telah dicuri, diberikan kepada seseorang untuk sementara waktu atas dasar pinjaman, digadaikan, dan lain-lain. Bagaimanapun, pemilik dapat menguasai kembali bendanya dalam hal hubungan tersebut di atas telah selesai. Dalam beberapa kasus tertentu pemilik dapat mengajukan tuntutan atau gugatan untuk mengembalikan barang miliknya;
- b) Hak untuk menggunakan dan menikmati. Pada dasarnya, pemilik dapat menggunakan dan menikmati barang miliknya sesuka hati;

---

<sup>31</sup> Lili Rasjidi. (1993). *Filsafat Hukum – Apakah Hukum itu?*. Remaja Rosdakarya. Bandung. h. 77

- c) Hak untuk memakai, mengasingkan, bahkan membinasakan;
- d) Waktu yang tak terbatas. Pemilikan ini tak terbatas waktunya;
- e) Pemilikan mempunyai sifat sisa. Bahwa walaupun hak penguasaan telah diserahkan kepada pihak lain karena kontrak sewa misalnya, maka hak-hak yang tersisa terhadap benda tersebut tetap melekat kepada pemilik.

Pemilikan mempunyai arti tersendiri dalam hubungannya dengan kehidupan masyarakat tempat ia diterima sebagai suatu konsep hukum. Dalam arti yang demikian itu, pemilikan dibicarakan dalam konteks sosial, dan bukan dalam kategori yuridis. Dalam konteks sosial, pemilikan biasanya merupakan indeks, tidak hanya bagi tingkat kesejahteraan dari pemiliknya, tetapi juga bagi kedudukan sosialnya.<sup>32</sup>

Fungsi sosial pemilikan juga terlihat dalam hubungannya dengan penggunaannya menyampaikan ide-ide politik dan sosial zamannya. Dengan demikian, pemilikan lalu menjadi lambang dari kemenangan atau dominasi pemikiran sosial dan politik pada suatu saat. Pada suatu saat pemilikan dapat bersifat sangat individualistis, dan pada saat yang lain biasa berubah konsep yang bersifat sosialis, dan sebagainya.<sup>33</sup>

Dalam Hukum Barat hak kepemilikan dibedakan dalam tiga jenis, yaitu: milik pribadi (*private property*), milik bersama (*common property*), dan milik negara (*state property*). Perbedaan bentuk dari macam-macam hak itu satu

---

<sup>32</sup> Satjipto Rahardjo. (2003). *Ibid.* h. 66

<sup>33</sup> *Ibid*

dengan yang lain berdasarkan kealamiahannya dari hak dan ketiganya lebih banyak adanya pengaruh politik dan ekonomi.<sup>34</sup>

Landasan filosofi, politik, dan ekonomi dalam abad ke-17 dan ke-18, berdasarkan tesis, bahwa hak individu untuk memiliki dan mengalihkan adanya hak alamiah/kodrati dari individu tersebut. Konsep ini berdasarkan ajaran John Locke (1632-1720) dan dikenal dengan nama *Labour Theory About Property* yang berdasarkan hukum alam (*natural law*) dikatakan bahwa, keberadaan milik pribadi sudah ada jauh sebelum ada negara dan bebas dari hukum yang diatur negara, karena *Property Rights* adalah hak alamiah/kodrati yang dalam hukum alam diatur tentang prinsip-prinsip keadilan hukum alam (*natural justice*) dan oleh karena itu, maka pemerintah dilarang ikut mengatur hak tersebut tanpa ijin dari yang punya hak.

Hak alamiah/kodrati itu diturunkan oleh Tuhan dan berdasarkan pada prinsip-prinsip moral, bersifat universal yang didalamnya mengandung hak untuk hidup dan tuntutan kebahagiaan. Oleh karena itu, manusia tidak menguasainya secara mutlak. Dengan demikian, tindakan pemerintah untuk melindungi Hak Milik hanyalah sepanjang hak untuk hidup dan hak untuk mendapatkan kemerdekaan seutuhnya.

Dalam abad ke-19, teori yang digambarkan John Locke itu mengalami koreksi oleh Jeremy Bentham (1748-1832) yang dikenal dengan *utilitarian theory of private property*, yang mendasarkan Hak Milik pada teori kemanfaatan.

Lebih lanjut teori Bentham menekankan pada hal-hal sebagai berikut:

---

<sup>34</sup> Sukhinder Panesar. (2002). *Op. cit.* h. 10

- 1) Bertitik tolak pada prinsip-prinsip pemanfaatan itu, maka hukum seharusnya digunakan untuk menghasilkan dan atau manfaat yang terbesar bagi masyarakat;
- 2) Teori pemilikan dimaksudkan sebagai hak positif (*positive rights*) yang merupakan kata lain dari Hak Milik pribadi yang tercipta melalui instrument hukum, dengan tujuan untuk menciptakan pencapaian tujuan ekonomi dan sosial secara luas, sebagai lawan dari teori hak alamiah/kodrati dari John Locke. Dengan demikian, akhirnya akan tercapai kebahagiaan bagi seluruh masyarakat, dan sebagai konsekuensinya adanya hak yang tercipta dan diatur oleh hukum dan keberadaannya dilindungi sehingga memperoleh kepastian hukum negara.
- 3) Hak alamiah/kodrati yang berdasarkan hukum alam/ kodrat menurut teori John Locke adalah tidak mungkin, seperti diutarakan Bentham: "*natural rights are simple nonsense; natural and imprescriptable right, rhetorical nonsense, nonsense upon stils*".

Dalam hubungannya dengan Hak Milik atas tanah melalui satu proses yang dilalui yaitu proses penguasaan. Proses itu dalam Hukum Barat dikenal sebagai *possession* yang berbeda makna dengan *ownership*. Dalam kamus hukum, *possession* (Inggris) atau *possesio* (Latin) atau *bezit* (Belanda), diartikan sebagai "kepunyaan". *Possession* dimaksudkan sebagai pendudukan secara fisik atau secara faktual. Syarat lain adanya niat atau adanya maksud untuk memiliki dengan itikad baik (*animouse possidendi*). Niat untuk memiliki dikaitkan dengan waktu dan bukti lainnya. Maka dengan demikian, hak menguasai itu harus didahului dengan tindakan pendudukan/ menduduki untuk memperoleh penguasaan itu dan dengan batas waktu tertentu akan menjadi Hak Milik.

C. Chambers mengemukakan bahwa: “*to have possession of a thing, a person must control that thing and intend to possess it. Both are required*”. Dengan demikian yang dimaksud dengan *possession* adalah penguasaan fisik melalui pendudukan dan disertai dengan adanya niat untuk memiliki. Hal itu akan lebih jelas apabila dibandingkan dengan pengertian *ownership*.

Pengertian *ownership* dalam bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai kepunyaan atau kepemilikan atas suatu benda. *Ownership* biasanya termasuk didalamnya hak untuk menguasai bendanya secara nyata atau seseorang yang mempunyai suatu benda, namun belum tentu menguasai secara fisik. Dalam hal benda tidak berwujud, maka seseorang menguasai bendanya namun tidak menguasai secara nyata, misalnya hak paten dan hak cipta. Demikian pula halnya seseorang mempunyai benda berwujud, namun belum tentu menguasai benda tersebut, misalnya menyewakan rumah atau tanah. Secara tegas perbedaan *possession* dalam arti penguasaan fisik dengan *ownership* dalam arti kepunyaan atau kepemilikan adalah bahwa penguasaan melibatkan pendudukan secara fisik, adanya niat untuk menguasai, yang dapat diperoleh tanpa alas hak. Sedangkan kepemilikan harus dibuktikan sebagai hak mutlak dan perpindahan kepemilikan harus dilakukan dengan hak, tidak sekedar serah terima penguasaan.

Oleh karena itu, dapat dinilai bahwa penguasaan merupakan cikal bakal adanya kepemilikan, sedangkan arti milik itu sendiri melekat adanya hak, sehingga dibedakan adanya istilah *private property* untuk menunjukkan milik pribadi dan *public property* untuk menunjukkan milik negara atau milik umum.



Penguasaan atas benda termasuk tanah merupakan awal dari adanya Hak Milik. Dalam Hukum Barat pada umumnya atau *Common Law*, secara tegas dinilai "*possession in the root of title*".

Dalam hubungan dengan pengertian benda, tanah merupakan benda berwujud tidak bergerak (*immovable*) yang tidak dapat rusak, berbeda dengan barang yang merupakan benda bergerak (*movable*). "*Land is immovable, as distinct from chattels, which are moveable, it also, in its legal significance, indestructible*".<sup>35</sup>

Menurut Petter Butt,<sup>36</sup> pengertian tanah secara umum didefinisikan sebagai luasan fisik dari permukaan bumi yang ada dalam luasan tertentu dalam area tertentu, yang pemilikan atas tanah tersebut dibuktikan dengan sebuah dokumen yang disebut "*title deed*". Selanjutnya dinilai bahwa jarang ada sebuah dokumen pemilikan tanah menggambarkan luasan di atas atau di bawah permukaan tanah dari pemilikan itu. Akan tetapi dalam pengertian hukum tidaklah demikian, seperti dikemukakan: "dalam hukum, tanah adalah tidak terbatas sekedar permukaan bumi, tetapi termasuk di bawah dan di atas permukaan bumi, tidak juga dibatasi sesuatu yang padat, tetapi dapat meliputi sesuatu benda cair dan gas".

Dalam *common law*, konsep tanah mempunyai tiga dimensi ruang yang untuk jelasnya dikemukakan:

*"Land is an area of three-dimensioned space, its position identified by natural or imaginary points located by reference to the earth's surface. This three*

---

<sup>35</sup> Black's Law Dictionary. (1999). *h.* 881

<sup>36</sup> Petter Butt. (2001). *Land Law*. Fourth Edition. Law Book Co. NSW. *h.* 8

*dimensional space may include the earth's surface, or may be the wholly above it or wholly below it. It may have physical content or it may be void, for any three-dimensional quantum of the space—even airspace—can be 'land'. If it has content that are fixed in position, those fixed contents are part of the 'land'. But the 'land' is more than those fixed content. The content of the space may be physically severed, destroyed or consumed, but the space itself – and so the 'land' – remains. In this sense, the land is indestructible. It also immovable”.*

Selanjutnya konsep tanah secara filosofis menurut hukum adat adalah benda berjiwa yang tidak boleh dipisahkan persekutuannya dengan manusia. Tanah dan manusia meskipun berbeda wujud dan jati diri, namun merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dalam jalinan susunan keabadian tata alam besar (*macro cosmos*) dan kecil (*micro cosmos*). Maka tanah dipahamkan secara luas meliputi secara unsur bumi, air, udara, kekayaan alam, serta manusia sebagai pusat, maupun roh-roh di alam supranatural yang terjalin secara menyeluruh dan utuh. Dengan demikian konsep tanah dalam hukum adat mencakup unsur-unsur seperti dalam konsep sumber daya alam, yaitu meliputi: (1) hubungan dengan permukaan bumi termasuk air, (2) hubungan dengan kekayaan udara dan ruang angkasa, (3) hubungan dengan kekayaan alam dan tubuh bumi, (4) hubungan dengan roh-roh (*supranatural*), dan (5) hubungan antara sesama manusia sebagai pusat.<sup>37</sup>

### **2.2.2 Teori Positivisme**

Teori *Positivisme* telah berkembang semenjak abad kesembilanbelas dan telah banyak berpengaruh di berbagai negara, termasuk di Indonesia.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Herman Soesangobeng. (2003). *Upaya Pembentukan Materi Hukum dan Kebijakan Pertahanan yang Demokratis*. STPN-BPM. Yogyakarta.

<sup>38</sup> Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi. (2001). *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. h. 56

Menurut Khudzaifah Dimiyati,<sup>39</sup> bahwa teori positivisme atau *analytical positivism* atau *rechtsdogmatiek* tersebut menjadi dominan dalam abad kesembilanbelas disebabkan oleh dunia profesi yang membutuhkan dukungan dari pemikiran positivisme analitis untuk mengolah hukum, seperti menggolong-golongkan, mensistematisir, mencari perbedaan dan persamaan, menemukan asas dibelakangnya dan sebagainya, guna mengambil keputusan. Teori yang dapat melihat hukum sebagai suatu bangunan yang rasional dan memiliki metode yang rasional pula bagi pengembangannya. Hal itu berada dalam teori positivisme.

Dalam kaitan dengan teori positivisme ini, *Hilaire Mc Coubrey* dan *Nigel D. White*<sup>40</sup> menyatakan: “*Analytical positivism has developed over time and taken forms quite distinct from its original base. The most important modern development of this type are considered in the next chapter. In its classical, late 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> century, forms, positivist legal theory was developed through the work of Jeremy Bentham and John Austin, from whose concern it look, for better or worse, a very particular coloration*”.

Darji Darmodiharjo dan Shidarta<sup>41</sup> menyatakan: “positivisme hukum (aliran hukum positif) memandang perlu pemisahan secara tegas antara hukum dan moral (antara hukum yang berlaku dan hukum yang seharusnya, antara *das sein* dan *das sollen*). Dalam kaca mata positivis, tiada hukum lain kecuali perintah penguasa (*law is a command of the law givers*). Bahkan, bagian dari

---

<sup>39</sup> Khudzailah Dimiyati. (2004). *Teorisasi Hukum: Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*. Muhammadiyah University Press. Surakarta. h. 61

<sup>40</sup> H. Mc Coubrey dan Nigel D. White. (1996). *Text Book on Jurisprudence*. Blackstone Press Limited. London. h. 12

<sup>41</sup> Darji Darmodiharjo dan Shidarta. (2002). *Pokok-pokok Filsafat Hukum – Apakah dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. PT. Gramedia Pustaka Utama. h. 113

aliran hukum positif yang dikenal dengan nama *Legisme*, berpendapat lebih tegas, bahwa hukum itu identik dengan undang-undang”.

Teori positivisme mengidentikkan hukum dengan undang-undang, tidak ada hukum di luar undang-undang, dan satu-satunya sumber hukum adalah undang-undang. Di Indonesia pengaruh positivisme lahir berdasarkan Pasal 15 *Algemene Bepalingen van Wetgeving* (ketentuan-ketentuan umum perihal perundang-undangan) yang berbunyi: “terkecuali penyimpangan-penyimpangan yang ditentukan bagi orang-orang Indonesia dan mereka yang dipersamakan dengan orang-orang Indonesia, maka kebiasaan bukanlah hukum kecuali jika undang-undang menentukannya”.<sup>42</sup>

Kusumadi Pudjosewojo<sup>43</sup> menulis ketentuan Pasal 15 *Algemene Bepalingen van Wetgeving* tersebut, sebagai berikut: “selain dari pada pengecualian-pengecualian yang telah ditetapkan tentang Bumiputera dan orang-orang yang dipersamakan dengan mereka, maka kebiasaan tidak menimbulkan hukum kecuali dan hanya apabila undang-undang menunjuk itu”. Hal tersebut sekaligus menunjukkan sistem hukum Belanda yang menganut sistem kodifikasi dari *civil law system* yang menganut positivisme, dan telah mempengaruhi sistem hukum di Indonesia.<sup>44</sup> Namun bukan berarti tata hukum

---

<sup>42</sup> Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi. (2001). *Op.cit.* h. 57

<sup>43</sup> Kusumadi Pudjosewojo. (2004). *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*. sinar Grafika. h. 91-92

<sup>44</sup> Ade Manan Suherman. (2004). *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. h. 61

Indonesia merupakan penerusan dari tata hukum Pemerintahan Hindia Belanda.<sup>45</sup>

Pengaruh positivisme tersebut juga tampak dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana frasa dalam alinea keempat yang berbunyi: "...maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Indonesia...". Demikian juga batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 senantiasa memerintahkan pelaksanaan pasal-pasalanya dalam bentuk undang-undang. Positivisme hukum dapat dibedakan dalam dua corak: (1) aliran hukum positif analitis (*analytical jurisprudence*), dan (2) aliran hukum murni (*reine rechtslehre*). Aliran hukum positif yang pertama dipelopori oleh *John Austin*, dan aliran yang kedua dipelopori oleh *Hans Kelsen*.<sup>46</sup>

Dalam hubungannya dengan *analytical jurisprudence*, *Theo Hujibers*<sup>47</sup> menyatakan, bahwa: "positivisme yang dirintis oleh *John Austin* (1790-1859) dalam ajaran hukum analitis (*analytical jurisprudence*), pada intinya menyatakan bahwa yang menjadi materi pokok yurisprudensi atau ilmu hukum adalah hukum positif, yaitu sebagai hukum yang disusun oleh penguasa untuk warga negara, atau hukum yang disusun oleh makhluk rasional yang memiliki kekuasaan untuk menuntun perilaku makhluk rasional lain di bawah kekuasaannya".

---

<sup>45</sup> Joeniarto. (2001). *Sejarah Ketatnegeraan Republik Indonesia*. Bumi Aksara. Jakarta. h. 15

<sup>46</sup> *Ibid.* h. 114; dan bandingkan dengan Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. (2002). *Pengantar Filsafat Hukum*. Mandar Maju. Bandung. h. 56

<sup>47</sup> Theo Hujibers. (1982). *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Kanisius. Yogyakarta. h. 137

Sedangkan *D.H.N. Mauwissen*<sup>48</sup>, dalam kaitannya dengan teori hukum analitik tersebut menyatakan sebagai berikut: "...untuk menentukan apa hukum itu, *Austin* menggunakan "*principle of origin*" (asas sumber), artinya ditelusuri dimana hukum itu menentukan sumbernya. Hukum itu dapat ditemukan dalam undang-undang yang ditetapkan oleh penguasa yang berdaulat. Dalam suatu analisis yang mendasar *Austin* menunjukkan, bahwa pengertian-pengertian "perintah" (*command*), "kewajiban" (*duty*), "sanksi" (*sanction*) adalah ciri-ciri perundang-undangan yang berdaulat ini (*The Province Of Jurisprudence Ditermined, 1832*). Jadi, disini dilakukan sebuah permulaan penjelasan struktur tentang hukum. Ini kita temukan juga pada *Hart (The Concept Of Law, 1961)*.."

Dengan mengutip pendapat dari *Lyons*, Darji Darmodiharjo dan Shidarta, menyatakan: "lebih lanjut *Austin* menjelaskan, pihak superior itulah yang menentukan apa yang diperbolehkan. Kekuasaan dari superior itu memaksa orang lain untuk taat. Ia memberlakukan hukum dengan cara menakut-nakuti, dan mengarahkan tingkah laku orang lain ke arah yang diinginkan. Hukum adalah perintah yang memaksa, yang dapat saja bijaksana dan adil, atau sebaliknya".

Hakekat hukum sendiri, menurut *Austin*, terletak pada unsur perintah itu. Hukum dipandang sebagai suatu sistem yang tetap, logis, dan tertutup.<sup>49</sup> Berdasarkan teori positivisme ini, maka aturan hukumnya disebut dengan hukum positif atau *ius positum*, yang secara harfiah berarti hukum yang ditetapkan

---

<sup>48</sup> Bernard Arief Shidata. (2007). *Mauwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum dan Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. PT. Refika Aditama. Bandung. h. 41-42

<sup>49</sup> Darji Darmodiharjo dan Shidarta. *Op.cit.* h. 114; Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi. *Op.cit.* h. 57

(*gesteld recht*). Hukum positif adalah hukum yang ditetapkan oleh manusia atau *stelling recht*.<sup>50</sup>

Menurut *Theo Hujibers*, terdapat dua aliran positivisme hukum, yaitu: (1) *positivisme yuridis* atau *normativisme formalistic*, dan (2) *positivisme sosiologis*. Positivisme yuridis mempunyai pandangan bahwa hukum positif sebagai satu-satunya hukum yang dapat diterima dan dipastikan kenyataannya. Dalam analisisnya, positivisme yuridis menentukan dasar-dasar sebagai berikut: (a) *formalisme hukum*, bahwa hukum diterima sebagai hukum berdasarkan atas bentuk formalnya. Hukum tidak lain adalah kehendak negara yang diwujudkan dalam norma-norma positif formal, yang sah dan mengikat, dan (b) *voluntarisme hukum*, bahwa hukum hanya berlaku kalau ditetapkan oleh lembaga yang berwenang. Hukum tidak lain adalah pernyataan kehendak legislator, yang diwujudkan dalam penyelenggaraan sebuah negara, dan memiliki dasarnya bahwa peraturan perundang-undangan yang ditetapkan sesuai dengan kehendak legislator atau penguasa. Sedangkan positivisme sosiologis adalah aliran pemikiran positivisme hukum yang tidak mengakui ditetapkan oleh masyarakat. Dalam positivisme sosiologis, hukum diterima dan diselidiki semata-mata sebagai suatu gejala sosial.<sup>51</sup>

### **2.2.3 Teori Kepastian Hukum**

Kehidupan manusia di dalam masyarakat tidak dapat dipisahkan dari hukum. Segala bidang kehidupan seperti sosial, ekonomi, politik, kesehatan, dan lain sebagainya, semuanya diatur oleh hukum.

---

<sup>50</sup> J.J. H. Bruggink alih bahasa Arief Shidarta. *Refleksi tentang Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. h. 142

<sup>51</sup> Theo Hujibers. (1982). *Op.cit.* h. 128

Pada awal jaman kekaisaran Romawi muncul kata-kata bijak sebagaimana diungkapkan oleh Marcus Tullius Ciserro (106-45 SM), dalam dua karyanya *De Republica* (tentang politik) dan *De Legibus* (tentang hukum) mengatakan, “*ubi societas ibi ius*”, yang artinya dimana ada masyarakat, disitu harus ada hukum. Keadaan ini sebenarnya merefleksikan bahwa keperluan dan kepentingan manusia sebagai makhluk sosial sesungguhnya hanya dapat terpenuhi dan difasilitasi oleh hukum.<sup>52</sup>

Hukum merupakan salah satu perhatian manusia beradab yang paling utama di muka bumi, karena hukum dapat menawarkan perlindungan terhadap tirani di satu pihak dan terhadap anarki di lain pihak. Hukum merupakan instrument utama masyarakat untuk melestarikan kebebasan maupun ketertiban dan gangguan yang arbiter, baik oleh perorangan, golongan masyarakat atau pemerintah.<sup>53</sup>

Soerjono Soekamto, mengemukakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dikatakan baik, belum cukup jika hanya memenuhi persyaratan filosofis atau ideologis dan yuridis saja, secara sosiologis peraturan tadi harus berlaku.<sup>54</sup>

Soerjono Soekamto selanjutnya menjelaskan agar hukum berfungsi baik diperlukan keserasian dalam hubungan, dimana terdapat empat faktor, yaitu:<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Johnny Ibrahim. (2007). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia. Malang. h. 1-2

<sup>53</sup> *Ibid.* h. 2

<sup>54</sup> Soerjono Soekamto. (1983). *Factor-Faktor yang Mempengaruhi penegakan Hukum*. Rajawali. Jakarta. h. 36

<sup>55</sup> Soejono Soekamto. (1992). *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*. Rajawali. Jakarta. h. 14-18



1. Hukum atau peraturan itu harus ada kecocokan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi kehidupan masyarakat tertentu;
2. Mentalitas manusia dalam menegakkan hukum, apabila peraturan sudah baik namun mentalitas petugas kurang baik, maka system penegakan hukum akan terganggu;
3. Adanya fasilitas yang memadahi untuk mendukung pelaksanaan hukum;
4. Adanya kesadaran hukum, kepatuhan hukum dari perilaku masyarakat.

Menurut Satjipto Rahardjo bahwa bekerjanya hukum ada hal-hal yang tidak dapat diabaikan yaitu, peranan orang-orang atau anggota masyarakat yang menjadi sasaran pengaturan hukum serta para mentalitas pihak-pihak yang menjalankan hukum positif itu, dan pada akhirnya hukum akan banyak dipengaruhi oleh sikap, pandangan serta nilai-nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat.<sup>56</sup>

Keadilan merupakan tujuan dari hukum yang merupakan sesuatu yang abstrak dan keadilan bagaimanapun menyangkut nilai etis yang dianut seseorang, dengan menyatakan bahwa tujuan hukum itu untuk pertama-tama adalah untuk menciptakan kepastian hukum, maka perlu dipahami apa yang dimaksud kepastian hukum.

Menurut Van Apeldorm, kepastian hukum adalah:<sup>57</sup>

- a. Berarti hal yang dapat ditentukan (*bepaalbaarheid*) dari hukum, dalam hal-hal yang konkrit. Pihak-pihak pencari keadilan (*yustisiabelen*) ingin mengetahui apakah hukum dalam suatu keadaan atau hal tertentu, sebelum ia memulai

---

<sup>56</sup> Satjipto Rahardjo. (1996). *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung. h. 22

<sup>57</sup> Ali, Achmad. (1996). *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Chandra Pratama. Jakarta. h. 134-135

dengan perkara;

- b. Berarti pula keamanan hukum, artinya melindungi para pihak terhadap kesewenang-wenangan hakim.

Kepastian hukum merupakan suatu hak dasar yang diatur secara tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konsekuensi sebuah negara hukum, maka menurut Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu tidak ada kecualinya, sehingga setiap orang menurut Pasal 28 D ayat (1) yang berbunyi: “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”.

Menurut pendapat Gustav Radbruch yang menyatakan bahwa kepastian itu menunjuk pada jaminan bahwa hukum yang adil dan mengandung norma-norma kebaikan adalah benar-benar berfungsi sebagai peraturan yang ditaati dimana kepastian hukum ini merupakan operasional dari hukum.<sup>58</sup>

Hukum memiliki pengertian dari dua segi yaitu, bahwa ada hukum yang pasti bagi peristiwa-peristiwa konkrit dan adanya suatu perlindungan hukum terhadap kesewenang-wenangan.<sup>59</sup> Menurut Karl Renner dalam hal kepastian bagi peristiwa-peristiwa konkrit, ia lebih memilih lembaga hukum sebagai dasar

---

<sup>58</sup> Gustav Radbruch. (2006). *Hukum itu Normatif, karena Nilai Keadilan*. Dalam buku Bernard L. Tanya. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Kita. Surabaya. h. 106

<sup>59</sup> Soeryono Soekamto, Mustafa Abdullah. (1982). *Sosiologi Hukum dan Masyarakat*. Rajawali. Jakarta. h. 32

penelitiannya mengenai seberapa jauh tatanan hukum sesuai dengan fungsi sosial dari suatu lembaga.<sup>60</sup>

Masyarakat dalam proses perubahan jaman, menghasilkan cara-cara hidup tertentu sesuai dengan perkembangannya, apabila perubahan-perubahan dan perkembangan itu sampai pada tahap tertentu yang konsisten, maka terbentuklah lembaga-lembaga hukum. Bentuk hukum dari lembaga tersebut konsisten sedangkan perkembangan masyarakat yang terus bergerak dinamis menyebabkan perubahan secara bertahap terhadap fungsi lembaga-lembaga hukum tersebut.

Pembentukan ilmu hukum harus melewati tiga tahap yaitu, pembentukan hukum dan perumusan normanya dan fungsi sosial yang dilakukan norma itu.<sup>61</sup> Pada hakekatnya kepastian itu adalah bagaimana peranan dan kegunaan lembaga-lembaga hukum bagi masyarakat, apakah hak-hak dan kewajiban-kewajiban para warga masyarakatnya dan seterusnya.

Menurut Roscoe Pond, bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di masyarakat. Aliran yang dianut oleh Roscoe Pond tidak lain adalah *sociological jurisprudence*, yang mempelajari pengaruh timbal-balik antara hukum dan masyarakat dan sebaliknya. Oleh karena itu dalam penelitian ini, penulis membahas akan pentingnya suatu keseimbangan antara *das sein* dan *das sollen*, yang artinya bahwa bagaimana suatu pengaturan hukum dapat berfungsi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial masyarakat dan dapat mensejahterakan masyarakat dalam pemenuhan kebutuhannya.

---

<sup>60</sup> Friedman. (1994). *Teori dan Filsafat Hukum*. h. 2

<sup>61</sup> *Ibid.* h. 3

#### 2.2.4 Teori Perlindungan Hukum

Berbicara mengenai perlindungan hukum, maka ada definisi mengenai perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon<sup>62</sup> yaitu "*Rechtsbescherming van de burgers tegen de overhead*" atau dalam kepustakaan bahasa Inggris, yaitu "*legal protection of the individual in relation to act of administrative aothorities*", maksudnya adalah perlindungan atas individu dalam hubungannya dengan para pengambil kebijakan.

Perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat serta pengakuan terhadap hak asasi manusia yang dimiliki oleh subjek hukum dalam negara hukum, dasar ketentuan hukum dari kesewenang-wenangan. Sehingga perlindungan hukum dapat diberikan dalam rangka mencegah suatu masalah maupun memberikan perlindungan apabila terjadi suatu masalah, sehingga penyelesaian dapat tetap memberikan perlindungan bagi para pihak.<sup>63</sup>

Perlindungan hukum menurut F.H Van der Burg, yaitu "dengan tindak pemerintahan sebagai titik sentral, (dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi rakyat), dibedakan dua macam, yaitu perlindungan hukum yang preventif dan perlindungan hukum yang represif. Pada perlindungan hukum preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat suatu bentuk yang definitive. Jadi, perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah

---

<sup>62</sup> Philipus M. Hadjon. (1985). *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*. Bina Ilmu.Surabaya. h. 3

<sup>63</sup> Philipus M. Hadjon. (2007). *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*. Edisi Khusus. Peradaban. Surabaya. h. 19

terjadinya sengketa, sedangkan sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.<sup>64</sup>

Perlindungan hukum disini dimaksudkan adalah untuk melindungi kepentingan masyarakat dalam hal peningkatan hak atas tanah dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik dengan penggunaannya digunakan murni sebagai rumah tinggal.

Unsur utama yang dibutuhkan manusia dari hukum adalah ketertiban. Terwujudnya ketertiban, maka berbagai keperluan sosial manusia dalam bermasyarakat akan terpenuhi. Unsur lain yang tidak kalah penting adalah keadilan, yang mengandung makna kehendak yang bersifat tetap dan yang tak ada akhirnya untuk memberikan kepada tiap-tiap orang apa yang menjadi haknya. Kemudian unsur yang ketiga yang diharapkan dari hukum adalah kepastian. Lembaga-lembaga hukum yang berhubungan dengan hak milik, status perkawinan, kontrak dan lain-lainnya, semua harus ditepati oleh para pihak yang mengadakannya. Tanpa kepastian hukum akan muncul kekacauan dalam masyarakat dan menimbulkan permasalahan-permasalahan yang menyebabkan kesejahteraan masyarakat tidak akan tercapai.

Berfungsinya hukum adalah untuk menciptakan ketertiban, keadilan, dan kepastian dalam masyarakat. Dapat dikatakan pula bahwa keseluruhan kaidah atau norma dan ketentuan hukum yang dibuat manusia bertujuan untuk penghormatan dan pengakuan terhadap hak dan martabat manusia.

---

<sup>64</sup> F.H. Van Der Burg dalam Philipus M. Hadjon. (1985). *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu. Surabaya. h. 2

Tujuan politik hukum bukan hanya menjamin keadilan, akan tetapi juga menciptakan kepastian hukum. Kepastian hukum berkaitan erat dengan efektifitas hukum, sebab jaminan kepastian hukum akan timbul, apabila negara memiliki sarana-sarana yang memadai untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ada.

### **2.2.5 Teori Pembuktian**

Pasal 163 *Herzein Inlandsch Reglement* (HIR) menentukan, barang siapa yang mengaku mempunyai hak, atau menyebutkan suatu perbuatan untuk menguatkan haknya itu, atau untuk membantah hak orang lain, maka orang itu harus membuktikan adanya hak itu atau kejadian itu.

Pasal 1865 *Burgerlijk Wetboek* (BW) ditegaskan mengenai beban pembuktian, bahwa setiap orang yang mengendalikannya bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.

Mengenai alat bukti tulisan, Teguh Samudera menyatakan sebagai berikut:

“Pada dasarnya dalam persoalan perdata, alat bukti yang diutamakan dibanding alat bukti yang lain adalah alat bukti tulisan. Menurut A. Pitlo, alat pembuktian dengan bentuk tertulis yang disebut dengan surat adalah pembawa tanda tangan bacaan yang berarti menerjemahkan suatu isi pikiran. Sedangkan Sudikno Mertokusumo, berpendapat bahwa alat bukti tertulis atau surat ialah segala sesuatu yang memuat tanda-tanda bacaan yang dimaksudkan untuk mencurahkan isi hati atau untuk menyampaikan buah pikiran seseorang dan dipergunakan sebagai pembuktian. Dalam hal yang sama, I. Rubini, dan Chidir Ali, menyatakan bahwa yang dimaksud surat adalah suatu benda (bisa kertas,

kayu, daun lontar) yang memuat tanda-tanda baca yang dapat dimengerti dan menyatakan isi pikiran (diwujudkan dalam suatu surat).<sup>65</sup>

Dari beberapa pengertian tentang surat tersebut di atas, maka surat yang dijadikan alat pembuktian ditekankan pada adanya tanda-tanda bacaan yang menyatakan buah pikiran. Sesuatu benda yang memuat tanda-tanda bacaan akan tetapi tidak menyatakan buah pikiran, maka benda tersebut tidak termasuk alat pembuktian tertulis atau surat, misalnya gambar, foto atau peta.

Pasal 165 HIR menentukan bahwa surat (akta) yang sah, ialah surat yang diperbuat demikian oleh atau dihadapan pegawai umum yang berkuasa untuk membuatnya, menjadi bukti yang cukup bagi kedua belah pihak dan ahli warisnya dan sekalian orang yang mendapatkan hak daripadanya tentang segala hal yang disebut di dalam surat itu dan juga tentang yang ada dalam surat itu sebagai pemberitahuan sahnyanya, dalam hal terakhir ini hanya jika yang diberitahukan itu berhubungan langsung dengan perihal pada surat (akta) itu.

Surat sebagai alat pembuktian tertulis dibedakan dalam dua macam, yakni akta dan surat bukan akta, selanjutnya akta masih dibedakan lagi menjadi akta otentik dan akta di bawah tangan. Dalam hukum pembuktian dikenal paling tidak tiga jenis surat, yaitu akta otentik, akta dibawah tangan, dan surat bukan akta.

Dengan adanya alat bukti berupa akta otentik, maka berlakulah “beban pembuktian terbalik”, maksudnya adalah bahwa dalam hukum acara perdata berlaku ketentuan bahwa pihak yang mendalilkan harus membuktikan, namun dengan adanya akta otentik berlaku sebaliknya, yaitu pihak yang merasa

---

<sup>65</sup> Teguh Samudera. (1992). *Hukum Pembuktian dalam Acara Perdata*. Alumni. Bandung. h. 36-37

memiliki hak tidak dibebani pembuktian lagi melainkan pihak yang menyatakan ketidakbenaran akta otentiklah yang dibebani pembuktian atas pernyataan ketidakbenaran akta otentik itu. Berbeda dengan akta di bawah tangan yang secara hukum baru memiliki kekuatan pembuktian jika diakui oleh para pihaknya, jika tidak maka pihak yang merasa akta itu benar harus membuktikannya.

Mengingat tentang prinsip pembuktian dan kedudukan akta otentik, maka Penulis berpendapat bahwa penting dilakukan analisa sehubungan dengan kedudukan sertifikat tanah sebagai alat bukti yang merupakan akta otentik, terkait dengan masalah akibat hukum atas peningkatan hak dari sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi sertifikat Hak Milik terhadap Rumah Toko (RUKO), apakah sertifikat yang ditingkatkan tersebut masih tetap menjadi akta otentik padahal penggunaannya tidak sesuai dengan syarat yang terdapat dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.

## **2.3 Pendaftaran Tanah Dan Konsep Pendaftaran Tanah**

### **2.3.1 Pengertian Pendaftaran Tanah**

Berdasarkan bahasa, A.P Parlindungan menyatakan sebagai berikut:

“Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadaster* (bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas nilai dan pemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa latin “*Capitastrum*” yang berarti suatu register atau kapita atau unit yang diperbuat untuk pajak pada tanah Romawi (*Capotatio Terens*). Dalam arti yang tegas cadaster adalah record (rekaman) dari lahan-lahan, nilai dari pada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan”.<sup>66</sup>

Menurut Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997:

<sup>66</sup> A.P Parlindungan. (1999). *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*. Mandar Maju. Bandung. h 18



“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 rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

### **2.3.2 Dasar Hukum Pendaftaran Tanah**

Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria:

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

Pasal 19 UUPA menyatakan, bahwa untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah diselenggarakan pendaftaran tanah di seluruh

wilayah Indonesia. Sebagai tindak lanjut dari hal tersebut telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Alasan digantikannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 antara lain adalah bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang sudah berusia 42 tahun tersebut dipandang tidak dapat lagi sepenuhnya mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata pada pembangunan nasional, sehingga perlu dilakukan penyempurnaan.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 diharapkan mampu memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah atas suatu bidang tanah agar dengan mudah dapat membuktikan kepemilikan hak atas tanah tersebut.

Selain Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, juga perlu di simak ketentuan Pasal 23, 32, dan Pasal 38 UUPA.

### **2.3.3 Tujuan Pendaftaran Tanah**

Tujuan pendaftaran tanah menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah:

- 1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;

- 2) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk dengan pemerintah agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- 3) Agar terselenggarakannya tertib administrasi pertanahan.

Menurut penjelasan Pasal 3 huruf (a) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, bahwa tujuan pendaftaran tanah sebagaimana tercantum dalam huruf (a) tersebut, merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang diperintahkan Pasal 19 UUPA. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa persoalan pendaftaran tanah bukan sekedar suatu perbuatan administrasi belaka, tetapi mempunyai arti penting yang menyangkut kepastian hukum hak-hak keperdataan seseorang, sekaligus dalam membuktikan kepemilikan hak atas suatu bidang tanah.

Mengenai keberadaan ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, A.P Parlindungan memberikan komentar sebagai berikut:

“Sehingga jelaslah PP 24 Tahun 1997 ini memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA, yaitu:

- 1) Bahwa dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum;
- 2) Di zaman informasi ini maka Kantor Pertanahan sebagai kantor digaris depan haruslah terpelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan untuk sesuatu bidang tanah, baik untuk pemerintah sendiri sehingga dapat merencanakan pembangunan negara dan bagi masyarakat sendiri informasi itu penting untuk dapat memutuskan sesuatu yang diperlukan dimana terlibat tanah, yaitu informasi tersebut bersifat terbuka untuk umum, artinya dapat diberikan informasi apa saja yang diperlukan atas sebidang tanah/ bangunan yang ada;

- 3) Sehingga untuk itu perlulah tertib administrasi pertanahan dijadikan suatu hal yang wajar.<sup>67</sup>

#### **2.3.4 Penyelenggara Pendaftaran Tanah**

Badan Pertanahan Nasional sebagai penyelenggara pendaftaran tanah merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang mempunyai bidang tugas di bidang pertanahan dengan unit kerjanya yaitu Kantor Pertanahan di kota dan kabupaten. Badan Pertanahan Nasional bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria maupun peraturan perundang-undangan lain. Badan Pertanahan Nasional dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional, yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

- 1) Merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan penguasaan dan penggunaan tanah;
- 2) Merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan pengaturan pemilikan tanah dengan prinsip-prinsip bahwa tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam UUPA;
- 3) Melaksanakan pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah dalam upaya memberikan kepastian hak di bidang pertanahan;
- 4) Melaksanakan pengurusan hak-hak atas tanah dalam rangka memelihara tertib administrasi di bidang pertanahan;

---

<sup>67</sup> *Ibid*

- 5) Melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan serta pendidikan dan latihan tenaga-tenaga yang diperlukan di bidang administrasi pertanahan;
- 6) Lain-lain yang ditetapkan oleh Presiden.

Organisasi Badan Pertanahan Nasional tersebut terdiri atas:

- a. Kepala Badan Pertanahan Nasional;
- b. Deputi bidang umum;
- c. Deputi bidang pengaturan penguasaan dan penatagunaan tanah;
- d. Deputi bidang hak-hak tanah;
- e. Deputi bidang pengukuran dan pendaftaran tanah;
- f. Deputi bidang pengawasan;
- g. Pusat penelitian dan pengembangan;
- h. Pusat pendidikan dan latihan;
- i. Staf ahli;
- j. Kantor wilayah.

### **2.3.5 Sistem Pendaftaran Tanah**

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, bukan sistem pendaftaran akta. Hal tersebut berdampak dalam wujud adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti hak yang didaftar.

Pasal 29 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa, hak atas tanah, Hak Pengelolaan, tanah wakaf, dan Hak Milik atas

Satuan Rumah Susun didaftar dan membukukannya dalam buku tanah, yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut.

Selanjutnya Pasal 29 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa, pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah terdaftar menurut Peraturan Pemerintah ini.

Menurut ketentuan Pasal 31 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan, sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1).

### **2.3.6 Sistem Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah**

Menurut Penjelasan Umum alinia (4) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, bahwa sistem publikasi yang digunakan tetap seperti dalam pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, yaitu sistem negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai pembuktian yang kuat, seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Boedi Harsono. (1999). *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Djambatan. Jakarta. h. 463

Dinyatakan pula, bahwa sistem publikasi yang digunakan bukan sistem publikasi negatif yang murni, karena sistem publikasi negatif yang murni tidak akan menggunakan sistem pendaftaran hak, dan tidak akan ada pernyataan seperti dalam pasal-pasal UUPA yang menyatakan bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat.<sup>69</sup>

### **2.3.7 Sertifikat Dan Kekuatan Pembuktian Sertifikat**

Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa, sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa, sertifikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai tanda yang sudah benar. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data tersebut diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

Dijelaskan bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Selama tidak dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam

---

<sup>69</sup> *Ibid*

melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di Pengadilan.



## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Pemilihan Lokasi**

##### **3.1.1 Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan pada Kantor Badan Pertanahan Kota Malang yang bertempat kedudukan di Kota Malang, dengan pertimbangan permasalahan yang diangkat lokasi kasusnya berada di Kota Malang.

##### **3.1.2 Alasan Pemilihan Lokasi Penelitian**

Alasan penelitian dilakukan di Kantor Pertanahan Kota Malang adalah: dalam kaitannya bagaimana implementasi Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Tinggal, dikarenakan kondisi di lapangan menunjukkan bahwa ternyata di atas bidang tanah yang telah ditingkatkan haknya dari sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi sertifikat Hak Milik tidak digunakan untuk rumah tinggal melainkan Rumah Toko (RUKO), yang sebenarnya permohonan Hak Milik tersebut dapat ditolak oleh Kantor Pertanahan Kota Malang.

#### **3.2 Pendekatan Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum empiris yang menggunakan pendekatan yang bersifat yuridis sosiologis, dimana implementasi dari perangkat peraturan dilapangan sebagai fokus, yaitu Kitab Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 khususnya Pasal 20 ayat (1), Pasal 22 dengan pertimbangan bahwa titik tolak penelitian adalah analisis terhadap Implementasi Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6

Tahun 1998 tentang pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal di Kantor Badan Pertanahan Kota Malang.

### **3.3 Teknik Memperoleh Data**

Cara memperoleh data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah: Data primer diperoleh dengan menggunakan teknik wawancara (*interview*) mendalam yang dilakukan secara bebas dan terpimpin dengan responden dalam rangka pengumpulan data yang lebih jelas dengan memakai pedoman wawancara (*interview guide*), yaitu catatan yang berisi pokok permasalahan yang diteliti dengan beberapa pertanyaan yang telah disusun terlebih dahulu, juga dilakukan dengan cara mengajukan beberapa pertanyaan kepada responden. Wawancara merupakan situasi peran antar pribadi yang bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada responden.<sup>70</sup>

Data sekunder adalah mengumpulkan data dari referensi yang mendukung seperti peraturan perundang-undangan, buku-buku, literatur-literatur, dan dokumen-dokumen lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian. Data sekunder dalam teknik pengumpulan data dalam penelitian hukum empiris adalah bahan hukum, dengan perincian sebagai berikut:

a. Bahan hukum primer:

Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang terdiri dari aturan hukum positif yang diurut berdasarkan hierarki, mulai dari UUD 1945, sampai aturan-aturan lain dibawahnya, yang meliputi KUHPerdata, UUPA Nomor 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran

---

<sup>70</sup> Amirud dan Zainal Asikin. (2003). *Pengantar Penelitian Hukum*. Djakarta. h. 77

Tanah, Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Tinggal, dan peraturan lain berkaitan dengan Hak Milik atas tanah.

b. Bahan hukum sekunder:

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer, sehingga dapat membantu mendeskripsikan dan menganalisa guna memahami bahan hukum primer, yang dalam penelitian ini diperoleh dari berbagai buku teks, makalah, materi perkuliahan, artikel dari internet yang terkait dengan penelitian, karya-karya ilmiah sarjana berupa buku-buku yang ada relevansinya dengan penelitian ini.

### **3.4 Populasi dan Sampel**

#### **3.4.1 Populasi**

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan yang memiliki ciri-ciri yang sama. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pihak-pihak yang terkait dalam Implementasi Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal, yaitu Kantor Pertanahan Kota Malang beserta kasus-kasus yang menjadi permasalahan dalam proses peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik dalam pencapaian kepastian dan perlindungan hukum bagi pemilik sekaligus pemegang sertifikat yang ditingkatkan haknya tersebut.

#### **3.4.2 Sampel**

Adapun teknik pengambilan sampel yaitu didasarkan pada *purpose sampling*, yaitu sampel yang ditetapkan atas dasar tujuan tertentu dengan memilih satu atau beberapa subjek sampel dari anggota populasi yang dianggap dapat mewakili populasi sampel yang diasumsikan mengetahui permasalahan

yang dikaji dan dapat memberikan informasi yang tepat. Tujuannya adalah untuk memilih responden yang dapat memberikan keterangan yang berkaitan dengan objek penelitian sehingga diperoleh data yang faktual.<sup>71</sup>

Sebagaimana pernyataan diatas, maka populasi yang diteliti yaitu Kantor Pertanahan Kota Malang, yang sampelnya adalah:

1. Pejabat yang berwenang di Kantor Pertanahan Kota Malang
2. Notaris selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berkedudukan di Kota Malang.

Dengan responden adalah:

1. Pejabat yang berwenang di Kantor Pertanahan Kota Malang, yaitu:
  - a. Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah;
  - b. Kepala Sub Seksi Penetapan Hak Tanah.
2. Pemegang sertifikat Hak Guna Bangunan yang telah ditingkatkan kepemilikannya menjadi sertifikat Hak Milik, yaitu:
  - Bapak Yulianto Susilo yang memiliki sertifikat Hak Guna Bangunan yang telah ditingkatkan menjadi Hak Milik di Jalan Pasar Besar No.122 Kelurahan Sukoharjo, Kecamatan Klojen, Kota Malang, Propinsi Jawa Timur, yang peningkatannya ditingkatkan di Kantor Pertanahan Kota Malang;
  - Bapak Yanto Prayuda yang memiliki sertifikat Hak Guna Bangunan yang telah ditingkatkan menjadi Hak Milik di Perum Joyogrand Blok B-13, Kelurahan Merjosari, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang, Propinsi Jawa Timur, yang peningkatannya ditingkatkan di Kantor Pertanahan Kota Malang;

---

<sup>71</sup> Ronny Hanitjio. (1988). *Metodologi Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia. Jakarta. h. 5

- Nyonya Sri Yhuswarini yang memiliki sertifikat Hak Guna Bangunan yang telah ditingkatkan menjadi Hak Milik di Perum Taman Janti Blok G 09, Kelurahan Gadang, Kecamatan Sukun, Kota Malang, Propinsi Jawa Timur, yang peningkatannya ditingkatkan di Kantor Pertanahan Kota Malang;
  - Doktorandus Djahotman Saragih yang memiliki sertifikat Hak Guna Bangunan yang telah ditingkatkan menjadi Hak Milik di Perum Blimbing Indah N1-55, Kelurahan Purwodadi, Kecamatan Blimbing, Kota Malang, Propinsi Jawa Timur, yang peningkatannya ditingkatkan di Kantor Pertanahan Kota Malang;
  - Bapak Sarianto Hendro Saputro yang memiliki sertifikat Hak Guna Bangunan yang telah ditingkatkan menjadi Hak Milik di Perum Puncak Buring Indah B5/01, Kelurahan Buring, Kecamatan Kedungkandang, Kota Malang, Propinsi Jawa Timur, yang peningkatannya ditingkatkan di Kantor Pertanahan Kota Malang;
3. Notaris selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berkedudukan di Kota Malang (1 orang), yaitu Bapak H. Chuzen Bisri, SH.

### **3.5 Teknik Analisis Data**

Data hasil penelitian ini dianalisis secara *deskriptif kualitatif*, yaitu dengan mendeskripsikan semua temuan data primer yang diperoleh dari hasil wawancara (*interview*) serta fakta-fakta yang terjadi dilapangan mengenai peningkatan Hak Milik atas tanah yang penggunaannya dilapangan bukan sebagai rumah tinggal melainkan Rumah Toko (RUKO) dalam kaitannya dengan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat tersebut, serta data

sekunder yang diperoleh dari penelusuran pustaka dan dokumen, kemudian dianalisis. Hasil analisis dijadikan bahan untuk merumuskan kesimpulan guna menjawab permasalahan yang diteliti serta merumuskan saran bagi para *stakeholder* yang terkait dengan penelitian ini.

### **3.6 Definisi Operasional**

Beberapa istilah dalam penelitian ini yang perlu dijelaskan terlebih dahulu untuk membatasi makna agar tidak lepas dari konsep penelitian adalah:

- ✓ Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. (Pasal 20 ayat 1 UUPA)
- ✓ Hak Milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19. (Pasal 23 ayat 1 UUPA)
- ✓ Sertifikat hak atas tanah merupakan alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (1) huruf c UUPA, yaitu untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- ✓ Akta otentik adalah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat dimana aktanya dibuat. (Pasal 1868 KUHPerdara)
- ✓ Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas

Satuan Rumah Susun. (Pasal 1 ayat 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah)

- ✓ Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang. (Pasal 1 ayat 1 UUJN)
- ✓ Badan Pertanahan Kota Malang adalah organisasi yang dalam tata pemerintahan berada pada tingkat Kota, dimana substansinya melaksanakan kebijakan yang telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Badan Pertanahan Kota Malang menjadi kantor pelayanan terkemuka yang unggul di bidang pengelolaan pertanahan yang berkeadilan dan menjamin kepastian hukum untuk mendukung peningkatan pembangunan serta mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat Kota Malang.
- ✓ Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah Untuk Rumah Tinggal adalah keputusan yang dibuat Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, menimbang bahwa:
  - a. Rumah tinggal merupakan kebutuhan primer manusia sesudah pangan dan karena itu untuk menjamin kepemilikan rumah tinggal bagi warga negara Indonesia perlu menjamin kelangsungan hak atas tanah tempat rumah tinggal tersebut berdiri;
  - b. Berhubung dengan itu perlu meningkatkan pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang masih dipunyai perseorangan warga negara Indonesia dengan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.





Kota Malang membuat wisatawan menjadikan Kota Malang sebagai tempat singgah dan sekaligus tempat berbelanja.

Perdagangan telah mengubah konsep Kota Malang dari Kota peristirahatan menjadi kota wisata belanja. Sebesar 61 persen dari penduduk usia produktif mencari nafkah di sektor perdagangan.<sup>72</sup>

Selain perdagangan, Kota Malang juga dikenal industrinya. Berbagai macam industri, seperti industri makanan, minuman, kerajinan emas dan perak, garmen, dan keramik tersedia di Kota Malang. Sektor industri mencapai 37 persen dari total kegiatan perekonomian dengan nilai 2,26 trilyun. Komoditas industri ini mampu menembus pasar ekspor.<sup>73</sup>

□□□□□□□□ □□ □□□□□□ □ □ □ □□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□□□

□□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□ □□□□□□

Kantor Pertanahan Kota Malang termasuk dalam wilayah Kelurahan Madyopuro, Kecamatan Kedungkandang Kota Malang, tepatnya di Jalan Danau Jonge Nomor 1 Malang.

□□□□□□□□□□□□ □□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□ □□□□□□

Visi dan misi Kantor Pertanahan Kota Malang adalah mengacu pada visi dan misi Kantor Badan Pertanahan Nasional. Sebagai organisasi yang dalam tata pemerintahan berada ditingkat kota, maka visi dan misi Kantor Pertanahan

---

<sup>72</sup> JW. Muliawan. (2009). *Pemberian Hak Milik Untuk Rumah Tinggal*. Cerdas Pustaka Publisher. Jakarta. h. 140

<sup>73</sup> *Ibid.* h. 141

Kota Malang bersifat aplikasi yang substansinya melaksanakan kebijakan yang telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Visi Kantor Pertanahan Kota Malang adalah: “ Menjadi kantor pelayanan terkemuka yang unggul dibidang pengelolaan pertanahan yang berkeadilan dan menjamin kepastian hukum untuk mendukung peningkatan pembangunan serta mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat Kota Malang”.<sup>74</sup>

Misi dari Kantor Pertanahan Kota Malang pada prinsipnya merupakan bagian dari acuan perencanaan kegiatan pertanahan nasional yang dijabarkan ke dalam 11 Agenda Prioritas Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, yaitu:<sup>75</sup>

1. Membangun kepercayaan (*trust building*);
2. Peningkatan pelayanan pertanahan;
3. Penguatan hak-hak rakyat;
4. Penyelesaian masalah pertanahan di daerah bencana alam dan konflik;
5. Penanganan dan penyelesaian masalah pertanahan (perkara, sengketa, dan konflik);
6. Pembangunan SIMTANAS (Sistem Informasi dan Manajemen Pertanahan Nasional) dan pengamanan dokumen pertanahan;
7. Penanganan masalah KKN dan peningkatan partisipasi masyarakat;
8. Pembangunan data *base* bidang tanah skala besar;
9. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan secara konsisten;
10. Penataan kelembagaan Badan Pertanahan Nasional;
11. Pengembangan dan pembaharuan politik agraria.

---

<sup>74</sup> Laporan Kinerja Kantor Pertanahan Kota Malang Tahun 2009. *h.* 7

<sup>75</sup> *Ibid.* *h.* 7

Dalam kaitan dengan misi Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, maka misi Kantor Pertanahan Kota Malang adalah:<sup>76</sup>

1. Melaksanakan setiap kebijakan sesuai peraturan hukum dibidang pertanahan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia;
2. Mempercepat pelaksanaan penetapan hubungan hukum dan pendaftaran tanah yang transparan dan efisien;
3. Meningkatkan pelaksanaan pengaturan dan pengendalian penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T) sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang;
4. Meningkatkan penanganan dan mengupayakan penyelesaian sengketa, konflik dan perkara pertanahan;
5. Melaksanakan sistem informasi dan manajemen pertanahan nasional bagi keperluan pemerintah, masyarakat, pembangunan dan investasi;
6. Melaksanakan fungsi kelembagaan pertanahan dan peningkatan kualitas sumber daya manusia pertanahan yang professional;
7. Meningkatkan pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik;
8. Meningkatkan pembinaan aparatur pertanahan dalam rangka peningkatan kinerja.

□□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□ □□□□□□

Struktur organisasi Kantor Pertanahan Kota Malang didasarkan pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2006 tentang

---

<sup>76</sup> JW. Muliawan. (2009). *Ibid. h.* 143

Struktur Organisasi Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dan Kabupaten/Kota, yaitu sebagai berikut:<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Laporan Kinerja Kantor Pertanahan Kota Malang Tahun 2009. *h.* 7-8



□□□□□□□□□□ □□□□□□ □□□□ □□□□□

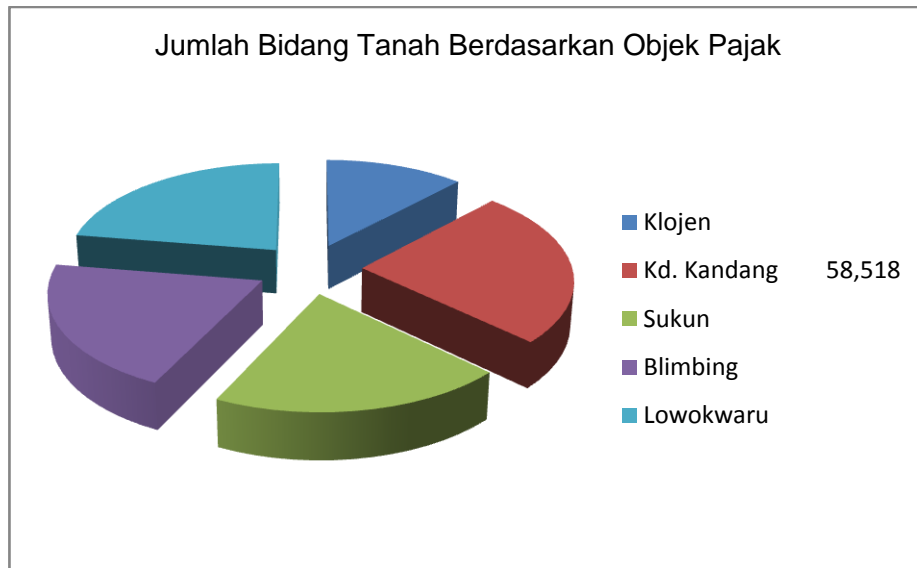
Luas seluruh wilayah Kota Malang 11.005,66 ha yang terbagi menjadi 5 kecamatan dan 57 kelurahan, yaitu: Jumlah seluruh bidang tanah sebanyak 232.615 bidang tanah, dengan rincian: 59,69 % yaitu sejumlah 138.844 bidang telah terbit sertifikat hak atas tanah: (i) Hak Milik: 115.454 bidang (4.585,8 ha); (ii) Hak Guna Bangunan: 22.316 bidang (1.065,4 ha); (iii) Hak Pakai: 898 bidang (415,2 ha); (iv) Hak Guna Usaha: 8 bidang (0,4 ha); (v) Hak Pengelolaan: 4 bidang (0,1 ha); (vi) Wakaf: 164 bidang (6,1 ha).

Dalam Pasal 19 UUPA telah diamanatkan bahwa, untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah, dilaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Pendaftaran tanah tersebut meliputi: pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Hal ini berarti akan menjadi tugas Kantor Pertanahan Kota Malang untuk melakukan pekerjaan pendaftaran tanah sebanyak 93.771 bidang lagi, dengan asumsi bahwa bidang-bidang tanah yang sudah ada, tidak bertambah karena adanya pemecahan bidang tanah sebagai akibat adanya transaksi jual-beli, hibah, pewarisan atau peralihan hak lainnya.

□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□□□□□ □□□□□□ □□□□ □□□□□

Pada dasarnya jumlah bidang tanah di setiap daerah selalu berubah-ubah, hal ini disebabkan adanya beberapa peristiwa yang terjadi terhadap bidang tanah tersebut, misalnya penggabungan, pemecahan dan sebagainya.

Oleh karena itu jumlah bidang tanah dalam tesis ini diambil berdasarkan objek pajak tahun 2008 yaitu berjumlah kurang lebih 233.729 bidang dengan penyebaran di tiap kecamatan sebagai berikut:<sup>78</sup>



Keterangan:

- Klojen terdiri atas 28,155 bidang tanah dengan persentase 12%
- Kedung Kandang terdiri atas 58,518 bidang tanah dengan persentase 26%
- Sukun terdiri atas 46,864 bidang tanah dengan persentase 20%
- Blimbing terdiri atas 47,662 bidang tanah dengan persentase 20%
- Lowokwaru terdiri atas 52,530 bidang tanah dengan persentase 22%

a) Jumlah Bidang Tanah Bersertifikat

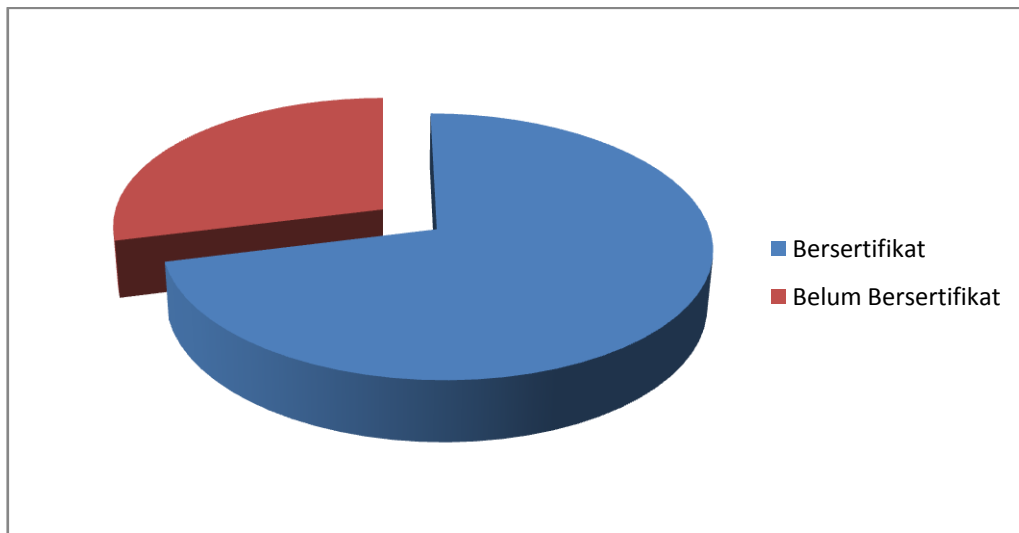
Sampai dengan tahun 2008 Kantor Pertanahan Kota Malang telah menerbitkan sertifikat hak atas tanah sejumlah 174.978 bidang dengan luas 71.862.761 m<sup>2</sup> dan sertifikat Hak Milik Rumah Susun sejumlah 1.075 bidang.

<sup>78</sup> Laporan Kinerja Kantor Pertanahan Kota Malang Tahun 2009. h. 13

Sedangkan persentase jumlah bidang tanah bersertifikat di masing-masing kecamatan adalah sebagai berikut:

Jumlah Bidang Tanah Bersertifikat (s/d tahun 2008)

Kecamatan	Jumlah Bidang Tanah Bersertifikat	Jumlah Bidang Tanah Tidak Bersertifikat	Jumlah Bidang Tanah
Blimbing	48.914	35.951	73
Kedung Kandang	59.879	47.275	79
Sukun	54.098	24.954	46
Klojen	29.324	17.000	58
Lowokwaru	53.757	41.315	91
<b>Jumlah</b>	<b>174.978</b>	<b>70.994</b>	<b>245.972</b>



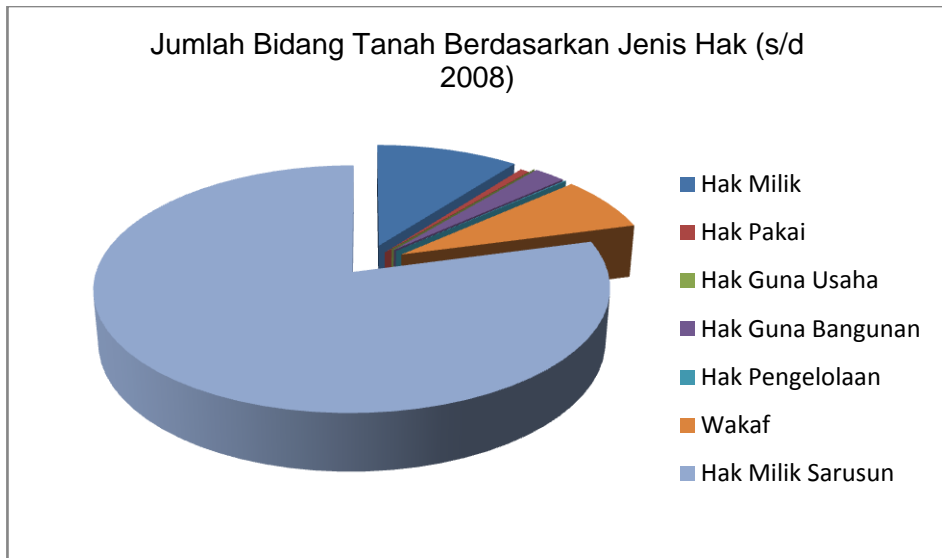
Keterangan:

- Tanah bersertifikat sebanyak 174.978 bidang, dengan persentase 71%
- Tanah yang belum bersertifikat 70.994 bidang, dengan persentase 29%

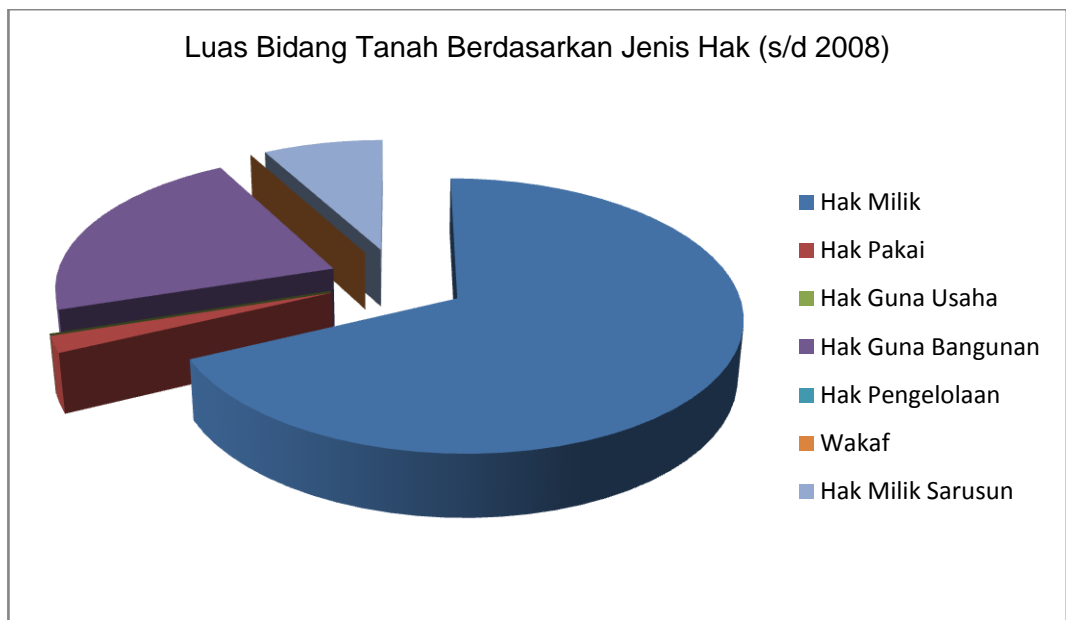
□



b) Jumlah Bidang Tanah Berdasarkan Jenis Hak



c) Luas Bidang Tanah Berdasarkan Jenis Hak



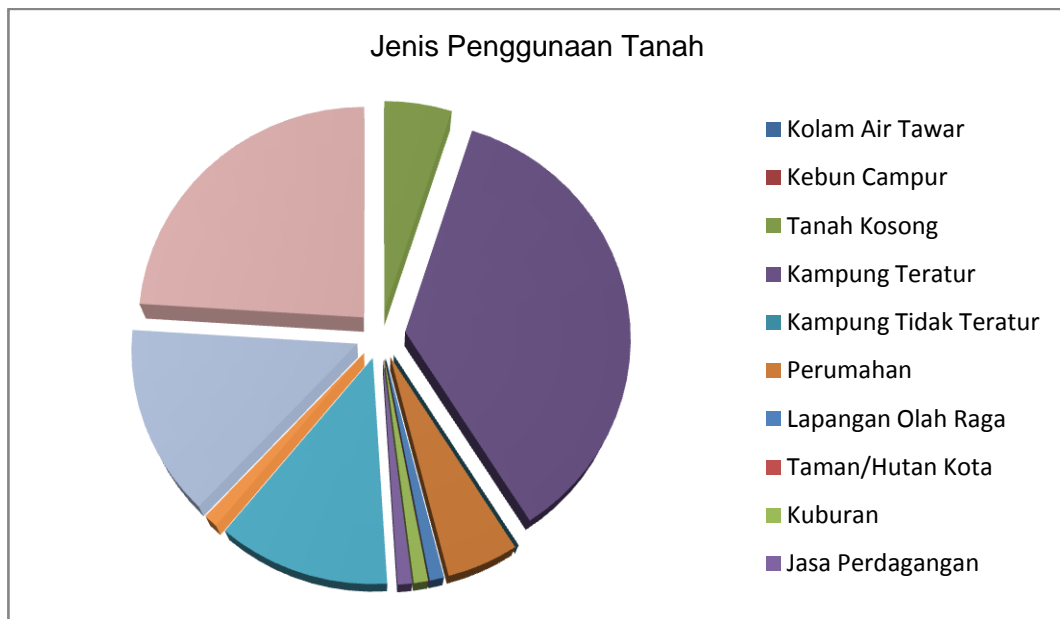
Keterangan:

- Hak Milik, luas: 48,649,023 m<sup>2</sup> (68%)

- Hak Pakai, luas: 1,103,808 m<sup>2</sup> (2%)
- Hak Guna Usaha, luas: 4,204 m<sup>2</sup> (0%)
- Hak Guna Bangunan, luas: 16,153,060 m<sup>2</sup> (22%)
- Hak Pengelolaan, luas: 55,497 m<sup>2</sup> (0%)
- Wakaf, luas: 564 m<sup>2</sup> (0%)
- Hak Milik Satuan Rumah Susun, luas: 5,952,102 m<sup>2</sup> (8%)

#### d) Penggunaan Tanah

Kota Malang dengan luas wilayah 11.055,66 ha ini, sebagian besar penggunaannya berupa perumahan/kampung teratur seluas kurang lebih 3.966,66 ha atau 36% dari luas wilayah Kota Malang. Diikuti penggunaan untuk pertanian tanah kering/tegalan seluas 2.654,17 ha atau 24% dari luas wilayah. Sedangkan sisanya terbagi dalam berbagai jenis penggunaan tanah seperti dalam grafik sebagai berikut:





sebagaimana mestinya. Dalam hubungan ini disampaikan penjelasan dan petunjuk sebagai berikut:<sup>79</sup>

1. *Status Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998:*

Keputusan ini merupakan penetapan pemberian Hak Milik atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat 2 huruf a UUPA atas semua bidang tanah untuk rumah tinggal kepunyaan perseorangan warga negara Indonesia yang luasnya 600 meter persegi atau kurang yang masih berstatus Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Dengan demikian yang bersangkutan dapat langsung mendaftarkan Hak Milik tersebut dengan mengajukan permohonan pendaftaran kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya. Dengan diajukannya permohonan pendaftaran pendaftaran itu, yang bersangkutan dianggap juga telah mengajukan permohonan Hak Milik sebagaimana dimaksud Pasal 1 ayat 1.<sup>80</sup> Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya wajib mendaftarkan Hak Milik tersebut disertai dengan dokumen-dokumen yang dipersyaratkan dalam keputusan ini dan dilarang membebaskan persyaratan lainnya. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi wajib memantau atau mengawasi agar ketentuan tersebut dipatuhi dan pelayanan ini berjalan dengan lancar.

---

<sup>79</sup> Penyampaian Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal (Nomor: 520-2105)

<sup>80</sup> Dengan keputusan ini: (a) Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan perseorangan WNI yang luasnya 600 m<sup>2</sup> atau kurang, atas permohonan yang bersangkutan dihapus dan diberikan kembali kepada bekas pemegang haknya dengan Hak Milik; (b) tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan perseorangan WNI yang luasnya 600 m<sup>2</sup> atau kurang yang sudah habis jangka waktunya dan masih dipunyai oleh bekas pemegang hak tersebut, atas permohonan yang bersangkutan diberikan Hak Milik kepada bekas pemegang haknya.

2. *Pemeriksaan permohonan pendaftaran tanah:*

Pemeriksaan permohonan pendaftaran Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal tersebut dilakukan dengan berikut:

- a. data yuridis dan data fisik tanah yang diberikan Hak Milik diperiksa dengan melihat sertifikat Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah yang bersangkutan. Untuk keperluan ini tidak perlu dilakukan pengukuran ulang, pemeriksaan tanah atau pemeriksaan lapangan lainnya, maupun rekomendasi dari instansi lain;
- b. penggunaan tanah untuk rumah tinggal diperiksa dengan melihat Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) yang menyebutkan penggunaan bangunan. Dalam hal Ijin Mendirikan Bangunan tersebut tidak pernah/belum dikeluarkan oleh instansi yang berwenang, maka diperlukan surat keterangan dari Kepala Desa/Kelurahan bahwa benar bangunan yang berdiri di atas tanah tersebut dipergunakan sebagai rumah tinggal;
- c. identitas pemohon diperiksa dari Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau paspor yang bersangkutan.

3. *Biaya yang harus dibayar:*

- a. uang pemberian Hak Milik dengan keputusan ini harus dibayar uang pemasukan kepada negara yang ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku, yaitu Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara yang akan berlaku mulai tanggal 1 Juli 1998. Menurut ketentuan tersebut untuk pemberian Hak Milik atas tanah yang luasnya 200 M<sup>2</sup> atau kurang uang pemasukannya adalah 0% atau 0 Rupiah.

b. NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) yang dipergunakan dalam hitungan uang pemasukan tersebut adalah NJOP pada tanggal permohonan pendaftaran, yang dapat diketahui dari SPPT PBB yang copynya disertakan pada permohonan pendaftaran Hak Milik atas tanah yang luasnya lebih dari 200 m<sup>2</sup>, yaitu bidang tanah yang uang pemasukannya ditetapkan lebih dari 0%. Untuk keperluan ini diberikan ketentuan sebagai berikut:

- 1) permohonan pendaftaran Hak Milik yang disampaikan sebelum tanggal 1 Maret perhitungan uang pemasukannya dilakukan berdasarkan NJOP yang tercantum dalam SPPT PBB tahun yang bersangkutan;
- 2) permohonan pendaftaran Hak Milik yang disampaikan sebelum tanggal 1 Maret perhitungan uang pemasukannya dilakukan berdasarkan NJOP yang tercantum dalam SPPT PBB tahun sebelumnya.

c. Untuk pendaftaran Hak Milik ini harus dibayar biaya pembuatan sertifikat menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1992 tentang Biaya Pendaftaran Tanah.

d. Oleh karena pemberian Hak Milik dengan keputusan ini merupakan perubahan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai (baik yang masih berlaku maupun sudah habis jangka waktunya) dan tidak ada perubahan nama pemegangnya, maka atas perolehan Hak Milik itu tidak dikenakan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997.

4. *Kebijakan pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal:*

a. prosedur pemberian hak:

dengan ditetapkannya keputusan ini, maka pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal bagi perseorangan warga negara Indonesia selengkapnya dilakukan dengan prosedur operasional sebagai berikut:

1) bagi tanah RSS/RS, yaitu yang dibangun secara massal (kompleks) dengan luas tanah sampai 200 m<sup>2</sup>:

dengan pemberian Hak Milik secara umum dengan 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/RS;

2) bagi tanah rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari pemerintah;

dengan pemberian Hak Milik secara umum dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998;

3) bagi tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai untuk rumah tinggal yang luasnya 600 M<sup>2</sup> atau kurang diluar yang tersebut angka 1) dan 2) diatas:

dengan pemberian Hak Milik secara umum dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 ini;

4) bagi tanah untuk rumah tinggal lainnya:

dengan pemberian Hak Milik secara individual berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 jo. Nomor 5 Tahun 1973.

Dengan ditetapkannya kebijaksanaan yang menyeluruh ini maka surat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 24 April 1998 Nomor 520-1428 perihal Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk RSS/RS tidak berlaku lagi.

b. Pembatasan pemberian Hak Milik:

Sampai saat ini belum ada Peraturan Pemerintah yang membatasi penguasaan tanah untuk perumahan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960. Sebagai langkah kearah pembatasan itu pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang berasal dari tanah negara dibatasi sebagai berikut:

- 1) untuk setiap bidang yang dimohon luasnya tidak boleh lebih dari 2000 m<sup>2</sup>;
- 2) setiap pemohon dibatasi pemilikan Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal tidak lebih dari 5 (lima) bidang dengan keseluruhan 5000 m<sup>2</sup>.

Untuk itu permohonan Hak Milik atas tanah negara perlu disertai dengan persyaratan dari pemohon bahwa dengan perolehan Hak Milik itu bersangkutan akan mempunyai Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang tidak lebih dari 5 (lima) bidang dan seluruhnya meliputi luas tidak lebih dari 5000 m<sup>2</sup>. Pernyataan ini berfungsi sebagai pemberian keterangan resmi dari pemohon yang akan mempunyai akibat hukum apabila di kemudian hari ternyata bahwa keterangan itu tidak benar atau palsu. Oleh karena itu, hendaknya pernyataan ini disimpan dalam berkas permohonan/pendaftaran Hak Milik yang bersangkutan sebagai warkahnya. Dengan



disampaikannya pernyataan itu pendaftaran Hak Milik dapat dilaksanakan. Pencocokkan dengan daftar nama tidak perlu dilakukan sebagai syarat untuk atau sebelum pendaftarannya. Apabila kemudian ternyata pernyataan tersebut tidak benar, baik karena informasi dalam daftar nama maupun karena informasi lainnya, yang bersangkutan dapat dilaporkan kepada pihak yang berwajib karena membuat pernyataan palsu.

Peraturan ini menurut pengamatan penulis sangat kontroversial selama kurun waktu Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, sehingga berpendapat antara lain:

1. untuk Hak Milik atas tanah di wilayah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebaiknya untuk sementara waktu tidak diberikan;<sup>81</sup>
2. untuk wilayah lain di Negara Kesatuan Republik Indonesia, badan hukum yang diperbolehkan mempunyai Hak Milik adalah:
  - a. Bank-bank yang didirikan oleh negara (selanjutnya disebut bank negara);
  - b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang No. 79 Tahun 1958 (LN Tahun 1958 No. 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.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. Da.11/4/48/1969, Tanggal 26 Maret 1969, tentang, Kebijakan tentang Pemberian Hak Atas Tanah dalam Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Diktum, pertama, butir I.

Selanjutnya, peraturan tentang pemberian Hak Milik yang dimaksud, menyatakan hal-hal sebagai berikut:<sup>83</sup>

1. Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan perseorangan warga negara Indonesia yang luasnya 600 m<sup>2</sup> (enam ratus meter persegi) atau kurang, atas permohonan yang bersangkutan dihapus dan diberikan kembali kepada bekas pemegang haknya dengan Hak Milik;
2. tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan perseorangan warga negara Indonesia yang luasnya 600 m<sup>2</sup> (enam ratus meter persegi) atau kurang yang sudah habis jangka waktunya dan masih dipunyai oleh bekas pemegang hak tersebut, atas permohonan yang bersangkutan diberikan Hak Milik kepada bekas pemegang hak.

Selanjutnya, apabila terdapat permohonan Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang tidak memenuhi syarat, maka prosesnya dilakukan 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). Demikian pula Keputusan Menteri 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

---

<sup>82</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah, Pasal 1 butir a, b, c, dan d.

<sup>83</sup> Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal, Pasal 1 ayat (1).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 jo. Nomor 5 Tahun 1973.<sup>84</sup>

Permohonan Hak Milik sebagaimana dimaksud ayat (1) dibatasi untuk tanah seluas maksimum 2000 m<sup>2</sup> (dua ribu meter persegi).<sup>85</sup>

Dalam pengurusan permohonan Hak Milik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) juga harus dilampirkan pernyataan dari pemohon bahwa dengan perolehan Hak Milik yang dimohon itu, yang bersangkutan akan mempunyai Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal tidak lebih dari 5 (lima) bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih dari 5000 m<sup>2</sup> (lima ribu meter persegi).

Sebagai langkah ke arah pembatasan itu, pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang berasal dari tanah negara dibatasi sebagai berikut:

1. untuk setiap bidang yang dimohon, luasnya tidak boleh lebih dari 2000 m<sup>2</sup> (dua ribu meter persegi);
2. setiap pemohon dibatasi pemilikan Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal, tidak lebih dari 5 (lima) bidang dengan luas keseluruhan 5000 (lima ribu meter persegi).<sup>86</sup>

Uraian tersebut, menurut penulis, menjadi sangat kontra produktif antara lain karena:

1. kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) akan semakin menurun;

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, Pasal 4 ayat (1)

<sup>85</sup> *Ibid.*, Pasal 4 ayat (2)

<sup>86</sup> Surat Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 30 Juni 1998 Nomor 520-2105, perihal Penyampaian Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Tinggal, butir 4 huruf b.

2. pemilikan tanah nantinya seperti di wilayah Propinsi Daerah Khusus Ibukota ini akan lebih menuju kepada Hak Milik dan bisa mencapai kurang lebih nantinya 60% dari luas Jakarta, yaitu kurang dari 65.404.040 Ha.

Dengan demikian sama halnya dengan di wilayah Kota Malang maka apabila retribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di wilayah Kota Malang semakin menurun, tentunya akan memperburuk kemampuan pembangunan di semua sektor, maka kejadian yang serupa dapat pula terjadi di propinsi maupun Kabupaten lainnya di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia ini.

Mengenai salah satu sumber PAD, dapat dilihat antara lain dari sumber uang pemasukan daerah dari pemberian hak atas tanah negara sebagai berikut:

1. setiap uang pemasukan wajjibkan kepada penerima hak atas pemberian sesuatu hak atas tanah negara oleh pejabat yang berwenang, baik yang bersifat pemberian hak baru, perpanjangan dan pembaruan sesuatu hak yang lama, maupun perubahan sesuatu hak menjadi hak lain, harus dibayar kepada Kas Negara dan Kas Pemerintah Daerah, yang perincian pembayarannya diatur menurut ketentuan pembagian sebagai berikut:
  - a. sebesar 40% dari jumlah uang pemasukan disetorkan kepada Kas Negara;
  - b. sebesar 40% dari jumlah uang pemasukan disetorkan kepada Kas Daerah Propinsi setempat;
  - c. sebesar 20% dari jumlah uang pemasukan disetorkan kepada Kas Daerah Kabupaten/Kotamadya setempat.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1973, tentang Pembagian Uang Pemasukan Pemberian Hak atas Tanah, Pasal 2 ayat (1).

2. bagi Daerah Tingkat I yang tidak mempunyai/membawahkan Daerah Tingkat II (seperti Daerah Khusus Ibukota Jakarta), maka pembagian untuk Pemerintah Daerah Tingkat I ditetapkan sebesar 60%, dan disetorkan kepada Kas Daerah Propinsi setempat.<sup>88</sup>

Adapun sumber uang pemasukan kas daerah dalam rangka pemberian hak atas tanah Pemerintah Daerah adalah:

1. setiap uang pemasukan yang diwajibkan kepada penerima hak atas pemberian sesuatu hak atas tanah Pemerintah Daerah oleh pejabat yang berwenang, baik yang bersifat pemberian hak baru, perpanjangan dan pembaharuan sesuatu hak yang lama maupun perubahan sesuatu hak menjadi hak lain, harus dibayar kepada Kas Pemerintah Daerah yang perincian pembayarannya diatur menurut ketentuan pembagian sebagai berikut:
  - a. sebesar 40% dari jumlah uang pemasukan disetorkan kepada Kas Daerah Propinsi setempat;
  - b. sebesar 60% dari jumlah uang pemasukan disetorkan kepada Kas Daerah Kabupaten/Kotamadya setempat.<sup>89</sup>
2. Bagi Daerah Tingkat I yang tidak mempunyai/membawahkan Daerah Tingkat II (seperti Daerah Khusus Ibukota Jakarta), maka pembagian untuk pemerintah Daerah Tingkat I ditetapkan sebesar 100% dan disetorkan kepada Kas Daerah Propinsi setempat.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, Pasal 2 ayat (2)

<sup>89</sup> *Ibid.*, Pasal 3 ayat (1)

<sup>90</sup> *Ibid.*, Pasal 3 ayat (2)

Selanjutnya mengenai adanya pergeseran pemilikan perorangan dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik, memberikan dampak dilematis bagi struktur organisasi pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Walikotamadya. Struktur organisasi yang ada saat ini barangkali tidak efektif lagi sehingga diperlukan pengurangan pegawai. Demikian pula apabila tanah-tanah Negara Kesatuan Republik Indonesia ini semuanya sudah menjadi Hak Milik, barangkali sudah saatnya struktur dan organisasi Badan Pertanahan Nasional masuk kembali ke dalam lingkungan Departemen Kehakiman seperti halnya yang terjadi sesuai Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1952 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1954.

Demikian penulis pun tidak dapat memahami kebijakan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 ini, kalau memang ada asumsi definisi yang mengatakan Hak Milik itu hanya 60 tahun, berarti tahun 2020 mendatang peraturan ini dapat diperbaharui. Namun apabila mengikuti definisi Hak Milik yang diatur dalam Pasal 20 ayat 1 UUPA Nomor 5 Tahun 1960, bahwa Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh, maka masalah di atas berarti bisa terjadi perubahan struktur dan organisasi Badan Pertanahan Nasional.

□□□□□□□□ □□□□□□ □□□□ □□□□□□□□ □□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□  
□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□  
□□□□□□□□□□

Kebijakan pertanahan untuk tanah bagi rumah tinggal yang dituangkan dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional merupakan kebutuhan primer manusia setelah pangan dan karena itu untuk

menjamin pemilikan rumah tinggal bagi warga negara Indonesia perlu menjamin kelangsungan hak atas tanah tempat rumah tinggal tersebut berdiri. Berdasarkan hal tersebut maka, untuk menjamin pemilikan rumah tinggal bagi warga negara Indonesia, maka negara Indonesia perlu menjamin kelangsungan hak atas tanah tempat rumah tinggal itu berdiri, dengan jalan memberikan Hak Milik atas tanah dengan ketentuan bahwa pemberian Hak Milik atas tanah tersebut semula adalah tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, baik yang masih berlaku maupun yang telah habis masa berlakunya, yang luasnya tidak lebih dari 600 m<sup>2</sup>.

Permohonan peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik ini diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan dengan disertai:

1. sertifikat asli tanah yang bersangkutan;
2. bukti penggunaan tanah untuk rumah tinggal berupa ijin mendirikan bangunan (IMB), atau jika IMB belum ada maka dapat dilengkapi dengan Surat Keterangan Kepala Desa/ Kelurahan yang menerangkan bahwa bangunan yang berdiri di atas tanah yang dimohon telah berdiri bangunan rumah tinggal;
3. foto copy SPPT-PBB tahun terakhir (khusus untuk tanah yang luasnya 200 m<sup>2</sup> atau lebih);
4. foto copy bukti identitas pemohon atau kuasanya;
5. pernyataan dari pemohon bahwa dengan perolehan Hak Milik yang dimohon pendaftarannya tersebut, yang bersangkutan akan mempunyai Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal tidak lebih dari 5 (lima) bidang tanah seluruhnya meliputi luas tanah tidak lebih dari 5000 m<sup>2</sup>.

Berdasarkan permohonan tersebut, Kepala Kantor Pertanahan selanjutnya menetapkan uang pemasukan kepada negara sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang Penerimaan Uang Negara Bukan Pajak. Besarnya uang pemasukan kepada negara dituangkan dalam bentuk Surat Pemberitahuan Penetapan Uang Pemasukan (SPPUP), dan harus disetor oleh penerima hak dalam tempo 6 bulan sejak tanggal surat pemberitahuan SPPUP tersebut.

Selanjutnya penerima hak dapat memenuhi kewajibannya dengan membayar uang pemasukan sebagaimana tersebut dalam Surat Perintah Setor dan selanjutnya mendaftarkan haknya ke Kantor Pertanahan. Terhadap permohonan pendaftaran tersebut Kepala Kantor Pertanahan melakukan:

- a) Pencoretan Hak Guna Bangunan dalam buku tanah dan sertifikatnya serta daftar umum lainnya;
- b) Mendaftar Hak Milik atas tanah bekas Hak Guna Bangunan dengan cara mencatat di buku tanah dan sertifikatnya dengan menyebutkan Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 sebagai dasar terbitnya Hak Milik tersebut.

Dengan demikian, hapusnya Hak Guna Bangunan tersebut adalah pada saat didaftar dalam buku tanah dan daftar umum lainnya, dan setelah SPPUP dibayar lunas oleh penerima Hak Milik. Apabila SPPUP tidak dibayar dalam tenggang waktunya, maka tanah termohon tersebut maka tanahnya kembali menjadi Hak Guna Bangunan. Hal ini dimaksudkan untuk melindungi hak-hak perseorangan yang telah ada sebelumnya.





Paradigma negara dengan menguasai semua aspek yang ada dan untuk kesejahteraan rakyat ternyata pada realitasnya justru terbalik, masyarakat malah menjadi sengsara, menderita dan miskin, karena masyarakat telah kehilangan tanahnya yang merupakan sumber untuk kehidupan mereka. Keadaan masyarakat yang miskin dan kelaparan ini telah membuat masyarakat sadar dan bersatu, kemudian bergerak untuk melakukan perlawanan demi kembalinya tanah-tanah mereka yang dahulu dimilikinya.

Pengaruh terjadinya proses perubahan penggunaan tanah yang tadinya berbasis pada sektor pertanian menuju pada basis industri guna mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi merupakan suatu implikasi dari perkembangan orientasi ideologi, politik, dan ekonomi dunia di mana terjadi suatu proses penguasaan dan “pemaksaan” yang dilakukan oleh negara-negara kapitalis (Amerika Serikat dan Eropa). Secara cepat hal ini berpengaruh pada posisi dan karakter negara melalui pemerintah dalam menjalankan pemerintahan. Disinilah pemerintah cenderung menganut ideologi pembangunan (developmentalisme) sebagai fundamen pemerintahannya.<sup>93</sup>

Perubahan sistem dunia telah menciptakan suatu perubahan konfigurasi politik kekuasaan yang berimbas kepada semua bidang kehidupan. Hal ini terlihat dari perubahan kekuasaan Orde Lama ke Orde Baru yang telah membawa akibat pada terjadinya perubahan sistem politik. Salah satunya adalah perubahan strategi agraria yang bersifat “populis” ke strategi agraria kapitalis melalui ideologi pembangunan (developmentalisme) yang terkait erat dengan sistem kapitalisme dunia. Pemanfaatan tanah mulai beralih dari penanaman

---

<sup>93</sup> Adrian Sutedi. (2006). *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Sinar Grafika. Jakarta. h. 19

sumber pangan untuk kelangsungan hidup petani menjadi sumber penumpukan kapital dan mengejar pertumbuhan ekonomi tinggi melalui kebijakan negara yang memberi peluang investasi modal swasta untuk melakukan eksploitasi sumber ekonomi yang dapat menghasilkan keuntungan.<sup>94</sup>

Masa reformasi tampak membawa perombakan yang asasi dalam kebijakan pembangunan nasional di bidang ekonomi sebagaimana diamanatkan dalam TAP MPR No. X/MPR/1998,<sup>95</sup> yang berbeda benar dengan kebijakan pembangunan ekonomi Orde Baru. Dinyatakan dalam TAP MPR tersebut bahwa politik ekonomi mencakup kebijaksanaan, strategi, dan pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional sebagai perwujudan dari prinsip-prinsip dasar Demokrasi Ekonomi, yang mengutamakan kepentingan rakyat banyak, untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945.

Selain itu, lahirnya TAP MPR No. IX/MPR/2001 juga menegaskan bahwa pembaharuan agraria mencakup proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya

---

<sup>94</sup> Endang Suhendar dan Yohana Budi Winarni. (1998). *Petani dan Konflik Agraria*. Akatiga. Bandung. h. 23. Proses perubahan mode produksi terlihat dari perubahan faktor-faktor yang mendominasi penguasaan tanah. pada masa Orde Baru, penguasaan tanah sebagai faktor produksi tidak lagi berada di tangan petani tetapi di tangan pemodal. Komposisi penguasaan tanah pada awal Orde Baru (1973) menurut Sajogo menunjukkan adanya pengkelasan masyarakat sebagai akibat kekuatan ekonomi dan politik yang cenderung menguatkan posisi pemilik modal swasta melalui PMA dan PMDN dan aktor pemerintah sebagai kekuatan dominan. Struktur politik agraria kapitalis pada masa Orde Baru yang menekankan pada eksploitasi sumber daya agraria untuk kepentingan pertumbuhan ekonomi jelas mengubah tanah dan petani dari asset menjadi sumber eksploitasi kapital.

<sup>95</sup> Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. X/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>96</sup>

Dengan mencermati ketentuan tersebut, perlu dilakukan penyempurnaan antara lain berupa penyelesaian pembentukan undang-undang yang mengatur Hak Milik atas tanah, penegasan dan pemasyarakatan asas-asas dan tata cara perolehan tanah untuk berbagai keperluan pembangunan, pengaturan penanganan tanah, pembatasan kepemilikan tanah, penyempurnaan ketentuan mengenai pemberdayaan tanah-tanah terlantar, penyesuaian ketentuan-ketentuan *landreform* dengan perkembangan keadaan dan kebutuhan pembangunan.

Persoalan tanah dalam era pembangunan dan industrialisasi memang semakin rumit dan potensial menimbulkan gejolak. Pendekatan pemecahannya tidak semata bersifat aspek yuridis,<sup>97</sup> tetapi juga menyangkut pertimbangan psikologis.<sup>98</sup> UUPA yang telah berlaku, terhadapnya, tampaknya sudah saatnya

---

<sup>96</sup> Dalam Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

<sup>97</sup> Berbicara aspek yuridis peraturan perundang-undangan, mencakup struktur formalnya, sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen, bahwa: *"Since a legal norm is valid because it is created in a way determined by another legal norm, the latter is the reason of validity of the former. The norm determining the creation of another norm is the superior, the norm created according to this regulation, the inferior norm. The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of one norm – the lower one – is determined by another – the higher – the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity"*. Hans Kelsen. (1961). *General Theory of Law and State*. Russel & Russel. New York. h. 123

<sup>98</sup> Pengaruh psikologis timbul dalam pelaksanaan pembebasan tanah karena masyarakat hanya dijadikan sebagai objek pembangunan belaka dalam posisi lemah dan kalah oleh kepentingan pembangunan. Pengaruh psikologis juga timbul oleh rasa kecemburuan karena tanah-tanah yang dibebaskan kelak akan dinikmati oleh masyarakat lapisan lain yang umumnya kalangan menengah ke atas. Selain itu pemilik tanah yang mendapatkan ganti rugi dari tanah yang dibebaskan belum tentu mendapatkan ganti rugi yang nilainya sama dengan

dilakukan penilaian, seberapa jauh UUPA telah mencapai tujuan yang telah diterapkan, apakah UUPA masih tetap valid secara hukum maupun sosial berkenaan dengan Hak Milik atas tanah.

Penguatan Hak Milik atas tanah terhadap individu harus sejalan dengan upaya menegakkan hak asasi manusia pada saat sekarang ini yang memerlukan upaya antisipasinya. Sebagai bentuk perlindungan terhadap Hak Milik, maka prinsip-prinsip hak asasi manusia telah memberikan jaminan untuk itu, yakni:<sup>99</sup>

1. Setiap orang berhak mempunyai Hak Milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum;
2. Tidak seorang pun boleh diambil hak miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum;
3. Hak Milik mempunyai fungsi sosial;
4. Pencabutan Hak Milik atas suatu benda demi kepentingan umum hanya diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dan segera serta pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tanah memiliki fungsi dan kedudukan yang sangat penting dalam berbagai kehidupan, terlebih lagi sebagai tempat bermukim/perumahan. Maraknya pembangunan di berbagai bidang kehidupan menyebabkan tanah menjadi komoditi yang mempunyai nilai ekonomi yang sangat tinggi dan sulit dikendalikan. Kondisi demikian, terutama diakibatkan oleh kebutuhan lahan yang

---

tanah yang telah ditempati sebelumnya. Oloan Sitorus dan Balans Sebayang. (1996). *Konsolidasi Tanah Perkotaan: Suatu Tinjauan Hukum*. Mitra Kebijakan Tanah Indonesia. Yogyakarta. h. 28

<sup>99</sup> Pasal 36 dan Pasal 37 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (LN Tahun 1999 No. 165, TLN No. 3886)

terus meningkat dengan sangat pesat sementara ketersediaannya terbatas sehingga tidak jarang menimbulkan konflik pertanahan baik konflik berupa kepemilikan, maupun konflik yang menyangkut penggunaan/peruntukan tanah itu sendiri.

Adanya gejala-gejala ketimpangan sosial dan ketimpangan ekonomi terlihat pada pola pemilikan tanah yang luas oleh perorangan. Banyak para pemilik modal yang berusaha menguasai tanah hingga luasnya jauh melebihi kadar yang mereka perlukan. Di sisi lain banyak penduduk di daerah perkotaan yang memiliki tanah lebih sempit dari yang diperlukan, atau bahkan tidak punya sama sekali. Di antara keduanya adalah pihak yang tidak kalah tidak menang, yaitu mereka yang memiliki bagian tanah yang kurang lebih sepadan dengan apa yang jadi kebutuhannya atau sedikit berlebih.

Selain itu, selama persediaan tanah masih memungkinkan untuk diperoleh/dikuasai dari penduduk yang menjual tanahnya, baik karena terdesak oleh kebutuhan atau harga tanah sesuai dengan yang diinginkan, maka pada waktu itu juga pemilik modal dapat menguasainya, yang lama-kelamaan akan menjadi bentuk monopoli tanah, yang kian menjadi mahal. Keadaan ini merupakan faktor utama terciptanya kesenjangan sosial antara orang yang paling kaya di satu pihak dan yang paling miskin di pihak lain.

Mengingat semakin terbatasnya tanah dewasa ini terutama di kota-kota besar, sedangkan jumlah kebutuhan akan tanah kian hari kian meningkat terutama untuk tempat tinggal, maka dalam menghadapi situasi dan kondisi ini pemerintah telah menempuh suatu kebijaksanaan pembatasan luas kepemilikan. Kebijaksanaan ini diambil berdasarkan pertimbangan agar tanah yang berstatus

Hak Milik jangan semuanya jatuh kepada mereka yang mampu membeli tanah saja. Hal ini amat penting diperhatikan berhubung banyaknya rakyat yang membutuhkan tanah untuk kepentingan tempat tinggal sedangkan mereka sebagian besar terdiri dari orang yang tidak mampu. Selain itu, tidak sedikit orang yang mampu membeli tanah tetapi membelinya hanya untuk “ditimbun” atau diterlantarkan, dalam arti hanya dibeli tetapi tidak dipergunakan sebagaimana mestinya, atau diterlantarkan, atau dikosongkan.<sup>100</sup>

Selain itu saat ini yang menjadi perhatian besar Badan Pertanahan Nasional adalah kepastian kepemilikan tanah. Pada masa sebelum tahun 1998, di DKI Jakarta memang sering terjadi kekacaubalauan. Adakalanya terjadi sertifikat asli tetapi palsu, atau sertifikat itu palsu, yang dimiliki oleh orang banyak, sebagai contoh kasus yang terjadi di Kelapa Gading.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Oleh karena itu, penguasaan/pemilikan tanah secara *in absentia* dan berlebihan, jelas bertentangan dengan Pasal 7 jo. Pasal 17 dan Pasal 27 UUPA karena dapat merugikan kepentingan umum. Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim. (Cetakan kedua, 1986). *Hak Milik dan Kemakmuran: Tinjauan Filsafat Hukum*. Ghalia Indonesia. Jakarta. h. 66. *Quadragesimo Anno*. (1931). Mengatakan bahwa Hak Milik mempunyai sifat rangkap, yakni sifat individual dan sosial selaras dengan hubungannya pada kepentingan perorangan dan umum. Apabila sifat sosial dari Hak Milik diingkari, maka akan terjerumus ke dalam “individualism”, atau setidaknya menyerep di dekatnya. Sebaliknya, dengan memperkecil atau melenyapkan sifat individual dari Hak Milik tersebut, mau tidak mau akan jatuh kedalam jurang “kolektivisme” atau paling tidak mendekati sikap itu. Demikian pendapat *Quadragesimo Anno* (1931) sebagai penganut ajaran Sosial Gereja (1967: 104-105) sebagaimana dikutip oleh Maria Sumardjono dan Martin Samosir. (2000). *Hukum Pertanahan Dalam Berbagai Aspek*. Bima Media. Medan. h. 53

<sup>101</sup> Hal ini terjadi di Kelapa Gading. Terdapat pemilik 46 rumah toko (RUKO) di Jalan Kelapa Gading Boulevard Blok F, Jakarta Utara, yang telah mengantongi sertifikat Hak Milik atas tanah dan bangunan di atasnya yang dikeluarkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Jakarta Utara yang palsu berdasarkan putusan kasasi Mahkamah Agung (MA) pada 13 Maret 2002. Yus Ariyanto, Junaidi dan Muhammad Syafe’i, “Sertifikat di Tangan Bukan Jaminan: Tanah dan Bangunan RUKO di Kelapa Gading jadi rebutan, para pembeli RUKO terkena getahnya”. [www.majalahtrust.com](http://www.majalahtrust.com)  
Ali Achmad Chomzah. (2002). *Hukum Pertanahan*. Prestasi Pustaka. Jakarta. h. 136-139. Yang dimaksud dengan “sertifikat asli tetapi palsu” adalah sertifikat yang secara formal diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, tetapi surat-surat bukti kepemilikan ataupun surat-surat lain yang dipergunakan sebagai dasar pembuatan dan

Kasus tersebut diatas tidak hanya terjadi di DKI Jakarta, tetapi juga di kota-kota lainnya di Indonesia. Menurut Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kota Malang menyatakan bahwa alasan dapat ditingkatkannya hak atas tanah dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik adalah untuk memberi kemudahan bagi masyarakat menengah kebawah agar dapat dengan mudah memperoleh Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal.<sup>102</sup> Tetapi berdasarkan data yang diterima penulis pada Kantor Pertanahan Kota Malang, masih ada peningkatan hak atas tanah yang diberikan Kantor Pertanahan Kota Malang yang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan dari dikeluarkannya Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Tinggal, ini dibuktikan dengan disetujui peningkatan hak atas tanah tersebut, padahal pemilik hak atas tanah tersebut seharusnya tidak memiliki kriteria sebagai golongan masyarakat menengah kebawah, selain itu penggunaan tanah yang ditingkatkan tersebut tidak digunakan sebagai rumah tinggal melainkan digunakan sebagai tempat usaha (RUKO).

---

penerbitan sertifikat tersebut palsu. Sertifikat ganda atau sertifikat tumpang tindih adalah 2 atau lebih sertifikat menguraikan satu bidang tanah yang sama. Hal seperti itu disebut pula tumpang-tindih, baik tumpang-tindih seluruh bidang maupun sebagian dari tanah tersebut. Sertifikat palsu adalah: a) sertifikat yang pembuatannya palsu atau dipalsukan; b) tanda tangan Kepala BPN/Kepala Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dipalsukan; c) blanko sertifikat yang digunakan palsu atau bukan dikeluarkan oleh BPN.

<sup>102</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kota Malang, Bapak Suri Hadiyanto yang dilakukan pada tanggal 16 November 2009 di Kantor Pertanahan Kota Malang, pada jam 09.00 WIB.



Alasan Kantor Pertanahan Kota Malang memberi ijin peningkatan hak atas tanah tersebut karena data-data yuridis<sup>103</sup> yang diberikan pemegang hak kepada Kantor Pertanahan Kota Malang sudah lengkap, sedangkan data fisik<sup>104</sup> tidak diperhatikan sama sekali oleh Kantor Pertanahan Kota Malang.<sup>105</sup>

Berkenaan dengan hal tersebut, maka kebijakan pertanahan (*land policy*) senantiasa diarahkan demi meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan dan produktif, dengan mengutamakan hak-hak rakyat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku berlandaskan sistem administrasi publik yang dapat dipertanggungjawabkan. Kebijakan pertanahan dijabarkan lebih rinci lagi dalam kerangka tertib pertanahan yang meliputi: a) tertib hukum pertanahan; b) tertib administrasi pertanahan; c) tertib penggunaan tanah; dan d) tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.

Dengan demikian, apabila pengelolaan tanah mempunyai banyak tujuan kepentingan sosial dan lingkungan, pembangunan bangsa tentunya dapat mengarah pada sasaran ekonomi. Pemberian jaminan hak-hak kepemilikan atas tanah melalui suatu pengakuan masyarakat harus dapat dipertimbangkan dalam rangka penyelenggaraan pasar bebas. Langkah-langkah penting yang harus diperhitungkan adalah kesejahteraan masyarakat dan standar kehidupannya.

---

<sup>103</sup> Data-data yuridis yang dimaksud adalah: sertifikat Hak Guna Bangunan yang akan ditingkatkan menjadi Hak Milik oleh pemegang hak, bukti penggunaan tanah untuk rumah tinggal, foto copy SPPT PBB yang terakhir, bukti identitas pemohon.

<sup>104</sup> Kantor Pertanahan Kota Malang tidak melakukan pengecekan langsung kelapangan, apakah data yuridis yang diberikan pemohon telah sesuai dengan data fisik dilapangan, cross-check tersebut tidak dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Malang.

<sup>105</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kota Malang, Bapak Suri Hadiyanto yang dilakukan pada tanggal 16 November 2009 di Kantor Pertanahan Kota Malang, pada jam 09.00 WIB.

Oleh karena itu, hal tersebut juga harus diikuti dengan sistem pendaftaran tanah yang baik dengan suatu informasi. Pendaftaran tanah yang paling penting adalah memberikan informasi mengenai hak-hak milik atas tanah. terlebih lagi pendaftaran harus dapat memberikan informasi kepada perusahaan swasta dan sektor umum lainnya.

Selain itu, dalam konsep penataan ruang terdapat ketentuan yang mengharuskan penghormatan terhadap hak yang dimiliki orang, yang mengandung arti menghargai, menjunjung tinggi, mengakui, dan menaati peraturan yang berlaku terhadap hak yang dimiliki orang. Oleh sebab itu, perlu segera dibentuk Undang-Undang Hak Milik. Belum terbentuknya Undang-Undang Hak Milik menyebabkan pluralisme Hak Milik.<sup>106</sup>

Dengan memperhatikan urutan logisnya, oleh karena bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, maka seyogianya hak menguasai diatur lebih lengkap, kemudian dibentuk Undang-Undang Hak Milik untuk melindungi kepentingan individu yang kedua-duanya segera harus dituntaskan penyusunannya.

---

<sup>106</sup> Hal ini disebabkan adanya ketentuan Pasal 56 UUPA, yang menyatakan selama Undang-Undang Hak Milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dengan Pasal 20, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-Undang ini (UUPA).

□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□

□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□□□

□□□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□ □□□□□□

□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□□□ □□□□ □□□□□□□□□□

Pemeriksaan sertifikat hak atas tanah dilakukan untuk mengetahui status subjek dan objek tanahnya. Subjeknya harus memenuhi syarat memperoleh Hak Milik, yaitu warga negara Indonesia, sedangkan objeknya adalah Hak Guna Bangunan yang berdiri di atas tanah negara. Dalam prakteknya di Kota Malang terdapat tanah-tanah Hak Guna Bangunan yang dipunyai oleh warga negara Indonesia yang dimohonkan peningkatan haknya menjadi Hak Milik pada Kantor Pertanahan Kota Malang tetapi peruntukannya tidak untuk rumah tinggal, melainkan digunakan sebagai tempat usaha berbentuk Rumah Toko (RUKO), padahal jelas untuk daerah kawasan perdagangan tidak diijinkan untuk mengajukan peningkatan hak dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik sesuai dengan keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Tinggal.

Untuk dapat diingat bahwa apabila karena suatu hal Hak Milik perseorangan tersebut hapus, maka tanahnya kembali menjadi Hak Guna Bangunan dan bukan menjadi tanah negara.

□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□

Sisi teknis baik berkaitan dengan bahan yuridis maupun data fisik dalam mengimplementasikan Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan

Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 secara tegas dijelaskan dalam surat Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 520-2105 tertanggal 30 Juni 1998, perihal penyampaian Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah Untuk Rumah Tinggal, dalam penjelasan angka 2 huruf (a), disebutkan bahwa bahan yuridis dan data fisik tanah yang diberikan dengan Hak Milik tersebut diperiksa dengan melihat sertifikat Hak Guna Bangunan yang bersangkutan. Untuk keperluan ini tidak perlu dilakukan pengukuran ulang, pemeriksaan tanah atau pemeriksaan lapang lainnya, maupun rekomendasi dari instansi lain.

Penjelasan tersebut secara *eksplisit* sangat mudah dilakukan karena hanya melihat data di atas meja. Sebenarnya apabila dikaji lebih dalam tidaklah demikian halnya. Penafsiran terhadap penjelasan tersebut hendaknya dilakukan secara arif, yang dalam hal ini berarti data yang ada hendaknya benar adanya maksudnya adalah bahwa benar untuk rumah tinggal dan tidak ada perubahan fisik penggunaan di lapangan.

Fakta dilapangan menunjukkan bahwa terjadi penggunaan yang menyimpang atau tidak sesuai dengan yang ditetapkan, ini terjadi dalam sertifikat tertulis sebidang tanah yang di atasnya berdiri sebuah bangunan dan ijin mendirikan bangunannya atau surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan menjelaskan bahwa bangunan tersebut untuk rumah tinggal, namun kenyataannya untuk toko atau usaha lainnya.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, apabila Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 dilaksanakan apa adanya tidak menutup kemungkinan terjadi Hak Milik yang

telah diberikan tidak sesuai dengan apa yang seharusnya, karena tidak adanya kegiatan pemeriksaan lapang yang berkaitan dengan penggunaan dan kondisi fisik bidang tanah tersebut.

Pemeriksaan ijin mendirikan bangunan (IMB) dimaksudkan untuk mengetahui penggunaan tanah Hak Guna Bangunan yang akan diberikan Hak Milik. Dalam hal tersebut maka, Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 memberikan kemudahan, yaitu apabila IMB tidak ada, maka dapat dilengkapi dengan surat keterangan Kepala Desa/ Lurah tentang adanya bangunan yang digunakan sebagai rumah tinggal di atas tanah Hak Guna Bangunan tersebut.

Fakta dilapangan menunjukkan terdapat tanah-tanah kosong atau tanah-tanah yang penggunaannya untuk Rumah Toko (RUKO) diterbitkan dengan surat kererangan dari Kepala Desa/ Lurah, bahwa di atas tanah Hak Guna Bangunan tersebut telah berdiri rumah tinggal. Dengan surat keterangan dari Kepala Desa/ Lurah tersebut membuat petugas pelaksanaan di Kantor Pertanahan Kota Malang mempercayai data fiktif sebagai salah satu syarat peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Pakai, karena dalam hal ini tidak ada perintah bagi Kantor Pertanahan Kota Malang untuk melakukan kegiatan pemeriksaan lapang khususnya berkaitan dengan penggunaan dan kondisi fisik bidang tanah tersebut.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka masih terdapat tanah-tanah Hak Guna Bangunan yang sesungguhnya tidak memenuhi syarat untuk diterbitkan menjadi Hak Milik, dalam kenyataannya diterbitkan Hak Milik.



Mengenai syarat dalam ketentuan Pasal 32 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu sertifikat diterbitkan secara sah mengandung arti bahwa sertifikat tersebut telah diproses oleh Kantor Pertanahan sesuai dengan syarat dan tata cara atau prosedur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sertifikat diterbitkan secara sah mengandung makna, bahwa sertifikat sebagai produk keputusan tata usaha negara harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- keputusan dibuat oleh Organ atau Badan/Pejabat yang berwenang membuatnya (*bevoegd*);
- keputusan harus diberi bentuk dan harus menurut prosedur pembuatannya (*rechmatige*);
- keputusan tidak boleh memuat kekurangan yuridis, dan;
- isi dan tujuan harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya (*doelmatige*).<sup>107</sup>

Sedangkan sertifikat sebagai produk keputusan tata usaha negara yang tidak sah dapat berupa:

- keputusan yang batal karena hukum (*van recht-wagenietig*), yaitu suatu keputusan yang dinyatakan batal oleh instansi yang berwenang dan hakim pengadilan. Suatu keputusan yang dinyatakan batal karena hukum akan berakibat yang dibatalkan berlaku surut, terhitung mulai tanggal dikeluarkannya keputusan yang dibatalkan itu. Keputusan jenis ini sering disebut juga keputusan yang batal (*nietig*);

---

<sup>107</sup> Marbun, S.F. (1997). *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi Indonesia*. Liberty. Yogyakarta. h. 132-135

- keputusan yang batal mutlak (absolute nietig), yaitu pembatalan terhadap keputusan dapat dituntut oleh setiap orang;
- keputusan yang batal nisbi (relative nietig), yaitu keputusan yang pembatalannya hanya dapat dituntut oleh orang-orang tertentu saja;
- keputusan yang dapat dibatalkan (vernietigbaar), yaitu suatu keputusan yang hanya baru dapat dinyatakan batal setelah pembatalan oleh hakim atau instansi yang berwenang membatalkannya dan pembatalannya berlaku surut;
- keputusan yang dapat dibatalkan mutlak (absolute vernietigbaar), yaitu setiap orang dapat meminta pembatalan keputusan tersebut;
- keputusan yang dapat dibatalkan nisbi (relative vernietigbaar), yaitu hanya beberapa orang tertentu dapat meminta pembatalan keputusan tersebut.<sup>108</sup>

Pasal 32 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dalam kaitannya dengan kepastian hak atas tanah bagi pemegang sertifikat Hak Guna Bangunan yang telah ditingkatkan haknya dengan diterbitkannya sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi sertifikat Hak Milik adalah apabila sertifikat telah melewati jangka waktu 5 (lima) tahun setelah diterbitkannya sertifikat peningkatan tersebut, maka sudah dapat dipastikan adanya kepastian hak atas sertifikat yang telah diterbitkan oleh pemegang sertifikat, dengan catatan pemegang sertifikat memperoleh sertifikat tersebut dengan sah karena diterbitkan secara sah, dan pihak pemegang sertifikat secara nyata telah menguasai dengan mengerjakan tanah tersebut.

Tetapi dalam kaitannya dengan kasus yang diangkat penulis dalam tesis ini, maka belum terjadi kepastian hak atas tanah bagi pemegang sertifikat Hak

---

<sup>108</sup> Amrah Muslimin. (1982). *Beberapa Asas-Asas dan Pengertian-Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Alumni. Bandung. h. 120-131



Guna Bangunan yang telah ditingkatkan haknya menjadi Hak Milik. Ini dapat dilihat dari: (a) sertifikat yang diterbitkan belum melewati jangka waktu 5 (lima) tahun (sertifikat peningkatan hak dalam contoh kasus tesis diterbitkan tahun 2008 oleh Kantor Pertanahan Kota Malang), (b) sertifikat yang diterbitkan terdapat cacat administrasi yang diterbitkan karena pemohon (salah satu syarat untuk dapat ditingkatkan pemberian Hak Milik tidak dipenuhi yaitu dengan tidak menyertakan surat Ijin Mendirikan Bangunan), (c) penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan peraturan Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nomor 6 Tahun 1998. Sehingga dengan penerbitan sertifikat tersebut belum memberi kepastian hak atas tanah bagi pemegang sertifikat, karena sertifikat tersebut masih bisa dibatalkan oleh hukum.

Dari uraian yang telah terurai di atas, maka dapat disimpulkan, bahwa penerima hak atas tanah yang dilindungi oleh hukum hanyalah penerima hak yang syarat dan ketentuannya tercantum dalam Pasal 32 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tidak cacat, yaitu:

1. sertifikat telah diterbitkan secara sah menurut syarat-syarat dan tata cara atau prosedur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. hak atas tanah diperoleh dengan itikad baik;
3. tanah telah dikuasai secara fisik.

Sehingga dapat dikatakan bahwa jaminan kepastian hukum yang diberikan oleh negara, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional melalui jajarannya, yaitu Kantor Pertanahan Kota Malang adalah sebatas kepastian formal, dan bukan kepastian materil.

Hal tersebut dengan suatu pemikiran, bahwa alas hak sebagai dasar diterbitkannya sertifikat hak atas tanah yang dikumpulkan, diolah, dipelihara dan disajikan oleh Kantor Pertanahan Kota Malang diterima apa adanya dengan keyakinan bahwa secara substansial data yang tercantum didalamnya adalah benar.

Dokumen-dokumen yang merupakan bukti-bukti tertulis dan syarat-syarat yang diperlukan dalam peningkatan hak atas tanah sebagai dasar pemberian Hak Milik dalam Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal, diterima oleh Kantor Pertanahan tanpa adanya kewenangan untuk menilai kebenaran isi dari dokumen tersebut.

Hal inilah yang menyebabkan negara tidak berani menjamin bahwa sertifikat yang dihasilkan sebagai alat bukti yang mutlak. Dalam kaitan ini, dapat disimak penjelasan Pasal 32 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 antara lain menyatakan bahwa, di dalam sistem publikasi negatif negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan.

Dengan kata lain dapat dinyatakan bahwa, kepastian hukum hak atas tanah dalam pendaftaran tanah maupun peningkatan hak atas tanah dengan menggunakan sistem publikasi negatif hanya sebatas kepastian formal. Artinya, bahwa tanah yang telah didaftar dan tanah yang telah ditingkatkan status haknya apabila telah diterbitkan sertifikatnya menjadi pasti mengenai objek dan subjek haknya, sedangkan mengenai kebenaran substansialnya negara tidak memberikan jaminan kepastiannya.



2) Apabila suatu benda berdasarkan ketentuan hukum demi mengganti kepentingan umum harus dimusnahkan atau tidak diberdayakan baik untuk selamanya maupun untuk sementara waktu maka hal itu dilakukan dengan mengganti kerugian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan kecuali ditentukan lain.

Sesuai dengan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, maka hak atas tanah seseorang merupakan salah satu hak asasi manusia yang dilindungi oleh hukum jika apa yang diperolehnya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

□

## BAB V

### PENUTUP

#### 5.1 Kesimpulan

Berdasarkan analisis pada BAB IV, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Peningkatan hak atas tanah dengan sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik pada Kantor Pertanahan Kota Malang belum sesuai prosedur Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Tinggal. Hal tersebut berdasarkan fakta dilapangan yang menunjukkan bahwa peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik diberikan oleh Kantor Pertanahan Kota Malang tidak sesuai dengan ketentuan yang ditentukan oleh Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998, yaitu:

- *Status Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998:*

Keputusan ini merupakan penetapan pemberian Hak Milik atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat 2 huruf a UUPA atas semua bidang tanah untuk rumah tinggal kepunyaan perseorangan warga negara Indonesia yang luasnya 600 meter persegi atau kurang yang masih berstatus Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Dengan demikian yang bersangkutan dapat langsung mendaftarkan Hak Milik tersebut dengan mengajukan permohonan pendaftaran kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya. Dengan diajukannya permohonan

pendaftaran, yang bersangkutan dianggap juga telah mengajukan permohonan Hak Milik sebagaimana dimaksud Pasal 1 ayat 1. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya wajib mendaftarkan Hak Milik tersebut disertai dengan dokumen-dokumen yang dipersyaratkan dalam keputusan ini dan dilarang membebaskan persyaratan lainnya. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi wajib memantau atau mengawasi agar ketentuan tersebut dipatuhi dan pelayanan ini berjalan dengan lancar.

- *Pemeriksaan permohonan pendaftaran tanah:*

Pemeriksaan permohonan pendaftaran Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal tersebut dilakukan dengan berikut:

- a. data yuridis dan data fisik tanah yang diberikan Hak Milik diperiksa dengan melihat sertifikat Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah yang bersangkutan. Untuk keperluan ini tidak perlu dilakukan pengukuran ulang, pemeriksaan tanah atau pemeriksaan lapangan lainnya, maupun rekomendasi dari instansi lain;
- b. penggunaan tanah untuk rumah tinggal diperiksa dengan melihat Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) yang menyebutkan penggunaan bangunan. Dalam hal Ijin Mendirikan Bangunan tersebut tidak pernah/belum dikeluarkan oleh instansi yang berwenang, maka diperlukan surat keterangan dari Kepala Desa/Kelurahan bahwa benar bangunan yang berdiri di atas tanah tersebut dipergunakan sebagai rumah tinggal;
- c. identitas pemohon diperiksa dari Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau paspor yang bersangkutan.

- *Biaya yang harus dibayar:*
  - a. uang pemberian Hak Milik dengan keputusan ini harus dibayar uang pemasukan kepada negara yang ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku, yaitu Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara yang akan berlaku mulai tanggal 1 Juli 1998. Menurut ketentuan tersebut untuk pemberian Hak Milik atas tanah yang luasnya 200 M2 atau kurang uang pemasukannya adalah 0% atau 0 Rupiah.
  - b. NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) yang dipergunakan dalam hitungan uang pemasukan tersebut adalah NJOP pada tanggal permohonan pendaftaran, yang dapat diketahui dari SPPT PBB yang copynya disertakan pada permohonan pendaftaran Hak Milik atas tanah yang luasnya lebih dari 200 m2, yaitu bidang tanah yang uang pemasukannya ditetapkan lebih dari 0%. Untuk keperluan ini diberikan ketentuan sebagai berikut:
    - 1) permohonan pendaftaran Hak Milik yang disampaikan sebelum tanggal 1 Maret perhitungan uang pemasukannya dilakukan berdasarkan NJOP yang tercantum dalam SPPT PBB tahun yang bersangkutan;
    - 2) permohonan pendaftaran Hak Milik yang disampaikan sebelum tanggal 1 Maret perhitungan uang pemasukannya dilakukan berdasarkan NJOP yang tercantum dalam SPPT PBB tahun sebelumnya.

- c. Untuk pendaftaran Hak Milik ini harus dibayar biaya pembuatan sertifikat menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1992 tentang Biaya Pendaftaran Tanah.
  - d. Oleh karena pemberian Hak Milik dengan keputusan ini merupakan perubahan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai (baik yang masih berlaku maupun sudah habis jangka waktunya) dan tidak ada perubahan nama pemegangnya, maka atas perolehan Hak Milik itu tidak dikenakan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997.
- *Kebijakan pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal:*
- a. prosedur pemberian hak:

dengan ditetapkannya keputusan ini, maka pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal bagi perseorangan warga negara Indonesia selengkapnya dilakukan dengan prosedur operasional sebagai berikut:

    - 1) bagi tanah RSS/RS, yaitu yang dibangun secara massal (kompleks) dengan luas tanah sampai 200 m<sup>2</sup>:

dengan pemberian Hak Milik secara umum dengan 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/RS;
    - 2) bagi tanah rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari pemerintah;



dengan pemberian Hak Milik secara umum dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998;

- 3) bagi tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai untuk rumah tinggal yang luasnya 600 M<sup>2</sup> atau kurang diluar yang tersebut angka 1) dan 2) diatas:

dengan pemberian Hak Milik secara umum dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 ini;

- 4) bagi tanah untuk rumah tinggal lainnya:

dengan pemberian Hak Milik secara individual berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 jo. Nomor 5 Tahun 1973.

Dengan ditetapkannya kebijaksanaan yang menyeluruh ini maka surat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 24 April 1998 Nomor 520-1428 perihal Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk RSS/RS tidak berlaku lagi.

- b. Pembatasan pemberian Hak Milik:

Sampai saat ini belum ada Peraturan Pemerintah yang membatasi penguasaan tanah untuk perumahan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960. Sebagai langkah kearah pembatasan itu pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang berasal dari tanah negara dibatasi sebagai berikut:

- 1) untuk setiap bidang yang dimohon luasnya tidak boleh lebih dari 2000 m<sup>2</sup>;
- 2) setiap pemohon dibatasi pemilikan Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal tidak lebih dari 5 (lima) bidang dengan keseluruhan 5000 m<sup>2</sup>.

Untuk itu permohonan Hak Milik atas tanah negara perlu disertai dengan persyaratan dari pemohon bahwa dengan perolehan Hak Milik itu bersangkutan akan mempunyai Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang tidak lebih dari 5 (lima) bidang dan seluruhnya meliputi luas tidak lebih dari 5000 m<sup>2</sup>. Pernyataan ini berfungsi sebagai pemberian keterangan resmi dari pemohon yang akan mempunyai akibat hukum apabila di kemudian hari ternyata bahwa keterangan itu tidak benar atau palsu. Oleh karena itu, hendaknya pernyataan ini disimpan dalam berkas permohonan/pendaftaran Hak Milik yang bersangkutan sebagai warkahnya. Dengan disampaikannya pernyataan itu pendaftaran Hak Milik dapat dilaksanakan. Pencocokkan dengan daftar nama tidak perlu dilakukan sebagai syarat untuk atau sebelum pendaftarannya. Apabila kemudian ternyata pernyataan tersebut tidak benar, baik karena informasi dalam daftar nama maupun karena informasi lainnya, yang bersangkutan dapat dilaporkan kepada pihak yang berwajib karena membuat pernyataan palsu.

Menurut Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kota Malang menyatakan bahwa alasan dapat ditingkatkannya hak atas

tanah dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik adalah untuk memberi kemudahan bagi masyarakat menengah kebawah agar dapat dengan mudah memperoleh Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal. Tetapi berdasarkan data yang diterima penulis pada Kantor Pertanahan Kota Malang, masih ada peningkatan hak atas tanah yang diberikan Kantor Pertanahan Kota Malang yang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan dari dikeluarkannya Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Tinggal, ini dibuktikan dengan disetujui peningkatan hak atas tanah tersebut, padahal pemilik hak atas tanah tersebut seharusnya tidak memiliki kriteria sebagai golongan masyarakat menengah kebawah, selain itu penggunaan tanah yang ditingkatkan tersebut tidak digunakan sebagai rumah tinggal melainkan digunakan sebagai tempat usaha (RUKO).

Alasan Kantor Pertanahan Kota Malang memberi ijin peningkatan hak atas tanah tersebut karena data-data yuridis yang diberikan pemegang hak kepada Kantor Pertanahan Kota Malang sudah lengkap, sedangkan data fisik tidak diperhatikan sama sekali oleh Kantor Pertanahan Kota Malang.

2. Akibat hukum atas peningkatan hak dari sertifikat Hak Guna Bangunan ke sertifikat Hak Milik terhadap Rumah Toko (RUKO):

Dalam kaitannya dengan kasus yang diangkat penulis dalam tesis ini, maka belum terjadi kepastian hak atas tanah bagi pemegang sertifikat Hak Guna Bangunan yang telah ditingkatkan haknya menjadi Hak Milik. Ini dapat di lihat dari: (a) sertifikat yang diterbitkan belum melewati jangka waktu 5 (lima) tahun (sertifikat peningkatan hak dalam contoh kasus tesis diterbitkan tahun

2008 oleh Kantor Pertanahan Kota Malang), (b) sertifikat yang diterbitkan terdapat cacat administrasi yang diterbitkan karena pemohon (salah satu syarat untuk dapat ditingkatkan pemberian Hak Milik tidak dipenuhi yaitu dengan tidak menyertakan surat Ijin Mendirikan Bangunan), (c) penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan peraturan Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nomor 6 Tahun 1998. Sehingga dengan penerbitan sertifikat tersebut belum memberi kepastian hak atas tanah bagi pemegang sertifikat, karena sertifikat tersebut masih bisa dibatalkan oleh hukum.

Dari uraian yang telah terurai di atas, maka dapat disimpulkan, bahwa penerima hak atas tanah yang dilindungi oleh hukum hanyalah penerima hak yang syarat dan ketentuannya tercantum dalam Pasal 32 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tidak cacat, yaitu:

1. sertifikat telah diterbitkan secara sah menurut syarat-syarat dan tata cara atau prosedur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. hak atas tanah diperoleh dengan itikad baik;
3. tanah telah dikuasai secara fisik.

Sehingga dapat dikatakan bahwa jaminan kepastian hukum yang diberikan oleh negara, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional melalui jajarannya, yaitu Kantor Pertanahan Kota Malang adalah sebatas kepastian formal, dan bukan kepastian materil.

Hal tersebut dengan suatu pemikiran, bahwa alas hak sebagai dasar diterbitkannya sertifikat hak atas tanah yang dikumpulkan, diolah, dipelihara

dan disajikan oleh Kantor Pertanahan Kota Malang diterima apa adanya dengan keyakinan bahwa secara substansial data yang tercantum didalamnya adalah benar.

Dokumen-dokumen yang merupakan bukti-bukti tertulis dan syarat-syarat yang diperlukan dalam peningkatan hak atas tanah sebagai dasar pemberian Hak Milik dalam Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal, diterima oleh Kantor Pertanahan tanpa adanya kewenangan untuk menilai kebenaran isi dari dokumen tersebut.

Hal inilah yang menyebabkan negara tidak berani menjamin bahwa sertifikat yang dihasilkan sebagai alat bukti yang mutlak. Dalam kaitan ini, dapat disimak penjelasan Pasal 32 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 antara lain menyatakan bahwa, di dalam sistem publikasi negatif negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan.

Dengan kata lain dapat dinyatakan bahwa, kepastian hukum hak atas tanah dalam pendaftaran tanah maupun peningkatan hak atas tanah dengan menggunakan sistem publikasi negatif hanya sebatas kepastian formal. Artinya, bahwa tanah yang telah didaftar dan tanah yang telah ditingkatkan status haknya apabila telah diterbitkan sertifikatnya menjadi pasti mengenai objek dan subjek haknya, sedangkan mengenai kebenaran substansialnya negara tidak memberikan jaminan kepastiannya.

## **5.2 Saran**

### **1. Kepada Jajanan Pemerintah:**

- A. Kepada jajaran Lembaga Eksekutif, yaitu Badan Pertanahan Nasional *c.q.* Kantor Pertanahan untuk melaksanakan ketentuan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah, dalam memproses pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Tinggal berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998.
- B. Kepada Pemerintah Daerah *c.q.* Kepala Desa atau Lurah agar benar-benar mengetahui kondisi sesungguhnya bidang-bidang tanah yang hendak diberikan dengan status Hak Milik. Apakah di atasnya berdiri bangunan rumah tinggal ataukah tidak. Hal ini terkait dengan tugas dan wewenang Kepala Desa atau Lurah dalam menerbitkan surat keterangan penggunaan tanah sebagai pengganti Ijin Mendirikan Bangunan yang belum terbit atas bidang tanah tertentu.

### **2. Kepada Masyarakat Pemegang Sertifikat:**

Kepada para pemegang sertifikat Hak Guna Bangunan yang akan ditingkatkan haknya menjadi Hak Milik untuk memberikan keterangan sejelas-jelasnya dan sejujur-jujurnya baik dalam proses penerbitan Ijin Mendirikan Bangunan maupun data-data fisik dan yuridis yang diperlukan untuk mengajukan peningkatan hak kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya harus sesuai dengan keadaan sebenarnya sesuai dengan ketentuan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Tinggal.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku:

- Ardiwilaga, Rustandi. 1962. **Hukum Agraria Indonesia**. Jakarta: Masa Baru.
- Butt, Peter. 2001. **Land Law**. Fourth Edition. Law Book Co. NSW.
- Cambers C. 2001. **An Intrudiction of Property Law in Australia**. LBC Information Service.
- \_\_\_\_\_. 2001. **Masih ada Jalan Lain, Revolusi Tersembunyi di Negara Dunia Ketiga**. Terjemahan: The Other Path, The Invisible Revolution in the Third World. Jakarta: Yayasan Obor.
- Chomzah, Ali Achmad. 2003. **Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)**, Jilid I. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.
- Chapin Jr, F. Stuart. 1957. **Urband Land Uses Planing**. New York: Harper and Brother.
- Friedman, Laurent W. 1990. **Legal Theory**, Terjemahan Mohammad Arifin. **Teori dan Filsafat Hukum Telaah Kritis atas Teori-Teori Hukum (Susunan I)**. Jakarta: Rajawali Press.
- Hanitjio, Ronny. 1988. **Metodologi Hukum dan Jurimetri**. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Harsono, Boedi. 2003. **Hukum Agraria Indonesia (Edisi Revisi)**. Jakarta: Djambatan.
- Halim, Ridwan. 2001. **Bendera Mimbar Filsafat Hukum Indonesia dan Pragmatismenya (Suatu Analisis Yuridis Empiris)**. Jakarta: Angky Pelita Study Ways.
- Hadjon, M Philipus. 1985. **Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia**. Surabaya: Bina Ilmu.
- \_\_\_\_\_. 2007. **Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia**. Edisi Khusus, Peradaban. Surabaya: Bina Ilmu.
- Haryono., Woekirsari C. 1989. **Pemikiran Dasar tentang Hak Milik**. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.
- Ibrahim, Johnny. 2007. **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**. Malang: Bayumedia.
- Koeswahyono, Imam., Tunggul Anshari Setianegara. 2000. **Bunga Rampai Politik Hukum Agraria di Indonesia**. Malang: UM Press.

- Keraf, Sonny. 2001. **Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi**. Cetakan ke-5. Yogyakarta: Kanisius.
- Kivel, Philip. 1993. **Land and The City: Patterns and Processes of Urban Change**. Cetakan Pertama. London: Chapman Hill.
- Mahfud MD, Moh. 1999. **Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi**. Yogyakarta: Gama Media.
- \_\_\_\_\_. 2001. **Politik Hukum Indonesia**. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Marbun, S.F. 2001. **Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara**. Yogyakarta: UII Press.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2005. **Penelitian Hukum**. Cetakan ke-3. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Muliawan, J.W. 2009. **Pemberian Hak Milik untuk Rumah Tinggal (Sebuah Kajian Normatif untuk Keadilan bagi Masyarakat)**. Malang: Cerdas Pustaka Publisher.
- Panesar, Sukhnider. 2001. **General Principles of Property Law**. Pearson Education Limited.
- Rasjidi, Lili. 1993. **Filsafat Hukum – Apakah Hukum itu?**. Bandung: Rosdakarya.
- Rahardjo, Satjipto. 1996. **Ilmu Hukum**. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Sutedi, Andrian. 2006. **Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya**. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sumardjono, Maria S.W. 2001. **Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi**. Jakarta: Kompas.
- \_\_\_\_\_, Maria Samosir. 2000. **Hukum Pertanahan dalam Berbagai Aspek**. Medan: Bina Media.
- Soesangobeng, Herman. 2003. **Upaya Pembentukan Materi Hukum dan Kebijakan Pertanahan yang Demokratis**. Yogyakarta: STPN-BPN.
- Soekamto, Soerjono. 1983. **Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**. Jakarta: Rajawali.
- \_\_\_\_\_. 1992. **Sosiologi Hukum dalam Masyarakat**. Jakarta: Rajawali.
- \_\_\_\_\_, Abdullah, Mustafa. 1982. **Sosiologi Hukum dan Masyarakat**. Jakarta: Rajawali.
- Soetikno, Imam. 1979. **Undang-Undang Pokok Agraria, Sekelumit Sejarah**. Jakarta: Departemen Dalam Negeri Direktorat Jendral Agraria.



Tanya, L Bernard. 2006. **Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi**. Surabaya: Kita

**Peraturan-peraturan:**

Harsono, Boedi. 2002. **Hukum Agraria Indonesia – Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah**, Edisi Revisi. Cetakan ke-15. Jakarta: Djambatan.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang berkaitan Dengan Tanah

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1970 Tentang Penanaman Modal Dalam Negeri.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 Tentang Penanaman Modal Asing.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

## **DAFTAR PERTANYAAN WAWANCARA PENCARIAN DATA**

### **UNTUK KANTOR PERTANAHAN KOTA MALANG**

1. Apa yang dimaksud dengan Sertifikat Hak Guna Bangunan?
2. Apa yang dimaksud dengan RUKO (Rumah Toko)? Apakah ada peraturan yang mengatur secara jelas tentang RUKO?
3. Apakah HGB dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik?
4. Sejak kapan HGB dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik?
5. Berapa lama waktu yang diperlukan dalam mengurus peningkatan hak atas tanah dari HGB menjadi Hak Milik?
6. Berapa besar biaya yang harus dikeluarkan oleh pemegang sertifikat dalam mengurus peningkatan hak atas tanah tersebut?
7. Apakah semua sertifikat HGB dapat ditingkatkan menjadi sertifikat Hak Milik? Apa alasannya?
8. Bagaimana Kantor Pertanahan Kota Malang memberikan ijin peningkatan hak atas tanah dari sertifikat HGB menjadi Hak Milik sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 1998? Apa saja persyaratannya dalam peningkatan hak atas tanah tersebut?
9. Salah satu syarat peningkatan hak atas tanah dari HGB menjadi Hak Milik sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 1998 adalah harus menyertakan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), bagaimana jika pemohon tidak menyertakan persyaratan tersebut? Apakah Kantor Pertanahan Kota Malang akan menolak permohonan peningkatan hak atas tanah tersebut?
10. Jika semua persyaratan telah dipenuhi oleh pemohon dalam pengajuan peningkatan hak atas tanah tersebut, apakah Kantor Pertanahan Kota Malang melakukan survey ulang sebagai cross check lapang terhadap data yang diberikan dengan data fisik dilapangan?
11. Jika semua persyaratan telah dipenuhi oleh pemohon dalam pengajuan peningkatan hak atas tanah tersebut tetapi dalam kenyataan dilapang data yang diberikan tidak sesuai dengan data fisik, apakah Kantor Pertanahan

Kota Malang akan menolak pengajuan peningkatan hak atas tanah dari HGB menjadi Hak Milik yang diajukan kepada Kantor Pertanahan Kota Malang?

12. Bagaimana tindakan Kantor Pertanahan Kota Malang dalam menindak lanjuti apabila setelah ditingkatkan status hak atas tanah dari HGB menjadi Hak Milik tidak sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 1998? Apa akibat hukum yang timbul bagi sertifikat yang terlanjur ditingkatkan hak atas tanah tersebut?
13. Apakah sertifikat HGB yang letaknya di jalan protokol bisa ditingkatkan menjadi Hak Milik? Beri alasannya?

*Terima kasih*

**DAFTAR PERTANYAAN WAWANCARA PENCARIAN DATA**  
**UNTUK NOTARIS-PPAT KOTA MALANG**

1. Bagaimana Notaris-PPAT membuat dan/ atau meminta kelengkapan persyaratan dalam peningkatan hak atas tanah dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik yang diajukan oleh pemohon kepada Kantor Pertanahan melalui Notaris-PPAT?
2. Apakah Notaris-PPAT pernah mengalami hambatan dalam suatu proses pengurusan terkait dalam peningkatan hak atas tanah Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik di Kantor Pertanahan Kota Malang?
3. Apakah Notaris-PPAT sebelumnya menjelaskan kepada pemohon apabila setelah ditingkatkan status hak atas tanah dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 1998 maka penggunaannya hanya diperuntukkan sebagai rumah tinggal?

*Terima kasih*

**DAFTAR PERTANYAAN WAWANCARA PENCARIAN DATA  
UNTUK PEMEGANG SERTIFIKAT YANG TELAH DITINGKATKAN STATUS  
HAK ATAS TANAHNYA DARI SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN  
MENJADI HAK MILIK**

1. Sebelum ditingkatkan status hak atas tanahnya dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik, apakah Anda mengetahui persyaratan apa saja yang diminta sebagai persyaratan oleh Kantor Pertanahan Kota Malang untuk dapat ditingkatkan status hak atas tanah anda?
2. Apa alasan Anda mengajukan peningkatan hak atas tanah dari sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi sertifikat Hak Milik?
3. Adakah biaya dalam pengurusan peningkatan status hak atas tanah dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik oleh Kantor Pertanahan Kota Malang?
4. Apakah Anda mengetahui perbedaan antara Hak Guna Bangunan dengan Hak Milik?

*Terima kasih*

□□ □□□□□□□□

□



Yustinasari Abimanyu dilahirkan di Jayapura, Papua pada tanggal 6 Juli 1984 dan bertempat tinggal di Glenmore, Banyuwangi. Pendidikan sekolah dasar di SD INPRES Perumnas I Waena. Pada tahun 1996 melanjutkan sekolah lanjutan tingkat pertama di SMP Negeri 1 Jayapura yang kemudian lulus pada tahun 1999. Jenjang pendidikan sekolah menengah atas ditempuh di SMA Muhammadiyah 2 Genteng yang kemudian lulus pada tahun 2002. Selanjutnya menempuh studi di Universitas Brawijaya Malang Fakultas Hukum dan lulus pada awal tahun 2006. Setelah setahun kemudian melanjutkan studi di Universitas Brawijaya Fakultas Hukum, Program Studi Magister Kenotariatan dan lulus pada tengah tahun 2010. □

Bagi penulis, keluarga adalah motivasi dan inspirasi dalam melakukan setiap kegiatan. Motto hidup “Hidup penuh tantangan, bermimpilah setinggi mungkin, dan kejarlah mimpimu dengan penuh kekuatan, ketabahan, dan keikhlasan”