

**PELAKSANAAN PENINGKATAN HAK GUNA BANGUNAN
MENJADI HAK MILIK UNTUK RUMAH
TINGGAL DI KANTOR PERTANAHAN
KABUPATEN SUKOHARJO**



SKRIPSI

**Diajukan untuk Memenuhi Tugas dan Syarat-syarat Guna
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Surakarta**

Disusun Oleh:

FRISKA PERMATA SARI

C. 100 050 121

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**

2010

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada tanggal 24 september 1960 telah disahkan Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan UUPA. Tujuan lahirnya UUPA yaitu :

1. Untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional:
2. Untuk meletakkan dasar-dasar, mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan; dan
3. Untuk meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.¹

Dengan lahirnya UUPA, maka terjadi perubahan fundamental terhadap hukum agraria di Indonesia, yaitu terwujudnya suatu keseragaman hukum tanah nasional. Perubahan tersebut bersifat mendasar atau fundamental, karena baik mengenai sruktur perangkat hukumnya, mengenai konsepsi yang mendasarnya, maupaun isinya, harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman.²

Obyek hukum tanah adalah hak-hak penguasaan atas tanah. Hak-hak penguasaan tersebut dibagi dua, yaitu sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan konkret. Hak penguasaan tanah merupakan suatu lembaga hukum jika belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai sebagai

¹ Undang-undang nomor 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaanya*, jilid 1. *Hukum Tanah Nasional*. Jakarta : Djambatan, 2003, hal 1.

pemegang haknya. Sebagai contoh dapat disebut hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak sewa untuk bangunan yang disebut dalam pasal 20 sampai 45 UUPA. Hak penguasaan atas tanah merupakan hubungan hukum konkret (biasanya disebut “hak”) jika telah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai subyek atau pemegang haknya. Sebagai contoh dapat dikemukakan hak-hak atas tanah yang disebut dalam ketentuan UUPA.³ Kebijakan mengenai hak penguasaan tanah sebagai lembaga hukum terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 16, dan Pasal 53 UUPA.

Pasal 4 ayat (1) dan (2) bunyinya sebagai berikut :

- 1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
- 2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk keputusan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan yang lebih tinggi.

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 di atas ditentukan dalam pasal 16 ayat (1), antara lain :

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

³ *Ibid.* hal 25.

- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa
- f. Hak Membuka hutan
- g. Hak memungut hasil hutan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara yang sifatnya sementara yang disebut dalam pasal 53.

Hak guna bangunan memiliki kekuatan yang lebih rendah dari hak milik. Hak guna bangunan memiliki keterbatasan dalam jangka waktu yang pada suatu saat akan berakhir. Hal ini terkandung dalam pasal 35 ayat (1) dan (2) UUPA, sehingga para pemegang hak guna bangunan harus memperpanjang lagi jangka waktunya, namun hal tersebut kurang efisien karena prosesnya yang panjang dan lama dengan biaya yang terhitung tidak sedikit. Berbeda dengan hak milik yang mempunyai sifat turun-temurun, terkuat, terpenuh, serta memiliki kekuatan hukum yang lebih tinggi dibanding dengan hak guna bangunan, sehingga pemegang hak milik sudah tidak perlu lagi memperpanjang jangka waktu hak atas tanahnya.

Meningkatnya kebutuhan masyarakat menyebabkan para pemegang hak guna bangunan merasa perlu untuk meningkatkan status hak atas tanahnya menjadi hak milik, terutama atas tanah untuk rumah tinggal. Kebutuhan masyarakat yang terus meningkat tersebut dapat mempengaruhi pola pikir masyarakat, terutama bagi masyarakat yang memiliki tanah yang masih berstatus hak guna bangunan. Apabila jangka waktu hak atas tanahnya sudah berakhir atau bahkan yang belum berakhirpun, mereka memilih segera mengajukan permohonan untuk meningkatkan

status hak atas tanahnya menjadi hak milik dibanding hanya melakukan perpanjangan jangka waktu hak guna bangunannya.

Penulis memilih penelitian di wilayah Kabupaten Sukoharjo karena pertimbangan efisiensi waktu dan biaya. Selain itu, para pemegang hak guna bangunan di wilayah tersebut sebenarnya telah memenuhi persyaratan sebagai pemegang hak milik, hanya saja belum berpikir untuk meningkatkan status hak atas tanahnya dari hak guna bangunan menjadi hak milik.

Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama bagi pemegang hak guna bangunan, maka pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal. Dengan keputusan ini, hak guna bangunan atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan warga Negara Indonesia yang luasnya tidak lebih dari 600 m², atas permohonan yang bersangkutan dihapus dan diberikan kembali kepada bekas pemegang haknya dengan hak milik, dan tanah hak guna bangunan atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan warga Negara Indonesia yang luasnya 600 m² 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. Peraturan tersebut digunakan sebagai pedoman dalam penelitian ini di samping peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan peningkatan hak guna bangunan menjadi hak milik atas tanah untuk rumah tinggal.

Sehubungan dengan hal tersebut khususnya mengenai prosedur pelaksanaan peningkatan hak guna bangunan menjadi hak milik, peraturan perundang-undangan

yang mendorong peningkatan hak guna bangunan menjadi hak milik, efisiensi struktur organisasi dan mekanisme kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo serta visi dan misinya terkait peningkatan hak guna bangunan menjadi hak milik. Maka berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul : **“PELAKSANAAN PENINGKATAN HAK GUNA BANGUNAN MENJADI HAK MILIK UNTUK RUMAH TINGGAL DI KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN SUKOHARJO”**.

B. Perumusan Masalah

Untuk mempermudah pelaksanaan penelitian dan mencapai sasaran yang diharapkan, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah faktor yang mendorong masyarakat untuk meningkatkan hak guna bangunan menjadi hak milik ?
2. Bagaimana peraturan Perundang-undangan mengenai peningkatan hak dan pemegang hak guna bangunan meningkatkan status hak atas tanahnya menjadi hak milik atas tanah untuk rumah tinggal ?
3. Bagaimana persyaratan dan prosedur peningkatan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo dalam proses peningkatan hak guna bangunan menjadi hak milik untuk rumah tinggal ?

Faktor Pendorong Peningkatan Hak Guna Bangunan

Faktor terjadinya Hak Guna Bangunan

Dalam ketentuan Pasal 37 UUPA jo Pasal 22 PP No 40 tahun 1996, disebutkan bahwa terjadinya Hak Guna Bangunan adalah sebagai berikut :

- a. Untuk Hak Guna Bangunan atas tanah negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk kemudian didaftarkan di Kantor Pertanahan.
- b. Untuk Hak Guna Bangunan atas tanah hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang hak pengelolaan yang kemudian didaftarkan di Kantor Pertanahan.
- c. Untuk Hak Guna Bangunan atas tanah hak milik terjadi berdasarkan perjanjian yang berbentuk otentik antara pemegang hak milik dengan pihak yang akan memperoleh Hak Guna Bangunan dengan akta yang dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang kemudian didaftarkan di Kantor Pertanahan.⁴

Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah negara atau atas tanah pertanahan dan sebagai tanda bukti hak bahwa pemegang hak telah diberi Hak Guna Bangunan kepada pemegang Hak Guna Bangunan diberi sertifikat hak atas tanah (Pasal 23 PP No 40 tahun 1996).

Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah hak milik terjadi dengan pemberian hak oleh pemegang hak milik kepada penerima Hak Guna Bangunan dengan akta oleh PPAT dan hak tersebut telah didaftarkan di Kantor Pertanahan, hal ini dilakukan untuk mengikat pihak ke 3 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 PP No 40 tahun 1996. Sampai sekarang Hak Guna Bangunan atas tanah hak milik belum ada peraturannya .

⁴ Boedi Harsono, op cit, hal 16-17. Managang Manurung, et al ,op cit, hal 17. Rita Ratnawaty dan M. Sadak, Tata Laksana Pengurusan Hukum Atas Tanah, cet pertama, Jakarta: Pusat Pendidikan dan pelatihan Badan Pertanahan Nasional. 2002, hal 3.

C. Tujuan Penelitian

Suatu penelitian harus memiliki tujuan yang jelas. Hal ini diperlukan untuk mengetahui apa yang sebenarnya di cari oleh peneliti sehingga memberikan arah dalam melangkah sesuai dengan maksud penelitian. Selain itu penelitian bertujuan untuk dapat mengetahui metode dan kombinasi metode penelitian manakah yang paling baik dan tepat digunakan dalam masing-masing hukum penelitian. Berdasarkan hal tersebut, tujuan diadakan penelitian ini adalah :

1. Menjelaskan apakah faktor yang mendorong pemerintah untuk meningkatkan Hak Guna Bangunan.
2. Menjelaskan bagaimana peraturan perundang-undangan mengenai peningkatan hak dan pemegang Hak guna bangunan meningkatkan status hak atas tanahnya menjadi hak milik untuk rumah tinggal.
3. Menjelaskan bagaimana persyaratan dan prosedur peningkatan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo dalam proses peningkatan hak guna bangunan menjadi hak milik untuk rumah tinggal.

D. Manfaat Penelitian

Dalam suatu penelitian sangat diharapkan adanya manfaat. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian tersebut adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Dapat menambah pengetahuan, pengalaman, dan pemahaman terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan Hukum

Agraria, khususnya mengenai peningkatan hak guna bangunan menjadi hak milik untuk rumah tinggal.

b. Dapat digunakan sebagai sumbangan karya ilmiah dalam perkembangan ilmu pengetahuan.

2. Manfaat Praktis

a. Dapat memberi jawaban terhadap permasalahan yang diteliti.

b. Dapat memberi masukan bagi para pihak yang berkepentingan dan referensi bagi penelitian berikutnya.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan hal yang penting dalam kegiatan penelitian, untuk mendapatkan data kemudian menyusun, mengolah, dan menganalisisnya.

Dalam penelitian ini digunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu penelitian yang bersifat Yuridis Sosiologis. Metode pendekatan Sosiologis adalah Pendekatan yang bertujuan untuk memaparkan sesuatu pernyataan yang ada di lapangan berdasar asas-asas hukum, kaedah-kaedah hukum atau perundangan yang berlaku dan ada kaitannya dengan permasalahan yang dikaji.⁵

2. Sifat Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah bersifat Diskriptif, dimana dalam penelitian ini dimaksudkan untuk menggambarkan secara jelas tentang berbagai hal yang terkait dengan objek Penelitian, yaitu tentang Pelaksanaan Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak

⁵ Rony Hanitijo S, Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri, Jakarta , 1998. hal 97.

Milik Untuk Rumah Tinggal Di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi yang menangani pelaksanaan peningkatan hak guna bangunan menjadi hak milik untuk rumah tinggal di wilayah sukoharjo, yaitu di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo yang beralamat di jalan Jendral Sudirman Nomor 310 Sukoharjo.

4. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data primer dan data sekunder. Sumber data primer adalah data yang diperoleh melalui penelitian lapangan yaitu dengan melakukan wawancara dengan objek yang ada hubungannya dengan penelitian.

Data sekunder yaitu menggunakan literature dan studi kepustakaan dari berbagai peraturan perundang-undangan dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Sumber data sekunder yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- 1) Undang-Undang Dasar 1945;

- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah;
- 4) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara;
- 5) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan;
- 6) Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 jo Nomor 15 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sederhana (RS) dan Rumah Sangat Sederhana (RSS) dengan Proses Sederhana;
- 7) Keputusan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal; dan

8) Peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan peningkatan hak guna bangunan menjadi hak milik untuk rumah tinggal.

b. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan yang didapat melalui studi kepustakaan, yang meliputi buku-buku ilmiah, dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan objek penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan dan wawancara. Studi kepustakaan yaitu merupakan teknik pengumpulan data dengan mempelajari, membaca, dan mengkaji buku-buku kepustakaan yang ada hubungannya dengan permasalahan yang diteliti. Wawancara, dengan melakukan wawancara secara intensif dan mendalam guna memperoleh data primer yang valid dari pihak yang terlibat dengan objek yang diteliti yaitu para pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo.

6. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dari studi kepustakaan kemudian disusun secara sistematis kemudian di klarifikasi menurut kebenarannya, dengan menganalisis secara normatif kualitatif, guna menemukan jawaban permasalahan penelitian. Melalui intervensi undang-undang dan peraturan pemerintah yang berkaitan dengan Pelaksanaan Peningkatan Hak Guna Bangunan. Menjadi Hak Milik untuk Rumah Tinggal. Data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan dianalisis dan dihubungkan dengan teori-teori yang didapat dari studi kepustakaan sehingga dapat memberikan uraian bersifat diskriptif. Kemudian dari hasil penelitian dapat diambil kesimpulan dan diberikan saran.

F. Sistematika Penulisan

Agar dapat memahami arah dan ruang lingkup penulisan skripsi ini, maka perlu disajikan garis besar sistematika penulisan skripsi ini yang meliputi :

BAB I. PENDAHULUAN .

- A. Latar belakang masalah
- B. Perumusan masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Metode Penelitian
- F. Sistematika Penulisan

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

- A. Tinjauan Umum Mengenai Prinsip-prinsip UUPA
- B. Tinjauan Umum Mengenai Hak Milik
- C. Tinjauan Umum Mengenai Hak Guna Bangunan
- D. Tinjauan Umum Mengenai Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik untuk Rumah Tinggal

BAB III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. HASIL PENELITIAN

1. Pelaksanaan Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal Di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo
2. Jenis-jenis Kegiatan Pelayanan Di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo
3. Struktur Organisasi Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo Dalam Pelaksanaan Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal
4. Visi Dan Misi Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo Dalam Pelaksanaan Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal

B. PEMBAHASAN

1. Faktor Yang Mendorong Pemerintah Untuk Meningkatkan Hak Guna Bangunan
2. Peraturan Perundang-undangan Mengenai Peningkatan Hak Dan Pemegang Hak Guna Bangunan Meningkatkan Status Hak Atas Tanahnya Menjadi Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal

3. Persyaratan Dan Prosedur Peningkatan Hak Di Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo Dalam Proses Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal

BAB IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

B. Saran

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN