

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah memiliki arti penting bagi kehidupan manusia, karena kehidupan manusia sama sekali tidak dapat dipisahkan dari tanah. Dari lahir sampai meninggal manusia membutuhkan tanah. Setiap aktivitas manusia membutuhkan tanah, begitu pula dengan setiap kebutuhan manusia. Dimana manusia bermukim diatas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan cara mendayagunakan tanah, bahkan manusia meninggal masih memerlukan sebidang tanah untuk tempat peristirahatan terakhirnya. Dan juga dalam hal pembangunan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia diantaranya pembangunan rumah tinggal, sekolah, tempat-tempat ibadah, rekreasi, tempat-tempat perbelanjaan dan tempat tempat lainnya yang dibutuhkan oleh manusia.

Tanah merupakan sesuatu yang bersifat tetap atau tidak berubah sedangkan kebutuhan dan jumlah penduduk selalu berubah cenderung meningkat. Dengan sifat yang bertolak belakang tersebut, seringkali terjadi permasalahan yang timbul yang terkait dengan tanah.

Permasalahan tanah harus dapat dihindari atau diantisipasi, sehingga dalam penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharannya perlu diatur, agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatan serta sekaligus terselenggaranya perlindungan hukum bagi rakyat dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan. Manusia akan hidup senang serba kecukupan kalau mereka dapat menggunakan tanah yang dikuasai atau dimilikinya sesuai dengan hukum alam yang berlaku, dan manusia akan hidup tenang dan damai kalau mereka dapat

menggunakan hak-hak dan kewajibannya sesuai dengan batas-batas tertentu dalam hukum yang berlaku yang mengatur kehidupan manusia itu dalam masyarakat.¹

Oleh karena itu tanah merupakan kebutuhan vital manusia. Nilai ekonomis tanah yang terus meningkat setiap saat menyebabkan seringnya terjadi masalah tanah salah satu diantara masalah pertanahan yang dapat menimbulkan keresahan dalam masyarakat adalah persoalan hak atas tanah. Banyaknya permasalahan-permasalahan dibidang pertanahan yang timbul pada saat ini yang disebabkan karena tidak dilaksanakannya peraturan-peraturan dibidang pertanahan sebagaimana mestinya.

Selama ini rendahnya kemauan masyarakat di Indonesia untuk melakukan pendaftaran tanah hal ini tidak bisa dilepaskan dari peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau Kantor Pertanahan selaku lembaga yang memiliki otoritas dibidang pendaftaran tanah. Masyarakat masih beranggapan bahwa apabila ingin mengurus pendaftaran tanah di kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau kantor Pertanahan setempat terlihat sulit karena terkait dengan berbagai hal dan juga selain itu mengenai jangka waktu proses sertipikat ada juga mengenai faktor biaya yang cukup besar dalam proses pendaftaran tanah. Oleh karena itu perlu adanya kemauan dan kesadaran masyarakat di Indonesia untuk memahami dan menjalankan dengan sebaik-baiknya peraturan-peraturan dibidang pertanahan agar dapat tercipta suatu kepastian hukum yang dapat mengantisipasi setiap permasalahan-permasalahan dibidang pertanahan.

Adapun di dalam Al-quran sebagai sumber hukum Islam banyak ditemukan ayat-ayat yang berbicara tentang bumi/tanah sebagai karunia Allah SWT kepada manusia. Hal ini ditunjukkan dengan banyaknya kata *al-ard* (الأرض) diungkap oleh Al-quran, seperti yang terdapat di dalam :

¹G.Kartasapoetra dkk, 1985, *Hukum Tanah, Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Rineka Cipta, Jakarta, h. 29

- a. QS. *Al-Nahl*: 16/65: Artinya: “Dan Allah menurunkan dari langit air (hujan) dan dengan air itu dihidupkan-Nya bumi (al-ard) sesudah matinya. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda (kebesaran Tuhan) yang orang-orang yang mendengarkan (pelajaran)”.
- b. Q.S. *Al-Jassyah*: 45/ 5. Artinya: “Dan pada pergantian malam dan siang dan hujan yang diturunkan Allah dari langit, lalu dihidupkan-Nya dengan air hujan itu bumi sesudah matinya, dan pada perkisaran angin terdapat pula tanda-tanda (kekuasaan Allah) bagi kaum yang berakal”.

Didalam hukum positif yang ada di Indonesia masalah tanah diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 disingkat dengan UUPA yang disahkan pada tanggal 21 September 1960 merupakan tonggak sejarah bagi masyarakat Indonesia dalam hal Hukum Agraria Nasional. Dengan diterbitkan UUPA tersebut diharapkan dapat memberikan kepastian hukum pada masyarakat Indonesia dalam bidang Pertanahan. Didalam penjelasan atas rancangan UUPA disebutkan tujuan pokok dari UUPA adalah :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat tani dalam rangka masyarakat adil dan makmur.
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanan dalam hukum pertanahan.
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.²

Tujuan pokok dari UUPA itu sendiri adalah dalam rangka mewujudkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang berbunyi : “ Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya

² Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia*, Djembatan, Jakarta, h. 216

dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.³ Bahwa Negara sebagai organisasi kekuasaan yang mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa di Indonesia berkewajiban untuk memperhatikan berbagai kepentingan penguasa dan pengguna hak-hak atas tanah.

Dalam perkembangan saat ini, rumah merupakan salah satu bentuk kebutuhan dasar masyarakat terutama untuk tempat tinggal suatu keluarga. Dimana perumahan dan pemukiman mempunyai peranan yang sangat penting dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa, sehingga hal tersebut perlu dibina dan dikembangkan demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut maka pemerintah terus berusaha untuk mencukupi kebutuhan dan meningkatkan mutu perumahan bagi seluruh masyarakat Indonesia baik yang berada di perkotaan maupun di pedesaan. Hal ini sesuai dengan penjelasan umum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman yang menyatakan :“Perumahan dan Pemukiman merupakan kebutuhan dasar manusia mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa dan perlu dibina serta dikembangkan demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan masyarakat”.

Sehingga perumahan juga merupakan cerminan jati diri manusia baik secara perorangan maupun satu kesatuan dan kebersamaan secara adil dan merata khususnya bagi masyarakat ekonomi lemah yang lebih sulit memperoleh fasilitas rumah layak. Hal ini sebagai akibat dari pertumbuhan jumlah penduduk yang begitu pesatnya sehingga kebutuhan perumahan semakin meningkat, akan tetapi tidak semua masyarakat mampu untuk dapat membeli atau membangun rumah sendiri. Hal ini terjadi karena terbatasnya jumlah luas tanah dan mahalnnya harga tanah, sehingga hal tersebut tidak dapat dijangkau khususnya masyarakat

³ Harun Al Rasyid, 1989, *Sekilas Tentang Jual Beli Atas Tanah*, Graha Indonesia, Jakarta, h.2

ekonomi lemah yang tingkat pendapatannya masih sangat rendah. Maka pemerintah terus berusaha guna mencukupi kebutuhan perumahan memberikan dukungan terutama pada masyarakat ekonomi lemah untuk memperoleh rumah dengan harga yang terjangkau.

Kebijakan pembangunan perumahan lebih ditekankan pada pembangunan Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) dimana konstruksi bangunannya sederhana tetapi kuat memenuhi persyaratan teknis bangunan dan kesehatan. Dalam pelaksanaan pembangunan perumahan untuk tempat tinggal, disamping pembangunan oleh perorangan anggota masyarakat juga diserahkan pada Perum Perumnas dengan fasilitas Kredit Kepemilikan Rumah Bank Tabungan Negara (KPR-BTN) dan pihak swasta dilaksanakan oleh Pengembang Perumahan (*Developer*). Pembangunan perumahan yang dilaksanakan terdiri dari berbagai jenis mulai dari tipe perumahan sangat sederhana maupun rumah dengan tipe sederhana. Disamping itu ada pula pihak-pihak (Badan Hukum) yang menyediakan Kapling Siap Bangun (KSB) bagi masyarakat yang membutuhkan tanah untuk membangun rumah.

Sistem pembangunan perumahan dan pemukiman yang dilaksanakan oleh Badan Hukum status tanahnya tidak boleh dipunyai dengan hak milik, oleh karena itu hak atas tanah yang diberikan adalah hak guna bangunan. Hak guna bangunan tersebut merupakan hak guna bangunan induk yang kemudian dipecah-pecah menjadi hak guna bangunan kecil-kecil kemudian dipasarkan dan dibeli oleh masyarakat. Status hak atas tanah yang dibeli masyarakat masih pada umumnya berstatus hak guna bangunan dan kemudian harus dirubah statusnya menjadi hak milik.

Mereka memperoleh Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS) tersebut melalui fasilitas kredit dari Bank Tabungan Negara (BTN) yang jangka waktu pelunasannya antara lima belas (15) tahun sampai dengan dua puluh (20) tahun sehingga setelah kredit perumahan itu lunas masih dihadapkan lagi dengan masalah perpanjangan hak guna

bangunannya. Bagi Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau Kantor Pertanahan sendiri hal itu dapat menghambat tugasnya dalam mewujudkan Catur Tertib Pertanahan. Menurut Pasal 40 UUPA :“Hak Guna Bangunan hapus karena : jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi, dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, dicabut untuk kepentingan umum, ditelantarkan tanahnya musnah.”

Ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2) disebutkan bahwa orang atau badan hukum yang mempunyai Hak Guna Bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) Pasal ini dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Sedangkan tanah tersebut masih dalam penguasaan pemilik Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS). Apabila hal tersebut tidak diatasi maka akan dapat menimbulkan masalah dikemudian hari, sehingga ini merupakan kewajiban pemerintah untuk memberikan perlindungan terhadap masyarakat khususnya masyarakat ekonomi lemah dalam usaha untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Walaupun pemerintah telah mengambil langkah-langkah kebijakan dengan mempermudah perijinan dan perpanjangan atau peningkatan hak guna bangunan, namun dirasakan masih kurang, guna mendukung terhadap upaya pencapaian sasaran penyediaan perumahan dan pemukiman yang berkepastian hukum secara merata dalam upaya pemerataan pembangunan. Dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) mengambil langkah-langkah kebijakan yang strategis dan memungkinkan untuk melakukan pelaksanaan perubahan hak melalui proses pelepasan hak.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka peneliti tertarik untuk mengangkat judul Tesis :**“PELAKSANAAN AKTA PELEPASAN HAK SEBAGAI ALAS HAK UNTUK MENGAJUKAN PERMOHONAN PERALIHAN DAN PERUBAHAN HAK GUNA**

BANGUNAN YANG JANGKA WAKTUNYA TELAH BERAKHIR DI KABUPATEN BREBES”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan akta pelepasan hak sebagai alas hak untuk mengajukan permohonan peralihan dan perubahan hak guna bangunan yang jangka waktunya telah berakhir ?
2. Bagaimana kelemahan dan solusi pada pelaksanaan akta pelepasan hak sebagai alas hak untuk mengajukan permohonan peralihan dan perubahan hak guna bangunan yang jangka waktunya telah berakhir di Kabupaten Brebes?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan utama yang akan dilaksanakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis pelaksanaan akta pelepasan hak sebagai alas hak untuk mengajukan permohonan peralihan dan perubahan hak guna bangunan yang jangka waktunya telah berakhir;
2. Untuk menganalisis kelemahan dan solusi pada pelaksanaan akta pelepasan hak sebagai alas hak untuk mengajukan permohonan peralihan dan perubahan hak guna bangunan yang jangka waktunya telah berakhir di Kabupaten Brebes.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoretis

Secara teori hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum Agraria di Indonesia khususnya mengenai akta pelepasan hak yang

digunakan sebagai alas hak untuk mengajukan permohonan hak guna bangunan yang telah berakhir jangka waktunya.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini kiranya dapat dijadikan sebagai referensi terhadap permasalahan tanah dan menjadi bahan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, khususnya mengenai permohonan peralihan dan perubahan hak guna bangunan yang telah berakhir jangka waktunya.

b. Bagi Notaris

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan dan informasi yang berguna kepada Notaris mengenai pelaksanaan akta pelepasan hak sebagai alas hak untuk mengajukan permohonan peralihan dan perubahan hak guna bangunan yang telah berakhir jangka waktunya khususnya dalam hal ini Notaris di Kabupaten Brebes.

c. Bagi masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan dan informasi mengenai ilmu hukum dalam hal ini mengenai pelaksanaan akta pelepasan hak sebagai alas hak untuk permohonan peralihan dan perubahan hak guna bangunan yang jangka waktunya telah berakhir khususnya untuk masyarakat di wilayah kabupaten brebes.

E. Kerangka Konseptual

1. Akta Pelepasan Hak Sebagai Alas Hak

Hukum yang mendasari mengenai akta yaitu Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPer) Pasal 1868 yang menyebutkan bahwa :

Suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya.

Bahwa Pasal 1868 KUH Perdata tidak menjelaskan tentang siapa yang dimaksud dengan pegawai/pejabat umum dan bagaimana bentuk akta otentik. Tetapi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menunjuk notaris sebagai pejabat umum serta memberi dasar dan tata cara pembuatan akta otentik.⁴

Wewenang notaris dalam membuat akta otentik tercantum dalam Pasal 15 ayat (1) UU 2 Tahun 2014 yang berbunyi:

Notaris berwenang membuat Akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor: 2 Tahun 2014, menyebutkan Akta Notaris adalah akta otentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Sehingga, ada 2 (dua) macam/golongan akta notaris, yaitu:

1. Akta yang dibuat oleh notaris (akta relaas atau akta pejabat) Akta ini disebut juga akta berita acara.

⁴Herlin Budiono, 2013, *Dasar Teknik Pembuatan Akta Notaris*, Citra Aditiya Bakti, Bandung, h.7

Yaitu akta yang dibuat oleh notaris memuat uraian secara otentik dari notaris mengenai suatu tindakan yang dilakukan atau suatu keadaan yang dilihat atau disaksikan oleh notaris di dalam menjalankan jabatannya sebagai notaris. Misalnya akta berita acara/risalah rapat RUPS suatu perseroan terbatas, akta pencatatan budel, dan lain-lain.

2. Akta yang dibuat di hadapan notaris/akta pihak (akta partij)

Yaitu akta yang dibuat di hadapan notaris memuat uraian dari apa yang diterangkan atau diceritakan oleh para pihak yang menghadap kepada notaris, misalnya perjanjian kredit, dan sebagainya.

Dalam penelitian ini akan membahas mengenai akta pelepasan hak yang digunakan sebagai alas hak dalam permohonan peralihan dan perubahan hak guna bangunan yang jangka waktunya telah berakhir. Akta pelepasan hak merupakan salah satu akta otentik yang dibuat oleh Notaris dan merupakan akta partij.

Dalam pelepasan hak atas tanah dilaksanakan apabila subyek yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah yang diperlukan sehingga tidak dapat diperoleh dengan akta jual beli dan pemegang hak atas tanah bersedia untuk melepaskan hak atas tanahnya. Acara pelepasan hak wajib dilakukan dengan surat pernyataan atau akta pelepasan hak, pelepasan hak tersebut dilakukan oleh pemegang hak atas tanah dengan sukarela. Dasar hukum pelepasan hak atas tanah diatur dalam Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan tata cara pelaksanaannya diatur dalam 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.

Pelepasan hak atas tanah dilaksanakan apabila subyek yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah yang diperlukan sehingga tidak dapat diperoleh dengan akta jual beli dan pemegang hak atas tanah bersedia untuk

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

Alas hak dalam hal ini merupakan alat bukti dasar seseorang dalam membuktikan hubungan hukum antara dirinya dengan hak yang melekat atas tanah yang dimohon. Oleh karenanya sebuah alas hak harus mampu memjabarkan kaitan hukum antara subjek hak (individu atau badan hukum) dengan suatu objek hak (satu atau beberapa bidang tanah) yang ia kuasai, artinya dalam sebuah alas hak sudah seharusnya dapat menceritakan secara lugas, jelas dan tegas tentang detail kronologis bagaimana seseorang dapat menguasai suatu bidang tanah sehingga jelas riwayat atas kepemilikan terhadap tanah tersebut.

2. Permohonan Peralihan Dan Perubahan Hak Guna Bangunan Yang Jangka Waktunya Telah Berakhir

Dalam kitab Undang-Undang Hukum Perdata, tanah jika tidak dimiliki oleh orang perorangan atau badan hukum, maka tanah tersebut adalah milik negara. Dalam konsep UUPA, tanah diseluruh wilayah indonesia bukanlah milik Negara Republik Indonesia, melainkan ialah milik seluruh bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat 2 UUPA) dan pada tingkatan yang paling tinggi dikuasai oleh Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat (1)UUPA). Atas dasar hak menguasai dari negara itu, ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik secara pribadi maupun bersama-sama dengan orang lain, serta badan-badan hukum (Pasal 4 ayat (1)UUPA).

Hak-hak atas tanah yang diberikan tersebut memberikan wewenang kepada yang bersangkutan untuk mempergunakannya dengan memperhatikan akan fungsi hak atas tanah yang berfungsi sosial. Penggunaan tanah tersebut harus disesuaikan dengan keadaannya yang disesuaikan dengan haknya, hingga memberikan manfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara.

Kepentingan-kepentingan masyarakat dan perseorangan haruslah berada dalam keadaan yang seimbang. Dari prinsip-prinsip dasar tersebut, maka lahirilah hak-hak atas tanah yang peruntukannya dibeda-bedakan pada jenis pemanfaatannya, serta pada pribadi-pribadi hukum yang akan menjadi pemilikinya. Secara umum ketentuan tersebut dapat dijelaskan, yaitu sebagai berikut:

- a. Hak Milik, yang merupakan hak yang terpenuh dan yang paling kuat serta bersifat turun temurun, yang hanya diberikan kepada warga negara tunggal dengan pengecualian badan-badan hukum tertentu, yang pemanfaatannya dapat disesuaikan dengan peruntukan tanahnya di wilayah, dimana tanah terletak;
- b. Hak Guna Usaha, yang merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, untuk jangka waktu tertentu, yang dapat diberikan baik pada warga negara Indonesia tunggal maupun badan hukum Indonesia;
- c. Hak Guna Bangunan, yang merupakan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, untuk selama jangka waktu tertentu yang dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia tunggal maupun badan hukum Indonesia;
- d. Hak Pakai, yang merupakan hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah milik orang lain atau yang dikuasai langsung oleh negara, yang bukan sewa menyewa atau pengolahan tanah, yang dapat diberikan untuk suatu jangka waktu tertentu kepada warga

negara Indonesia tunggal, badan hukum Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, serta badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Oleh karena itu hak guna bangunan merupakan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu 30 tahun.⁵ Dimana atas permintaan pemegang hak mengikat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya. Jangka waktu 30 tahun terhadap pemegang hak guna bangunan tersebut dapat diperpanjang sampai dengan jangka waktu maksimum 20 tahun.

Hak guna bangunan dapat terjadi melalui, sebagai berikut :

- 1) Hak guna bangunan atas tanah negara ini terjadi dengan keputusan pemberian hak oleh menteri agraria atau pejabat yang ditunjuk;
- 2) Hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan terjadi dengan keputusan pemberian hak oleh menteri agraria atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul dari pemegang hak pengelolaan;
- 3) Hak guna bangunan atas tanah milik terjadi dengan pemberian oleh pemegang hak milik dengan akta perjanjian yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Jangka waktu Hak Guna Bangunan atas tanah negara dan tanah hak pengelolaan diberikan maksimum 30 tahun dan dapat diperpanjang maksimum 20 tahun. Setelah jangka waktu tersebut berakhir, kepada pemegang hak guna bangunan tersebut dapat diberikan pembaharuan hak. Permohonan perpanjangan atau pembaharuan hak harus diajukan selambat-lambatnya 2 tahun sebelum berakhirnya jangka waktu hak guna bangunan.

Hak guna bangunan yang telah berakhir jangka waktunya tersebut status hak atas tanahnya akan menjadi tanah negara namun pemegang hak nya akan diberikan hak prioritas dalam hal untuk pengajuan permohonan peralihan dan perubahan hak guna bangunan yang telah

⁵Soedharyo Soimin, S.H., 2004, *Status Hak Dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, h.21.

berakhir jangka waktunya tersebut. Dalam hal ini hak guna bangunannya tersebut akan dialihkan kepada pihak lain maka dalam permohonannya digunakan akta pelepasan hak.

F. Kerangka Teori

1. Teori Efektivitas Hukum

Pada dasarnya *efektivitas* merupakan tingkat keberhasilan dalam pencapaian tujuan. Ketika seseorang yang ingin mengetahui sejauh mana tingkat keberhasilan terhadap pelaksanaan akta pelepasan hak, maka pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Namun itu belum menjadi landasan yang valid akan *efektivitas* hukum, karena seseorang yang menaati aturan hukum, tergantung pada kepentingannya. Dalam kepentingan ini memiliki sifat yang bermacam-macam, yaitu:⁶

- a. *Compliance*: ketaatan yang hanya takut akan sanksi, sehingga dalam hal ini ketaatannya akan hukum sangatlah rendah karena membutuhkan pengawasan yang terus menerus;
- b. *Identification*: ketaatan hukum untuk menjaga hubungan baik dengan petugas;
- c. *Internalization*: ketaatan yang benar-benar sangat cocok dengan nilai instrinsik yang dianutnya, maka derajat ketaatannya adalah sangat tinggi.

Dalam definisi *efektivitas* hukum tidak diatur dalam perundang-undangan, namun terdapat pendapat pakar hukum yang mendeskripsikan definisi *efektivitas* ini, sebagaimana Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa *efektivitas* berasal dari kata *effektivies* yang berarti taraf sampai atau sejauh mana suatu kelompok mencapai tujuan.

Sejalan dengan hal tersebut diatas, pelaksanaan akta pelepasan hak harus sesuai dengan taraf yang telah ditentukan oleh Undang-Undang, apakah hanya sebatas akta autentik

⁶In Pratama, *Efektivitas Hukum*, <http://pratamaiin.blogspot.nl/2012/12/efektivitas-hukum.html>, diakses pada tanggal 21 Oktober 2017.

yang telah disepakati antara kedua belah pihak tanpa mengakibatkan suatu hukum tertentu.

Menurut Hans Kelsen,⁷ berpendapat bahwa *efektivitas* hukum sangat erat kaitannya dengan *Validitas* hukum. *Validitas* hukum berarti bahwa norma-norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum, bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. *Efektivitas* hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi. *Validitas* adalah suatu kualitas hukum, hal ini bermakna bahwa apa yang disebut *efektivitas* adalah kualitas perbuatan orang-orang yang sesungguhnya dan bukan, seperti tampak diisyaratkan oleh penggunaan bahasa, kualitas hukum itu sendiri. Pernyataan bahwa hukum adalah efektif hanya berarti bahwa menunjuk pada fenomena yang berbeda. Bahasa umum, yang menyiratkan bahwa *validitas* dan *efektivitas* sama-sama atribut hukum adalah keliru.

Secara objektif, penulis hanya dapat menegaskan bahwa perbuatan orang-orang sesuai atau tidak sesuai dengan norma-norma hukum. Dengan demikian, satu-satunya konotasi yang dilekatkan pada “*Efektivitas*” hukum adalah bahwa perbuatan nyata orang-orang sesuai dengan norma-norma hukum.

Berdasarkan pengertian-pengertian *efektivitas* yang diatas, maka dalam penelitian ini dapat disimpulkan bahwa *efektivitas* diartikan tercapainya sasaran, tujuan atau hasil kegiatan yang telah ditentukan sebelumnya. Dengan kata lain, *efektivitas* merupakan perbandingan antara hasil dengan apa yang telah ditentukan sebelumnya.

Sejalan dengan penjelasan diatas, menurut Soerjono Soekanto, teori *efektivitas* hukum adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :⁸

⁷*Ibid*

⁸Soeryono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 8.

- 1) Faktor hukumnya sendiri (undang-undang);
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

2. Teori Nilai Dasar Hukum

Apabila kita cermati para pemikir-pemikir filsafat hukum sebenarnya tujuan hukum berkisar pada tiga nilai dasar hukum, sebagaimana diuraikan oleh Gustav Radbruch yaitu: keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum.⁹

a. Keadilan

Pengertian keadilan menurut Aristoteles adalah tindakan yang terletak diantara memberikan terlalu banyak dan sedikit yang dapat diartikan memberikan sesuatu kepada setiap orang sesuai dengan apa yang menjadi haknya. Keadilan berasal dari kata “Adil” yang berarti tidak berat sebelah, tidak memihak (memihak pada yang benar), berpegang pada kebenaran (sepatutnya), dan tidak sewenang-wenang.

Pada hakikatnya, keadilan adalah suatu sikap untuk memperlakukan seseorang sesuai dengan haknya. Dan yang menjadi hak setiap orang adalah diakui dan diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya, yang sama derajatnya, yang sama hak dan kewajibannya, tanpa membeda-bedakan suku, keturunan, agama, dan golongan.¹⁰

b. Kemanfaatan

⁹ Satjipto Rahardjo, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung. h. 20.

¹⁰ Aristoteles, didalam *Teori atau Konsep Keadilan Menurut Aristoteles*, <http://www.siswamaster.com/2016/01/teori-keadilan-menurut-aristoteles-dan-contoh.html>, diakses pada tanggal 27 Oktober 2017.

Dalam nilai kemanfaatan hukum berfungsi sebagai alat untuk memotret fenomena masyarakat atau realita sosial sehingga hukum dapat memberi manfaat atau berdaya guna bagi masyarakat.

c. Kepastian

Kepastian hukum adalah kepastian mengenai undang-undang atau peraturan, segala cara, metode dan lain sebagainya harus berdasarkan undang-undang atau peraturan. Sehingga kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya dapat dijawab secara normatif.

Masyarakat tidak hanya butuh peraturan-peraturan yang menjamin kepastian hukum dalam hubungan mereka satu sama lain, tetapi butuh juga keadilan. Hukum yang baik harusnya memenuhi unsur keadilan dan Kemanfaatan serta kepastian secara bersamaan. Seperti uang logam, bila hanya ada satu sisi maka ia tidak dapat menjadi alat tukar atau seperti manusia, bila ada fisik tanpa jiwa maka namanya jenazah. Jiwa dapat dianalogikan sebagai keadilan dan fisik dapat dianalogikan sebagai kepastian hukum. Disamping itu, hukum dituntut pula melayani kepentingan-kepentingan masyarakat agar dapat memberikan kemanfaatan.

G. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologi dan konsisten. Melalui proses penelitian diadakan analisa dan penyusunan terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.¹¹

Metodologi penelitian hukum mempunyai ciri-ciri tertentu yang merupakan identitasnya, oleh karena itu ilmu hukum dapat dibedakan dari ilmu-ilmu pengetahuan lainnya. Penelitian pada dasarnya suatu kegiatan terencana dilakukan dengan metode ilmiah bertujuan mendapatkan

¹¹Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 1985, ” *Penelitian Hukum Normative Suatu Tinjauan Singkat*”, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 1.

data baru guna membuktikan kebenaran ataupun ketidakbenaran dari suatu gejala atau hipotesa yang ada.¹²

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan *Social-Legal Research*. Pendekatan ini dilakukan untuk memahami hukum dalam konteks masyarakatnya yaitu suatu pendekatan yang bersifat non-doktrinal. Atau merupakan penelitian yang mengkaji ilmu hukum dengan memasukan faktor sosial dengan batasan tetap pada penulisan hukum. Melalui pendekatan ini, obyek hukum akan dimaknai sebagai bagian dari subsistem sosial di antara subsistem-subsistem sosial lainnya.

Penelitian yang berbasis ilmu hukum terkait dengan sistem norma atau Peraturan Perundang-undangan ketika berinteraksi dalam masyarakat (*Law In Action*) dengan menggunakan teori-teori bekerjanya hukum dalam masyarakat sebagai proses analisisnya, contohnya teori kepastian hukum, manfaat hukum, kebijakan publik.

Penelitian Hukum bersifat *Social-Legal Research* digunakan dalam penelitian ini karena dalam penelitian ini akan dipaparkan tentang pelaksanaan akta pelepasan hak untuk mengajukan permohonan peralihan dan perubahan hak guna bangunan yang telah berakhir jangka waktunya. Bersifat analistis, karena terhadap data yang diperoleh itu dilakukan analisis data secara *kualitatif*.

Pendekatan dalam penelitian ini ialah pendekatan *Socio-Legal Research*, pendekatan yang mengidentifikasi pola hubungan antara Pihak Kantor Pertanahan dengan Notaris dan dengan masyarakat (pemohon).

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat *deskriptif* yaitu penelitian yang menggambarkan atau melukiskan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan teori-teori ilmu hukum dan suatu

¹² Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar grafika, Jakarta, h.6.

keadaan atau Objek tertentu secara faktual dan akurat yang kemudian menganalisa data yang diperoleh dari penelitian.¹³

Penelitian *deskriptif analisis* merupakan tipe penelitian untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang suatu gejala sosial atau fenomena yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat dengan cara hanya memaparkan fakta-fakta secara sistematis, sesuai dengan kebutuhan dari penelitian.¹⁴ Penelitian *deskriptif analitis* ini dapat dengan mudah mengetahui petunjuk masalah (kasus) yang dihubungkan dengan fenomena atau gejala lain yang berhubungan dan menjelaskan tentang pelaksanaan akta pelepasan sebagai alas hak untuk mengajukan permohonan peralihan dan perubahan hak guna bangunan yang jangka waktunya telah berakhir.

3. Sumber dan Jenis Data

Sumber dan jenis data pada penelitian ini menggunakan dua jenis data yaitu :

a. Data Primer

Data primer diperoleh langsung pada objek yang diteliti melalui wawancara dengan beberapa sumber, terkait analisis hukum terhadap pelaksanaan akta pelepasan hak sebagai alas hak untuk mengajukan permohonan peralihan dan perubahan hak guna bangunan yang jangka waktunya telah berakhir, data dalam penelitian hukum merupakan data penunjang yang menjadi bekal dalam melakukan penelitian lapangan.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data diperoleh dari hasil penelahan kepustakaan atau penelahan terhadap berbagai literatur atau bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian yang sering disebut sebagai bahan hukum yang meliputi:

1) Bahan Hukum Primer

¹³Soeryono Soekanto&Sri Marmudji, *Lok.Cit*, h. 52

¹⁴ Sanafiah Faisal,1990, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar & Aplikasinya*, Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, h. 98

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960;
- c) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata);
- d) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman;
- e) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
- f) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
- g) 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;

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, meliputi :

- a) Buku-buku mengenai Hak-hak atas tanah, buku mengenai akta notaris, majalah-majalah akademik tentang Hak Guna Bangunan, artikel-artikel yang berkaitan dengan pelepasan hak, internet, serta buku-buku metodologi penelitian.
- b) Hasil karya ilmiah para sarjana tentang hak guna bangunan .
- c) Hasil penelitian tentang Hukum Agraria.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari kamus hukum dan ensiklopedia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan hal yang sangat erat hubungannya dengan sumber data, karena melalui pengumpulan data ini akan diperoleh data yang diperlukan untuk selanjutnya di analisa sesuai dengan yang diharapkan.

Berkaitan dengan hal tersebut, teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara sebagai berikut :

a. Dokumen

Informasi juga dapat diperoleh lewat fakta yang tersimpan dalam bentuk surat, catatan harian, arsip foto, hasil rapat, cenderamata, jurnal kegiatan dan sebagainya. Data berupa dokumen seperti ini dapat dipakai untuk menggali informasi yang terjadi di masa silam. Peneliti perlu memiliki kepekaan teoretik untuk memaknai semua dokumen tersebut sehingga tidak sekadar barang yang tidak bermakna.¹⁵

b. *Observasi*

Observasi juga merupakan salah satu teknik pengumpulan data yang sangat lazim dalam metode penelitian kualitatif. *Observasi* hakikatnya merupakan kegiatan dengan menggunakan pancaindera, bisa penglihatan dan pendengaran, untuk memperoleh informasi yang diperlukan untuk menjawab masalah penelitian. Hasil *observasi* berupa aktivitas, kejadian, peristiwa, objek, kondisi atau suasana tertentu, dan perasaan emosi seseorang. *Observasi* dilakukan untuk memperoleh gambaran *riil* suatu peristiwa atau kejadian untuk menjawab pertanyaan penelitian.

c. Wawancara

Wawancara, yaitu cara memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada pihak-pihak yang diwawancarai terutama orang-orang yang berwenang, mengetahui dan terkait dengan pelaksanaan akta pelepasan hak sebagai alas hak untuk mengajukan permohonan peralihan

¹⁵Sanafiah Faisal, *Lok. Cit.*, h. 77

dan perubahan hak guna bangunan yang telah berakhir jangka waktunya di Kabupaten Brebes.

Sistem wawancara yang dipergunakan adalah wawancara bebas terpimpin, artinya terlebih dahulu dipersiapkan daftar pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan. Sampel yang diambil dengan menggunakan teknik pengambilan sampel dengan cara *purposive sampling* yaitu teknik pengambilan sampel bertujuan yaitu peneliti mengambil sampel untuk diwawancara secara sengaja atau menentukan sampel sendiri karena ada pertimbangan tertentu atau bukan secara acak.

5. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dari kegiatan penelitian selanjutnya dianalisis secara tepat untuk memecahkan suatu masalah hukum yang telah diteliti. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data *deskriptif kualitatif*, yaitu diambil/direpresentasikan dari data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis yang kemudian dianalisis secara *deskriptif kualitatif* untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas.

Data dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan metode *deskriptif kualitatif*, dimana analisis sudah dilakukan bersama dengan proses pengumpulan data selanjutnya sampai dengan waktu penulisan laporan dengan menjabarkan data yang diperoleh berdasarkan norma hukum serta doktrin hukum yang akan dikaitkan dengan permasalahan ini.

H. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian yang diperoleh setelah dilakukan analisis kemudian disusun dalam bentuk laporan akhir dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN,

Pada bagian ini berisi tentang uraian Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teoritik, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Pada bagian ini berisi uraian tentang Hukum Tanah Di Indonesia, Akta Pelepasan Hak, Alas Hak, Hak Guna Bangunan, Peralihan Dan Perubahan Hak Guna Bangunan Yang Jangka Waktunya Telah Berakhir, Hukum Pertanahan Di Indonesia Dalam Perspektif Islam, Gambaran Umum Wilayah Kabupaten Brebes Dan Struktur Organisasi Kantor Pertanahan

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Merupakan bab yang berisikan membahas hasil perumusan masalah yang meliputi : Pelaksanaan Akta Pelepasan Hak Sebagai Alas Hak Untuk Mengajukan Permohonan Peralihan Dan Perubahan Hak Guna Bangunan Yang Jangka Waktunya Telah Berakhir, Kelemahan Dan Solusi Pada Pelaksanaan Akta Pelepasan Hak Sebagai Alas Hak Untuk Mengajukan Permohonan Peralihan Dan Perubahan Hak Guna Bangunan Yang Jangka Waktunya Telah Berakhir Di Kabupaten Brebes.

BAB IV : PENUTUP

Berisikan Simpulan dimana merupakan jawaban dari permasalahan atas penelitian setelah dianalisis, dan disertai pula Saran-saran sebagai rekomendasi penulis berdasarkan temuan-temuan yang diperoleh dilapangan dalam penelitian.