

pembangunan manusia Indonesia seutuhnya, sebagaimana bunyi Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan jaminan bagi setiap warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan⁴.

Penting diketahui bahwa apabila seseorang membeli rumah di salah satu perumahan milik pengembang, maka status tanahnya berupa Hak Guna Bangunan (selanjutnya disebut HGB) yang merupakan hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan yang bukan miliknya dalam jangka waktu 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun⁵, hal ini disebabkan pengembang tidak dapat memiliki Sertifikat Hak Milik (SHM) atas hunian yang dikembangkannya, karena umumnya pengembang di suatu perumahan adalah badan usaha swasta atau perseroan terbatas, sedangkan yang berhak memiliki tanah dengan status Hak Milik (selanjutnya disebut HM) adalah warga negara Indonesia tunggal dan badan hukum sosial tertentu. Oleh sebab itu, ketika pengembang memperoleh tanah dari warga yang nantinya akan dijadikan areal perumahan dengan status HM, maka status tanah tersebut terlebih dahulu harus dilepaskan menjadi tanah negara yang kemudian barulah dimohonkan kembali menjadi HGB atas nama pengembang/*developer* yang bersangkutan.

Pemberian Hak Pengelolaan (HPL) dalam perkembangannya terkadang banyak menimbulkan bias, sehingga berdampak kurang baik.

⁴ Jarot Widya Muliawan, *Op. Cit.*, h. 2

⁵ Pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

“Seperti disampaikan Direktur Utama Perum Perumnas bahwa terdapat kendala mengenai bloking atas bidang tanah dan mengenai strata title dan perpanjangan Hak Guna Bangunan-nya yang berada di atas HPL. Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia mendukung dan akan melakukan kajian untuk mencari solusi terhadap permasalahan yang dihadapi Perum Perumnas.” Ujar Hendarman Supandji sewaktu menjabat sebagai KBPN RI tahun 2014⁶.

Fenomena peningkatan status HGB di atas tanah HPL menjadi HM yang sering terjadi di masyarakat adalah: 1) Di atas tanah yang diajukan Hak Miliknya ternyata berdiri ruko, bukan rumah tinggal. Hal ini masif terjadi karena di dalam peningkatan hak tidak dilakukan pengecekan lokasi maupun pengukuran kembali bidang tanah oleh Kantor Pertanahan. Dari hasil wawancara di kantor pertanahan kota Semarang bahwasanya pengecekan atau pengukuran hanya dilakukan bila dirasa perlu namun tidaklah wajib. Dan lagi telah mendapatkan persetujuan dari pemegang HPL Perumnas. Namun dari hasil penelitian⁷ terbukti beberapa rumah yang berdiri sebagai ruko. 2) Ketidaktahuan masyarakat bahwasanya satu IMB berlaku untuk satu rumah di atas bidang tanah. Kejadian pemohon membeli dua bidang kavling tanah untuk dua rumah yang berbeda, dan yang dilampirkan ke Kantor Pertanahan IMBnya sama, hal ini bisa terjadi juga karena adanya kekeliruan dari pihak/pemegang HPL Perumnas pada saat pengurusan IMB. Ada juga kejadian pemohon memalsukan IMB, yang setelah dicek oleh petugas ternyata IMB tersebut merupakan IMB milik tetangganya⁸.

⁶ Bpn.co.id, ***BPN Akan Bantu Perumnas Mencari Solusi Terkait Permasalahan Hak Pengelolaan***, <http://www.bpn.go.id/BERITA/Siaran-Pers/bpn-akan-bantu-perumnas-mencari-solusi-terkait-permasalahan-hak-pengelolaan-4395>, diakses 04 Mei 2018, pukul 01.04

⁷ Penelitian di Perumahan Korpri Bangetayu Wetan Semarang, 4 Juni 2018

⁸ Wawancara dengan Pegawai Kantor Pertanahan (BPN) Kota Semarang, 5 Juni 2018

Tidak dapat dipungkiri bahwa pemenuhan hunian akan lebih bermakna apabila diperoleh dengan status tanah HM, yang merupakan hak terkuat, turun-temurun, terpenuh, dan sebagai hak atas tanah paling unggul dibanding hak atas tanah lainnya⁹, sehingga pemilik hunian pun akan merasa jauh lebih aman, senang, sejahtera, dan tenteram menghaki rumah tinggal tersebut tanpa perlu memikirkan kendala perpanjangan HGB. Peningkatan status HGB ke HM diatur dalam Peraturan Menteri Negeri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Dan Peraturan Pertanahan dan Keputusan Menteri Negeri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.

Mengurus peningkatan Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) menjadi Sertifikat Hak Milik (SHM) sebetulnya tidaklah rumit dan dapat dilakukan sendiri oleh pihak yang menghendakinya di Kantor Pertanahan setempat. Kendalanya: 1) terkadang pemilik sertifikat tidak mempunyai waktu luang, apalagi untuk bolak-balik Kantor Pertanahan guna pengecekan sertifikat; 2) anggapan bahwa birokrasi pengurusan di Kantor Pertanahan yang berbelit-belit; 3) ketidaktahuan masyarakat/pemegang sertifikat bahwa status hak atas tanahnya dapat ditingkatkan ke HM.

Menghadapi kendala tersebut, alternatif yang sering diambil oleh warga/pemilik sertifikat yaitu meminta bantuan pihak lain yang dianggapnya mumpuni dan memiliki keahlian di bidang pertanahan untuk mengurus

⁹ Pasal 20 UUPA

peningkatan status hak atas tanahnya, yaitu dengan menggunakan jasa Notaris dan/atau Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PPAT) selaku Pejabat Umum yang diakui dan diangkat oleh negara. Notaris dan PPAT merupakan jabatan tertentu yang melakukan profesi dalam rangka memberikan pelayanan hukum bagi masyarakat¹⁰.

Dalam menjalankan jabatannya, Notaris maupun PPAT tunduk pada peraturan perundang-undangan, diantaranya yaitu: UU Nomor 30 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris (UUJN) dan Kode Etik Notaris bagi Notaris, serta PP RI Nomor 37 Tahun 1998 sebagaimana telah diubah dengan PP RI Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Kode Etik Pejabat Pembuat Akta Tanah bagi PPAT.

Kerap kali mayoritas masyarakat awam beranggapan bahwa Notaris dan PPAT adalah profesi yang sama, hal ini tidak mengherankan karena kedua jabatan ini oleh Negara sering disandingkan untuk dapat saling merangkap jabatan, namun tugas dan kewenangannya berbeda, bahkan diangkat dan diberhentikan pula oleh menteri yang berbeda¹¹.

Kewenangan dan tugas pokok Notaris ditentukan sesuai pasal 15 UUJN-P yaitu: Membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh para kliennya, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan

¹⁰ Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN)

¹¹ **Notaris** diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Hukum dan HAM, **PPAT** diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional

dan kutipan akta; register/*warmeeeking*; legalisasi; legalisir; memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta; membuat akta yang berhubungan dengan pertanahan; dan membuat akta risalah lelang.

Kewenangan dan tugas pokok PPAT yang termaktub dalam Peraturan Jabatan PPAT yaitu melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Perbuatan hukum tersebut adalah jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*), pembagian hak bersama, pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik, pemberian Hak Tanggungan, pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan. Adanya regulasi resmi yang mengatur kewenangan Notaris dan PPAT sehingga masyarakat tidak ragu dan takut dirugikan, berbeda dengan oknum-oknum ilegal yang tidak bertanggungjawab.

Pengurusan peningkatan Status HGB menjadi HM bukanlah merupakan tugas pokok dan kewenangan Notaris / PPAT karena tidak termaktub dalam peraturan perundangan yang mengatur jabatan tersebut. Sehingga Notaris / PPAT bertindak selaku penerima kuasa dari klien yang datang menghadap untuk menggunakan jasanya. Lantas tersirat pertanyaan, dalam hal penerimaan kuasa di sini, berperan selaku apakah Notaris / PPAT tersebut, apakah selaku 'Pejabat Umum (Notaris/PPAT)' ataukah selaku 'Pribadi'? Bukankah hal ini tidak ada bedanya dengan tindakan makelar dan calo?

Berlandaskan berbagai peraturan hukum, literatur akademik mengenai hak atas tanah, serta pengumpulan data langsung melalui wawancara di salah satu Kantor Notaris / PPAT Kota Semarang, Kantor Pertanahan Kota Semarang, dan survei di Perumahan Korpri Bangetayu Wetan Semarang. Sehingga dengan ini penulis mempersembahkan kepada para pembaca sebuah karya ilmiah, yang merupakan Tugas Akhir dalam menempuh jenjang Strata 2 (S2) Magister Kenotariatan, yang berjudul: **Peran Notaris / PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) Dalam Peningkatan Status Hak Guna Bangunan (HGB) Di Atas Tanah Hak Pengelolaan (HPL) Perum Perumnas Menjadi Hak Milik (HM) (Studi Kasus di Perumahan Korpri Bangetayu Wetan Semarang) .**

B. Rumusan Masalah

Adapun beberapa masalah yang penulis angkat dalam penelitian Tesis ini mengenai:

1. Bagaimana peran Notaris / PPAT dalam Peningkatan Status Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah Hak Pengelolaan (HPL) Perumnas menjadi Hak Milik (HM).
2. Bagaimana bentuk kendala yang dihadapi oleh Notaris / PPAT dalam hal peningkatan status HGB menjadi HM, serta upaya mengatasinya.

C. Tujuan Penelitian

Adapun penelitian Tesis ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui peran Notaris / PPAT dalam Peningkatan Status Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah Hak Pengelolaan (HPL) Perumnas menjadi Hak Milik (HM).

2. Mengetahui kendala yang dihadapi oleh Notaris / PPAT dalam hal peningkatan status HGB menjadi HM, serta upaya mengatasinya.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoretis

- a. Penelitian dapat memberikan kontribusi baru di bidang ilmu hukum, khususnya pada bidang Kenotariatan dan Ke-PPAT-an.
- b. Penelitian dapat memperkaya khazanah keilmuan di bidang pertanahan, khususnya keilmuan dalam Peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik.

2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan dapat memberi penjelasan mengenai peran Notaris / PPAT dalam memberikan penyuluhan hukum bagi masyarakat mengenai peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik, dan penerimaan kuasa oleh Notaris / PPAT jika dikehendaki oleh klien.
- b. Diharapkan dapat memberi pengetahuan bahwa warga negara Indonesia tunggal dapat memiliki Hak Milik Atas Tanah untuk rumah yang ditempatinya tanpa terikat status Hak Guna Bangunan yang sejatinya hanya mempunyai hak menguasai bangunan dalam waktu yang terbatas.

E. Kerangka Konseptual

Menurut **Sapto Haryoko**, bahwa kerangka konseptual penelitian menjelaskan secara teoretis model konseptual variabel-variabel penelitian, tentang bagaimana pertautan teori-teori yang berhubungan dengan variabel-

variabel penelitian yang ingin diteliti, yaitu variabel bebas dengan variabel terikat¹².

1. Peranan Notaris / PPAT Dalam Peningkatan Status Hak Atas Tanah

Notaris dan PPAT adalah pejabat umum negara. Selain memiliki peranan mengenai tugas-tugas pokok yang diatur oleh perundang-undangan, juga dapat melakukan/memberikan peranan ekstra bagi masyarakat dan/ klien berupa penyuluhan hukum dan pemberian jasa bagi klien yang menghadap agar diwakili oleh Notaris / PPAT (dengan memberikan kuasa) untuk melakukan perbuatan hukum tertentu atas dasar keilmuan dan kompetensi yang dimiliki kedua jabatan tersebut. Misalnya, menyangkut pengurusan penting mengenai: peningkatan status hak atas tanah, izin mendirikan bangunan (IMB), izin urusan perdagangan (SIUP), tanda daftar perusahaan (TDP), analisis mengenai dampak lingkungan hidup (AMDAL), dan lain sebagainya.

Notaris dan PPAT selaku jabatan yang bergerak di bidang hukum tentunya dapat memberikan penyuluhan hukum bagi klien (warga) yang datang kepadanya untuk keperluan peningkatan HGB menjadi HM, sebagaimana bunyi Pasal 3 huruf g Kode Etik Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT): ‘Baik dalam rangka pelaksanaan tugas jabatan ataupun dalam kehidupan sehari-hari, setiap PPAT diwajibkan untuk memberikan penyuluhan hukum kepada masyarakat yang memerlukan jasanya dengan maksud agar masyarakat menyadari dan menghayati hak dan kewajibannya sebagai warga negara dan anggota masyarakat’. Di sini Notaris / PPAT memberikan keterangan

¹² Yusrizalfirzal.wordpress.com, *Kajian Teori, Kerangka Konseptual, dan Hipotesis*, <https://yusrizalfirzal.wordpress.com/2010/11/22/kajian-teori-kerangka-konseptual-dan-hipotesis/>, diakses 01 Mei 2018, pukul 19.07 (lihat: Iskandar, 2008, h.54)

mengenai keuntungan yang didapatkan klien jika memiliki status tanah berupa HM dan proses peningkatan hak tanah tersebut dapat diurus sendiri langsung ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat tanpa harus meminta bantuan Notaris atau PPAT. Selain menghemat karena tidak perlu membayar jasa Notaris / PPAT, juga masyarakat belajar mandiri dalam memproses peningkatan hak atas tanahnya.

Namun, tidak menutup kemungkinan ketika ada klien selaku pemegang hak atas tanah yang menghadap Notaris / PPAT untuk diwakili dalam pengurusan peningkatan status HGB ke HM atas tanah miliknya karena si klien berhalangan entah karena ada kesibukan dan lain sebagainya, maka Notaris / PPAT dapat menerima pelimpahan kuasa tersebut. Dalam hal ini Notaris / PPAT bertindak selaku ‘Penerima Kuasa’ dan si klien selaku ‘Pemberi kuasa’. Biasanya kepercayaan klien terhadap profesi Notaris dan PPAT ini dengan anggapan bahwa Notaris dan PPAT mempunyai keahlian di bidang pendaftaran tanah¹³.

Berdasarkan Pasal 1792 KUHPdata, bahwa pemberian kuasa adalah suatu perjanjian dengan mana satu orang memberikan kekuasaan kepada satu orang lainnya, yang menerima untuk dan atas namanya menyelenggarakan suatu urusan.

Lebih lanjut dalam Pasal 1793 KUHPdata dijelaskan bahwa kuasa dapat diberikan dan diterima dengan suatu akta umum, dengan surat di bawah tangan, bahkan melalui sepucuk surat ataupun dengan lisan. Penerimaan suatu

¹³ Facebook.com, *Kuasa Dalam Pendaftaran Tanah*, oleh: Zul Fadli, S.H., M.Kn., <https://www.facebook.com/ppatkotacirebon/posts/2174557352768831>, diakses 02 Mei 2018, pukul 16.40

kuasa dapat pula terjadi secara diam-diam dan disimpulkan dari pelaksanaan kuasa itu oleh yang diberi kuasa.

Atas jasa yang diberikan oleh Notaris / PPAT selaku penerima kuasa, maka sesuai perjanjian, Notaris / PPAT berhak mendapatkan honorarium yang tidak melebihi 1% dari harga transaksi¹⁴. **A.P Parlindungan** mengemukakan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diangkat oleh pemerintah namun tidak digaji oleh pemerintah dan memiliki kekuasaan umum¹⁵.

2. Hak Guna Bangunan (HGB) di Atas Tanah Hak Pengelolaan (HPL) Perum Perumnas Menjadi Hak Milik (HM)

Hak Pengelolaan (HPL) tidak diatur dalam UUPA, namun terdapat di dalam Penjelasan Umum UUPA Bagian II yang menyatakan bahwa untuk mencapai tujuan tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, termasuk memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu badan usaha/ pengembang untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing¹⁶.

Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan perseorangan WNI yang luasnya 600 M2 atau kurang, atas permohonan yang bersangkutan dihapus dan diberikan kembali kepada bekas pemegang haknya dengan Hak Milik (Pasal 1 ayat (1) huruf a KMNA/KBPN

¹⁴ Pasal 32 PP RI Nomor 24 Tahun 1966 tentang Perubahan Atas PP RI Nomor 37 Tahun 1958 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

¹⁵ Tipsserbaserbi.blogspot.co.id, **Pengertian PPAT**, <https://tipsserbaserbi.blogspot.co.id/2015/04/pengertian-ppat-atau-pejabat-pembuat.html>, diakses 01 Mei 2018, pukul 21.13. (lihat: A.P Parlindungan, 1989, **Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform**, Bagian I, Bandung, h. 131)

¹⁶ Bpn.co.id, **Loc. Cit**

Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal).

Tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan perseorangan WNI 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. Dalam pemberian Hak Milik tersebut, penerima hak harus membayar uang pemasukan kepada Negara sesuai ketentuan yang berlaku (hak (Pasal 1 ayat (1) dan (2) KMNA/KBPN Nomor 6 Tahun 1998).

Syarat-syarat berikut ini yang diajukan ke Kantor Pertanahan:

- a. Sertifikat tanah yang bersangkutan.
- b. Bukti penggunaan tanah untuk rumah tinggal berupa:
 - 1) Fotocopy Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang mencantumkan bahwa bangunan tersebut digunakan untuk rumah tinggal; atau
 - 2) Surat keterangan dari Kepala Desa/Kelurahan setempat bahwa bangunan tersebut digunakan untuk rumah tinggal, apabila IMB tersebut belum dikeluarkan oleh instansi berwenang;
 - 3) Fotocopy SPPT PBB yang terakhir (khusus untuk tanah yang luasnya 200 M2 atau lebih);
 - 4) Bukti identitas pemohon (KTP/Paspor/dll);
 - 5) Pernyataan dari pemohon bahwa dengan perolehan Hak Milik yang dimohon pendaftarannya itu, yang bersangkutan akan mempunyai Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal tidak lebih

dari 5 bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih dari 5.000 m².

Atas permohonan pendaftaran Hak Milik tersebut, maka Kepala Kantor Pertanahan mengeluarkan perintah setor pungutan. Setelah pungutan tersebut dibayar lunas oleh pemohon, kemudian Kepala Kantor Pertanahan mendaftarkan hapusnya HGB atau Hak Pakai (selanjutnya disebut HP) yang bersangkutan dalam buku tanah dan sertifikatnya serta daftar umum lainnya. Langkah selanjutnya Kepala Kantor Pertanahan mendaftarkan Hak milik atas tanah bekas HGB atau HP tersebut dengan membuat buku tanahnya dengan menyebutkan keputusan ini sebagai dasar adanya Hak Milik tersebut, dan menerbitkan sertifikatnya dengan surat ukur yang dibuat berdasarkan data fisik yang digunakan dalam pendaftaran HGB atau HP.

Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun Hak Milik (Pasal 28 huruf h ayat (4) UUDN RI Tahun 1945).

R. Subekti, mengemukakan bahwa *eigendom* adalah hak yang paling sempurna atas sesuatu benda. Seseorang yang mempunyai hak milik atas sesuatu benda dapat berbuat apa saja dengan benda itu (menjual, menggadaikan, memberikan, bahkan merusak), asal saja tidak melanggar undang-undang atau hak orang lain¹⁷.

Thomas Aquinas, menyatakan bahwa setiap orang lebih suka memperoleh sesuatu menjadi milik sendiri dari pada milik bersama, sebab

¹⁷ Landasanteori.com, *Pengertian Hak Milik Definisi Menurut KUHPerdara Peralihan serta Cara Memperoleh*, <http://www.landasanteori.com/2015/10/pengertian-hak-milik-definisi-menurut.html>, diakses 01 Mei 2018, pukul 22.03

setiap orang menghindari pekerjaan terhadap sesuatu menjadi tugas orang banyak. Sesuatu akan diperlakukan dengan lebih baik jika pemeliharaannya diserahkan kepada masing-masing orang, sebab jika semua orang disertai pemeliharaan bagi semua hal tanpa diadakan perbedaan, maka akan timbul kekacauan. Sebaliknya, kalau setiap orang diberi kesempatan mengurus miliknya sendiri, perdamaian akan tercapai karena setiap orang puas dengan apa yang menjadi miliknya¹⁸.

F. Kerangka Teori

Kerangka teori digunakan untuk menganalisis masalah-masalah yang menjadi fokus kajian¹⁹.

1. Teori Negara Hukum

Penjelasan mengenai teori negara hukum diangkat dari pemikiran-pemikiran para ahli berikut ini.

Menurut **Plato**, bahwa manusia hanya dapat berkembang dengan mencapai kebahagiaan melalui negara, oleh karena itu keutamaan tertinggi manusia adalah ketaatan terhadap hukum negara baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis²⁰.

Aristoteles, mengungkapkan bahwa yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil dan kesusilaan yang menentukan baik atau buruknya suatu hukum. Suatu negara yang baik

¹⁸ Jarot Widya Muliawan, *Op. Cit.*, h. 22 (lihat: Imam Soetikno, 1985, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sekelumit Sejarah*, Departemen Dalam Negeri. Direktorat Jenderal Agraria, Jakarta, h. 11)

¹⁹ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2016, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 1

²⁰ Muhammad Erwin, 2013, *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, h. 222

adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum²¹. Aristoteles juga mengemukakan tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi: (1) Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; (2) Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi; dan (3) Pemerintahan berkonstitusi yang dilaksanakan atas kehendak rakyat²².

Indonesia adalah Negara Hukum (*rechtsstaat*), berdasarkan isi Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yang berbunyi: “negara Indonesia adalah negara hukum”. **Jimly Asshiddiqie**, menyatakan bahwa ada 12 prinsip pokok negara hukum yang berlaku di zaman modern ini, yang menyangga berdiri tegaknya satu negara untuk bisa disebut sebagai negara hukum, meliputi: (1) Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*); (2) Persamaan dalam Hukum (*Equality Before The Law*); (3) Asas Legalitas (*Due Process of Law*); (4) Pembatasan Kekuasaan; (5) Organ-Organ Eksekutif Independen; (6) Peradilan Bebas dan Tidak Memihak; (7) Peradilan Tata Usaha Negara; (8) Peradilan Tata Negara; (9) Perlindungan Hak Asasi Manusia; (10) Bersifat Demokrasi (*Democratische Rechtsstaat*);

²¹ Landasanteori.com, *Teori Negara Hukum Pancasila*, <http://www.landasanteori.com/2015/09/teori-negara-hukum-pancasila-rule-of.html>, dikases 01 Mei 2018, pukul 18.01 (lihat: Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Riview*, UII Press, Yogyakarta, 2005)

²² *Ibid*

(11) Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*); (12) Transparansi dan Kontrol Sosial²³.

Muh. Yamin, Republik Indonesia ialah suatu negara hukum (*rechtsstaat*, *government of laws*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara polisi negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang²⁴.

Ciri-ciri negara hukum menurut **Ni'matul Huda** adalah:²⁵

- (1) Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- (2) Adanya pembagian kekuasaan negara;
- (3) Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Padmo Wahjono, dalam negara hukum terdapat pola-pola sebagai berikut:²⁶

- (1) Menghormati dan melindungi hak-hak manusia;
- (2) Mekanisme kelembagaan negara yang demokratis;
- (3) Tertib hukum;
- (4) Kekuasaan kehakiman yang bebas.

²³ Djauhari, 2008, *Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia*, UNISSULA Press, Semarang, h. 16 (lihat: Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, h. 3)

²⁴ *Ibid*, h. 17 (lihat: Muh. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h. 12)

²⁵ Landasanteori.com, *Loc. Cit.*

²⁶ *Ibid*, (lihat: Padmo Wahjono, *Indonesia Negara yang Berdasarkan Atas Hukum*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 17 November 1979, h. 6)

Berdasarkan uraian definisi para ahli di atas, maka dapat disimpulkan bahwa negara hukum adalah negara yang dalam mengatur kehidupan masyarakat berdasarkan hukum (norma, kaidah, aturan) yang dibuat oleh perwakilan masyarakat itu sendiri (disebut pemerintah), sebagai cita-cita dan harapan (*das sollen*) agar terlaksananya kepastian hukum untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial yang dapat dirasakan oleh seluruh warga negara. Karena hakikatnya negara dan hukum hanyalah sebagai alat dan wadah pemersatu rakyat.

Teori negara hukum diaplikasikan dalam tesis ini, dalam hal:

- (1) Adanya kewajiban Pemerintah Negara untuk menyediakan kebutuhan hidup warga negaranya yang berupa sandang, pangan, papan, dan pendidikan.
- (2) Adanya hukum yang mengatur tentang proses peningkatan hunian yang berstatus HGB menjadi HM, sehingga dapat disimpulkan bahwa peningkatan hak atas tanah ini adalah sesuatu yang penting, inilah wujud dari asas kepastian hukum dan legalitas.
- (3) Permohonan peningkatan status hak atas tanah ini diajukan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat, yang mana para petugasnya akan melaksanakan tugasnya secara transparansi sesuai peraturan yang berlaku, sebagai wujud dari tertib hukum.
- (4) Adanya hukum yang mengatur tentang kebolehan dan keabsahan warga negara yang hendak melimpahkan/memberikan kuasa, dalam hal ini kepada Notaris/PPAT untuk diwakilkan dalam proses peningkatan hak

atas tanahnya yang berstatus HGB di atas tanah HPL Perumnas menjadi HM. Inilah wujud dari prinsip kebebasan demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia.

- (5) Adanya Kode Etik Profesi yang mengatur jabatan Notaris/PPAT, sehingga dalam melaksanakan peranannya selaku Penerima Kuasa selalu berpegang pada norma-norma kepatutan. Inilah wujud dari prinsip pembatasan kekuasaan.

2. Teori Keadilan

Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), adil adalah sama berat; tidak berat sebelah; tidak memihak; berpihak kepada yang benar; berpegang pada kebenaran; sepatutnya; tidak sewenang-wenang. Sedangkan keadilan adalah sifat, perbuatan, perlakuan, dan sebagainya, yang adil.

Menurut **Plato**, keadilan adalah “kebaikan” dalam artian harmoni dan pertimbangan dari dalam, yang tidak dapat diketahui atau pun diterangkan dengan argumentasi “rasional”²⁷.

Aristoteles, membagi keadilan dalam dua macam: keadilan distributif (*distributive justice*) dan keadilan komutatif (*commutatif justice*). Keadilan distributif ialah keadilan yang memberikan pada setiap orang bagiannya menurut jasanya. Keadilan komutatif ialah keadilan yang memberikan pada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengingat jasa-jasa perorangan.²⁸

²⁷ Soetikno, 2014, *Filsafat Hukum: Bagian I*, Pradnya Paramita, Cetakan Kesebelas, Jakarta, h. 13

²⁸ *Ibid*, h. 15

Thomas Aquinas, membedakan keadilan atas dua kelompok, yaitu keadilan umum dan keadilan khusus. Keadilan umum ialah keadilan menurut kehendak undang-undang yang mesti diselenggarakan demi kepentingan umum. Keadilan khusus adalah keadilan atas dasar kesamaan atau proporsionalitas, adapun keadilan khusus ini terbagi menjadi tiga: keadilan distributif, keadilan komutatif, dan keadilan vindikatif²⁹.

John Rawls, berpendapat bahwa bagaimana kadar dari keseimbangan itu mesti diberikan, itulah disebut keadilan. Adalah penting memandang keadilan sebagai suatu kebajikan utama yang mesti dijunjung tinggi dan sekaligus menjadi semangat dasar dari berbagai lembaga sosial di masyarakat. Keadilan sebagai kebajikan utama berarti memberikan kesempatan secara adil dan sama bagi setiap orang untuk mengembangkan serta menikmati harga diri dan martabatnya. Harga diri dan martabat manusia tidak bisa diukur dengan kekayaan ekonomis, sehingga perlu dipahami bahwa keadilan lebih luas melampaui status ekonomi seseorang³⁰.

Bismar Siregar, menyatakan apabila untuk menegakkan keadilan dia harus mengorbankan kepastian hukum, maka akan dia korbankan hukum itu, karena sejatinya hukum adalah sarana, sedangkan tujuannya adalah keadilan³¹.

²⁹ Muhammad Erwin, *Op. Cit.*, h.226 (lihat: E. Sumaryono, 2000, *Etika Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Kanisius, Yogyakarta, h. 160)

³⁰ *Ibid*, h. 230

³¹ *Ibid*, h. 218 (lihat: Bismar Siregar, 1996, *Rasa Keadilan*, Bina Ilmu. Surabaya, h. 7)

Kahar Masyhur, dalam bukunya menyatakan pendapat tentang apakah definisi adil. Sehingga muncul lah pengertian berikut.³²

- (1) ‘Adil’ ialah meletakkan sesuatu pada tempatnya.
- (2) ‘Adil’ ialah menerima hak tanpa lebih dan memberikan orang lain tanpa kurang.
- (3) ‘Adil’ ialah memberikan hak setiap yang berhak secara lengkap, tanpa lebih dan tanpa kurang antara sesama yang berhak dalam keadaan yang sama, dan penghukuman orang jahat atau yang melanggar hukum, sesuai dengan kesalahan dan pelanggaran.

Di dalam ajaran Islam, manusia selalu diperintahkan agar berbuat adil dan menegakkan keadilan pada setiap tindakan dan perbuatan yang dilakukan. Prinsip-prinsip keadilan tercermin dari beberapa terjemahan ayat Al-Qur’an berikut ini.

- Q.S Al-Maidah (5) ayat 8:

“Wahai orang-orang yang beriman! Jadilah kamu sebagai penegak keadilan karena Allah, (ketika) menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah. Karena (adil) itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sungguh, Allah Mahateliti terhadap apa yang kamu kerjakan.”

- Q.S. An-Nisa’ (4) ayat 58:

“Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha Mendengar, Maha Melihat.”

³² Ugun-guntari, [blogspot.co.id, Teori Keadilan Dalam Perspektif Hukum](http://ugun-guntari.blogspot.co.id/2011/12/teori-keadilan-dalam-perspektif-hukum.html), <http://ugun-guntari.blogspot.co.id/2011/12/teori-keadilan-dalam-perspektif-hukum.html>, diakses 01 Mei 2018, pukul 23.24 (lihat: Kahar Masyhur, 1985, *Membina Moral dan Akhlak*, Kalam Mulia, Jakarta, h. 71)

- Q.S An-Nisa' (4) ayat 135:

“Wahai orang-orang yang beriman! Jadilah kamu penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah, walaupun terhadap dirimu sendiri atau terhadap ibu bapak dan kaum kerabatmu. Jika dia (yang terdakwa) kaya atau pun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatan (kebaikannya). Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutarbalikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka ketahuilah Allah Mahateliti terhadap segala apa yang kamu kerjakan.”

Di dalam hukum nasional bangsa Indonesia, prinsip keadilan berkiblat pada sila ke-5 Pancasila sebagai ideologi negara, yang berbunyi: “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Adalah teori keadilan jika hasil akhirnya yaitu kemerdekaan yang bermartabat, maka untuk memenuhinya akan menimbulkan persoalan yang sangat rumit, salah satu contohnya adalah masalah pendaftaran tanah³³.

Jika dilihat dari substansi hukum, pada prinsipnya pendaftaran tanah bukan hanya sekedar kepemilikan sertifikat tanah saja. Perihal keadilan dalam pendaftaran tanah merupakan isu-isu mengemuka yang diantaranya perolehan dan pemanfaatan tanah, pemanfaatan sumber daya agraria, pemilikan, prosedur, dan lain sebagainya, yang tentunya hal itu semua memerlukan nilai-nilai keadilan ketika dijalankan³⁴.

Dalam tradisi positivisme hukum, pendaftaran tanah hanya dikorelasikan sebagai bentuk lain dari upaya memberi kepastian terhadap kepemilikan.

Padahal jika kita telaah lebih jauh, kepastian tidaklah cukup dalam

³³ Ippat.or.id, *Pendaftaran Tanah Yang Memenuhi Rasa Keadilan*, Oleh: Dr. Soegianto, S.H., M.Kn, <https://ippat.or.id/berita-7-PENDAFTARAN.TANAH.YANG.MEMENUHI..RASA.KEADILAN.html>, diakses 02 Mei 2018, pukul 00.30

³⁴ *Ibid*

memastikan bahwa Indonesia menganut konsep negara hukum. Dalam prakteknya, bahwa aspek keadilan merupakan aspek yang dominan dibutuhkan dalam proses pendaftaran tanah³⁵.

Idealnya, aspek keadilan dalam pendaftaran tanah mesti sesuai dengan makna Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3). Demikian penjabaran ayat tersebut digunakan bukan hanya dalam redaksi penguasaan negara saja, akan tetapi lebih pada keadilan yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat³⁶.

Adil menurut penulis adalah tertunaikannya hak dan kewajiban secara patut dan seimbang, misalnya:

- (1) Masyarakat yang ingin meningkatkan status hak atas tanahnya dari HGB menjadi HM, wajib melengkapi persyaratan, kemudian membayar biaya administrasi, pajak, dll sesuai ketentuan perundang-undangan. Maka apabila kewajiban akan persyaratan tersebut terpenuhi, maka itu adalah wujud keadilan.
- (2) Pegawai Kantor Pertanahan, yang merupakan abdi negara, dalam hal pemeriksaan sertifikat hak atas tanah, pemeriksaan data fisik dan data yuridis, pemeriksaan Izin Mendirikan Bangunan, jika dilakukan secara benar, maka itu adalah wujud keadilan.
- (3) Notaris / PPAT mengenai kuasa yang diberikan oleh pemberi kuasa, wajib menjalankan perannya dengan patut sesuai undang-undang dan

³⁵ *Ibid*

³⁶ *Ibid*

kode etik profesi jabatan, yang kemudian berhak mendapatkan honor atas jasa yang diberikannya. Hal ini juga merupakan wujud keadilan.

Sejatinya keadilan itu tidak dapat dilihat, hanya dapat dirasakan. Jika seseorang merasa tenang dan bahagia atas apa yang diperolehnya, maka dia telah mendapatkan keadilan. Adil adalah cukup, tidak lebih dan tidak kurang.

3. Teori Maslahat

Maslahat menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sesuatu yang mendatangkan kebaikan (keselamatan dan sebagainya); faedah, manfaat, guna³⁷. Konsep maslahat secara literal diartikan dengan kebaikan, sekaligus sebagai lawan dari kesejahteraan dan keburukan.

Maslahat sama dengan manfaat, baik dari segi lafaz maupun makna. Maslahat juga berarti manfaat atau suatu pekerjaan yang mengandung manfaat. Apabila dikatakan bahwa perdagangan itu suatu kemaslahatan dan menuntut ilmu itu suatu kemaslahatan, maka hal tersebut berarti bahwa perdagangan dan menuntut ilmu itu penyebab diperolehnya manfaat lahir-batin³⁸.

Imam al-Ghazali, mengemukakan bahwa maslahat adalah mengambil manfaat dan menolak kemudharatan dalam rangka memelihara tujuan-tujuan

³⁷ KBBI.web.id, <http://kbbi.web.id/maslahat.html>

³⁸ Hamzah K, *Revitalisasi Teori Maslahat Mulghâh Al-Tûhfî Dan Relevansinya Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Ahkam: Vol. XV, No. 1, Januari, 2015 (Lihat: Husayn Hâmid Hasan, *Nazhariyyât al-Mashlahah fî al-Fiqh al-Islâmî*, (Kairo: Dâr al-Nahdhah al-‘Arabiyyah, 1971), h.3-4)

syariat³⁹. Al-Ghazâlî menjelaskan bahwa menurut asalnya, maslahat itu berarti sesuatu yang mendatangkan manfaat atau keuntungan dan menjauhkan mudarat (kerusakan) yang pada hakikatnya adalah memelihara tujuan syariat dalam menetapkan hukum⁴⁰.

Zaki al-Din Sya'ban⁴¹, yang dimaksud dengan maslahat adalah sesuatu yang dalil ditetapkan hukum padanya akan berhasil menarik manfaat dan menolak mudarat dari makhluk dan tidak ada dalil tertentu yang menunjukkannya baik yang membenarkan maupun yang membatalkannya.

'Izz al-Din ibn 'Abd al-Salam⁴², maslahat dan mafsadat sering dimaksudkan dengan baik dan buruk, manfaat dan mudarat, bagus dan jelek, bermanfaat dan bagus sebab semua maslahat itu baik, sedangkan mafsadat itu semuanya buruk, membahayakan dan tidak baik untuk manusia.

Musthafa Syalabi, menegaskan bahwa adanya perubahan hukum adalah karena perubahan maslahat dalam masyarakat. Adanya penghapusan suatu hukum terdahulu dengan hukum yang baru, pentahapan dalam penetapan hukum, dan turunnya hukum-hukum yang selalu mengikuti peristiwa-peristiwa yang terjadi pada masa pewahyuan, semuanya

³⁹ *Ibid*, (Lihat: Abu Hamid al-Ghazali, *Al-Mustashfa fi 'Ilm al-Ushul*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Islamiyyah, 1983), Jilid II, h.28. Lihat juga Satria Efendi, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Kencana, 2005), h.148-149)

⁴⁰ *Ibid*, (Lihat: Satria Efendi, *Ushul Fiqh*, h. 286)

⁴¹ *Ibid*, (Lihat: Zaki al-Din Sya'ban, *Ushul al-Fiqh al-Islami*, (T.t.p.: Dâr al-Nahdhah al-Rabiyyah, t.t.), h. 182)

⁴² *Ibid*, (Lihat: 'Izz al-Din 'Abd al-Salam, *Qawa'id al-Ahkam fi Mashalih al-Anam*, (Kairo: Maktabah al-Kulliyat al-Azhariyyah, 1994), h.5)

merupakan dalil yang jelas menunjukkan bahwa perubahan hukum mengikuti perubahan maslahat yang ada⁴³.

At-Thufi, menyatakan bahwa perlindungan terhadap kemaslahatan manusia adalah sebagai tujuan dibalik semua aturan hukum, dibalik petunjuk Tuhan dan penciptaan manusia serta cara-cara untuk memperoleh mata pencaharian mereka⁴⁴.

Al-Buthi, bahwa maslahat ditinjau dari segi bahasa berarti segala sesuatu yang di dalamnya terkandung manfaat, kemudian dalam istilah manfaat adalah tujuan demi melindungi agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta yang mana pelaksanaannya sesuai dengan syariat⁴⁵. Al-Buthi berpendapat bahwa maslahat diakomodir sebagai dalil hukum jika memenuhi lima kriteria:⁴⁶ Dalam ruang lingkup tujuan as-syari'; Tidak bertentangan dengan al-qur'an; Tidak bertentangan dengan sunnah; Tidak bertentangan dengan qiyas; dan Tidak menyalahi maslahat yang setingkat atau maslahat yang lebih tinggi.

Prinsip-prinsip kemaslahatan tercermin dari beberapa ayat Al-Qur'an dan Al-Hadits, berikut terjemahannya.

- Q.S Al-Anfal (8) ayat 24:

“Wahai orang-orang yang beriman! Penuhilah seruan Allah dan Rasul apabila dia menyerumu kepada sesuatu yang memberi kehidupan kepadamu, dan ketahuilah bahwa sesungguhnya Allah membatasi

⁴³ Lihat: Syalabi, Muhammad Mustafa, *Ta'li' al-Ahkam*, (Beirut: Dar an-Nahdhah al-'Arabiyah, 1981), h. 307. Dikutip dari Tesis-Sinopsis: Bazro Jamhar, *Konsep Maslahat Dan Aplikasinya Dalam Penetapan Hukum Islam: Studi Pemikiran Ushûl Fiqh Sa'id Ramadhan al-Bûthi*, Pascasarjana IAIN Walisongo Semarang, 2012, h. 7.

⁴⁴ Lihat: Harun, *Pemikiran Najmuddin at-Thufi tentang Konsep Maslahah sebagai Teori Instinbath Hukum Islam*, Jurnal Ishraqi, Vol. 1, no. 1, (Januari-Juni 2009), h. 30. *Ibid*, h. 10-11

⁴⁵ Lihat: Al-Buthi, Muhammad Sa'id Ramadhan, *Dhawabith al-Maslahah fi as-Syari'ah al-Islamiyah*, (Bairut: Mu'assasah ar-Risalah, 1973), h. 23. *Ibid*, h. 12

⁴⁶ *Ibid*, h. 13-16

antara manusia dan hatinya dan sesungguhnya kepada-Nyalah kamu akan dikumpulkan.”

- Q.S. Maidah (5) ayat 90:

“Wahai orang-orang yang beriman! Sesungguhnya minuman keras, berjudi, (berkurban untuk) berhala, dan mengundi nasib dengan anak panah, adalah perbuatan keji dan termasuk perbuatan setan. Maka jauhilah (perbuatan-perbuatan) itu agar kamu beruntung”.

- Q.S.Al-Qashash (28) ayat 77

“Dan carilah pahala negeri akhirat dengan apa yang dianugerahkan Allah kepadamu, tetapi janganlah kamu lupakan bagianmu di dunia dan berbuat baiklah (kepada orang lain) sebagaimana Allah telah berbuat baik kepadamu, dan janganlah kamu berbuat kerusakan di bumi. Sungguh, Allah tidak menyukai orang yang berbuat kerusakan”.

- Dari Ibn Abbas ra, Rasulullah saw bersabda, “Tidak boleh mendatangkan mudharat dan tidak boleh saling mendatangkan mudharat”.
- Dari Anas bin Malik ra, Rasulullah saw bersabda, “Sesungguhnya apabila orang-orang kafirmengerjakan kebajikan di dunia dia diberi upah dengan amalnya itu berupa rezeki di dunia. Sedangkan, bagi orang-orang Mukmin, pahala kebaikan mereka disimpan Allah SWT untuk diakhirat kelak serta mereka diberi rezekidi dunia karena ketaatan mereka”.

G. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis sosiologis*, yaitu mengkaji bagaimana reaksi dan interaksi yang terjadi ketika diterapkannya peraturan hukum di masyarakat mengenai peningkatan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah Hak Pengelolaan (HPL) Perum Perumnas Menjadi Hak Milik (HM), karena seringkali

ekspektasi hukum berbeda dengan realita yang terjadi di masyarakat, atau dapat disebut adanya kesenjangan antara *Das Sein* (fakta/kenyataan) dan *Das Sollen* (norma/harapan).

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah *deskriptif analitis*, yaitu secara *eksplanatif* (menjelaskan) atau menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif yang terjadi di masyarakat menyangkut peranan Notaris / PPAT dalam proses peningkatan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah Hak Pengelolaan (HPL) Perum Perumnas Menjadi Hak Milik (HM). Data yang kemudian didapatkan akan disusun secara *deskriptif* kemudian dianalisis untuk mengetahui apakah wujud peranan Notaris / PPAT dalam proses peningkatan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah Hak Pengelolaan (HPL) Perum Perumnas Menjadi Hak Milik (HM) dan kendala apakah yang sering terjadi yang pada kenyataannya bertentangan dengan peraturan hukum yang diatur oleh Pemerintah.

3. Macam-Macam Data

Untuk memudahkan proses penelitian maka diperlukan sumber data yaitu tempat diperolehnya data. Sumber data digolongkan dalam data primer dan data sekunder⁴⁷.

⁴⁷ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Op. Cit.*, h. 15

a. Data Primer

Sumber data primer adalah data yang didapatkan langsung dari lokasi penelitian/masyarakat, sumber data primer disebut juga dengan data dasar atau data empiris⁴⁸.

b. Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan kepustakaan atau literatur yang mempunyai hubungan dengan objek penelitian. Di dalam penelitian hukum normatif sering digunakan sumber data yang berasal dari data kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum. Bahan hukum adalah segala sesuatu yang dapat dipakai atau diperlukan untuk tujuan menganalisis hukum yang berlaku⁴⁹. Data sekunder ini terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat atau yang membuat orang taat pada hukum seperti peraturan perundang-undangan dan putusan hakim. Bahan hukum primer yang penulis gunakan di dalam penulisan ini yakni:

- a) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata);
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);

⁴⁸ *Ibid*

⁴⁹ *Ibid*

- c) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN);
- d) Peraturan Pemerintah RI Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah;
- e) Peraturan Pemerintah RI Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
- f) Peraturan Pemerintah RI Nomor 83 Tahun 2015 tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pembangunan Perumahan Nasional;
- g) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 06 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum sekunder itu diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk kemana peneliti akan mengarah. Yang dimaksud dengan bahan

sekunder di sini adalah naskah akademis⁵⁰ berupa buku-buku karangan para ahli, jurnal, makalah, artikel, dan berita di berbagai media masa dan *online* (internet) yang berkaitan dengan peranan Notaris / PPAT dan proses peningkatan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah Hak Pengelolaan (HPL) Perum Perumnas Menjadi Hak Milik (HM).

3) Bahan Hukum Tersier

Merupakan penunjang dari bahan primer dan sekunder yang berupa Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesian (KBBI), dan ensiklopedia⁵¹.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi kepustakaan, observasi, dan wawancara.

a. Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah segala usaha yang dilakukan oleh peneliti untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik yang sedang diteliti. Informasi itu dapat diperoleh dari buku-buku ilmiah, laporan penelitian, karangan-karangan ilmiah, tesis dan disertasi, peraturan-peraturan, ketetapan-ketetapan, ensiklopedia, dan sumber-sumber tertulis baik cetak maupun *online*⁵².

⁵⁰ *Ibid*

⁵¹ *Ibid*

⁵² [april04thiem.wordpress.com, Studi Kepustakaan,](https://april04thiem.wordpress.com/2010/11/12/studi-kepustakaan/)
<https://april04thiem.wordpress.com/2010/11/12/studi-kepustakaan/>, diakses 01 Mei 2018, pukul 15.49

b. Observasi

Observasi adalah melakukan pengamatan secara langsung terhadap subjek penelitian⁵³. Observasi adalah aktivitas terhadap suatu proses atau objek dengan maksud merasakan dan kemudian memahami pengetahuan dari sebuah fenomena berdasarkan pengetahuan dan gagasan yang sudah diketahui sebelumnya, untuk mendapatkan informasi-informasi yang dibutuhkan untuk melanjutkan suatu penelitian⁵⁴.

c. Wawancara

1) Cara

Wawancara dilakukan secara bebas terpimpin dengan melakukan tanya jawab secara langsung kepada responden. Dalam wawancara bebas terpimpin, pewawancara mengombinasikan wawancara bebas dengan wawancara terpimpin, dalam pelaksanaannya pewawancara telah membawa pedoman mengenai perihal yang ditanyakan secara garis besar⁵⁵. Di sini responden memiliki ruang untuk mengekspresikan pendapatnya atas keinginan mereka, namun tetap terfokus pada tujuan penelitian yang telah dirumuskan.

2) Sampel

Sampel yang dipergunakan adalah *purposive sampling* (sampel bertujuan). *Purposive sampling* artinya bahwa sampel yang diambil ini sesuai dengan tujuan yang dipakai dalam penelitian terkait dengan

⁵³ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Op. Cit.*, h. 27

⁵⁴ Wikipedia, *Pengamatan*, <https://id.wikipedia.org/wiki/Pengamatan>, diakses 02 Mei 2018, pukul 22.58

⁵⁵ *Ibid*, *Wawancara*, diakses 01 Mei 2018, pukul 16.02

korelasi, kompetensi, dan kapabilitas yang ditujukan pada pihak-pihak yang terkait⁵⁶, seperti: Warga Perumahan Korpri Bangetayu Wetan Semarang; Notaris/PPAT di Semarang; dan Pegawai Kantor Pertanahan Kota Semarang.

5. Metode Analisis Data

Dalam penulisan ini, data yang didapatkan akan dikumpulkan dan diolah secara *deskriptif kualitatif*, yaitu berdasarkan hasil pengumpulan data yang telah diperoleh mengenai peranan Notaris / PPAT dan proses peningkatan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah Hak Pengelolaan (HPL) Perum Perumnas Menjadi Hak Milik (HM), yang kemudian disusun dan dianalisis secara sistematis, setelah itu diinterpretasikan dalam bentuk kata dan kalimat yang mudah dimengerti. Dengan teknik analisis seperti ini, diharapkan ditemukan inti gagasan serta teori yang menjadi objek permasalahan untuk dapat ditarik suatu simpulan.

H. Sistematika Penulisan

- BAB I : Pendahuluan**, berisi Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.
- BAB II : Kajian Pustaka**, berisi uraian umum yang menjelaskan mengenai pengertian Notaris / PPAT; Hak Milik; Perum Perumnas; Pandangan Islam Mengenai Peran Notaris / PPAT, Hak Milik, dan Rumah Tinggal.

⁵⁶ Dr. H. Djauhari, S.H., M.Hum, Dosen Fakultas Hukum, UNISSULA, Semarang

BAB III : Hasil Penelitian dan Pembahasan, berisi penjabaran dari hasil penelitian dan pembahasan mengenai: Peran Notaris / PPAT dalam Peningkatan Status Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah Hak Pengelolaan (HPL) Perumnas menjadi Hak Milik (HM), Kendala yang dihadapi oleh Notaris / PPAT dalam hal peningkatan status HGB menjadi HM, serta upaya mengatasinya.

BAB IV : Penutup, berisi Simpulan yang diambil dari hasil penelitian tesis ini serta Saran yang membangun.

I. Jadwal Penelitian

Adapun perincian jadwal rencana pelaksanaan penelitian tersebut adalah sebagai berikut :

NO.	BENTUK KEGIATAN	JANGKA WAKTU PENELITIAN TESIS																			
		April-18				Mei-18				Juni-18				Juli-18				Agustus-18			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1.	Persiapan																				
2.	Penyusunan Proposal																				
3.	Ujian Proposal																				
4.	Pengumpulan & Analisa Data/ Informasi																				
5.	Penyusunan Laporan/Tesis																				
6.	Ujian Tesis																				