

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, dan tanah sebagai *capital asset* yaitu sebagai faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan obyek spekulasi.<sup>1</sup>

Bertambahnya zaman mendorong manusia melakukan pemanfaatan secara terus-menerus pada sumber daya alam ini sendiri, dimana tanah menjadi aset yang berharga. Pemanfaatan tanah dalam usaha pembangunan yang dilakukan antara lain berupa bidang-bidang pertanian, industri modern, perumahan, fasilitas umum, dan lain-lain. Di negara-negara yang sedang berkembang, pembangunan terjadi di segala sektor baik di sektor perkotaan maupun pedesaan. Tanah di sektor pedesaan berkembang menjadi lahan pertanian, sedangkan di perkotaan tanah mempunyai peranan sebagai lokasi usaha, kompleks perumahan, dan masih banyak lagi manfaat pembangunan lainnya.

Konsepsi tanah menurut Undang-undang No. 5 tahun 1960 atau dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pasal 4 adalah

---

<sup>1</sup> Achmad Robbie, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang, Bayumedia, h. 1

permukaan bumi yang kewenangan penggunaannya meliputi tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya. Dalam pengertian ini tanah meliputi tanah yang sudah ada sesuatu hak yang ada di atasnya maupun yang dilekati sesuatu hak menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>2</sup> Sedangkan menurut Budi Harsono memberi batasan tentang pengertian tanah berdasarkan apa yang dimaksud dalam pasal 4 Undang-undang No. 5 tahun 1960, bahwa dalam hukum tanah, kata tanah dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-undang No. 5 tahun 1960 sebagaimana dalam pasal 4 bahwa hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah.<sup>3</sup>

Dengan demikian tanah dalam pengertian yuridis dapat diartikan sebagai permukaan bumi. Menurut pendapat Jhon Salindeho mengemukakan bahwa tanah adalah suatu benda bernilai ekonomis menurut pandangan bangsa Indonesia, ia pula yang sering memberi getaran di dalam kedamaian dan sering pula menimbulkan guncangan dalam masyarakat, lalu ia juga yang sering menimbulkan sendatan dalam pelaksanaan pembangunan. Berdasarkan pengertian tanah yang dikemukakan di atas dapat memberi pemahaman bahwa tanah mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi sehingga menjadi kewajiban setiap orang untuk memelihara dan mempertahankan eksistensi sebagai benda yang bernilai ekonomis karena tanah selain itu bermanfaat pula bagi pelaksanaan pembangunan namun tanah

---

<sup>2</sup> Anonim, 2007, *Petunjuk teknis Direktorat Survey dan Potensi Tanah*, Deputi Survey, Pengukuran dan Pemetaan BPN RI, Jakarta, h. 6

<sup>3</sup> Boedi, Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UU Pokok Agraria*. Djambatan Boedi, Jakarta, h. 18

juga sering menimbulkan berbagai macam persoalan bagi manusia sehingga dalam penggunaannya perlu dikendalikan dengan sebaik-baiknya agar tidak menimbulkan masalah dalam kehidupan masyarakat.<sup>4</sup>

Hukum agraria nasional yang telah berhasil diwujudkan oleh Undang-undang No. 5 tahun 1960, menurut ketentuannya didasarkan pada hukum adat, yang berarti hukum adat menduduki posisi yang sentral di dalam sistem hukum agraria nasional. Kewenangan negara dalam bidang pertanahan merupakan pelimpahan tugas bangsa dimana prinsip hak menguasai negara di dalam peraturan perundangan negara Republik Indonesia untuk pertama kali ditetapkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Di dalam bidang agraria kemudian dikembangkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960. Pasal 2 ayat (1) UUPA dengan jelas menyatakan bahwa atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1 UUPA : bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Dasar dari hak menguasai negara pada hakikatnya adalah tujuan yang hendak dicapai oleh bangsa dan negara seperti yang ditetapkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini diperjelas oleh Pasal 2 ayat (3) Undang-undang No. 5 tahun 1960 yang menyatakan bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat

---

<sup>4</sup> John Salindeho, 1993, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, h.23

dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Wewenang yang dipunyai oleh negara yang berpangkal pada hak menguasai dari negara, dijelaskan oleh pasal 2 ayat (2) Undang-undang No. 5 tahun 1960, memberikan wewenang kepada negara untuk :

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Selain yang dikemukakan di atas, hak menguasai tanah dari negara memberikan pula wewenang kepada negara untuk :<sup>5</sup>

- 1) Konstatasi hak yang telah ada sebelum ditetapkan atau diundangkannya UUPA, baik hak-hak yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum berdasarkan kepada ketentuan KUH Perdata maupun berdasarkan ketentuan hukum adat. Hal tersebut dilakukan melalui lembaga konversi yang ditetapkan oleh UUPA dengan ketentuan-ketentuan pelaksanaannya.
- 2) Memberikan hak-hak baru yang ditetapkan dalam UUPA. Hal tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-undang No. 5

---

<sup>5</sup> Ramli Zein, *Op. Cit*, h. 45.

tahun 1960 yang menyatakan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya bermacam-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.

- 3) Mengesahkan suatu perjanjian yang dibuat antara seseorang pemegang hak milik dengan orang lain untuk menimbulkan suatu hak lain di atasnya, pemindahan hak-hak atas tanah serta pembebasannya.

Hak menguasai dari negara meliputi semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan. Tanah yang belum dihaki disebut tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah negara, sedangkan tanah yang sudah dipunyai dengan hak-hak atas tanah disebut tanah yang dikuasai negara secara tidak langsung atau biasa disebut dengan tanah hak.

Hak atas tanah yang bersifat tetap menurut Undang-undang No. 5 tahun 1960, diatur dalam Pasal 16 yaitu :<sup>6</sup>) Hak atas tanah yang bersifat tetap, meliputi Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Pakai (HP), Hak Sewa dan Hak Guna Bangunan. Hak guna bangunan mempunyai jangka waktu terbatas sebaiknya ditingkatkan menjadi hak milik agar mempunyai kepastian hukum bagi pemegang haknya. Peningkatan HGB menjadi hak milik tetap harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan dimana objek tersebut berada.

---

<sup>6</sup> *Ibid*, h.16

Kepadatan penduduk yang dikarenakan pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi di negara Indonesia menyebabkan begitu banyak orang tidak mempunyai rumah. Sedangkan seperti yang kita ketahui rumah mempunyai begitu banyak fungsi antara lain : untuk melindungi dari panas dan hujan, untuk tempat tinggal, untuk beristirahat, untuk berkumpul dengan seluruh anggota keluarga. Tetapi masih banyak orang-orang yang belum dapat mempunyai rumah sendiri.

Jumlah penduduk Kota Pekalongan pada tahun 2016 berdasarkan proyeksi BPS Kota Pekalongan sebanyak 299.222 jiwa, terdiri dari 149.623 jiwa laki-laki dan 149.599 jiwa perempuan. Terlihat bahwa penduduk laki-laki lebih banyak daripada perempuan, dengan angka sex ratio sebesar 100,03 yang berarti bahwa setiap 100 penduduk perempuan terdapat 100,016 penduduk laki-laki. Secara geografis, wilayah Kota Pekalongan terletak antara 60 50' 42" - 60 55' 44" Lintang Selatan dan 1090 37' 55" - 1090 42' 19" Bujur Timur. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) menetapkan Kota Pekalongan sebagai Pusat Kegiatan Wilayah (PKW). Sebagai PKW maka diharapkan Kota Pekalongan dapat berperan menjadi pusat pengembangan bagi wilayah di sekitarnya, yang meliputi Kabupaten Pekalongan dan Kabupaten Batang. Luas wilayah Kota Pekalongan adalah 4.525 Ha atau 45,25 km<sup>2</sup>. Jarak terjauh dari wilayah Utara ke wilayah Selatan ± 9 Km dan dari wilayah Barat ke wilayah Timur ± 7 Km. Kota Pekalongan terdiri dari 4 kecamatan dan pada mulanya 47 kelurahan menjadi 27 kelurahan. Sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2013

tentang Penggabungan Kelurahan di Lingkungan Pemerintah Kota Pekalongan, secara administratif Kota Pekalongan terbagi menjadi 4 kecamatan dan 27 kelurahan (diberlakukan per 1 Januari 2015). Penggabungan kelurahan tersebut ditujukan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien, melaksanakan fungsi pemerintahan secara efisien serta meningkatkan pemberdayaan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.<sup>7</sup>

Faktordiatas menyebabkan semakin meningkatnya kebutuhan perumahan dan pemukiman. Perumahan dan pemukiman merupakan kebutuhan dasar manusia dan mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa perlu dibina dan dikembangkan demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan dan penghidupan masyarakat. Perumahan dan pemukiman tidak dapat dilihat sebagai sarana kebutuhan hidup semata-mata, tetapi lebih dari itu merupakan proses bermukim manusia dalam menciptakan ruang kehidupan untuk memasyarakatkan dirinya dan menampakkan jati diri. Untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam pembangunan dan pemilikan, setiap pembangunan rumah hanya dapat dilakukan diatas tanah yang dimiliki berdasarkan hak-hak atas tanah sesuai dengan peraturan purundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>7</sup><https://pekalongankota.go.id>, diakses 1 Februari 2019, pukul 10.00 WIB

Rumah beserta tanah merupakan kebutuhan yang mendasar bagi manusia memerlukan kepastian hukum sehingga harus dilakukan pendaftaran tanah untuk memperoleh jaminan atas tanah, sedang status tanah yang didaftarkan selain Hak Milik, terdapat hak lain yang lebih rendah seperti HGB, HP, HGU. Dengan hak yang lebih rendah oleh masyarakat dirasa kurang memadai karena jangka waktunya terbatas dan perlu ada biaya lagi untuk memperpanjang haknya dan kedudukan hukumnya kurang kuat bila dibandingkan dengan Hak Milik (HM). Oleh karena itu pemegang hak yang statusnya lebih rendah dari hak milik dapat meningkatkan statusnya menjadi hak milik agar tanah dan rumah yang dimiliki dan ditempatinya menjadi status hak milik yang kedudukan hukumnya paling kuat dan aman dibanding hak-hak atas tanah yang lain.

Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal, pada Pasal 4 ayat (2) terdapat ketentuan mengenai pembatasan tanah disebutkan bahwa permohonan hak milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dibatasi untuk tanah seluas maksimum 2.000 m<sup>2</sup> (dua ribu meter persegi), selanjutnya pada Pasal 4 ayat (3) terdapat ketentuan mengenai pengurusan permohonan hak milik harus dilampirkan pernyataan dari pemohon hak bahwa dengan perolehan hak milik yang dimohon itu yang bersangkutan akan mempunyai hak milik atas tanah untuk

rumah tinggal tidak melebihi 5 (lima) bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih dari 5.000 m<sup>2</sup> (lima ribu meter persegi).<sup>8</sup>

Dikeluarkannya Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal, pada Pasal 4 ayat (2) terdapat ketentuan mengenai pembatasan tanah disebutkan bahwa permohonan hak milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dibatasi untuk tanah seluas maksimum 2.000 m<sup>2</sup> (dua ribu meter persegi), selanjutnya pada Pasal 4 ayat (3) terdapat ketentuan mengenai pengurusan permohonan hak milik harus dilampirkan pernyataan dari pemohon hak bahwa dengan perolehan hak milik yang dimohon itu yang bersangkutan akan mempunyai hak milik atas tanah untuk rumah tinggal tidak melebihi 5 (lima) bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih dari 5.000 m<sup>2</sup> (lima ribu meter persegi).

Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal pada dasarnya adalah pengaturan untuk pemberian hak milik atas tanah bekas Hak Guna Bangunan yang luasnya adalah tidak lebih dari 600 m<sup>2</sup> (enam ratus meter persegi), namun disitu juga terdapat pengaturan mengenai pembatasan maksimum kepemilikan tanah hak milik yang boleh dimiliki oleh satu keluarga bati yaitu tidak lebih dari 5 (lima) bidang yang jumlah luas seluruhnya 5.000 m<sup>2</sup> (lima ribu meter persegi) dan apabila yang bersangkutan akan mengajukan lagi hak atas tanah untuk bidang keenam, maka Badan Pertanahan Nasional tidak memberikan lagi hak

---

<sup>8</sup>Agusta Rizani, *Op. cit*, h 12.

milik kepadanya melainkan akan diberikan Hak Guna Bangunan atau hak-hak atas tanah lainnya.<sup>9</sup>

Sejak tahun 1961, berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 tahun 1961, Notaris tidak lagi berhak membuat perjanjian pemindahan hak atas tanah. Wewenang itu selanjutnya diberikan kepada PPAT yang khusus diangkat oleh dahulu Menteri Agraria, sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional (yang selanjutnya disingkat dengan BPN), dan para camat yang juga diberikan wewenang sebagai PPAT. Para Notaris pada umumnya juga merangkap sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah. PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) hanya mempunyai wewenang membuat akta mengenai hak atas tanah yang berada dalam lingkup kerjanya.

Istilah akta dalam bahasa Belanda disebut *acte* atau *akta*. Dalam bahasa Inggris disebut *act* atau *deed*. Menurut pendapat umum, hal ini mempunyai dua arti yaitu:

1. Perbuatan (*handling*) atau perbuatan hukum (*rechtshandeling*).
2. Suatu tulisan yang dibentuk untuk dipakai atau untuk digunakan sebagai perbuatan hukum tertentu berupa tulisan yang ditunjukkan kepada pembuktian tertentu.

Jelaslah disini akta adalah suatu tulisan dari perbuatan hukum yang digunakan sebagai alat bukti di kemudian hari.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>*Ibid*, h.13

<sup>10</sup>Achmad Sulchan, 2017, *Akta Notaris Menggunakan Media Elektronik*, SINT Publishing, Semarang, h. 50

Di Pekalongan, banyak warga yang memiliki dengan status Hak Guna Bangunan. Dikarenakan HGU hanya mempunyai waktu yang terbatas, maka untuk mencegah terjadinya konflik dimasa mendatang, mengingat jumlah penduduk Pekalongan terus meningkat, maka sebaiknya HGU untuk rumah tinggal tersebut ditingkatkan menjadi hak milik agar mempunyai kepastian hukum bagi pemegang haknya. Peningkatan HGB menjadi Hak Milik tetap harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan dimana objek tersebut berada. Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga yang mengeluarkan sertifikat hak atas tanah, berwenang pula untuk membatalkan sertifikat hak atas tanah berdasarkan pada asas *contrarius actus*. Badan Pertanahan Nasional merupakan representasi Negara dalam hal pencabutan hak atas tanah terhadap hak perseorangan atau lembaga.<sup>11</sup>

Sehubungan dengan latar belakang di atas maka mendorong penulis untuk melakukan penelitian serta menuangkan dalam bentuk tesis yang berjudul **“Pelaksanaan Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal Di Kantor Pertanahan Kota Pekalongan”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas dan untuk lebih terfokus dalam membahas tulisan ini, sehingga mampu menguraikan pembahasan dengan tepat, maka disusun beberapa permasalahan. Adapun rumusan masalah dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

---

<sup>11</sup> Mudakir Iskandar Syah, 2014, *Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum: Upaya Hukum Masyarakat yang Terkena Pembebasan Dan Pencabutan Hak*, Penerbit Permata Aksara, Jakarta, h. 3

1. Bagaimana pelaksanaan peningkatan status Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik untuk rumah tinggal di Kantor Pertanahan Kota Pekalongan?
2. Bagaimana hambatan dan solusi dalam pelaksanaan peningkatan status Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik untuk rumah tinggal di Kantor Pertanahan Kota Pekalongan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Setelah mengetahui rumusan masalah tersebut, maka yang menjadi tujuan dari penelitian tesis ini adalah :

1. Mengetahui dan menganalisis pelaksanaan peningkatan status Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik untuk rumah tinggal di Kantor Pertanahan Kota Pekalongan.
2. Mengetahui dan menganalisis hambatan dan solusidalam pelaksanaan peningkatan status Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik untuk rumah tinggal di Kantor Pertanahan Kota Pekalongan.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Untuk dapat mengembangkan kemampuan berfikir penulis sehingga dapat mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu hukum yang telah diperoleh selama menjalani masa perkuliahan.

- b. Untuk memberikan jawaban atas rumusan masalah yang akan penulis diteliti.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan hasil penulisan hukum ini dapat mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang ilmu Hukum Agraria dalam hal Pelaksanaan peningkatan status Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik untuk Rumah Tinggal.
- b. Diharapkan hasil penulisan hukum ini dapat dijadikan referensi dan manfaat bagi masyarakat khususnya kepada Notaris dan PPAT dalam melakukan perbuatan hukum dibidang pertanahan.
- c. Diharapkan hasil penulisan hukum ini dapat dijadikan referensi penulisan hukum atau penelitian selanjutnya.
- d. Terakhir diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat untuk memperoleh informasi dan pengetahuan hukum tentang pelaksanaan peningkatan status Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik untuk Rumah Tinggal.

## **E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori**

### **1. Kerangka Konseptual**

- a. Pengertian Tanah

Konsepsi tanah menurut pasal 4 Undang-undang No. 5 tahun 1960 adalah permukaan bumi yang kewenangan penggunaannya meliputi tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya. Dalam

pengertian ini tanah meliputi tanah yang sudah ada sesuatu hak yang ada di atasnya maupun yang dilekati sesuatu hak menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>12</sup>

Sedangkan menurut Budi Harson memberi batasan tentang pengertian tanah berdasarkan apa yang dimaksud dalam pasal 4 Undang-undang No. 5 tahun 1960, bahwa dalam hukum tanah, kata tanah dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA sebagaimana dalam pasal 4 bahwa hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah.<sup>13</sup>

Dengan demikian tanah dalam pengertian yuridis dapat diartikan sebagai permukaan bumi. Menurut pendapat Jhon Salindeho mengemukakan bahwa tanah adalah suatu benda bernilai ekonomis menurut pandangan bangsa Indonesia, ia pula yang sering memberi getaran di dalam kedamaian dan sering pula menimbulkan guncangan dalam masyarakat, lalu ia juga yang sering menimbulkan sendatan dalam pelaksanaan pembangunan. Berdasarkan pengertian tanah yang dikemukakan di atas dapat memberi pemahaman bahwa tanah mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi sehingga menjadi kewajiban setiap orang untuk memelihara dan mempertahankan eksistensi sebagai benda yang bernilai ekonomis

---

<sup>12</sup> Anonim, 2007, *Petunjuk teknis Direktorat Survey dan Potensi Tanah*, Deputi Survey, Pengukuran dan Pemetaan BPN RI, Jakarta, h. 6

<sup>13</sup> Boedi, Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UU Pokok Agraria*. Djambatan Boedi, Jakarta, h. 18

karena tanah selain itu bermanfaat pula bagi pelaksanaan pembangunan namun tanah juga sering menimbulkan berbagai macam persoalan bagi manusia sehingga dalam penggunaannya perlu dikendalikan dengan sebaik-baiknya agar tidak menimbulkan masalah dalam kehidupan masyarakat.<sup>14</sup>

b. Hak Penguasaan Atas Tanah

Hak atas tanah pada dasarnya dapat dimiliki oleh semua orang, yang membedakannya adalah jenis hak atas tanah yang boleh dimilikinya. Pemilikan itu tergantung pada subyek hak, apakah orang WNI atau WNA, atau Badan Hukum.<sup>15</sup>

Dalam hukum tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai hak penguasaan atas tanah. Undang-Undang Pokok Agraria mengatur sekaligus menetapkan hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional, yaitu :<sup>16</sup>

- 1) Hak Bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1 sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi beraspek perdata dan publik.
- 2) Hak menguasai dari negara yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik.
- 3) Hak ulayat masyarakat hukum adat yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik.

---

<sup>14</sup> John Salindeho, 1993, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, h.23

<sup>15</sup> H. Salim HS, H. Abdulah, dan Wiwiek Wahyuningsih, 2014, *Perancangan Kontrak dan Memorandum of Understanding (MoU)*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 64

<sup>16</sup> *Ibid*, h. 24

4) Hak-hak perorangan dan individual, semuanya beraspek perdata terdiri dari :

a) Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung atau tidak langsung bersumber pada hak bangsa yang disebut dalam Pasal 16 dan Pasal 53.

b) Wakaf yaitu hak milik yang sudah diwakafkan, dalam Pasal 49.

c) Hak jaminan atas tanah yang disebut hak tanggungan, dalam Pasal; 25, 33, 39 dan 51.

Undang-undang No. 5 tahun 1960 mengatur dan sekaligus ditetapkan mengenai jejang atau urutan hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional antara lain yaitu :

- 1) Hak Bangsa Indonesia.
- 2) Hak Menguasai dari Negara.
- 3) Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
- 4) Hak-hak Perorangan/Individu.

Biarpun bermacam-macam, tetapi semua hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk *berbuat sesuatu* mengenai tanah yang dihaki. “*Sesuatu*” yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah

yang diatur dalam Hukum Tanah.<sup>17</sup>

Berdasarkan bunyi Pasal tersebut, maka negara menentukan hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-undang No. 5 tahun 1960, yaitu:

- 1) Hak Milik.
- 2) Hak Guna Usaha.
- 3) Hak Guna Bangunan.
- 4) Hak Pakai.
- 5) Hak Sewa.
- 6) Hak Membuka Tanah.
- 7) Hak Memungut Hasil Hutan.
- 8) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebut dalam Pasal 53.<sup>18</sup>

c. Hak Milik

Hak Milik adalah hak turun menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atau badan hukum atas tanah dengan mengingat fungsi sosial. Berdasarkan penjelasan pasal 20 Undang-undang No. 5 tahun 1960, disebutkan bahwa sifat-sifat dari Hak Milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya.

Hak Milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh yang

---

<sup>17</sup> *Ibid*, h. 24

<sup>18</sup> *Ibid*, h. 16

dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak tersebut merupakan hak mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak *eigendom* seperti yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerdara. Sifat demikian bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak.

Kata-kata “terkuat dan terpenuh” mempunyai maksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lainnya yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki, hak miliklah yang terkuat dan terpenuh.

Dengan demikian maka pengertian terkuat seperti yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerdara berlainan dengan yang dirumuskan dalam pasal 20 Undang-undang No. 5 tahun 1960, karena dalam UUPA disebutkan bahwa segala hak atas tanah mempunyai fungsi sosial dan hal ini berbeda dengan pengertian hak *eigendom* yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerdara.

d. Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu tertentu. Jangka waktu untuk HGB adalah 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 20 tahun atas permintaan pemegang haknya dengan mengingat keadaan keperluan dan keadaan bangunannya.

e. Ketentuan Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik untuk Rumah Tinggal

Dengan belum adanya pembatasan pemilikan tanah non pertanian untuk rumah tinggal di daerah perkotaan serta diiringi dengan padatnya jumlah penduduk terutama pada kota-kota besar di Indonesia, maka dapat menimbulkan terjadinya kesenjangan sosial. Selanjutnya Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal, pada Pasal 4 ayat (2) terdapat ketentuan mengenai pembatasan tanah disebutkan bahwa permohonan hak milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dibatasi untuk tanah seluas maksimum 2.000 m<sup>2</sup>( dua ribu meter persegi).

Selanjutnya pada Pasal 4 ayat (3) terdapat ketentuan mengenai pengurusan permohonan hak milik harus dilampirkan pernyataan dari pemohon hak bahwa dengan perolehan hak milik yang dimohon itu yang bersangkutan akan mempunyai hak milik atas tanah untuk rumah tinggal tidak melebihi 5 (lima) bidang yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih dari 5.000 m<sup>2</sup> (lima ribu meter persegi).

Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah tinggal pada dasarnya adalah pengaturan untuk pemberian hak milik atas tanah bekas Hak Guna Bangunan yang luasnya adalah tidak lebih dari 600 m<sup>2</sup> (enam ratus meter persegi), namun disitu juga terdapat pengaturan mengenai

pembatasan maksimum kepemilikan tanah hak milik yang boleh dimiliki oleh satu keluarga yaitu tidak lebih dari 5 (lima) bidang yang jumlah luas seluruhnya 5.000 m<sup>2</sup> (lima ribu meter persegi) dan apabila yang bersangkutan akan mengajukan lagi hak atas tanah untuk bidang keenam maka Badan Pertanahan Nasional tidak memberikan lagi hak milik kepadanya melainkan akan diberikan Hak Guna Bangunan atau hak-hak atas tanah lainnya. Mengenai sanksi mengenai pelanggaran batas kepemilikan non pertanian sendiri belum diatur dalam Keputusan KBPN No. 6 Tahun 1998.

## 2. Kerangka Teori

Menurut Snelbecker dikutip dalam Lexy J. Meleong mendefinisikan teori sebagai perangkat proposisi yang terintegrasi secara sintaksis yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis satu dengan lainnya dengan tata dasar yang dapat diamati dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati.<sup>19</sup> Fungsi teori adalah untuk memberikan arahan/petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati.<sup>20</sup> Teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya. Dalam penulisan tesis ini penulis mempergunakan kerangka Teori :

---

<sup>19</sup> Lexy J. Meleong, 1993, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, h.34

<sup>20</sup> *Ibid*, h. 35.

a. Teori Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum sudah umum bilamana kepastian sudah menjadi bagian dari suatu hukum, hal ini lebih diutamakan untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan jati diri serta maknanya, karena tidak lagi dapat digunakan sebagai pedoman perilaku setiap orang. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Lon Fuller dalam bukunya *the Morality of Law*<sup>21</sup> mengajukan 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu.
- 2) Peraturan tersebut diumumkan kepada publik.
- 3) Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem.
- 4) Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum.

---

<sup>21</sup> Fuller, Lon L, 1964, *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven

- 5) Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan.
- 6) Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan.
- 7) Tidak boleh sering diubah-ubah.
- 8) Harus ada kesesuaian antaraperaturan danpelaksanaan sehari-hari.

Pendapat Lon Fuller diatas dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi, perilaku, dan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan.

b. Teori Kesejahteraan

Kesejahteraan sosial merupakan suatu keadaan terpenuhinya kebutuhan hidup yang layak bagi masyarakat, sehingga mampu mengembangkan diri dan dapat melaksanakan fungsi sosialnya yang dapat dilakukan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial (UU No 11 Tahun 2009 pasal 1 dan 2).

Kesejahteraan merupakan suatu hal yang bersifat subjektif, sehingga setiap keluarga atau individu di dalamnya yang memiliki pedoman, tujuan, dan cara hidup yang berbeda akan memberikan nilai yang berbeda tentang faktor-faktor yang menentukan tingkat kesejahteraan. Kesejahteraan menurut Badan Pusat Statistik

adalah suatu kondisi dimana seluruh kebutuhan jasmani dan rohani dari rumah tangga tersebut dapat dipenuhi sesuai dengan tingkat hidup.

Status kesejahteraan dapat diukur berdasarkan proporsi pengeluaran rumah tangga. Rumah tangga dapat dikategorikan sejahtera apabila proporsi pengeluaran untuk kebutuhan pokok sebanding atau lebih rendah dari proporsi pengeluaran untuk kebutuhan bukan pokok. Sebaliknya rumah tangga dengan proporsi pengeluaran untuk kebutuhan pokok lebih besar dibandingkan dengan pengeluaran untuk kebutuhan bukan pokok, dapat dikategorikan sebagai rumah tangga dengan status kesejahteraan yang masih rendah.

Kesejahteraan adalah sebuah tata kehidupan dan penghidupan sosial, material, maupun spiritual yang diikuti dengan rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman diri, rumah tangga serta masyarakat lahir dan batin yang memungkinkan setiap warga negara dapat melakukan usaha pemenuhan kebutuhan jasmani, rohani dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri sendiri, rumah tangga, serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Rambe, A., 2004. Alokasi Pengeluaran Rumah Tangga dan Tingkat Kesejahteraan (Kasus di Kecamatan Medan Kota, Sumatera Utara), Tesis, Sekolah Pascasarjana IPB, Bogor

### c. Teori Keadilan

Istilah keadilan (*justitia*) berasal dari kata “adil” yang berarti tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, sepatutnya, tidak sewenang-wenang.<sup>23</sup>

Dari beberapa definisi dapat dipahami bahwa pengertian keadilan adalah semua hal yang berkenan dengan sikap dan tindakan dalam hubungan antar manusia, keadilan berisi sebuah tuntutan agar orang memperlakukan sesamanya sesuai dengan hak dan kewajibannya, perlakuan tersebut tidak pandang bulu atau pilih kasih, melainkan semua orang diperlakukan sama sesuai dengan hak dan kewajibannya. Keadilan dalam pandangan beberapa tokoh, yaitu:

#### 1) Aristoteles

Keadilan diuraikan secara mendasar oleh Aristoteles dalam Buku ke-5 buku *Nicomachean Ethics*. Untuk mengetahui tentang keadilan dan ketidakadilan harus dibahas tiga hal utama yaitu tindakan apa yang terkait dengan istilah tersebut, apa arti keadilan, dan diantara dua titik ekstrim apakah keadilan itu terletak.

Secara umum dikatakan bahwa orang yang tidak adil adalah orang yang tidak patuh terhadap hukum (*unlawful*,

---

<sup>23</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2001, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, h. 517.

*lawless*) dan orang yang tidak fair (*unfair*), maka orang yang adil adalah orang yang patuh terhadap hukum (*law-abiding*) dan fair. Karena tindakan memenuhi/mematuhi hukum adalah adil, maka semua tindakan pembuatan hukum oleh legislatif sesuai dengan aturan yang ada adalah adil. Tujuan pembuatan hukum adalah untuk mencapai kemajuan kebahagiaan masyarakat. Maka, semua tindakan yang cenderung untuk memproduksi dan mempertahankan kebahagiaan masyarakat adalah adil.

Dengan demikian keadilan bisa disamakan dengan nilai-nilai dasar sosial. Keadilan yang lengkap bukan hanya mencapai kebahagiaan untuk diri sendiri, tetapi juga kebahagiaan orang lain. Keadilan yang dimaknai sebagai tindakan pemenuhan kebahagiaan diri sendiri dan orang lain, adalah keadilan sebagai sebuah nilai-nilai. Keadilan dan tata nilai dalam hal ini adalah sama tetapi memiliki esensi yang berbeda. Sebagai hubungan seseorang dengan orang lain adalah keadilan, namun sebagai suatu sikap khusus tanpa kualifikasi adalah nilai. Ketidakadilan dalam hubungan sosial terkait erat dengan keserakahan sebagai ciri utama tindakan yang tidak fair.

Keadilan sebagai bagian dari nilai sosial memiliki makna yang amat luas, bahkan pada suatu titik bisa

bertentangan dengan hukum sebagai salah satu tata nilai sosial. Suatu kejahatan yang dilakukan adalah suatu kesalahan. Namun apabila hal tersebut bukan merupakan keserakahan tidak bisa disebut menimbulkan ketidakadilan. Sebaliknya suatu tindakan yang bukan merupakan kejahatan dapat menimbulkan ketidakadilan.

## 2) Jhon Rawls

Lain halnya dengan Aristoteles, John Rawls, atau nama lengkapnya John Borden Rawls, dilahirkan pada tahun 1921 dari sebuah keluarga kaya di Baltimore, Maryland.<sup>24</sup> Ia adalah putra kedua dari lima bersaudara. Ayahnya, William Lee Rawls adalah seorang ahli hukum perpajakan yang sukses dan sekaligus ahli dalam bidang konstitusi. Ibunya, Anna Abell Stump, berasal dari sebuah keluarga Jerman yang terhormat. Perempuan pendukung gerakan feminisme ini pernah menjabat sebagai presiden dari *League of Women Voters* di daerah Kediannya. Karena latar belakang ini, oleh sebagian orang yang dekat dengannya, Rawls disebut sebagai orang yang memiliki “darah biru”. Hal ini membuatnya memiliki *sense of noblege*. John Rawls yang hidup pada awal abad 21 lebih menekankan pada keadilan

---

<sup>24</sup> Damanhuri Fattah, Teori Keadilan Menurut John Rawls, Jurnal TAPIS, Vol.9 No.2 Juli-Desember 2013, h. 31.

sosial.<sup>25</sup> Hal ini terkait dengan munculnya pertentangan antara kepentingan individu dan kepentingan negara pada saat itu. Rawls melihat kepentingan utama keadilan adalah (1) jaminan stabilitas hidup manusia, dan (2) keseimbangan antara kehidupan pribadi dan kehidupan bersama.<sup>26</sup>

Rawls mempercayai bahwa struktur masyarakat ideal yang adil adalah struktur dasar masyarakat yang asli dimana hak-hak dasar, kebebasan, kekuasaan, kewibawaan, kesempatan, pendapatan, dan kesejahteraan terpenuhi. Kategori struktur masyarakat ideal ini digunakan untuk:

- 1) Menilai apakah institusi-institusi sosial yang ada telah adil atau tidak
- 2) Melakukan koreksi atas ketidakadilan sosial.

Rawls berpendapat bahwa yang menyebabkan ketidakadilan adalah situasi sosial sehingga perlu diperiksa kembali mana prinsip-prinsip keadilan yang dapat digunakan untuk membentuk situasi masyarakat yang baik. Koreksi atas ketidakadilan dilakukan dengan cara mengembalikan (*call for redress*) masyarakat pada posisi asli (*people on original position*). Dalam posisi

---

<sup>25</sup>*Ibid*, h. 31

<sup>26</sup>*Ibid*, h. 32

dasar inilah kemudian dibuat persetujuan asli antar  
(*original agreement*) anggota masyarakat secara sederajat.<sup>27</sup>

Ajaran Islam menurut Quthb<sup>28</sup> mengatur bentuk hubungan Tuhan dengan makhluk-Nya, hubungan antara sesama makhluk, dengan alam semesta dan kehidupan, hubungan manusia dengan dirinya, antara individu dengan masyarakat, antara individu dengan negara, antara seluruh umat manusia, antara generasi yang satu dengan generasi yang lain, semuanya dikembalikan kepada konsep menyeluruh yang terpadu, dan inilah yang disebut sebagai filsafat Islam.

Islam memerintahkan kepada setiap manusia untuk berbuat adil atau menegakkan keadilan pada setiap tindakan dan perbuatan yang dilakukan, sebagaimana firman Allah SWT:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾

Ina Allaha ya”murukum ang tuadul

Artinya:

“Sesungguhnya Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apa bila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberikan pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar dan Maha Melihat” (Qs. An-Nisa:58)<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibid*, h. 33.

<sup>28</sup> Sayyid Quthb, 1999, *Keadilan Sosial dalam Islam*, Pustaka Setia, Bandung, h. 25.

<sup>29</sup> Al-Quran Surat An-Nisa ayat 58, Yayasan Penyelenggara Penerjemah dan Penafsir Al-Qur’an, *Al-Qur’an dan Terjemahnya*, 2012, Kementerian Agama RI, Jakarta, h. 88.

Konsepsi keadilan Islam mempunyai arti yang lebih dalam daripada apa yang disebut dengan keadilan distributif dan akhirnya Aristoteles, keadilan formal hukum Romawi atau konsepsi hukum yang dibuat manusia lainnya. Ia merasuk ke sanubari yang paling dalam dan manusia, karena setiap orang harus berbuat atas nama Tuhan sebagai tempat bermuaranya segala hal termasuk motivasi dan tindakan.

Penyelenggaraan keadilan dalam Islam bersumber pada al-Qur'an serta kedaulatan rakyat atau komunitas muslim yakni umat. Makna yang terkandung pada konsepsi keadilan Islam ialah menempatkan sesuatu pada tempatnya, membebaskan sesuatu sesuai daya pikul seseorang, memberikan sesuatu yang memang menjadi haknya dengan kadar yang seimbang. Prinsip pokok keadilan digambarkan oleh Madjid Khadduri<sup>30</sup> dengan mengelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu aspek substantif dan prosedural yang masing-masing meliputi satu aspek dan keadilan yang berbeda. Aspek substantif berupa elemenelemen keadilan dalam substansi syariat (keadilan substantif), sedangkan aspek prosedural berupa elemen-elemen keadilan dalam hukum prosedural yang dilaksanakan (keadilan prosedural). Manakala kaidah-kaidah prosedural diabaikan atau

---

<sup>30</sup> Madjid Khadduri, 1999, *Teologi Keadilan (Perspektif Islam)*, Risalah Gusti, Surabaya, h.119.

diaplikasikan secara tidak tepat, maka ketidakadilan prosedural muncul. Adapun keadilan substantif merupakan aspek internal dan suatu hukum di mana semua perbuatan yang wajib pasti adil (karena firman Tuhan) dan yang haram pasti tidak adil (karena wahyu tidak mungkin membebani orang-orang yang beriman suatu kezaliman).

## **F. Metode Penelitian**

Seorang peneliti sebelum melakukan penelitian dituntut untuk menguasai dan dapat menerapkan metode penelitian hukum yang baik.<sup>31</sup> Metode penelitian pada dasarnya merupakan fungsi dari permasalahan dan tujuan penelitian, oleh karena itu, pembicaraan dalam metode penelitian tidak lepas bahkan harus selalu berkaitan erat dengan permasalahan dan tujuan penelitian.

### **1. Metode Pendekatan**

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan *juridis sosiologis*. Yang Penulis maksud yaitu meneliti dan mempelajari hukum sebagai studi *law in action* karena mempelajari dan meneliti hubungan timbal balik antara hukum dan lembaga-lembaga sosial yang lain studi hukum *law in action*

---

<sup>31</sup> Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, h.17.

merupakan studi sosial *non doctrinal* dan bersifat empiris.<sup>32</sup> Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, penelitian *non doctrinal* yaitu penelitian berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat atau sering disebut sebagai Socio Legal Research.<sup>33</sup> Dengan Pendekatan *yuridis sosiologis* diharapkan mampu menuntaskan serta mengupas tuntas tentang pelaksanaan peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik untuk rumah tinggal di Kantor Pertanahan Kota Pekalongan.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Sumber yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer yaitu berupa hasil wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini. Sumber data sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum. Sumber data sekunder bersumber dari perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dan PP No. 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan, selain itu juga berupa literatur, karya ilmiah, hasil

---

<sup>32</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, h. 34

<sup>33</sup> Bambang Sunggono, 2003, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 42

penelitian, lokakaryayang berkaitan dengan materi penelitian. Adapun sumber data tersier yaitu bahan hukum yang menguatkan penjelasan dari bahan hukum primer dan sekunder yaitu berupa kamus hukum.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah dengan metode wawancara dan telaah kepustakaan (*study document*). Wawancara akan dilakukan dengan Petugas Kantor Pertanahan Kota Pekalongan. Sedangkan teknik kepustakaan dilakukan dengan mengumpulkan (menginventarisasi) bahan-bahan hukum yang dianggap berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian, kemudian melakukan klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum yang dikumpulkan.

### 4. Metode Analisis Data

Dalam melakukan analisisnya, akan digunakan cara *deskriptif analitik*, sehingga tidak hanya melakukan eksplorasi dan klarifikasi atas fenomena atau kenyataan-kenyataan sosial melainkan juga mencari hubungan kausalitas dan interaksional dari semua data terpilih yang berhasil dikumpulkan.<sup>34</sup>

Data yang telah dikumpulkan baik dari penelitian lapangan maupun penelitian kepustakaan akan dianalisis dengan metode analisis data kualitatif yaitu:

---

<sup>34</sup>Sanapiah Faisal, 1995, *Format-Format Penelitian Sosial*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 25

- a. Analisis Deskriptif yaitu dengan memilih data yang menggambarkan keadaan yang sebenarnya dari wawancara di lapangan, analisis menggunakan cara berpikir induktif, yaitu menyimpulkan hasil penelitian dari hal-hal yang sifatnya khusus ke hal-hal yang sifatnya umum.
- b. Analisis Kualitatif yaitu dengan mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari wawancara lapangan, kemudian dihubungkan dengan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh gambaran dan pemahaman yang sistematis dan menyeluruh untuk menjawab masalah yang diteliti.

## **G. Sistematika Penulisan**

Penulisan hukum ini dibagi dalam beberapa bab, dimana antara bab yang satu dengan bab yang lainnya saling berhubungan dan berkaitan. Sistematika penulisan hukum ini disusun sebagai berikut :

### **BAB I :Pendahuluan**

Pada bab ini menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

### **BAB II : Tinjauan Pustaka**

Pada bab ini menguraikan tentang Tinjauan Umum tentang Hak Atas Tanah, Tinjauan Umum Tentang Peningkatan status hak atas

tanah, Tinjauan umum Tentang Pendaftaran Perubahan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal, Tinjauan Umum tentang Badan Pertanahan Kota Pekalongan, dan Perspektif Islam tentang Tanah.

### **BAB III : Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Pada bab ini menguraikan tentang Pelaksanaan peningkatan status Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal di Kantor Pertanahan Kota Pekalongan, Hambatan dan solusi dalam pelaksanaan peningkatan status Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal di Kantor Pertanahan Kota Pekalongan.

### **BAB IV :Penutup**

Pada bab ini berisi Simpulan secara keseluruhan dari pembahasan tesis dan saran yang berhubungan dengan masalah tesis. Simpulan ini merupakan jawaban daripada rumusan masalah setelah dibahas dan saran rekomendasi penulis dari hasil pembahasan/penelitian.