

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bagi kehidupan manusia, tanah mempunyai fungsi yang sangat penting, yaitu merupakan salah satu sumber kehidupan bagi manusia. Karena sebagian besar kehidupan manusia bergantung pada tanah. Bahwa tanah itu hanya merupakan salah satu bagian dari bumi. Pasal 4 UUPA menyatakan bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai bagian 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. Sedangkan dalam pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997, bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang terbatas dan itu saja yang menjadi obyek dari pendaftaran tanah di Indonesia.¹

Tanah 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

¹ Asri Arinda, Pelaksanaan Peralihan Hak Milik Atas Tanah Melalui Hibah Untuk Anak Di Bawah Umur, Jurnal Repertorium Vol. III No. 2 2016, h. 1

ekonomi yang sangat penting sekaligus sebahai bahan perniagaan dan obyek spekulasi.²

Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pasal 4, tanah 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.³ Sedangkan menurut Budi Harsono memberi batasan tentang pengertian tanah berdasarkan apa yang dimaksud dalam pasal 4 UUPA, 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.⁴ 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

² Achmad Robbie, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang, Bayumedia, h.1

³ Anonim, 2007, *Petunjuk teknis Direktorat Survey dan Potensi Tanah*, Deputi Survey, Pengukuran dan Pemetaan BPN RI, Jakarta, h. 6

⁴ Boedi, Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UU Pokok Agraria*. Djambatan Boedi, Jakarta, h.18

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 juga sering menimbulkan berbagai macam persoalan bagi manusia sehingga dalam penggunaannya perlu dikendalikan dengan sebaik-baiknya agar tidak menimbulkan masalah dalam kehidupan masyarakat.⁵

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.

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) UUPA yang menyatakan bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara digunakan untuk mencapai

⁵ John Salindeho, 1993, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, h.23

sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Pasal 2 ayat (2) UUPA, 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 :⁶

- 1) Konstataasi 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) UUPA yang menyatakan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud

⁶ Ramli Zein, *Op. Cit*, h. 45.

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 UUPA diatur dalam Pasal 16 yaitu :⁷ 1) 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.

Kepadatan penduduk yang dikarenakan pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi di negara Indonesia menyebabkan begitu banyak orang tidak

⁷ *Ibid*, h.16

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.

Kabupaten Cilacap merupakan daerah terluas di Jawa Tengah, dengan batas wilayah sebelah selatan Samudra Indonesia, sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Banyumas, Kabupaten Brebes dan Kabupaten Kuningan Propinsi Jawa Barat, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Kebumen dan sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Ciamis dan Kota Banjar Propinsi Jawa Barat. Terletak diantara 10804-300 - 1090300300 garis Bujur Timur dan 70300 - 70450200 garis Lintang Selatan, mempunyai luas wilayah 225.360,840 Ha, yang terbagi menjadi 24 Kecamatan 269 desa dan 15 Kelurahan. Wilayah tertinggi adalah Kecamatan Dayeuhluhur dengan ketinggian 198 M dari permukaan laut dan wilayah terendah adalah Kecamatan Cilacap Tengah dengan ketinggian 6 M dari permukaan laut. Jarak terjauh dari barat ke timur 152 km dari Kecamatan Dayeuhluhur ke Kecamatan Nusawungu dan dari utara ke selatan sepanjang 35 km yaitu dari Kecamatan Cilacap Selatan ke Kecamatan Sampang.⁸

Wilayahnya yang luas menjadikan Kabupaten Cilacap rentan terhadap sengketa pertanahan, salah satunya yaitu masalah perumahan dan pemukiman. Perumahan dan pemukiman merupakan kebutuhan dasar

⁸ <https://cilapkab.go.id/v3/>, diakses tanggal 27 Desember 2020, pukul 19.30 WIB

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 perundang-undangan yang berlaku. 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.

Berdasarkan 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 m² (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 m² (lima ribu meter persegi).⁹

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 m² (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 m² (lima ribu meter persegi).

⁹Agusta Rizani, 2015, *Op. cit*, h 12.

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 m² (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 m² (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.¹⁰

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 tahun 1961, mengatur bahwa 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. Akta Tanah. PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) hanya mempunyai wewenang membuat akta mengenai hak atas tanah yang berada dalam lingkup kerjanya.

Di Kabupaten Cilacap, banyak warga yang memiliki dengan status Hak Guna Bangunan. Dikarenakan HGU hanya mempunyai waktu yang terbatas, maka untuk mencegah terjadinya konflik dimasa mendatang,

¹⁰*Ibid*, h.13

mengingat jumlah penduduk Kabupaten Cilacap 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 kelembagaan.¹¹

Sehubungan dengan latar belakang di atas maka mendorong penulis untuk melakukan penelitian serta menuangkan dalam bentuk tesis yang berjudul **“Analisis Pelaksanaan Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik untuk Rumah Tinggal di Kabupaten Cilacap”**.

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:

1. Bagaimana pelaksanaan peningkatan status hak guna bangunan menjadi hak milik untuk rumah tinggal di Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap?

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

2. Apa saja hambatan dan solusi dalam pelaksanaan peningkatan status hak guna bangunan menjadi hak milik untuk rumah tinggal di Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk menganalisis dan mengetahui pelaksanaan peningkatan status hak guna bangunan menjadi hak milik untuk rumah tinggal di Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap.
2. Untuk menganalisis dan mengetahui hambatan serta solusi dalam pelaksanaan peningkatan status hak guna bangunan menjadi hak milik untuk rumah tinggal di Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap.

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; dan
 - 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

Kerangka konseptual merupakan konsep-konsep dasar yang berkaitan dengan konsep-konsep yang terkandung dalam judul penelitian yang dijabarkan dalam permasalahan dan tujuan penelitian. Konsep-konsep dasar ini akan dijadikan pedoman dalam rangka mengumpulkan

data dan bahan-bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian ini untuk menjawab permasalahan dan tujuan penelitian¹².

Kerangka konsep penelitian pada dasarnya adalah kerangka hubungan antara konsep-konsep yang ingin diamati atau diukur melalui penelitian. Untuk itu langkah-langkah yang dilakukan sebelum membuat kerangka konseptual ini adalah seleksi dan definisi konsep (logika berpikir untuk mencoba menjelaskan atau atribut dari masalah yang akan diteliti), mengembangkan pernyataan hubungan. Konsep-konsep dasar lazimnya diperoleh setelah dilakukan penelusuran bahan-bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian yang berupa kajian pustaka menyangkut permasalahan dan tujuan dari penelitian ini.¹³

Berikut ini adalah kerangka konseptual yang akan penulis gambarkan dalam penelitian ini:

a. Pengertian Tanah

Konsepsi tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pasal 4 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.¹⁴

¹²Paulus Hadisoeparto,dkk, 2009, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis*, UNDIP,Semarang, h. 18

¹³Rusdi Malik, 2000, *Penemu Agama Dalam Hukum*, Trisakti, Jakarta, h. 15

¹⁴ Anonim, 2007, *Petunjuk teknis Direktorat Survey dan Potensi Tanah*, Deputi Survey, Pengukuran dan Pemetaan BPN RI, Jakarta,h. 6

Sedangkan menurut Budi Harsono memberi batasan tentang pengertian tanah berdasarkan apa yang dimaksud dalam pasal 4 UUPA, 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.¹⁵

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 juga sering menimbulkan berbagai macam persoalan bagi manusia sehingga dalam penggunaannya perlu dikendalikan dengan sebaik-baiknya agar tidak menimbulkan masalah dalam kehidupan

¹⁵ Boedi, Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UU Pokok Agraria*. Djambatan Boedi, Jakarta, h.18

masyarakat.¹⁶

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.¹⁷

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 :¹⁸

- 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.
- 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

¹⁶ John Salindeho, 1993, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, h.23

¹⁷ H. Salim HS, H. Abdulah, dan Wiwiek Wahyuningsih, 2014, *Perancangan Kontrak dan Memorandum of Understanding (MoU)*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 64

¹⁸ *Ibid*, h. 24

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.

UUPA 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.¹⁹

Berdasarkan bunyi Pasal tersebut, maka negara menentukan hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA,

¹⁹ *Ibid*, h. 24

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 53.²⁰

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 UUPA disebutkan bahwa sifat-sifat dari Hak Milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya.

Hak Milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh yang 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

²⁰ *Ibid*, h. 16

dalam Pasal 571 KUHPerdota. 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 KUHPerdota berlainan dengan yang dirumuskan dalam Pasal 20 UUPA, 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 KUHPerdota.

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 m²(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 m² (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 m² (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 m² (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 mendefenisikan 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.²¹ Fungsi teori adalah untuk memberikan arahan/petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati.²² 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. Menurut Soerjono Soekanto, bahwa “kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial

²¹ Lexy J. Meleong, 1993, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, h.34

²² *Ibid*, h. 35.

sangat ditentukan oleh teori.”²³ Dalam penulisan tesis ini penulis mempergunakan kerangka Teori :

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* 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;

²³ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, h. 6.

- 3) Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;
- 4) Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;
- 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 antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Pendapat Lon Fuller di atas 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 Perlindungan Hukum

Mengenai teori perlindungan hukum, menurut Satjipto Raharjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif. Hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan

belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan sosial.²⁴

Menurut pendapat Philipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan²⁵.

Sesuai dengan uraian di atas dapat dinyatakan bahwa fungsi hukum adalah melindungi rakyat dari bahaya dan tindakan yang dapat merugikan dan menderitakan hidupnya dari orang lain, masyarakat maupun penguasa. Selain itu berfungsi pula untuk memberikan keadilan serta menjadi sarana mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

Perlindungan hukum bila dijelaskan harfiah dapat menimbulkan banyak persepsi. Sebelum mengurai perlindungan hukum dalam makna yang sebenarnya dalam ilmu hukum, menarik pula untuk mengurai sedikit mengenai pengertian-pengertian yang dapat timbul dari penggunaan istilah perlindungan hukum, yakni

²⁴ Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung , h. 55

²⁵ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, h. 29

Perlindungan hukum bisa berarti perlindungan yang diberikann terhadap hukum agar tidak ditafsirkan berbeda dan tidak cederai oleh aparat penegak hukum dan juga bisa berarti perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap sesuatu²⁶.

Suatu perlindungan dapat dikatakan sebagai perlindungan hukum apabila mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Adanya pengayoman dari pemerintah terhadap warganya.
- b. Jaminan kepastian hukum.
- c. Berkaitan dengan hak-hak warganegara.
- d. Adanya sanksi hukuman bagi pihak yang melanggarnya.

Perlindungan hukum sangat erat kaitannya dengan aspek keadilan. Menurut Soedirman Kartohadiprodjo, pada hakikatnya tujuan hukum adalah mencapai keadilan. Maka dari itu, adanya perlindungan hukum merupakan salah satu medium untuk menegakkan keadilan.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian dapat diartikan sebagai ilmu untuk mengungkapkan dan menerangkan gejala-gejala alam atau gejala-gejala sosial dalam kehidupan manusia dengan mempergunakan prosedur kerja yang sistematis, teratur dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Pertanggungjawaban ilmiah berarti penelitian dilakukan untuk mengungkapkan dan menerangkan

²⁶ Sudikno Mertokusumo, 2009, *Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung , h. 38

sesuatu yang ada dan mungkin sebagai suatu kebenaran dengan dibentengi bukti-bukti empiris atau yang dapat diterima oleh akal sehat manusia.²⁷ Oleh karena itu dalam penulisan tesis ini, penulis menggunakan metodologi penulisan sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan *yuridis 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* merupakan studi sosial *non doctrinal* dan bersifat empiris.²⁸ 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.²⁹ 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 Kabupaten Cilacap.

²⁷ H. Hadari Nawawi, 2000, *Penelitian Terapan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, h. 9

²⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, h. 34

²⁹ Bambang Sunggono, 2003, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindra Persada, Jakarta, h. 42

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu untuk menggambarkan, menemukan fakta-fakta hukum secara menyeluruh, dan mengkaji secara sistematis, 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.³⁰

3. Jenis dan Sumber Data

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 penelitian, lokakarya yang berkaitan dengan materi penelitian. Adapun sumber data tersier yaitu bahan hukum yang

³⁰ Sanapiah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1995) hal. 25

menguatkan penjelasan dari bahan hukum primer dan sekunder yaitu berupa kamus hukum.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah dengan teknik wawancara dan teknik telaah kepustakaan (*study document*). Wawancara akan dilakukan dengan Petugas Kantor Pertanahan, PPAT di Kabupaten Cilacap serta pihak lain yang akan dipilih secara acak. 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.

5. Teknik Analisis Data

Dalam melakukan analisisnya, akan digunakan cara *deskriptif kualitatif*, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.³¹ Selanjutnya untuk mengambil kesimpulan, penulis menggunakan metode deduktif. Metode deduktif adalah suatu metode menarik kesimpulan dari yang bersifat umum menuju penulisan yang bersifat khusus.

³¹ Soeryono Soekanto, 1998, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, cetakan ke-3, Jakarta, h.10

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 Umum

Pada bab ini menguraikan tentang Tinjauan Umum tentang Atas Tanah, meliputi Pengertian Tanah Negara, Pengertian Hak atas tanah, Jenis-jenis Hak atas tanah menurut UUPA, Kepastian hukum hak atas tanah dalam pendaftaran tanah, Fungsi sertifikat hak-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 Tanah dalam Perspektif Islam.

BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pada bab ini menguraikan tentang Pelaksanaan peningkatan status Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal di Kabupaten Cilacap, Hambatan dan solusi dalam

pelaksanaan peningkatan status Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal di Kabupaten Cilacap.

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.

