

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Seiring perkembangan jaman, hubungan antara manusia dan tanah, terus berkembang sejalan dengan perkembangan peradaban manusia itu sendiri. Hubungan itu bahkan menjadi semakin rumit, sebagai akibat dari penguasaan dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin berkembang pada satu pihak memberikan kemampuan pada manusia untuk mengeksploitasi kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi secara lebih besar untuk memenuhi kebutuhan yang tidak terbatas. Pada sisi lain, ilmu pengetahuan dan teknologi itu telah memberikan kesadaran bagi manusia, bahwa luas bumi dan kekayaan alam yang terkandung itu terbatas jika dibandingkan dengan penambahan umat manusia.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi telah menimbulkan kesadaran, bahwa hubungan antara manusia dengan bumi memerlukan penataan dan pengaturan lebih seksama, karena ketersediaan tanah tetap, sedangkan permintaan terhadap tanah selalu bertambah, sehingga nilai tanah menjadi semakin tinggi. Tidak seimbangannya antara persediaan tanah dengan kebutuhan akan tanah itu telah menimbulkan berbagai macam persoalan.

Salah satu fungsi dari tanah adalah tempat untuk mendirikan bangunan, baik, tempat berkerja, maupun tempat berusaha, kebutuhan akan perumahan tidak kalah pentingnya, sebagai Negara berkembang yang sedang membangun, Indonesia giat melaksanakan pembangunan di bidang sosial ekonomi yang tujuannya adalah untuk mencukupi kebutuhan masyarakat khususnya kebutuhan akan perumahan.

Negara Indonesia adalah negara yang berkeadilan sosial maka pemanfaatan tanah adalah untuk mencapai masyarakat yang adil makmur dan sejahtera. Hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945 yang menyatakan bahwa : “Bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam pembangunan dan pemilikan, setiap pembangunan rumah hanya dapat dilakukan di atas tanah yang dimiliki berdasarkan hak hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Rumah beserta tanahnya yang merupakan kebutuhan dasar dalam hidup manusia memerlukan kepastian hukum sehingga harus dilakukan pendaftaran tanah. Mengenai pendaftaran tanah ini diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yang menyatakan bahwa :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
  - a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah.
  - b. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
  - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

**Tanda bukti hak** yang dimaksud adalah (sertipikat) yang dicatat di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang.

Menurut Undang-Undang Pokok Agraria sebagai landasan hukum bidang pertanahan di Indonesia, Pasal 19 ayat (2) sub. C sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat. Pengertian dari **sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat** adalah bahwa data fisik dan data yuridis yang sesuai dengan data yang tertera dalam Buku Tanah dan Surat Ukur yang bersangkutan harus dianggap sebagai data yang benar kecuali dibuktikan sebaliknya oleh Pengadilan. Sehingga selama tidak bisa dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari, maupun dalam berperkara dipengadilan, sehingga data yang tercantum benar-benar harus

sesuai dengan surat ukur yang bersangkutan, karena data yang diambil berasal dari surat ukur dan buku tanah tersebut.

3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial, ekonomi, serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Untuk melaksanakan ketentuan ini terbit Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang kemudian digantikan dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Menurut Pasal 21 UUPA pada prinsipnya Badan Hukum tidak boleh memohon hak milik atas tanah, hanya Badan-Badan Hukum tertentu yang ditunjuk yang dapat mempunyai Hak Milik berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukkan Badan – Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah yang meliputi Badan-badan hukum yang disebut dibawah ini dapat mempunyai hak milik atas tanah, masing-masing dengan pembatasan :

- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara (selanjutnya disebut Bank Negara);
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasar atas Undang-undang No. 79 tahun 1958 (Lembaran-Negara tahun 1958 No. 139);

- c. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama;
- d. Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Hal tersebut diatur dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 *joncto* Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk RSS/RS *joncto* Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Tempat Tinggal. Dalam tesis ini akan difokuskan pada Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Tempat Tinggal

Kepemilikan tanah Hak Guna Bangunan oleh masyarakat dirasa kurang memadai karena jangka waktunya terbatas dan perlu biaya lagi untuk memperpanjang haknya dan kedudukan hukumnya kurang kuat bila dibandingkan dengan Hak Milik (HM). Masyarakat pemegang Hak Guna Bangunan diberikan kesempatan untuk dapat meningkatkan status tanahnya menjadi Hak Milik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Ramli Zein “secara psikologis masyarakat akan berusaha meningkatkan hak atas tanahnya menjadi status Hak Milik yang akan memberikan kewajiban bagi pemiliknya dan memberi kemandirian akan status tanahnya karena tanah yang berstatus Hak Milik merupakan hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh dibandingkan dengan hak atas tanah lainnya”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, (Jakarta, Rineka Cipta, 1995), hlm. 25.

Pada umumnya perumahan massal dibangun di atas tanah dengan status Hak Guna Bangunan (HGB). Mengingat arti pentingnya kebutuhan akan rumah termasuk penguatan status hak atas tanahnya, pemenuhan kebutuhan perumahan tersebut akan lebih bermakna apabila hak atas tanahnya berupa Hak Milik, mengingat Hak Milik merupakan hak atas tanah yang terpenuh dan terkuat yang dapat dipunyai seseorang di samping kemampuan Hak Milik menjadi induk dari hak atas tanah lain.

Hak Guna Bangunan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 35 UUPA adalah hak untuk memiliki dan mempunyai bangunan-bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun, sedangkan Hak Milik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20 UUPA adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA.

Menyadari dengan semakin meningkatnya pertambahan penduduk, memberikan pengaruh terhadap kebutuhan akan perumahan, apalagi masyarakat yang ada diperkotaan yang semakin lama jumlah penduduknya semakin banyak, sedangkan untuk membangun rumah tersebut tidak semua masyarakat dapat melakukannya.

Proses pengurusan peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik tersebut tidak lepas dari peran Badan Pertanahan Nasional karena proses peningkatan tersebut dijalankan oleh Kantor Pertanahan Kab/Kota yang akan

mengeluarkan sertifikat Hak Milik atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 M<sup>2</sup> (dua ribu meter persegi), kecuali mengenai tanah bekas Hak Guna Usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 3 huruf b ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu.

Perbedaan sertifikat Hak Milik dan sertifikat Hak Guna Bangunan dapat dilihat dari tingkat kuasa dan jangka waktu kepemilikan properti. Jika sertifikat Hak Milik dapat diwariskan dan tidak memiliki batasan waktu kepemilikan maka Hak Guna Bangunan memiliki batasan waktu dan diperkenankan untuk diperpanjang masa penggunaannya. Sertifikat Hak Milik pun bisa digunakan sebagai jaminan kepada lembaga keuangan jika ingin mengajukan kredit hal ini berbeda jika hanya memiliki sertifikat Hak Guna Bangunan. Oleh karena itu, bila bertekad untuk menetap dibangunan dan tanah dalam jangka waktu lama atau berencana untuk investasi jangka panjang, sebaiknya membeli properti dengan status Sertifikat Hak Milik.

Tidak semua permohonan peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik dapat dikabulkan oleh Kantor Pertanahan setempat. Hal ini disebabkan antara lain karena lokasi dari objek tanah yang dimohonkan peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik tidak sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Kota setempat khususnya Rencana Tata Ruang Wilayah

Kabupaten Batang sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011 – 2031.<sup>2</sup>

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Tata Ruang) yang mulai berlaku sejak tanggal 28 April 2007 menyatakan:

Ruang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara beserta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya bagi kehidupan dan penghidupan. Kegiatan manusia dan makhluk hidup lainnya membutuhkan ruang sebagaimana lokasi berbagai pemanfaatan ruang dapat mawadahi berbagai kegiatan, sesuai dengan kondisi alam setempat dan teknologi yang diterapkan.

Pengelolaan tata ruang dalam kebijakan lingkungan di sini adalah menyangkut ruang daratan. Selanjutnya dalam penjelasan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang disebutkan bahwa :

Penataan ruang sebagai proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan suatu kesatuan sistim yang tidak terpisahkan satu dengan yang lainnya. Untuk menjamin tercapainya tujuan penataan ruang diperlukan peraturan perundang-undangan dalam kesatuan sistim yang harus memberi dasar yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum bagi upaya pemanfaatan ruang, sehingga undang-undang tentang penataan ruang memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Sederhana tetapi dapat mencakup kemungkinan perkembangan pemanfaatan ruang pada masa depan sesuai dengan keadaan, waktu dan tempat;
2. Menjamin keterbukaan rencana tata ruang bagi masyarakat sehingga mendorong peran serta masyarakat dalam pemanfaatan ruang yang berkualitas dalam segala segi pembangunan;

---

<sup>2</sup> Murija, *Wawancara*, Kasubi Penetapan Hak Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, Tanggal 16 Juli 2016.

3. Mencakup semua aspek di bidang penataan ruang sebagai dasar bagi pengaturan lebih lanjut yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan sendiri;
4. Mengandung ketentuan sejumlah proses dan prosedur perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang sebagai dasar bagi peraturan lebih lanjut.

Undang-Undang Tata Ruang dijadikan landasan untuk menilai dan menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang segi-segi pemanfaatan ruang yang telah berlaku baik menyangkut perairan, pertanian, kehutanan, pertambangan, pembangunan daerah pedesaan, perkotaan, transmigrasi, perindustrian, perikanan, jalan, landas kontinen Indonesia, ZEE, perumahan dan pemukiman, kepariwisataan, perhubungan, telekomunikasi dan lain sebagainya.

Di Kabupaten Batang terdapat tanah-tanah yang dibangun untuk menjadi rumah/pemukiman yang tidak memperhatikan aspek konsolidasi tanah dan Rencana Persediaan Peruntukan dan Penggunaan Tanah (RP3T), tapi kebanyakan dari rumah tersebut masih berstatus Hak Guna Bangunan. Menurut UUPA, badan hukum tidak dapat memperoleh status Hak Milik untuk menghindari kemungkinan monopoli yang dilakukan pemodal besar, namun setelah pemilikan berpindah dari tangan pengembang ke pemilik baru pribadi, tentu pemilik baru ingin mendapat status hak yang terkuat yaitu Hak Milik.

Secara teoritis, “perubahan hak adalah penetapan Pemerintah mengenai penegasan bahwa sebidang tanah yang semula dipunyai dengan suatu hak atas tanah tertentu, atas permohonan pemegang haknya, menjadi tanah Negara dan

sekaligus memberikan tanah tersebut kepadanya dengan hak atas tanah jenis lainnya”. (Pasal 1 angka 11 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 *jo.* Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal). Dengan demikian teori peningkatan status Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik terdiri dari dua proses yang bersambungan yaitu: 1). Pelepasan Hak Guna Bangunan dari pemegangnya kepada Negara hingga menjadi tanah Negara; dan 2). Pemberian Hak Milik atas tanah Negara dari Pemerintah kepada bekas pemegang Hak Guna Bangunan dimaksud.

Dalam proses peningkatan hak tersebut, saat pelaksanaan peningkatan hak karena ternyata ada ketentuan yang mengatur tentang boleh atau tidaknya Hak Guna Bangunan dijadikan Hak Milik, terkait dengan penataan tata ruang yang tertuang dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota khususnya Kabupaten Batang yaitu tanah kosong (hanya ada bangunan pondasi) yang ditingkatkan dari HGB menjadi HM yang tidak sesuai ketentuan luas tanah (lebih dari 600 m<sup>2</sup>) serta tidak memiliki Ijin Mendirikan Bangunan (IMB). Hal ini tentunya permohonan tersebut, ditolak oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Batang karena tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>Murija, *Wawancara*, Kasubsi Penetapan Hak Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, Tanggal 12 Juli 2016.

Bertitik tolak dari uraian tersebut di atas, maka penulis ingin meneliti hal tersebut lebih lanjut dan menyusunnya dalam tesis yang berjudul: “PERUBAHAN HAK ATAS TANAH DIKAITKAN DENGAN RENCANA UMUM TATA RUANG KOTA DAN WILAYAH (Studi Perubahan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal Di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang)”.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut di atas, permasalahan yang akan diteliti dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah implementasi ketentuan hukum tentang perubahan HGB menjadi HM dikaitkan dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota dan Wilayah di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang ?
2. Kendala-kendala apa saja yang muncul dalam implementasi perubahan HGB menjadi HM di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, dan upaya-upaya apa yang dilakukan untuk mengatasinya ?
3. Apakah akibat hukum perubahan hak atas tanah untuk rumah tinggal yang tidak sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota dan Wilayah di Kabupaten Batang ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan implementasi ketentuan hukum tentang perubahan HGB menjadi HM dikaitkan dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota dan Wilayah di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang;
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan kendala-kendala yang muncul dalam implementasi perubahan HGB menjadi HM di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, dan upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasinya;
3. Untuk mengetahui dan menjelaskan akibat hukum perubahan hak atas tanah untuk rumah tinggal yang tidak sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota dan Wilayah di Kabupaten Batang.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Kegunaan Teoritis

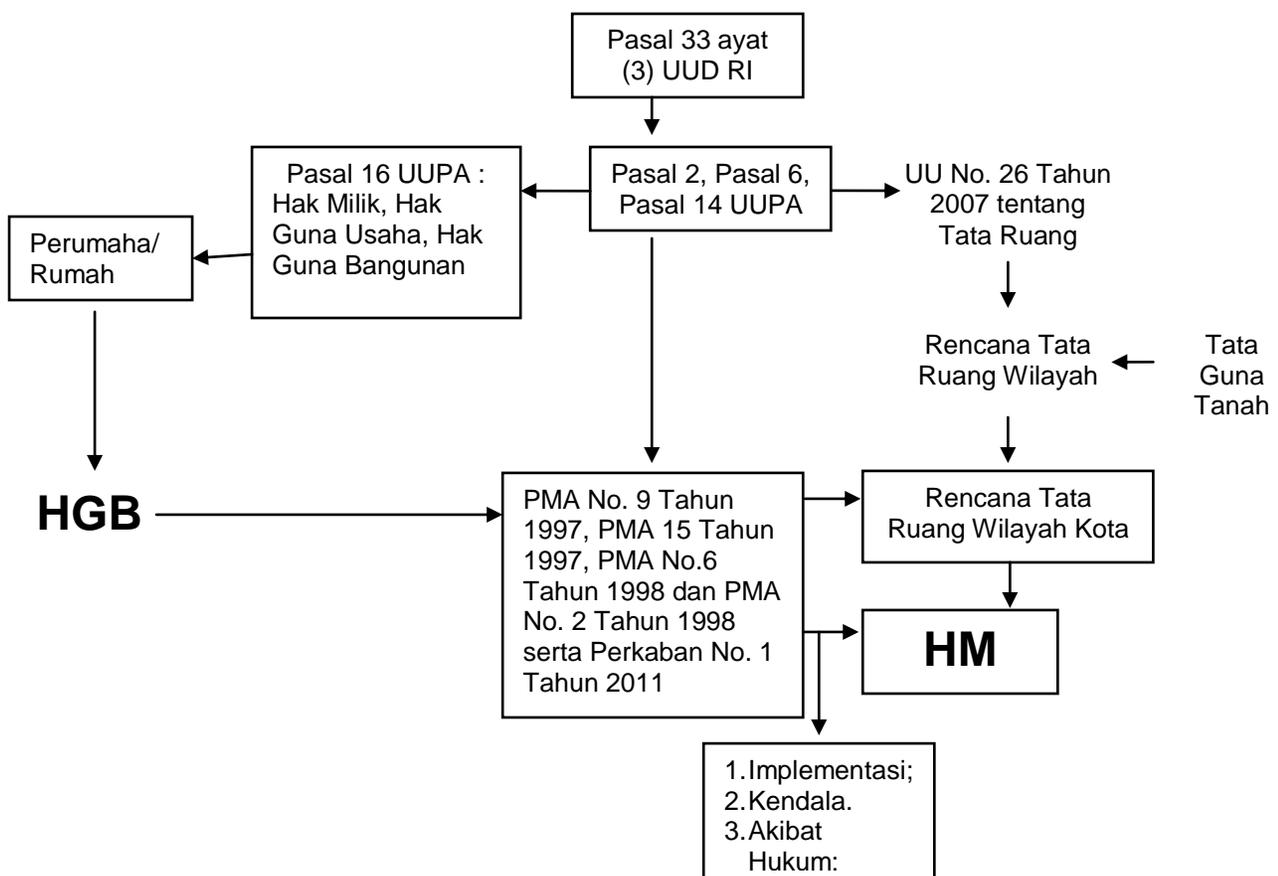
Hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih dalam perkembangan Ilmu Hukum, khususnya Hukum Agraria tentang peruntukan Hak Milik untuk rumah tinggal.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah khususnya Badan Pertanahan Nasional dalam menentukan langkah-langkah dan kebijaksanaan yang lebih efektif dan efisien khususnya

dalam pelaksanaan peningkatan status Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik agar sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota dan Wilayah sebagai wujud pembangunan yang berkelanjutan.

### E. Kerangka Pemikiran



- Pengertian Hak Milik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20 UUPA adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai atas tanah dengan mengingat fungsi sosial, yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.
- Pengertian Hak Guna Bangunan sebagaimana diatur dalam Pasal 35 UUPA adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan diatas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.
- UU Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyatakan bahwa :
  - 1) Perumahan dan kawasan permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.
  - 2) Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.
- Pengertian penataan ruang menurut ketentuan Pasal 1 Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 *juncto* UU Nomor 26 Tahun 2007 disebutkan bahwa ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara, sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lainnya

melangsungkan hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya. Penataan Ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

### **1. Kerangka Konseptual**

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 dalam Pasal 571 KUHPerdara. Sifat demikian bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak.

Perubahan hak adalah penetapan Pemerintah mengenai penegasan bahwa sebidang tanah yang semula dipunyai dengan Hak Guna Bangunan, Atas permohonan pemegang haknya, menjadi tanah Negara dan sekaligus memberi tanah tersebut kepadanya dengan Hak Milik.

Pengertian dari Hak Guna Bangunan sebagaimana disebutkan di dalam UUPA, yaitu:

- a. Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka

- waktu paling lama 30 tahun. Hak Guna Bangunan dapat diberikan di atas tanah Negara atau di atas tanah hak milik.
- b. Atas dasar pemegang hak dan dengan mengikat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 20 tahun.
  - c. Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Pemberian Hak Guna Bangunan harus didaftar, jika Hak Guna Bangunan yang diberikan berdasarkan suatu Surat Keputusan, demikian juga Hak Guna Bangunan yang berasal dari Hak Pengelolaan, maka hak Guna Bangunan tersebut, lahir setelah didaftarkan.<sup>4</sup>

Di dalam Hak Guna Bangunan terdapat syarat-syarat pemberiannya yang telah diatur dalam undang-undang, demikian juga terhadap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan yang berlaku. Pendaftaran tersebut merupakan pembuktian yang sangat kuat mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hak-hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir. Selain itu Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan.

Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

## 2. Kerangka Teori

Teori adalah untuk menerangkan dan menjelaskan secara spesifik untuk proses tertentu terjadi,<sup>5</sup> dan suatu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya.<sup>6</sup>

Fungsi teori dalam penelitian ini adalah untuk memberikan arahan dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang terjadi.

Kerangka teroretis adalah teori yang dipakai sebagai pisau analisis untuk memecahkan permasalahan yang telah dirumuskan, oleh sebab itu dalam penelitian ini digunakan teori kemanfaatan dan kepastian hukum.

### a. Teori Kemanfaatan (*Utilitarianisme*)

Aliran Utilitarianisme merupakan reaksi terhadap ciri metafisis dan abstrak dari filsafat hukum pada abad ke delapan belas. Jeremy Bentham sebagai penemunya menunjuk banyak dari karyanya pada kecaman-kecaman yang hebat atas seluruh konsepsi hukum alam. Bentham tidak puas dengan kekaburan dan ketidaktetapan teori-teori tentang hukum alam, dimana Utilitarianisme mengetengahkan salah satu dari gerakan-gerakan periodik dari yang abstrak hingga yang konkret, dari yang idealitis

---

<sup>4</sup> Muhammad Yamin dan Chadidjah Dalimunthe, *Modul Hukum Agraria*, (Medan, Tanpa Penerbit, 2006), hlm. 50.

<sup>5</sup> J.J.J M. Wuisman, (Penyunting ; M. Hisman), *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, Jilid 1 (Jakarta : Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1996), hlm. 203.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 316.

hingga yang materialistis, dari yang apriori hingga yang berdasarkan pengalaman. Gerakan aliran ini merupakan ungkapan-ungkapan/tuntutan-tuntutan dengan ciri khas dari abad kesembilan belas.<sup>7</sup>

Menurut aliran ini, tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan sebanyak-banyaknya kepada warga masyarakat yang didasari oleh falsafah sosial yang mengungkapkan bahwa setiap warga negara mendambakan kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya.<sup>8</sup>

Aliran Utilitarianisme adalah aliran yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Adapun ukuran kemanfaatan hukum yaitu kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi orang-orang. Penilaian baik-buruk, adil atau tidaknya hukum tergantung apakah hukum mampu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak.<sup>9</sup> Utilitarianisme meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama dari hukum, kemanfaatan di sini diartikan sebagai kebahagiaan (*happines*), yang tidak mempermasalahkan baik atau tidak adilnya suatu hukum, melainkan bergantung kepada

---

<sup>7</sup> W. Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum ; Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, diterjemahkan dari buku aslinya *Legal Theory* oleh Muhamad Arifin, Disunting oleh Achmad Nasir Budiman dan Suleman Saqib, Jakarta : Rajawali, 1990, hlm 111.

<sup>8</sup> Darji Darmodihardjo dalam Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum ; Edisi lengkap (Dari Klasik sampai Postmoderenisme)*, Jogjakarta : Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2011, hlm 159.

<sup>9</sup> Lilik Rasyidi dalam Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, 2010, hlm 59.

pembahasan mengenai apakah hukum dapat memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak.<sup>10</sup>

Penganut aliran Utilitarianisme mempunyai prinsip bahwa manusia akan melakukan tindakan-tindakan untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi penderitaan.

Aliran Utilitarianisme mempunyai pandangan bahwa tujuan hukum adalah harus ditujukan untuk mencapai kebahagiaan tertinggi dengan cara melengkapi kehidupan, mengendalikan kelebihan, mengedepankan persamaan dan menjaga kepastian. Sehingga, hukum itu pada prinsipnya ditujukan untuk menciptakan ketertiban masyarakat, disamping untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada jumlah orang yang terbanyak.

Dalam mencapai tujuan hukum yang telah dirumuskan tersebut peranan proses legislasi sangat menentukan dapat atau tidaknya dicapai tujuan hukum tersebut. Bagaimana setiap produk perundang-undangan yang dihasilkan memberikan ruang bagi setiap orang untuk mengejar kebahagiaannya.

Dalam hal ini, tugas legislator adalah menghasilkan keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan pribadi. Dengan demikian, legislasi merupakan proses kunci untuk mewujudkan hukum yang dapat

---

<sup>10</sup> Muh. Erwin, *Filsafat Hukum ; Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, Jakarta : Rajawali Press, 2011, hlm 179.

mendatangkan manfaat bagi individu. Proses legislasi akan menghasilkan hukum yang akan dipatuhi oleh semua warga negara, termasuk penyelenggara negara sendiri. Hukum inilah nantinya yang akan dijadikan alat untuk memberikan ruang bagi individu mencapai kebahagiaannya.

Di Indonesia hingga saat ini berkembang aliran positivisme hukum selama hampir setengah abad lebih undang-undang sebagai hukum negara menjadi hukum utama yang diberlakukan dalam masyarakat. Hukum ini sebagaimana sifatnya memiliki unsur pemaksa dari pembuat dan pelaksana undang-undang. Untuk itu, aliran Utilitarianisme memberikan sumbangsih pemikiran hukum pada hukum, dalam hal ini hukum di Indonesia.

Relevansinya itu merupakan salah satu pemikiran yang mengkaji bagaimana tujuan hukum itu sendiri yakni memberi kemanfaatan kepada sebanyak-banyaknya orang. Kemanfaatan di sini diartikan sebagai kebahagiaan (*happines*). Jadi baik buruk atau adil tidaknya suatu hukum, bergantung kepada apakah hukum itu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak. Kebahagiaan ini selayaknya dapat dirasakan oleh setiap individu. Tetapi jika tidak mungkin tercapai dan pasti tidak mungkin diupayakan agar kebahagiaan itu dinikmati oleh sebanyak mungkin individu dalam masyarakat (bangsa) Indonesia tersebut.

Melihat keadaan Indonesia yang sedang menuju negara moderen, hal itu dapat dilihat dengan ikut campur tangan negara dalam mengurus

---

kepentingan masyarakat. Negara berperan aktif mengatur urusan rakyat. Begitu banyak produk hukum yang tercipta untuk mengatur kepentingan warga negara dengan tujuan hukum yang ingin dicapai adalah menjaga kestabilan dan ketertiban hukum.

Perkembangan yang berlangsung mengakibatkan perubahan secara mendasar atas peranan dan fungsi-fungsi yang diselenggarakan pemerintah. Negara selaku integritas kekuasaan yang memiliki kedudukan dan fungsi untuk menjalankan negara, sudah tentu membutuhkan suatu tingkat kestabilan khusus dalam sistem sosialnya untuk tetap mempertahankan keseimbangan antara peranan atau penyelenggaraan fungsi-fungsinya dengan tujuan yang dicapai. Dalam upaya mencapai hal tersebut, tidak saja diperlukan keselarasan atas tujuan yang dikehendaki oleh kelompok sosial maupun kelompok ekonomi yang terdapat pada negara, akan tetapi juga kreativitas untuk menciptakan secara terarah berbagai kondisi kesejahteraan sosial yang dikehendaki masyarakat.

Pemerintah Indonesia diharapkan dapat mengimplementasikan prinsip aliran Utilitarianisme dalam setiap produk hukum yang ingin dibuat dengan senantiasa mempertimbangkan tujuan hukum kemanfaatan untuk masyarakat. Meskipun kenyataan yang terjadi saat ini pencapaian tujuan hukum modern di Indonesia menurut aliran Utilitarianisme mengarah ke arah yang lebih baik namun dinilai masih kurang efektif.

Hal itu dikarenakan negara tidak mungkin bisa menjamin kesejahteraan tiap rakyatnya (tiap individu), dan dalam pembentukan hukum masih banyak dipengaruhi oleh kepentingan elit politik atau kepentingan penguasa sehingga hukum tidak dapat menjalankan fungsi sebagaimana mestinya dan tidak dapat sepenuhnya memberi kemanfaatan. Olehnya, dalam setiap proses pembentukan hukum kiranya pemerintah dan legislatif lebih mengedepankan tujuan kemanfaatan dan kebahagiaan masyarakat seluruhnya sebagai tujuan utama dalam mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera.

Pembangunan perumahan dan permukiman yang harus mencerminkan perwujudan manusia seutuhnya dan peningkatan kualitas manusia meniadakan kecemburuan sosial dan secara positif menciptakan perumahan dan permukiman yang mencerminkan kesetiakawanan serta keakraban sosial.

Pembangunan perumahan dan permukiman dalam PJPT II harus mencerminkan ke Indonesiaan, persatuan dan kesatuan bangsa, memadukan nilai-nilai arsitektur daerah dengan kemajuan teknologi konstruksi dibidang perumahan dan permukiman. Di samping itu harus memperhatikan aspek sosial, ekonomi, budaya, pendidikan dan kemampuan masyarakat serta berwawasan lingkungan.

Menurut Pasal 33 UUD RI 1945, disebutkan bahwa bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar – besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu ketiga komponen yang merupakan elemen ruang kehidupan harus dimanfaatkan dan dikembangkan secara berencana sehingga dapat menunjang kegiatan pembangunan secara berkelanjutan dalam rangka kelangsungan kemakmuran rakyat.

Dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA, disebutkan bahwa pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia. Untuk mencapai hal tersebut, perlu adanya suatu rencana mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara. Rencana ini dibuat dalam bentuk Rencana Umum yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian dirinci lebih lanjut menjadi rencana-rencana khusus tiap daerah.

Ketentuan Pasal 1 Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang *juncto* UU Nomor 26 Tahun 2007, disebutkan bahwa :

Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara, sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lainnya melangsungkan hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya. Penataan Ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Tata Ruang, pengertian :

Rencana tata ruang adalah hasil dari perencanaan tata ruang yang kesemuanya itu untuk sebesar – besarnya kemakmuran rakyat (tentunya dalam artian rakyat disini bukan segelintir rakyat tetapi rakyat pada umumnya). Kesemua rakyat akan merasakan suatu kenikmatan hidup di suatu kota ataupun di daerah.

Hal ini sesuai dengan ajaran Jeremy Bentham yang dikutip oleh

Achmad Ali, yaitu :<sup>11</sup>

- a. Tujuan hukum dan wujud keadilan menurut Jeremy Bentham adalah untuk mewujudkan *the greatest happiness for the greatest number of people* (kebahagiaan yang sebesar – besarnya untuk sebanyak – banyaknya orang);
- b. Tujuan perundang – undangan menurut Jeremy Bentham adalah untuk menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat. Untuk itu perundang – undangan harus berusaha untuk mencapai empat tujuan yaitu ;
  - 1) *to provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup)
  - 2) *to provide abundance* (untuk memberikan makanan yang berlimpah)
  - 3) *to provide security* (untuk memberikan perlindungan);
  - 4) *to provide equility* (untuk mencapai persamaan).

Dalam mencapai tujuan tersebut, maka dalam tataran operasional perencanaan tata ruang menurut Ginandjar Kartasasmita paling tidak ada 3 (tiga) tahapan yang harus ditempuh yaitu :<sup>12</sup>

- a. Pengenalan kondisi tata ruang yang ada dengan melakukan pengkajian untuk melihat pola dan interaksi unsur pembentuk ruang, manusia, sumber daya alam;
- b. Pengenalan masalah tata ruang serta perumusan kebijakan pengembangan tata ruang wilayah nasional menekankan masalah dikaitkan dengan arahan kebijakan pemanfaatan ruang masa datang serta kendalanya;
- c. Penyusunan strategi pemanfaatan ruang.

<sup>11</sup> Achmad Ali, *Menguak Takbir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta : Chandra Pratama, 2002), hlm. 278-279.

<sup>12</sup> Imam Koeswahyono, dan Tunggul Anshari, *Bunga Rampai Politik dan Hukum Agraria Di Indonesia*, (Malang : IKIP Malang, 1999), hlm. 55.

Menurut Eko Budihardjo dan Djoko Sujarto Dalam penataan ruang wilayah Kota memang sungguh rumit dan pelik karena mau tidak mau menyangkut benturan antara pendekatan teknokratik, komersial dan humanis. Pernyataan yang sering muncul adalah: untuk melayani siapa sebetulnya tata ruang wilayah kota dan lingkungan hidup itu, dan bagaimana cara yang sebaik – baiknya untuk pengelolaannya, maka para perencana tata ruang wilayah dan pengelolaan lingkungan hidup mesti harus memiliki tingkat kepekaan *sosio - kultural* yang tinggi. Tanpa kepekaan terhadap *pluralisme kultur* dan *sub kultur*, maka kota – kota yang ada di Indonesia akan menjadi kota yang serba seragam, tidak memiliki jati diri, kepribadian, kekhasan, atau karakter yang spesifik.<sup>13</sup>

Secara esensial ruang dan tanah merupakan modal dasar dan potensi sumber daya alam yang sangat mahal dan semakin langka. Hal tersebut disebabkan karena tanah dibutuhkan dan dimanfaatkan untuk berbagai macam pembangunan. Tanah harus dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam rangka mewujudkan keadilan sosial. Agar ruang dan tanah dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien dalam pemenuhan kebutuhan perumahan serta permukiman yang terus meningkat secara dinamis dan progresif, perlu dilakukan pembinaan serta pengelolaan ruang dan pertanahan secara terarah dan terkendali.

---

<sup>13</sup> Eko Budihardjo dan Djoko Sujarto. *Kota Berkelanjutan*, (Bandung : PT Alumni, 2005), hlm. 202-203.

Selain itu tanah merupakan salah satu unsur penting dalam perencanaan kota, lokasi tanah yang memadai dan wajar untuk setiap kegiatan, dengan ukuran tanah yang terbatas serta dengan kepadatan penduduk, dalam jangka panjang pengaruhnya telah mewarnai sebagian besar konsep – konsep perencanaan kota. Sehingga perencanaan tata ruang merupakan kegiatan menentukan berbagai kebutuhan manusia dengan cara memanfaatkan rencana lokasi berbagai kegiatan dalam ruang, agar memenuhi sumber daya yang tersedia.

#### **b. Teori Kepastian Hukum**

Penelitian ini berusaha memahami sertipikat yang berstatuskan Hak Guna Bangunan secara yuridis, artinya memahami objek penelitian sebagai hukum yakni sebagai kaidah hukum atau sebagai isi kaidah hukum sebagaimana yang di tentukan dalam yurisprudensi dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan masalah hukum pokok agrarian guna menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

Kepastian hukum merupakan suatu hal yang hanya bisa dijawab secara normatif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bukan sosiologis, tapi kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam arti menjadi sistem norma dengan norma

yang lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian. Kepastian hukum merupakan suatu keadaan dimana perilaku manusia baik individu, kelompok maupun organisasi terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum.

Dalam praktek kita melihat ada undang-undang sebagian besar dipatuhi dan ada undang-undang yang tidak dipatuhi. Sistem hukum jelas akan runtuh jika setiap orang tidak mematuhi undang-undang dan undang-undang itu akan kehilangan maknanya. Ketidakefektifan undang-undang cenderung mempengaruhi waktu sikap dan kuantitas ketidakpatuhan serta mempunyai efek nyata terhadap perilaku hukum, termasuk perilaku pelanggar hukum. Kondisi ini akan mempengaruhi penegakan hukum yang menjamin kepastian dan keadilan dalam masyarakat.

Kepastian hukum dapat kita lihat dari dua sudut, yaitu kepastian dalam hukum itu sendiri dan kepastian karena hukum. Kepastian dalam hukum dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. Dalam praktek banyak timbul peristiwa-peristiwa hukum, di mana ketika dihadapkan dengan substansi norma hukum yang mengaturnya, kadangkala tidak jelas atau kurang sempurna

sehingga timbul penafsiran yang berbeda-beda yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian hukum. Sedangkan kepastian karena hukum dimaksudkan bahwa karena hukum itu sendirilah adanya kepastian, misalnya hukum menentukan adanya lembaga daluarsa, dengan lewat waktu seseorang akan mendapatkan hak atau kehilangan hak. Berarti hukum dapat menjamin adanya kepastian bagi seseorang dengan lembaga daluarsa akan mendapatkan sesuatu hak tertentu atau akan kehilangan sesuatu hak tertentu.

Jika hukum diidentikkan dengan perundang-undangan, maka salah satu akibatnya dapat dirasakan adalah kalau ada bidang kehidupan yang belum diatur dalam perundang-undangan, maka dikatakan hukum tertinggal oleh perkembangan masyarakat. Demikian juga kepastian hukum tidak identik dengan kepastian undang-undang. Apabila kepastian hukum diidentikkan dengan kepastian undang-undang, maka dalam proses penegakan hukum dilakukan tanpa memperhatikan kenyataan hukum (*Werkelijkheid*) yang berlaku.

Para penegak hukum yang hanya bertitik tolak dari substansi norma hukum formil yang ada dalam undang-undang (*law in book's*), akan cenderung mencederai rasa keadilan masyarakat. Seyogyanya penekanannya di sini, harus juga bertitik tolak pada hukum yang hidup (*living law*). Lebih jauh para penegak hukum harus memperhatikan budaya

hukum (*legal culture*) untuk memahami sikap, kepercayaan, nilai dan harapan serta pemikiran masyarakat terhadap hukum dalam sistim hukum yang berlaku.

Tertib masyarakat dapat tercapai apabila hukum bersifat dinamis dan mengikuti perkembangan kebutuhan masyarakat. Peraturan perundang-undangan yang merupakan produk hukum harus mampu mengatur hal-hal yang saat ini memang dibutuhkan oleh masyarakat, karena hukum dibentuk untuk menjamin terciptanya ketertiban dalam masyarakat.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja tujuan pokok dan pertama dari hukum adalah ketertiban, maka dari pada itulah, produk hukum yaitu peraturan perundang-undangan yang sudah tidak relevan lagi segera direvisi dan diperbaharui agar sejalan dengan perkembangan masyarakat dan memenuhi kebutuhan masyarakat pada masa kini.<sup>14</sup>

Menurut Gustav Radbruch, tujuan hukum adalah untuk mencapai keadilan, kemanfaatan dan memberikan kepastian hukum. Salah satu tujuan dari hukum adalah memberikan manfaat bagi masyarakat, dan oleh karena itulah hukum harus dinamis dan sesuai dengan perkembangan pada masa ini agar tercapailah tujuan hukum yang dimaksud yaitu bermanfaat

---

<sup>14</sup> Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 1985), hlm. 80.

bagi masyarakat dalam rangka penciptaan ketertiban dalam tatanan kehidupan bermasyarakat.<sup>15</sup>

Menurut penulis, membangun sistem hukum adalah penting, tapi membangun kesadaran hukum masyarakat adalah lebih penting, karena kesadaran hukum menyangkut pemahaman, penerapan dan pelaksanaan hukum. Membangun sistem hukum terkait dengan tiga hal, yakni struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum.

Tiga unsur dari sistem hukum ini diteorikan Lawrence M. Friedman sebagai *Three Elements of Legal System*. Struktur hukum menurut Friedman, adalah rangkanya atau kerangka, dan sebagai bagian-bagian dari hukum yang tetap senantiasa bertahan, atau bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan.<sup>16</sup>

Satjipto Rahardjo dengan mendasarkan pada pandangan Gustav Radbruch mengungkapkan, bahwa validitas adalah kesahan berlaku hukum serta kaitannya dengan nilai-nilai dasar dari hukum. Bahwasanya hukum itu dituntut untuk memenuhi berbagai karya dan oleh Radbruch disebut sebagai nilai-nilai dasar dari hukum, yaitu keadilan, kegunaan (*zweckmaszigkeit*), dan kepastian hukum.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 81.

<sup>16</sup> <http://andinuzul.wordpress.com/2009/02/25/kesadaran-hukum-landasan-memperbaiki-sistem-hukum/> akses internet tanggal 23 Mei 2016.

<sup>17</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung : Alumni, 2000), hlm. 19.

Gagasan Gustav Radbruch tersebut diuraikan pula oleh W. Friedmann. Gagasan hukum sebagai gagasan kultural tidak bisa formal, tetapi harus diarahkan kepada cita-cita hukum, yaitu keadilan. Tetapi, keadilan sebagai suatu cita adalah yang sama harus diperlakukan sama, yang tidak sama diperlakukan tidak sama. Untuk mengisi cita keadilan ini dengan isi yang konkret, harus menoleh pada kegunaannya sebagai unsur kedua dari cita hukum. Kegunaan menuntut kepastian hukum. Tuntutan akan keadilan dan kepastian merupakan bagian-bagian yang tetap dari cita hukum, dan ada di luar pertentangan-pertentangan bagi pendapat politik. Kegunaan memberi unsur relativitas. Tetapi tidak hanya kegunaan sendiri yang relatif, hubungan antara tiga unsur dari cita hukum itu juga relatif. Seberapa jauh kegunaan lebih kuat dari keadilan, atau kepastian lebih penting dari kegunaan, merupakan masalah yang harus diputuskan oleh sistem politik masing-masing.<sup>18</sup>

Dalam setiap pelaksanaan penataan ruang, peranan masyarakat sangat menentukan keberhasilan dan kesinambungan penataan ruang yang diinginkan. Hal ini erat kaitannya dengan kondisi dan situasi masyarakat yang bersangkutan, hanya masyarakat itu sendiri yang mengetahui kebutuhan berkenaan penataan ruang yang perlu diprioritaskan. Demikian pula peran serta masyarakat dalam suatu penataan ruang harus sudah

---

<sup>18</sup> W. Fiedmann, *Teori & Filsafat Hukum: Idealisme Filosofis & Problema Keadilan (Susunan II)*, diterjemahkan oleh Mohamad Arifin (dari judul asli: *Legal Theory*), (Jakarta : CV. Rajawali, 1990),

dimulai sejak saat perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang termasuk dalam perubahan status hak atas tanah dalam pendaftaran tanah.

## **F. Metode Penelitian**

Menurut Soerjono Soekanto,<sup>19</sup> metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian. Selanjutnya, dalam penulisan tesis penulis menggunakan metode penulisan sebagai berikut :

### **1. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian untuk penulisan tesis ini adalah menggunakan metode pendekatan yang bersifat yuridis empiris. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, yang dimaksud pendekatan yuridis adalah suatu cara yang digunakan di dalam suatu penelitian yang mempergunakan asas-asas serta peraturan perundangan guna meninjau, melihat serta menganalisis permasalahan, sedangkan metode pendekatan empiris merupakan kerangka pembuktian atau pengujian untuk

---

hlm. 43.

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1986), hlm. 6

memastikan suatu kebenaran,<sup>20</sup> dengan demikian yang dimaksud dengan yuridis empiris adalah suatu penelitian yang tidak hanya menekankan pada pelaksanaan hukum saja tetapi juga menekankan pada kenyataan hukum dalam praktik yang dijalankan oleh anggota masyarakat.<sup>21</sup>

## 2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis. Sesuai dengan pendapat Irawan Soehartono<sup>22</sup> penelitian ini melakukan analisis hanya sampai pada taraf deskripsi, yaitu menganalisis dan menyajikan fakta secara sistimatis sehingga dapat lebih mudah untuk difahami dan disimpulkan.

## 3. Sumber dan Jenis Data

Sumber dan jenis data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Data Primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat yang dilakukan melalui wawancara, observasi dan alat lainnya.<sup>23</sup>
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari atau berasal dari bahan kepustakaan.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup>Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), hlm. 36.

<sup>21</sup> Ibid. hlm. 40.

<sup>22</sup> Irawan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Lainnya*, (Bandung : Remaja Rosda Karya, 1999), hlm. 63.

<sup>23</sup> P. Joko Subagyo, *Metode Penelitian dalam Teori dan Praktek*, Cetakan kelima (Jakarta : Rineka Cipta, 2006), hlm. 87.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

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

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut :

##### a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat melalui wawancara, yaitu cara memperoleh informasi dengan bertanya langsung pihak-pihak yang berwenang berkaitan dengan perubahan hak atas tanah dikaitkan dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota.

Responden dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Batang;
- 2) Pejabat Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah Kabupaten Batang;
- 3) 5 (lima) pemohon perubahan hak atas tanah untuk rumah tinggal.

##### b. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer yang diperoleh dari perpustakaan dan koleksi

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 88.

pustaka pribadi penulis yang diperoleh dengan cara melakukan studi pustaka atau literatur.

Data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer, yang terdiri dari :

- 1) Bahan-bahan hukum primer, meliputi :
  - a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria;
  - b) Undang-Undang RI Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
  - c) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah;
  - d) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
  - e) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
  - f) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999, tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan;

- g) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011, tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu;
  - h) Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011 – 2031.
  - i) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk RSS/RS;
  - j) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1998 tentang Perubahan HGB (Hak Guna Bangunan) atau HP (Hak Pakai) atas tanah untuk rumah tinggal yang dibebani hak tanggungan menjadi Hak Milik;
  - k) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Tempat Tinggal;
- 2) Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, meliputi :
- a) Buku-buku mengenai Pendaftaran Tanah, Hukum Agraria Indonesia Sejarah dan Perkembangannya, buku tentang

Metodologi Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah serta buku-buku mengenai tata ruang dan penggunaan tanah, dalam penulisan tesis ini juga digunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia;

- b) Makalah dan Artikel, meliputi makalah mengenai pertanahan.
- 3) Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

## 5. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dari responden dan penelusuran studi kepustakaan dianalisis secara kualitatif. Analisis kualitatif adalah analisis data bertitik tolak dari pada usaha-usaha penemuan asa- asas dan informasi-informasi yang bersifat ungkapan monografis dari responden.<sup>25</sup>

Data yang diperoleh melalui studi kepustakaan, peraturan perundang-undangan, putusan-putusan pengadilan dan dianalisis berdasarkan metode kualitatif, yaitu dengan melakukan :

- a. Menemukan konsep-konsep yang terkandung dalam bahan-bahan hukum (konseptualisasi) yang dilakukan dengan cara memberikan interpretasi terhadap bahan hukum tersebut;
- b. Mengelompokkan konsep-konsep atau peraturan-peraturan yang sejenis atau berkaitan. Kategori-kategori dalam penelitian ini adalah “Perubahan Hak Atas Tanah Dikaitkan Dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota

---

<sup>25</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Op. Cit*, hlm. 98.

(Studi Kasus Perubahan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal Di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang)’’;

- c. Menemukan hubungan di antara pelbagai kategori atau peraturan kemudian diolah;
- d. Menjelaskan dan menguraikan hubungan di antara pelbagai kategori atau peraturan perundang-undangan, kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif, sehingga mengungkapkan hasil yang diharapkan dan simpulan atas permasalahan.

## **G. Sistematika Penulisan**

Untuk menyusun tesis ini peneliti membahas menguraikan masalah yang dibagi dalam empat bab. Adapun maksud dari pembagian tesis ini ke dalam bab-bab dan sub bab-bab adalah agar untuk menjelaskan dan menguraikan setiap masalah dengan baik.

Bab I Pendahuluan, bab ini merupakan bab pendahuluan yang berisikan antara lain latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran dan metode penelitian serta sistematikan penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, yang akan menyajikan landasan teori mengenai masalah-masalah yang akan dibahas meliputi hak-hak atas tanah, khususnya Hak Milik dan Hak Guna Bangunan. Selain itu juga diuraikan tentang

tata guna tanah rencana tata ruang wilayah baik menurut peraturan perundang-undangan maupun kajian Islam.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang akan menguraikan hasil penelitian yang relevan dengan permasalahan dan pembahasannya, yaitu implementasi ketentuan hukum tentang perubahan HGB menjadi HM dikaitkan dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota dan Wilayah di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang dan kendala-kendala yang muncul dalam pelaksanaan perubahan HGB menjadi HM di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, dan upaya-upaya apa yang dilakukan untuk mengatasinya serta akibat hukum perubahan hak atas tanah untuk rumah tinggal yang tidak sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota dan Wilayah di Kabupaten Batang.

Bab IV Penutup, merupakan penutup yang berisikan simpulan dan saran dari hasil penelitian ini dan akan diakhiri dengan lampiran-lampiran yang terkait dengan hasil penelitian yang ditemukan di lapangan yang dipergunakan sebagai pembahasan atas hasil penelitian.