

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Rumah adalah salah satu kebutuhan pokok bagi manusia, rumah adalah tempat dimana manusia melakukan sebagian aktifitasnya, rumah merupakan simbol bagi penghuninya. Kebutuhan akan perumahan antara individu yang satu dengan yang lainnya berbeda, demikian pula antara kelompok yang satu dengan yang lainnya berbeda. Di Indonesia yang majemuk ini terdapat kelompok-kelompok masyarakat yang berbeda, baik berbeda dari tingkat ekonominya, pekerjaannya maupun pendidikannya. Perbedaan tersebut mempengaruhi cara mereka memperoleh kebutuhan akan perumahan yang akan mereka tempati. Hal tersebut juga menjadi sebuah peluang bagi para kontraktor atau pengembang perumahan untuk dijadikan lahan yang berdasarkan kelompok-kelompok masyarakat itu sendiri.

Dari masa orde baru sampai dengan era reformasi pembangunan perumahan baru sangatlah berkembang pesat seiring dengan pertumbuhan penduduk yang melaju sangat cepat. Pengadaan perumahan tersebut dilakukan oleh pemerintah maupun swasta bahkan kerjasama antara pihak swasta dan pemerintah. Pengadaan perumahan tersebut diadakan untuk kesejahteraan masyarakat.

Perumahan tersebut didirikan dengan status Hak Guna Bangunan. Sebagaimana sifat-sifat Hak Guna Bangunan tersebut antara lain:

1. Tidak sekuat hak milik namun tergolong hak-hak yang kuat.
2. Dapat diwariskan.
3. Hak Guna Bangunan jangka waktunya terbatas, artinya suatu waktu pasti berakhir sesuai dengan pasal 36 ayat (1) dan (2) UUPA.
4. Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan sesuai pasal 39 UUPA.
5. Hak Guna Bangunan dapat dialihkan kepada pihak lain.
6. Hak Guna Bangunan dapat dilaporkan oleh pemiliknya hingga menjadi hak negara.

Maka Hak Guna Bangunan jelas mempunyai sisi kekuatan dan kelemahan dimata hukum.

Namun harus kita ingat bahwa Hak Guna Bangunan dapat beralih menjadi Hak Milik apabila pemilik Hak Guna Bangunan mengajukannya. Untuk itu penulis melakukan penelitian yang disajikan dalam bentuk skripsi dengan judul **“Pelaksanaan Peningkatan Hak Guna Bungunan Menjadi Hak Milik Dalam Praktek Untuk Perumahan Departemen Kesehatan di Kota Magelang”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang di atas, penulis akan mengangkat pokok permasalahan sebagai berikut :

1. Faktor-faktor yang menjadi pertimbangan pemerintah dalam pelaksanaan peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik ?

2. Kendala-kendala yang dialami oleh pemerintah maupun pemilik Hak Guna Bangunan dalam pelaksanaan peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi pertimbangan pemerintah dalam pelaksanaan peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik?
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dialami oleh pemerintah maupun pemilik Hak Guna Bangunan dalam pelaksanaan peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik ?

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara Akademis

Sebagai bahan masukan bagi perkembangan Ilmu Pengetahuan khususnya dalam bidang hukum, terutama dalam bidang pertanahan dan permasalahannya serta referensi bacaan bagi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

2. Secara Praktis

Memberi wawasan atau pandangan kepada individu, badan hukum ataupun negara untuk lebih mengetahui Hak Guna Bangunan praktek di masyarakat. Dengan demikian diharapkan semua memahami pelaksanaan, pengelolaan Hak Guna Bangunan serta tata cara dijadikannya Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik, dan diharapkan pula masukan-masukan bagi

semua komponen untuk semakin memperbaiki atau menyempurnakan kelemahan-kelemahan atas peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pelaksanaan peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik.

## **E. Tinjauan Pustaka**

### **1. Tinjauan Tentang Hak Atas Tanah**

#### **1) Pengertian Hak Atas Tanah**

Ketentuan mengenai hak-hak atas tanah diatur dalam pasal 4 ayat (1) dan (2) UUPA, yaitu :

‘ Atas dasar hak menguasai dari negara atas tanah ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dapat diberikan oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum’.

Pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya mempunyai wewenang sebagai berikut :

#### **a. Wewenang umum**

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA).

b. Wewenang khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, wewenang pada Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan diatas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada Hak Guna Usaha adalah menggunakan tanah hanya untuk kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan.<sup>1</sup>

Dalam pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA macam-macam Hak Atas Tanah dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu :

a) Hak atas tanah yang bersifat tetap

Yaitu hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru.

Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan.

Hak Milik sendiri diartikan sebagai hak yang dapat diwariskan secara turun temurun dengan tidak memohon haknya kembali apabila terjadi pemindahan hak. Sedangkan dalam UUPA pasal 20

---

<sup>1</sup> Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta, 1998 hlm. 1.2.

ayat (1) hak milik diartikan sebagai hak turunan temurun, terkuat dan terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah. Dalam UUPA ayat (2) hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hak milik adalah hak yang terkuat dan terpenuh, sifat ini yang membedakan dengan hak-hak lainnya.

Hak guna usaha berdasarkan pasal 28 ayat (1) UUPA merupakan hak khusus untuk mengusahakan tanah yang dikuasi langsung oleh negara baik bagi usaha di bidang pertanian.

Hak Guna Bangunan, Hak Guna Bangunan ini tidak mengenai tanah pertanian, hak guna bangunan selain atas tanah yang dikuasai oleh negara dapat pula atas tanah milik seseorang. Pasal 35 ayat (1) UUPA menetapkan bahwa hak guna bangunan adalah hak milik untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang dimilikinya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.

Hak Pakai berdasarkan pasal 41 ayat (1) UUPA hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemiliknya yang bukan perjanjian sewa menyewa atau dalam perjanjian pengelolaan

tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA.

Hak Sewa, hak sewa ini merupakan hak pakai yang mempunyai sifat-sifat khusus, oleh karenanya diberikan ketentuan tersendiri. Seseorang atau badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila yang bersangkutan berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya dengan sejumlah uang sewa. Dalam hal ini prosedurnya melalui perjanjian yang sebaiknya dibuat dihadapan Notaris atau Camat setempat, sehingga mempunyai kekuatan hukum.

b) Hak Atas Tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang

Yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan undang-undang. Hak atas tanah ini macamnya belum ada.

c) Hak atas tanah yang bersifat sementara

Yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat kekerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA.

Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.

Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi 2 kelompok yaitu :

a. Hak atas tanah yang bersifat primer.

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara.

Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atas tanah negara, hak pakai atas tanah negara.

b. Hak atas tanah yang bersifat sekunder.

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain.

Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan, hak guna bangunan atas tanah hak milik, hak pakai atas tanah hak pengelolaan, hak pakai atas tanah hak milik, hak sewa untuk bangunan, hak gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.

2) Latar belakang Peningkatan Hak Atas Tanah

Peningkatan Hak Atas Tanah menjadi Hak Milik ini meliputi pemberian hak milik atas tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS), pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal. Dalam hal ini Pemerintah telah memberikan kesempatan dan kemudahan kepada masyarakat dengan mengeluarkan ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang hal tersebut dengan dilatar belakangi oleh beberapa hal, antara lain :



- a) Bahwa rumah tinggal merupakan kebutuhan primer manusia sesudah pangan dan karena itu untuk menjamin pemilikan rumah tinggal itu sendiri.
- b) Bahwa pemilikan tanah perumahan yang berkepastian hak secara merata dan menjangkau masyarakat ekonomi lemah perlu ditingkatkan untuk itu dirasa perlu untuk memberikan hak milik atas tanah yang di atasnya dibangun Rumah Sangat Sederhana (RSS) atau Rumah Sederhana (RS).

## 2. Tinjauan Tentang Hak Guna Bangunan Atas Tanah

### 1) Pengertian Hak Guna Bangunan

Dalam pasal 35 ayat (1) UUPA dijelaskan bahwa 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 tersebut dapat diperpanjang selama 20 tahun sebagaimana diatur dalam pasal 35 ayat (2) UUPA.

Hak Guna Bangunan merupakan salah satu hak atas tanah, maka memberi wewenang kepada haknya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, untuk mendirikan, memiliki bangunan-bangunan di atasnya dan merupakan suatu pemilikan hak atas tanah yang bukan untuk usaha pertanian.

Yang terpenting dalam hak guna bangunan harus didapatkan dalam buku tanah pada kantor pertanahan. Karena didalam UUPA

segala hak guna hendak didaftarkan atas sewa tanah di Indonesia untuk menjamin kepastian hukum. Hal ini terbukti dengan adanya sertifikat hak guna bangunan, yang terdapat dalam pasal 23 ayat (3) UUPA.

## 2) Terjadinya Hak Guna Bangunan

Asal tanah hak guna bangunan menurut pasal 37 UUPA menegaskan bahwa hak guna bangunan terjadi pada tanah yang dikuasai langsung pada negara atau tanah milik orang lain. Sedangkan pasal 21 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menegaskan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan hak guna bangunan adalah tanah negara, tanah hak pengelolaan atau tanah hak milik.

Jadi terjadinya hak guna bangunan berdasarkan atas asal tanah ada tiga (3) macam yaitu :

- a. Hak Guna Bangunan atas tanah negara
- b. Hak Guna Bangunan atas tanah pengelolaan
- c. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik

## 3) Hapusnya Hak Guna Bangunan

Hapusnya hak guna bangunan berdasarkan Pasal 40 UUPA adalah:

- a. Jangka waktunya berakhir
- b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena suatu syarat tidak dipenuhi

- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya diakhiri
- d. dicabut untuk kepentingan umum
- e. diterlantarkan
- f. tanahnya musnah
- g. ketentuan dalam pasal 36 ayat (2)

Menurut pasal 35 Peraturan Pemerintah No, 40 tahun 1996. Faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Guna Bangunan adalah :

1. Berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangan atau dalam perjanjiannya pemberiannya
2. Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang hak pengelolaan atau pemegang hak milik sebelum jangka waktunya berakhir karena:
  - a. Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan hak guna bangunan;
  - b. Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian hak guna bangunan antara pemegang hak guna bangunan dengan pemilik tanah atau perjanjian penggunaan tanah hak pengelolaan;
  - c. Putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
3. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir ;
4. hak guna bangunannya dicabut ;
5. diterlantarkan ;

6. tanahnya musnah ;
7. pemegang hak guna bangunan tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak guna bangunan.

### 3. Tinjauan Tentang Hak Milik

#### 1) Pengertian Hak Milik

Menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA pengertian Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6, menurut Pasal 6 UUPA semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Turun temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik. Terkuat artinya hak milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus. Terpenuh artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain. tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.

## 2) Terjadinya Hak Milik

Hak Milik terjadi karena:

- a. Terjadinya Hak Milik karena hukum adat diatur dalam pasal 22 UUPA;
- b. Terjadinya Hak Milik karena penetapan pemerintah;
- c. Terjadinya Hak Milik karena Undang-Undang

## 3) Hapusnya Hak Milik

Menurut pasal 27 UUPA Hak Milik dapat hapus apabila:

- a. Tanahnya jatuh pada negara
- b. Tanahnya musnah

## 4) Permohonan Hak Milik

Berdasarkan Penetapan Pemerintah hak milik dapat diperoleh.

Hal ini memerlukan suatu proses yang berangkai, proses tersebut antara lain sebagai berikut :

- a. Mengajukan permohonan
- b. Pemeriksaan tanah
- c. Pengeluaran Surat Keputusan Pemberian Hak Milik
- d. Memberi batas tanah
- e. Membayar uang pemasukan
- f. Mendaftarkan hak
- g. Membuat surat ukur
- h. Membuat buku tanah
- i. Menyerahkan sertifikat

## F. Metode Penelitian

### 1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini di Badan Pertanahan Nasional Kota Magelang, Perumahan Departemen Kesehatan yang terletak di Kelurahan Kramat Kota Magelang.

### 2. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang digunakan yaitu data yang dikumpulkan dengan melakukan wawancara atau tertulis kepada responden serta pengumpulan data dari Kantor Pertanahan Kota Magelang.

### 3. Jenis Penelitian

#### a. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan adalah cara memperoleh data yang bersifat primer. Dalam hal ini akan diusahakan untuk memperoleh data-data dengan mengadakan tanya jawab (wawancara) maupun secara tertulis dengan penghuni Perumahan Departemen Kesehatan Kota Magelang dan Badan Pertanahan Kota Magelang.<sup>2</sup>

#### b. Penelitian Kepustakaan

Pengumpulan data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang diambil dari buku-buku yang ada hubungannya dengan permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini.<sup>3</sup> Dalam bahan-bahan yang berupa:

---

<sup>2</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, hlm. 98

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 24

a) Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang mengikat, berupa peraturan perundang-undangan yang masih berlaku, seperti:

1. Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan-Peraturan Dasar Pokok Agraria.
2. Peraturan pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah.
3. Peraturan pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

b) Bahan Hukum Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dengan bersumber pada kepustakaan guna mendapatkan landasan teori yang berupa pendapat atau tulisan para ahli. Dan juga untuk memperoleh dalam bentuk ketentuan formal maupun data-data melalui naskah-naskah resmi yaitu undang-undang, peraturan-peraturan serta dokumen-dokumen dan putusan-putusan khususnya tentang masalah yang akan dibahas.

4. Metode Populasi dan Penarikan Sampel

Populasi merupakan seluruh obyek atau seluruh individu atau gejala atau kejadian yang akan diteliti, karena populasi ini biasanya luas, maka seringkali tidak mungkin untuk menyelidiki seluruh populasi. Untuk

memudahkan pelaksanaan penelitian lebih dulu ditentukan daerah sentralisasi dan memberikan definisi (batasan) dan sifat-sifat dari populasi.<sup>4</sup>

Penelitian dilakukan di Kota Magelang yaitu di Perumahan Departemen Kesehatan yang terletak di Kelurahan Kramat Kota Magelang, Kantor Pertanahan Kota Magelang.

#### 5. Analisis Data

Analisa data yang digunakan adalah metode kualitatif. Pendekatan kualitatif sebenarnya merupakan tata cara pendekatan yang menghasilkan data deskriptif yaitu apa yang dinyatakan responden secara tertulis maupun lisan dan perilakunya.

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 17