

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Seluruh bumi, air dan ruang angkasa adalah termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Negara Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang merupakan kekayaan Nasional. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi yang dikuasai negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.¹ Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Undang-undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA), menetapkan bahwa wewenang hak menguasai dari negara atas bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yaitu:

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.

Berdasarkan Pasal 4 UUPA, menyatakan :

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-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.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi

¹ Urip Susanto, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm 205

Hak atas tanah yang dimiliki oleh seseorang ini, di dalam UUPA disebut juga hak-hak penguasaan atas tanah. Penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis, juga dalam aspek privat dan publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada orang lain. Ada penguasaan yuridis, yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain, misalnya seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain, dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah.

Ada juga penguasaan yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik, misalnya kreditur (bank) pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan (jaminan) akan tetapi secara fisik penguasaannya tetap ada pada pemegang hak atas tanah. Penguasaan yuridis dan fisik tanah ini adalah aspek privat. Ada penguasaan yuridis yang beraspek publik yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45 dan Pasal 2 UUPA.²

Hak atas tanah yang bersumber dari wewenang negara atas tanah dapat diberikan kepada perorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang-orang secara bersama-sama dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik.³ Jenis hak atas yang dapat diberikan

² Urip Santoso, 2010, *Hukum Agraria dan Hak – Hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm 74-75

³ *Ibid.*

kepada orang perorangan dan badan hukum ini telah diatur dalam Pasal 16 UUPA, yaitu:

1. Hak Milik
2. Hak Guna Usaha
3. Hak Guna Bangunan .
4. Hak Pakai
5. Hak Sewa
6. Hak Membuka Hutan
7. Hak Memungut Hasil Hutan
8. Hak lainnya yang tidak termasuk dalam hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan UU serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebut dalam Pasal 53 UUPA.

Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu, 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 Negara, Hak Pakai atas tanah Negara.⁴

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.

Berdasarkan ketentuan di atas yang menjadi salah satu hak atas tanah adalah Hak Guna Bangunan. Hak Guna Bangunan ini diatur dalam Pasal 35 ayat 1 UUPA, yang menyatakan :

”Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mempunyai bangunan atau mendirikan bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu yang paling lama 30 tahun”.

⁴Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Prenamedia Group, Jakarta, hlm.91

Pernyataan Pasal 35 ayat (1) tersebut mengandung pengertian bahwa pemegang Hak Guna Bangunan bukanlah pemegang hak milik atas bidang tanah dimana bangunan tersebut didirikan. Sehubungan dengan hal tersebut, Pasal 37 UUPA menyatakan:

- a. Mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara : karena penetapan Pemerintah.
- b. Mengenai tanah milik : karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh Hak Guna Bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut.

Hak Guna Bangunan merupakan sebagai hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bersangkutan, karena tujuan pemberian hak tersebut adalah untuk dibangunnya bangunan di atas tanah yang bersangkutan oleh penerima hak yang dibuatkan dalam perjanjian. Dengan demikian bangunan tersebut tidak mungkin dibangun dan dimiliki pihak lain. Pihak lain yang dimungkinkan menyewa bangunan pemegang Hak Guna Bangunan yang bersangkutan. Membangun dan memiliki bangunan di atas tanah pihak lain hanya dimungkinkan di atas tanah hak milik atas dasar Hak sewa untuk dibangun menurut ketentuan Pasal 44 UUPA, menyatakan :

- (1) Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.
- (2) Pembayaran uang sewa dapat dilakukan :
 - a. Satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu;
 - b. Sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan.
- (3) Perjanjian sewa tanah yang dimaksudkan dalam pasal ini tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Hak Guna Bangunan ini dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain serta dapat dijadikan jaminan hutang. Dengan demikian maka sifat Hak Guna Bangunan adalah sebagai berikut :

- a. Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dalam arti dapat di atas tanah negara maupun tanah milik orang lain.
- b. Jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun lagi.
- c. Dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.
- d. Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani dengan dibebani hak tanggungan.⁵

Hak guna bangunan mempunyai jangka waktu atau bersifat sementara, hak guna bangunan dapat diperpanjang 20 tahun atas permintaan pemegang hak. Hal ini diatur dalam pasal 35 ayat 2 UUPA, menyatakan :

”Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun”.

Tanah yang berstatus hak guna bangunan apabila tidak diperpanjang maka akan mengakibatkan status tanah tersebut berakhir/hapus dan kembali hak tersebut kepada pemegang tanah tersebut. hal ini diatur dalam Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah, menyatakan :

- 1) Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 mengakibatkan tanahnya menjadi tanah Negara.
- 2) Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan.
- 3) Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 mengakibatkannya tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Milik.

⁵ Rinto Manulang, 2011, *Segala Hal tentang Tanah, Rumah dan Perizinan*, PT.Suku Buku, Jakarta, hlm 20-21

Hak guna bangunan dapat beralih kepada orang lain. Beralih artinya berpindahnya hak atas tanah dari pemegang haknya kepada pihak lain karena suatu peristiwa hukum yaitu pemegang haknya meninggal dunia atau yang dikenal dengan pewarisan.⁶ Proses pewarisan itu terjadi disebabkan oleh meninggalnya seseorang dengan meninggalnya sejumlah harta kekayaan, baik yang materiil maupun immateriil dengan tidak dibedakan antara barang bergerak dan barang tidak bergerak.

Pada dasarnya proses beralihnya harta kekayaan seseorang kepada ahli warisnya yang dinamakan pewarisan terjadi hanya karena kematian, oleh karena itu pewarisan baru akan terjadi jika terpenuhi tiga unsur-unsur sebagai berikut:

1. Pewaris
Adalah ada seseorang yang meninggal dunia.
2. Ahli waris
Adalah orang yang masih hidup sebagai ahli waris yang akan memperoleh warisan pada saat pewaris meninggal dunia.
3. Harta warisan
Adalah ada sejumlah harta kekayaan yang ditinggalkan pewaris.⁷

Dengan adanya kematian maka berakhirlah kepemilikan seseorang terhadap tanah dan mengakibatkan adanya peralihan harta kekayaan dari orang yang meninggal, baik harta kekayaan material maupun immaterial kepada ahli waris orang yang meninggal tersebut. Harta kekayaan yang merupakan harta peninggalan si pewaris telah meninggal dunia saat ahli waris masih hidup ketika itu harta warisan terbuka.⁸

Adanya perubahan status tanah menjadi tanah negara akibat berakhirnya suatu Hak Guna Bangunan yang dikuasai pewaris sebelumnya, namun ahli waris masih berhak atas tanah tersebut karena negara memberikan prioritas kepada ahli waris yang masih menguasai hak atas tanahnya tersebut, tetapi ahli waris harus melakukan pendaftaran kembali untuk memperoleh hak mereka pada kantor Pertanahan dimana

⁶ Urip Susanto, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, hlm 398

⁷ Satriyo Wicaksono, 2011, *Hukum Waris Cara Mudah dan tepat membagi Harta Warisan*, Visi Media, Jakarta, hlm 5

⁸ Effendi Perangin, 2011, *Hukum Waris*, PT.Raja Grafindo, Jakarta, hlm 3

tanah tersebut berada. Hal ini telah diatur dalam Pasal 1 huruf b Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal, menyatakan :

“Tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan perseorangan warga negara Indonesia yang luasnya 600 M2 atau kurang yang sudah habis jangka waktunya dan masih dipunyai oleh bekas pemegang hak tersebut, atas permohonan yang bersangkutan diberikan Hak Milik kepada bekas pemegang hak.”

Pendaftaran tanah yang harus dilakukan oleh ahli waris untuk memperoleh haknya bertujuan untuk memperoleh haknya. Hal ini diatur dalam tujuan pendaftaran tanah diuraikan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyatakan :

- 1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- 2) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar, untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Berdasarkan ketentuan pasal di atas mengenai tujuan pendaftaran tanah, dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak suatu hak atas tanah atau rumah susun dengan diberikan sertipikat sebagai suatu tanda buktinya. Tujuan inilah yang merupakan tujuan utama dari pendaftaran tanah yang diamanatkan Pasal 19 UUPA.
2. Untuk memberikan informasi kepada pihak yang berkepentingan terhadap tanah yang sudah terdaftar. Penyajian data dilakukan oleh Kantor Pertanahan di Kabupaten atau Kota. Tata usaha pendaftaran tanah dilakukan dalam bentuk daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku

tanah dan daftar nama. Sehingga pihak-pihak yang berkepentingan, terutama calon pembeli atau calon kreditur, sebelum melakukan suatu perbuatan hukum mengenai suatu bidang tanah atau satuan rumah susun tertentu perlu dan karenanya mereka berhak mengetahui data yang tersimpan dalam daftar-daftar di Kantor Pertanahan tersebut. Hal inilah yang sesuai dengan asas terbuka dari pendaftaran tanah.

3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan dengan terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftar.⁹

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah memperkaya ketentuan yang diatur dalam Pasal 19 UUPA, yaitu:

- a. Bahwa diterbitkannya sertifikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.
- b. Pada era informasi sekarang maka Kantor Pertanahan haruslah memelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan, baik untuk pemerintah dalam rangka merencanakan pembangunan negara dan juga bagi masyarakat. Informasi itu penting artinya dapat memberikan keterangan apa saja yang diperlukan atas sebidang tanah atau bangunan yang ada diatas tanah tersebut.
- c. Untuk itu perlulah tertib administrasi pertanahan dijadikan suatu hal yang wajar.

10

Dalam hal terjadinya suatu peralihan hak atas tanah akibat dari pewarisan, dimana pewaris meninggal dunia, dan akan diserahkan kepada ahli warisnya. Dan

⁹ *Ibid*, hlm 41-42

¹⁰ Rinto Manulang, 2011, *Segala Hal tentang Tanah, Rumah dan Perizinanya*, PT.Suku Buku, Yogyakarta, hlm 43

apabila harta yang akan diwariskan tersebut merupakan sebidang tanah yang terdapat Hak Guna Bangunan di atas hak tanah tersebut, namun Hak Guna Bangunan tersebut telah berakhir sesuai ketentuan jangka waktu yang telah ditetapkan oleh pihak BPN berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Permohonan pemberian hak yang diajukan oleh ahli waris ini harus berdasarkan Surat keterangan Ahli Waris yang dibuat dimana alamat terakhir pemegang hak (pewaris) atas tanah tersebut tinggal. Para ahli waris atau kuasa ahli waris mendaftarkan ke Badan Pertanahan Nasional kota Bukittinggi ini, diatur dalam Pasal 42 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyatakan :

“Untuk pendaftaran peralihan hak karena pewarisan mengenai bidang tanah hak yang sudah didaftar dan hak milik atas satuan rumah susun sebagai yang diwajibkan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36, wajib diserahkan oleh yang menerima hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan sebagai warisan kepada Kantor Pertanahan, sertifikat hak yang bersangkutan, surat kematian orang yang namanya dicatat sebagai pemegang haknya dan surat tanda bukti sebagai ahli waris.”

Hal ini juga diatur dalam Pasal 1 huruf b Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal, menyatakan :

“Tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan perseorangan warga negara Indonesia yang luasnya 600 m² atau kurang yang sudah habis waktunya dan masih dipunyai oleh bekas pemegang hak tersebut, atas permohonan yang bersangkutan diberikan Hak Milik kepada bekas pemegang hak.”

Dalam hal demikian juga terjadi pada tahun 2009 di Kota Bukittinggi, dimana pewaris meninggal dunia, dan Sertipikat Hak Guna Bangunannya telah berakhir namun semasa hidupnya tidak pernah dilakukan perpanjangan hak di BPN Kota Bukittinggi. Setelah pemegang haknya meninggal dunia, maka permohonan pembaharuan hak dilakukan oleh para ahli warisnya pada tahun 2021 di BPN Kota Bukittinggi. Proses

yang dilakukan adalah sama halnya dengan proses Pendaftaran Pertama Kali hak atas tanah, yaitu pemohon harus melampirkan beberapa persyaratan antara lain:

- a. KTP dan KK Ahli Waris
- b. Surat Keterangan Kematian Pewaris
- c. Surat Keterangan Waris
- d. Surat Penguasaan Fisik Sebidang Tanah
- e. Surat Keterangan dari Lurah dimana tanah tersebut berada
- f. SPPT PBB
- g. Sertipikat HGB yang haknya telah berakhir

Proses yang dilakukan dalam pembaharuan hak ini merupakan proses yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan untuk memberikan prioritas kepada pemegang hak sebelumnya untuk dapat mendaftarkan kembali tanah dengan HGB yang telah berakhir tersebut, supaya hak-hak yang telah diberikan sebelumnya tidak semerta-merta hilang atau kembali kepada negara. Dalam hal ini negara memberikan kesempatan tersebut, agar hak-hak ahli waris juga dapat terlindungi dalam segi hak atas tanah tersebut dengan mengikuti prosedur yang telah ditetapkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemberian hak baru ini diberikan bukan lagi dengan status Hak Guna Bangunan tetapi langsung diberikan hak milik terhadap seluruh ahli waris dengan mencantumkan nama-nama seluruh ahli waris. Hal ini diatur dalam Pasal 1 angka 10 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, menyatakan :

“Pembaharuan hak adalah pemberian hak atas tanah yang sama kepada pemegang hak yang sama yang dapat diajukan setelah jangka waktu berlakunya hak yang bersangkutan berakhir “.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik menulis judul tentang **“Pendaftaran Hak Milik Diatas Tanah Bekas Hak Guna Bangunan di Kota Bukittinggi”**.

B. Rumusan Masalah.

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian tesis ini adalah:

1. Bagaimana pendaftaran hak milik diatas tanah bekas Hak Guna Bangunan di Kota Bukittinggi?
2. Bagaimana proses pendaftaran hak milik diatas tanah Hak Guna Bangunan yang dilakukan oleh ahli waris di Kota Bukittinggi?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pendaftaran hak milik diatas tanah bekas Hak Guna Bangunan di Kota Bukittinggi.
2. Untuk mengetahui proses pendaftaran hak milik diatas tanah Hak Guna Bangunan yang dilakukan oleh ahli waris di Kota Bukittinggi?

D. Manfaat Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan memberikan sumbangan dalam memperbanyak referensi dibidang ilmu hukum, khususnya mengenai pendaftaran hak milik diatas tanah bekas Hak Guna Bangunan di Kota Bukittinggi.

2. Kegunaan Praktis

Diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan acuan dan sumbangan pengetahuan bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam pendaftaran hak milik diatas tanah bekas Hak Guna Bangunan di Kota Bukittinggi, sehingga dapat memberikan manfaat baik untuk masyarakat maupun untuk masyarakat yang memiliki kasus yang sama dalam hal berakhirnya Hak Guna Bangunan.

E. Keaslian Penelitian

Dalam penelitian ini yang akan dibahas adalah bagaimana “pendaftaran hak milik diatas tanah bekas Hak Guna Bangunan di Kota Bukittinggi”. Sehingga penelitian ini merupakan satu-satunya dan karya asli dan pemikiran yang objektif dan jujur. Keseluruhan proses penulisan sampai pada hasilnya merupakan upaya mengkaji kebenaran ilmiah yang dapat dipertanggung jawabkan. Namun, terdapat sejumlah penelitian seputar kajian yang penulis teliti ini sebelumnya, baik dalam kajian yuridis normatif maupun dalam kajian yuridis empiris. Sepengetahuan peneliti belum dijumpai penelitian yang mengurai mengenai perlindungan hukum bagi ahli waris terhadap pembaharuan Hak Guna Bangunan yang telah berakhir di Kota Bukittinggi tersebut. Diantara penelitian itu adalah:

1. Tesis atas nama Teguh Waskito, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2016, “Perubahan Hak Guna Bangunan menjadi Hak milik Tanah yang telah habis masa berlakunya untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS)”, Permasalahan yang diteliti adalah :

- a. Apakah ahli waris pemegang Hak Guna Bangunan yang sudah berakhir jangka waktunya dapat mengajukan pendaftaran perubahan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik?
 - b. Bagaimana prosedur perubahan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik untuk rumah tinggal?
2. Tesis atas nama Nismayeni, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2017 “Peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik untuk Kepastian Hukum di Kabupaten Pelalawan” Permasalahan yang diteliti adalah :
- c. Apakah faktor yang mendukung masyarakat untuk meningkatkan hak guna bangunan menjadi hak milik?
 - d. Bagaimana Persyaratan dan prosedur peningkatan Hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan?
 - e. Apa saja kendala-kendala dalam pelaksanaan peningkatan meningkatkan hak guna bangunan menjadi hak milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Pelalawan?

F. Kerangka Teoritis Dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kata Teori berasal dari kata *theoria* yang artinya pandangan atau wawasan. Kata teori mempunyai berbagai arti. Pada umumnya, teori diartikan sebagai pengetahuan yang hanya ada dalam alam pikiran tanpa dihubungkan dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat praktis untuk melakukan sesuatu. Setiap teori, sebagai produk ilmu, tujuannya adalah untuk memecahkan masalah dan membentuk sistem.¹¹

¹¹ Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta:2012, hlm. 4.

Teori merupakan hal yang dapat dijadikan landasan terhadap fakta-fakta yang dihadapkan, sehingga terlihatlah benar atau tidaknya suatu permasalahan. Komunitas perkembangan ilmu hukum selain tergantung kepada metodologi aktifitas penelitian dan imajinasi sosial dengan ditentukan oleh teori. Menurut Sudikno Mertokusumo, teori hukum adalah cabang ilmu yang membahas atau menganalisis, tidak sekedar menjelaskan atau menjawab pernyataan atau permasalahan, secara kritis ilmu hukum maupun hukum positif dengan menggunakan metode sintetis. Dikatakan secara kritis karena pernyataan-pernyataan atau permasalahan teori hukum tidak cukup dijawab secara “otomatis” oleh hukum positif karena memerlukan argumentasi penalaran.¹²

Kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan yang dianalisis. Kerangka teori yang dimaksud adalah kerangka pemikiran pendapat tesis sebagai pegangan baik disetujui atau tidak disetujui. Melakukan sebuah penelitian diperlukan adanya landasan teoritis, sebagaimana dikemukakan oleh M. Solly Lubis bahwa landasan teoritis merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, asas maupun konsep yang relevan digunakan untuk mengupas suatu kasus ataupun permasalahan. Untuk meneliti mengenai suatu permasalahan hukum, maka pembahasan yang relevan adalah apabila dikaji menggunakan teori-teori hukum. Konsep-konsep hukum, asas-asas hukum.

Teori ibarat sebuah pisau analisis untuk membedah dan mencari jawaban dari rumusan masalah dalam tesis penulis serta memberikan sarana kepada kita untuk bias merangkum dan memahami masalah yang kita bahas secara lebih baik, serta memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematiskan

¹² *Ibid*, hlm. 87.

masalah yang dibahas. Fungsi teori adalah untuk menstrukturisasikan penemuan-penemuan, membuat beberapa pemikiran, dan menyajikan dalam bentuk penjelasan-penjelasan dan pertanyaan-pertanyaan. Sehingga sebuah teori bisa digunakan untuk menjelaskan fakta dan peristiwa hukum yang terjadi. Oleh karena itu orang dapat meletakkan fungsi dan kegunaan sebagai suatu pedoman untuk menganalisis pembahasan tentang peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam sebuah masalah. Adapun teori-teori yang dimaksud sebagai berikut:

a. Teori kepastian hukum.

Menurut Gustav Radbruch sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo, hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, dimana tujuan sistem hukum mensyaratkan terpenuhinya 3 (tiga) unsur yang selalu menjadi tumpuan hukum, yakni keadilan (*gerechtigheit*), kepastian (*rechtsicherheit*) dan kemanfaatan (*zweckmassigkeit*).¹³ Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.¹⁴ Menurut Kelsen yang dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki, menyatakan bahwa:

Hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu

¹³ Sudikno Mertokusumo, 1990, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 15.

¹⁴ Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 59

bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹⁵

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum.¹⁶

Menurut Utrecht yang dikutip oleh Riduan Syahrani, memberikan pendapat mengenai kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu :

“Pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.”¹⁷

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, hlm.158.

¹⁶ Christine, S.T Kansil, dkk, 2009, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, hlm. 385.

¹⁷ Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 2.

berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.¹⁸

Hukum pertanahan Indonesia menginginkan kepastian mengenai siapa pemegang hak milik. Kebutuhan masyarakat akan suatu peraturan kepastian hukum terhadap tanah, sehingga setiap pemilik dapat terjamin haknya dalam mempertahankan hak miliknya dari gangguan luar.¹⁹ Sejalan dengan itu menurut ketentuan Pasal 19 UUPA dinyatakan bahwa :

“Pemerintah akan memberikan jaminan perlindungan hukum dan kepastian hak atas tanah yang didaftar dengan memberikan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang "kuat".”

Berkaitan dengan kekuatan pembuktian yang "kuat" sertifikat hak atas tanah ini dikatakan oleh Maria SW Sumardjono, kuat artinya harus dianggap yang benar sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan alat bukti yang lain.²⁰ Kepastian hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah melalui sistem publikasi negatif yang dianut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, dalam kenyataan sosiologis ternyata belum dapat dilaksanakan. Dalam sistem publikasi negatif, negara hanya bersifat pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran.

Oleh karena itu, sewaktu-waktu dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah itu. Pihak yang memperoleh tanah dari orang yang sudah

¹⁸ Achmad Ali, 2008, *Menguak Tabir Hukum*, Edisi Kedua, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 95

¹⁹ Wirjono Prodjodikoro, 1980, *Hukum Perdata Tentang Hak Atas Benda*, Jakarta, PT. Intermedia, hlm 2.

²⁰ Maria SW, Soemardjono, 2001, *Kebijakan Tanah: Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Kompas, hlm. 50.

terdaftar tidak dijamin, walaupun dia memperoleh tanah itu dengan itikad baik. Hal ini berarti, dalam sistem publikasi negatif keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.

Dengan demikian, pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif tidak memberikan kepastian hukum kepada orang yang terdaftar sebagai pemegang hak karena negara tidak menjamin kebenaran catatan yang disajikan. Begitupun dengan penyediaan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan serta bagi terselenggaranya tertib administrasi yang dilakukan oleh BPN, masih terdapat berbagai kendala, sehingga belum dapat berlaku secara efektif.

b. Teori Perlindungan Hukum

Menurut Satjipto rahardjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah upaya untuk mengorganisasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.²¹

Secara umum perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya sesuatu itu bisa saja berupa kepentingan maupun benda atau barang. Selain itu perlindungan juga mengandung makna pengayoman yang diberikan oleh seseorang terhadap orang yang lebih lemah.²² Perlindungan hukum ini dimaknai sebagai daya upaya yang dilakukan secara sadar oleh pemerintah yang

²¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung: 2000, hlm 53-54.

²² Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum Bagi Investor di Indonesia*, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta: 2003, hlm. 14-20.

bertujuan mengusahakan pengamanan, penguasaan, dan pemenuhan kesejahteraan hidup sesuai dengan hak-hak asasi yang ada.

Makna tersebut tidak terlepas dari fungsi hukum itu sendiri, yaitu untuk melindungi kepentingan manusia. Dengan kata lain hukum memberikan perlindungan kepada manusia dalam memenuhi berbagai macam kepentingannya, dengan syarat manusia juga harus melindungi kepentingan orang lain. Dalam kaitan ini perlindungan hukum di fungsikan sebagai berikut:²³

1. Direktif, sebagai pengarah dalam membangun untuk memberntuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.
2. Intergratif, sebagai Pembina kesatuan bangsa.
3. Stabilitatif, sebagai pemelihara dan menjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat
4. Perfektif, sebagai penyempurna baik terhadap sikap tindak administrasi Negara maupun sikap tindak warga apabila terjadi pertentangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
5. Korektif, sebagai pengoreksi atas sikap tindak administrasi Negara maupun Warga apabila terjadi pertentangan Hak dan kewajiban untuk mendapatkan keadilan.

Teori perlindungan yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, menyebutkan bahwa perlindungan hukum terbagi atas dua, yaitu perlindungan Hukum Represif dan Preventif. Perlindungan Hukum Represif yaitu perlindungan hukum yang dilakukan dengan cara menerapkan sanksi terhadap pelaku agar dapat memulihkan hukum kepada keadaan sebenarnya. Perlindungan jenis ini biasanya dilakukan di Pengadilan. Kaitannya dengan perlindungan hukum

²³ Tedi Sudrajat, *Perlindungan Hukum terhadap Tindakan Pemerintahan*, Sinar Grafika, Jakarta: 2020, hlm.97.

Represif bertujuan untuk memberikan keadilan dalam proses persidangan apabila terjadi sengketa Hak Atas Tanah.

Perlindungan Hukum Preventif yaitu Perlindungan Hukum yang bertujuan untuk mencegah terjadinya suatu sengketa. Perlindungan Hukum jenis ini misalnya sebelum Pemerintah menetapkan suatu aturan atau keputusan, rakyat dapat mengajukan keberatan, atau dimintai pendapatnya mengenai rencana keputusan tersebut.²⁴

2. Kerangka Konseptual.

Untuk menghindari kerancuan dalam pengertian, maka perlu kiranya dirumuskan beberapa definisi dan konsep. Adapun konsep yang penulis maksud meliputi hal-hal, sebagai berikut:

- a. Perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subjek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan.
- b. Ahli Waris adalah orang yang masih hidup sebagai ahli waris yang akan memperoleh warisan pada saat pewaris meninggal dunia.
- c. Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu 30 tahun atas permintaan pemegang hak mengikat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya. Jangka waktu 30 tahun terhadap pemegang Hak Guna Bangunan tersebut dapat diperpanjang sampai dengan jangka waktu maksimum 20 tahun.
- d. Jangka waktu adalah ukuran atau batas waktu tertentu yang telah ditentukan mengenai batas untuk memiliki sesuatu barang/beda atau hak.

²⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya: 1987, hlm 3.

G. Metode Penelitian.

1. Pendekatan masalah

Pendekatan masalah yang akan dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu dengan meneliti bahan kepustakaan atau data sekunder yang meliputi buku-buku serta norma-norma hukum yang terdapat pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judul dalam penelitian ini. Penelitian yuridis normatif adalah metode penelitian yang mengacu pada norma-norma yang dilakukan dengan menganalisis permasalahan dalam penelitian melalui pendekatan asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan.²⁵ Mengutip istilah Ronald Dworkin, penelitian ini juga disebut penelitian doktrinal (*doctrinal research*), yaitu suatu penelitian yang menganalisis hukum baik yang tertulis di dalam buku (*law as written in the book*), maupun yang diputuskan oleh hakim melalui proses di pengadilan (*law it is decided by the judge through judicial proses*).²⁶

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif analitis yaitu menggambarkan atau memaparkan dan menjelaskan objek penelitian secara lengkap, jelas dan secara objektif yang ada kaitannya dengan permasalahan. Dimana dalam penelitian ini penulis menggambarkan tentang bagaimana pendaftaran hak milik diatas tanah bekas Hak Guna Bangunan di Kota Bukittinggi.

3. Jenis dan Sumber Data.

²⁵Soerjono Soekanto, Sri Mahmuji, *penelitian hukum normatif*, Bayumedia, Surabaya, 2006, hlm. 14

²⁶Bismar Nasution, *Metode Penelitian Normatif Dan Perbandingan Hukum (Makalah Disampaikan Dalam Dialog Interaktif Tentang Penelitian Hukum Dan Hasil Penulisan Hukum Pada Makalah Akreditasi)*, (Medan : Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Tanggal 18 Februari 2003), hlm. 1.

Data-data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah:²⁷

- a. Data primer yaitu data yang langsung diperoleh dari literatur, jurnal-jurnal, dan beberapa wawancara dengan pemegang hak, Pihak Badan Pertanahan Kota Bukittinggi yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang berupa:
 - 1) Bahan hukum primer yaitu bahan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat bagi setiap individu atau masyarakat yang berasal dari peraturan perundang-undangan, meliputi:
 - a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
 - b) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah.
 - c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
 - d) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1998 Tentang Perubahan Hak Guna Bangunan Atau Hak Pakai Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Yang Dibebani Hak Tanggungan Menjadi Hak Milik.
 - e) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.
 - 2) Bahan hukum sekunder

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm 143-146.

Bahan hukum skunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yang dapat membantu menganalisis, memahami, serta menjelaskannya. Bahan hukum ini berasal dari literatur berupa buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.²⁸ Bahan hukum sekunder ini diperoleh dari:

- a) Hasil-hasil penelitian
 - b) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas Limau Manis
 - c) Perpustakaan Fakultas Hukum Unand.
 - d) Buku-buku, makalah, majalah tulisan lepas, dan artikel, serta bahan kuliah yang penulis miliki yang berkaitan dengan pemberian hak baru dan Hak Guna Bangunan.
- 3) Bahan hukum tersier yakni bahan hukum yang dapat memberikan informasi, petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer misalnya penggunaan kamus-kamus hukum.

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Studi dokumen atau bahan kepustakaan adalah memperoleh data dengan mencari dan mempelajari buku-buku dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan tulisan pendaftaran hak milik diatas tanah bekas Hak Guna Bangunan di Kota Bukittinggi.
- b. Melakukan perbandingan melalui jurnal-jurnal, artikel, tulisan-ulisn yang terdahulu serta melakukan beberapa wawancara dengan pemegang hak dan pihak Badan Pertanahan Nasional Kota Bukittinggi.

²⁸ *Ibid*, hlm 106.

5. Teknik Pengolahan data.

Pengolahan data yang dilakukan penulis, sebagai berikut:²⁹

- a. Editing adalah proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, informasi yang dikumpulkan oleh penulis, agar dapat meningkatkan mutu kehandalan data yang hendak dianalisis.
- b. Coding adalah usaha mengklasifikasikan jawaban responden berdasarkan macamnya, yang sudah masuk tahap pengorganisasian data, karena kegiatannya adalah memberi kode terhadap jawaban responden sesuai dengan kategori masing-masing.

6. Analisis Data

Analisis merupakan penyusunan terhadap data yang telah diolah untuk mendapatkan suatu kesimpulan. Dalam penulisan ini, setelah data terkumpul kemudian akan dilakukan analisis kualitatif yaitu uraian-uraian yang dilakukan dalam penelitian terhadap data-data yang terkumpul dengan tidak menggunakan rumus statistik, tetapi berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemberian hak baru dan Hak Guna Bangunan.³⁰

²⁹ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 168-169.

³⁰ Zainudin Ali, *op.cit*, hlm 107.