

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tanah sebagai suatu benda yang dapat memenuhi kebutuhan sudah lama dirasakan oleh manusia. Dalam berbagai aspek kehidupan manusia membutuhkan tanah. Begitu pentingnya tanah bagi manusia dapat dilihat dari kenyataan bahwa manusia tidak mungkin hidup terlepas dari tanah. Berbagai aktivitas manusia selalu berhubungan dengan tanah dan dilakukan diatas tanah.<sup>1</sup>

Lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan UUPA merupakan “perubahan fundamental terhadap Hukum Agraria di Indonesia, yaitu terwujudnya suatu keragaman hukum tanah nasional. Perubahan tersebut bersifat mendasar atau fundamental, karena baik mengenai struktur perangkat hukumnya, mengenai konsepsi yang mendasarnya, maupun isinya, harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman”<sup>2</sup>

Obyek hukum tanah merupakan hak-hak penguasaan atas tanah. Hak-hak penguasaan tersebut dibagi 2, yaitu sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan konkret. Hak penguasaan tanah merupakan suatu lembaga hukum

---

<sup>1</sup> A. P. Parlindungan, 1978, *Pedoman Pelaksanaan UUPA dan Tata Cara Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Alumni, Bandung, Hlm 87.

<sup>2</sup> Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I, Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, hlm 1.

jika belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Contohnya disebutkan dalam dalam pasal 20 sampai 45 UUPA “hak milik, hak guna bangunan (selanjutnya disebut dengan HGB), hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak penguasaan atas tanah merupakan hubungan hukum konkret jika telah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai subyek atau pemegang haknya”, Sebagai contoh dapat dikemukakan “hak-hak atas tanah yang disebut dalam ketentuan UUPA”<sup>3</sup>, Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), pasal 16, dan Pasal 16, dan Pasal 53 UUPA mengemukakan “kebijakan mengenai hak penguasaan tanah sebagai lembaga hukum”.

Hak milik merupakan hak atas tanah yang paling tinggi statusnya atau derajatnya di negara manapun, keistimewaan hak milik itu adalah masa berlakunya yang tidak terbatas, tidak memerlukan izin siapa-siapa bila pemiliknya bermaksud menjaminkan tanahnya sebagai agunan kredit atau pinjaman uang ke bank, dan masih banyak sisi keistimewaan dari tanah yang berstatus hak milik bila dibandingkan dengan tanah berstatus lain.<sup>4</sup>

Ada tiga hal yang menjadi dasar lahirnya hak milik atas tanah hal ini tercantum dalam Pasal 22 dan Pasal 26 UUPA:<sup>5</sup>

1. Menurut ketentuan hukum adat, yang diatur dalam suatu Peraturan Pemerintah;

---

<sup>3</sup> Boedi Harsono, *Ibid*, hlm 25.

<sup>4</sup> Kartasapoetra, 1991, *Masalah Pertanahan Di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 31.

<sup>5</sup> Kartini dan Gunawan, 2005, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm 30.

2. Ketentuan undang-undang;
3. Adanya suatu peristiwa perdata, baik yang terjadi karena dikehendaki, yang lahir karena perbuatan hukum dalam bentuk perjanjian, misalnya dalam bentuk jual beli, hibah, tukar menukar, ataupun karena peristiwa perdata semata-mata, misalnya karena perkawinan yang menyebabkan terjadinya persatuan harta dengan berlakunya Undang-Undang Perkawinan, kematian yang melahirkan warisan *ab instentato*, maupun warisan dalam bentuk hibah wasiat.

Hak milik diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 UUPA, pengertian hak milik terdapat dalam pasal 20 UUPA yang menyatakan: “Hak milik adalah turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah”. Hak milik merupakan hak yang paling kuat atas tanah, yang memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk memberikan kembali suatu hak lain diatas bidang tanah hak milik yang dimilikinya tersebut, yang hampir sama dengan kewenangan Negara untuk memberikan hak atas tanah kepada warganya. Hak ini meskipun tidak mutlak sama, tetapi dikatakan mirip dengan eigendom atas tanah menurut Kitab Undang-undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUHPerdata), yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemiliknya, dengan ketentuan harus memperhatikan ketentuan Pasal 6 UUPA yaitu semua hak atas tanah yang bersifat sosial.<sup>6</sup> SA

Hak milik adalah hak terkuat dan terpenuh, pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagaimana hak eigendom menurut pengertiannya yang asli dulu, kata-kata itu bermaksud untuk membedakan dengan Hak Guna Usaha, HGB, Hak Pakai, dan lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara

---

<sup>6</sup> Adrian Sutedi, 2007, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, hlm 16.

hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, hak miliklah yang “ter” (artinya: paling) kuat dan terpenuh. Jadi sifat khas dari hak milik ialah hak yang turun-temurun, terkuat dan terpenuh. Bahwa hak milik merupakan hak yang terkuat, berarti hak itu tidak mudah hapus dan dapat dipertahankan terhadap gangguan pihak lain, oleh karena itu hak milik tersebut wajib didaftarkan.<sup>7</sup>

Pasal 35 ayat (1) dan (2) UUPA mengandung makna ”HGB mempunyai kekuatan hukum yang lebih rendah dari hak milik, HGB memiliki keterbatasan dalam jangka waktu yang pada suatu saat akan berakhir, sehingga para pemegang HGB harus memperpanjang lagi jangka waktunya, namun hal tersebut kurang efisien karena prosesnya yang panjang dan lama dengan biaya yang dihitung tidak sedikit. Berbeda dengan hak milik yang mempunyai sifat turun temurun, terkuat terpenuh, serta memiliki kekuatan hukum yang lebih tinggi disbanding dengan HGB, sehingga pemegang hak milik sudah tidak perlu lagi memperpanjang jangka waktu hak atas tanahnya”.

Meningkatnya kebutuhan didalam kehidupan bermasyarakat menyebabkan para pemegang HGB merasa perlu untuk meningkatkan status hak atas tanahnya menjadi hak milik, terutama atas tanah untuk rumah tinggal. Kebutuhan yang terus meningkat tersebut mampu mempengaruhi pola pikir masyarakat itu sendiri, terutama bagi yang masih memiliki tanah berstatus HBG, yang mana apabila jangka waktu hak atas tanahnya sudah berakhir atau bahkan yang belum berakhirpun lebih memilih untuk meningkatkan status hak

---

<sup>7</sup>Adrian Sutedi, *Ibid*, hlm 211.

atas tanahnya menjadi hak milik dibandingkan dengan hanya melakukan perpanjangan jangka waktu HGB.

Dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama bagi pemegang HGB, pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk rumah tinggal. Dengan keputusan ini, HGB atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan Warga Negara Indonesia yang luasnya 600m<sup>2</sup> 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. Peraturan tersebut dipergunakan sebagai pedoman dalam penelitian ini disamping peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan peningkatan HGB menjadi hak milik atas tanah untuk rumah tinggal.

Maka berdasarkan uraian diatas penulis tertarik untuk mengajukan penelitian dengan judul “PELAKSANAAN PENINGKATAN HAK GUNA BANGUNAN MENJADI HAK MILIK (Perumahan Dosen dan Karyawan Universitas Andalas Kelurahan Limau Manis Selatan)”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas maka penulis merumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan peningkatan HGB menjadi Hak Milik di Perumahan Dosen dan karyawan Unand Kelurahan Limau Manis Selatan?
2. Apakah hambatan dalam pelaksanaan peningkatan HGB menjadi Hak Milik di Perumahan Dosen dan Karyawan Unand?
3. Apakah akibat hukum dari peningkatan HBG menjadi hak milik?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari dilakukannya penelitian ini yaitu :

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan peningkatan HGB menjadi hak milik diperumahan dosen dan karyawan Unand Kelurahan Limau Manis Selatan.
2. Untuk mengetahui cara dan syarat-syarat yang diperlukan dalam peningkatan HGB menjadi hak milik di Perumahan dosen dan Karyawan Unand Kelurahan Limau Manis Selatan.
3. Untuk mengetahui akibat hukum dari peralihan HGB menjadi hak milik di perumahan dosen dan karyawan Unand Kelurahan Limau Manis Selatan.

## **D. Manfaat Penelitian**

Beberapa manfaat dari penelitian ini antara lain :

1. Secara Teoritis :

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum dalam bidang perdata khususnya mengenai peralihan HGB menjadi hak milik di perumahan dosen dan karyawan Unand.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menerapkan ilmu teoritis yang didapat selama perkuliahan dan menghubungkannya dengan kenyataan dalam masyarakat.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi referensi bagi penelitian sejenis maupun penelitian yang akan datang.

## 2. Secara Praktis

- a. Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu, pengetahuan dan wawasan dalam bidang ilmu hukum.
- b. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan memberikan masukan bagi yang ingin melakukan peralihan HGB menjadi hak milik.

## **E. Metodologi Penelitian**

Untuk menjawab permasalahan sebagaimana diungkapkan diatas diperlukan metode penelitian agar hasil yang diperoleh dapat dipertanggungjawabkan faliditasnya.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode yuridis empiris, maksudnya melihat peraturan yang berlaku kemudian dihubungkan dengan kenyataan yang ada tentang Peralihan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik (Studi: Perumahan Dosen dan Karyawan Unand).

Untuk melaksanakan metode yuridis empiris sebagaimana yang dimaksud diatas diperlukan langkah-langkah sebagai berikut:

## 1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, Menurut Sugiyono “metode deskriptif analitis merupakan metode yang bertujuan mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap suatu objek penelitian yang diteliti melalui sampel atau data yang telah terkumpul dan membuat kesimpulan yang berlaku umum.”<sup>8</sup> Dalam hal ini memberikan gambaran terhadap peralihan HGB menjadi Hak Milik di Perumahan Dosen dan Karyawan Unand.

## 2. Sumber Data dan Jenis Data

### a. Sumber Data

#### 1) Kepustakaan atau Studi Dokumen

Data dikumpulkan dan diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari pengaturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal dan hasil penelitian terdahulu.

Penelitian kepustakaan ini dilakukan penulis pada:

- a. Perpustakaan Universitas Andalas
- b. Perpustakaan Hukum Universitas Andalas
- c. Website tentang Hukum dari Internet

#### 2) Metode Penelitian Lapangan

---

<sup>8</sup><http://www.bimbingan.org/pengertian-pendekatan-deskriptif-analitis.htm> diakses pada 26 februari 2018 Pada Pukul 15.07.

Data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui subjek penelitian dengan wawancara langsung di lapangan.

b. Jenis Data

1) Data primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.<sup>9</sup>

2) Data sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi dan peraturan perundang-undangan.

Data sekunder tersebut, dapat dibagi menjadi:

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian antara lain:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

---

<sup>9</sup>Zainuddin, Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 106.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah;
4. Peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan peralihan HGB menjadi hak milik untuk Perumahan Dosen dan karyawan Unand.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian ini. Diantaranya adalah (a) buku teks yang berhubungan dengan penelitian ini, (b) kamus-kamus hukum (c) jurnal hukum.

c) Bahan hukum tertier

Bahan hukum tertier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.

3) Populasi dan Sampel

Populasi adalah keseluruhan atau himpunan obyek dengan ciri yang sama.<sup>10</sup> Sampel adalah himpunan bagian dari populasi yang dapat mewakili keseluruhan obyek penelitian untuk mempermudah

---

<sup>10</sup> Bambang Sunggono, 2005, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, hlm 118.

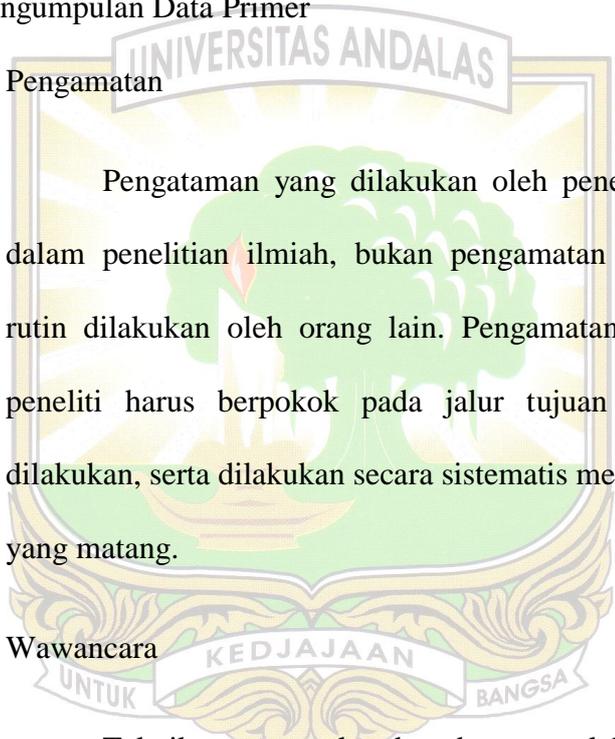
peneliti dalam melakukan penelitian. Adapun populasi dan Sampel pada penelitian ini terdiri atas tiga pihak, yaitu:

- a. Staff Badan Pertanahan Nasional Padang;
- b. Dosen Universitas Andalas;
- c. Karyawan Universitas Andalas.

#### 4) Pengumpulan Data

##### a. Pengumpulan Data Primer

###### a) Pengamatan



Pengamatan yang dilakukan oleh peneliti harus masuk dalam penelitian ilmiah, bukan pengamatan sehari-hari yang rutin dilakukan oleh orang lain. Pengamatan yang dilakukan peneliti harus berfokus pada jalur tujuan penelitian yang dilakukan, serta dilakukan secara sistematis melalui perencanaan yang matang.

###### b) Wawancara

Teknik pengumpulan data dengan melakukan tatap muka langsung antara interviewer dengan pribadi responden untuk menanyakan hal perihal pribadi responden, fakta yang ada serta pendapat atau persepsi dari responden dan bahkan saran-saran dari responden.

##### b. Pengumpulan Data Sekunder

###### a) Studi Kepustakaan

Penelitian tentang Peralihan HGB menjadi Hak Milik menggunakan bermacam-macam material yang terdapat diruang kepustakaan, seperti, Koran, buku-buku, majalah, naskah, dokumen, dan sebagainya yang relevan dengan penelitian.

b) Studi Dokumen

Studi dokumen adalah metode pengumpulan data yang dilakukan melalui dokumen-dokumen yang ada serta juga melalui data tertulis. Dalam hal ini dilakukan guna memperoleh literatur-literatur yang berhubungan dan berkaitan dengan judul dan permasalahan yang di rumuskan.

c) Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Data primer dan sekunder yang telah dikumpulkan, diolah dengan pengolahan data editing, yaitu dengan memeriksa dan merapikan data yang telah dikumpulkan berupa hasil wawancara, catatan-catatan serta informasi yang diperoleh dari hasil penelitian, hal ini bertujuan untuk mendapatkan ringkasan atau poin inti dan mempermudah untuk melakukan analisa data.

b. Analisis data

Berdasarkan sifat penelitian ini yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analitis, maka analisis data yang digunakan adalah analisa data secara pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder.<sup>11</sup> Analisa secara deskriptif dengan hasil pengumpulan data primer dan sekunder dijelaskan berdasarkan isi dan struktur hukum positif yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan masalah hukum yang menjadi objek penelitian.



---

<sup>11</sup> Bambang Sunggono, *Ibid*, hlm 177.