

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebutuhan akan lahan atau tanah tidak dapat diletakkan lagi keberadaannya karena tanah merupakan kebutuhan utama dalam pelaksanaan pembangunan, karena itu sebelum pelaksanaan suatu pembangunan harus ada terlebih dahulu tersedianya komponen yang paling prinsip yang dinamakan tanah atau lahan. Tanpa adanya komponen yang utama ini, maka pembangunan tidak dapat diwujudkan.¹

Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945 mengatur tentang penguasaan tanah secara umum di dalam Pasal 33 ayat (3) yang menyebutkan bahwa *“Bumi dan Air dan Kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*² dan juga diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) bahwa: *“Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh*

¹Sri Hayati, *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Melalui Konsep 3 In 1 In The Land Acquisition*, 2016, Surabaya, hlm.1.

²Lihat Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”³. Hal ini bukan berarti rakyat tidak boleh memiliki hak atas tanah baik secara individu maupun kelompok. Namun demikian, Negara bertanggungjawab atas pengelolaan dan pengaturan secara nasional atas tanah di Indonesia.

Menurut Soedikno Mertokusumo, yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang di hakinya. Kata “menggunakan” dalam hak atas tanah digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan (non-pertanian), sedangkan kata “mengambil manfaat” dalam hak atas tanah mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

Dengan adanya hak menguasai oleh Negara sebagai dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 UUPA, maka hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yang dapat diberikan atau dipunyai orang-perorangan, secara bersama-sama atau berbentuk badan hukum lebih lanjut diatur dalam pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 UUPA. Adapun hak-hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 Ayat (1) UUPA, ialah:

- a. Hak Milik.
- b. Hak Guna Usaha.
- c. Hak Guna Bangunan.
- d. Hak Pakai.
- e. Hak Sewa (untuk Bangunan).

³Lihat Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

- f. Hak Membuka Tanah.
- g. Hak Memungut Hasil Hutan.
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.⁴

Hak pakai pada prinsipnya adalah hak tanah yang dikenal didalam UUPA selain hak pakai ada juga hak guna usaha dan hak guna bangunan. Rumusan umum mengenai Hak Pakai sebagai hak atas tanah diatur dalam ketentuan Pasal 41 UUPA yang menyatakan sebagai berikut:⁵

“Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini”.

Oleh karena itu, mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara, hak pakai hanya dapat di alihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang. Pemberian hak pakai atas tanah terhadap pemegang hak pakai tidak sama dengan pemberian hak atas tanah bagi Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan. Pemberian Hak Pakai atas tanah memiliki ciri tersendiri yang tidak akan dijumpai pada hak-hak selain Hak Pakai tersebut. Hal ini sesuai Pasal 39

⁴Umar Said Sugiarto, dkk, *Hukum Pengadaan Tanah*, Malang, Setara Press, 2015, hlm. 77.

⁵Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2004, hlm. 245.

Peraturan Pemerintah RI Nomor 40 Tahun 1996 diatur mengenai subjek yang dapat mempunyai hak pakai atas tanah.⁶

Syarat dan permohonan hak pakai secara rinci diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah Negara (selanjutnya disebut PP No. 40 Tahun 1996) khususnya pada pasal 42 PP 40 tahun 1996. Sedangkan hak dan kewajiban pemegang hak pakai diatur dalam Pasal 50-52 PP 40 tahun 1996, dan untuk jangka waktu hak pakai diatur dalam pasal 45 PP 40 Tahun 1996.

Berdasarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Tinggal (selanjutnya disebut Kepmen No.6 Tahun 1998), Hak Milik dapat diberikan atas tanah Hak Pakai yang dijadikan rumah tinggal kepunyaan perseorangan Warga Negara Indonesia (WNI) yang luasnya 600 m² atau kurang atas permohonan dari yang bersangkutan (pemegang hak pakai tersebut). Sesuai Pasal 1 ayat (2) Kepmen No. 6 Tahun 1998, untuk pemberian Hak Milik tersebut, si penerima hak harus membayar uang pemasukan kepada Negara sesuai ketentuan yang berlaku. Adapun persyaratan lain yang harus dipenuhi untuk meningkatkan status Hak Pakai menjadi Hak Milik adalah dengan mengajukan permohonan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat.⁷

Sebagai contoh hal ini terjadi di Jalan Trunojoyo Kecamatan Bangkalan Kabupaten Bangkalan yang mana pemegang hak pakai yang tanahnya digunakan

⁶Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015, hlm. 118.

⁷<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt530d4405a3ea4/syarat-meningkatkan-hak-pakai-menjadi-hak-milik> diakses pada tanggal 15 mei 2018 pukul 16.02 wib.

untuk ruko sementara izin peruntukannya juga tertulis ruko, dan berapa tahun kemudian diajukan hak milik. Untuk meningkatkan status tanah dari hak pakai menjadi hak milik diatur dalam Kepmen No. 6 Tahun 1998 yang menyebutkan disalah satu pasalnya bahwa untuk meningkatkan status tanah dari hak pakai menjadi hak milik yaitu syarat utamanya adalah izin mendirikan bangunan (IMB) dari tanah tersebut.

Seperti halnya dalam kasus yang berada di Jalan Trunojoyo Kecamatan Bangkalan Kabupaten Bangkalan yang telah mengajukan hak milik atas hak pakai yang fungsi tanahnya untuk ruko. Berdasarkan data yang diperoleh tanggal 6 Mei 2018 bahwa benar Bapak Dimas pemegang hak pakai atas tanah negara mengajukan hak milik yang tanahnya dipergunakan untuk ruko serta izin mendirikan bangunan (IMB) juga ruko dan tidak dilampiri Surat Keterangan dari Kepala Desa bahwa tanah tersebut dipergunakan untuk rumah tinggal.

Secara yuridis hak milik tidak dapat diberikan terhadap tanah yang fungsinya untuk ruko kecuali kalau untuk rumah tinggal yang dapat dibuktikan dengan surat keterangan dari kepala desa baru dapat diajukan menjadi hak milik atas hak pakai sesuai dengan Kepmen No 6 Tahun 1998. Dikaitkan dengan kasus tersebut bahwa benar Dimas tidak sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku karena sudah jelas dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Rumah Tanah Untuk Rumah Tinggal bagaimana permohonan hak pakai menjadi hak milik.

Berdasarkan dari uraian latar belakang tersebut diatas, penulis kemudian tertarik untuk melakukan penelitian terkait “Analisis Peningkatan Hak Pakai Menjadi Hak Milik Atas Ruko”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

Apakah tepat tindakan BPN mengeluarkan sertifikat peningkatan hak pakai menjadi hak milik atas ruko ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Untuk memperoleh kejelasan alasan pelaksanaan peningkatan hak pakai menjadi hak milik atas ruko yang terjadi di Jalan Trunojoyo Kecamatan Bangkalan Kabupaten Bangkalan.

1.4 Kegunaan

Adapun kegunaan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1 Kegunaan Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan hukum khususnya dalam bidang hukum pertanahan dan menjadi bahan pustaka atau referensi untuk peneliti selanjutnya.

1.4.2 Kegunaan Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan bagi pemerintah khususnya pemerintah kabupaten/kota dan sebagai perbandingan guna menambah wawasan bagi pemerintah kabupaten/kota juga masyarakat.

1.5 Keaslian

Setelah dilakukan penelusuran lebih dalam ternyata sudah pernah ada penulisan ilmiah tentang Peningkatan Hak Pakai Menjadi Hak Milik Atas Ruko, yaitu antara lain sebagai berikut :

Tabel 1.1
Daftar Penelitian Yang Pernah Dilakukan Sebelumnya

No	Nama Penulis atau Instansi	Judul Tulisan	Uraian
1.	Philipus Aditya Winata, Universitas Trunojoyo Madura, Tahun 2013	Peralihan Tanah Negara Menjadi Tanah Hak Milik Di Kelurahan Mlajah Kecamatan Bangkalan Kabupaten Bangkalan	Skripsi ini lebih membahas peralihan tanah negara menjadi hak milik dan permasalahan yang terjadi dalam proses peralihan.
2.	Rifki Herman Saputra, Universitas Muhammadiyah Magelang, Tahun 2016	Analisis Yuridis Kepemilikan Hak Guna Bangunan Atas Ruko Di Pasar Rejoamertani Temanggung.	Skripsi ini membahas tentang jenis hak guna bangunan manakah sertifikat atas ruko di Pasar Rejoamertani, apakah dapat di perpanjang dan apabila diperpanjang jenis HGB manakah berdasarkan asal tanahnya.
3.	Isti Kusuma Wardani, S.H., Universitas Airlangga Surabaya, Tahun 2007	Perolehan Hak Milik Atas Tanah Melalui Peningkatan Hak Guna Bangunan Pada Rumah Toko (Ruko).	Tesis ini membahas tentang peningkatan status tanah hak guna bangunan atas ruko menjadi hak milik dan akibat status ruko menjadi hak milik.

Bahwa yang membedakan dengan skripsi ini dengan skripsi dan tesis sebelumnya adalah skripsi ini lebih membahas tentang bagaimana pelaksanaan peningkatan hak pakai menjadi hak milik atas ruko yang dapat ditingkatkan menjadi hak milik dan dikeluarkannya sertifikat hak atas tanah tersebut sesuai

dengan kejadian yang ada dan apakah peningkatan yang dilakukan sudah sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif atau doktrinal, yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁸ Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peningkatan hak pakai menjadi hak milik atas ruko yang terjadi di Jalan Trunojoyo Kecamatan Bangkalan Kabupaten Bangkalan.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah menggunakan metode pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan Perundang-undangan perlu memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.⁹ Pendekatan kasus dilakukan dengan cara meneliti kasus yang telah terjadi di Jalan Trunojoyo Kecamatan bangkalan Kabupaten Bangkalan. Hal utama yang diteliti dalam kasus ini adalah peningkatan hak pakai menjadi hak milik atas ruko.

⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2011, hlm. 35

⁹Ibid, Hlm.137.

1.6.3 Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, putusan-putusan pengadilan.¹⁰ Bahan hukum primer dalam penelitian ini menggunakan:

- 1) Undang-Undang Negara RI Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- 2) Peraturan Pemerintah RI Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah Negara;
- 3) Peraturan Pemerintah RI Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- 4) Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan;
- 5) 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

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang digunakan untuk menjelaskan peraturan-peraturan yang telah diuraikan di dalam bahan hukum

¹⁰*Ibid.*, hlm. 141.

primer. Bahan hukum sekunder juga merupakan hasil pendapat para pakar hukum atau doktrin-doktrin hukum, buku-buku ilmu hukum dan jurnal hukum maupun artikel dari internet¹¹ mengenai peningkatan hak pakai menjadi hak milik atas ruko.

1.6.4 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan metode analisis deduktif yang menarik fakta-fakta dari yang bersifat khusus ke dalam ketentuan yang bersifat umum serta untuk menganalisa peningkatan hak pakai menjadi hak milik atas ruko. Analisa normatif utama yang digunakan adalah menggunakan bahan-bahan kepustakaan sebagai sumber penelitiannya untuk merumuskan asas-asas hukum, pengertian-pengertian hukum, pembentukan standar-standar hukum dan perumusan kaedah-kaedah hukum.¹²

¹¹*Ibid.*, hlm. 155-156.

¹²Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, PT. Grafindo Persada, 2006, hlm. 166-167.