

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar belakang

Sesuai dengan ketentuan yang tercantum didalam pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut : “Bumi, Air, dan Ruang Angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat” . Negara hanya bertindak selaku penguasa untuk memimpin dan mengatur kekayaan nasional tersebut yang tujuannya bagi kemakmuran rakyat. Dari ketentuan pasal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa kekuasaan yang diberikan pada Negara untuk mengatur kepemilikan dan menentukan penggunaan semua tanah diseluruh wilayah negara dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Prinsip ”Hak Menguasai Negara” yang diterapkan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan pasal 2 ayat (2) UUPA adalah :

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 antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan angkasa.¹

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya)*, (Jakarta : Djambatan, 2008), hal. 232

Hubungan antara manusia dengan tanah terus berkembang seiring dengan perkembangan peradaban manusia itu sendiri. Hubungan itu bahkan menjadi semakin rumit dan beragam, sebagai akibat dari penguasaan dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin berkembang pada satu pihak telah memberikan kemampuan kepada manusia untuk mengeksploitasi kekayaan alam yang terkandung didalam bumi secara lebih besar untuk memenuhi kebutuhannya yang tidak terbatas. Bagi pihak lain, ilmu pengetahuan dan teknologi itu telah memberikan kesadaran bagi manusia, bahwa luas tanah relatif tetap dan terbatas jika dibandingkan dengan pertambahan jumlah penduduk yang terus berkembang dan semakin meningkat. Semakin lama dirasakan seolah tanah menjadi sempit, ketersediaan akan tanah menjadi sedikit, sedangkan permintaan terhadap tanah selalu bertambah, maka tidak heran kalau nilai tanah menjadi meningkat tinggi. Tidak seimbang antara ketersediaan tanah dengan kebutuhan akan tanah itu telah menimbulkan berbagai macam persoalan dari segi - seginya.

Permasalahan yang timbul dalam masyarakat mengenai keadaan tanah yang relatif tidak bertambah sedangkan permintaan akan tanah terus meningkat, yaitu kebutuhan akan tanah yang akan dijadikan sebagai rumah tinggal bagi masyarakat. Sesuai dengan kebutuhan dasar atau pokok manusia yaitu Pangan, Sandang dan Papan. Rumah merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia yang sangat mendasar. Namun sesuai dengan ketentuan hukum pertanahan yang berlaku di Indonesia, setiap tanah dimiliki oleh masyarakat harus terdapat Hak yang melekat diatasnya. Beberapa hak yang melekat diatas tanah

yang di dirikan bangunan antara lain yaitu Hak Guna Bangunan dan Hak milik atas tanah.

Apabila dibandingkan, Hak guna bangunan memiliki kekuatan hukum yang lebih rendah dibandingkan hak milik. Hak guna bangunan memiliki keterbatasan dalam jangka waktu yang pada suatu saat akan berakhir. Hal ini terkandung dalam pasal 35 ayat (1) dan (2) UUPA, sehingga para pemegang hak guna bangunan harus memperpanjang lagi jangka waktunya. Berbeda dengan hak milik yang mempunyai sifat turun-temurun, terkuat, terpenuh, serta memiliki kekuatan hukum yang lebih tinggi dibanding dengan hak guna bangunan, sehingga pemegang hak milik sudah tidak perlu lagi memperpanjang jangka waktu hak atas tanahnya.

Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama bagi pemegang hak guna bangunan, maka 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, hak guna bangunan atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan warga Negara Indonesia yang luasnya tidak lebih dari 600 m², atas permohonan yang bersangkutan dihapus dan diberikan kembali kepada bekas pemegang haknya dengan hak milik, dan tanah hak guna bangunan atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan 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.

Sesuai dengan ketentuan Keputusan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal, Perubahan peningkatan hak atas tanah dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik merupakan salah satu kebijakan dari pemerintah yang memberikan kesejahteraan bagi masyarakat pemegang hak guna bangunan, sehingga bisa dimohonkan untuk dapat dirubah menjadi hak milik. Dengan ketentuan penggunaan bangunan untuk rumah tinggal dan subjeknya adalah Warga Negara Indonesia. Apabila penggunaan tanah Hak Guna Bangunan tersebut bukan sesuai dengan peruntukannya untuk rumah tinggal maka tanah tersebut tidak bisa ditingkatkan haknya menjadi Hak Milik. Tanah tersebut hanya bisa diperpanjang haknya apabila jangka waktunya telah berakhir,sesuai dengan aturan peruntukan Hak guna bangunan.

Pelaksanaan kebijakan pendaftaran permohonan perubahan hak atas tanah dari hak guna bangunan menjadi hak milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Pati telah dikeluarkan sertipikat perubahan jumlah perubahan hak atas tanah dari hak guna bangunan menjadi hak milik di Kabupaten Pati dari tahun ke tahun.

Tabel 1.1

Jumlah Perubahan Hak Atas Tanah dari Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik di Kabupaten Pati

No	Tahun	Jumlah
1	2014	328 bidang tanah
2	2015	274 bidang tanah
3	2016	241 bidang tanah

Sumber : BPN Kabupaten Pati tahun 2014 s/d 2016

Berdasarkan tabel 1.1 bahwa kegiatan perubahan hak atas tanah dari hak guna bangunan menjadi hak milik dari tahun 2014 s/d bulan april 2017 mengalami penurunan jumlah di Kabupaten Pati.

Mengacu dari data jumlah dari kegiatan perubahan peningkatan hak atas tanah dari hak guna bangunan menjadi hak milik, penulis tertarik untuk mengetahui mengenai hal yang menyebabkan terjadinya penurunan jumlah kegiatan perubahan hak dari hak guna bangunan menjadi hak milik di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pati dari tahun ke tahun, serta ingin mengetahui hal yang menyebabkan masyarakat khususnya pemegang hak guna bangunan yang melakukan kegiatan perubahan hak menjadi hak milik melakukan kegiatan tersebut di kabupaten Pati. Sehubungan dengan pemikiran tersebut, maka penulis tertarik untuk mengkajinya kedalam penulisan Tugas Akhir dengan judul : **“FAKTOR PENYEBAB MENURUNNYA KEGIATAN PERUBAHAN HAK GUNA BANGUNAN MENJADI HAK MILIK UNTUK RUMAH TINGGAL DI KABUPATEN PATI”**.

1.2.Rumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang yang diuraikan, maka dalam pembahasan tugas akhir ini Penulis mengajukan pertanyaan untuk mengetahui serta menjawab lingkup yang akan dilakukan kajian penulisan ilmiah. Adapun permasalahan tersebut sebagai berikut:

1. Apa hal yang menyebabkan terjadinya penurunan jumlah kegiatan perubahan hak atan tanah dari Hak Guna Bangunan menjadi hak milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Pati?
2. Upaya apa yang dilakukan Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pati dalam menangani penurunan jumlah kegiatan perubahan hak tersebut?

1.3.Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan diatas ,maka tujuan penelitian yang ingin dicapai yaitu :

1. Untuk mengetahui hal yang menyebabkan terjadinya penurunan jumlah kegiatan perubahan hak atan tanah dari Hak Guna Bangunan menjadi hak milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Pati.
2. Untuk mengetahui upaya yang dilaksanakan Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pati dalam menangani penurunan jumlah kegiatan perubahan hak dari hak guna bangunan menjadi hak milik.

1.4. Manfaat Penelitian

Dengan dilaksanakannya penulisan Tugas Akhir ini maka diharapkan memiliki manfaat yang diklasifikasikan menjadi 2, yaitu:

1. Bagi Penulis
 - a. Memenuhi persyaratan dalam menyelesaikan studi D3 Pertanahan Universitas Diponegoro.
 - b. Menambah wawasan dan menambah pengetahuan bagi penulis mengenai perubahan hak dari hak guna bangunan menjadi hak milik.
 - c. Lebih mengenal dan lebih mengetahui permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan kegiatan perubahan hak dari hak guna bangunan menjadi hak milik.
2. Bagi Akademis
 - a. Penulisan Tugas Akhir ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan dan pemikiran dalam usaha menerapkan ilmu hasil studi di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro, khususnya D3 Pertanahan.
 - b. Sebagai bahan referensi dalam pembuatan laporan atau tugas akhir mahasiswa lain.

1.5 Landasan Teori

Untuk mengaplikasikan pola berpikir Penulis dalam menyusun Tugas Akhir, maka pada landasan teori ini diuraikan tentang teori yang mendukung permasalahan penelitian, meliputi:

1.5.1 Hak-hak Atas Tanah Menurut UUPA

Dalam Undang-undang No.5 tahun 1960 tentang pokok-pokok Agraria, terdapat hak-hak atas tanah seperti yang terdapat di dalam pasal 16 UUPA, yaitu :

a) Hak Milik Atas Tanah

Pengertian Hak Milik atas Tanah sebagai mana tercantum dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah sebagai berikut : “Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah..”

Maka Hak Milik pada dasarnya diperuntukan khusus bagi warga negara Indonesia saja yang berkewarganegaraan tunggal. Baik untuk tanah yang diusahakan, maupun untuk keperluan membangun sesuatu di atasnya. Sesuai dengan sifat aslinya dalam UUPA ditetapkan, bahwa hak milik tidak terbatas jangka waktu berlakunya.²

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya)*, (Jakarta : Djambatan, 2008), hal. 286

Hak milik atas tanah memiliki sifat dan ciri-ciri sebagaimana di sebutkan pada pasal 20 UUPA ayat :³

1. “ Hak turun temurun,terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6 (semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial).”
2. “Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.”

b) Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan adalah salah satu hak atas tanah lainnya yang diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria. Menurut ketentuan Pasal 35 ayat (1) dan (2) Undang-undang Pokok Agraria yang berbunyi sebagai berikut :

1. Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.
2. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang jangka waktu paling lama 20 tahun.

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia(Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah)*,(Jakarta : Djambatan,2008), hal. 12

Hak Guna Bangunan dapat diperpanjang dan diperbaharui. Hak guna bangunan diatas tanah negara, atas permohonan pemegang hak dapat diperpanjang dan di perbaharui jika memenuhi syarat :

- a) Tanahnya masih dipergunakan dengan baik,sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak.
- b) Syarat- syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak.
- c) Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak, yaitu Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia.
- d) Tanah tersebut masih sesuai dengan rencana tata ruang yang bersangkutan.⁴

1.5.2 Dasar Hukum kegiatan Perubahan Hak Atas Tanah dari Hak guna bangunan menjadi Hak milik

1. Undang-Undang Pokok Agraria
2. Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal
3. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan

⁴ Pasal 26 PP No. 40 tahu 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pengelolaan Atas Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 128 Tahun 2015 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

1.5.3 Pentingnya Perubahan Hak Atas Tanah dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik

Secara psikologis masyarakat akan berusaha untuk mendapatkan kepastian serta hak terkuat atas tanah yang dimilikinya. Melakukan pendaftaran untuk perubahan hak atas dari hak guna bangunan menjadi tanah yang berstatus hak milik akan banyak memberikan kewajiban bagi pemilik dan memberi kemantapan akan status tanahnya karena tanah yang berstatus Hak Milik merupakan hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh dibandingkan dengan hak atas tanah lainnya.

Hak atas tanah yang diperoleh orang atau badan hukum antara lain melalui suatu proses permohonan. Permohonan hak tersebut dengan cara mengajukan permohonan atas tanah hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai menurut akan fungsi hak atas tanah masing-masing. Seseorang yang telah memiliki tanah dengan hak guna bangunan atau hak pakai dapat merubah dan meningkatkan hak atas tanah tersebut menjadi hak milik. Tujuan dilakukannya kegiatan perubahan

peningkatan hak atas tanah tersebut adalah untuk memperoleh keyakinan dan kepastian hukum yang pada akhirnya terwujud suatu ketenangan dan dapat meminimalisir kemungkinan terjadi suatu sengketa akan pertanahan tersebut.

Hak Milik merupakan hak atas tanah yang mempunyai status tinggi dibandingkan hak-hak atas tanah lain, karena mempunyai sifat terkuat dan terpenuh. Dengan melakukan perubahan peningkatannya status hak atas tanah dari hak-hak lain, misalnya dari hak guna bangunan menjadi hak milik, maka seseorang tidak perlu lagi memperpanjang haknya. Peningkatan status hak atas tanah ini memberikan kedudukan hukum yang lebih tinggi sehingga timbulnya sengketa dikemudian hari sangat kecil.

Peningkatan hak atas tanah dari Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai menjadi Hak Milik, menurut Pasal 1 Kep. Meneg Agraria / Kepala BPN No. 6 Tahun 1998, ada dua cara :

1. Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah rumah tempat tinggal kepunyaan perseorangan warga negara Indonesia yang luasnya 600 m² atau kurang, atas permohonan yang bersangkutan dihapus dan diberikan kembali bekas pemegang haknya dengan Hak Milik.
2. 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 pemegang haknya tersebut, atas permohonan yang bersangkutan diberikan Hak Milik dari bekas pemiliknya.

Prosedur pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal bagi perseorangan warga negara Indonesia selengkapnya dilakukan dengan prosedur operasional sebagai berikut :

1. Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 tentang pemberian Hak Milik atas tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS). Pemilikan tanah perumahan yang berkapasitas hak secara merata dan menjangkau masyarakat ekonomi lemah perlu ditingkatkan, dan untuk mencapai tujuan diatas maka dibangun rumah Sangat Sederhana (RSS) atau Rumah Sederhana (RS) yang nilainya tidak lebih dari Rp.30.000.000,-(tiga puluh juta rupiah). Dengan keputusan ini, maka Hak Guna Bangunan atas tanah untuk RSS dan RS diatas tanah negara, termasuk diatas tanah Hak Pengelolaan, kepunyaan perseorangan warga negara Indonesia, atas permohonan pemegang hak atau kuasanya diubah menjadi hak milik.
2. Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 2 Tahun 1998, tentang Pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh pegawai negeri dari pemerintah. Pemilikan tanah perumahan yang berkapasitas hak secara merata dan menjangkau seluruh masyarakat perlu ditingkatkan, dan dalam rangka untuk mengusahakan pemilikan tanah peruntukan yang berkapasitas bagi pegawai negeri, perlu pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang dibeli pegawai negeri dari pemerintah.

3. Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 6 Tahun 1998, tentang pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal. Rumah tinggal merupakan kebutuhan primer manusia sesudah pangan dan karena itu untuk menjamin pemilikan rumah tinggal bagi warga Negara Indonesia perlu menjamin kelangsungan hak atas tanah tempat rumah tinggal tersebut sendiri, dan berhubung dengan itu meningkatkan pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang masih dipunyai oleh perseorangan warga negara Indonesia dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

1.6 Metode Penelitian

Untuk memperoleh data serta penjelasan mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan permasalahan, diperlukan suatu metode penelitian. Metode penelitian merupakan suatu metode yang digunakan dalam melaksanakan kegiatan penelitian atau menganalisis terhadap satu permasalahan yang bertujuan untuk mempermudah proses penulisan Tugas Akhir. Penyusunan Tugas Akhir ini dibuat dengan metode penelitian sebagai berikut :

1.6.1. Tipe Penelitian

Tipe Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis. Penelitian kualitatif bertujuan untuk menjelaskan suatu fenomena dengan dalam melalui pengumpulan data yang sedalam-dalamnya. Selain menggunakan penelitian kualitatif, penulis melakukan penelitian dengan metode wawancara.

Melalui metode ini, peneliti akan menganalisis data yang didapatkan dari lapangan dengan detail.

1.6.2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi yang menangani pelaksanaan perubahan hak atas tanah dari hak guna bangunan menjadi hak milik untuk rumah tinggal di wilayah Kabupaten Pati, yaitu di Kantor Pertanahan Kabupaten Pati serta di desa winong, kecamatan Pati, Kabupaten Pati berdasarkan wilayah dengan hak guna bangunan terbanyak.

1.6.3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Wawancara

Proses untuk memperoleh data dilakukan dengan cara tanya jawab antara penanya atau pewawancara dan narasumber yaitu :

1. Pegawai Kantor Kementrian Agraria dan Tata Ruang/BPN Kabupaten Pati, yaitu Kasubsi Penetapan Hak Tanah untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian.
2. Kepala Desa Winong, Kecamatan Pati
3. Tokoh masyarakat Desa winong

2. Dokumentasi

Dokumentasi adalah cara mempelajari dokumen ataupun arsip yang ada. Dokumen yang dipelajari berupa laporan hasil pelaksanaan Kegiatan Perubahan Hak atas tanah dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak milik untuk Rumah tinggal di Kantor Kementrian Agraria dan Tata Ruang/BPN Kabupaten Pati.

1.6.4. Sumber Data

Data yang ingin diperoleh dalam penelitian ini, berupa data primer dan data sekunder.

- a) Data Primer adalah data yang diperoleh langsung di lapangan,serta hasil observasi atau data yang diperoleh langsung dari sumbernya,diamati,serta dicatat,atau obyek penelitian yang yang berhubungan dengan masalah yang dibahas melalui tanya jawab dengan pihak yang bersangkutan.
- b) Data sekunder adalah data yang dikumpulkan dari daftar kepustakaan, peraturan perundang-undangan, literatur yang dihimpun dari studi dokumen.

1.6.5. Metode Penyajian Data

Data yang berhasil diperoleh penulis dari pengumpulan data kemudian disusun secara sistematis dan diolah serta melakukan analisis data dan disusun dalam bentuk laporan Tugas Akhir.