



---

**IMPLEMENTASI PERUBAHAN STATUS TANAH HAK MILIK  
MENJADI HAK GUNA BANGUNAN  
(Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri)**

**Nur Khamim.<sup>1</sup>**

Fakultas Hukum Universitas Islam Kadiri (UNISKA) Kediri  
Jl. Sersan Suharmaji Nomor. 38, Manisrenggo, Kota Kediri, Kediri, Jawa Timur  
64128. Indonesia  
[nurK206@gmail.com](mailto:nurK206@gmail.com)

**ABSTRACT**

*This research examines the implementation of changing the status of land ownership rights to rights to build in the land office of Kediri Regency. The purpose of this research is to examine in depth the implementation of the change in the status of land ownership rights to building use rights in the land office of Kediri Regency. The location in this study is located at the National Land Agency Office of Kediri Regency. The research method used is a juridical empirical approach, which is to approach the problem by examining various legal aspects both in terms of the provisions of the applicable regulations regarding land rights. Researching or examining it in terms of its implementation, so that it can implement it in practice in the field.*

**Keywords:** *Implementation of Change of Rights. Property Rights. Building Use Rights.*

**ABSTRAK**

Penelitian ini mengkaji tentang implementasi perubahan status tanah hak milik menjadi hak guna bangunan di kantor pertanahan Kabupaten Kediri. Tujuan penelitian ini yaitu untuk mengkaji secara mendalam implementasi perubahan status tanah hak milik menjadi hak guna bangunan di kantor pertanahan Kabupaten Kediri. Lokasi dalam penelitian ini bertempat di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kediri. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis empiris yaitu melakukan pendekatan terhadap permasalahan dengan mengkaji berbagai aspek hukum baik dari segi ketentuan peraturan-peraturan yang berlaku mengenai hak atas tanah. Meneliti atau menelaahnya dari segi pelaksanaannya, sehingga dapat mengimplemantasikan dalam praktek dilapangan

**Kata kunci :** Pelaksanaan Perubahan Hak. Hak Milik. Hak guna Bangunan.

**1. Pendahuluan**

Setiap manusia pasti membutuhkan tanah karena tanah merupakan tempat berpijak dan melakukan kelangsungan hidup sehari-hari seperti untuk tempat tinggal, mendirikan bangunan bahkan sampai manusia meninggal dunia pasti membutuhkan tanah. Karena adanya hubungan yang erat antara manusia dengan tanah, maka manusia berlomba-lomba untuk menguasai dan

---

<sup>1</sup> **Submission:** 4 Agustus 2018 | **Review-1:** 17 Desember 2020 | **Review-2:** 17 Desember 2020 | **Publish :** 22 Desember 2020

memiliki bidang tanah yang diinginkan yang mempunyai nilai ekonomis bagi segala aspek kehidupan manusia.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan pengertian mengenai tanah, yaitu permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali. Pengertian tanah diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dinyatakan sebagai berikut:

”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”.

Dengan demikian, yang dimaksud istilah tanah dalam Pasal di atas ialah permukaan bumi. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas hak atas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat diatasnya merupakan suatu persoalan hukum. Persoalan hukum yang dimaksud adalah persoalan yang berkaitan dengan dianutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat di atasnya.<sup>2</sup>

Sebagai contoh pembangunan yang sedang dilaksanakan di Indonesia adalah untuk mencapai kesejahteraan seluruh rakyat indonesia, sehingga keikutsertaan semua pihak benar-benar diharapkan dan bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah saja, sebagai contoh misalnya di dalam bidang pertanahan dalam hal berlakunya UUPA Nomor 5 tahun 1960 pemerintah mempunyai tanggung jawab yang besar yaitu mengenai pelayanan kepada masyarakat tentang pelaksanaan dan pendaftaran tanah di Indonesia.

Dalam hal ini UUPA masih meninggalkan banyak pekerjaan rumah, disamping itu masalah pertanahan yang dihadapi tidak semakin berkurang, namun justru bertambah dalam kompleksitasnya. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan UUPA ataupun peraturan-peraturan lain yang relevan, pada umumnya tidak

---

<sup>2</sup>Supriadi, 2010, *Hukum Agraria*, Jakarta:Sinar Grafika, hlm. 3.

dilengkapi dengan pemikiran yang tuntas terhadap peraturan pelaksanaannya. Kesenjangan ini bila dibiarkan terlampaui lama tentu menimbulkan ketidakpastian hukum.<sup>3</sup>

Seperti halnya dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, pada pasal 4 ayat (1) dan (2) : atas dasar hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai baik secara sendirian maupun secara bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum dimana hak atas tanah ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sedemikian rupa, begitu pula bumi dan air serta ruang udara di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Sehubungan dengan hal di atas, kita perlu mengaitkan dengan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, makna dikuasai negara bukan berarti bahwa tanah tersebut harus dimiliki secara keseluruhan oleh negara, tetapi pengertian dikuasai itu membawa wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia untuk tingkatan yang tertinggi yaitu mengatur dan menyelenggarakan tanah untuk penggunaan, persediaan dan pemeliharannya menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bagian dari bumi, air dan ruang angkasa di atas tanah itu menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum antara orang mengenai bumi, air dan ruang angkasa di atas tanah itu.

Dalam hal ini Hak Milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. 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

---

<sup>3</sup>Maria SW sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Buku Kompas, hlm. 7.

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. Terpenuhi artinya Hak Milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih 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. Hak Milik atas tanah dapat dipunyai oleh perseorangan warga negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah. Dalam menggunakan Hak Milik atas tanah harus memerhatikan fungsi sosial atas tanah, yaitu dalam menggunakan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian bagi orang lain, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum, dan tanah harus dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburan dan mencegah kerusakannya.<sup>4</sup>

Selain hak milik mempunyai hak yang turun-temurun, terkuat dan terpenuhi juga dikatakan bahwa hak milik mempunyai kekuatan hukum yang lebih tinggi bila dibandingkan dengan hak guna bangunan, karena pemegang hak milik sudah tidak perlu memperpanjang jangka waktu hak atas tanahnya, hal ini berbeda dengan hak guna bangunan yang memiliki keterbatasan dalam jangka waktu yang pada suatu saat akan berakhir, hal ini terkandung dalam pasal 35 ayat (1) dan (2) UUPA yang berbunyi bahwa :

- (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 dengan waktu paling lama 20 tahun.

---

<sup>4</sup>Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: PT Kharisma Putra Utama, hlm. 92.

Sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa hak milik atas suatu tanah hanya dapat dimiliki oleh perorangan sehingga subjek hukum lainnya tidak dapat memperoleh hak milik atas suatu tanah.

Hak milik atas suatu tanah dapat diperdagangkan ataupun diperjualbelikan serta dijadikan sebagai jaminan atas hutang kepada pihak lainnya. Jika tanah dijadikan sebagai jaminan hutang dan pemilik tanah tersebut tidak dapat membayar hutang tepat pada waktunya, tanah yang dijadikan sebagai jaminan tersebut akan dilelang oleh pemegang hak jaminan atas tanah tersebut.

Pada saat tanah tersebut dilelang, semua pihak dapat mengikuti pelelangan tersebut. Jika pemenang dari lelang tersebut adalah perseorangan, tidak diperlukan adanya perubahan hak atas tanah yang dilelang tersebut. Namun, sebaliknya, jika yang memenangi lelang tersebut adalah badan hukum, status hak atas tanah tersebut harus diubah.

Mengenai perubahan status atas tanah dengan status hak milik, suatu badan hukum yang memegang hak milik tersebut melalui pelelangan harus mengalihkan status hak milik menjadi hak guna bangunan.<sup>5</sup>

Meskipun hak guna bangunan dikatakan mempunyai kekuatan hukum yang lebih rendah dibandingkan dengan hak milik tetapi dengan adanya suatu kebutuhan, maka para pemegang hak merasa perlu melakukan perubahan status tanah hak milik menjadi hak guna bangunan, maka dalam hal ini pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997 tentang Perubahan Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai Dan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Pakai.

Karena untuk kepentingan suatu badan hukum dalam harus merubah status tanahnya yang semula hak milik menjadi hak guna bangunan karena perlu diketahui bahwa pada dasarnya suatu badan hukum harus berstatus hak

---

<sup>5</sup>Jimmy joses sembiring, 2010, *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah*, Jakarta:Visimedia, hlm. 101.

guna bangunan meskipun dalam melakukan perubahan tersebut memerlukan biaya yang tidak sedikit dan memerlukan suatu proses yang cukup lama.

Hal tersebut didasarkan pada pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah yang menyatakan bahwa Menteri Agraria berwenang untuk meminta kepada badan-badan hukum, agar supaya mengalihkan tanah-tanah milik yang dipunyainya pada waktu mulai berlakunya Peraturan ini kepada pihak lain yang dapat mempunyai hak milik atau memintanya untuk diubah menjadi hak guna bangunan, hak guna usaha atau hak pakai.

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas, maka permasalahan yang akan dikaji, yaitu bagaimana implementasi perubahan status tanah hak milik menjadi hak guna bangunan di kantor pertanahan Kabupaten Kediri serta apa yang menjadi kendala dalam implementasi perubahan status tanah hak milik menjadi hak guna bangunan di kantor pertanahan Kabupaten Kediri.

## **3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisa implementasi perubahan status tanah hak milik menjadi hak guna bangunan di kantor pertanahan Kabupaten Kediri serta kendala dalam implementasi perubahan status tanah hak milik menjadi hak guna bangunan di kantor pertanahan Kabupaten Kediri.

## **4. Metode Penelitian**

Penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis empiris yaitu dengan mengkaji dari ketentuan hukum yang berlaku dan kenyataan yang ada dimasyarakat mengenai implementasi perubahan status tanah hak milik menjadi hak guna bangunan (studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri).

Penelitian dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri. Metode pengumpulan data yang digunakan yaitu wawancara dan dokumentasi.

Teknik wawancara diharapkan dapat memberikan keuntungan yaitu memperoleh informasi langsung dari obyeknya, diharapkan akan memperoleh suatu tingkat ketelitian yang relative tinggi, yaitu dengan cara memperoleh informasi serta langsung dengan yang diwawancarai adalah pihak yang berwenang, mengetahui dan terkait. Dalam hal ini adalah Subseksi Penetapan Hak Tanah dan Pemberdayaan Hak Tanah Masyarakat di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri. Sistem wawancara yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin, artinya terlebih dahulu ada persiapan daftar pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan.

Dokumentasi merupakan proses pengumpulan data dengan cara mengambil data dari dokumen yang merupakan suatu pencatatan formal dengan bukti otentik atau dengan pengumpulan data melalui literatur.

## **5. Pembahasan dan Hasil Penelitian**

### **5.1. Implementasi Perubahan Status Tanah Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri**

#### **5.1.1 Dasar Hukum Perubahan Hak Milik menjadi Hak guna Bangunan**

Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan beberapa peraturan sebagai dasar hukum untuk perubahan Hak Milik menjadi Hak guna Bangunan, yaitu:

- a. Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997
- c. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997
- d. Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 16 Tahun 1997
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002
- f. SE Ka.BPN-600-1900 tanggal 31 Juli 2003

5.1.2 Prosedur Perubahan Hak Milik menjadi Hak Guna  
Bangunan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri

Pada dasarnya prosedur perubahan Hak Milik menjadi Hak guna Bangunan ini diatur dalam Pasal 1 ayat (1) huruf (a) Keputusan Menteri Negara Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 16 Tahun 1997 menyebutkan



“Hak Milik kepunyaan perseorangan warga negara Indonesia atau yang dimenangkan oleh badan hukum Indonesia melalui pelelangan umum, atas permohonan pemegang hak atau pihak yang memperolehnya atau kuasanya diubah menjadi Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang jangka waktunya masing-masing 30 (tiga puluh) tahun dan 25 (dua puluh lima) tahun.”

Permohonan pendaftaran perubahan Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, dan perubahan Hak guna Bangunan menjadi Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 ayat (1) diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat dengan disertai:

- a. Surat Permohonan perubahan hak;
- b. Surat Kuasa jika yang mengajukan permohonan bukan yang bersangkutan bermaterai cukup;
- c. Sertifikat Hak Milik atau Hak guna Bangunan yang dimohon perubahan haknya, atau bukti pemilikan tanah yang bersangkutan dalam hal Hak Milik yang belum terdaftar;
- d. Kutipan Risalah Lelang yang dikeluarkan oleh pejabat lelang apabila hak yang bersangkutan dimenangkan oleh badan hukum dalam suatu pelelangan umum;
- e. Surat persetujuan dari pemegang Hak Tanggungan, apabila hak atas tanah tersebut dibebani Hak Tanggungan;
- f. Bukti identitas pemohon
- g. Bukti pelunasan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

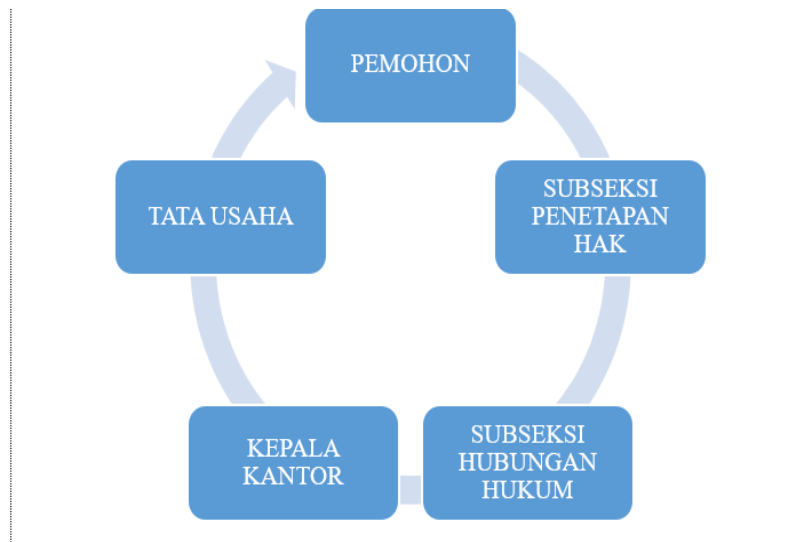
Dalam hal Hak Milik yang dimohon perubahan haknya belum terdaftar, maka permohonan pendaftaran perubahan hak dilakukan bersamaan dengan permohonan pendaftaran Hak Milik tersebut dan penyelesaian pendaftaran perubahan haknya dilaksanakan sesudah Hak Milik itu didaftar sesuai ketentuan yang berlaku.

Sedangkan dalam hal Hak Milik yang dimohon perubahan haknya dimenangkan oleh badan hukum melalui pelelangan umum, maka permohonan pendaftaran perubahan Hak Milik tersebut diajukan oleh badan hukum yang bersangkutan bersamaan dengan permohonan pendaftaran peralihan haknya dan kedua permohonan tersebut diselesaikan sekaligus dengan mendaftar perubahan hak tersebut terlebih dahulu dan kemudian mendaftar peralihan haknya.

Atas permohonan pendaftaran perubahan hak sebagaimana dimaksud Kepala Kantor Pertanahan mengeluarkan perintah setor pungutan sesuai ketentuan yang berlaku. Setelah diterima tanda bukti setor pungutan sebagaimana dimaksud di atas Kepala Kantor Pertanahan mendaftarkan perubahan Hak Milik menjadi Hak guna Bangunan atau Hak Pakai, atau perubahan Hak guna Bangunan menjadi Hak Pakai sesuai ketentuan di dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Proses dan tahapan yang dilalui dalam permohonan hak tersebut dapat digambarkan pada skema berikut :

Gambar 1. Proses pendaftaran perubahan hak atas tanah tahap -I



Berdasarkan skema di atas dapat diuraikan agar lebih jelas lagi bahwa permohonan perubahan hak diajukan secara tertulis dan memuat:

- a. Keterangan mengenai pemohon antara lain nama, tempat, kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keterangan mengenai tanah yang meliputi data yuridis dan data fisik yaitu dasar penguasaan atau alas haknya berupa sertifikat;
- c. Letak, batas-batas dan luasnya (sesuai hasil pengukuran kadasteral);
- d. Jenis tanah non pertanian;
- e. Rencana penggunaan tanah.

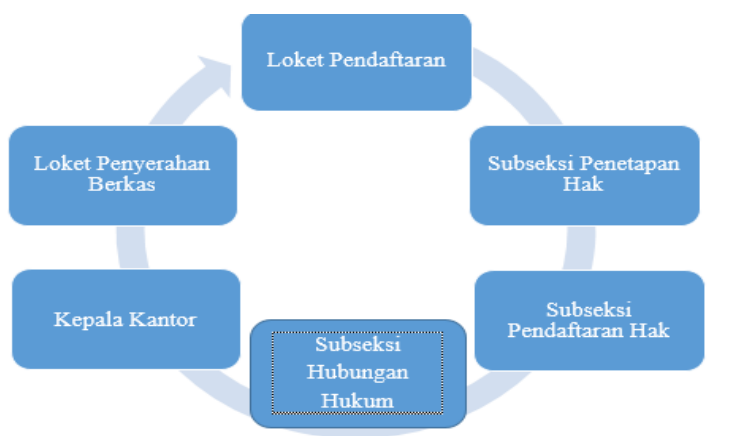
Selain persyaratan di atas juga dilengkapi dengan berkas-berkas seperti:

- a. Kartu Tanda Penduduk
- b. Sertifikat asli
- c. Kartu Keluarga
- d. Surat Rekom dari Dinas Penanaman Modal
- e. Pertimbangan Teknis dari Badan Pertanahan Nasional
- f. Ijin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT) dari Badan Pertanahan
- g. Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) & Pajak Penghasilan (PPh)

Berkas-berkas di atas dilengkapi untuk mendapatkan Surat Keputusan Penurunan dari Badan Pertanahan Nasional. Untuk selanjutnya pemohon melakukan proses pendaftaran perubahan hak atas tanah tahap II.

Proses dan tahapan yang dilalui dalam permohonan hak pada tahap II dapat digambarkan pada skema berikut :

Gambar 2. Proses pendaftaran perubahan hak atas tanah tahap-II



Setelah melengkapi persyaratan pemohon menghadap kepada Subseksi Penetapan Hak Tanah untuk memperoleh rekomendasi, untuk selanjutnya kalau sudah mendapatkan rekomendasi pemohon langsung menuju ke loket guna untuk

melakukan pendaftaran Hak yang dikehendaki, setelah melakukan pendaftaran hak kemudian diserahkan kepada Subseksi Pendaftaran Hak dan diteruskan kepada Subseksi Hubungan Hukum dan yang terakhir akan diserahkan kepada Kepala Kantor guna untuk pendaftaran hak, setelah hak tersebut terdaftar pemohon menuju kebagian loket pengambilan untuk mengambil sertifikat yang sudah dirubah, namun sertifikat tersebut masih atas nama perorangan. Dan yang terakhir dilakukan pendaftaran pengecekan baru dilakukan pendaftaran perubahan hak. Biasanya proses dalam perubahan ini membutuhkan waktu sekitar 2 minggu.

### 5.1.3 Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Hak Milik

Pada umumnya, tidak semua orang atau badan hukum mempunyai hak atas tanah untuk mendirikan bangunan di atasnya, namun apabila mereka tidak mempunyai hak atas tanah itu, maka orang atau badan usaha, dapat menggunakan tanah hak milik orang lain.

Pemberian merupakan proses atau cara untuk memberikan. Memberikan dikonsepsikan menyerahkan sesuatu untuk digunakan. Hak guna bangunan dikonsepsikan sebagai:

“Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun”.

Berdasarkan pengertian ini, maka dapat ditarik unsur-unsur atau elemen-elemen yang terkandung dalam hak guna bangunan yaitu:

- a. Adanya hak;
- b. Untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan;

- c. Atas tanah yang bukan miliknya; dan
- d. Jangka waktunya 30 tahun.

Secara normatif, jangka waktu berlakunya Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 25 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Hak Guna Bangunan diberikan:

- a. Untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun ; dan
- b. Dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun.

Jadi, total jangka waktu hak guna bangunan selama 50 (lima puluh) tahun. Perpanjangan dan pembaruan hak ini dapat dilakukan sepanjang pemegang hak guna bangunan memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Syarat-syarat itu, meliputi:

- a. Tanahnya masih dipergunakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut;
- b. Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak; dan
- d. Tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang bersangkutan.

## **5.2.Kendala Dalam Implementasi Perubahan Status Tanah Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan**

### **5.2.1 Kendala Dalam Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah**

Kurangnya transparansi dalam hal penguasaan dan pemilikan tanah disebabkan oleh terbatasnya data dan informasi penguasaan

dan pemilikan tanah, serta kurang transparannya data informasi yang tersedia untuk masyarakat. Hal ini menyebabkan terkonsentrasinya penguasaan dan pemilikan tanah dalam hal luasan di pedesaan dan/atau jumlah bidang tanah di perkotaan, hanya pada sebagian kecil masyarakat. Di sisi lain, pensertifikatan tanah hak tampaknya masih cenderung kepada akses permintaan, yang jauh melampaui sisi penawaran, meskipun proyek-proyek administrasi pertanahan seperti prona dan proyek adjudikasi relatif berhasil mencapai targetnya.

Persoalan lain yang juga sering muncul adalah terjadinya berbagai pungutan atau korupsi dalam sertifikat tanah. Pensertifikatan tanah bisa berjalan cepat, tergantung pada siapa yang menginginkan dan “berapa” uang yang disediakan. Dalam praktik, sertifikat tanah dapat dengan cepat keluar jika yang berkepentingan menyediakan biaya yang jumlahnya jauh lebih besar dari biaya resmi yang tertulis di dalam kuitansi, atau jika pengurusannya menggunakan memo dari orang kuat. Fenomena pensertifikatan tanah yang berbau KKN seperti ini bukan hanya terjadi di kantor BPN, tetapi disinyalir sejak mulai dari padukuhan dan desa/kelurahan. Masalah ini tidak menyangkut materi hukum, tetapi menyangkut soal *clean government*. Yang menjadi korban pada umumnya orang kecil yang secara mental masih menganggap aparat pemerintah bukan pelayanan masyarakat melainkan tuan yang harus dijamu dan dilayani.<sup>6</sup>

Beberapa faktor yang menjadi kendala proses pensertifikatan tanah, yang sepenuhnya belum dapat diatasi, antara lain sebagai berikut.

- a. Terbatasnya tenaga berkeahlian pengukuran dan pemetaan pada lingkungan pegawai negeri dalam

---

<sup>6</sup> Brahmana Adhie dan Hasan Basri Nata Menggala, 2001. *Reformasi Pertanahan, Pambardayaan Hak-Hak Atas Tanah Ditinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama, dan Budaya*. Bandung: Mandar Maju, hlm. 37.

lembaga BPN. Meskipun untuk pekerjaan pengukuran dan pemetaan pada pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pensertifikatan massal bisa melibatkan jasa kontraktor/konsultan pengukuran, dan pemetaan atau surveyor berlisensi, atau surveyor kadastral sebagai tenaga swasta yang berkeahlian dan profesional pada pekerjaan pengukuran dan penggambaran bidang tanah dan peta pendaftaran tanah. Kebijakan pengangkatan surveyor berlisensi ini dimulai awal tahun 1990-an. Untuk pendaftaran sporadik yang bukan massal, proses pensertifikatan tanahnya tetap menggunakan kemampuan pegawai BPN, karena pendaftaran tanah sporadik tidak layak ekonomi jika menggunakan surveyor berlisensi (surveyor kadastral). Sementara permintaan rutin masyarakat konsumen sertifikat justru lebih sering terjadi pada pendaftaran sporadik yang memang lebih fleksibel waktu permohonannya dan rutin sifatnya.

- b. Terbatasnya daya beli pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional atau Kantor Pertanahan terhadap peralatan pengukuran yang berteknologi mutakhir, yang tentunya berkemampuan dan berkecepatan lebih tinggi seperti alat *Global Positioning system*, alat-alat fotogrametri (*Aerial Surveying Instruments*), misalnya *recifier*, alat ukur jarak elektronik (*Electronic Distance Medsurement*), alat pengolah citra satelit, dan perangkat pengadaan foto udara skala kecil.
- c. Tuntutan ketelitian teknis proses pengadaan data fisik bidang tanah dan pemeriksaan data yuridis dokumen yang menjadi dasar hak atas tanah memang mesti relatif akurat, sebab ini menyangkut pelayanan pemberian kepastian dan perlindungan hukum dibalik sebuah sertifikat. Asas aman



dan mutakhir dalam pelaksanaan pendaftaran tanah juga harus diperhatikan secara seksama dengan asas sederhana, terjangkau, dan terbuka.

- d. Rendahnya rasio jumlah tenaga teknis keegoisan dan hukum terhadap volume pekerjaan pendaftaran tanah yang belum bisa dipecahkan dengan kemampuan rekrutmen pegawai dalam manajemen kepegawaian BPN. Tugas teknis pokok Kantor Pertanahan dalam hal fungsi pengukuran dan pendaftaran tanah pertama kali seperti yang telah dikenal dengan cara sporadik dan sistematis. Akan tetapi juga yang sama berat dan besar volumenya adalah pekerjaan pemeliharaan hak, pemecahan bidang tanah, pengadaan titik dasar teknik, pemutakhiran peta pendaftaran dan pemeliharaan daftar nama, daftar tanah, daftar buku tanah, daftar surat ukur.
- e. Meningkatkan ketergantungan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis dan pendaftaran sporadik massal kepada sistem proyek administrasi pertanahan seperti prona dan proyek adjudikasi, yang padahal keberadaan proyek ini tergantung kepada lancar atau tidaknya pinjaman dari bank dunia (*IBRD loan*) dan APBN murni dalam proporsi 10% sebagai dana pendamping.
- f. Meningkatnya frekuensi dan pelaksanaan program redistribusi tanah pertanian objek *landreform* (terutama tanah negara) berarti meningkatnya permintaan riil penerbitan sertifikat yang pada gilirannya segera meningkatnya volume kerja kantor pertanahan atau proyek administrasi pertanahan.
- g. Meningkatnya kewenangan kepala kantor pertanahan dalam hal pemberian dan pembatalan sertifikat asal tanah

negara di perkirakan besar pengaruhnya terhadap meningkatnya beban kerja kantor-kantor pertanahan.

- h. Meningkatnya volume pekerjaan dan tuntutan kecepatan pelayanan terhadap permohonan perubahan status tanah rumah tinggal dari HGB atau Hak Pakai menjadi Hak Milik, setelah adanya diregulasi dalam kebijakan tersebut yang semakin meringankan pemohon bisa diperkirakan antara lain sejak diterbitkannya Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal.
- i. Kurang lengkapnya Standar Operasional Prosedur (SOP) dan Standar Produk (SP). SOP yang sudah terbit sampai saat ini, yaitu manual pengukuran, sementara SP yang sudah ada, yaitu SP Peta Dasar Pendaftaran dan SP gambar ukur dan Surat Ukur, yang nantinya akan dituangkan dalam sertifikat tanah.
- j. Sering munculnya berbagai kasus sertifikat ganda yang diakibatkan oleh belum dipetakkannya bidang-bidang tanah terdaftar dalam peta pendaftaran. Selain itu, banyak kantor pertanahan tidak menggunakan peta pendaftaran dengan sebenarnya.
- k. Kurang tersediannya peta skala besar yang merupakan salah satu sarana penting dalam melaksanakan pendaftaran tanah yang menyebabkan bidang-bidang tanah terdaftar tidak bisa dipetakan. Saat ini luas tanah non hutan yang sudah dibuat peta skala besar oleh Badan Pertanahan Nasional baru mencapai kurang dari 10%, sementara untuk kepentingan PBB sudah terpetakan sekitar 30% dari luas non hutan.

- l. Kecilnya jumlah bidang tanah yang terdaftar. Hingga saat ini bidang tanah yang sudah terdaftar baru mencapai sekitar 30% dari seluruh bidang tanah.
- m. Banyaknya peraturan pertanahan lain yang bersifat komponen (unit kerja) yang kemudian menimbulkan pelaksanaan pendaftaran tanah yang rumit. Masing-masing komponen menyusun peraturan, namun penyusunannya tidak terintegrasi, sehingga pelayanan menjadi lambat, mahal, dan tidak transparan.
- n. Hingga saat ini belum ada kesatuan penafsiran mengenai definisi tanah adat dan tanah negara. Perbedaan penafsiran ini menimbulkan masalah dilapangan.<sup>7</sup>

Mengingat begitu banyak kendala didalam penerbitan sertifikat hak atas tanah kiranya Badan Pertanahan Nasional harus melakukan pembenahan secara menyeluruh dan tersistem untuk mengantisipasi permohonan sertifikat tanah. Rendahnya sertifikasi ini, tidak bisa dilepaskan dari peran Badan Pertanahan Nasional selaku lembaga yang memiliki otoritas dibidang sertifikas.

Rendahnya sertifikasi tanah telah menjadi perhatian serius dari Bank Dunia dan lembaga internasional dunia lainnya, karena minimnya pendataan tanah, sehingga sulit bagi Bank Dunia untuk melakukan perencanaan pembangunan disemua bidang, karena tanah sebagian besar tidak terdaftar.

Untuk menanggulangi persoalan tersebut, maka kebijakan pendaftaran tanah harus dilakukan secara terencana, berkesinambungan dan komperhensif, melalui sebagai berikut:

- a. Mengembangkan sistem pendaftaran tanah yang efektif dan efisien sebagai upaya memberikan jaminan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak.

---

<sup>7</sup> Andrian Sutedi, 2012. *Sertifikat Hak Atas Tanah*. Jilid II, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 186-190.

- b. Mewajibkan pendaftaran atas semua jenis hak atas tanah dan melakukan pencatatan yang berkaitan dengan hak atas tanah.
- c. Penataan infrastruktur pendaftaran tanah dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.
- d. Penyerderhanaan prosedur dan proses pendaftaran tanah.
- e. Menyusun dan menetapkan SOP dan Standar Produk pendaftaran tanah.
- f. Melakukan percepatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia.
- g. Melaksanakan pendaftaran tanah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.
- h. Penataan pembantu pelaksana pendaftaran tanah untuk PPAT dan surveyor berlisensi.
- i. Penataan program sertifikasi tanah yang ada (Prona, pendaftaran tanah sistematis dan sporadis, Integrated Area Development, project; transmigrasi).
- j. Untuk meningkatkan profesionalisme sumber daya manusia di bidang pertanahan, perlu menghidupkan kembali kursus profesional setingkat pendidikan D3 agar dapat menghasilkan tenaga yang profesional khususnya bidang pendaftaran tanah, pengukuran dan pemetaan yang selama ini keterampilannya tidak diharapkan.

Dengan demikian, apabila kebijakan dapat diterapkan, akan menghasilkan upaya percepatan pensertifikatan tanah dan tertib penggunaan tanah, tertib administrasi tanah, menciptakan rasa aman dalam pemilikan dan penguasaan tanah, memberikan jaminan kepastian hak atas tanah. Selain itu, kebijakan tersebut akan memberikan pengakuan dan perlindungan semua hak milik atas tanah yang dimilikinya, baik yang sudah maupun belum terdaftar. Dengan adanya perlindungan tersebut diharapkan setiap

pemilik hak atas tanah dapat memanfaatkan sumber daya tanah dengan baik.

Menurut fakta di lapangan yang menjadi kendala adalah perubahan hak atau penurunan hak tidak dapat dikabulkan dikarenakan peruntukan tanahnya tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah pemerintah daerah, sedangkan dipihak lain tanah sudah diperoleh/dibeli terlebih dahulu.<sup>8</sup>

Permasalahan pertanahan yang muncul di Kabupaten Kediri kompleksitas pengelolaan pertanahan yang multi dimensi, selain semakin tampak adanya penggunaan dan pemanfaatan serta kepemilikan tanah yang semakin kompetitif dengan indikasi harus meningkatnya nilai tanah dan fragmentasi persil tanah dalam kerangka pengembangan wilayah, terlihat adanya perbedaan yang riil dan tidak seimbang antar satuan wilayah pembangun di wilayah Kabupaten Kediri, oleh ada terjadinya penggunaan dan pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan arah dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Memperhatikan soal di atas, maka pengelolaan pertanahan dalam bentuk pelaksanaan program kegiatan pertanahan harus diselenggarakan secara terkoordinasi, terintegrasi dan terstandarisasi baik secara vertikal dengan program pembangunan daerah. Penyelenggaraan pengelolaan harus dilaksanakan *efisien, efektif, transparan, akuntabel* dan *reponsif* guna dapat menjamin terciptanya kepastian hukum hak atas tanah, keterjangkauan pelayanan pertanahan secara merata, keadilan penguasa dan kepemilikan tanah, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang efisien dan berkelanjutan, serasi dan seimbang serta arah penangan yang positif.

---

<sup>8</sup> Wawancara dengan Yuke selaku Staf Subseksi Penetapan Hak Tanah, di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri, Kabupaten Kediri, 11 Mei 2018.

## **6. Kesimpulan**

Pelaksanaan penurunan Hak Milik atas tanah menjadi Hak guna Bangunan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri di perbolehkan sepanjang rencana penggunaannya sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. Hal ini didasarkan pada Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997. Kegiatan penurunan hak tanah dipergunakan untuk perumahan, pergudangan atau lainnya sepanjang sesuai dengan RTRW Pemerintah setempat.

Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan perubahan Hak Milik atas tanah menjadi Hak guna Bangunan di Kabupaten Kediri adalah bahwa terkadang yang menjadi kendala adalah perubahan hak atau penurunan hak tidak dapat dikabulkan dikarenakan peruntukan tanahnya tidak sesuai dengan RTRW Pemerintah setempat, sedangkan dipihak lain tanah sudah diperoleh/dibeli terlebih dahulu.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **1. Buku**

- Adhie, Brahmana dan Hasan Basri Nata Menggala, Reformasi Pertanahan, Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah Ditinjau dari Aspek Hukum Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama, dan Budaya, Bandung: Mandar Maju, 2001.
- Chomzah, Ali Achmad, Hukum Pertanahan-Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II Sertifikat dan Permasalahannya, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002.
- Harsono, Boedi, Hukum Agraria Indonesia jilid I, Jakarta: Djembatan, 2002
- Harsono, Boedi, Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah, Jakarta: PT Penerbit Djembatan, 2006.
- Lubis, Muhammad Yamin dan Abd. Rahim Lubis, Hukum Pendaftaran Tanah, Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Mulyadi, Kartini dan Gunawan Widjaja, Hak-Hak Atas Tanah-Seri Hukum Harta Kekayaan, Jakarta: Kencana, 2007.
- ND, Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Parlindungan, A.P, Pedoman Pelaksanaan UUPA dan Tata Cara Pejabat Pembuat Akte Tanah, Bandung: Mandar Maju, 1991.
- Parlindungan, A.P, Pendaftaran Tanah di Indonesia, Bandung: Mandar Maju, 2009.
- Santoso, Urip Santoso, Hukum Agraria Kajian Komprehensif, Jakarta: PT Kharisma Putra Utama, 2012.
- Sembiring, Jimmy Joses, Panduan Mengurus Sertifikat Tanah, Jakarta: Visimedia, 2010.
- Siahaan, Marihot Pahala, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan – Teori dan Praktek, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2003.
- Silalahi, Ulber, Metode Penelitian Sosial, Bandung: PT Refika Aditama, 2009.

- Soekamto, Soerjono, Penelitian Hukum Normatif, Surabaya: Bayumedia, 2006.
- Soimin, Soedharyo, Status Hak dan Pembebasan Tanah, Jakarta: Sinar Grafika, 2001.
- Sumardjono, Maria SW, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, Jakarta: Buku Kompas, 2001.
- Supriadi, Hukum Agraria, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Sutedi, Andrian, Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Sutedi, Andrian, Sertifikat Hak Atas Tanah Jilid II, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Zaidar, Dasar Filosofi Hukum Agraria Indonesia, Medan: Pustaka Bangsa Press, 2006.

## **2. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963, Tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.

Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997, Tentang Perubahan Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan Atau Hak Pakai Dan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Pakai.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

## **3. Wawancara**

Wawancara dengan Choirul Riza, S.H selaku Subseksi Penetapan Hak Tanah dan Pemberdayaan Hak Tanah Masyarakat di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri pada 10 Mei 2018.



Wawancara dengan Yuke selaku Staf Subseksi Penetapan Hak Tanah dan Pemberdayaan Hak Tanah Masyarakat di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri pada 11 Mei 2018.

Wawancara dengan Choirul Riza, S.H selaku Subseksi Penetapan Hak Tanah dan Pemberdayaan Hak Tanah Masyarakat di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri pada 04 Juli 2018.

#### **4. Media Online**

<http://www.informasi-pendidikan.com/2013/08/penelitian-deskriptif-kualitatif.html?m=1>, Diakses Tanggal 16 November 2017 Pukul 17.02 WIB

<http://www.kanalinfo.web.id/2016/10/pengertian-data-primer-dan-data-skunder.html>, Diakses Tanggal 16 November 2017 Pukul 17.30 WIB