

**PELAKSANAAN PENINGKATAN SERTIFIKAT HAK GUNA
BANGUNAN MENJADI HAK MILIK ATAS TANAH DI
KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN SLEMAN**



DITUJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN DARI SYARAT-SYARAT
MEMPEROLEH GELAR SARJANA STRATA SATU DALAM ILMU
HUKUM

OLEH :

RADEN HAYUTAMA NUZULUL FAKHRI

19103040096

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNANKALIJAGA
DOSEN PEMBIMBING :
ISWANTORO, S.H., M.H.
NIP. 19661010 199202 1 001

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA**

2024

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI PERNYATAAN KEASLIAN DAN BEBAS PLAGIARISME

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI PERNYATAAN KEASLIAN DAN BEBAS PLAGIARISME

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Raden Hayutama Nuzulul Fakhri
NIM : 19103040096
Prodi : Ilmu Hukum
Fakultas : Syariah dan Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi dengan judul
“PELAKSANAAN PENINGKATAN SERTIFIKAT HAK GUNA
BANGUNAN MENJADI HAK MILIK ATAS TANAH DI KANTOR
PERTANAHAN KABUPATEN SLEMAN” adalah asli, yang merupakan hasil
karya atau laporan penelitian yang penyusun lakukan sendiri dan bukan merupakan
plagiasi dari karya orang lain, kecuali yang secara tertulis diajukan dalam penelitian
ini dan disebutkan dalam acuan daftar pustaka

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIAGUNG
YOGYAKARTA



Raden Hayutama Nuzulul Fakhri
NIM. 19103040096

SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal : Persetujuan Skripsi

Kepada Yth. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta
Di Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah membaca, meneliti, dan mengoreksi serta menyarankan perbaikan seperlunya, maka kami berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama : Raden Hayutama Nuzulul Fakhri
NIM : 19103040096
Judul : "Pelaksanaan Peningkatan Sertifikat Hak Guna Bangunan
Menjadi Hak Milik Atas Tanah Di Kantor Pertanahan Kabupaten
Sleman".

Sudah dapat diajukan kepada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata satu.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi saudara tersebut diatas dapat segera dimunaqasyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, November 2024

Pembimbing

Iswantoro, S.H., M.H.
NIP: 19661010 199202 1 001

HALAMAN PENGESAHAN



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-1354/Un.02/DS/PP.00.9/12/2024

Tugas Akhir dengan judul : PELAKSANAAN PENINGKATAN SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN MENJADI HAK MILIK ATAS TANAH DI KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN SLEMAN

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : RADEN HAYUTAMA NUZULUL FAKHRI
Nomor Induk Mahasiswa : 19103040096
Telah diujikan pada : Rabu, 11 Desember 2024
Nilai ujian Tugas Akhir : A

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR

Ketua Sidang



Iswantoro, S.H., M.H.
SIGNED

Valid ID: 676549e836c7c



Pengaji I

Surur Roiqoh, M.H.
SIGNED

Valid ID: 6764177d075b



Pengaji II

Yulianta Saputra, S.H. M.H.
SIGNED

Valid ID: 67651684a3d9

Yogyakarta, 11 Desember 2024

UIN Sunan Kalijaga

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

Prof. Dr. Ali Sodiqin, M.Ag.

SIGNED

Valid ID: 6768cd04483ca



ABSTRAK

Hak penguasaan atas tanah terdapat beberapa jenis yang sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria diantaranya disebutkan dalam Pasal 16, Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan. Tanah yang digunakan sebagai rumah tinggal dapat bermacam-macam haknya, misalnya Hak Guna Bangunan dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik. Di Kabupaten Sleman, masyarakat yang membeli hunian rumah dari pengembang masih ada yang sertifikatnya berstatus Hak Guna Bangunan, banyak masyarakat yang tidak tahu bagaimana proses permohonan peningkatan sertifikatnya.

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis yang menggunakan pendekatan kualitatif dengan pengumpulan data melalui wawancara di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan studi kepustakaan. Data yang digunakan untuk penelitian ini adalah data primer dan sekunder, analisis data dilakukan secara deskriptif analitik. Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah : (1) Bagaimana proses pelaksanaan peningkatan sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik atas tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, (2) Hambatan dan kendala apa saja yang terjadi saat proses permohonan peningkatan sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, (3) Bagaimana solusi dan penyelesaian atas hambatan dan kendala yang terjadi saat proses pelaksanaan peningkatan sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman. Teori yang digunakan untuk menganalisis masalah ini adalah Teori Perlindungan Hukum dan Teori Kepastian Hukum.

Hasil penelitian yang dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman menunjukkan bahwa meskipun proses peningkatan sertifikat relatif sederhana dan murah, namun masih terdapat kendala seperti kurangnya pemahaman masyarakat tentang prosedur, biaya yang dianggap mahal, kurangnya kelengkapan dokumen yang dibutuhkan saat proses permohonan, regulasi dan aturan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang dianggap mencederai keadilan bagi pemilik tanah, serta adanya perbedaan pandangan mengenai status hak atas tanah yang telah berakhir masa berlakunya. Penelitian ini juga mengidentifikasi solusi yang dapat diterapkan untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut, termasuk peningkatan sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat mengenai pentingnya kepastian dan perlindungan hukum tentang status hak atas tanah, dalam hal ini dilakukannya peningkatan sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi Sertifikat Hak Milik.

Kata Kunci : Peningkatan Sertifikat, Hak Guna Bangunan, Hak Milik

ABSTRACT

The ownership rights over land are categorized into several types regulated by Law No. 5 of 1960 concerning Agrarian Principles, as stated in Article 16, including Ownership Rights, Business Use Rights, Building Use Rights, Usage Rights, Lease Rights, Land Opening Rights, and Forest Product Collection Rights. The land used for residential purposes can have various rights; for instance, Building Use Rights can be upgraded to Ownership Rights. In Sleman Regency, many residents who purchase homes from developers still hold certificates classified as Building Use Rights, and still are unaware of the process for applying for the upgrade of their certificates.

This study is a legal research employing a qualitative approach, with data collection conducted through interviews at the Land Office of Sleman Regency and literature review. The data used in this research includes both primary and secondary data, and the data analysis is carried out descriptively and analytically. The issues examined in this study are: (1) How is the process of upgrading a Building Use Right certificate to Ownership Right for land at the Land Office of Sleman Regency conducted? (2) What obstacles and challenges arise during the process of applying for the upgrade of a Building Use Right certificate to Ownership Right at the Land Office of Sleman Regency? (3) What are the solutions and resolutions for the obstacles and challenges encountered during the process of upgrading a Building Use Right certificate to Ownership Right at the Land Office of Sleman Regency? The theories used to analyze these issues are the Theory of Legal Protection and the Theory of Legal Certainty.

The findings from the Sleman Regency Land Office indicate that although the process of upgrading the certificate is relatively simple and inexpensive, there are still obstacles such as a lack of public understanding regarding the procedures, perceived high costs, insufficient document completeness required during the application process, regulations in the Special Region of Yogyakarta that are considered unjust to landowners, and differing views on the status of land rights that have expired. This research also identifies solutions that can be implemented to overcome these obstacles, including enhanced socialization and education for the community regarding the importance of legal certainty and protection concerning land rights status, particularly in upgrading Building Use Rights to Ownership Rights certificates.

Keywords: Certificate Upgrade, Building Use Rights, Ownership Rights

MOTTO

*“Impian ada di tengah peluh,
bagai bunga yang mekar secara perlahan,
usaha keras itu tak akan mengkhianati”*



HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya haturkan kepada Allah SWT, sebagai wujud rasa syukur kepada pemberi rahmat dan hidayah kepada saya.

Skripsi ini saya persembahkan kepada orangtua, Bapak R. Yudha Budi Hartomo, S.E. dan Ibu Handriati,S.IP sebagai wujud bakti dan tanggung jawab anak terhadap orang tuanya.

Untuk nenek saya, Almh. Eyang Siti Sumartini dan Almh. Eyang Rochjati yang telah merawat dan mendidik saya dengan penuh kasih sayang

Untuk adik saya Rr. Hafiza Farha Puruhita yang tersayang

Dan untuk saya Raden Hayutama Nuzulul Fakhri, terima kasih karena telah percaya pada dirinya, terima kasih untuk tidak pernah berhenti, terima kasih atas segala upaya untuk memberikan yang lebih dari apa yang sudah diterima, terima kasih karena telah berjuang dan kuat hingga sejauh ini

**SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA**

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ، أَشْهَدُ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَأَشْهَدُ أَنَّ مُحَمَّداً رَسُولَ اللَّهِ
اللَّهُمَّ صَلِّ عَلَى سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ الْفَاتِحِ لِمَا أَعْلَقَ وَالْخَاتَمِ لِمَا سَبَقَ نَاصِرَ الْحَقِّ بِالْحَقِّ وَالْهَادِي إِلَى
صِرَاطِكَ الْمُسْتَقِيمِ وَعَلَى الْهُدَى حَقَّ قَدْرِهِ وَمَقْدَارِهِ الْعَظِيمِ

Segala puji bagi Allah SWT. Tuhan semesta alam, karena karunia, rahmat, hidayah dan inayah-Nya Penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Pelaksanaan Peningkatan Sertifikat Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Atas Tanah Di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman”**. Shalawat serta salam semoga senantiasa tercurah limpahkan kepada junjungan alam, Nabi Agung Muhammad SAW. yang telah membawa kita dari zaman kegelapan kepada zaman terang benderang dan dipenuhi ilmu pengetahuan seperti saat ini.

Penulis dalam hal ini sadar bahwa skripsi yang ditulis masih jauh dari kesempurnaan. Penulis berharap semoga skripsi ini mempunyai manfaat bagi seluruh pembaca. Dengan penuh kerendahan hati, Penulis mengharapkan kritik, saran, dan masukan yang membangun sehingga dapat mengantarkan skripsi ini menjadi lebih baik.

Ucapan terimakasih, dihaturkan kepada seluruh pihak yang telah membantu Penulis dalam menyelesaikan skripsi ini dengan tulus ikhlasknya serta penghargaan setinggi-tingginya kepada semua pihak. Oleh karena itu, Penulis mengucapkan terimakasih kepada :

1. Prof. Noorhaidi Hasan, S.Ag., M.A., M.Phil., Ph.D. Selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Prof. Dr. H. Ali Shodiqin, M.Ag, selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
3. Ibu Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum selaku Ketua Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Bapak Syaifulahil Maslul, M.H. Selaku Sekertaris Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
5. Bapak Iswantoro, S.H., M.H selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang selalu siap sedia ketika Penulis membutuhkan informasi, serta selalu memotivasi Penulis untuk dapat menyelesaikan skripsi ini.
6. Ibu Dr. Hj. Siti Fatimah, S.H, M.Hum. selaku Dosen Penasehat Akademik yang telah membimbing dan memberikan motivasi agar skripsi ini dapat selesai.
7. Segenap Civitas Academica Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta yang telah memberikan pembelajaran dan ilmu yang bermanfaat sehingga penyusun dapat menyelesaikan proses studinya.
8. Kedua orang tua Bapak R. Yudha Budi Hartomo, S.E., Ibu Handriati, S.IP, dan Adik Rr. Hafiza Farha Puruhita, yang senantiasa mengirimkan doá, nasihat, semangat, dukungan, dan kasih sayang tiada henti kepada penulis

sehingga dapat melangkah sampai sejauh ini.

9. Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman yang sudah memberikan informasi dan data terkait penelitian yang penulis lakukan, terkhusus kepada Ibu Sri Sulistyani.
10. Seluruh sanak saudara yang sudah memberikan doá, dukungan, dan penyemangat dalam proses penyusunan skripsi ini hingga selesai
11. Risse Dwi Amandari yang selalu meneman penulis di saat suka maupun duka serta *moodboster* dari awal sampai akhir penulisan skripsi
12. Kawan-kawan *corner* Dzulfikar Alfan, Alannajam, Daniel Waluyo, Eridani Kartiko, Hussein, Ilham Pati, Diko Arief, Mas Gigih, yang selalu memberikan canda dan tawa, dukungan bagi penulis dalam penulisan tugas akhir ini
13. Rekan-rekan Kuliah Kerja Nyata (KKN) Reguler 114 kelompok 51 Padukuhan Banjaran, Kulonprogo. Memet, Zundan, Dendy, Daim, Aini, Zilni, Muna, Meu, Dila. Terkhusus Bapak Kholis Hajar selaku Pak Dukuh
14. Saudara seperjuangan Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Angkatan 2019, terkhusus Sobron Jamil, Rezza Eka, Arya Hafilah, Pradika Rifai, Arif Azarif, Maulana Cahya, Rizky Dya Alif, Faizal, dan teman-teman lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Karena sudah menghadirkan kebahagiaan, dukungan, bantuan, dan semangat.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini jauh dari kata sempurna. Maka dari itu, dengan kerendahan hati penulis memberikan keterbukaan terhadap kritik dan saran yang konstruktif demi kesempurnaan dalam skripsi ini. Penulis

berharap penelitian ini dapat memberikan manfaat dan kontribusi positif bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum kedepannya, khususnya dalam bidang hukum perdata pada Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syariáh dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta serta dapat memberikan manfaat bagi pembaca yang lain.



DAFTAR ISI

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	i
SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
ABSTRAK	iv
ABSTRACT	v
MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	8
D. Telaah Pustaka	10
E. Kerangka Teoritik	14
F. Metode Penelitian	18
G. Sistematika Pembahasan	21
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG HAK PENGUASAAN ATAS TANAH, HAK GUNA BANGUNAN, DAN HAK MILIK	23
A. Hak Penguasaan Atas Tanah Dan Perubahannya	23
B. Hak Guna Bangunan	32
C. Hak Milik	37
BAB III GAMBARAN UMUM KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN SLEMAN DAN PENINGKATAN SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN MENJADI HAK MILIK ATAS TANAH	42
A. Gambaran Umum Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman	42
B. Jenis dan Penyelesaian Pelayanan Pertanahan di Kabupaten Sleman	45
C. Gambaran Umum Peningkatan Sertifikat Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Atas Tanah	48

BAB IV ANALISIS TERHADAP PELAKSANAAN PENINGKATAN SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN MENJADI HAK MILIK ATAS TANAH DI KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN SLEMAN	51
A. Pelaksanaan Peningkatan Sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik atas tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman.....	51
B. Permasalahan dan Hambatan Dalam Tahapan Proses Permohonan Peningkatan Sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik atas tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman	60
C. Solusi dan Penyelesaian Permasalahan dan Hambatan Dalam Pelaksanaan Peningkatan Sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik atas tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman	66
BAB V PENUTUP	72
A. Kesimpulan.....	72
B. Saran.....	75
DAFTAR PUSTAKA	76
LAMPIRAN	80
CURICULLUM VITAE	83



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama, selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat.¹ Demikian pentingnya kegunaan tanah bagi hidup dan kehidupan manusia, maka campur tangan negara melalui aparatnya dalam tatanan hukum pertanahan merupakan hal yang mutlak.²

Hal ini ditindaklanjuti dengan pemberian landasan kewenangan hukum untuk bertindak dalam mengatur segala sesuatu yang terkait dengan tanah, sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD Negara RI) Tahun 1945 yang merupakan acuan dasar dalam pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara.³ Tanah sebagai dasar atas hak menguasai dari negara maka menjadi kewajiban bagi pemerintah melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) bertujuan untuk melindungi tanah juga mengatur hubungan hukum hak atas tanah melalui penyerahan sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah bagi pemegangnya, demikian juga dalam peralihan hak atas tanah.

¹ Boedi Harsono. 2003. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta : Universitas Trisakti. Hlm 3.

² Hambali Thalib. 2009. *Sanksi Pemidanaan Dalam Konflik Pertanahan; Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*. Jakarta : Kencana. Hlm 1.

³ Adrian Sutedi. 2007. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Di Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta : Sinar Grafika. Hlm 129.

Hak atas tanah melalui penyerahan sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah bagi pemegangnya, demikian juga dalam peralihan hak atas tanah.⁴

Salah satu tujuan diundangkannya UUPA adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Secara tegas UUPA memberikan kepastian hukum terkait dengan hak-hak atas tanah yang menjadi pedoman masyarakat, hal ini diatur dalam Pasal 19 angka 1 yang berbunyi :⁵

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 sebagai pembaruan dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang lebih modern dan berorientasi pada kemudahan investasi serta reformasi birokrasi sesuai amanat UU Cipta Kerja. PP Nomor 24 1997 lebih besifat fundamental terkait pendaftaran tanah, PP Nomor 24 Tahun 1997 sendiri masih berlaku sampai saat ini.

Pengertian Pendaftaran Tanah termuat dalam Pasal 1 angka 9 pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yaitu :

“Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam

⁴ Mohammad Jeffry Maulidi dkk., “Analisis Hukum Tentang Peralihan Hak Milik Atas Tanah dengan Bukti Akta Di Bawah Tangan Sebagai Dasar Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali (Studi di Kabupaten Lombok Tengah)”, *Jurnal Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 5 (2017), hlm. 415.

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

bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Hak atas tanah merupakan hak yang diperoleh dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah, termasuk ruang di atas tanah, dan/atau ruang di bawah tanah untuk menguasai, memiliki, menggunakan, dan memanfaatkan, serta memelihara tanah, ruang di atas tanah, dan/atau ruang di bawah tanah.⁶

Hak-hak atas tanah dalam Pasal 16 ayat 1 sebagai penjelasan dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan antara lain :

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan
- d. Hak Pakai
- e. Hak sewa
- f. Hak Membuka Hutan
- g. Hak memungut hasil hutan

⁶ Pasal 1 Angka 4 PP Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara yang disebut dalam pasal 53.⁷

Terbitnya Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal mempunyai tujuan memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada Warga Negara Indonesia. Dalam KMNA/ Ka.BPN Nomor 6 Tahun 1998 Pasal 1 butir 2 huruf b, dikatakan Hak Guna Bangunan (HGB)/Hak Pakai (HP) atas tanah untuk rumah tinggal kepunyaan perseorangan warga Negara Indonesia yang luasnya 600m² atau kurang dari 600m² yang sudah habis jangka waktunya, atas permohonan yang bersangkutan diberikan Hak Milik kepada bekas pemegang haknya.

Peningkatan status sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) menjadi Sertifikat Hak Milik (SHM) merupakan langkah penting dalam pengelolaan dan kepemilikan sebidang tanah. HGB adalah hak yang diberikan oleh negara kepada individu atau badan hukum untuk membangun dan menguasai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, dengan jangka waktu tertentu yang dapat selesai namun dapat diperpanjang juga dapat diperbarui. Sebaliknya, SHM atau Hak Milik memberikan hak kepemilikan penuh dan bebas atas tanah dan bangunan secara permanen, yang memiliki kekuatan hukum tertinggi di Indonesia

⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya, jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Djambatan, 2003, hlm.1

Dengan luas Wilayah Kabupaten Sleman yang mencapai 574,82 Km² atau sekitar 18% dari luas Propinsi Daerah Istimewa Jogjakarta 3.185,80 Km². Secara administratif terdiri 17 wilayah Kecamatan, 86 Desa, dan 1.212 Dusun.⁸ Wilayah Kabupaten Sleman yang tidak sempit ini membuatnya rentan terhadap kasus sengketa pertanahan. Hingga saat ini, sebenarnya di Kabupaten Sleman sertifikat hak atas tanah mayoritas berstatus hak milik, akan tetapi ada sebagian masyarakat yang tanahnya masih bersertifikat HGB, dan belum mengalami proses peningkatan hak atas tanah.

Di Kabupaten Sleman, banyak masyarakat yang memiliki tanah dan bangunan dengan masih berstatus HGB, terutama mereka yang memiliki rumah tinggal yang dibangun oleh pengembang. Mengubah status HGB menjadi Hak Milik memberikan berbagai keuntungan, seperti kepastian hukum yang lebih tinggi, perlindungan hukum yang lebih aman, kemampuan untuk mewariskan tanah beserta bangunan kepada ahli waris kelak, serta nilai jual tanah dan bangunan yang lebih baik. Maka dari itu, pemahaman mengenai serangkaian proses dan syarat-syarat utama untuk melakukan permohonan peningkatan sertifikat ini menjadi sangat penting bagi para pemegang sertifikat HGB.

Peningkatan HGB menjadi Hak Milik wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan dimana objek yang akan diurus berdiri. Badan Pertanahan Nasional merupakan lembaga yang mengeluarkan sertifikat hak atas tanah juga berwenang untuk membatalkan sertifikat hak atas tanah. Badan Pertanahan Nasional

⁸ <https://sleman.kab.go.id/profil-kabupaten-sleman/geografi/letak-dan-luas-wilayah/>, diakses tanggal 28 Oktober 2024, pukul 17.20 WIB

merupakan representasi negara dalam hal pencabutan hak atas tanah terhadap hak perseorangan atau kelembagaan.⁹ HGB (Hak Guna Bangunan) dapat ditingkatkan menjadi SHM (Sertifikat Hak Milik), tetapi tidak semua jenis HGB memenuhi syarat untuk peningkatan ini. HGB yang diperuntukkan bagi rumah tinggal dapat diubah menjadi SHM dengan luasan tanah tertentu yaitu tidak melebihi dari 600m². Sedangkan HGB yang tidak dapat ditingkatkan adalah bangunan *non-residensial* atau bangunan komersial, misalnya seperti ruko yang digunakan untuk tujuan komersial. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Keputusan Menteri.¹⁰ Hal ini menekankan bahwa hak milik hanya diberikan kepada tanah yang digunakan untuk rumah tinggal, bukan untuk keperluan komersial seperti ruko.

Permasalahan dalam perubahan hak atas tanah sampai saat ini masih menimbulkan masalah yang menarik untuk dikaji. Perubahan hak atas tanah dari sertifikat hak guna bangunan menjadi hak milik masih banyak terjadi kendala dan permasalahan, misalnya perbedaan pandangan tentang status hak atas tanah yang telah berakhir jangka waktunya. Dalam praktiknya ternyata ada ditemukan beberapa masyarakat pemegang HGB yang belum melakukan peningkatan hak menjadi Hak Milik. Hal ini disebabkan oleh kurangnya pemahaman sehingga beranggapan bahwa syarat dan prosedur terlalu rumit, biaya yang mahal. Sehingga tidak jarang mereka memilih menggunakan jasa kuasa dalam membantu

⁹ Mudakir Iskandar Syah. 2014. *Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum : Upaya Hukum Masyarakat yang Terkena Pembebasan dan Pencabutan Hak*. Jakarta : Permata Aksara, hlm 3.

¹⁰ Pasal 1 butir 2 huruf b Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 1998

peningkatan dari HGB menjadi Hak Milik walaupun biaya yang dikeluarkan lebih banyak.

Dari sisi pengembang atau *developer*, mereka melakukan alih fungsi lahan dengan tidak sebagaimana fungsinya, misalnya mengalihfungsikan lahan pertanian menjadi berbentuk bangunan sehingga hal ini membuat tidak terbitnya Izin Membangun Bangunan, padahal IMB merupakan salah satu persyaratan yang digunakan untuk memohonkan proses peningkatan sertifikat Hak Guna Bangunan. Regulasi lokal yang mempengaruhi proses peningkatan sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman adalah Instruksi Wagub DIY 1975 yang membuat warga negara non-pribumi tidak dapat memiliki tanah dengan status Hak Milik melainkan hanya Hak Guna Bangunan. Berbagai upaya hukum sudah dilakukan oleh masyarakat Tionghoa untuk mendapatkan hak milik atas tanah di wilayah Jogja. Dapat dilihat dari lahirnya 3 buah putusan pengadilan yang masing-masing terdiri dari Perkara TUN, Gugatan Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah, hingga uji materiil. Seluruhnya menguatkan larangan kepemilikan atas tanah tersebut. Ombudsman RI juga telah mengeluarkan rekomendasi yang isinya meminta kepada para pemangku kepentingan untuk menerbitkan sertifikat Hak Milik bagi seluruh WNI tanpa melihat perbedaan latar belakang. Namun hal ini tetap tidak mengubah kondisi yang ada.¹¹

¹¹ <https://www.hukumonline.com/berita/a/instruksi-1975-dinilai-disiminatif-dan-tak-sejalan-dengan-prinsip-hukum-agraria-nasional-lt630c95539489d/?page=2> diakses pada 11 Desember 2024

Berdasarkan inilah penulis tertarik untuk mengangkat beberapa masalah berkaitan dengan peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik dalam bentuk skripsi yang berjudul **“Pelaksanaan Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Atas Tanah Di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas dan agar lebih terkerucut dalam pembahasan tulisan ini, supaya bisa menguraikan dan memaparkan pembahasan secara tepat dan akurat, maka dapat ditarik rumusan masalahnya, yaitu :

1. Bagaimana pelaksanaan peningkatan hak guna bangunan menjadi hak milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman?
2. Apa saja hambatan dan kendala dalam proses permohonan peningkatan sertifikat hak guna bangunan menjadi hak milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman?
3. Bagaimana solusi penyelesaian yang dilakukan dalam menyelesaikan hambatan dan kendala dalam proses pelaksanaan peningkatan sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik atas tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun setelah membatasi rumusan masalah pada pembahasan pada tulisan ini, sehingga tujuan dari penelitian ini adalah :

- a. Mengetahui dan menganalisis bagaimana pelaksanaan peningkatan hak guna bangunan menjadi hak milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman
- b. Mengetahui dan menganalisis apa yang menjadi hambatan dan kendala dalam permohonan peningkatan sertifikat hak guna bangunan menjadi hak milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman.
- c. Mengetahui dan menganalisis apa saja solusi yang dilakukan dalam menyelesaikan hambatan dan kendala dalam proses pelaksanaan peningkatan sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik atas tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman

2. Kegunaan Penelitian

Adapun setelah mengetahui tujuan penelitian dari tulisan ini maka dapat dijelaskan bahwa kegunaan dari penelitian ini adalah :

- a. Kegunaan Akademis

Untuk memenuhi persyaratan menyelesaikan studi perkuliahan strata satu (S1) di Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

- b. Kegunaan Teoritis

1. Untuk dapat memberikan penjelasan dan pemahaman dari rumusan masalah yang akan diteliti.

2. Untuk memberikan pemahaman dan perkembangan keilmuan dalam bidang Hukum Agraria khususnya pertanahan, khususnya yang berkaitan dengan konversi tanah secara spesifik tentang peningkatan hak guna bangunan menjadi hak milik.

c. Kegunaan Praktis

1. Untuk memberikan pemahaman kepada para pemegang sertifikat hak guna bangunan yang hendak melakukan konversi menjadi sertifikat hak milik.
2. Untuk membantu masyarakat kabupaten sleman dalam memberikan informasi mengenai bagaimana pelaksanaan konversi tanah peningkatan sertifikat hak guna bangunan menjadi sertifikat hak milik demi mendapatkan kepastian hukum hak atas tanahnya.
3. Untuk menambah wawasan dan referensi bagi teman-teman mahasiswa yang sedang menulis mengenai penelitian dan pembahasan yang membahas mengenai konversi tanah serta hambatan dan solusinya.

D. Telaah Pustaka

Dalam menyusun sebuah skripsi, telaah pustaka menjadi suatu bagian yang sangat penting. Sebelum melakukan penelitian yang lebih jauh, perlu kiranya untuk memastikan keaslian (orisinalitas) dari judul skripsi Pelaksanaan Peningkatan Sertifikat Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Atas Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman belum pernah diteliti atau dibahas dalam penelitian

terdahulu. Sekaligus berguna untuk memberikan batasan dan kejelasan pemahaman yang telah didapat.

Telaah pustaka atau yang biasa dikenal dengan *literature review* merupakan kegiatan menganalisis informasi yang merujuk dan fokus terhadap penelitian yang terdahulu yang masih ada kaitanya dengan penelitian yang sedang diteliti. Maksud dan tujuan dari telaah pustaka adalah untuk menelaah pustaka atau mengevaluasi dan mengambil intisari penelitian-penelitian yang terdahulu namun ada kaitannya dan relevan dengan permasalahan yang sedang diteliti. Tujuan lain dari telaah pustaka adalah untuk memberikan pandangan dan referensi namun tidak menjiplak dan memplagiasi karya-karya yang terdahulu agar penelitian yang diteliti merupakan karya yang otentik. Setelah melakukan pencarian bahan penelitian terkait tema mengenai Pelaksanaan Peningkatan Sertifikat Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Atas Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, ditemukan beberapa karya ilmiah yang mempunyai korelasi tema dengan topik skripsi ini. Akan tetapi, tidak ditemukan skripsi lain yang membahas spesifik mengenai Pelaksanaan Peningkatan Sertifikat Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Atas Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman. Berikut merupakan pustaka-pustaka yang ditelaah oleh penulis untuk penelitian ini.

Pertama, Skripsi yang berjudul “Prosedur Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik” oleh Desi Nurmala Sari, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Mataram. Penelitian ini membahas mengenai pengaturan tentang peningkatan status Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik di Kota Mataram dan pelaksanaan peningkatan status Hak Guna Bangunan menjadi

Hak Milik di BPN Kota Mataram.¹² Perbedaan dengan penelitian penulis terdapat pada lokasi penelitian. Penelitian penulis dilakukan di Sleman, Yogyakarta.

Kedua, Skripsi yang berjudul “Implementasi Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Atas Tanah Di Kota Palembang” oleh Muhammad Muslimin, Fakultas Hukum, Universitas Sriwijaya. Penelitian ini membahas mengenai implementasi peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik atas tanah di Kota Palembang dan hambatan apa saja yang terjadi di lapangan dalam pelaksanaan peningkatan status Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik atas tanah di Kota Palembang.¹³ Perbedaan dengan penelitian penulis terdapat pada lokasi penelitian. Penelitian penulis dilakukan di Sleman, Yogyakarta.

Ketiga, Skripsi yang berjudul “Implementasi Perubahan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal” oleh Eka Delfi Atmaja, Manajemen Pertanahan, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Penelitian ini membahas mengenai pelaksanaan perubahan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik untuk rumah tinggal di Kabupaten Kudus, kesesuaian pelaksanaan perubahan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik untuk rumah tinggal di Kabupaten Kudus dengan KMNA/Ka. BPN Nomor 6 Tahun 1998, dan problematika apa saja yang terjadi ketika melaksanakan perubahan HGB menjadi Hak Milik untuk rumah tinggal di Kabupaten Kudus.¹⁴ Perbedaan dengan penelitian penulis terdapat pada lokasi penelitian dan batasan masalah. Penelitian

¹² Desi Nurmala Sari, “Prosedur Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik”, Skripsi (Mataram : Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Mataram, 2020).

¹³ Muhammad Muslimin, “Implementasi Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Atas Tanah Di Kota Palembang”, Skripsi (Palembang : Fakultas Hukum, Universitas Sriwijaya, 2020).

¹⁴ Eka Delfi Atmaja. “Implementasi Perubahan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal”, Skripsi (Kudus : Manajemen Pertanahan, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2016)

penulis dilakukan di Sleman, Yogyakarta dan tidak membahas peningkatan sertifikat hak guna bangunan menjadi hak milik untuk rumah tinggal, serta kesesuaian dengan peraturan yang mengatur.

Keempat, Skripsi yang berjudul “Konversi Hak Guna Bangunan Menjadi Sertifikat Hak Milik Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960” oleh Octavianus Wenur, Fakultas Hukum, Universitas Sam Ratulangi. Penelitian ini membahas mengenai pemahaman yuridis sertifikat Hak Guna Bangunan dan sertifikat Hak Milik menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan prosedur Konversi Peralihan Hak Guna Bangunan menjadi Sertifikat Hak Milik menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.¹⁵ Perbedaan dengan penelitian penulis yakni rumusan masalah yaitu yang penulis lakukan di BPN Sleman sedangkan penelitian tersebut tentang pemahaman yuridis menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Kelima, Tesis yang berjudul “Analisis Pelaksanaan Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal Di Kabupaten Cilacap” oleh Avianita Febriana Yulianto, Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung Semarang. Penelitian ini membahas mengenai pelaksanaan peningkatan status Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik untuk rumah tinggal di Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap dan hambatan serta solusi dalam pelaksanaan peningkatan status Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik untuk rumah tinggal

¹⁵ Octavianus Wenur, “Konversi Hak Guna Bangunan Menjadi Sertifikat Hak Milik Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960”, Skripsi, (Manado : Fakultas Hukum, Universitas Sam Ratulangi, 2016)

di Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap.¹⁶ Perbedaan dengan penelitian penulis yakni terdapat lokasi penelitian. Penelitian penulis dilakukan di Sleman, Yogyakarta

Dari telaah pustaka yang telah dilakukan, kesemuanya membahas mengenai peningkatan sertifikat hak penguasaan atas tanah. Selanjutnya, *novelty* atau pembaharuan yang dilakukan dalam skripsi ini adalah terkait bagaimana pelaksanaan peningkatan sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan meneliti tentang bagaimana hambatan dan kendala dalam proses pelaksanaan beserta solusi dan penyelesaiannya terhadap kendala dan hambatan dari proses permohonan peningkatan hak penguasaan atas tanah, dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik

E. Kerangka Teoritik

Kerangka teoritik dalam penelitian ini terkait pelaksanaan peningkatan sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik atas tanah. Kerangka teori ini nantinya akan digunakan sebagai pisau analisis penelitian. Untuk menyelesaikan masalah yang terkait dengan penelitian ini, digunakan pendekatan yuridis empiris, yang dikaitkan dengan teori-teori hukum, antara lain :

1. Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa

¹⁶ Avianita Febriana Yulianto, "Analisis Pelaksanaan Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal Di Kabupaten Cilacap", Tesis, (Semarang : Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung, 2021)

dijawab secara normatif bukan sosiologi. Kepastian Hukum secara Normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara pasti dan Logis.¹⁷

Kepastian Hukum sebagai salah satu tujuan hukum dan dapat dikatakan upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan dan penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan terjadi jika melakukan tindakan hukum itu, kepastian sangat diperlukan untuk mewujudkan keadilan. Kepastian salah satu ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang.¹⁸

Negara secara hukum juga berkewajiban memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah secara kepemilikan individu maupun kelompok. Keadaan ini menimbulkan bahwa masa berlaku hak sudah habis namun tidak diperpanjang dan dapat menjadi kasus sengketa pertanahan. Jika keadaan ini terus berlanjut maka kepastian hukum pemegang hak dapat terancam karena mereka tidak menyadari pentingnya alat bukti hak itu.

2. Perlindungan Hukum

Fitzgerald menjelaskan teori pelindungan hukum Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan

¹⁷ Kansil cst. *Kamus Istilah Hukum*. Gramedia Pustaka, Jakarta. 2009. Hlm 385.

¹⁸ *Ibid.*, Hlm 270.

dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.¹⁹

Konsep perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah tidak dapat dilepaskan dengan persoalan keadian hukum itu sendiri. Tujuan kebijakan hukum pertanahan pada pilihan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) terkait erat dengan tujuan sistem hukum pertanahan itu sendiri, terciptanya masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera, oleh karena itu pilihan penggunaan sistem hukum pertanahan pada stelsel publisitas negatif (berunsur positif) mestinya berorientasi pada nilai-nilai dasar hukum, mewujudkan ketertiban dan keteraturan, kedamaian serta keadilan. Perlindungan hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi mengandung unsur positif, karena akan

¹⁹ Satjipto Raharjo. *Ilmu Hukum*. (PT. Citra Aditya Bakti, Cet-IV, Bandung : 2000) hlm. 54

menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.²⁰



²⁰ Rugeri Roring, “Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997”. 2017. *Lex Crimen*. Vol 6 no. 5. hlm 63.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis lakukan adalah penelitian hukum empiris (*non doktrinal*). Penelitian hukum empiris adalah suatu metode penelitian hukum yang menggunakan fakta-fakta empiris yang diambil dari perilaku manusia, baik secara verbal yang didapat dari wawancara maupun perilaku nyata yang dilakukan melalui pengamatan langsung. Penelitian empiris juga digunakan untuk mengamati hasil dari perilaku manusia yang berupa peninggalan fisik maupun arsip.²¹ Penelitian hukum empiris dilakukan untuk menemukan fenomena hukum yang terjadi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dengan mengumpulkan data dan mengkaji implementasi peningkatan sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi sertifikat Hak milik di Kabupaten Sleman.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Deskriptif analitis berfungsi untuk mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap objek yang diteliti melalui data atau sampel yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa melakukan analisis dan membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum. Dengan kata lain penelitian deskriptif analitis mengambil masalah atau memusatkan perhatian kepada masalah-masalah sebagaimana adanya saat

²¹ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2010, hlm 280.

penelitian dilaksanakan, hasil penelitian yang kemudian diolah dan dianalisis untuk diambil kesimpulannya.²²

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang peneliti gunakan dalam penelitian ini merupakan pendekatan yuridis empiris. Pendekatan yuridis empiris adalah penelitian hukum yang mempelajari bagaimana hukum diterapkan dalam masyarakat atau pendekatan yang lebih diarahkan kepada kenyataan di lapangan. Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis empiris. Kajian empiris memandang hukum sebagai kenyataan yang mencakup kenyataan sosial, kultur. ²³ Empiris artinya didasarkan pada observasi terhadap kenyataan dan akal sehat, dalam arti tidak spekulatif.²⁴ Soerjono Soekanto berpendapat bahwa dalam penelitian hukum sosiologis atau empiris, data yang diteliti terlebih dahulu adalah data sekunder yang dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer lapangan atau terhadap masyarakat. ²⁵

4. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang bersumber langsung dari narasumber pertama misalnya wawancara. Data primer didapat dari sumber informan individu atau perseorangan seperti hasil wawancara yang dilakukan oleh

²² Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung : PT Alfabet, 2016, hlm 29.

²³ Yesmil Anwar dan Adang, *Pengantar Sosiologi Hukum* (Jakarta : Grasindo). 2013. hlm 94.

²⁴ *Ibid.*, hlm 20.

²⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta : Universitas Indonesia UI Pers). 1986. hlm. 52

peneliti.²⁶ Data primer untuk penelitian ini adalah keterangan dari narasumber, dalam penelitian ini peneliti mewawancara petugas Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yang meliputi perundang-undangan, hasil penelitian hukum, jurnal hukum yang sudah ada dan sesuai dengan topik penelitian. Data sekunder dari penelitian ini terbagi menjadi 3 bahan hukum :

1. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum utama yang meliputi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
2. Bahan Hukum Sekunder, merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undangan, hasil penelitian terdahulu, atau pendapat pakar hukum.²⁷

²⁶ M. Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*. (Jakarta : Ghilia Indonesia). 2002. hlm 82.

²⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, cet IX (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada), 2016, hlm 119

3. Bahan Hukum Tersier, merupakan bahan hukum yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

Contoh : kamus, ensiklopedia, dan indeks kumulatif.²⁸

5. Teknik Pengumpulan Data

- a. Wawancara, yaitu peneliti memperoleh data informasi dengan cara memberikan pertanyaan kepada narasumber untuk memperkuat data dan argumen yang akan dianalisis terkait dengan permasalahan yang akan diteliti melalui narasumber petugas Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman.
- b. Studi kepustakaan merupakan metode pengumpulan bahan hukum yang diarahkan kepada pencarian data informasi melalui dokumen-dokumen, baik dokumen tertulis, karya ilmiah jurnal, peraturan-peraturan, undang-undang, buku-buku yang mengatur tentang apa yang dibahas pada penelitian ini.

6. Analisis Data

Data yang akan dikumpulkan lalu dianalisis menggunakan analisis deskriptif analitis, dengan teliti dan sistematis yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan data wawancara yang melahirkan kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum dan mengerucut bersifat khusus.

G. Sistematika Pembahasan

Bab pertama, bab ini berisi pendahuluan yang menjelaskan mengenai hal-hal yang menjadi dasar dalam penyusunan penelitian ini, pendahuluan ini

²⁸ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika). 2009, hlm 23.

meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, telaah pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab kedua, bab ini menjelaskan tentang tinjauan umum terkait hak atas tanah, hak guna bangunan, dan hak milik.

Bab ketiga, bab ini berisi tentang penjelasan umum Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan peningkatan sertifikat hak guna bangunan menjadi sertifikat hak milik atas tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman.

Bab keempat, bab ini menjelaskan tentang pelaksanaan peningkatan sertifikat hak guna bangunan menjadi sertifikat hak milik atas tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan menganalisis masalah hambatan apa saja yang terjadi dalam pelaksanaan konversi tanah peningkatan sertifikat hak guna bangunan menjadi hak milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan solusi apa yang digunakan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

Bab kelima, bab ini berisi tentang penutupan atau akhir dari penelitian ini meliputi kesimpulan dari hasil penelitian dan saran bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dalam melaksanakan konversi tanah peningkatan sertifikat hak guna bangunan menjadi sertifikat hak milik.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Penelitian ini berfokus pada pelaksanaan peningkatan sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) menjadi Hak Milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman. Berdasarkan rumusan masalah yang diajukan, yaitu bagaimana pelaksanaan peningkatan HGB menjadi Hak Milik dan apa saja hambatan beserta bagaimana solusi dan penyelesaiannya, kesimpulan penelitian ini dirangkum sebagai berikut :

1. Pelaksanaan Peningkatan HGB Menjadi Hak Milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman. Proses peningkatan HGB menjadi Hak Milik diatur dalam berbagai regulasi, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, dan Keputusan Menteri Agraria Nomor 1339/SK-HK.02/X/2022. Pelaksanaan peningkatan HGB menjadi Hak Milik bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah, terutama dalam kasus tanah yang digunakan untuk rumah tinggal. Tahapan pelaksanaannya mencakup pengajuan permohonan lengkap dengan dokumen pendukung seperti sertifikat HGB, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), dokumen identitas, serta fotokopi SPPT PBB tahun berjalan. Jika semua dokumen sudah memenuhi syarat, Kantor Pertanahan memproses perubahan tersebut dengan mengoreksi status tanah pada sertifikat menjadi Hak Milik. Proses ini juga telah diintegrasikan dengan

digitalisasi melalui penerapan sertifikat elektronik untuk meningkatkan efisiensi pelayanan, meskipun sebagian besar masih dilakukan secara manual.

2. Hambatan dalam Pelaksanaan Peningkatan sertifikat HGB Menjadi Hak Milik

a. Dari Masyarakat Pemohon

Kurangnya kesadaran dan pemahaman masyarakat tentang pentingnya peningkatan status tanah dari HGB menjadi Hak Milik. Banyak masyarakat yang tidak memahami syarat, prosedur, dan dokumen yang dibutuhkan, sehingga proses pengurusan menjadi lambat. Biaya yang dianggap mahal dan prosedur yang rumit juga menjadi alasan masyarakat enggan melakukan peningkatan status tanah mereka.

b. Dari Pengembang (Developer)

Pengembang sering kali tidak menyelesaikan proses perubahan status tanah dari HGB menjadi Hak Milik sebelum menjualnya ke konsumen. Hal ini menyebabkan konsumen harus mengurus sendiri perubahan status tanah, yang sering kali mereka tidak pahami. Beberapa pengembang mengubah fungsi lahan tanpa menyelesaikan dokumen yang diperlukan, seperti IMB, yang merupakan syarat utama dalam proses peningkatan sertifikat.

c. Dari Regulasi dan Kebijakan Lokal

Penerapan Instruksi Kepala Daerah DIY No.K.898/I/A/1975 masih menjadi kendala signifikan. Kebijakan ini membatasi WNI non-pribumi

untuk memiliki Hak Milik atas tanah di wilayah DIY, yang menciptakan ketidakadilan sosial dan menjadi bahan pro-kontra di masyarakat. Kabupaten Sleman juga harus mematuhi regulasi khusus tentang tanah keistimewaan, seperti *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground*, yang membutuhkan koordinasi khusus dalam pengelolaan dan peningkatan status tanah.

3. Solusi dan penyelesaian dalam peningkatan sertifikat Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman telah melakukan sosialisasi kepada masyarakat melalui perangkat desa dan mitra PPAT. Edukasi dilakukan secara langsung dan melalui forum publik, seperti dalam peringatan Hari Agraria dan Tata Ruang. Tujuannya untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terkait prosedur peningkatan HGB menjadi Hak Milik. Untuk mengatasi hambatan administratif dan mempercepat proses pelayanan, Kantor Pertanahan mulai menerapkan alih media dari sertifikat manual ke sertifikat elektronik. Inovasi ini diharapkan meningkatkan efisiensi dan transparansi proses peningkatan status tanah. Dalam mengatasi konflik yang berkaitan dengan regulasi lokal seperti Instruksi 1975, Kantor Pertanahan selalu merujuk pada peraturan yang berlaku dan menyelesaikan sengketa berdasarkan putusan pengadilan. Kantor juga memastikan penerapan hukum dilakukan secara adil, tanpa mengabaikan kearifan lokal DIY.

B. Saran

Berdasarkan analisis yang telah penyusun paparkan, maka saran yang dapat penyusun berikan, yaitu sebagai berikut :

1. Pemerintah seharusnya peka terhadap fenomena yang terjadi, kepastian hukum dan perlindungan hukum setiap masyarakat sebagai warga negara Indonesia seharusnya sangat dijunjung tinggi, dengan mengadakan sosialisasi dan edukasi informasi tentang pentingnya kejelasan kepemilikan penguasaan hak atas tanah karena sebagian masyarakat tidak mengetahui Hak Guna Banguna dapat diperpanjang dan bagaimana proses pengurusannya beserta syarat-syarat apa saja yang dibutuhkan untuk proses permohonan ke Kantor Pertanahan.
2. Pemerintah perlu membuat aturan yang berkeadilan sosial sebagai ketentuan lebih lanjut yang mengatur mengenai bagaimana aturan yang akan berlaku jika warga non-pribumi yang tinggal di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ingin memiliki hak penguasaan atas tanah dengan status Hak Milik namun terbatasi dengan Instruksi 1975 karena instruksi tersebut tidak memperbolehkan warga non-pribumi untuk memiliki sebidang tanah dengan hak milik, melainkan hanya gak guna bangunan, hak guna usaha, dan hak pakai.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku-Buku

- Abdullah, H, H. Salim HS, dan Wiwiek Wahyuningsih, 2014, *Perancangan Kontrak dan Memorandum of Understanding (MoU)*, Jakarta : Sinar Grafika
- Ali, Zainuddin. 2009. *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika).
- Arba, H.M. 2017. *Implikasi Hukum Peningkatan Status Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP) Atas Rumah Tinggal Obyek Hak Tanggungan menjadi Hak Milik Terhadap Kreditur*. Jurnal Hukum JATISWARA. Fakultas Hukum. Universitas Mataram, hlm 33
- Amiruddin, Zainal Asikin, 2016 *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, cet IX (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada)
- Anwar, Yesmil dan Adang, 2013. *Pengantar Sosiologi Hukum* (Jakarta : Grasindo)
- Chomzah, Achmad. 2002 *Hukum Pertanahan*, Jakarta: Prestasi Pustaka
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad, 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Harsono, Boedi. 2003. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta : Universitas Trisakti.
- Harsono, Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya, jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Djambatan
- Hasan, M. Iqbal, 2002. *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*. (Jakarta : Ghalia Indonesia)
- Kansil, cst. 2009. *Kamus Istilah Hukum*. Jakarta : Gramedia Pustaka
- Lubis, Mhd. Yamin dan Abd. Rahim. 2008 . “*Hukum Pendaftaran Tanah*”, (Bandung : Mandar Maju).
- R Soehadi, *Penyelesaian Sengketa Tanah Sesudah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria*, (Surabaya : Usana Offset Printing)

Raharjo, Satjipto. 2013 *Ilmu Hukum*. (PT. Citra Aditya Bakti, Cet-IV, Bandung)

Roring, Rugeri, "Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997". *Lex Crimen*. Vol 6 no. 5. 2017

Santoso, Urip. 2010. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group)

Santoso, Urip, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta : Kencana

Soekanto, Soerjono, 1986. *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta : Universitas Indonesia UI Pers)

Sutedi, Adrian. 2007. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Di Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta : Sinar Grafika.

Sugiyono. 2016. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung : PT Alfabet

Thalib, Hambali. 2009. *Sanksi Pemidanaan Dalam Konflik Pertanahan; Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*. Jakarta : Kencana.

2. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah

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

Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk rumah tinggal

3. Jurnal atau Artikel

Indra Gunawan. 2020. "Kajian Ketidakhadiran Pemegang Hak Atas Tanah dalam Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah". *Khairun Law Review*, Vol. 1,

Maulidi, Mohammad Jeffry dkk., "Analisis Hukum Tentang Peralihan Hak Milik Atas Tanah dengan Bukti Akta Di Bawah Tangan Sebagai Dasar Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali (Studi di Kabupaten Lombok Tengah)", *Jurnal Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 5 (2017),

Pratiwi, Ratna Nur, and F. U. Najicha. "Mengenal Macam-Macam Hak Atas Tanah di Indonesia Sesuai dengan UUPA." *Jurnal Hukum* 4.2 (2021).

4. Skripsi dan Tesis

Atmaja, Eka Delfi. "Implementasi Perubahan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal", Skripsi (Kudus : Manajemen Pertanahan, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2016)

Muslimin, Muhammad, "Implementasi Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Atas Tanah Di Kota Palembang", Skripsi (Palembang : Fakultas Hukum, Universitas Sriwijaya, 2020).

Sari, Desi Nurmala, "Prosedur Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik", Skripsi (Mataram : Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Mataram, 2020).

Wenur, Octavianus, "Konversi Hak Guna Bangunan Menjadi Sertifikat Hak Milik Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960", Artikel Skripsi, (Manado : Fakultas Hukum, Universitas Sam Ratulangi, 2016)

Yulianto, Avianita Febriana, "Analisis Pelaksanaan Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal Di Kabupaten Cilacap", Tesis, (Semarang : Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung, 2021)

5. Internet

<https://slemankab.go.id/profil-kabupaten-sleman/geografi/letak-dan-luas-wilayah/>

diakses pada Jumat 22 November 2024 pukul 12.45 WIB

<https://kab-sleman.atrbpn.go.id/menu/detail/19058/tugas-dan-fungsi-kantor-pertanahan-kabupaten-sleman> diakses pada tanggal 18 November

2024

6. Wawancara

Wawancara dengan Ibu Sri Sulistyawati, S.T., Petugas Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, tanggal 21 November 2024

Wawancara dengan Ibu Manda Azalia, S.AB., Masyarakat, tanggal 22 November 2024

Wawancara dengan Bapak Candra Purnamasidi. S.H., Masyarakat, 22 November 2024

