

**PERUBAHAN HAK GUNA BANGUNAN
YANG DIBEKANI HAK TANGGUNGAN MENJADI HAK MILIK
DI KANTOR PERTANAHAN KOTA MAKASSAR
PROVINSI SULAWESI SELATAN**

Skripsi
Diajukan Untuk Menempuh Ujian Diploma IV Pertanahan
Jurusan Perpetaan



Oleh :

FAUZIAH
NIM. 9981535

**BADAN PERTANAHAN NASIONAL
SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
YOGYAKARTA
2003**

INTISARI

Manfaat pembangunan perumahan harus dirasakan secara adil dan merata, khususnya oleh masyarakat golongan ekonomi lemah. Berkaitan dengan hal tersebut, pemerintah terus berusaha untuk memenuhi kebutuhan dan meningkatkan mutu perumahan yaitu dengan pembangunan Rumah Sederhana (RS) dan Rumah Sangat Sederhana (RSS). Untuk memberikan jaminan perlindungan atas kelangsungan hak atas tanah untuk rumah tinggal khususnya RS dan RSS, dikeluarkanlah KMNA/KBPN No.9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik bagi RS dan RSS *jis* KMNA/KBPN No.15 Tahun 1997 dan KMNA/KBPN No.1 Tahun 1998, yang berorientasi untuk memberi kemudahan kepada para pemegang HGB, khususnya bagi RS dan RSS, untuk merubah status tanahnya menjadi HM. Dalam rangka pelaksanaan kebijakan tersebut, bagi HGB yang masih menjadi jaminan dengan dibebani HT, prosedurnya diatur dalam PMNA/KBPN No.5 Tahun 1998 tentang Perubahan HGB atau HP atas tanah Untuk Rumah Tinggal yang Dibebani HT Menjadi HM. Namun, masih banyak pemilik RS dan RSS yang belum memanfaatkan kemudahan tersebut. Oleh karena itu penulis tertarik mengadakan penelitian dengan judul Perubahan HGB yang dibebani HT Menjadi HM di Kantor Pertanahan Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif yaitu mengenai hasil pelaksanaan perubahan hak serta faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan perubahan tersebut. pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, kuisioner dan studi dokumen terhadap dokumen yang relevan dengan penelitian. Teknik pengambilan sampel dalam penelitian ini menggunakan *Purposive Sampling*. Analisa data yang digunakan berupa analisa deskriptif dan tabel frekuensi.

Hasil penelitian dan pembahasan menunjukkan bahwa pelaksanaan perubahan tersebut masih rendah dan dalam prosesnya tidak seluruhnya mengikuti peraturan yang ada, karena adanya kebijakan tersendiri dari pihak kreditur (BTN). Faktor-faktor yang mempengaruhi rendahnya jumlah perubahan hak ialah kurangnya sosialisasi terhadap peraturan-peraturan pertanahan pada umumnya dan PMNA/KBNP No.5 Tahun 1998 pada khususnya, serta adanya anggapan masyarakat bahwa pelayanan di Kantor Pertanahan itu membutuhkan biaya yang tinggi (mahal), prosedur yang berbelit-belit dan membutuhkan waktu yang lama

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
INTISARI	vi
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR GAMBAR	viii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR LAMPIRAN	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	6
C. Batasan Penelitian	7
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN	
A. Tinjauan Pustaka	9
B. Kerangka Pemikiran	23
C. Anggapan Dasar	27
D. Definisi Operasional	27
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	
A. Metode Penelitian	29
B. Daerah Penelitian	29
C. Populasi dan Sampel	30
D. Jenis dan Sumber Data	32
E. Teknik Pengumpulan Data	33

F. Variabel Penelitian	34
G. Teknik Analisis Data	35

BAB IV GAMBARAN UMUM WILAYAH

A. Letak dan Luas Wilayah	37
B. Kependudukan	39
C. Penggunaan Tanah	40
D. Profil Kantor Pertanahan Kota Makassar	42

BAB V HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Pembangunan RS dan RSS di Kota Makassar	49
B. Tata Cara Perubahan Hak Atas Tanah untuk RS dan RSS dari HGB Menjadi Hak Milik yang Masih Dibebeani Hak Tanggungan di Kantor Pertanahan Kota Makassar	54
C. Hasil Perubahan HGB yang Dibebeani Hak Tanggungan Menjadi Hak Milik di Kota Makassar	58
D. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perubahan HGB yang Dibebeani HT Menjadi HM Untuk RS dan RSS di Kantor Pertanahan Kota Makassar	60

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan	71
B. Saran	72

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR PERATURAN

LAMPIRAN

RIWAYAT HIDUP

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perumahan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang mempunyai arti penting disamping kebutuhan akan sandang dan pangan. Perumahan juga sangat penting dalam peningkatan harkat dan martabat, mutu kehidupan serta kesejahteraan rakyat. Dalam masyarakat Indonesia, rumah disamping untuk tempat tinggal suatu keluarga, juga mempunyai peranan yang strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa. Perumahan juga sebagai pencerminan jati diri manusia baik secara perorangan maupun dalam satu kesatuan dan kebersamaan dengan lingkungannya. Oleh karena itu manfaat pembangunan perumahan harus dirasakan secara adil dan merata khususnya oleh masyarakat golongan ekonomi lemah.

Pada penjelasan umum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman dinyatakan :

Perumahan dan permukiman merupakan kebutuhan dasar manusia dan mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa, dan perlu dibina serta dikembangkan demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan dan penghidupan masyarakat

Perumahan tidak dapat dilihat sebagai sarana kebutuhan semata-mata tetapi lebih dari itu merupakan proses bermukim manusia dalam menciptakan ruang kehidupan untuk memasyarakatkan dirinya dan menampakkan jati diri. Rumah merupakan tempat awal pengembangan watak, kepribadian, perilaku

individu dalam suatu keluarga dan dipengaruhi oleh lingkungan sekitarnya. Dengan tinggal dalam suatu lingkungan perumahan yang sehat, aman, tertib, serasi, dan teratur diharapkan akan mendorong terbentuknya watak, kepribadian, perilaku yang sehat, tertib dan teratur yang akan menciptakan suasana yang aman dan serasi.

Dalam rangka program pembangunan nasional, pemerintah terus berusaha untuk memenuhi kebutuhan dan meningkatkan mutu perumahan baik di pedesaan maupun perkotaan, serta memberikan dukungan terutama kepada masyarakat golongan ekonomi lemah untuk memperoleh rumah dengan harga yang terjangkau, yaitu dengan pembangunan Rumah Sederhana (RS) dan Rumah Sangat Sederhana (RSS).

Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah telah mengeluarkan beberapa peraturan antara lain :

1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan dan Permukiman;
2. Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat No.02/KPTS/1990 tentang Pengadaan Perumahan dan Permukiman dengan Dukungan Fasilitas Kredit Pemilikan Kapling Siap Bangun (KP-KSB) dan Kredit Pemilikan Rumah (KPR) dalam Repelita V;
3. Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat No.08/KPTS/1992 tentang Pengadaan Perumahan dan Permukiman dengan Dukungan Fasilitas Kredit Pemilikan Kapling Siap Bangun (KP-KSB), Kredit Pemilikan Rumah Sangat Sederhana (KP-RSS), Kredit Pemilikan Rumah Sederhana (KP-RS), Kredit Pemilikan Rumah Susun Sederhana (KP-RUSUN);

4. Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Negara Perumahan Rakyat No.648-384 Tahun 1992 No.739/KPTS/1992, No.09/KPTS/1992 tanggal 16 Nopember 1992 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan dan Permukiman dengan Lingkungan Hunian yang Berimbang;
5. Keputusan Menteri Negara Perumahan dan Permukiman No.06/KPTS/M/1999 tentang Pengadaan Perumahan dan Permukiman dengan dukungan Fasilitas Kredit Pemilikan Kapling Siap Bangun (KP-KSB), Kredit Pemilikan Rumah Sangat Sederhana (KP-RSS) dan Kredit Pemilikan Rumah Sederhana (KP-RS).

Berkaitan dengan kepastian hukum hak atas tanah, maka untuk RS dan RSS tersebut pada umumnya diberikan dengan status Hak Guna Bangunan (HGB) dengan jangka waktu dua puluh tahun, serta dapat diperpanjang beberapa kali. Pemberian HGB ini disebabkan oleh pelaksana pengembang perumahan tersebut yang berbentuk Badan Hukum (BH), dimana hak atas tanah yang paling kuat yang dapat diberikan kepada BH adalah HGB, sebagaimana disebutkan dalam UUPA dan diatur lebih lanjut pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah Negara . Sehingga hak atas tanah yang diberikan ialah HGB (HGB Induk). Ketika perumahan tersebut di pasarkan dan dibeli oleh masyarakat, maka diberikan HGB perorangan yang merupakan hasil pemecahan dari HGB induk.

Pemberian HGB untuk RS dan RSS ini dirasakan masih memberatkan. Pada umumnya masyarakat yang mengambil RS dan RSS melalui fasilitas kredit (KPR), sehingga begitu kreditnya selesai HGB-nya juga berakhir dan untuk melakukan perpanjangan HGB tersebut, pemilik akan mengeluarkan biaya lagi. Apabila jangka waktu HGB habis dan tidak diperpanjang, maka haknya akan hapus dan jatuh pada negara. Hal ini berarti kurang memberikan jaminan perlindungan terhadap masyarakat, utamanya golongan ekonomi lemah.

Untuk membantu golongan ekonomi lemah dalam memberikan kepastian mengenai kelangsungan Hak Atas Tanah yang dipergunakan untuk rumah tinggal khususnya tanah kapling kecil, oleh Menteri Negara Agraria dikeluarkanlah Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik bagi RS dan RSS *jis* Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 15 Tahun 1997 dan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998.

Keputusan ini berorientasi untuk memberikan kemudahan kepada para pemegang HGB, khususnya RS dan RSS, untuk merubah status tanahnya menjadi HM. Perubahan status dari HGB ke HM ini jelas semakin memperkuat hak masyarakat, sesuai dengan dengan sifat-sifat HM itu sendiri yaitu "terkuat dan terpenuh". Sebab, HM tidak ber-jangka waktu sehingga pemegang hak tersebut tidak perlu khawatir akan habisnya jangka waktu hak-nya. Keuntungan lain yang diperoleh pemegang hak yaitu secara ekonomis nilai tanahnya makin meningkat.

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan tersebut, bagi HGB yang masih dalam jaminan, dalam hal ini Kredit Pemilikan Rumah (KPR), atau dengan kata lain masih dibebani dengan Hak Tanggungan (HT), prosedurnya diatur dalam 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 (PMNA/KBPN No.5 Tahun 1998).

Pentingnya hal tersebut diatur tersendiri untuk memberi kemudahan kepada pemegang HGB yang dibebani HT dalam memperoleh HM dan sekaligus memberi kepastian hukum bagi pemegang HT akan kelangsungan jaminan pelunasan kreditnya, mengingat berdasarkan ketentuan perundang-undangan, HT hapus dengan sendirinya apabila hak atas tanah yang dibebaninya hapus. Dalam hal ini, hapusnya HGB yang telah berubah menjadi HM.

Perubahan HGB atas tanah yang dibebani HT menjadi HM selain memberi kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, juga menguntungkan pemegang HT (kreditor). Dengan tidak adanya batas waktu berlakunya HM, pelunasan kredit akan lebih terjamin. Selain itu, perubahan hak tersebut memberi peluang kepada pemberi kredit untuk menyesuaikan jangka waktu pelunasan kredit dengan kemampuan debitornya tanpa khawatir HT hapus karena jangka waktu hak atas tanah yang dibebaninya terbatas.

Pada dasarnya perubahan HGB yang dibebani HT menjadi HM sebagaimana diatur dalam peraturan di atas, dapat dilakukan dengan mudah karena persyaratannya cukup ringan dan jelas serta biayanya cukup murah.

Namun pada kenyataannya di lapangan, masih banyak pemilik RS dan RSS yang belum memanfaatkan kemudahan tersebut dan hal itulah yang terjadi di Kota Makassar.

Saat ini pembangunan perumahan RS dan RSS meningkat pesat dan tersebar di 6 (enam) kecamatan di Kota Makassar. Dari informasi yang diperoleh, baik dari Kantor Pertanahan Kota Makassar maupun dari pihak Bank Tabungan Negara (BTN), diantara RS dan RSS tersebut, sebanyak 287 bidang masih dibebani HT. Tetapi dari jumlah tersebut yang sudah melakukan perubahan hak baru 27 orang atau tidak sampai 10% (sepuluh persen) dari jumlah keseluruhan bidang yang masih dibebani HT.

Berdasarkan hal tersebut, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul:

“Perubahan Hak Guna Bangunan yang dibebani Hak Tanggungan menjadi Hak Milik di Kantor Pertanahan Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan pada latar belakang sebelumnya, maka penulis menyusun rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan perubahan HGB yang dibebani Hak Tanggungan menjadi Hak Milik di Kantor Pertanahan Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan ?.

2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi pelaksanaan perubahan HGB yang dibebani Hak Tanggungan menjadi Hak Milik di Kantor Pertanahan Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan ?

C. Batasan Penelitian

Mengingat keterbatasan waktu, biaya dan tenaga penulis dalam melaksanakan penelitian ini, maka dilakukan batasan penelitian sebagai berikut :

1. Pelaksanaan perubahan HGB yang dibebani HT menjadi HM yang dimaksud adalah pelaksanaan yang hanya menjadi tugas dan wewenang Kantor Pertanahan;
2. HGB yang dimaksud adalah HGB yang diberikan kepada RS dan RSS sebagaimana yang dimaksud dalam PMNA/Ka.BPN No.9 Tahun 1997;
3. Kreditor yang dimaksud dalam penelitian ini ialah Bank Tabungan Negara (BTN), mengingat sebagian besar perkreditan rumah yang dilakukan di Kota Makassar melalui Bank ini.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. untuk mengetahui pelaksanaan perubahan HGB yang dibebani HT menjadi HM di Kantor Pertanahan Kota Makassar,
- b. untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi masih rendahnya perubahan HGB yang dibebani HT menjadi HM di Kantor Pertanahan Kota Makassar.

2. Kegunaan Penelitian

- a. untuk menambah pengetahuan peneliti mengenai proses pelaksanaan perubahan HGB yang dibebani HT menjadi HM;
- b. mengetahui faktor- faktor yang mempengaruhi masih rendahnya perubahan HGB yang dibebani HT menjadi HM di Kota Makassar,
- c. dengan diketahuinya faktor-faktor yang mempengaruhi rendahnya perubahan HGB yang dibebani HT menjadi HM, dapat diupayakan solusi pemecahan masalahnya, agar masyarakat dapat memanfaatkan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk penguatan hak-hak atas tanahnya.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari uraian dan pembahasan bab-bab sebelumnya tentang pelaksanaan perubahan HGB yang dibebani HT untuk RS dan RSS di Kantor Pertanahan Kota Makassar berdasarkan PMNA/KBPN No.5 Tahun 1998, maka penulis mengambil kesimpulan bahwa dalam pelaksanaannya masih banyak masyarakat yang belum memanfaatkan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tersebut. Hal ini terlihat dari jumlah permohonan perubahan hak tersebut yang masih sangat rendah yaitu dari 287 orang pemegang HGB untuk RS dan RSS yang dibebani HT yang telah melakukan perubahan hak menjadi Hak Milik hanya 27 orang.

Rendahnya jumlah perubahan hak ini disebabkan beberapa faktor yang yaitu :

1. kurangnya sosialisasi peraturan-peraturan pertanahan pada umumnya dan PMNA/KBNP No.5 Tahun 1998 pada khususnya oleh pihak Kantor Pertanahan Kota Makassar kepada masyarakat, sehingga masyarakat pemilik RS dan RSS banyak yang belum mengetahui akan adanya kemudahan yang diberikan oleh pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional, menyangkut tata cara, biaya dan waktu penyelesaian;
2. adanya anggapan masyarakat bahwa pelayanan di Kantor Pertanahan itu membutuhkan biaya yang tinggi (mahal), prosedur yang berbelit-belit dan membutuhkan waktu yang lama.

3. masih tingginya biaya dan lamanya waktu penyelesaian perubahan hak yang disebabkan oleh kurangnya jumlah tenaga pelaksana di Kantor Pertanahan Kota Makassar yang tidak sebanding dengan volume pekerjaan yang ada.

B. Saran

1. untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat khususnya dalam pelaksanaan perubahan HGB yang dibebani HT menjadi HM, Kantor Pertanahan Kota Makassar hendaknya membuat bagan alir proses perubahan tersebut secara lengkap, termasuk waktu dan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemohon yang dipasang di papan informasi yang ada di Kantor Pertanahan Kota Makassar,
2. Secara kontinu melakukan sosialisasi peraturan-peraturan pertanahan kepada masyarakat, khususnya peraturan mengenai perubahan HGB yang dibebani HT menjadi HM dengan melakukan koordinasi dengan pihak-pihak yang terkait, misalnya kreditur (bank). Sebab untuk melakukan perubahan HGB yang masih dibebani HT menjadi HM, pihak kreditur mempunyai kebijakan sendiri. Dengan adanya penjelasan kepada masyarakat secara bersama-sama, diharapkan masyarakat menjadi mengerti dan jelas akan kebijakan tersebut,
3. Masyarakat pemilik HGB yang masih dibebani dengan HT dan hendak melakukan perubahan hak, sebaiknya dilakukan pengurusan secara kolektif dengan kuasa untuk mengurus perubahan akta-akta pada PPAT yang telah ditunjuk oleh pihak kreditur. Keuntungan pengurusan perubahan hak dengan cara kolektif ini biayanya akan lebih murah dibandingkan jika diurus sendiri-sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi, (1995), Manajemen Penelitian, Jakarta, Rineka Cipta.
- _____, (1997), Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek, Jakarta, Rineka Cipta.
- Harsono, Boedi, (1999), Hukum Agraria Indonesia, (Edisi Revisi), Jakarta, Djambatan.
- Kelly Opas, R, (2001), Perubahan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik untuk Rumah Sederhana dan Rumah Sangat Sederhana di Kota Jayapura Provinsi Papua, Skripsi STPN.
- Marsono, (1995), Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan di Bidang Perumahan dan Pemukiman, Jakarta, Djambatan.
- Nawawi, Hadari, (1990), Metode Penelitian Bidang Sosial, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi (Editor), (1989), Metode Penelitian Survei, (Edisi Revisi), Jakarta, LP3ES.
- Soedjendro, J. K., (1996), Hak Tanggungan Tanggungan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUHT, Yogyakarta, Yayasan Widya Patria.
- Suryabrata, Sumadi, (1989), Metodologi Penelitian, Jakarta, Rajawali.
- Walijatun, Djoko, (1999), Diktat Bahan Ajar Pendaftaran Tanah, (tidak dipublikasikan).

DAFTAR PERATURAN

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

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 Dibebeani Hak Tanggungan Menjadi Hak Milik

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 *jis* Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana.

Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 110-2666, tanggal 3 Agustus 1998, Perihal: Penyampaian 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.