

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tanah mempunyai peran vital dalam kehidupan bangsa Indonesia, termasuk dalam pembangunan nasional supaya terwujud masyarakat yang makmur dan adil sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pengaturan terkait penguasaan, kepemilikan, dan penggunaan tanah harus diarahkan untuk memastikan terciptanya ketertiban dalam administrasi pertanahan, hukum pertanahan, pemanfaatan tanah, serta pemeliharaan lingkungan dan tanah. Hal ini bertujuan memberi kepastian hukum di bidang pertanahan secara menyeluruh.<sup>1</sup>

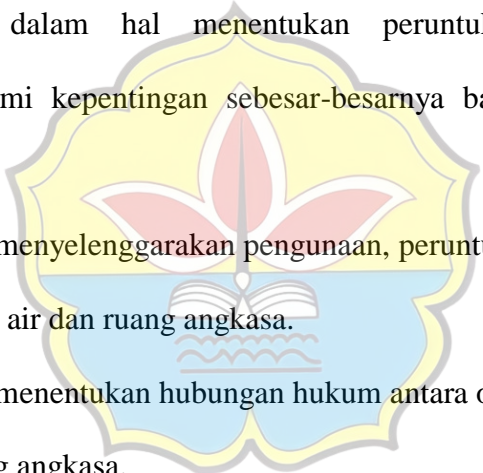
Negara memiliki kewenangan untuk mengatur pemanfaatan tanah, sebagaimana diatur Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bumi, air, dan kekayaan alam di dalamnya dikuasai negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.<sup>2</sup> Tanah memiliki peranan sebagai modal utama dalam pembangunan dan menjadi elemen penting di masyarakat, mengingat sebagian besar masyarakat sangat bergantung pada tanah untuk menunjang kehidupannya. Tanah terdapat hubungan abadi dengan rakyat dan Negara, yang mencerminkan betapa strategisnya tanah dalam berbagai aspek kehidupan. Keagrariaan di Indonesia telah diatur melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang

---

<sup>1</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Djambatan, Jakarta, 2007, hal. 70.

<sup>2</sup>Fia S Aji, Peran Hak Pakai Dalam Pembangunan, <http://fiaji.blogspot.com/> diakses, Tanggal 04 Februari 2024 Pukul 23.57 WIB.

Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang lebih dikenal sebagai UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria). Undang-undang ini mengatur berbagai hak atas tanah yang bisa dimiliki oleh individu, secara perorangan maupun bersama-sama, seperti Hak Guna Usaha (HGU), Hak Milik (HM), Hak Sewa, Hak Pakai (HP), Hak Guna Bangunan (HGB) dan berbagai hak lain yang akan ditetapkan melalui undang-undang. Selain itu, Pasal 2 ayat (2) UUPA mengatur hak menguasai dari Negara mencakup wewenang sebagaimana Pasal 1 ayat (1), yang memberikan kuasa kepada Negara untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi pemanfaatan tanah, termasuk dalam hal menentukan peruntukan, penggunaan, dan pengelolaannya demi kepentingan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat untuk:

- 
- a. Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan, peruntukan, pemeliharaan bumi dan persediaan air dan ruang angkasa.
  - b. Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang-orang dengan air, bumi dan ruang angkasa.
  - c. Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai air, bumi dan ruang angkasa.

Hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UUPA mencakup pengaturan bermacam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh individu, baik secara pribadi maupun bersama-sama dengan orang lain, serta badan hukum. Pengaturan tersebut dijabarkan pada Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menjelaskan bahwa hak atas tanah merupakan bagian dari hak menguasai Negara. Lebih lanjut, hak-hak

atas tanah ini diatur Pasal 16 ayat (1) UUPA, yang menguraikan hak-hak atas tanah berdasarkan Pasal 4 ayat (1). Hak-hak tersebut mencakup berbagai jenis hak yang bisa dimiliki dan digunakan sesuai peruntukannya, dengan tujuan untuk mendukung kesejahteraan masyarakat secara luas, baik dalam konteks individu maupun kelembagaan, serta diatur secara terperinci pada ketentuan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Hak Guna Usaha
- b. Hak Milik
- c. Hak Pakai
- d. Hak Guna Bangunan
- e. Hak Memungut Hasil Hutan
- f. Hak Sewa
- g. Hak Membuka Tanah
- h. Hak yang lain yang tidak termasuk di atas akan ditetapkan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 (hak usaha bagi hasil, hak gadai, hak sewa pertanian, hak menumpang).

Hak-hak atas tanah yang disebutkan di atas memberi wewenang kepada pemegangnya untuk memanfaatkan bidang tanah tertentu sesuai dengan kebutuhannya. Untuk mempermudah pemahaman, hak-hak atas tanah ini dibagi menjadi dua kelompok utama, yaitu hak atas tanah Primer dan hak-hak atas tanah Sekunder. Hak-hak atas tanah Primer adalah hak-hak yang langsung diberikan oleh Negara, seperti Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Milik dan Hak Pakai. Sementara itu, hak-hak atas tanah Sekunder merupakan hak-hak yang bersumber dari hak yang dimiliki oleh pihak lain, contohnya HGB di atas tanah dengan Hak Milik, HGB di atas tanah dengan Hak Pengelolaan, serta HGB di atas Tanah Negara<sup>3</sup>. Menurut Pasal 35 UUPA, Hak Guna Bangunan yaitu hak yang

---

<sup>3</sup>Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hal. 64.

memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri. Hak ini diberikan dalam jangka waktu maksimal 30 tahun dan perpanjangan sampai dengan 20 tahun berdasarkan permohonan pemegang hak, dengan mempertimbangkan kebutuhan serta kondisi bangunan yang ada. Karena sifatnya yang berjangka waktu tertentu, Berakhirnya HGB ketika jangka waktu yang telah ditentukan habis.

Hak Guna Bangunan untuk tanah meliputi Tanah Negara, Tanah dengan Hak Pengelolaan, dan tanah dengan Hak Milik. Pemberian HGB atas Tanah Negara maupun Tanah dengan Hak Pengelolaan dilakukan melalui keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang berwenang. Sementara itu, pemberian HGB atas tanah dengan Hak Milik dilakukan oleh pemegang Hak Milik melalui akta yang dibuat Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). HGB menjadi jaminan utang dengan cara dibebani Hak Tanggungan. Hak Tanggungan yaitu hak jaminan yang dibebankan pada tanah, baik dengan atau tanpa benda-benda yang menjadi bagian dari tanah tersebut, untuk menjamin pelunasan utang tertentu. Hak ini memberikan prioritas kepada kreditor pemegang Hak Tanggungan di atas kreditor lainnya. Jika debitor gagal memenuhi kewajibannya, kreditor pemegang Hak Tanggungan berhak menjual tanah yang dijadikan jaminan melalui pelelangan umum sesuai dengan peraturan yang berlaku, dengan hak mendahului dibandingkan kreditor lainnya.<sup>4</sup> Kedudukan yang diutamakan tidak mengurangi preferensi piutang Negara menurut ketentuan hukum yang berlaku.

---

<sup>4</sup>Boedi Harsono, *Op. Cit*, hal. 73.

HGB bisa dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, sebagaimana diatur dalam Pasal 39 UUPA juncto Pasal 33 ayat (1) PP Nomor 40 Tahun 1996. Ketentuan ini sejalan dengan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (UUHT), yang menyatakan hak atas tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan meliputi Hak Guna Usaha, Hak Milik, HGB, dan Hak Pakai atas Tanah Negara yang wajib didaftarkan dan bisa dialihkan. Berdasarkan Pasal 8 UUHT, pemberi Hak Tanggungan yaitu individu atau badan hukum yang memiliki kewenangan melakukan perbuatan hukum terhadap objek Hak Tanggungan tersebut. Sementara itu, Pasal 9 UUHT menjelaskan bahwa pemegang Hak Tanggungan yaitu individu atau badan hukum yang bertindak sebagai pihak yang memberikan pinjaman.

HGB yang digunakan untuk rumah tinggal dan sedang dibebani Hak Tanggungan bisa ditingkatkan statusnya menjadi Hak Milik dengan dasar Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMNA/KBPN) Nomor 5 Tahun 1998 tentang Perubahan HGB atau Hak Pakai atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang Dibebani Hak Tanggungan Menjadi Hak Milik. Perubahan status tersebut dilakukan berdasarkan permohonan dari pemegang hak dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Tanggungan, disertai dengan penyerahan Sertifikat Hak Tanggungan ke Kantor Pertanahan yang berwenang. Permohonan tersebut menjadi dasar pelepasan HGB kepada negara sekaligus permohonan untuk memperoleh Hak Milik.

Perubahan status HGB atas tanah untuk rumah tinggal yang dibebani Hak Tanggungan menjadi Hak Milik mengakibatkan hapusnya Hak Tanggungan yang melekat pada Hak Guna Bangunan tersebut. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai cara pelaksanaan perubahan HGB menjadi Hak Milik, serta dampak hukum terhadap kreditor dengan adanya perubahan hak tersebut. Salah satu isu penting adalah jaminan yang dapat dimiliki oleh kreditor untuk memastikan pelunasan utang. Pelaksanaan perubahan ini dilakukan melalui permohonan pemegang hak kepada Kantor Pertanahan dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Tanggungan, disertai dengan penyerahan Sertifikat Hak Tanggungan. Dalam proses ini, diperlukan langkah hukum tambahan untuk menjaga kepentingan kreditor, misalnya dengan menyusun Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) sebelum perubahan status tanah. Setelah perubahan menjadi Hak Milik tercatat, kreditor dapat mengamankan haknya dengan membuat Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) baru. Hal ini memberikan kepastian hukum bagi kreditor terkait jaminan pelunasan utang meskipun terjadi perubahan status hak atas tanah.

Dalam hal ini, peraturan perundang-undangan memberikan perlindungan bagi kreditor dalam menyalurkan kredit kepada debitor, salah satunya melalui jaminan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 1131 dan 1132 KUHPerdara. Ketentuan ini menyatakan seluruh harta kekayaan debitor yang bergerak maupun tidak bergerak, termasuk yang telah ada atau akan ada, menjadi jaminan atas seluruh utang debitor kepada kreditor. Jika debitor mengalami wanprestasi, maka seluruh asetnya dapat dilelang dan hasilnya akan dibagi sesuai dengan proporsi

utang para kreditor. Namun, jaminan umum tersebut seringkali dianggap kurang memadai untuk memberi rasa aman kepada kreditor. Oleh karena itu, dalam praktiknya, bank sebagai lembaga penyalur kredit merasa perlu meminta jaminan khusus, terutama yang bersifat kebendaan. Hal ini sejalan dengan peran bank berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No.10 Tahun 1998 tentang Perbankan, yaitu menyalurkan dana kepada masyarakat berbentuk kredit atau bentuk lain guna mendukung kegiatan ekonomi dan bisnis.

Permintaan jaminan khusus oleh bank mencerminkan penerapan prinsip kehati-hatian menurut undang-undang tersebut. Jaminan kebendaan menjadi pilihan utama karena dinilai strategis dan memiliki posisi dominan dalam penyaluran kredit. Salah satu jenis jaminan kebendaan yang paling sering diminta adalah tanah, mengingat prospeknya yang menguntungkan secara ekonomi.

Bank menyalurkan dana ke masyarakat berbentuk kredit bukanlah milik bank secara langsung, melainkan berasal dari dana masyarakat. Oleh karena itu, dalam penyalurannya, bank harus menerapkan prinsip kehati-hatian. Hal ini mencakup analisis yang teliti dan mendalam, penyaluran yang sesuai dengan tujuan, pengawasan serta pemantauan yang efektif, penyusunan perjanjian yang sah dan sesuai dengan ketentuan hukum, pengikatan jaminan yang kuat, serta pengelolaan dokumentasi kredit secara teratur dan lengkap.<sup>5</sup> Apabila Hak Guna Bangunan atas tanah untuk rumah tinggal akan ditingkatkan menjadi Hak Milik yang dijadikan jaminan utang, maka untuk melindungi kepentingan bank atau kreditor yang sebelumnya dijamin dengan Hak Tanggungan atas Hak Guna

---

<sup>5</sup>Sutarno, *Aspek-Aspek Hukum Perkreditan Pada Bank*, Alfabeta, Bandung, 2005, hal. 2.

Bangunan tersebut, diperlukan langkah-langkah tertentu. Sebelum perubahan hak dicatat, pemegang hak atas tanah dapat memberikan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT) kepada bank atau kreditor. Setelah perubahan hak selesai, pemegang hak atas tanah dapat menyusun Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) sesuai peraturan yang berlaku, baik secara langsung maupun melalui SKMHT, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1998. Proses tersebut dilakukan di hadapan PPAT di lokasi objek Hak Tanggungan, dengan seluruh biaya ditanggung oleh debitor. Berdasarkan uraian tersebut, penting untuk memahami bagaimana proses perubahan status HGB menjadi Hak Milik yang dibebani Hak Tanggungan dilakukan, serta dampak hukum dari perubahan terhadap kreditor sebagai pemegang Hak Tanggungan.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis ingin melakukan penelitian dan melakukan analisis untuk tugas akhir skripsi dengan judul **“Akibat Hukum Peningkatan Hak Guna Bangunan yang dibebani Hak Tanggungan Menjadi Hak Milik”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Sesuai dengan latar belakang permasalahan sebelumnya, selanjutnya ditemukan masalah dengan batasan penelitian di bawah ini:

1. Bagaimana pelaksanaan peningkatan hak guna bangunan yang dibebani hak tanggungan?
2. Apa akibat hukumnya dengan peningkatan hak guna bangunan atas tanah untuk rumah tinggal menjadi hak milik yang dibebani hak tanggungan?



## **C. Tujuan Penelitian dan Penulisan**

### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan peningkatan hak guna bangunan yang dibebani hak tanggungan.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis akibat hukumnya dengan peningkatan hak guna bangunan atas tanah untuk rumah tinggal menjadi hak milik yang dibebani hak tanggungan.

### **2. Tujuan Penulisan**

- a. Syarat mendapat gelar sarjana Strata Satu (S-1) Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Batanghari Jambi.
- b. Diharapkan hasil penelitian ini bermanfaat untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dan memperkaya referensi perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Batanghari Jambi.

## **D. Kerangka Konseptual**

### **1. Akibat hukum**

Akibat hukum merupakan arti dari dampak atau konsekuensi yang ditetapkan oleh aturan hukum terhadap peristiwa hukum atau tindakan subjek hukum. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah "akibat" diartikan sebagai sesuatu yang merupakan hasil akhir atau penyelesaian dari suatu kejadian, persyaratan, atau kondisi tertentu yang mendahuluinya dan memengaruhi terjadinya konsekuensi tersebut.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2003, hal. 39.

## **2. Peningkatan Tanah**

Peningkatan tanah ialah proses perubahan status hak atas tanah, misalnya dari HGB menjadi SHM, yang memungkinkan pemilik tanah untuk memiliki hak kepemilikan yang lebih kuat.

## **3. Hak Guna Bangunan**

Hak Guna Bangunan (HGB) yaitu jenis hak atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Berdasarkan ketentuan Pasal 35 ayat (1), HGB didefinisikan sebagai hak untuk mendirikan serta memiliki bangunan di atas tanah yang bukan merupakan milik sendiri, dengan jangka waktu yang telah ditetapkan, yaitu maksimal selama 30 tahun.

## **4. Hak Tanggungan**

Dalam KBBI, istilah "tanggungan" berarti barang yang menjadi jaminan, sementara "jaminan" merujuk pada tanggungan yang diberikan atas pinjaman yang diterima. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT), hak tanggungan merupakan bentuk hak jaminan yang dikenakan atas hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Hak ini dapat mencakup atau tidak mencakup benda-benda lain yang menjadi satu kesatuan dengan tanah tersebut, yang berfungsi untuk menjamin pelunasan

utang tertentu. Hak tanggungan memberikan prioritas atau keutamaan bagi kreditur tertentu dibandingkan dengan kreditur lainnya.<sup>7</sup>

## **5. Hak Milik**

Pasal 20 ayat (1) UUPA, hak milik atas tanah diartikan sebagai hak yang bersifat turun-temurun, paling kuat, dan paling penuh yang dapat dimiliki oleh seseorang atas tanah, dengan tetap memperhatikan ketentuan Pasal 6 UUPA. Hak milik ini memiliki karakteristik yang membedakannya dari jenis-jenis hak atas tanah lainnya. Sebagai hak turun-temurun, artinya hak milik atas tanah tidak terbatas hanya selama masa hidup pemiliknya, tetapi dapat diteruskan oleh ahli waris jika pemilik meninggal dunia. Sebutan "terkuat" menunjukkan bahwa hak milik atas tanah dapat dijadikan dasar untuk dibebani dengan hak-hak lain, seperti HGB, Hak Pakai, dan sebagainya. Sementara itu, kata "terpenuh" menandakan bahwa hak milik atas tanah memberikan keleluasaan yang lebih luas kepada pemegangnya dalam memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku. Meskipun demikian, hak milik ini tidak bersifat mutlak, tidak tanpa batas, dan tetap tunduk pada pengawasan serta aturan hukum. Selain itu, hak milik atas tanah wajib didaftarkan untuk menjamin kepastian hukum.

## **E. Landasan Teori**

### **1. Teori Akibat Hukum**

Akibat hukum merujuk pada dampak atau konsekuensi yang muncul sebagai hasil dari terjadinya peristiwa hukum.<sup>8</sup> Karena sebuah peristiwa hukum muncul dari tindakan hukum, dan tindakan hukum itu sendiri dapat

---

<sup>7</sup>Thomas Suyatno, dkk, *Dasar-Dasar Perkreditan*, PT. Gramedia, Jakarta, 2003, hal. 58.

<sup>8</sup>Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Cet. I. Sinar Grafika, Jakarta. 2008. hal. 86.

menghasilkan suatu hubungan hukum, maka konsekuensi hukum dimaknai menjadi dampak yang dihasilkan dari tindakan hukum atau hubungan hukum.

Menurut pandangan Syarifin, konsekuensi hukum merupakan seluruh dampak atau akibat dari berbagai tindakan hukum subjek hukum terhadap objek hukum, atau akibat lain yang terjadi sebagai akibat dari peristiwa tertentu, di mana peristiwa tersebut telah diatur atau dianggap oleh hukum yang berlaku sebagai suatu konsekuensi hukum.<sup>9</sup> Selanjutnya supaya mengetahui adanya akibat hukum harus memperhatikan beberapa hal di bawah ini:

1. Ada perbuatan dari subjek hukum terhadap objek hukum atau ada akibat tertentu dari perbuatan dan akibat tersebut sudah diatur oleh hukum.
2. Ada perbuatan seketika dilakukan dan berkesinambungan dengan pengembangan hak dan kewajiban yang sudah diatur hukum (Undang-Undang).

Contoh :

- a) Munculnya hak dan kewajiban pihak pembeli dan pihak penjual tanah sebagai akibat dari perbuatan hukum jual beli tanah antara pemilik tanah dengan pembeli.
- b) Pembunuh yang dihukum merupakan akibat hukum dari perbuatan pembunuhan karena menghilangkan nyawa orang lain.

---

<sup>9</sup>Pipin Syarifin, *Pengantar Ilmu Hukum*. CV. Pustaka Setia, Bandung, 2009, hal. 71.

Soeroso menyatakan wujud akibat hukum adalah :<sup>10</sup>

1. Lahirnya, lenyap atau berubahnya kondisi hukum.

Contoh : Ketika seseorang yang telah dewasa berada dalam pengampunan akibat kondisi pribadinya yang dianggap tidak mampu mengelola kepentingannya sendiri maupun kepentingan pihak lain yang berada dalam tanggungannya, maka kemampuan untuk melakukan tindakan hukum pun menjadi hilang.

2. Lahirnya, lenyap atau berubahnya hubungan hukum, antara dua atau lebih subjek hukum, dengan hak dan kewajiban pihak yang satu berhadapan dengan hak dan kewajiban pihak yang lain.

Contoh : Wayan dan Putu melakukan perjanjian jual beli menjadi peristiwa hukum. Perjanjian ini menciptakan hubungan hukum antara keduanya, yang kemudian menimbulkan hak dan kewajiban bagi masing-masing pihak. Ketika pembayaran telah diselesaikan secara penuh, maka hubungan hukum tersebut berakhir.

3. Menjatuhkan sanksi jika melakukan tindakan melawan hukum.

Contoh : Hukuman yang diterima oleh seorang pencuri merupakan konsekuensi hukum dari tindakannya. Tindakan mencuri sendiri berarti mengambil barang milik orang lain tanpa hak, yang mana perbuatan tersebut bertentangan dengan ketentuan hukum.

## 2. Teori Kendala

---

<sup>10</sup>R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. VII. Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hal. 96.

Kendala dapat diartikan sebagai segala sesuatu yang menjadi penghalang atau hambatan dalam suatu sistem yang mengurangi kemampuan untuk mencapai tingkat kinerja yang lebih optimal. Kendala ini secara umum dapat dikelompokkan menjadi dua jenis utama, yaitu batasan yang bersifat nonfisik dan batasan yang bersifat fisik, di mana masing-masing jenis kendala memiliki karakteristik serta dampaknya sendiri terhadap sistem yang bersangkutan.

Berdasarkan teori hambatan, setiap lembaga menghadapi berbagai kendala yang dapat menghambat pencapaian kinerja optimal. Kendala-kendala tersebut perlu diidentifikasi dan dikelola dengan tujuan meningkatkan kinerja. Secara umum, banyak hambatan yang tidak hanya berkaitan dengan kapasitas, tetapi juga faktor lainnya. Setelah suatu kendala berhasil diatasi, maka hambatan berikutnya dapat diidentifikasi dan disesuaikan untuk perbaikan lebih lanjut.

Goldratt mengembangkan lima tahapan secara berurutan dalam menerapkan ide-ide sebagai solusi terhadap permasalahan. Pendekatan ini dirancang agar proses perbaikan lebih terarah dan mampu memberikan dampak positif yang lebih signifikan dibandingkan metode sebelumnya, dengan langkah di bawah ini:

- a. Mengidentifikasi sumber daya yang menjadi kendala dalam sistem dengan mengklasifikasikannya berdasarkan pengaruh terhadap pencapaian tujuan. Meskipun mungkin terdapat beberapa hambatan pada waktu tertentu, jumlah kendala yang benar-benar berpengaruh dalam sistem sebenarnya tidak banyak.

- b. Menentukan cara untuk mengatasi kendala yang telah diidentifikasi dengan mempertimbangkan solusi yang memberikan perubahan dengan biaya serendah mungkin.
- c. Menyesuaikan sumber daya lainnya agar mendukung langkah sebelumnya. Dalam hal ini, menunda atau menyesuaikan aspek lain yang bukan merupakan kendala menjadi bagian dari pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Hal ini dilakukan karena kehilangan yang terjadi pada kendala utama tidak akan berdampak signifikan jika sumber daya lainnya tetap tersedia.
- d. Memanfaatkan kendala yang ada untuk meningkatkan performa sistem. Prioritas utama diberikan pada penyelesaian masalah yang berkaitan dengan kendala utama agar sistem dapat berjalan dengan lebih optimal.
- e. Mengulangi proses awal secara berkelanjutan guna memastikan adanya peningkatan sistem. Jika langkah sebelumnya menimbulkan hambatan baru, maka proses identifikasi dan perbaikan harus terus dilakukan.

Soerjono Soekanto menyatakan kendala pelaksanaan hukum, sebagai berikut:<sup>11</sup>

- 1) Kendala yuridis, yaitu hambatan yang muncul akibat ketidaktepatan dalam peraturan perundang-undangan. Jika suatu aturan hukum tidak dirumuskan secara jelas, maka dapat menimbulkan perbedaan interpretasi di antara para pelaksana hukum, sehingga penerapannya menjadi tidak efektif.

---

<sup>11</sup>Soerjono S., *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Edisi 1, Cetakan 12, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hal. 17.

- 2) Kendala non-yuridis, yaitu hambatan yang berasal dari faktor di luar aspek hukum. Beberapa penyebabnya antara lain kurangnya kompetensi aparat penegak hukum dalam menjalankan tugasnya, keterbatasan sarana dan prasarana yang mendukung, kurangnya partisipasi masyarakat dalam mendukung pelaksanaan hukum, serta adanya aturan hukum yang tidak selaras dengan nilai budaya yang berkembang di masyarakat.

Efektivitas pelaksanaan hukum pada dasarnya sangat erat kaitannya dengan tercapainya tujuan dari hukum itu sendiri. Tujuan hukum yang dianggap realistis adalah terciptanya kemanfaatan dan kepastian hukum. Sebaliknya, hukum dikatakan gagal apabila para subjek hukum tidak mematuhi aturan atau pedoman yang telah ditetapkan. Jika hukum tidak mampu mencapai tujuannya, seperti memberikan rasa aman dalam masyarakat atau mengurangi pelanggaran hukum, maka hal ini mencerminkan kegagalan hukum. Kegagalan tersebut perlu segera diperbaiki agar hukum dapat mewujudkan tujuan utamanya, yaitu tercapainya keadilan secara nyata.<sup>12</sup>

Apabila masyarakat berhasil menemukan aturan hukum yang sesuai untuk diterapkan pada suatu peristiwa hukum tertentu, maka aturan tersebut akan menentukan keputusan yang harus diambil. Aturan hukum tersebut tidak memberikan peluang bagi aturan lain untuk digunakan pada peristiwa yang sama.

---

<sup>12</sup>Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, 2009, hal. 64.



Sifat umum dari aturan hukum ini menunjukkan bahwa hukum dirancang khusus untuk menjamin adanya kepastian hukum.<sup>13</sup>

## **F. Metodologi Penelitian**

Menurut Soerjono Soekanto menyatakan metode merupakan alat untuk mencapai tujuan yang akan dicapai oleh seorang peneliti.<sup>14</sup>

### **1. Tipe Penelitian**

Jenis penelitian hukum adalah yuridis normatif, dimana hukum dikaji sebagai konsep peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau sebagai norma dan kaidah pedoman dalam perilaku yang dianggap sesuai. Penelitian hukum normatif didasarkan bahan hukum primer dan sekunder, dengan fokus pada norma peraturan serta perundang-undangan.

### **2. Metode Pendekatan**

Penelitian hukum melibatkan berbagai pendekatan yang memungkinkan peneliti memperoleh informasi dari berbagai sudut pandang terkait isu yang dikaji. Salah satu metode pendekatan penelitian ini yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Dalam penelitian normatif, pendekatan ini menjadi hal wajib, karena objek penelitian dari berbagai aturan hukum yang menjadi fokus utama serta tema sentral.

### **3. Jenis dan Sumber Data**

---

<sup>13</sup>JJ. H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum Pengertian-pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2015, hal. 127.

<sup>14</sup>Soerjono Soekanto, *Loc. Cit.*, hal. 33.

Dalam penelitian yang menggunakan pendekatan yuridis, diketahui dua jenis metode pengumpulan data, yaitu data primer dan data sekunder. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan, baik dalam bentuk tulisan maupun pendapat para ahli yang relevan dengan permasalahan yang dikaji, sehingga berguna dalam analisis tesis ini. Studi kepustakaan ini mencakup beberapa aspek, yaitu: (1) penelitian mengenai asas-asas hukum, (2) kajian terhadap sistematika hukum, (3) analisis tingkat sinkronisasi hukum secara vertikal maupun horizontal, (4) perbandingan hukum, serta (5) kajian mengenai sejarah hukum.<sup>15</sup>

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini berfokus pada data sekunder, sehingga metode pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan analisis dokumen. Proses penelitian kepustakaan meliputi beberapa tahap, yaitu: mengidentifikasi serta menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang relevan, menggali berbagai asas serta konsep hukum terkait permasalahan yang dikaji, serta mengklasifikasikan aspek hukum sesuai dengan keterkaitannya terhadap isu yang sedang diteliti. Penelitian ini bertujuan memperjelas informasi yang didapatkan dan melengkapi informasi melalui sumber lain seperti mencari dan mengumpulkan data primer maupun sekunder terkait penelitian ini.

#### **5. Analisa Data**

Analisis data yaitu proses mengorganisir serta menyusun data berdasarkan pola, kategori, dan unit dasar uraian untuk memudahkan evaluasi serta memilah data yang relevan maupun yang tidak relevan. Penulis menggunakan metode

---

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif 'Suatu Tinjauan Singkat'*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hal. 14.

analisis deskriptif terhadap data kualitatif dengan pendekatan yang mengedepankan pemikiran logis melalui teknik induksi, deduksi, perbandingan, serta interpretasi.<sup>16</sup>

## **G. Sistematika Penelitian**

Sistematika penyusunan penelitian ini adalah sebagai berikut :

**Bab I** Pendahuluan berisi latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian dan penulisan, kerangka konseptual, landasan teoritis, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

**Bab II** Tinjauan Umum tentang Hak Milik dan Hak Guna Bangunan, maka membahas mengenai pengertian Hak Milik dan Hak Guna Bangunan, Perubahan status Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik, Dasar Hukum Perubahan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik.

**Bab III** Tinjauan umum tentang hak tanggungan, maka membahas mengenai pengertian hak tanggungan, asas-asas hak tanggungan, subjek dan objek hak tanggungan.

**Bab IV** Pembahasan, pada bab ini akan membahas pelaksanaan perubahan hak guna bangunan atas tanah untuk rumah tinggal menjadi hak milik yang dibebani hak tanggungan dan akibat hukumnya dengan perubahan HGB atas tanah untuk rumah tinggal menjadi hak milik yang dibebani hak tanggungan

---

<sup>16</sup> Rianto Adi, *Metode Penelitian Sosial dan Hukum*, PT Grafika, Jakarta, 2004, hal. 73.

**Bab V** adalah bab penutup berisi kesimpulan yaitu apa yang menjadi jawaban dari rumusan masalah dari BAB IV dan saran yaitu persolana dari masalah yang sedang di hadapi yang tertulis di dalam skripsi.

