

# KEABSAHAN PENOLAKAN PERMOHONAN PENINGKATAN HAK GUNA BANGUNAN ATAS RUMAH TOKO

Oleh:

Susan Elseline Widjaja<sup>1)</sup>, Rosalia Hardiona<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Airlangga

<sup>2)</sup>Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga  
<sup>2)</sup>shelinewidjaja@gmail.com

## Abstrak

Tanah merupakan hal yang bersifat sangat esensial bagi setiap manusia karena berkaitan dengan bagaimana seorang manusia hidup dan menjalankan kehidupannya. Namun dengan terus bertambahnya angka kelahiran dan meningkatnya perkembangan dinamika usaha, ketersediaan tanah tidak selalu memadai, sehingga ruko menjadi salah satu solusi yang diambil. Umumnya, ruko berdiri di atas sebidang tanah Hak Guna Bangunan dan banyak orang yang ingin mengajukan permohonan peningkatan hak menjadi Hak Milik. Permasalahannya, permohonan peningkatan hak tersebut sering ditolak oleh Pemerintah, khususnya Kantor Pertanahan setempat. Penelitian ini ditujukan untuk mengetahui apakah penolakan tersebut telah sah sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud dalam undang-undang. Metode penelitian yang dipakai adalah yuridis normatif, dengan bahan hukum undang-undang, jurnal ilmiah, dan literatur terkait. Dapat disimpulkan bahwa penolakan tersebut merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang sah, karena telah memenuhi tiga syarat sahnya Keputusan Tata Usaha Negara.

**Kata Kunci:** Hak Guna Bangunan, Hak Milik, Sertipikat, Keputusan Tata Usaha Negara.

## 1. PENDAHULUAN

Secara umum diketahui bahwa tanah merupakan salah satu aspek terpenting dalam kehidupan manusia. Hal itu disebabkan fungsi tanah sebagai tempat mendirikan berbagai jenis bangunan maupun dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia, antara lain melalui kegiatan pertanian, perkebunan, dan perikanan. Mengingat kedudukan tanah yang sentral dalam kehidupan masyarakat, maka Negara menentukan bahwa tanah harus dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi untuk mencapai kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945).

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) memberikan tiga wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Salah satunya adalah kewenangan untuk menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Kewenangan negara tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 4 UUPA, bahwa Negara dapat menentukan dan memberikan macam-macam hak atas tanah untuk dapat dipunyai dan/atau dikuasai oleh perorangan maupun badan hukum (Urip Santoso, 2017). Sehubungan dengan hal tersebut, Pemerintah mengatur syarat dan ketentuan serta peruntukan dari masing-masing jenis hak atas tanah. Masyarakat tidak diperbolehkan melanggar batas-batas yang ditentukan oleh UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain. Termasuk diantaranya adalah penggunaan hak atas tanah

tersebut wajib untuk disesuaikan dengan peruntukannya.

Persoalannya, ketersediaan tanah tidak dapat mengimbangi pertambahan jumlah penduduk, sehingga tanah tidak lagi memadai untuk digunakan sebagai wadah kegiatan manusia secara efektif. Hal ini dapat berdampak pada menurunnya kualitas hidup masyarakat Indonesia. Kurangnya ketersediaan tanah kemudian memunculkan berbagai inovasi dari masyarakat dalam menggunakan dan/atau memanfaatkan tanah. Banyak masyarakat mulai membangun rumah secara vertikal, seperti apartemen, atau menggabungkan fungsi hunian dengan fungsi perdagangan atau bisnis dalam sebuah bangunan yang dikenal dengan sebutan rumah toko atau ruko. (Stefanus Kurniawan, 2010).

Ruko dapat dibangun di atas tanah dengan status Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Milik. Masyarakat pada umumnya membeli ruko melalui *developer* dan hak atas tanah yang dapat dimiliki adalah Hak Guna Bangunan. Sedangkan masyarakat yang adalah pemilik ruko tersebut cenderung tidak puas dengan kewenangan yang dimilikinya sebagai pemegang Hak Guna Bangunan dan ingin menjadi pemegang Hak Milik, mengingat sifat dari Hak Milik sebagai hak yang terkuat, terpenuh, dan turun menurun sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA. Ketidakpuasan itu mengakibatkan munculnya upaya dari pemilik ruko tersebut untuk meningkatkan haknya menjadi Hak Milik.

Guna merealisasikan upaya tersebut, pemilik ruko mengajukan permohonan peningkatan hak atas tanah dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota

yang bersangkutan. Permohonan peningkatan hak atas tanah tersebut ternyata ditolak oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan menerbitkan Surat Keputusan yang berisi penolakan dengan memuat alasan dan dasar hukum dari penolakan itu.

Penolakan dalam Surat Keputusan tersebut telah menimbulkan suatu permasalahan. Masyarakat yang tinggal dan bekerja di ruko yang dibangun di atas tanah berstatus Hak Guna Bangunan tidak diizinkan oleh Negara untuk memperoleh Hak Milik, padahal realitanya pemilik ruko tersebut telah memenuhi kualifikasi sebagai subjek Hak Milik yang diatur di dalam Pasal 21 UUPA. Berangkat dari permasalahan yang telah dijabarkan di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah apakah Surat Keputusan berisi penolakan permohonan peningkatan Hak Guna Bangunan yang di atasnya didirikan ruko merupakan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut KTUN) yang sah?

## 2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini akan memakai metode yuridis normatif yang melakukan analisis atas bagaimana kerja hukum secara efektif dalam kehidupan masyarakat. Hukum dalam masyarakat pada dasarnya dapat dipelajari melalui implementasi prinsip-prinsip negara hukum itu sendiri. Penerapan negara hukum adalah penelitian dan kajian analisis tentang implementasi atau penerapan hukum di masyarakat (Salim dan Nurbaini, 2014).

Bahan hukum yang digunakan dalam studi ini adalah bahan hukum primer dan sekunder, yang berupa peraturan perundang-undangan dan literatur lainnya seperti buku dan jurnal ilmiah. Bahan-bahan hukum tersebut diharapkan dapat memberikan jawaban dalam hubungannya dengan persoalan penolakan permohonan peningkatan Hak Guna Bangunan atas Rumah Toko.

Dalam penelitian ini, digunakan pendekatan perundang-undangan atau *statute approach*, pendekatan konseptual atau *conceptual approach*, dan pendekatan kasus atau *case approach*. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mempelajari peraturan-peraturan tertentu yang ada hubungannya dengan masalah yang sedang dibahas atau objek penelitian. Pendekatan konseptual dilakukan dengan mempelajari konsep-konsep umum yang dikenal dalam ilmu hukum, beserta pendapat para sarjana. Sedangkan pendekatan kasus berupa digunakannya kasus tertentu sebagai pokok bahasan utama.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha

Negara (selanjutnya disebut UU Peratun), KTUN diartikan sebagai: "...suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata."

Definisi KTUN juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU Administrasi Pemerintahan), yaitu ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut Setiawan, Hadiatmodjo, dan Ropii (2017), unsur-unsur sebuah KTUN adalah:

1. Penetapan tertulis (diharuskan dalam bentuk tertulis untuk mempermudah dari segi pembuktian).
2. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara (baik badan/pejabat di pusat maupun di daerah yang melakukan kegiatan bersifat eksekutif).
3. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan (tindakan hukum tata usaha negara adalah perbuatan hukum Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban pada orang lain).
4. Bersifat konkret, individual, dan final. Konkret berarti memiliki objek yang tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Individual artinya tidak ditujukan untuk umum, tapi bersifat tertentu baik alamat ataupun hal yang ditujukan. Final artinya bersifat definitif sehingga dapat menimbulkan akibat hukum tanpa memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lainnya.
5. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, yang artinya perbuatan hukum dalam pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada seseorang atau badan hukum perdata.

Surat Keputusan yang berisi penolakan sebagaimana diuraikan sebelumnya, dapat dikatakan sebagai suatu KTUN karena telah memenuhi kelima unsur dari KTUN. Surat Keputusan tersebut merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara, yaitu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara, yaitu penolakan permohonan peningkatan Hak Guna Bangunan. Surat Keputusan tersebut memiliki sifat konkret, individual dan final. Bersifat konkret karena memiliki objek yang tertentu dan jelas, yaitu hak atas bidang tanah tertentu yang dimohonkan oleh pemohon. Bersifat individual karena penolakan tersebut ditujukan untuk

subjek atau individu tertentu, yaitu pemohon dari peningkatan Hak Guna Bangunan. Sifat terakhir yang melekat pada Surat Keputusan tersebut adalah final, karena dapat langsung menimbulkan akibat hukum bagi pemohon tanpa memerlukan persetujuan dari instansi lainnya. Akibat hukum yang dimaksud adalah pemohon kehilangan haknya untuk memperoleh Hak Milik.

Mengingat Surat Keputusan penolakan tersebut merupakan suatu KTUN, maka penerbitannya harus memperhatikan syarat-syarat sahnya suatu KTUN yang diatur dalam Pasal 52 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan, yang meliputi (Setiawan dkk, 2017):

a.) Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang

Kewenangan diartikan sebagai kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah hanya dapat melakukan tindakan atau mengeluarkan keputusan jika ada wewenang yang mendasarinya. Wewenang (*bevoegheid*) tidak sama dengan kekuasaan (*macht*) karena kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang mengandung hak dan kewajiban.

b.) Dibuat sesuai prosedur

Menurut Soehino (2000) syarat ini berhubungan dengan tata cara atau prosedur atau proses pembentukan ketetapan administrasi, dimulai dari persiapan sampai terbentuknya ketetapan administrasi harus sesuai dengan syarat-syarat yang ditentukan sebagaimana ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasar hukum dibentuknya ketetapan administrasi itu.

c.) Substansi yang sesuai dengan objek keputusan

Substansi itu berhubungan dengan isi dan tujuan sebagaimana isi dan tujuan peraturan dasar, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain atau peraturan yang lebih tinggi dalam penerbitan keputusan atau ketetapan tersebut.

Secara kewenangan, Surat Keputusan berisi penolakan diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional yang kewenangannya dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tempat tanah tersebut berada. Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut Perkaban 2/2013), kewenangan penerbitan Surat Keputusan yang dimaksud dapat dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional atau Badan Pertanahan Nasional, berdasarkan pada luas tanah yang dimohonkan dan diberikan.

Secara prosedur, berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian

Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal (selanjutnya disebut KMNA/KBPN 6/1998), setiap Warga Negara Indonesia yang memiliki Hak Guna Bangunan atas tanah yang digunakan sebagai rumah tinggal dengan luas kurang dari sama dengan 600 m<sup>2</sup> dapat meningkatkan hak atas tanahnya menjadi Hak Milik atas tanah. Untuk dapat meningkatkan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik atas tanah, pemohon harus mengajukan permohonan pendaftaran Hak Milik kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat sebagaimana yang telah diatur dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) KMNA/KBPN Nomor 6 Tahun 1998. Berdasarkan Surat Edaran Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 500-3460 Tahun 1998 tentang Petunjuk Lebih Lanjut Mengenai Pelaksanaan Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal (selanjutnya disebut SEMNA/KBPN Nomor 500-3460 Tahun 1998), permohonan pendaftaran Hak Milik yang diajukan oleh pemohon sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) KMNA/KBPN Nomor 6 Tahun 1998 dianggap sama dengan permohonan Hak Milik.

Menurut Pasal 79 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (selanjutnya ditulis Perkaban 9/1999), permohonan Hak Milik yang dimaksud harus memuat keterangan mengenai pemohon, keterangan mengenai tanahnya dan keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tambahan yang dimiliki termasuk bidang tanah yang dimohon. Keterangan mengenai pemohon harus memuat nama pemohon, tanggal lahir, pekerjaan, tempat tinggal dan keterangan mengenai bidang-bidang tanah yang telah dimiliki. Keterangan mengenai tanah yang dimaksud pada kalimat sebelumnya harus memuat data yuridis dan data fisik berupa sertipikat, letak, batas-batas dan luasnya dengan menyebutkan tanggal dan nomor surat ukurnya

Mengenai proses pengajuan permohonan Hak Milik, Pasal 80 Perkaban 9/1999 menentukan bahwa Pemohon juga harus menyertakan lampiran berupa:

1. Bukti identitas pemohon;
2. Sertipikat tanah yang bersangkutan;
3. Bukti penggunaan tanah untuk rumah tinggal berupa:
  - a. Fotokopi IMB yang mencantumkan bahwa bangunan tersebut digunakan untuk rumah tinggal; atau
  - b. Surat keterangan dari Kepala Desa/Kelurahan setempat yang menyatakan bahwa bangunan tersebut digunakan untuk rumah tinggal, jika IMB tersebut belum dikeluarkan oleh instansi yang berwenang
  - c. Fotocopy SPPT PBB berjalan atau terakhir (khusus untuk tanah yang luasnya 200 m<sup>2</sup> atau lebih);

d. Surat Pernyataan dari pemohon mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yang dimiliki termasuk bidang tanah yang dimohon.

Berdasarkan penjelasan dan petunjuk Nomor 2 huruf c SEMNA/KBPN Nomor 500-3460 Tahun 1998, identitas pemohon dibuktikan dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau paspor yang bersangkutan. Sertipikat tanah yang dimaksud pada persyaratan di atas adalah sertipikat Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah yang hendak ditingkatkan menjadi Hak Milik. Adanya persyaratan tentang bukti penggunaan tanah untuk rumah tinggal menunjukkan bahwa pemerintah memberikan suatu pembatasan terhadap hak atas tanah yang dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik. Menurut penjelasan dan petunjuk Nomor 2 huruf b SEMNA/KBPN Nomor 500-3460 Tahun 1998, hak atas tanah yang dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik hanyalah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang digunakan sebagai rumah tinggal. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Hak Guna Bangunan yang digunakan untuk ruko tidak dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik. Hal tersebut dipertegas kembali dalam Petunjuk SEMNA/KBPN No. 500-3460 Tahun 1999, pada angka 2 yang menentukan bahwa ruko tidak termasuk sebagai rumah tinggal yang dimaksud dalam KMNA/KBPN Nomor 6 Tahun 1998.

Menurut Pasal 81 Perkabang 9/1999, prosedur selanjutnya adalah Kepala Kantor Pertanahan memeriksa dan meneliti kelengkapan permohonan, mencatat pada formulir isian dan memberikan tanda terima berkas permohonan sesuai formulir isian. Setelah itu, berdasarkan Pasal 82 Perkabang 9/1999, Kepala Kantor Pertanahan diwajibkan untuk meneliti kelengkapan dan kebenaran berkas permohonan untuk menentukan apakah permohonan tersebut dikabulkan atau ditolak.

Mengingat bahwa permohonan peningkatan Hak Guna Bangunan yang digunakan untuk ruko tidak mungkin dapat menunjukkan bukti penggunaan tanah untuk rumah tinggal sebagaimana diwajibkan dalam Pasal 80 huruf c Perkabang 9/1999, maka berdasarkan Pasal 82 Perkabang 9/1999, Kepala Kantor Pertanahan akan menolak permohonan tersebut dengan cara menerbitkan Surat Keputusan berisi penolakan permohonan peningkatan Hak Guna Bangunan atas ruko.

Secara substansi, Surat Keputusan berisi penolakan permohonan peningkatan Hak Guna Bangunan yang di atasnya didirikan ruko telah sesuai dengan isi dan tujuan dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Petunjuk angka 2 SEMNA/KBPN Nomor 500-3460 Tahun 1999 telah secara tegas menentukan bahwa ruko tidak termasuk sebagai rumah tinggal yang dimaksud dalam KMNA/KBPN Nomor 6 Tahun 1998. Jadi, apabila Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dari bangunan yang berdiri di atas tanah Hak Guna Bangunan tersebut adalah ruko, maka sudah barang tentu tidak dapat diajukan peningkatan menjadi Hak Milik,

meskipun pemiliknya adalah Warga Negara Indonesia (WNI). Keistimewaan peningkatan menjadi Hak Milik hanya diberikan bagi rumah tinggal, dengan filosofi bahwa rumah tinggal memang diperuntukkan bagi yang bersangkutan untuk dimiliki selamanya (Puspitoningrum, 2018).

Konsideran KMNA/KBPN Nomor 6 Tahun 1998 menguraikan bahwa hak atas tanah untuk rumah tinggal perlu memperoleh suatu perlindungan khusus karena pada dasarnya merupakan suatu kebutuhan primer manusia yang harus dijamin oleh Negara. Rumah tinggal dapat dikatakan sebagai kebutuhan primer manusia karena merupakan bangunan yang berfungsi sebagai tempat hunian bagi manusia agar dapat mengembangkan kehidupannya serta melindungi diri dari bahaya (Kondo, 2013). Tujuan dari terbitnya KMNA/KBPN Nomor 6 Tahun 1998 adalah bahwa Pemerintah hendak memberikan suatu perlindungan khusus bagi hak atas tanah yang digunakan untuk mendirikan bangunan yang difungsikan sebagai tempat hunian oleh masyarakat. Ketentuan Pasal 7 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Izin Mendirikan Bangunan (selanjutnya disebut Permendagri 32/2010) mengatur bahwa satu-satunya bangunan yang memiliki fungsi hunian adalah rumah tinggal, baik rumah tinggal sederhana ataupun rumah tinggal tidak sederhana. Pasal 7 ayat (4) Permendagri 32/2010 mengatur bahwa ruko merupakan bangunan yang hanya memiliki fungsi usaha. Semangat yang terkandung dalam ketentuan Pasal 7 ayat (4) Permendagri 32/2010 ini yang menyebabkan permohonan pendaftaran Hak Milik yang diajukan oleh pemilik ruko ditolak oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, Surat Keputusan berisi penolakan permohonan peningkatan Hak Guna Bangunan yang di atasnya didirikan Ruko merupakan KTUN yang telah memenuhi syarat substansi.

Seiring dengan perkembangan hukum dan masyarakat, pemerintah menerbitkan peraturan-peraturan perundang-undangan baru yang mengubah ketentuan-ketentuan sebelumnya. Pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada 2 November 2020 (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja). Ketentuan dalam UU Cipta Kerja secara umum mengubah atau menghapus berbagai ketentuan dalam beberapa undang-undang yang telah ada sebelumnya, termasuk diantaranya terkait pengaturan hak-hak atas tanah. Pasal 142 UU Cipta Kerja menentukan bahwa hak pengelolaan akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Pasal 185 huruf b UU Cipta Kerja mengatur bahwa semua peraturan pelaksanaan dari UU Cipta Kerja yang diubah dalam UU Cipta Kerja wajib disesuaikan selambat-lambatnya dalam waktu tiga bulan.

Atas dasar dua ketentuan pasal *a quo*, dibentuk Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah,

Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP 18/2021) yang diundangkan pada 2 Februari 2021. Pasal 94 PP 18/2021 memuat ketentuan baru yang normanya berbeda dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan sebelumnya. Pasal 94 PP 18/2021 memberikan kesempatan dan hak seluas-luasnya bagi Warga Negara Indonesia pemegang hak guna bangunan dan hak pakai atas rumah toko dan rumah kantor dapat memohonkan peningkatan atas haknya menjadi hak milik. Asas umum yang dikenal dalam ilmu hukum *lex posteriori derogate legi priori*, artinya peraturan yang baru mengalahkan peraturan yang telah ada sebelumnya. Artinya sejak 2 Februari 2021, hak guna bangunan dan hak pakai atas rumah toko maupun rumah kantor dapat dimohonkan peningkatan menjadi hak milik oleh pemegang hak yang bersangkutan.

Namun demikian, terhadap persoalan *a quo* yang secara khusus dibahas dalam penelitian ini tetap pada kesimpulan yang disampaikan sebelumnya. KTUN tersebut adalah sah dan memenuhi syarat substansi karena telah diterbitkan sebelum berlakunya UU Cipta Kerja *juncto* PP 18/2021. Terhadap permohonan peningkatan hak guna bangunan dan hak pakai atas rumah toko dan rumah kantor yang diajukan setelah berlakunya UU Cipta Kerja *juncto* PP 18/2021, seharusnya secara prinsip tidak mungkin ditolak karena merupakan hak dari pemohon yang diakomodir secara eksplisit dalam PP 18/2021.

#### 4. KESIMPULAN

Berdasarkan paparan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa Surat Keputusan berisi penolakan yang dimaksud pada kasus ini merupakan suatu KTUN karena memenuhi lima unsur dari suatu KTUN. Syarat sah suatu KTUN dapat menjadi tolak ukur sahnya Surat Keputusan tersebut, dilihat dari syarat kewenangan, syarat prosedur dan syarat substansi. Syarat kewenangan terpenuhi karena penerbitan Surat Keputusan berisi penolakan dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional yang kewenangannya dapat dilimpahkan kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Perkaban 2/2013.

Secara prosedur, pemohon peningkatan Hak Guna Bangunan atas ruko tidak dapat melampirkan fotokopi IMB atau Surat Keterangan Kepala Kelurahan/Desa yang menunjukkan bahwa tanah tersebut digunakan untuk rumah tinggal, sehingga berdasarkan Pasal 82 Perkaban 9/1999, Kepala Kantor Pertanahan wajib menolak permohonan tersebut dengan cara mengeluarkan Surat Keputusan berisi penolakan peningkatan Hak Guna Bangunan.

Secara substansi, Surat Keputusan dimaksud telah memenuhi isi dan tujuan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Petunjuk angka 2 SEMNA/KBPN Nomor 500-3460

Tahun 1999 secara tegas menentukan bahwa ruko tidak termasuk sebagai rumah tinggal yang dimaksud dalam KMNA/KBPN Nomor 6 Tahun 1998. Konsekuensi logisnya, Hak Guna Bangunan yang di atasnya didirikan ruko tidak mungkin ditingkatkan menjadi Hak Milik, meskipun pemilikinya adalah Warga Negara Indonesia (WNI).

Jadi, dapat disimpulkan bahwa Surat Keputusan berisi penolakan yang dimaksud pada kasus ini merupakan KTUN yang sah karena telah memenuhi syarat kewenangan, prosedur dan substansi yang ditentukan dalam Pasal 52 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan.

#### 5. DAFTAR PUSTAKA

- Hajati, Sekarmadji A, dan Moechtar, O. 2017. *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*. Surabaya: Airlangga University Press.
- H.S., Salim, E.S., Nurbani, (2014). *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Kondo, C. 2013. *Tanggung Jawab Hukum Dalam Perjanjian Sewa Menyewa Rumah Toko (Ruko)*. *Lex Privatum*, 1(3), 145-154.
- Kurniawan, Stefanus. 2010. *Pemaknaan Ruko Sebagai Hunian Oleh Masyarakat Tionghoa*. Skripsi. Fakultas Teknik Universitas Indonesia: Depok.
- Puspitoningrum, W. H. 2018. *Peningkatan Hak Guna Bangunan yang Habis Masa Berlakunya Menjadi Hak Milik Atas Tanah*. *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*. Vol. 2 No. 2.
- Santoso, U. 2015. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Setiawan, Hadiatmodjo, dan Ropii. 2017. *Hukum Administrasi Pemerintahan Teori dan Praktek (Dilengkapi dengan beberapa kasus pertanahan)*. Depok: Rajagrafindo Persada.
- Soehino. 2000. *Asas-Asas Hukum Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pemberian Izin Mendirikan Bangunan.

- Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan  
Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998  
Tentang Tata Cara Pemberian dan  
Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan  
Hak Pengelolaan.
- Keputusan Menteri Agraria / Kepala Badan  
Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998  
Tentang Pemberian Hak Milik Untuk  
Rumah Tinggal.
- Surat Edaran Menteri Negara Agraria / Kepala Badan  
Pertanahan Nasional Nomor 500-3460  
Tahun 1998 Tentang Petunjuk Lebih Lanjut  
Mengenai Pelaksanaan Pemberian Hak  
Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.
- Surat Edaran Menteri Agraria / Kepala Badan  
Pertanahan Nasional Nomor 500-3460  
Tahun 1999 Tentang Petunjuk Lebih Lanjut  
Mengenai Pelaksanaan Pemberian Hak  
Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor  
2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan  
Kewenangan Pemberian Hak atas Tanah dan  
Kegiatan Pendaftaran Tanah.