

Ratio Legis Pemberian Hak Milik untuk Rumah Toko: Sebuah Evolusi Hukum

Sumardji, Izzah Khalif Raihan Abidin, Dinda Ajeng Puspanita dan Xavier Nugraha
sumardjiii01@gmail.com
Universitas Airlangga

Abstract

Initially, the basis of ownership of shophouses was not possible as property rights because ownership rights were considered only for residential areas, while shophouses were for business activities. However, in its development shop is also possible as a residence. This is considered contrary to the philosophical basis of property rights, which are only for occupancy. Based on this background, the formulation of the problem in this article is, firstly, the characteristics of property rights in Indonesia and, secondly, the characteristics of property rights to shop houses. The research method in this article is legal research with statutory, conceptual, and case approaches. The results of this article are first. The characteristics of property rights in Indonesia are hereditary, strongest, and most fulfilled. Second, in line with the legal evolution theory about the concept of property rights to land and shop buildings in Indonesia, ownership of shophouses can be in the form of property rights provided that: (1) the land and buildings have a permit to establish as a residence as well as for commercial purposes in the form of shops ; (2) Building use rights or usage rights are still valid or have expired; (3) and/or on behalf of the rights holder who is still alive or has passed away.
Keywords: Shophouse; Enhancement of Property Rights; Legal Evolution.

Abstrak

Pada awalnya dasar kepemilikan atas ruko tidak dimungkinkan sebagai hak milik, karena dianggap hak milik hanya untuk tempat hunian, sedangkan ruko untuk kegiatan usaha. Namun, dalam perkembangannya ruko juga dimungkinkan sebagai hunian. Hal ini dianggap bertentangan dengan landasan filosofis adanya hak milik yang notabene hanya untuk hunian. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah di dalam artikel ini adalah pertama karakteristik hak milik di Indonesia dan kedua karakteristik hak milik terhadap rumah toko. Metode penelitian di dalam artikel ini adalah penelitian hukum dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Adapun hasil dari artikel ini adalah pertama Adapun karakteristik hak milik di Indonesia adalah turun temurun, terkuat, dan terpenuh. Kedua, selaras dengan teori legal evolution dalam konsep hak milik atas tanah dan bangunan ruko di Indonesia, maka kepemilikan atas ruko dapat berupa hak milik dengan syarat: (1) tanah dan bangunan tersebut memiliki izin pendirian sebagai rumah tinggal sekaligus untuk tujuan komersial yang berupa pertokoan; (2) Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai masih berlaku atau telah berakhir; dan/atau (3) atas nama pemegang hak yang masih hidup atau meninggal dunia.

Kata Kunci: Rumah Toko; Peningkatan Hak Milik; Evolusi Hukum.

Pendahuluan

Indonesia memberikan kepastian hukum atas hak kepemilikan seseorang sebagaimana Pasal 28H UUD NRI 1945 ayat (4) mengatur: "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun." Dari ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa salah satu hak konstitusional dari seseorang adalah hak untuk hak untuk menikmati suatu barang secara leluasa dan hak berbuat secara bebas sepenuhnya terhadap suatu barang.¹ Begitu pentingnya hak milik ini, bahkan terdapat adagium hukum yang menyebutkan "*plus cautionis in re est, quam in persona.*" (terjemahan bebas: "ada lebih banyak keamanan dalam harta benda, daripada dalam diri seseorang").²

Salah satu hak milik yang begitu banyak orang untuk kuasai adalah hak milik terhadap tanah.³ Hal ini, karena: 1) tanah merupakan salah satu hal yang tergolong sebagai komoditas untuk memenuhi kebutuhan primer seseorang, yaitu tempat tinggal; 2) tanah merupakan salah satu investasi terbaik, karena merupakan salah satu komoditas yang harganya naik setiap tahunnya. Misal, berdasarkan harga tanah mengalami peningkatan; 3) tanah adalah komoditas yang mudah untuk dialihkan. Begitu banyaknya yang menginginkan hak milik terhadap tanah ini, bahkan membuat Mahkamah Konstitusi di dalam Putusan Nomor 78/PUU-XVI/2018 tertanggal 26 November 2018 di dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Paragraf [3.10] menegaskan, bahwa hak milik atas tanah adalah hak konstitusional yang penting untuk dilindungi.⁴

Ternyata, di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU 5/1960) terdapat limitasi terhadap hak milik

¹ Gatot Gunarso and Wiwik Afifah, 'Konsep Layanan Pendidikan Anak Terlantar Sebagai Hak Konstitusional Warga Negara' (2016) 12 DiH: Jurnal Ilmu Hukum.[28].

² Enrico Gabrielli and Carlos de Cores, 'El Nuevo Derecho de Las Garantías Reales: Estudio Comparado de Las Recientes Tendencias En Materia de Garantías Reales Mobiliarias' [2008] El nuevo derecho de las garantías reales.[1].

³ Hadi Arnowo Waskito, *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang* (2017).[270].

⁴ "Oleh karenanya jika dihilangkan justru akan muncul permasalahan mendasar terkait dengan legalitas dari peralihan hak, penghapusan hak, dan pembebanan hak atas tanah, yang pengaturan demikian menjadi sangat penting sebagai bagian dari jaminan kepastian dan perlindungan hukum atas hak milik pribadi sebagaimana diamanatkan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945, Selebihnya lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 78/PUU-XVI/2018 bertanggal 26 November 2018.

atas tanah tersebut. Adapun limitasi tersebut terqualifikasi menjadi 2 (dua), yaitu dari perspektif subjek dan objeknya. Dari perspektif subjek, ada limitasi terhadap subjek hukum yang dapat memiliki tanah tersebut seperti yang ditetapkan dalam Pasal 21 UU 5/1960 yaitu:

- (1) Hanya Warga Negara Indonesia.
- (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.
- (3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga-negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.
- (4) Selama seseorang disamping kewarga-negaraan Indonesianya mempunyai kewarga-negaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

Misal 'Warga Negara Indonesia' yang dimaksud adalah murni mereka yang memiliki kewarganegaraan negara Indonesia secara tunggal,⁵ adapun kedudukannya apabila berbicara dalam perspektif subyek hukum maka orang tersebut (secara perorangan) mempunyai hak milik atas tanah di Indonesia; bagi warga negara asing tidaklah diberikan hak milik tersebut begitupun dengan warga indonesia yang berkewarganegaraan ganda dan/atau kehilangan warga negaranya. Limitasi lain terhadap kepemilikan terhadap hak milik tersebut juga ada pada objeknya, yaitu jenis-jenis objek yang dapat diperoleh hak miliknya terbatas. Misal, berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 dan Pelaksanaan operasionalnya diatur dalam Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 500-3460 tertanggal 18 September 1998 tentang Petunjuk Lebih Lanjut Mengenai Pelaksanaan Pemberian hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah

⁵ Jum Anggriani, 'Penerapan Asas Nasionalitas Dalam Perundang-Undangan Agraria Indonesia (Studi Kasus Pp No. 40 Tahun 1996)' (2012) 12 *Jurnal Dinamika Hukum* [173].

Tinggal, diuraikan secara *expressis verbis*, bahwa yang dapat diperoleh hak milik adalah rumah tinggal, sehingga untuk keperluan toko, kantor, gudang, rumah toko (ruko), rumah kantor (rukan), atau bengkel tidak dapat diubah menjadi Hak Milik. Hal ini juga paralel dengan pendapat Urip Santoso⁶ yang menyatakan bahwa permohonan pemberian hak atas tanah negara kepada Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia seyogyanya dapat diajukan oleh siapa saja untuk perolehan hak atas tanah yang baru sehingga kebijakan tersebut menyimpang dari kaidah-kaidah hukum tanah nasional, yaitu suatu hak atas tanah berasal dari tanah negara yang dibatasi oleh jangka waktu tertentu telah berakhir jangka waktunya dan pemegang haknya tidak mengajukan perpanjangan jangka waktu atau pembaharuan hak sehingga secara yuridis hak atas tanah tersebut menjadi hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara.

Seiring berjalannya waktu, karena perkembangan zaman, ketentuan limitasi tersebut mulai dirasa tidak relevan dimana persediaan tanah di Indonesia mulai terbatas dengan meningkatnya jumlah penduduk yang mempengaruhi perubahan penggunaan lahan untuk pemenuhan kebutuhan hidup, karena sebagaimana fenomena hukum yang hadir di tengah masyarakat dapat memunculkan perubahan dalam hukum dengan berbagai unsur-unsur tertentu salah satunya tatanan sosial dalam menentukan *legal decision* (keputusan hukum) yang mengarah pada undang-undang dan/atau putusan peradilan, kebijakan hukum, hingga konsep hukum.⁷ Serangkaian proses perubahan di dalam hukum, ini berkaitan erat dengan teori *legal evolution* sebagaimana W. Jethro Brown berpendapat bahwa "*legal evolution a useful and suggestive way of expressing some of the most fundamental characteristics of the long process involved in the history of law*"⁸ (terjemahan bebas oleh penulis yaitu teori *legal evolution* merupakan cara yang berguna dan sugestif dalam mengungkapkan beberapa karakteristik dasar dari suatu proses panjang yang terlibat dalam sejarah hukum).

⁶ Urip Santoso, *Hukum Perumahan* (Prenada Media 2017) [393].

⁷ Mauro Zamboni, 'From "Evolutionary Theory and Law" to a "Legal Evolutionary Theory"' (2008) 9 *German Law Journal* [515].

⁸ W Jethro Brown, 'Law and Evolution' (1919) 29 *Yale LJ*. [394].

Adapun salah satu limitasi yang dianggap tidak relevan, sehingga dilakukan perubahan adalah terkait limitasi pengajuan hak milik terhadap rumah toko. Limitasi tersebut dicabut berdasarkan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pencabutan Produk Hukum di Lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (PP 9/2020) dan di dalam Pasal 94 PP 18/2021 dibolehkan, sebagaimana dinyatakan: “hak guna bangunan dan hak pakai yang dimiliki Warga Negara Indonesia, yang digunakan dan dimanfaatkan untuk rumah tinggal termasuk rumah toko dan rumah kantor, dapat diberikan hak milik atas permohonan pemegang hak” sehingga memberikan konsepsi bahwa pasal tersebut telah memberikan kesempatan seluas-luasnya memohonkan peningkatan atas hak guna bangunan dan hak pakai atas rumah toko dan rumah hunian menjadi hak milik.⁹ Hal ini juga diuraikan lebih lanjut di dalam Keputusan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1339/SK-HK.02/X/2022 Tentang Pemberian Hak Atas Tanah Secara Umum (selanjutnya disebut Keputusan BPN 1339/2022).

Adanya perubahan pengaturan tersebut menimbulkan pertentangan, karena dianggap bertentangan dengan filosofi hak milik atas tanah yang pada pokoknya adalah untuk orang tersebut tinggal¹⁰ yang notabene merupakan kebutuhan primer manusia sesudah pangan dan sandang, sehingga kalau diserahkan untuk rumah toko yang notabene untuk berbisnis, maka ini tidak tepat. Selain itu, selain rumah tinggal tidak boleh diberikan Hak Milik menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentu keputusan tersebut mengingkari prinsip keadilan dimana permohonan peningkatan hak atas tanah dapat dilakukan oleh siapa saja yang menyetujui untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut.

⁹ Susan Elseline Widjaja and Rosalia Hardiona, ‘Keabsahan Penolakan Permohonan Peningkatan Hak Guna Bangunan Atas Rumah Toko’ (2021) 9 *Jurnal Education And Development*. [1].

¹⁰ Nanang Rofii, ‘Tinjauan Hukum Terhadap Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal’ (2019) 25 *Dinamika*. [1].

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah di dalam artikel ini yaitu: *pertama*, karakteristik hak milik di Indonesia; dan *kedua* karakteristik hak milik terhadap rumah toko. Adapun tujuan penelitian di dalam artikel ini adalah pertama menganalisis karakteristik hak milik di Indonesia dan kedua menganalisis karakteristik hak milik terhadap rumah toko.

Untuk memastikan adanya kebaruan (*novelty*) dari artikel ini, maka akan diuraikan beberapa artikel yang serupa dengan artikel ini dan diuraikan perbedaannya:

- “Keabsahan Penolakan Permohonan Peningkatan Hak Guna Bangunan Atas Rumah Toko”, Jurnal Education and Development Vol. 9 No. 2 Edisi Mei 2021 oleh Susan Elseline Widjaja dan Rosalia Hardiona. Dalam artikel ini penulis menganalisis bahwa penerbitan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 yang berisi penolakan peningkatan Sertipikat Hak Guna Bangunan atas ruko ke Hak Milik oleh Badan Pertanahan Nasional merupakan suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang sah karena memenuhi syarat kewenangan, prosedur, dan substansi serta secara deskriptif menjelaskan prosedur permohonan peningkatan menjadi Hak Milik tersebut sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Namun pada artikel ini akan menganalisis bahwa ruko berhak mendapatkan Hak Milik berangkat pada pergeseran fungsi rumah tinggal dengan dikaji menurut *legal evolution* dan teori keadilan.
- “Dualisme Penerapan Kepemilikan Hak Atas Tanah Terhadap Rumah Toko”, Jurnal Kertha Semaya Vol. 10 No. 9 Tahun 2022 oleh Bodhi Alivian dkk. Dalam artikel ini penulis menguraikan secara deskriptif analitis atas dualisme penerapan mengenai peraturan dan kenyataan hak atas tanah bagi bangunan yang berada di atasnya sebagai ruko ataupun rukan, sehingga bagi pemegang Hak Guna Bangunan dapat mengajukan permohonan peningkatan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 94 PP 18/2021 dengan persyaratan-

persyaratan yang harus dipenuhi. Namun pada artikel ini akan menguraikan bahwasanya aturan agraria mengenai makna 'tinggal' perlu dilakukan penyempurnaan untuk mengetahui peruntukan dan pemanfaatannya sebelum memberikan peningkatan hak atas tanah.

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum (*doctrinal research*) dengan berlandaskan argumentasi hukum. Penelitian dengan menggunakan argumentasi hukum adalah penelitian dengan memfokuskan ciri utama mengkaji pemberlakuan suatu aturan hukum dengan disertai argumentasi/pertimbangan hukum yang dibuat penegak hukum, serta interpretasi dibalik pemberlakuan tersebut¹¹ dalam hal ini pencabutan limitasi permohonan peningkatan hak atas tanah sebagaimana Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pencabutan Produk Hukum Di Lingkungan Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional dan peraturan perundang-undangan berkaitan lainnya.

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang dibahas dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) dengan dengan cara mempelajari doktrin-doktrin dan pandangan-pandangan dalam ilmu hukum yang dapat melahirkan konsep, pengertian, dan asas-asas hukum.¹² Penulisan ini melalui analisis deskriptif kualitatif dengan sajian teks bersifat naratif yang diperoleh dari sumber data baik bahan hukum primer yakni peraturan perundang undangan, putusan pengadilan, maupun bahan hukum sekunder yakni sumber lain yang dapat

¹¹ Xavier Nugraha, Risdiana Izzaty and Annida Aqiila Putri, 'Rekonstruksi Batas Usia Minimal Perkawinan Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan (Analisa Putusan MK No. 22/Puu-Xv/2017)' (2019) 3 *Lex Scientia Law Review* [40].

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi* (Prenadamedia Group 2016).[106-107].

membantu menjelaskan tema terkait penulisan, seperti buku-buku, jurnal/artikel dengan metode studi kepustakaan (*library research*).¹³ Setelah dilakukan analisis dapat menjawab dan menyelesaikan permasalahan hukum yang ada dalam penelitian ini.

Karakteristik Hak Milik di Indonesia

Hak milik adalah hak yang memberikan wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dimilikinya/dihakinya¹⁴ Kata “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak milik atas tanah digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan misalnya rumah, toko, hotel, kantor, pabrik. Kata “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak milik atas tanah digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.¹⁵ Hak milik menurut UU 5/1960 adalah hak milik yang mempunyai fungsi sosial seperti juga semua hak atas tanah lainnya (*vide*: Pasal 6 UU 5/1960), sehingga hal ini mengandung arti bahwa hak milik atas tanah tersebut di samping hanya memberikan manfaat bagi pemiliknya, harus diusahakan pula agar sedapat mungkin bermanfaat bagi orang lain atau kepentingan umum bila keadaan memang diperlukan. Penggunaan hak milik tersebut tidak boleh mengganggu ketertiban dan kepentingan umum.¹⁶

Di dalam Putusan MK Nomor 12/PUU-XIX/2021, dijelaskan lebih lanjut mengenai filosofi yang mendasari esensi hak milik atas tanah dan peralihannya. Secara doktriner diakui bahwa hak milik atas tanah memiliki sifat turun temurun, terkuat dan terpenuh tanpa mengabaikan fungsi sosial yang melekat pada tanah

¹³ Peter Jeremiah Setiawan, Xavier Nugraha and Michael Enrick, ‘Analisis Kedudukan Keterangan Korban Terkait Kejahatan Terhadap Harta Kekayaan Dalam Lingkungan Keluarga: Sebuah Antinomi Antara Hukum Materil Dengan Formil’ (2020) 9 Al-Daulah: Jurnal Hukum Pidana Dan Ketatanegaraan.[99].

¹⁴ Urip Santoso, *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, Dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun* (Kencana 2017).[7].

¹⁵ Wibawanti Erna Sri and R Murjiyanto, ‘Hak-Hak Atas Tanah Dan Peralihannya’ (Liberty 2013).[99].

¹⁶ Purnadi Purbacaraka and A Ridwan Halim, *Sendi-Sendi Hukum Agraria* (Ghalia Indonesia 1984) [28].

itu sendiri.¹⁷ Dikatakan sebagai hak terkuat karena hak milik tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan dari pihak lain.¹⁸ Sementara, esensi terpenuhi dimaksud karena hak milik dapat memberikan wewenang yang lebih luas dibandingkan dengan hak-hak lainnya.¹⁹ Adapun pengertian lainnya bahwa kata terkuat dan terpenuhi bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, hak milik lah yang paling kuat dan terpenuhi.²⁰ Artinya, hak milik dapat menjadi induk dari hak-hak lainnya karena memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk memberikan kembali suatu hak lain di atas bidang tanah hak miliknya tersebut (dapat berupa hak guna bangunan, hak pakai).

Kewenangan di dalam hak milik ini seolah-olah hampir sama dengan kewenangan negara (sebagai penguasa) untuk memberikan hak atas tanah kepada warganya karena pemegang hak milik juga dapat (misalnya) menyewakan hak atas tanahnya kepada pihak lain. Selain sifat terkuat dan terpenuhi, hak milik atas tanah juga merupakan hak turun temurun karena dapat diwariskan oleh pemegang hak kepada ahli warisnya. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat. Sebagaimana hak *eigendom* menurut pengertiannya yang asli dulu. Sebagai hak milik yang bersifat turun temurun, terkuat dan terpenuhi maka untuk pengalihan hak atas tanah dapat dilakukan dengan jual beli, tukar menukar, perjanjian pemindahan hak, pelepasan hak, penyerahan hak, lelang, hibah atau cara lain yang disepakati dengan pihak lain yang nantinya akan ditentukan dengan mekanisme yang senantiasa menjamin kepastian hak atas tanah tersebut.

¹⁷ Dessy Normawati and Irma Maulida, 'Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Tanah Yang Tertutup Dalam Memperoleh Akses Jalan Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria' (2019) 10 Hukum Responsif.[68].

¹⁸ Iwan Permadi and SH MHum, *Unifikasi Dan Pluralisme Hukum Agraria* (Penerbit Gunung Samudera (Grup Penerbit Pt Book Mart Indonesia) 2017).[10].

¹⁹ Irfan Ardiansyah and Cucu Solihah, *NOMINEE ARRANGEMENT: Dalam Perspektif Kriminalisasi Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Islam, Notaris Dan Asas Nasionalitas* (Zahir Publishing 2020).[35].

²⁰ Budi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria: Sedjarah Penjusunan, Isi Dan Pelaksanaannya*, vol 1 (Djambatan 1968).[12].

Dalam rangka menjamin kepastian tersebut maka setiap pengalihan hak milik atas tanah yang dilakukan dalam bentuk jual beli, tukar menukar atau hibah harus dibuat di hadapan pejabat yang berwenang yang disaksikan pelaksanaannya atau dibuatnya perbuatan hukum tersebut secara terang dan tunai, *in casu* harus ada pembayaran sejumlah uang dan dilakukan dihadapan pejabat yang berwenang, khususnya Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).²¹ Terhadap perbuatan hukum yang telah dilakukan tersebut tidak dapat dibatalkan kembali kecuali secara substantif terdapat cacat hukum mengenai hak milik atas tanah yang dialihkan tersebut atau terdapat ketidakcakapan dan/ atau ketidakwenangan bertindak atau tindakan melawan hukum lainnya dari pihak-pihak terhadap hak atas tanah tersebut.

Dengan terjadinya hak milik itu, timbul suatu hubungan hukum antara subjek dengan bidang tanah tertentu, maka hanya warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik, seperti yang secara tegas tegas dirumuskan dalam Pasal 21 UU 5/1960.²² Meskipun tanah itu berstatus Hak Milik, pemegang Hak Milik dibatasi dalam suatu koridor aturan yang berlaku dimana pemegang hak wajib memperhatikan fungsi sosial atas tanah sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 6 UU 5/1960 yang artinya dalam aktivitas penggunaan atau pemanfaatan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian kepada orang lain. Penggunaan tanah wajib disesuaikan dengan peruntukan yang telah ditetapkan sesuai dengan rencana tata ruang. Penggunaan atau pemanfaatan tanah wajib memperhatikan kepentingan umum selain kepentingan pribadi. Tanah yang digunakan atau dimanfaatkan harus dipelihara dengan baik dan mencegah terjadinya kerusakan tanah. Tanah yang digunakan tidak boleh ditelantarkan sehingga menimbulkan kerugian atas tanah tersebut, baik dari sisi kesuburan, penggunaan dan kemanfaatan atas tanah tersebut.²³

²¹ Christiana Sri Murni, 'Peralihan Hak Atas Tanah Tanpa Sertifikat' (2018) 4 Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum.

²² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 104).

²³ Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL): Eksistensi, Pengaturan, Dan Praktik* (Laksbang Mediatama 2014).[61].

Hak Milik berdasarkan ketentuan Pasal 570 KUHPerdara adalah hak untuk menikmati kegunaan suatu kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan UU, ketertiban umum dan tidak mengganggu hak orang lain. Pengertian Hak Milik dalam Pasal 570 KUHPerdara dalam arti luas, karena benda yang dapat menjadi objek Hak Milik, tidak hanya benda tidak bergerak, tetapi juga benda yang bergerak. Lain halnya apa yang dirumuskan dalam Pasal 20 UU 5/1960 dimana dalam rumusan itu hanya mengatur benda yang tidak bergerak khususnya atas tanah, sebagaimana yang telah disebutkan diatas bahwa Pasal 20 UU 5/1960. Tanah sebagai objek utama yang harus dimiliki dalam penyelenggaraan kehidupan agraria yang tidak bisa lepas dari kehidupan manusia karena dari semua kebutuhan manusia, tanah menjadi kebutuhan pokok yang mendasar dan menjadi tempat bagi manusia menjalani kehidupannya serta memperoleh sumber untuk melanjutkan hidupnya.²⁴ Tanah dalam arti hukum memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia karena dapat menentukan keberadaan dan kelangsungan hubungan dan perbuatan hukum, baik dari segi individu maupun dampak bagi orang lain.²⁵

Terjadinya hak milik atas tanah merupakan rangkaian pemberian hak atas tanah yang diatur dalam UU 5/1960, dengan melalui 3 (tiga) cara yang di dalam Pasal 22 UU 5/1960 disebutkan: a. Hak milik atas tanah yang terjadi menurut hukum adat, hak milik atas tanah terjadi dengan jalan pembukaan tanah (pembukaan hutan) atau terjadi karena timbulnya lidah tanah (*Aanslibbing*). Hak milik atas tanah yang terjadi menurut Hukum Adat akan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang diperintahkan disini sampai sekarang belum terbentuk. b. Hak milik atas tanah yang terjadi karena penetapan pemerintah, hak milik atas tanah yang terjadi disini semula berasal dari tanah negara. Hak milik atas tanah ini terjadi karena permohonan pemberian Hak Milik atas tanah oleh pemohon dengan memenuhi prosedur dan persyaratan yang telah

²⁴ Marihot Pahala Siahaan, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan: Teori & Praktek* (Divisi Buku Perguruan Tinggi, RajaGrafindo Persada 2003).[1].

²⁵ K Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah* (Ghalia Indonesia1979).[7].

ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Apabila semua persyaratan yang telah ditentukan dipenuhi oleh pemohon, maka BPN menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). Pendaftaran SKPH menandai telah lahirnya hak milik atas tanah. c. Hak milik atas tanah terjadi karena undang-undang, hak milik atas tanah ini terjadi karena undang-undang yang menciptakannya, sebagaimana yang diatur dalam Pasal I, Pasal II, Pasal VII ayat (1) Ketentuan Konversi UU 5/1960. Terjadinya hak milik atas tanah ini atas dasar ketentuan konversi (perubahan) menurut UU 5/1960 pada tanggal 24 September 1960, semua hak atas tanah yang ada harus diubah menjadi salah satu hak atas tanah yang diatur dalam UU 5/1960. Yang dimaksud dengan konversi adalah penyesuaian hak tanah sehubungan dengan berlakunya UU 5/1960. Hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UU 5/1960 diubah menjadi hak-hak atas tanah yang ditetapkan dalam Pasal 16 UU 5/1960.²⁶

Peralihan hak atas tanah adalah berpindahnya hak atas tanah dari pemegang hak yang lama kepada pemegang hak yang baru menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terdapat 2 (dua) cara peralihan hak atas tanah, yaitu beralih dan dialihkan.²⁷ Di Indonesia, peralihan hak atas tanah didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 10 Tahun 1961) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24 Tahun 1997). Dalam Pasal 37 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa, "Pemindahan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang - undangan yang berlaku". Adapun pengertian dari beralih menunjukkan berpindahnya hak atas tanah tanpa ada perbuatan

²⁶ Santoso (n 14).[97].

²⁷ I Made Krishna Dharma Kusuma, Putu Gede Seputra and Luh Putu Suryani, 'Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli Berdasarkan Hukum Adat' (2020) 1 Jurnal Interpretasi Hukum. [213].

hukum yang dilakukan oleh pemiliknya. Sedangkan dialihkan menunjuk pada berpindahnya hak atas tanah melalui perbuatan hukum yang dilakukan pemiliknya. Dengan peralihan hak atas tanah tersebut diketahui atau diinginkan oleh pihak yang melakukan perjanjian peralihan hak atas tanah. Peralihan hak atas tanah dan bangunan dapat terjadi karena penjualan, tukar menukar, perjanjian peralihan hak, pelepasan hak, penyerahan hak, lelang, hibah, atau cara lain yang disepakati dengan pihak lain selain pemerintah guna pelaksanaan pembangunan termasuk pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak memerlukan persyaratan khusus. Peralihan hak atas tanah yang dilakukan dengan cara jual beli tanah menurut UU 5/1960 yaitu jual beli hanya disebutkan dalam Pasal 26 yang menyangkut jual beli hak milik atas tanah.

Beralih menunjukkan berpindahnya hak atas tanah tanpa ada perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemiliknya, misalnya melalui pewarisan.²⁸ Sedangkan dialihkan menunjuk pada berpindahnya hak atas tanah melalui perbuatan hukum yang dilakukan pemiliknya, misalnya melalui jual beli. Pewarisan adalah tindakan pemindahan hak milik atas benda dari seseorang yang telah meninggal dunia kepada orang lain yang ditunjuknya dan/atau ditunjuk pengadilan sebagai ahli waris. Setelah berlakunya PP No. 24 Tahun 1997, maka keterangan mengenai kewajiban mendaftarkan peralihan hak milik atas tanah karena pewarisan diatur dalam Pasal 36 PP No. 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar dan Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kantor Pertanahan. Sebetulnya selain pewarisan hak milik juga dapat beralih dengan Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Hibah Berdasarkan Pasal 1666 KUHPerdara, hibah adalah suatu perjanjian dengan mana si penghibah di waktu hidupnya, dengan cuma-

²⁸ Bella Yuliandri Nim, 'Analisis Putusan Pertimbangan Hukum Putusan Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah (Studi Putusan No. 03/Pdt, G/2017/PN. Mpw)' (2022) 5 Jurnal Fatwa Hukum.[23].

cuma dan dengan tidak dapat ditarik kembali, menyerahkan sesuatu barang guna keperluan si penerima hibah yang menerima penyerahan itu. Pada dasarnya setiap orang dan/atau badan hukum diperbolehkan untuk diberi/menerima hibah, kecuali penerima hibah tersebut oleh undang-undang dianggap tidak cakap untuk melakukan perbuatan hukum. Peralihan hak atas tanah karena hibah tidak serta merta terjadi pada saat tanah diserahkan oleh pemberi hibah kepada penerima hibah. Berdasarkan Pasal 37 PP No. 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa peralihan hak atas tanah harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam Pasal 1684 KUHPerdara dinyatakan bahwa penghibahan yang diberikan kepada seorang perempuan yang bersuami, barang yang dihibahkan tersebut tidak dapat diterima. Pada Pasal 1685 KUHPerdara ditetapkan bahwa penghibahan kepada orang-orang yang belum dewasa yang masih berada di bawah kekuasaan orang tua, barang yang dihibahkan tersebut harus diterima oleh orang tua yang menguasai penerima hibah tersebut. Sama halnya dengan penghibahan kepada orang-orang di bawah perwalian dan pengampuan, barang yang dihibahkan tersebut harus diterima oleh wali atau pengampu dengan diberi kuasa oleh Pengadilan Negeri. Menurut Pasal 1672 KUHPerdara, pemberi hibah berhak mengambil kembali barang yang telah dihibahkan apabila penerima hibah dan keturunan-keturunannya meninggal lebih dulu daripada si pemberi hibah, dengan ketentuan telah dibuatnya perjanjiannya yang disepakati oleh kedua belah pihak.

Dalam pasal-pasal lainnya tidak ada kata yang menyebutkan jual beli, tetapi disebutkan sebagai peralihan untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain melalui jual beli termasuk salah satunya perbuatan hukum peralihan hak atas tanah karena jual beli. Jual beli dilakukan oleh para pihak di hadapan PPAT yang bertugas membuat aktanya. Dengan dilakukannya jual beli di hadapan PPAT, dipenuhi syarat terang (bukan perbuatan hukum yang gelap, yang dilakukan secara sembunyi-sembunyi). Akta jual beli yang ditandatangani para pihak membuktikan telah terjadi peralihan hak dari penjual kepada pembelinya dengan

disertai pembayaran harganya, telah memenuhi syarat tunai dan menunjukkan bahwa secara nyata atau riil perbuatan hukum jual beli yang bersangkutan telah dilaksanakan. Akta tersebut membuktikan bahwa benar telah dilakukan perbuatan hukum peralihan hak untuk selama-lamanya dan pembayaran harganya. Karena perbuatan hukum yang dilakukan merupakan perbuatan hukum peralihan hak, maka akta tersebut membuktikan bahwa penerima hak (pembeli) sudah menjadi pemegang haknya yang baru.

Ada beberapa yurisprudensi terkait dengan karakteristik hak milik ini:

- a. Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 237 K/Sip/1968: jual beli tanah yang dilakukan terang-terangan di muka Pejabat Desa harus dilindungi. Putusan ini menunjukkan bahwa apabila ada jual beli yang telah dilakukan secara terang-terangan dan telah dilakukan dihadapan pejabat desa, misalnya kepala desa, maka Negara harus melindunginya sebagai wujud tegaknya Negara hukum.
- b. Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 952k/Sip/1974 yang menerangkan bahwa "Jual beli adalah sah apabila telah memenuhi syarat-syarat dalam KUHPerduta atau Hukum Adat. Jual beli dilakukan menurut hukum adat secara riil dan kontan dan diketahui oleh Kepala Kampung/Kepala Desa. Syarat-syarat dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tidak menyampingkan syarat-syarat untuk jual beli dalam KUHPerduta/Hukum Adat, melainkan hanya merupakan syarat bagi pejabat Agraria"
- c. Yurisprudensi Mahkamah Agung tanggal 19-5-1976 Nomor 380 K/Sip/1975. Menurut yurisprudensi ini bahwa untuk sahnya penjanjian jual beli tanah diperlukan syarat terang dan penguatan dari para pejabat yang berwenang. Tentunya pejabat yang berwenang terkait dengan jual beli menurut hukum adat adalah Kepala Desa.
- d. Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 126 K/SIP/1976 tertanggal 4 April 1978. Menurut yurisprudensi ini bahwa untuk sahnya jual beli tanah tidak mutlak harus dengan kata yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), akta pejabat ini hanyalah suatu alat bukti. Yurisprudensi ini menunjukkan bahwa jual beli sah dilakukan menurut hukum adat, tidak harus dihadapan PPAT, keberadaan dibuat dengan PPAT hanya sebagai alat bukti, yang tentunya berkekuatan sempurna.
- e. Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 544 K/SIP/1976 tertanggal 26 Juni 1979. Menurut Yurisprudensi ini menyebutkan bahwa berdasarkan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 setiap pemindahan hak atas tanah harus dilakukan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, setidaknya di hadapan Kepala Desa yang bersangkutan. Yurisprudensi ini menunjukkan bahwa tidak ada keharusan jual beli dilakukan dihadapan PPAT tetapi cukup dihadapan Kepala Desa.

Tabel 1. Karakteristik Hak Milik

No.	Karakteristik	Keterangan
1.	Turun Temurun	Suatu hak yang dapat dimiliki oleh pemiliknya selama masih hidup yang berlaku terus - menerus dan hak turun - temurun tersebut dapat diwariskan kepada ahli warisnya selama unsur-unsurnya terpenuhi sebagai subjek Hak Milik.
2.	Terkuat	Suatu tanah bersifat kuat, tidak dibatasi waktu, lebih mudah dipertahankan (apabila terdapat gugatan), dan apabila dibandingkan dengan hak atas tanah lainnya maka tidak mudah untuk dihapuskan.
3.	Terpenuhi	Pemilik tanah memiliki wewenang yang lebih luas apabila dilihat dari hak-hak atas tanah lainnya untuk mempergunakan tanah tersebut.

Sumber: Hasil analisis penulis

Karakteristik Hak Milik Terhadap Rumah Toko

Bangunan tipe rumah toko (ruko) merupakan gabungan dari fungsi hunian dan fungsi komersial yang telah ada di Indonesia sejak era kolonial. Pada mulanya terdapat keterbatasan lahan bagi masyarakat Cina di Indonesia untuk berdagang sehingga untuk mengakomodir kebutuhan berhunian dan berdagang mereka membentuk konsep hunian ruko.²⁹ Rumah kantor menurut ketentuan Pasal 149 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak atas Tanah (Permen ATR/Kepala BPN 18/2021) yaitu 'merupakan rumah tunggal yang dipergunakan untuk rumah sekaligus kantor'. Pada umumnya lantai dasar digunakan sebagai tempat usaha kemudian lantai berikutnya digunakan sebagai tempat tinggal sebagai solusi efisiensi waktu dan tempat bekerja dan untuk memisahkan urusan bekerja/berusaha dengan tempat tinggal mereka.³⁰

Pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah toko diatur dalam Pasal 145 huruf a Permen ATR/Kepala BPN 18/2021 dengan pengajuan permohonan

²⁹ Johannes Widodo, 'Urban Development and the Chinese Settlements in the Northern Coast of Java' (Report The Toyoto Foundation Tokyo 1990) in Nathalia Yunita Sugiharto, 'Perbandingan Desain Ruko Di Indonesia Ditinjau Dari Aspek Sosial Dan Pembentukan Komunitas' (2017) 1 ARTEKS: Jurnal Teknik Arsitektur.[161].

³⁰ Andie A Wicaksono, *Ragam Desain Ruko (Rumah Toko)* (Penebar Swadaya 2007).[6].

pemberian hak atas tanah secara umum kepada Kantor Pertanahan di daerah kerjanya berdasarkan dokumen persyaratan yang diajukan untuk kemudian diterbitkan keputusan konfirmasi pemberian Hak Milik atas tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan. Berdasarkan Keputusan BPN 1399/2022 *juncto* Pasal 149 Permen ATR/Kepala BPN 18/2021 ditetapkan bahwa Hak Milik rumah toko yang berasal dari Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai bukanlah merupakan bagian dari satuan rumah susun kepunyaan perseorangan Warga Negara Indonesia yang luasnya sampai dengan 120 m² (seratus dua puluh meter persegi) atas permohonan yang bersangkutan dihapus dan diberikan kembali kepada bekas pemegang haknya dengan Hak Milik. Adapun ketentuan lain yaitu (1) tanah dan bangunan tersebut memiliki izin pendirian sebagai rumah tinggal sekaligus untuk tujuan komersial yang berupa pertokoan; (2) Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai masih berlaku atau telah berakhir; (3) dan/atau atas nama pemegang hak yang masih hidup atau meninggal dunia.

Tentang hal pemberian Hak Milik atas rumah toko dengan diterbitkannya SHM, dapat melihat beberapa putusan pengadilan berikut ini:

a) Putusan No. 21/Pdt.G/2013/PN.Sidrap

Sebelum berperkaranya, terhadap ruko-ruko telah terbit SHM atas nama Tergugat. Pada 4 Agustus 2010 telah dilaksanakan pembagian warisan berupa rumah toko kepada ahli waris, saat itu pula ruko-ruko tersebut menjadi Hak Milik dari Para Penggugat. Namun dengan ditetapkannya ruko-ruko tersebut sebagai bagian warisan para Penggugat, Tergugat tetap menyimpan dan menguasai SHM yang dinilai oleh hakim sebagai perbuatan yang melawan hukum.

b) Penetapan No. 124/Pdt.P/2022/PN.Plg

Pemohon (suami) mengajukan permohonan untuk menjadi kuasa dari anak-anak yang masih dibawah umur (dari perkawinan sebelumnya si Alm Istri) untuk mengambil 1 agunan berupa SHM Ruko yang terdaftar atas nama Alm Istri berdasarkan Surat Pernyataan Ahli Waris yang ditinggalkan oleh Alm Istri kepada Pemohon dan 2 (dua) orang anak kandungnya.

c) Putusan Nomor 136/Pid.B/2018/PN Pms

Penipuan penjualan tanah dan rumah toko yang telah diagunkan ke Bank untuk meminjam uang akan tetapi dilakukan untuk atas nama orang lain/teman Terdakwa (Renta Saragih) bukan atas nama Terdakwa (Tiorida Sinaga). Saksi korban tidak mengetahui bahwa rumah toko tersebut telah diagunkan terlebih lagi diagunkan atas nama siapa, sehingga saksi korban merasa telah dirugikan atas perbuatan Terdakwa.

Dari putusan tersebut membuktikan bahwa kekuatan sertipikat hak milik atas ruko menjamin kepastian hukum bagi para pemegangnya dan pemberian fungsi pemanfaatan atas tanah dan bangunan tersebut.

Konsep rumah toko dalam perkembangan properti rumah juga dikenal di beberapa negara seperti Malaysia dan Singapura. Pengaturan mengenai kepemilikan tanah di Malaysia diatur dalam *The National Land Code 1965* untuk tanah kepemilikan di Semenanjung Malaysia. Selain itu, Sabah dan Sarawak telah memberlakukan kelompok aturan tertentu, yaitu *Sabah Land Ordinance/Ordonansi Tanah Sabah* dan *Sarawak Land Code/Kode Tanah Sarawak*. Atas keberagaman jenis hunian, maka variasi nama properti sangat penting untuk diatur karena memberikan kontribusi untuk berbagai hak; berdasarkan fungsinya apakah perumahan hunian atau komersial.³¹ Di Malaysia, rumah toko disebut sebagai *Shophouse* yaitu unit tunggal dari toko dua atau tiga lantai di area komersial; rumah yang terletak diatas pertokoan. Meskipun nama komersial yang dibawa oleh toko-toko tersebut, rumah-rumah tersebut dapat diberi hak atas rumah tinggal berdasarkan kemampuan pengembang untuk mengimplementasikan judul perumahan. Dalam hal ini, jika pengembang tidak mampu mengubah sertipikat tanah menjadi sertipikat perumahan untuk rumah, rumah tidak akan diberikan perlindungan hukum menurut *the Housing Development (Control and Licensing) Act 1966*.³²

³¹ Mohammad Mujaheed Hassan, Nobaya Ahmad and Ahmad Hariza Hashim, 'Housing Purchase Decision: The Variations Type of Housing Development in Malaysia' (2021) 11 International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences.[463].

³² *ibid.*[468].

Selanjutnya di negara Singapura mengenal beberapa jenis rumah termasuk “*Shophouse*” atau Rumah Toko (Ruko). *Shophouse* di Singapura merupakan properti berharga karena merupakan ruko warisan yang memiliki kelangkaan dan kepentingan sejarah. Ruko tersebut tidak dapat dihancurkan karena aturan konservasi yang diprakarsai oleh URA (*Urban Redevelopment Authority*)³³ dan ada peraturan ketat dalam melakukan renovasi terhadap ruko tersebut.³⁴ *Shophouse* atau ruko merupakan strategi untuk menjadikan rumah selain tempat tinggal juga sebagai tempat bekerja (keperluan komersial).³⁵ Ruko konservasi seringkali merupakan hak milik, adapun dalam upaya konservasi tersebut pemerintah mengakuisisi lahan pada distrik sehingga hak milik pada lahan adalah pada pemerintah, bukan lagi individu. Ruko - ruko ini terletak terutama di Chinatown, Kampong Glam, Bugis, Katong, Emerald Hill dan Little India.³⁶

Terdapat beberapa hal yang melandasi adanya hak milik pada ruko (*ratio legis*) di Indonesia yaitu:

- 1) Dapat diberikan kepada bukan semua rumah toko, ada limitatif ketentuan yaitu Hak Milik bagi rumah toko yang bukan merupakan bagian dari satuan rumah susun kepemilikan perseorangan Warga Negara Indonesia yang luasnya sampai dengan 120 m² (seratus dua puluh meter persegi); tanah berikutan bangunan diberikan Hak Milik dengan ketentuan izin pendiriannya sebagai rumah tinggal sekaligus untuk tujuan komersial yang berupa pertokoan (*vide* Diktum Kedua Kepmen ATR/Kepala BPN Nomor 1339 Tahun 2022). Dapat diartikan bahwa tidak terdapat hal yang bertentangan dengan filosofi hak milik yang untuk menyediakan rumah tinggal;

³³ Urban Redevelopment Authority (URA), ‘Conservation Guidelines’ <<https://www.ura.gov.sg/Corporate/Guidelines/Conservation/Conservation-Guidelines>> accessed 20 December 2022.

³⁴ PropertyGuru Team, ‘Types of Housing in Singapore: Public, Hybrid and Private Properties’ <<https://www.propertyguru.com.sg/property-guides/the-different-types-of-housing-in-singapore-9916>> accessed 27 December 2022.

³⁵ Tze Ling Li, ‘A Study of Ethnic Influence on the Facades of Colonial Shophouses in Singapore: A Case Study of Telok Ayer in Chinatown’ (2007) 6 *Journal of Asian Architecture and Building Engineering*. [41].

³⁶ *ibid.* [45].

- 2) Konsisten dengan teori *legal evolution*, adanya pergeseran memberikan situasi dimana ruko tidak lagi dimanfaatkan sebagai tempat usaha, tetapi juga untuk rumah tinggal; Misal, faktor mahal nya harga tanah, orang harus berpikir dua kali atau bahkan enggan membeli tanah dan bangunan lain (selain ruko yang ia miliki). Hal ini menjadi tidak relevan apabila ruko tidak dapat dimohonkan SHM karena bukan untuk tempat tinggal;
- 3) Secara fungsional rumah toko pun kini dapat juga difungsikan sebagai hunian, justru tidak adil bila ruko yang untuk tinggal tidak dapat SHM sementara Hak Milik hanya terbatas untuk rumah biasa. Dalam hal ini pemerintah dinilai tidak adil jika tidak mampu memaksimalkan keuntungan dan kegunaan dalam kehidupan sosial sebagaimana John Rawls mengemukakan teori keadilan sosial dengan teori *average utilitarianisme*.³⁷ Dalam kerangka dasar struktur masyarakat, prinsip-prinsip keadilan atas tempat tinggal/hunian sebagai kebutuhan pokok (*primary good*) harus dilakukan oleh negara dalam praktik institusionalnya dimana kebijakan-kebijakan dan hukum perlu dievaluasi seiring dengan perkembangan kehidupan masyarakat.³⁸

Atas hal-hal yang telah diuraikan sebelumnya, perlu adanya penyempurnaan beberapa poin di dalam aturan agraria yakni sebagai berikut:

- 1) Jangka waktu tinggal. Bila mengacu pada asas *rechtsverwerking* yang telah diadopsi ke dalam hukum tanah yaitu semua orang yang telah mempunyai hubungan hukum dengan tanah dan kemudian terbentuk hak atas tanah maka ia dibebani kewajiban untuk memelihara tanah tersebut dengan cara menggunakan atau mengusahakan tanahnya secara terus menerus, apabila kewajiban tidak terpenuhi maka hak yang telah diperoleh menjadi hapus.³⁹ Batas waktu dapat dinyatakan 'mempunyai hak atas tanah' yaitu setelah

³⁷ Damanhuri Fattah, 'Teori Keadilan Menurut John Rawls' (2013) 9 Jurnal Tapis: Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam.[30].

³⁸ John Rawls, *A Theory of Justice Teori Keadilan* (Terjemahan Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo ed, Pustaka Pelajar 2011).

³⁹ Nara Rebrisat, Kahar Lahae and Sri Susyanti Nur, 'Implementasi Asas *Rechtsverwerking* Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Dalam Sistem Pendaftaran Tanah Di Indonesia' (2021) 8 Jurnal Justitia: Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora.[1201].

melewati 5 (lima) tahun secara nyata menguasainya dan diperoleh dengan itikad baik (*vide* Pasal 32 PP 24/1997);

- 2) Subjek hukum yang dimaksud tinggal di ruko tersebut atau disebut juga dengan penghuni. Apabila merujuk pada UU 20/2011, penghuni didefinisikan yaitu orang yang menempati sarusun, baik sebagai pemilik maupun bukan pemilik. Dalam hal ini dipahami bahwa subjek yang dapat tinggal di rumah susun boleh saja pemilik maupun bukan pemiliknya. Pada pengaturan ruko seyogyanya secara eksplisit menegaskan subjek yang tinggal di sana, misal atas nama yang meninggal apabila tercatat X maka atas nama X yang meninggal;
- 3) Pembuktian tinggal di sana (apabila bukan pemilik) dapat ditegaskan melalui dokumen legalitas yang secara nyata dapat membuktikan siapakah yang sedang meninggal ruko tersebut. Apabila ruko tersebut disewakan kepada orang lain maka perlu adanya Perjanjian Sewa Menyewa secara tertulis yang mengikat para pihak, serta meminta surat pernyataan/keterangan dari Ketua Rukun Tetangga (RT) dan/atau Rukuk Warga (RW) dengan melampirkan foto kegiatan sehari-hari (*vide* Pasal 1548 KUHPerdota).⁴⁰ Namun selain Hak Milik dan Sewa Menyewa, cara penghunian rumah dapat berupa 'bukan sewa menyewa',⁴¹ terhadap cara ini belum diatur lebih lanjut bagaimana pembuktiannya, pada praktiknya ketika ruko tersebut ditinggali oleh asisten rumah tangga atau teman pemilik tanpa bersama-sama dengan pemilik ruko (permisalan Penulis untuk merepresentasikan subyek memiliki hubungan hukum dengan pemilik); tentu memberi kekaburan atas perizinan penghunian dengan cara bukan sewa menyewa itu sendiri meski dapat dibentuk suatu bukti tertulis seperti surat pernyataan/keterangan dari Ketua Rukun Tetangga (RT) dan/atau Rukuk Warga (RW) dengan melampirkan foto kegiatan sehari-hari.

⁴⁰ Pasal 1548 KUHPerdota selengkapnya berbunyi "Sewa menyewa adalah suatu persetujuan, dengan mana pihak yang satu mengikatkan diri untuk memberikan kenikmatan suatu barang kepada pihak yang lain selama waktu tertentu, dengan pembayaran suatu harga yang disanggupi oleh pihak tersebut".

⁴¹ Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan Dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 101).

Kesimpulan

Adapun karakteristik hak milik di Indonesia adalah turun termurun, terkuat, dan terpenuh. Selaras dengan teori *legal evolution* dalam konsep hak milik atas tanah dan bangunan ruko di Indonesia, maka kepemilikan atas ruko dapat berupa hak milik dengan syarat: (1) tanah dan bangunan tersebut memiliki izin pendirian sebagai rumah tinggal sekaligus untuk tujuan komersial yang berupa pertokoan; (2) Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai masih berlaku atau telah berakhir; (3) dan/atau atas nama pemegang hak yang masih hidup atau meninggal dunia. Dalam rangka penyempurnaan menuju ke *ius consituendum*, maka masih perlu adanya penyempurnaan beberapa hal terkait hak milik terhadap rumah toko ini, yaitu mengenai jangka waktu tinggal, subjek hukum yang dimaksud tinggal di ruko tersebut atau disebut juga dengan penghuni, dan pembuktian tinggal di sana.

Daftar Bacaan

Buku

- Andie A. Wicaksono, *Ragam Desain Ruko (Rumah Toko)* (Penebar Swadaya 2007).
- Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria Bagian Pertama* (Djambatan 1971).
- Carlos de Cores, Enrico Gabrielli, *Nuevo Derecho De Las Garantías Reales Estudio Comparado De Las Recientes Tendencias En Materia De Garantías Reales Mobiliarias* (Editorial Reus 2008).
- Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik* (Laksbang Mediatama 2014).
- Irfan Ardiansyah, Cucu Solihah, *Nominee Arrangement: Dalam Perspektif Kriminalisasi Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Islam, Notaris Dan Asas Nasionalitas* (Zahir Publishing 2020).
- Iwan Permadi, *Unifikasi Dan Pluralisme Hukum Agraria* (Gunung Semar 2017).
- Johannes Widodo, *Urban Development and the Chinese Settlements in the Northern Coast of Java* (Report The Tokyo Foundation 1990).
- John Rawls, *A Theory of Justice* (Oxford University 1973).

- K. Wantijk Saleh, *Hak Anda Atas Tanah* (Ghalia Indonesia 1982).
- Mariot P. Siahaan, *Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (Teori dan Praktek)* (Rajawali Press 2005).
- Mujriyanto, *Hak-Hak Atas Tanah dan Peralihannya* (Liberty 2013).
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Kencana Prenada Media Group 2005).
- Pumadi H. Purbacaraka, *Sendi-Sendi Hukum Agraria* (Ghalia Indonesia 1984).
- Urip Santoso, *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, Dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun* (Kencana 2017).
- _____, *Hukum Perumahan* (Kencana 2014).
- Waskito, Hadi Arnowo, *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang* (Kencana 2017).

Jurnal

- Bella Yuliandri , 'Analisis Putusan Pertimbangan Hukum Putusan Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah (Studi Putusan No. 03/PDT,G/2017/PN.MPW)' 2022, Vol. 5 No. 4 Jurnal Fatwa Hukum.
- Bodhi Alivian dkk, 'Dualisme Penerapan Kepemilikan Hak Atas Tanah Terhadap Rumah Toko' (2022), Vol. 10 No. 9 Jurnal Kertha Semaya.
- Christiana Sri Murni, 'Peralihan Hak atas Tanah Tanpa Sertifikat' 2018, Vol. 4 No. 2 Lex Librum.
- Damanhuri Fattah, 'Teori Keadilan Menurut John Rawls' (2013), Vol. 9 No. 2 Jurnal TAPIs.
- Dessy Normawati, Irma Maulida, 'Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Tanah Yang Tertutup Dalam Memperoleh Akses Jalan Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria' (2019), Vol. 10 No. 2 Hukum Responsif.
- Gabriella Patricia Trinita Tomaso, Merry Tjoanda, Jenny Kristiana Matuankotta. 'Hak Atas Tanah Dan Bangunan Berdasarkan Pelepasan hak (Studi Kasus Putusan MA Nomor 2523 K/Pdt/2015)' (2021), Vol. 1 No. 3 Tatohi : Jurnal Ilmu Hukum.
- Gatot Gunarso, Wiwik Afifah, 'Konsep Layanan Pendidikan Anak Terlantar Sebagai Hak Konstitusional Warga Negara' (2016), Vol. 12 No. 23 DIH Jurnal

Ilmu Hukum.

I Made Krishna Dharma Kusuma, Putu Gede Seputra, Luh Putu Suryani, 'Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli Berdasarkan Hukum Adat' (2020) Vol. 1 No. 2 Jurnal Interpretasi Hukum.

Jum Anggriani, Penerapan Asas Nasionalitas Dalam Perundang-undangan Agraria Indonesia (Studi Kasus PP No. 40 Tahun 1996)' (2012) Vol. 29 No. 4 Jurnal Dinamika Hukum.

Mauro Zamboni, 'Evolutionary Theory and Law to Legal Evolutionary Theory' (2008) Vol. 09 No. 04 German Law Journal.

Mohammad Mujaheed Hassan, Nobaya Ahmad, Ahmad Hariza Hashim, 'Housing Purchase Decision: The Variations Type of Housing Development in Malaysia' (2021) Vol 11 No 7 International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences.

Nanang Rofii, 'Tinjauan Hukum Terhadap Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal' (2019), Vol. 25 No. 15 Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum.

Nara Rebrisat, Kahar Lahae, Sri Susyanti Nur, 'Implementasi Asas *Rechtstverweking* Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Dalam Sistem Pendaftaran Tanah Di Indonesia' (2021) Vol. 8 No. 5 JUSTITIA : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora.

Nathalia Yunita Sugiharto, 'Perbandingan Desain Ruko di Indonesia Ditinjau dari Aspek Sosial dan Pembentukan Komunitas' (2017), Volume 2 Nomor 1 Jurnal Teknis Arsitektur: ARTEKS.

Peter Jeremiah Setiawan, Xavier Nugraha, dan Michael Enrick, 'Analisis Kedudukan Keterangan Korban Terkait Kejahatan Terhadap Harta Kekayaan Dalam Lingkungan Keluarga: Sebuah Antinomi Antara Hukum Materil Dengan Formil' (2020) Vol. 9 No. 1 Al-Daulah: Jurnal Hukum Pidana Dan Ketatanegaraan.

Sausan Yodiniya, Yani Pujiwati, Betty Rubiati, 'Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun Untuk Pertokoan Dengan Status Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun' (2020) Volume 3 Nomor 2 Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad.

Susan Elseline Widjaja dan Rosalia Hardiona, 'Keabsahan Penolakan Permohonan Peningkatan Hak Guna Bangunan Atas Rumah Toko' (2021), Vol. 9 No. 2 Jurnal Education and Development.

Tze Ling Li, 'A Study of Ethnic Influence on the Facades of Colonial Shophouses in Singapore: A Case Study of Telok in Chinatown' (2007), Vol 6 Issue 1 Journal of Asian Architecture and Building Engineering.

W. Jethro Brown, 'Law and Evolution' (1920), Vol. 29 No. 4 The Yale Law Journal.

Xavier Nugraha, Risdiana Izzaty, dan Annida Aqila, 'Rekonstruksi Batas Usia Minimal Perkawinan Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum' (2019), Vol. 3 No. 1 Lex Scientia.

Laman

PropertyGuru Team, 'Types of Housing in Singapore: Public, Hybrid and Private Properties' <<https://www.propertyguru.com.sg/property-guides/the-different-types-of-housing-in-singapore-9916> > dikunjungi pada tanggal 27 Desember 2022.

Urban Redevelopment Authority (URA), 'Conservation Guidelines', <<https://www.ura.gov.sg/Corporate/Guidelines/Conservation/Conservation-Guidelines>> dikunjungi pada tanggal 27 Desember 2022.

Perundang-undangan

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*).

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 65).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 104).

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 29).

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan Dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 101).

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28).

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional

Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pencabutan Produk Hukum Di Lingkungan Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 777).

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 1202).

Keputusan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1339/SK-HK.02/X/2022 Tahun 2022.

How to cite: Sumardji, Izzah Khalif Raihan Abidin, Dinda Ajeng Puspanita dan Xavier Nugraha, '*Ratio Legis* Pemberian Hak Milik untuk Rumah Toko: Sebuah Evolusi Hukum' (2023) Vol. 6 No. 1 Notaire.