

Kepastian Hukum Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Rumah Toko atau Kantor

Imam Tanthowi*, Herlindah, Supriyadi
Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Malang
✉ Koresponden: imammmtan@gmail.com

ABSTRAK

Kepemilikan atas tanah dan rumah tinggal merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia setelah sandang, pangan, pendidikan, dan kesehatan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis urgensi pengaturan syarat Pasal 151 Huruf (e) Permen ATR/BPN RI Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah sebagai persyaratan alternatif dalam peningkatan Hak Guna Bangunan (HGB) bagi rumah toko dan rumah kantor menjadi hak milik. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa harmonisasi pengaturan syarat peningkatan antara Pasal 151 Huruf (e) Permen ATR/BPN RI Nomor 18 Tahun 2021 dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung dapat dilakukan melalui harmonisasi vertikal dan horizontal. Harmonisasi vertikal dilakukan dengan mengevaluasi dan memperbaiki materi muatan peraturan yang bertentangan, sedangkan harmonisasi horizontal dilakukan melalui mediasi antar lembaga atau kementerian untuk menyelaraskan aturan terkait peningkatan HGB.

Kata Kunci: Hak Guna Bangunan; Hak Milik Bangunan; Kepastian Hukum.

ABSTRACT

Ownership of land and housing is one of the basic human needs after clothing, food, education, and health. This study aims to analyze the urgency of regulating the requirements of Article 151 Letter (e) of Permen ATR / BPN RI Number 18 of 2021 concerning Procedures for Determining Management Rights and Land Rights as an alternative requirement in increasing Building Use Rights (HGB) for shop houses and office houses into property rights. The research method used is a normative legal research method with a statutory approach. The results showed that the harmonization of the improvement requirements between Article 151 Letter (e) of Permen ATR / BPN RI Number 18 of 2021 and Law Number 28 of 2002 concerning Building Buildings can be done through vertical and horizontal harmonization. Vertical harmonization is carried out by evaluating and improving conflicting regulatory content material, while horizontal harmonization is carried out through mediation between institutions or ministries to harmonize rules related to HGB upgrades.

Keywords: Building Use Rights; Building Ownership Rights; Legal Certainty.

A. PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) merupakan tonggak awal reformasi sistem pertanahan nasional di Indonesia yang bersifat kerakyatan dan berorientasi pada penyeteraan kepemilikan dan penguasaan tanah. UUPA bertujuan untuk mengakhiri dualisme hukum pertanahan yang berlaku sejak masa kolonial, dengan mengedepankan prinsip-prinsip keadilan sosial. Salah satu aspek penting dalam reformasi ini adalah pembatasan penguasaan tanah secara berlebihan dan redistribusi tanah untuk kepentingan rakyat yang tidak memiliki tanah, sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Herlindah dkk., 2022).

Penelitian sebelumnya oleh Kristiansen menunjukkan bahwa kebijakan redistribusi tanah melalui UUPA telah memberikan dampak positif dalam mengurangi ketimpangan kepemilikan tanah (Kristiansen & Sulistiawati, 2016). Namun, beberapa studi juga mengindikasikan adanya tantangan dalam implementasi kebijakan ini, seperti resistensi dari pihak yang memiliki tanah dalam jumlah besar dan masalah administratif yang menghambat proses redistribusi (Dhiaulhaq & McCarthy, 2020). Dalam konteks ini, penelitian ini mengisi celah dengan menganalisis kebijakan terbaru yang memungkinkan peningkatan status Hak Guna Bangunan (HGB) menjadi hak milik untuk rumah toko dan rumah kantor, yang diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021.

Kebaruan dari artikel ilmiah ini terletak pada analisis mendalam terhadap harmonisasi kebijakan peningkatan status HGB menjadi hak milik dengan peraturan perundang-undangan lainnya, terutama Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Sebelumnya, penelitian-penelitian lebih banyak berfokus pada aspek redistribusi tanah dan penghapusan dualisme hukum, sementara kajian tentang kebijakan peningkatan status hak guna bangunan khusus untuk rumah toko dan rumah kantor masih terbatas.

Masalah penelitian utama yang diangkat dalam artikel ini adalah potensi ketidakpastian hukum dan konflik norma yang timbul akibat ketidakharmonisan antara Pasal 151 Huruf (e) Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Ketentuan yang memungkinkan penggunaan surat keterangan dari kepala desa atau lurah sebagai pengganti Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) menjadi fokus utama dalam penelitian ini, mengingat hal tersebut dapat menimbulkan inkonsistensi dalam penerapan kebijakan pertanahan. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (UUBG) mewajibkan setiap bangunan memiliki Persetujuan Bangunan Gedung (PBG). Jika tidak, bangunan dapat dibongkar, dan pemilik menghadapi sanksi administratif dan pidana. Pasal 151 huruf (e) Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 yang memungkinkan surat keterangan desa/lurah menggantikan PBG menimbulkan konflik norma dengan UUBG. Selain itu, Permen ini tidak merujuk pada UUBG dan PP No. 16 Tahun 2021 sebagai dasar hukum, menimbulkan ketidakpastian hukum dan mengabaikan prinsip keselamatan. Hal ini juga menghilangkan potensi pendapatan negara dari retribusi PBG.

Hipotesis dalam penelitian ini adalah bahwa kebijakan peningkatan status HGB menjadi Hak Milik yang diatur dalam Pasal 151 Huruf (e) Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 belum sepenuhnya terintegrasi dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, yang mengakibatkan ketidakpastian hukum dan potensi konflik norma. Selain itu, persyaratan administrasi yang lebih fleksibel seperti surat keterangan dari kepala desa atau lurah sebagai pengganti PBG dapat menimbulkan ketidakkonsistenan dalam implementasi kebijakan pertanahan.

Tujuan penulisan artikel ini adalah untuk menganalisis urgensi pengaturan syarat Pasal 151 Huruf (e) Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 sebagai persyaratan alternatif dalam peningkatan Hak Guna Bangunan bagi rumah toko dan rumah kantor menjadi Hak Milik, serta untuk mengevaluasi harmonisasi pengaturan syarat peningkatan antara Pasal 151 Huruf (e) Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam menyempurnakan kebijakan pertanahan yang lebih adil dan efektif di Indonesia.

B. METODE PENELITIAN

Metode Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan 2 (dua) pendekatan: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer, seperti peraturan mulai dari undang-undang hingga peraturan menteri yang membahas tentang pengelolaan dan hak atas tanah, serta bahan hukum sekunder seperti buku, jurnal ilmiah, laporan penelitian, dan sumber hukum lainnya yang relevan. Bahan hukum yang dikumpulkan diklasifikasikan dan diseleksi untuk memastikan tidak ada pertentangan di antara mereka. Analisis bahan hukum dilakukan dengan teknik analisis isi (*content analysis*), yang mempermudah kajian terhadap isi informasi yang diperoleh (Cheng dkk., 2018).

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Urgensi Pengaturan Pasal 151 (e) Permen ATR/BPN 2021 dalam Peningkatan HGB ke Hak Milik

Seiring perkembangan bisnis dalam bidang properti perumahan dan pengelolaan vila yang semakin pesat karena dipengaruhi peningkatan populasi dan sebaran penduduk setiap tahunnya terutama di daerah-daerah yang menjadi pusat pendidikan, pariwisata dan pusat perkantoran seperti Kota Malang, Kabupaten Malang dan Kota Batu. Sehingga menjadi daya tarik tersendiri bagi investor-investor maupun pengusaha untuk mengembangkan usahanya lebih dari sekedar menyediakan rumah untuk hunian secara tetap, melainkan membangun dan menjual unit rumah yang dapat difungsikan sebagai tempat tinggal sekaligus dapat difungsikan untuk berbisnis dalam bentuk usaha perdagangan dan atau perkantoran. Dengan begitu orang yang berniat untuk membangun usaha sendiri baik dagang maupun usaha jasa (seperti perkantoran) tidak perlu membeli atau menyewa bangunan khusus yang berada di kawasan perdagangan yang notabene nilai penyewanya yang sangat tinggi, dan dengan sendirinya meminimalisir beban konsumsi masyarakat setiap bulanya.

Pembangunan ini didorong oleh kepentingan bisnis atau komersial yang menjadikan Rumah Toko (Untuk selanjutnya disebut Ruko) sebagai bentuk investasi (Bappedalitbang Kota Probolinggo, 2016). Purwantias berdasarkan hasil risetnya menyatakan sebagian besar Ruko yang dibangun dijadikan yang tidak lagi sekedar menjadi kebutuhan untuk peningkatan kebutuhan hidup tetapi untuk meningkatkan aset dan aset pribadi (Khatimah, 2013). Beberapa alasan orang lebih memilih berbisnis membangun dan menjual Ruko dan Rumah Kantor (Untuk selanjutnya disebut Rukan) karena merupakan salah satu sarana yang mewadahi aktivitas dagang atau perkantoran bagi pemiliknya atau orang lain dalam bentuk sewa menyewa sebagai bentuk nilai investasi. Di samping itu membangun unit Ruko relatif tidak memerlukan lahan yang besar dan biaya banyak seperti membangun rumah tinggal. Sehingga memberikan keuntungan bagi pemilik dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah.

Pada prinsipnya tujuan pembangunan Ruko dan Rukan selain untuk memperoleh keuntungan bagi mereka yang memanfaatkan dapat memberikan kepuasan bagi yang menghuni kawasan tersebut dan sebagai sarana tempat multifungsi dari segala aktivitas dalam kehidupan dan meningkatkan mutu pelayanan terhadap masyarakat dalam menciptakan peluang berusaha atau berbisnis. Hal itu pula yang menyebabkan bangunan Ruko dan Rukan berkembang pesat tanpa memperhatikan kesesuaiannya dengan tata ruang tata kota dan atau dampak lingkungannya bagi masyarakat sekitar.

Istilah Ruko maupun Rukan memang sama sekali belum diatur secara resmi dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku sejak adanya undang-undang pokok agraria hingga saat ini. Demikianpun dengan status hak yang melekat pada tanah yang didirikan bangunan rumah toko dan atau rumah kantor hanya dapat diberikan dalam bentuk Hak Guna Bangunan dan tidak dapat ditingkatkan menjadi hak milik. Bagi pemilik Ruko dan Rukan yang telah berakhir jangka waktu pemberian hak guna bangunannya atau telah mencapai 30 (tiga puluh) tahun penguasaan dan pemanfaatan, maka mereka dapat mengajukan permohonan perpanjangan, apabila memenuhi syarat, maka akan diperpanjang dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan apabila telah diberikan perpanjangan dan telah berakhir maka pemilik bangunan harus mengajukan pembaharuan dengan syarat tanahnya masih dipergunakan dengan baik sesuai keadaan dan sifat peruntukan dan tanahnya masih sesuai dengan kebijakan rencana tata ruang tata wilayah yang berlaku di daerah setempat. Proses dan prosedur tersebut cukup rumit dan banyak persyaratan yang harus dipenuhi serta harus memperhatikan aspek produktivitas pengelolaan dan penggunaan bangunannya.

Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, yang sebelumnya mengatur Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU), dan Hak Pakai (HP), telah digantikan oleh Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021. Peraturan baru ini mengatur tentang Hak Pengelolaan, Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Pasal 86 ayat (1) dari peraturan yang diperbarui ini menetapkan bahwa HGB diperuntukkan secara eksklusif untuk kegiatan usaha non-pertanian. Kegiatan-kegiatan ini termasuk perumahan, gedung perkantoran, fasilitas industri, gudang, toko-toko ritel, hotel, gedung apartemen, pembangkit listrik, pelabuhan, dan penggunaan lain yang melibatkan konstruksi. Oleh karena itu, setiap penggunaan tanah yang melibatkan bangunan seperti tempat tinggal, gerai ritel, dan gedung perkantoran harus memiliki HGB. Hak ini dapat diberikan secara langsung kepada perorangan warga negara Indonesia atau badan hukum yang didirikan dan beroperasi di Indonesia, seperti perusahaan pengembang properti atau pengembang real estat.

HGB merupakan salah satu jenis hak milik, bedanya HGB diperoleh dari hubungan hukum antara pemegang hak digunakan terbatas pada lingkup ruang di atasnya, ruang di bawah tanah dengan maksud untuk dimanfaatkan ([Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021](#)), yang secara administratif diberikan oleh Kepala Kantor Pertanahan secara individual maupun pemberian hak secara kolektif. Peningkatan hak atas tanah diberikan melalui penetapan yang mencakup pemberian, perpanjangan jangka waktu, dan pembaharuan hak, sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 11 Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021. Termasuk dalam kategori perubahan hak adalah peningkatan hak, yang melibatkan penetapan oleh pemerintah bahwa tanah yang sebelumnya dimiliki dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, atas permohonan pemegang hak, menjadi tanah negara dan kemudian diberikan kembali kepada pemohon dengan hak milik ([Lubis & Lubis, 2012](#)). Dalam praktiknya, perubahan hak ini dilakukan dengan mencoret nama hak lama dan menggantinya dengan hak milik, mencantumkan dasar hukum yang memungkinkan peningkatan hak tersebut ([Dalimunthe, 2000](#)).

Pentingnya suatu hak atas tanah seperti Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai harus ditingkat menjadi hak milik tidak terlepas dari upaya perlindungan yang kuat bagi pemegang hak maupun anak keturunannya yang menjadi ahli warisnya untuk dapat memperoleh dan memanfaatkan tanah tersebut secara turun temurun. Sebab hanya hak miliklah yang dilekatkan sebagai hak terkuat, terpuh dan turun-temurun. Secara turun temurun hak atas

tanah tersebut dapat diwariskan dan diwarisi (Gautama, 1993), atau sebagai hak yang tidak hanya berlangsung selama orang tersebut masih hidup tetapi dapat diwariskan dan diwarisi (Harsono, 2007) kepada keturunannya secara berturut-turut tanpa perlu diturunkan derajatnya atau harus memohon kembali haknya kembali ketika pemindahan hak.

Bidang tanah yang memenuhi syarat untuk peningkatan hak atas tanah untuk Ruko dan Rukan dibatasi pada tanah yang memiliki Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, baik yang masih berlaku maupun yang sudah habis masa berlakunya. Khusus untuk perorangan warga negara Indonesia, hak-hak tersebut harus sudah dimiliki selama 30 tahun. Selain itu, tanah tersebut harus digunakan untuk keperluan rumah toko atau rumah kantor, sebagaimana diatur dalam Pasal 149 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021.

Apabila pemilik tanah tersebut telah meninggal dunia, maka pemberian hak miliknya dapat secara langsung dialihkan kepada ahli warisnya dan atau dibalik nama menjadi atas nama para ahli waris dengan melengkapi syarat-syarat atau dokumen yang menunjukkan pemohon atau perorangan yang diberikah hak tersebut adalah sebagai ahli waris. Dalam praktiknya untuk menunjukan seseorang sebagai ahli waris cukup dibuktikan dengan Surat Keterangan Ahli Waris yang diterbitkan Kepala Desa dan atau Lurah setempat berdasarkan Surat Pernyataan Ahli Waris yang dibuat ahli waris dan dokumen pendukung lainnya. Jika ditentukan lain dapat juga dibuktikan dengan penetapan ahli dari lembaga peradilan sesuai dengan hukum yang berlaku baginya.

Hal itu ditegaskan dalam ketentuan Pasal 150 ayat (1) dan (2) Permen *a quo* yang secara lengkap berbunyi:

- (1) “Dalam hal pemegang hak atau bekas pemegang hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 meninggal dunia, pemberian hak milik dapat diberikan sekaligus dengan perubahan nama kepada ahli waris;
- (2) Pemberian hak milik sekaligus dengan perubahan nama kepada ahli waris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan biaya dan/atau pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Mengacu ketentuan di atas maka subjek (pihak pemegang hak) yang dapat diberikan hak untuk meningkatkan hak milik atas tanahnya adalah hanya perorangan warga negara Indonesia dan atau ahli warisnya apabila telah meninggal dunia yang dibuktikan dengan surat keterangan waris atau penetapan ahli waris dari pengadilan yang memiliki tanah dengan alas hak berupa Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai baik yang jangka waktu haknya sudah berakhir maupun masih berjalan dapat secara langsung mengajukan peningkatan hak apabila telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, kemudian Kepala Kantor Pertanahan akan menerbitkan penetapan atau surat keputusan pemberian hak milik.

Peningkatan hak bagi Ruko dan Rukan dalam Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 termasuk dalam kategori “pemberian hak atas secara umum,” yaitu pemberian hak atas sebidang tanah kepada pihak yang memenuhi syarat melalui satu penetapan pemberian hak. Persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemohon untuk mengajukan peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik untuk rumah toko atau rumah kantor diatur dalam Pasal 151 Permen tersebut.

Pemohon diwajibkan untuk memberikan identitas mereka, atau jika ada, identitas dan surat kuasa jika orang lain bertindak atas nama mereka. Jika pemegang hak telah meninggal dunia, surat kematian dan surat keterangan ahli waris harus disertakan. Selain itu, sertifikat Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang bersangkutan harus dilampirkan, serta bukti Surat

Setoran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, terutama jika permohonan diajukan oleh ahli waris. Selain itu, Izin Mendirikan Bangunan atau persetujuan mendirikan bangunan, atau surat keterangan dari kepala desa/lurah, atau surat izin/keterangan serupa juga diperlukan. Terakhir, pemohon harus memberikan surat pernyataan yang menyatakan bahwa di atas tanah yang dimohonkan telah berdiri bangunan yang akan digunakan sebagai rumah tinggal, rumah toko, atau rumah kantor.

Semua persyaratan tersebut bersifat kumulatif, artinya jika salah satu persyaratan tidak terpenuhi atau tidak sesuai dengan ketentuan, maka permohonan tidak dapat diproses lebih lanjut di kantor pertanahan. Oleh karena itu, setiap persyaratan harus dipenuhi dan dilengkapi sebagai satu kesatuan. Persyaratan tersebut meliputi beberapa jenis dokumen, yaitu: dokumen yang membuktikan subjek hak (butir a dan b), dokumen yang membuktikan kepemilikan tanah dan bangunan (butir c), dokumen yang membuktikan kewajiban pajak atas tanah dan bangunan (butir d), dokumen izin mendirikan bangunan atau standar kelaikan bangunan (butir e), dan dokumen yang menyatakan atau mengakui bahwa tanah yang bersangkutan ada dan akan digunakan secara produktif sebagai ruko (butir f).

Syarat-syarat tersebut di atas menjadi penting terutama syarat mengenai data yuridis yang menyangkut mengenai alas hak, bukti hubungan hukum antara pemilik dengan objek maupun data fisik yang menyangkut lokasi, tempat, luasan dan batas-batas serta keadaan bangunan sebagai salah satu aspek yang harus diperhatikan terhadap suatu bangunan gedung.

Akan tetapi khusus dokumen atau persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 151 huruf (e) merupakan dokumen yang bersifat alternatif karena terdapat beberapa dokumen yaitu dokumen “Izin Mendirikan Bangunan/Persetujuan Bangunan Gedung atau Surat Keterangan Kepala Desa/Lurah atau Surat Izin/Keterangan yang sejenisnya”. Pemohon dapat memilih dokumen mana yang akan digunakan dalam pengajuan permohonan peningkatan hak untuk rumah toko dan rumah kantor. Syarat yang ditentukan tersebut bersifat alternatif karena terdapat kata “atau” yang menunjukkan kata penghubung di antara kata atau frasa yang lain, yang dalam bahasa hukum kata “atau” secara terminologi mengandung arti menyuruh untuk memilih (Efendi & Susanti, 2020). Penggunaan kata “atau” dalam peraturan perundang-undangan yang tidak tepat dapat menimbulkan problematik yang tidak hanya membiaskan atau mengaburkan makna pasal tersebut tetapi dapat menimbulkan pertentangan norma dengan norma dalam peraturan perundang-undangan yang lain.

Syarat peningkatan hak bagi rumah toko dan rumah kantor dalam Pasal 151 huruf (e) tidak hanya mengandung keaburan norma (*obscure of norm*) karena mengisyaratkan “surat izin atau surat keterangan yang sejenisnya” yang tidak jelas perolehan surat tersebut dari lembaga atau instansi dan tidak uraikan secara terang dalam ketentuan tersebut, sehingga secara sederhana dapat dinilai surat izin atau surat keterangan yang sejenisnya yang dimaksud dalam pasal tersebut tidak jelas dan tidak memiliki nilai atau arti penting (urgensi) untuk dijadikan sebagai syarat dalam peningkatan hak atas tanah bagi rumah toko dan rumah kantor, melainkan hanya sekedar formalitas.

Hal ini mengandung pertentangan norma hukum (*conflict of norm*) dengan beberapa peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi yaitu bertentangan dengan undang-undang bangunan gedung dan peraturan turunannya karena memosisikan dokumen perizinan berupa Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) sebagai dokumen yang seolah-olah tidak memiliki arti penting dalam peningkatan hak atas tanah, mengingat dokumen perizinan

PBG dapat digantikan dengan surat lainya berupa surat keterangan Kepala Desa/Lurah atau surat izin atau surat keterangan sejenisnya (Giltaj, 2022).

2. Urgensinya Persetujuan Bangunan Gedung Sebagai Syarat yang Dapat Digantikan Dengan Surat Keterangan Kepala Desa/Lurah atau Surat Izin dan Sejenisnya

Untuk dapat menentukan nilai urgensi adanya pengaturan PBG sebagai salah satu syarat dalam mengajukan peningkatan hak dan atau urgensi PBG ditetapkan sebagai dokumen perizinan yang bersifat alternatif yang dapat digantikan dengan surat keterangan atau surat izin dan sejenisnya perlu diuraikan dan dianalisis secara menyeluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang PBG.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Cipta Kerja, nomenklatur Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung diubah menjadi Persetujuan Bangunan Gedung (PBG). Perubahan dari IMB ke PBG tidak hanya sebatas nama, tetapi juga mencerminkan perbedaan makna. Menurut Pasal 1 angka 17 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan UU Bangunan Gedung, PBG didefinisikan sebagai:

“Perizinan yang diberikan kepada pemilik bangunan gedung untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan atau merawat bangunan gedung sesuai dengan standar teknis bangunan gedung.”

Sebaliknya, IMB, berdasarkan Pasal 1 ayat (6) PP No. 36 Tahun 2005 (yang telah dicabut oleh PP No. 16 Tahun 2021), dari definisi UU di atas, terlihat bahwa PBG hanya mensyaratkan pemenuhan standar teknis, sementara IMB mensyaratkan pemenuhan persyaratan administratif dan teknis. Ini menunjukkan bahwa PBG adalah bentuk penyederhanaan persyaratan perizinan untuk mempermudah proses perizinan bangunan gedung, namun tetap menjamin keselamatan dan keamanan masyarakat melalui konsultasi dan pemeriksaan standar teknis.

Jika ditinjau dalam perspektif Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 kedudukan dan kegunaan dokumen PBG sebagai salah satu dalam peningkatan hak hanyalah sebagai dokumen pendukung bukan sebagai dokumen utama, sebab secara yuridis kepentingan yang dilindungi dalam peningkatan hak yang dimaksudkan dalam Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 tersebut adalah terjamin kejelasan dan kepastian hak atau status kepemilikan atas tanah dan bangunan Ruko dan Rukan yang sebelumnya dimiliki dengan SHGB atau SHP berubah menjadi SHM. Sehingga sama sekali tidak berbicara tentang keamanan dan kelayakan suatu bangunan gedung meskipun objek peningkatan hak tersebut berupa tanah berikut bangunannya yang difungsikan untuk rumah toko dan rumah kantor, melainkan hanya berbicara mengenai hak atas tanah dan bangunan, oleh karena itu pemohon atau pemilik meskipun belum memiliki dokumen PBG tetapi mampu melengkapi dokumen seluruh syarat lain dalam Pasal 151 huruf a, b, c, d, dan f maka PBG cukup digantikan dengan surat keterangan.

Oleh karena itu setidaknya terdapat dua alasan dan tujuan ketentuan Pasal 151 huruf (e) Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 memosisikan dokumen perizinan PBG sebagai syarat alternatif yakni, pertama hanya untuk memudahkan bagi pemohon atau pemilik dalam mengajukan peningkatan hak atas tanah bagi rumah toko dan rumah kantor dengan cukup meminta surat keterangan dari desa atau kelurahan setempat yang prosesnya cepat dan minim biaya, sementara proses pengurusan PBG cukup sulit dan membutuhkan waktu yang lama.

Kemudian yang kedua adalah memungkinkan bagi pemilik atau pemohon yang memiliki Rukan dan Ruko tapi belum memiliki PBG untuk tetap dapat mengajukan peningkatan hak atas tanah dari SHGB atau SHP menjadi SHM dengan cukup melampirkan surat keterangan dari kepala desa atau lurah atau surat izin dan sejenisnya. Namun menghilangkan sumber pemasukan daerah dari setiap retribusi pengurusan PBG karena dengan surat keterangan tidak perlu mengeluarkan biaya pajak dan biaya lainya untuk menerbitkan PBG sehingga berdampak negatif terhadap kebijakan perpajakan.

Akan tetapi menurut penulis keberadaan dokumen PBG sebagai syarat dalam peningkatan hak atas tanah justru sangatlah penting dan bersesuaian dengan tujuan hukum diadakannya permen *a quo* sendiri, terutama syarat peningkatan hak atas tanah bagi Rukan dan Ruko yang memang jelas telah berdiri bangunan di atasnya, apalagi bangunannya difungsikan untuk usaha komersial maka seharusnya sebelum diberikan alas haknya seharusnya diuji terlebih dahulu apakah bangunan Rukan dan Ruko yang telah dimanfaatkan dan atau akan dimanfaatkan tersebut telah memenuhi standar teknis bangunan gedung yang layak atau tidak. Sehingga tidak hanya memberikan kepastian dan kekuatan hukum secara yuridis melalui peningkatan hak melainkan juga menjamin bahwa bangunan (objek) yang diberikan peningkatan hak tersebut telah memenuhi standar bangunan gedung yang dibuktikan dengan adanya PBG dan Sertifikat Laik Fungsi (SLF). Bahkan dalam PBG juga memberikan kepastian mengenai kejelasan status kepemilikan bangunan gedungnya melalui Surat Kepemilikan Bangunan Gedung (SKBG) serta memberikan kepastian hukum bangunan gedung yang didirikan telah mendapatkan persetujuan dari pemerintah daerah dalam bentuk bangunan gedung ([Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021](#)).

Seharusnya dipandang demikianlah nilai urgensi keberadaan PBG dalam syarat peningkatan hak atas tanah bagi Rukan dan Ruko. mengingat bangunan gedung yang difungsikan untuk rumah tinggal sekaligus usaha pertokoan dan perkantoran biasanya tidak hanya terdiri 2 lantai yang digunakan terus menerus dan dalam kurung waktu tertentu keamanan bangunan akan terus berkurang yang dapat berisiko bagi penghuni maupun masyarakat lainnya.

3. Harmonisasi Syarat Peningkatan HGB ke Hak Milik Ruko dan Rukan: Permen ATR/BPN vs UUBG

Peraturan menteri adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh seorang menteri untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan. Selain itu, peraturan ini dapat dibentuk atas dasar perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau melalui pendelegasian kewenangan. Peraturan tersebut juga disesuaikan dengan kebutuhan lembaga atau instansi terkait.

Dalam praktiknya, peraturan menteri yang telah dibentuk sering kali mengandung norma atau muatan yang bertentangan dengan norma peraturan perundang-undangan lainnya, baik yang lebih tinggi maupun setingkat. Hal ini dapat memicu kerancuan atau konflik kewenangan antar kementerian atau lembaga, dan berpotensi menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat. Selain itu, konflik norma ini dapat menghambat usaha dan kegiatan ekonomi nasional serta daerah, baik dalam sektor perpajakan maupun non perpajakan.

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, di mana terdapat materi muatan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah khususnya materi muatan yang dirumuskan dalam bagian ketiga tentang pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal, rumah toko dan rumah kantor yang diatur dalam ketentuan Pasal 149 hingga Pasal 153 yang

mengandung konflik atau pertentangan norma hukum dengan peraturan perundangan lainnya. Ketentuan pasal tersebut pada hakikatnya mengatur mengenai peningkatan hak atas tanah, yang bangunannya difungsikan secara ganda dalam bentuk kegiatan usaha pertokoan (Ruko) maupun kegiatan usaha perkantoran (Rukan) bagi orang perorangan memiliki tanah beserta bangunannya dengan alas hak berupa HGB dan HP. Peningkatan hak atas tanah itu dari HGB dan HP menjadi hak milik, jadi setiap masyarakat maupun perorangan yang memiliki tanah yang dimiliki dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dapat mengajukan permohonan peningkatan hak kepada kantor pertanahan setempat.

Konflik atau pertentangan norma hukum itu berkenaan dengan syarat peningkatan hak atas tanah untuk rumah toko dan rumah kantor yang diatur dalam ketentuan Pasal 151 huruf (e) yaitu, “Persetujuan Bangunan Gedung (dahulu IMB) atau Surat Keterangan Kepala Desa/Lurah atau Surat Izin atau Surat sejenisnya”. Syarat ini bersifat alternatif karena di dalamnya terdapat kata penghubung “atau” untuk menandai pilihan di antara beberapa hal. Dalam bahasa hukum kata atau merupakan konjungsi atau berhubungan dengan alternatif atau pilihan, atau dalam terminologi lagi lain kata atau mengandung arti menyuruh untuk memilih (Efendi & Susanti, 2020). Penggunaan kata atau dalam peraturan perundang-undangan yang tidak tepat dapat menimbulkan problematik yang tidak hanya menjadikan bias makna pasal tersebut, juga dapat menimbulkan pertentangan norma dengan norma dalam peraturan perundang-undangan yang lain.

Persyaratan dalam Ketentuan Pasal 151 huruf (e) itu mengisyaratkan kepada orang yang mengajukan peningkatan hak atas tanah dari SHBG atau SHP menjadi SHM tidak wajib melampirkan dokumen perizinan PBG/IMB, dengan kata lain memosisikan dokumen perizinan PBG sebagai dokumen yang dapat digantikan dengan hanya sekedar surat izin atau keterangan dari kelurahan, sehingga bertentangan dengan ketentuan Pasal 253 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 262 PP No. 16 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan UU No. 28 Tahun 2008 tentang Bangunan Gedung.

Adanya peraturan perundang-undangan yang mengandung norma yang bertentangan dengan norma pada perundang-undangan yang lain sebenarnya tidak terlepas dari pengaruh maupun konsekuensi atas tidak dipenuhinya secara tuntas dan komprehensif seluruh rangkaian tahapan pembuatan peraturan perundang-undangan yang salah satunya adalah melakukan harmonisasi materi muatan atau substansi yang dibentuk dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau setingkat yang relevan.

Pada hakikatnya harmonisasi peraturan sangat berkaitan erat dengan hierarki peraturan perundang-undangan, sekaligus sebagai konsekuensi atas penerapan teori norma hukum berjenjang (*stufentheori*) yang diadopsi dalam sistem peraturan perundangan Indonesia. Terdapat lapisan peraturan perundang-undangan dari yang sifatnya fundamental *norm* yang bersifat umum, abstrak dan mendasar hingga bersifat pelaksanaan, teknis dan otonom (*verordnung* dan *autonoming satzung*) (Astawa & Na'a, 2008). Akibat posisi norma hukum yang bersifat struktural atau hierarki, maka keberlakuan suatu norma hukum yang lebih rendah sangat bergantung yang ada di atasnya yaitu menjadi dasar dan sumber berlakunya norma tersebut yang tidak boleh menyimpangi ketentuan di atasnya, sehingga peraturan penting dilakukan upaya harmonisasi sebelum diundangkan. harmonisasi peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan penciptaan norma yang harmonis antara peraturan perundang-undangan.

Menurut Jimly Asshiddiqie, hierarki norma hukum berfungsi untuk menciptakan keteraturan dalam sistem hukum, “Hierarki ini memastikan bahwa setiap peraturan

perundang-undangan memiliki landasan yang jelas dan tidak saling bertentangan, sehingga menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat,” ujar Jimly Asshiddiqie. Dalam pandangannya, ketidakpatuhan terhadap hierarki norma dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum yang merugikan (Asshiddiqie, 2021). Keteraturan ini penting untuk menjaga agar tidak ada tumpang tindih atau kontradiksi antara peraturan yang berbeda tingkatan, yang bisa menyebabkan kebingungan dan ketidakadilan dalam penerapan hukum.

Maria Farida Indrati, seorang ahli dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, menyatakan bahwa proses harmonisasi peraturan sangat penting untuk menjaga konsistensi dalam sistem hukum. Harmonisasi vertikal dan horizontal harus dilakukan untuk memastikan bahwa peraturan yang lebih rendah sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi, serta peraturan setingkat tidak saling bertentangan. Ia menekankan pentingnya peraturan menteri untuk tunduk pada undang-undang dan peraturan pemerintah yang menjadi dasar hukumnya (Soeprapto, 2020). Harmonisasi ini berfungsi untuk memastikan bahwa semua peraturan dapat diterapkan secara efektif tanpa menimbulkan konflik, dan membantu dalam penciptaan sistem hukum yang kohesif dan efisien.

Jika norma yang lebih rendah bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, maka norma tersebut dapat dianggap tidak sah atau invalid. Dalam praktik hukum, ini berarti Pasal 151 huruf (e) Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 dapat dibatalkan atau tidak diakui keberlakuannya karena tidak sesuai dengan ketentuan yang lebih tinggi. Ketidakpatuhan ini juga berpotensi mengakibatkan kerugian bagi masyarakat, menghambat kegiatan ekonomi, dan mengurangi efektivitas administrasi pertanahan. Hal ini menunjukkan pentingnya harmonisasi vertikal dalam memastikan bahwa norma hukum yang lebih rendah sesuai dengan norma yang lebih tinggi.

Ada dua jenis harmonisasi peraturan, menurut doktrin dan teori: vertikal dan horizontal. Harmonisasi horizontal diterapkan pada peraturan dalam hierarki yang sama, sedangkan harmonisasi vertikal diterapkan pada peraturan perundang-undangan dalam hierarki yang berbeda (Budoyo, 2014). Gagasan *lex superiori derogat legi inferiori*, yaitu peraturan yang lebih tinggi menggantikan peraturan yang lebih rendah-harus diperhatikan oleh perancang peraturan perundang-undangan ketika melakukan harmonisasi vertikal. Perancang harus menggunakan asas *lex posteriori derogat legi priori* ketika menyusun harmonisasi horizontal, yang menyatakan bahwa peraturan yang lebih baru lebih diutamakan daripada peraturan yang lebih lama (Shearmur, 2022).

Harmonisasi peraturan perundang-undangan bertujuan untuk memastikan konsistensi dan keselarasan antara berbagai tingkat peraturan. Ada dua jenis harmonisasi: vertikal dan horizontal. Harmonisasi vertikal dilakukan untuk memastikan bahwa peraturan yang lebih rendah konsisten dengan peraturan yang lebih tinggi dalam hierarki hukum. Dalam kasus ini, harmonisasi vertikal mengharuskan bahwa Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 harus konsisten dengan UUBG dan PP Nomor 16 Tahun 2021. Harmonisasi horizontal dilakukan untuk memastikan bahwa peraturan pada tingkat yang sama tidak saling bertentangan. Dalam konteks Permen ATR/BPN, penting untuk memastikan bahwa ketentuan di dalamnya tidak bertentangan dengan peraturan menteri lainnya yang setingkat.

Seperti halnya pada saat penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan menteri dalam kementerian agraria dan tata ruang harus terlebih dahulu dilakukan penyesuaian substansi norma hukum dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang berkaitan langsung maupun tidak langsung dengan materi muatan dalam peraturan menteri tersebut sehingga norma atau materi muatan dalam peraturan menteri serta norma dan materi muatan

peraturan perundang-undangan yang di atasnya memiliki keselarasan dan keterhubungan secara teratur. Dengan kata lain dapat menjadi satu kesatuan yang utuh sebagai sebuah kerangka sistem hukum yang selaras dan tidak kontradiktif secara norma dan materi muatan.

Terhadap Pasal 151 huruf (e) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu ketentuan Pasal 253 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 262 PP No. 16 Tahun 2021 tentang pelaksanaan UU No. 28 Tahun 2008 tentang Bangunan Gedung, *juncto* Pasal 7, Pasal 8, Pasal 39, Pasal 40 ayat (2) UU No. 28 Tahun 2008 tentang Bangunan Gedung, maka terhadap konflik norma yang muncul tersebut terdapat dua asumsi yang relevan, pertama yaitu adanya konflik/pertentangan norma itu menunjukkan ketidakcermatan pemerintah dalam hal ini Kementerian ATR/BPN untuk membentuk peraturan perundang-undangan, kemudian kedua, pada saat penyusunan maupun pembahasan rancangan peraturan Menteri norma-norma dalam peraturan tersebut tidak dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi secara cermat dan komprehensif terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang setingkat maupun lebih tinggi.

Hal ini ditunjukkan dengan fakta bahwa konsiderans Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah tidak mengutip atau menggunakan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Persetujuan Mendirikan Bangunan (PMB), yang sebelumnya dikenal sebagai IMB, sebagai sumber hukum. Peraturan Menteri tersebut tidak mengutip atau menggunakan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Persetujuan Mendirikan Bangunan (PMB) sebagai sumber hukum, padahal persyaratan peningkatan hak atas tanah untuk Ruko dan Rukan yang diatur dalam Peraturan Menteri tersebut mencantumkan dokumen perizinan berupa PMB sebagai salah satu syarat, Meskipun demikian, dokumen ini dapat digantikan dengan surat keterangan atau otorisasi dari kepala desa, namun hal ini tidak cukup untuk menjamin keamanan lingkungan dan mengakhiri sumber uang pajak negara atau daerah. Sementara itu, Persetujuan Mendirikan Bangunan Gedung (PMBG) yang merupakan dokumen perizinan diposisikan sebagai dokumen penting yang harus dimiliki oleh setiap orang yang memiliki atau menggunakan bangunan gedung untuk hunian maupun komersial (rumah tinggal dan perkantoran), sebagaimana tercantum dalam Pasal 7, Pasal 8, Pasal 39, dan Pasal 40 ayat (2) UU No. 28 Tahun 2008 tentang Bangunan Gedung *juncto* PP No. 16 Tahun 2021 tentang pelaksanaan UU No. 28 Tahun 2008 tentang Bangunan Gedung.

Seyogyanya apabila kementerian agraria memandang dokumen perizinan Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) sebagai dokumen tidak memiliki peranan penting dan atau tidak memiliki relevansi (hubungan hukum) dengan peningkatan hak atas tanah, maka patutnya dokumen perizinan Persetujuan Bangunan Gedung (dahulu dikenal IMB) tidak perlu dimasukkan sebagai salah satu persyaratan dalam permohonan peningkatan hak atas tanah untuk rumah toko dan rumah kantor, sehingga cukup mengisyaratkan surat keterangan atau surat izin dari kelurahan atau kepala desa setempat, sehingga tidak menimbulkan ambiguitas atau kerancuan norma.

Apabila ditafsirkan secara *a contrario*, dokumen perizinan PBG sebagai persyaratan dalam permohonan peningkatan hak atas tanah untuk rumah toko dan rumah kantor itu sangatlah berkaitan erat dan memiliki peran penting selain untuk mendukung kepastian hukum hak atas tanah bagi pemilik karena tanah yang dapat ditingkatkan menjadi hak milik adalah tanah yang berasal dari Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, melainkan juga karena berkenaan

dengan fungsi bangunannya, yaitu bangunannya difungsikan secara ganda dalam bentuk hunian atau tempat tinggal sekaligus untuk kegiatan usaha pertokoan dan perkantoran, sehingga setiap pemilik tanah yang mengfungsikan bangunannya untuk kegiatan komersial harus memiliki dokumen perizinan berupa PBG yang diwajibkan oleh undang-undang bangunan gedung maupun peraturan pelaksanaannya.

Terhadap Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah khususnya Pasal 151 huruf (e) yang mengandung norma yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan bangunan gedung dapat dilakukan evaluasi, yang kemudian berdasarkan hasil evaluasi tersebut tim evaluasi dapat memberikan rekomendasi untuk dilakukan perubahan peraturan perundang-undangan Biro Hukum Kementerian ATR/BPN, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 12 ayat (3) yang berbunyi hasil evaluasi peraturan perundang-undangan dimaksud pada ayat (1) memuat: kesesuaian proses pembentukan peraturan perundang-undangan, atau rekomendasi untuk menentukan perubahan/penggantian atau dipertahankannya peraturan perundang-undangan.

Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021, khususnya terkait Pasal 151 huruf (e) yang mengizinkan penggunaan, “Surat Keterangan Kepala Desa/Lurah atau Surat Izin atau surat sejenisnya” sebagai alternatif Persetujuan Bangunan Gedung (PBG), diperlukan upaya harmonisasi yang komprehensif untuk menyelesaikan konflik norma yang ada. Harmonisasi vertikal perlu dilakukan untuk memastikan kesesuaian dengan peraturan yang lebih tinggi. Ketentuan Pasal 151 huruf (e) harus direvisi agar sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (UUBG) dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021. Revisi ini harus menegaskan bahwa PBG tetap menjadi dokumen wajib yang tidak dapat digantikan oleh surat keterangan dari kepala desa/lurah. Analisis mendalam dan konsultasi dengan pakar hukum tata negara dan perundang-undangan harus dilakukan untuk memastikan semua ketentuan dalam Permen ini tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Selain itu, harmonisasi horizontal juga diperlukan untuk memastikan konsistensi dengan peraturan setingkat. Koordinasi antara Kementerian Agraria dan Tata Ruang dengan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat serta instansi terkait lainnya harus ditingkatkan. Pembentukan tim harmonisasi yang terdiri dari perwakilan berbagai kementerian dan lembaga terkait sangat penting untuk mengkaji, menyesuaikan, dan memastikan keselarasan peraturan perundang-undangan.

Penerapan asas *lex superior derogat legi inferiori* dan asas *lex posterior derogat legi priori* harus dilakukan untuk memastikan peraturan yang lebih rendah tidak bertentangan dengan yang lebih tinggi dan peraturan baru tidak bertentangan dengan yang lama. Peningkatan proses legislasi melalui konsultasi publik dan transparansi proses juga penting. Melibatkan masyarakat, akademisi, dan praktisi hukum dalam proses revisi peraturan melalui konsultasi publik dapat memastikan bahwa peraturan yang disusun sesuai dengan kebutuhan dan realitas di lapangan. Selain itu, peningkatan kapasitas legislasi melalui pelatihan dan pendidikan bagi pejabat yang terlibat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan serta penguatan kapasitas biro hukum di setiap kementerian dan lembaga juga diperlukan. Dengan demikian, harmonisasi vertikal dan horizontal ini akan menciptakan kepastian hukum, meningkatkan efisiensi administrasi, dan memastikan bahwa kebijakan yang diterapkan dapat berjalan dengan efektif tanpa menimbulkan konflik norma atau kerugian bagi masyarakat. Implementasi harmonisasi ini membutuhkan komitmen dari berbagai pemangku kepentingan dan proses legislasi yang transparan dan inklusif.

D. SIMPULAN

Keberadaan dokumen PBG dalam Pasal 151 huruf (e) Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 sebagai syarat alternatif dalam peningkatan hak bagi Rukan dan Ruko yang berasal dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik adalah *pertama*, untuk memberikan kesempatan bagi pemilik Rukan dan Ruko yang belum memiliki dokumen PBG untuk tetap dapat mengajukan permohonan peningkatan hak melalui surat keterangan desa atau kelurahan namun lemah dalam aspek keamanan, kelayakan dan keandalan bangunan bagi penghuni dan lingkungan sekitar serta menghilangkan sumber pajak retribusi daerah, dan kemudian. *Kedua*, adalah memberikan kemudahan bagi pemilik atau pemohon untuk mengajukan permohonan peningkatan hak bagi Rukan dan Ruko hanya dengan surat keterangan desa atau kelurahan, serta *ketiga* proses pengurusan dan biaya lebih murah dibandingkan biaya, proses dan jangka waktu pengurusan PBG lebih lama dan lebih besar namun memberikan jaminan keamanan, kelayakan dan keandalan bangunan Rukan dan Ruko serta menghilangkan pajak retribusi daerah.

Kemudian, harmonisasi pengaturan syarat peningkatan antara Pasal 151 Huruf (e) Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 yang bertentangan dengan norma yang mengatur PBG dalam UUBG Nomor 28 Tahun 2002 dapat dilakukan melalui harmonisasi secara vertikal dengan cara memeriksa dan mengkaji materi peraturan yang tingkatannya lebih tinggi yang menjadi dasar yuridis munculnya aturan mengenai syarat peningkatan hak bagi Rukan dan Ruko dalam permen *a quo* serta memeriksa dan mengkaji materi peraturan yang tingkatannya lebih rendah atau pelaksana memeriksa dan mengkaji materi peraturan yang tingkatannya lebih tinggi, agar tidak bertentangan secara teknis dan tidak menimbulkan perbedaan persepsi antara pembentuk aturan dengan pelaksana teknis dengan cara melakukan pemeriksaan dan evaluasi materi muatan peraturan tersebut diinternal kementerian secara berkala dan dituangkan dalam rekomendasi untuk disampaikan kepada pejabat perancang peraturan. kemudian melakukan harmonisasi secara horizontal dengan peraturan-peraturan yang sejajar yang menempatkan PBG sebagai salah satu syarat peningkatan dalam permen tersebut berupa undang-undang bangunan gedung dan peraturan pemerintah turunannya melalui mekanisme mediasi antar lembaga atau kementerian.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2021). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika.
- Astawa, I. G. P., & Na'a, S. (2008). *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*. Alumni.
- Bappedalitbang Kota Probolinggo. (2016). *Pertumbuhan Ruko (Rumah Toko) di Kota Probolinggo*. [bappedalitbang.probolinggokota.go.id/2016/03/pertumbuhan-Ruko-rumah-toko-di-kota-probolinggo/](https://bappedalitbang.probolinggokota.go.id/bappedalitbang.probolinggokota.go.id/2016/03/pertumbuhan-Ruko-rumah-toko-di-kota-probolinggo/)
- Budoyo, S. (2014). Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *CIVIS: Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Pendidikan Kewarganegaraan*, 4(2), 607–622. <https://doi.org/10.26877/civis.v4i2/Juli.613>
- Cheng, M., Edwards, D., Darcy, S., & Redfern, K. (2018). A Tri-Method Approach to a Review of Adventure Tourism Literature: Bibliometric Analysis, Content Analysis, and a Quantitative Systematic Literature Review. *Journal of Hospitality & Tourism Research*, 42(6), 997–1020. <https://doi.org/10.1177/1096348016640588>

- Dalimunthe, C. (2000). *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*. Fakultas Hukum USU Press.
- Dhiaulhaq, A., & McCarthy, J. F. (2020). Indigenous Rights and Agrarian Justice Framings in Forest Land Conflicts in Indonesia. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 21(1), 34–54. <https://doi.org/10.1080/14442213.2019.1670243>
- Efendi, A., & Susanti, D. O. (2020). Makna dan Problematik Penggunaan Term “Dan”, “Atau”, “Dan/Atau”, “Kecuali”, dan “Selain” Dalam Undang-Undang. *Jurnal Legistasi Indonesia*, 17(4), 391–406. <http://repository.unej.ac.id/handle/123456789/103174>
- Gautama, S. (1993). *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. Citra Aditya Bakti.
- Giltaij, J. (2022). Hermann Kantorowicz and Hans Kelsen: from debating legal sociology to constructing an international legal order. *History of European Ideas*, 48(1), 112–128. <https://doi.org/10.1080/01916599.2021.1898438>
- Harsono, B. (2007). *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Djambatan.
- Herlindah, H., Kholish, M. A., & Galib, A. M. (2022). Suing the Oligarchy of Ownership and Control of Agricultural Land in Indonesia: A Maqashid Sharia Review of the Land of Agrarian Reform Objects (TORA) Exceeding the Maximum Boundary. *Media Syari'ah : Wahana Kajian Hukum Islam dan Pranata Sosial*, 24(2), 222–239. <https://doi.org/10.22373/jms.v24i2.12960>
- Khatimah, H. (2013). Kajian Kesesuaian Pembangunan Ruko Terhadap Kebutuhan Pasar di Kota Mataram. *Jurnal Pembangunan Wilayah & Kota*, 9(3), 271–283. <https://doi.org/10.14710/pwk.v9i3.6539>
- Kristiansen, S., & Sulistiawati, L. (2016). Traditions, Land Rights, and Local Welfare Creation: Studies from Eastern Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 52(2), 209–227. <https://doi.org/10.1080/00074918.2015.1129049>
- Lubis, Mhd. Y., & Lubis, Abd. R. (2012). *Hukum Pendaftaran Tanah: Edisi Revisi PP No. 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Badan Pertanahan*. Mandar Maju.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah (2021).
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (2021).
- Shearmur, J. (2022). *Law, Legislation, and Liberty*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003320777>
- Soeprapto, M. F. I. (2020). *Ilmu Perundang-Undangan 2: Proses dan Teknik Penyusunan*. Kanisius.