



Problematika Yuridis Pelepasan Hak Milik Menjadi HGB pada Perumahan Subsidi di Indonesia

Natanael Klose Hasiholan Simbolon^{1*}, Elita Rahmi², Fitria³

^{1,2,3} Universitas Jambi Muaro Jambi Indonesia

*Penulis Koresponden, email: ntnlsimbolon@gmail.com

Diterima: 11-04-2026

Disetujui: 27-05-2026

Abstrak

Pelepasan hak milik atas tanah menjadi hak guna bangunan (HGB) dalam program perumahan bersubsidi di Indonesia menimbulkan berbagai problematika hukum. Penelitian ini bertujuan menganalisis mekanisme pelepasan serta kepastian hukum dalam pelaksanaannya setelah berlakunya Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2025. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan mekanisme dari sistem penurunan hak menjadi pelepasan hak dan pemberian hak baru menimbulkan kompleksitas prosedural serta kekaburan norma terkait fase transisi tanah negara sebelum penerbitan HGB. Kesimpulan, diperlukan harmonisasi pengaturan dan penegasan norma transisi agar mekanisme pelepasan hak milik menjadi HGB dapat memberikan kepastian hukum, efisiensi administrasi, serta mendukung keberhasilan pembangunan masyarakat bidang perumahan bersubsidi secara berkelanjutan.

Kata Kunci: Pelepasan Hak Milik Atas Tanah, Hak Guna Bangunan, Perumahan Bersubsidi.

Abstract

The conversion of freehold land rights into building use rights (HGB) in Indonesia's subsidized housing program raises various legal issues. This study aims to analyze the mechanism for converting as well as legal certainty following the enactment of Ministerial Regulation ATR/BPN No. 5 of 2025. The research method employed is normative legal research using a legislative and conceptual approach through a literature review of primary, secondary, and tertiary legal sources. The research results indicate that the shift in mechanism from a system of rights reduction to the transfer of rights and the granting of new rights has created procedural complexities and legal ambiguity regarding the transitional phase of state-owned land prior to the issuance of HGB. In conclusion, harmonization of regulations and clarification of transitional norms are necessary so that the mechanism for the relinquishment of land ownership rights to HGB can provide legal certainty, administrative efficiency, and support the success of sustainable society development in the subsidized housing sector.

Keywords: Relinquishment of Land Ownership Rights, Right to Build, Subsidized Housing.

Pendahuluan

Pemenuhan kebutuhan perumahan merupakan salah satu isu fundamental dalam pembangunan nasional yang tidak hanya berdimensi ekonomi, tetapi juga berkaitan erat dengan aspek sosial dan konstitusional. Perumahan sebagai kebutuhan dasar manusia memiliki keterkaitan langsung dengan kualitas hidup, kesejahteraan, serta martabat manusia (Handoko dkk. 2022). Dalam konteks negara kesejahteraan, negara memiliki kewajiban untuk menjamin terpenuhinya hak atas tempat tinggal yang layak bagi setiap warga negara sebagaimana tercermin dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 (Neysa et al., 2021). Kebijakan perumahan tidak dapat dipandang semata sebagai kebijakan sektoral, melainkan sebagai bagian dari tanggung jawab negara dalam menjamin hak asasi warga negara. Dalam praktiknya, negara mengimplementasikan kewajiban tersebut melalui berbagai program strategis, salah satunya adalah program perumahan bersubsidi yang ditujukan bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Kebijakan perumahan merupakan manifestasi konkret dari fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*), khususnya dalam menjamin akses masyarakat terhadap hunian yang layak (Radwa dan Megawati 2022).

Program perumahan bersubsidi hadir sebagai instrumen kebijakan publik untuk menjawab kesenjangan antara kebutuhan dan kemampuan masyarakat dalam memperoleh hunian. Secara empiris, kebutuhan tersebut masih sangat tinggi. Berdasarkan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2023, *backlog* kepemilikan rumah di Indonesia masih mencapai sekitar 9,9 juta rumah tangga, yang menunjukkan bahwa jutaan masyarakat belum memiliki rumah layak huni (Kompas.id.) Bahkan, setiap tahun kebutuhan rumah baru bertambah sekitar 600.000–800.000 unit, sementara realisasi pembangunan hanya berkisar 400.000–450.000 unit, sehingga *backlog* terus meningkat (Kompas id t.t.). Kondisi ini menunjukkan adanya ketimpangan struktural antara *supply* dan *demand* di sektor perumahan, yang menegaskan urgensi intervensi negara melalui kebijakan afirmatif seperti program perumahan bersubsidi bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR).

Dalam rangka mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah mengembangkan berbagai skema pembiayaan, salah satunya melalui program Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP). Pada tahun 2024, pemerintah mengalokasikan anggaran sekitar Rp13,72 triliun untuk membiayai sekitar 166.000 unit rumah subsidi (iNews.id). Bahkan, hingga pertengahan tahun 2024, realisasi FLPP telah mencapai lebih dari 83.000 unit rumah subsidi yang tersebar di ratusan kabupaten/kota (Kompas.id). Data ini menunjukkan bahwa negara secara aktif berupaya memperluas akses kepemilikan rumah bagi MBR. Namun demikian, efektivitas program ini tidak hanya ditentukan oleh

aspek pembiayaan, melainkan juga sangat dipengaruhi oleh aspek pertanahan sebagai prasyarat utama pembangunan.

Tanah dalam konteks pembangunan memiliki kedudukan yang sangat strategis karena merupakan basis utama bagi penyelenggaraan aktivitas ekonomi dan pembangunan, termasuk pembangunan perumahan bersubsidi (Budiarto, Dwiputri, dan Hambali 2019). Nilai ekonomis tanah yang terus meningkat akibat pertumbuhan penduduk, urbanisasi, dan keterbatasan lahan menjadikan tanah sebagai sumber daya yang memiliki dimensi ekonomi sekaligus sosial. Dalam kerangka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, ditegaskan bahwa setiap hak atas tanah mengandung fungsi sosial. Konsep ini menegaskan bahwa tanah tidak boleh dimonopoli atau dimanfaatkan semata-mata untuk kepentingan individu, melainkan harus memberikan manfaat bagi masyarakat luas, termasuk dalam mendukung penyediaan perumahan bagi MBR sebagai bagian dari kebijakan redistribusi keadilan sosial.

Penelitian mengenai perubahan hak atas tanah dalam pembangunan perumahan pada dasarnya telah banyak dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Beberapa penelitian terdahulu umumnya berfokus pada aspek administrasi pertanahan, kepastian hukum sertifikat, serta mekanisme perubahan hak atas tanah dalam perspektif Undang-Undang Pokok Agraria. Penelitian oleh Rahmi (2021), misalnya, lebih menitikberatkan pada aspek pembuktian dan perlindungan hukum sertifikat tanah dalam sistem hukum agraria Indonesia. Sementara itu, penelitian Setiaji dan Ade Viqi (2025) membahas penurunan Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan pada koperasi dengan fokus utama pada prosedur perubahan hak dalam praktik pertanahan. Penelitian lainnya juga lebih banyak mengkaji aspek kepastian hukum pendaftaran tanah, sengketa pertanahan, maupun perlindungan hukum terhadap hak atas tanah secara umum.

Meskipun demikian, penelitian-penelitian tersebut belum secara khusus mengkaji problematika yuridis mekanisme pelepasan Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan dalam program perumahan bersubsidi setelah berlakunya Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2025. Kajian terdahulu juga belum menganalisis secara mendalam disharmoni antara kebijakan percepatan pembangunan perumahan dalam PP Nomor 64 Tahun 2016 dengan mekanisme pelepasan hak yang diwajibkan dalam regulasi terbaru tersebut. Selain itu, belum banyak penelitian yang mengaitkan persoalan perubahan hak atas tanah dengan asas-asas hukum administrasi, khususnya asas sederhana, asas cepat, dan asas kepastian hukum dalam pelayanan pertanahan.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini memiliki kebaruan (novelty) pada fokus analisis terhadap fase transisi pelepasan Hak Milik menjadi tanah

negara sebelum diterbitkannya Hak Guna Bangunan dalam program perumahan bersubsidi. Penelitian ini tidak hanya menelaah aspek normatif perubahan hak atas tanah, tetapi juga menganalisis disharmoni regulasi, kekaburan norma transisi, serta implikasinya terhadap kepastian hukum dan efektivitas pembangunan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual dalam pengembangan hukum agraria dan pelayanan administrasi pertanahan di Indonesia.

Lahirnya PP 64 Tahun 2016 merupakan respons terhadap hambatan struktural dalam penyediaan perumahan terjangkau, khususnya proses perizinan yang berbelit hingga mencapai sekitar 33 jenis izin dengan waktu pengurusan mendekati 1.000 hari, kondisi yang mendorong tingginya biaya produksi dan berimplikasi langsung pada tidak terjangkaunya harga rumah bagi MBR, sehingga regulasi ini dirancang untuk memangkas birokrasi, mempercepat proses, dan menekan biaya pembangunan perumahan bersubsidi. Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2025 hadir sebagai pengaturan baru yang menata ulang pelimpahan kewenangan di bidang pertanahan, khususnya dalam kerangka percepatan layanan administrasi. Pasal 20 di dalamnya menentukan bahwa perubahan hak milik menjadi Hak Guna Bangunan (HGB) harus didahului dengan pelepasan hak sehingga tanah terlebih dahulu berstatus sebagai tanah negara. Pada titik ini muncul persoalan mendasar karena mekanisme tersebut menciptakan fase transisi yang tidak memiliki kejelasan batas waktu sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum (Fitria dan Annisa 2019).

Pasal 20 mewajibkan mekanisme pelepasan hak sebagai syarat perubahan Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan, namun tidak memberikan kejelasan mengenai batas waktu fase transisi sejak tanah dilepaskan menjadi tanah negara hingga diterbitkannya hak baru berupa HGB. Ketidakjelasan tersebut menimbulkan persoalan yuridis mengenai siapa pihak yang bertanggung jawab selama masa transisi, berapa lama durasi proses tersebut dapat berlangsung, serta bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap pemegang hak maupun pengembang ketika tanah berada dalam status yang tidak pasti. Kekaburan norma ini menjadi semakin signifikan dalam praktik pembangunan perumahan bersubsidi karena pengembang sebagai badan hukum tidak dapat memiliki Hak Milik secara langsung berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria, sehingga perubahan status tanah menjadi HGB merupakan kebutuhan hukum yang tidak dapat dihindari (Elita Rahmi 2021).

Dalam konteks tersebut, ketiadaan pengaturan yang jelas mengenai fase transisi tidak hanya menimbulkan ketidakpastian administrasi pertanahan, tetapi juga berpotensi menghambat proses pembangunan perumahan subsidi. Dengan demikian, persoalan utama dalam pengaturan tersebut terletak pada

tidak lengkapnya rumusan norma baik secara substantif maupun prosedural, karena norma tidak menetapkan parameter waktu yang pasti serta tidak mengatur konsekuensi hukum apabila proses penerbitan hak baru berlangsung terlalu lama, sehingga kekaburan norma tersebut pada akhirnya mengurangi efektivitas kepastian hukum yang sebelumnya telah diakomodasi dalam Pasal 9 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2016. Oleh karena itu, diperlukan kajian mendalam untuk menilai apakah mekanisme pelepasan Hak Milik menjadi HGB saat ini telah memberikan kepastian hukum dan mendukung efektivitas pembangunan nasional.

Metode

Metode penelitian yang digunakan dalam artikel ini adalah penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian kepustakaan yang berfokus pada kajian terhadap norma-norma hukum yang berlaku dalam sistem hukum positif (Zainuddin, Muhammad, dan Aisyah Dinda Karina. 2023). Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk dianalisis, sehingga menitikberatkan pada norma hukum yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan maupun doktrin hukum (Sukmawan, Yulia Audina, dan Dwi Damayanti. 2025). Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual dengan menelaah regulasi sumber primer terkait perubahan Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan dalam program perumahan bersubsidi, seperti Undang-Undang Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2025. Analisis dilakukan untuk mengidentifikasi kekaburan norma, disharmoni regulasi, dan implikasinya terhadap kepastian hukum. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk memahami prinsip-prinsip dasar hukum agraria, seperti asas fungsi sosial tanah dan asas kepastian hukum. Sedangkan analisis dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis untuk uraian, interpretasi, dan evaluasi norma hukum sesuai pendekatan yang dipilih guna menemukan permasalahan serta memberikan argumentasi hukum yang sistematis.

Hasil dan Pembahasan

Mekanisme Pelepasan Hak Milik Dan Pemberian Hak Guna Bangunan Untuk Pembangunan Perumahan Bersubsidi

Hak Milik dan Hak Guna Bangunan (HGB) merupakan dua jenis hak atas tanah yang memiliki kedudukan penting dalam sistem hukum agraria Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Hak Milik menurut Pasal 20 UUPA adalah hak turun-temurun, terkuat, dan

terpenuhi yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan tetap memperhatikan fungsi sosial tanah (Usman dan Abdul Hamid 2020). Karakteristik tersebut menunjukkan bahwa Hak Milik memberikan kewenangan paling luas kepada pemegang hak untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah, meskipun pelaksanaannya tetap dibatasi oleh kepentingan umum dan ketentuan hukum yang berlaku. Berbeda dengan Hak Milik, HGB sebagaimana diatur dalam Pasal 35 UUPA merupakan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam jangka waktu tertentu (Ramadhani dan Rahmat. 2018).

Dengan demikian, HGB memiliki sifat yang lebih terbatas karena hanya memberikan hak pemanfaatan tanah untuk kepentingan pembangunan tanpa memberikan penguasaan penuh atas tanah tersebut. Menurut Boedi Harsono, perbedaan antara Hak Milik dan HGB mencerminkan adanya pembagian fungsi hak atas tanah antara kepentingan penguasaan individual dan kepentingan pemanfaatan ekonomis dalam pembangunan nasional (Kolopaking dan Anita Dewi Anggraeni 2021). Perbedaan tersebut juga terlihat dari subjek hukumnya, di mana Hak Milik hanya dapat dimiliki warga negara Indonesia tertentu, sedangkan HGB dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia maupun badan hukum Indonesia (Sudiarto dan Bambang 2021). Pembatasan ini menunjukkan bahwa negara berupaya menjaga pemerataan penguasaan tanah agar badan hukum tidak menguasai tanah secara absolut melalui Hak Milik (Rahmi 2010).

Pembatasan badan hukum dalam memiliki Hak Milik kemudian berimplikasi langsung terhadap kedudukan pengembang dalam pembangunan perumahan bersubsidi. Dalam praktiknya, pengembang perumahan umumnya berbentuk badan hukum, terutama perseroan terbatas, yang memiliki fungsi sebagai pelaksana pembangunan sekaligus mitra pemerintah dalam memenuhi kebutuhan hunian masyarakat berpenghasilan rendah. Sebagai badan hukum, pengembang membutuhkan penguasaan tanah dalam skala luas untuk melaksanakan pembangunan perumahan subsidi, namun keterbatasan hukum agraria menyebabkan pengembang tidak dapat memiliki tanah dengan status Hak Milik.

Oleh karena itu, HGB menjadi instrumen hukum yang paling memungkinkan digunakan oleh pengembang dalam kegiatan pembangunan. Kondisi ini memperlihatkan bahwa pengaturan mengenai HGB pada dasarnya tidak hanya berfungsi sebagai instrumen administrasi pertanahan, tetapi juga sebagai sarana mendukung kebijakan pembangunan nasional di bidang perumahan rakyat (Puspita, Lorita, dan Maryaningsih 2026). Menurut Maria S. W. Sumardjono, pembatasan kepemilikan Hak Milik oleh badan hukum merupakan bentuk perlindungan negara terhadap prinsip keadilan agraria agar penguasaan tanah tetap berpihak pada masyarakat (Wiryani dan Fifi 2025).

Namun di sisi lain, negara tetap harus menyediakan mekanisme hukum yang mampu menjamin kelancaran pembangunan perumahan, terutama dalam program rumah bersubsidi yang menjadi bagian dari tanggung jawab negara dalam mewujudkan kesejahteraan sosial.

Kebutuhan pengembang terhadap penguasaan tanah tersebut kemudian melahirkan praktik perubahan Hak Milik menjadi HGB sebelum tanah digunakan untuk pembangunan perumahan bersubsidi. Sebelum berlakunya Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2025, mekanisme yang umum digunakan adalah sistem penurunan hak. Sistem ini memungkinkan tanah yang semula berstatus Hak Milik diturunkan menjadi HGB melalui prosedur administratif di kantor pertanahan sebelum dialihkan kepada pengembang.

Dalam pelaksanaannya, pemilik tanah mengajukan permohonan perubahan hak dengan melampirkan dokumen administrasi yang diperlukan, kemudian setelah perubahan status hak disetujui, tanah dapat digunakan oleh badan hukum pengembang untuk pembangunan perumahan subsidi. Mekanisme tersebut pada dasarnya menjadi solusi yuridis terhadap larangan badan hukum memiliki Hak Milik secara langsung. Dari perspektif hukum administrasi pertanahan, sistem penurunan hak dianggap lebih sederhana karena prosedurnya tidak memerlukan tahapan pelepasan hak yang kompleks (Nugroho dan Meysita Arum 2026). Selain itu, mekanisme ini dinilai lebih cepat dan efisien karena mampu mempercepat proses penguasaan tanah oleh pengembang sehingga pembangunan perumahan subsidi dapat segera dilaksanakan.

Keunggulan mekanisme lama tersebut menjadikan sistem penurunan hak banyak digunakan dalam praktik pembangunan perumahan bersubsidi sebelum adanya perubahan regulasi pertanahan terbaru. Pengembang memperoleh kepastian hukum yang lebih cepat dalam penguasaan tanah, sementara masyarakat berpenghasilan rendah dapat lebih segera memperoleh akses terhadap rumah subsidi. Namun demikian, di balik kemudahan tersebut tetap terdapat persoalan hukum, terutama terkait perbedaan penerapan prosedur di berbagai kantor pertanahan yang menimbulkan ketidakseragaman praktik administrasi. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun sistem lama dinilai efektif dalam mendukung percepatan pembangunan, penguatan regulasi tetap diperlukan untuk menciptakan kepastian hukum yang lebih seragam dan akuntabel. Oleh sebab itu, perubahan kebijakan pertanahan melalui Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2025 dapat dipahami sebagai upaya pemerintah menata kembali mekanisme perubahan hak atas tanah agar lebih tertib secara administratif. Akan tetapi, perubahan tersebut juga menimbulkan perdebatan karena di satu sisi bertujuan memperkuat tata kelola pertanahan, sedangkan di sisi lain berpotensi mengurangi efisiensi mekanisme yang

sebelumnya dianggap lebih sederhana, cepat, dan mendukung percepatan pembangunan perumahan bersubsidi.

Berangkat dari dinamika perubahan kebijakan tersebut, aspek mendasar yang menjadi inti dari perubahan mekanisme pertanahan, yaitu proses pelepasan Hak Milik menjadi tanah negara. Pemahaman terhadap mekanisme ini penting karena pelepasan hak merupakan tahapan hukum yang menentukan berakhirnya hubungan hukum pemegang hak dengan tanah serta menjadi dasar bagi perubahan status dan pemberian hak baru atas tanah dalam praktik pembangunan perumahan bersubsidi. Mekanisme pelepasan Hak Milik menjadi tanah negara dalam sistem hukum pertanahan Indonesia merupakan proses hukum yang mengakibatkan hapusnya hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah yang dikuasainya (Irijanto, Mashuri, dan Ismail 2025a). Pelepasan hak pada dasarnya merupakan tindakan hukum berupa penyerahan hak atas tanah oleh pemegang hak kepada negara secara sukarela sehingga status tanah berubah menjadi tanah negara (Fithry dan Sjaifurrachman 2021).

Dasar hukum mengenai hapusnya Hak Milik diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria, khususnya ketentuan mengenai hapusnya hak atas tanah dan pelepasan hak oleh pemegangnya. Dalam konteks pembangunan perumahan bersubsidi, mekanisme ini digunakan karena badan hukum pengembang tidak diperbolehkan memiliki Hak Milik secara langsung, sehingga tanah yang semula berstatus Hak Milik harus terlebih dahulu dilepaskan sebelum diberikan kembali dalam bentuk Hak Guna Bangunan (HGB). Proses tersebut dimulai dengan permohonan pelepasan hak oleh pemegang Hak Milik kepada kantor pertanahan yang kemudian diikuti dengan penghapusan data hak dalam buku tanah dan sertifikat. Setelah hak tersebut dihapus, status tanah berubah menjadi tanah negara yang berada di bawah penguasaan langsung negara (Murni, Christiana Sri, dan Sumirahayu Sulaiman. 2022). Akibat hukum dari pelepasan hak ini sangat signifikan karena sejak saat itu pemegang hak kehilangan seluruh kewenangan hukum atas tanah, termasuk hak untuk menguasai, menggunakan, maupun mengalihkan tanah tersebut.

Perubahan status tanah menjadi tanah negara tersebut kemudian menjadi dasar bagi proses pemberian HGB kepada pengembang sebagai badan hukum. Dalam mekanisme baru yang diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2025, pengembang harus mengajukan permohonan pemberian HGB atas tanah negara yang sebelumnya berasal dari pelepasan Hak Milik. Permohonan tersebut wajib memenuhi persyaratan administratif dan yuridis, seperti identitas badan hukum, dokumen pelepasan hak, kesesuaian tata ruang, serta bukti penguasaan fisik atas tanah. Setelah permohonan diajukan, Kantor Pertanahan melakukan pemeriksaan dan

verifikasi terhadap kelengkapan dokumen serta status tanah untuk memastikan tidak terdapat sengketa maupun tumpang tindih hak atas tanah tersebut (Fredy, Madiung, dan Tira 2025). Tahapan ini menunjukkan bahwa negara memiliki posisi sentral dalam menentukan apakah suatu tanah negara dapat diberikan kembali kepada pihak tertentu dalam bentuk HGB. Apabila seluruh persyaratan dinyatakan terpenuhi, maka pejabat pertanahan menerbitkan keputusan pemberian HGB yang kemudian dilanjutkan dengan proses pendaftaran hak dan penerbitan sertifikat HGB sebagai alat bukti hak yang sah.

Perubahan mekanisme dari sistem penurunan hak menjadi pelepasan hak dan pemberian hak baru menunjukkan adanya perubahan paradigma dalam hukum pertanahan Indonesia. Sebelumnya, perubahan Hak Milik menjadi HGB lebih dipahami sebagai perubahan status hak yang bersifat administratif tanpa menghilangkan kesinambungan hubungan hukum atas tanah. Namun dalam regulasi terbaru, hubungan hukum tersebut diputus terlebih dahulu melalui pelepasan hak sehingga tanah kembali menjadi tanah negara sebelum diberikan kembali dalam bentuk hak baru (Setiaji dan Ade Viqi 2025).

Pergeseran ini menunjukkan semakin kuatnya peran negara dalam proses pemberian hak atas tanah, karena negara menjadi pihak sentral yang menentukan lahir atau tidaknya hak baru setelah pelepasan hak dilakukan. Transformasi tersebut juga mengubah konstruksi hubungan hukum antara subjek dan tanah, dari yang semula bersifat langsung menjadi bergantung sepenuhnya pada keputusan negara melalui mekanisme administrasi pertanahan. Secara teoritis, perubahan paradigma ini bertujuan menciptakan tertib administrasi pertanahan, meningkatkan pengawasan negara terhadap peralihan dan pemberian hak atas tanah, serta memperkuat prinsip legalitas dalam setiap proses pemberian hak. Akan tetapi, di sisi lain, perubahan tersebut menimbulkan konsekuensi berupa semakin panjangnya rantai birokrasi pertanahan yang harus dilalui oleh masyarakat maupun pengembang.

Konsekuensi paling nyata dari mekanisme baru tersebut adalah munculnya kompleksitas prosedural dalam proses pemberian HGB, khususnya dalam pembangunan perumahan bersubsidi. Penambahan tahapan administratif mulai dari pelepasan hak, perubahan status menjadi tanah negara, permohonan hak baru, hingga penerbitan sertifikat HGB menyebabkan proses pelayanan pertanahan menjadi lebih panjang dibandingkan sistem sebelumnya. Kondisi ini berpotensi menimbulkan hambatan birokrasi karena setiap tahapan memerlukan pemeriksaan administratif dan verifikasi yang berlapis oleh Kantor Pertanahan. Selain itu, tidak adanya pengaturan yang tegas mengenai batas waktu fase transisi antara pelepasan hak dan pemberian HGB menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pengembang maupun pemegang hak sebelumnya. Dalam praktik pembangunan perumahan bersubsidi,

keterlambatan penerbitan HGB dapat berdampak langsung terhadap tertundanya proses pembangunan, pembiayaan, hingga pemasaran rumah subsidi kepada masyarakat berpenghasilan rendah (Sirait dkk. 2021). Oleh sebab itu, meskipun regulasi baru dimaksudkan untuk memperkuat tertib administrasi pertanahan, mekanisme yang terlalu kompleks justru berpotensi mengurangi efektivitas pelayanan pertanahan dan menghambat tujuan utama kebijakan perumahan nasional, yaitu percepatan penyediaan rumah yang layak dan terjangkau bagi masyarakat.

Perubahan mekanisme dari sistem penurunan hak menjadi pelepasan hak dan pemberian hak baru dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2025 menimbulkan persoalan normatif dalam praktik pelayanan pertanahan. Permasalahan tersebut tidak hanya berkaitan dengan perbedaan pengaturan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tetapi juga menyangkut disharmoni penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas sederhana, cepat, dan memberikan kepastian hukum. Mekanisme pelepasan hak yang mewajibkan perubahan status tanah menjadi tanah negara terlebih dahulu menyebabkan prosedur administrasi menjadi lebih panjang dan berlapis dibandingkan sistem sebelumnya (Hidayah dkk. 2025). Kondisi ini menimbulkan ketidakjelasan dalam fase transisi karena tidak terdapat pengaturan yang tegas mengenai batas waktu penerbitan hak baru setelah pelepasan hak dilakukan. Akibatnya, tujuan pelayanan pertanahan untuk menciptakan kepastian hukum justru berpotensi terganggu oleh kompleksitas prosedural yang membuka ruang keterlambatan administrasi dan ketidakpastian status tanah bagi para pihak.

Dilihat secara sistematis, lahirnya Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2025 menunjukkan adanya perubahan orientasi kebijakan pertanahan dalam pembangunan perumahan bersubsidi. PP Nomor 64 Tahun 2016 pada dasarnya dibentuk untuk mempercepat penyediaan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah melalui penyederhanaan perizinan dan efisiensi birokrasi pertanahan. Semangat utama regulasi tersebut ialah memangkas hambatan administratif yang selama ini menyebabkan tingginya biaya pembangunan dan lambatnya realisasi rumah subsidi. Akan tetapi, mekanisme baru dalam Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2025 justru memperkenalkan tahapan administratif tambahan berupa pelepasan hak terlebih dahulu sebelum pemberian HGB dilakukan. Kondisi ini menunjukkan adanya disharmoni tujuan regulasi karena kebijakan yang semula diarahkan pada percepatan pembangunan justru berpotensi menciptakan rantai birokrasi yang lebih panjang.

Disharmoni tersebut tampak pada perubahan konstruksi hubungan hukum atas tanah. Dalam mekanisme sebelumnya, perubahan Hak Milik menjadi HGB dilakukan melalui penurunan hak sehingga hubungan hukum

atas tanah tetap berlangsung secara berkesinambungan. Sebaliknya, mekanisme baru mewajibkan pemutusan hubungan hukum terlebih dahulu melalui pelepasan hak sehingga tanah berubah menjadi tanah negara sebelum hak baru diberikan. Secara administratif, model ini memang memperkuat kontrol negara terhadap pemberian hak atas tanah, namun di sisi lain menciptakan kekosongan status penguasaan tanah dalam masa transisi. Keadaan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum karena tidak terdapat pengaturan yang tegas mengenai jangka waktu penyelesaian pemberian hak baru maupun perlindungan hukum terhadap pihak yang berkepentingan selama fase transisi berlangsung.

Dari perspektif hierarki peraturan perundang-undangan, regulasi pelaksana seharusnya tidak menimbulkan konsekuensi yang bertentangan dengan tujuan norma pada peraturan yang lebih tinggi. PP Nomor 64 Tahun 2016 menekankan percepatan dan kemudahan pembangunan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah, sedangkan Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2025 justru menambah tahapan administratif yang dapat memperlambat proses penguasaan tanah oleh pengembang. Dengan demikian, persoalan yang muncul bukan semata-mata persoalan teknis administrasi pertanahan, melainkan juga menyangkut konsistensi arah kebijakan hukum pertanahan nasional dalam mendukung pembangunan perumahan rakyat.

Implikasi dari mekanisme baru tersebut secara langsung mempengaruhi pelaksanaan program perumahan bersubsidi, khususnya terhadap efektivitas pembangunan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Prosedur yang lebih panjang menyebabkan proses penguasaan tanah oleh pengembang menjadi lebih lambat sehingga berpengaruh terhadap target pembangunan rumah subsidi yang ditetapkan pemerintah. Selain itu, bertambahnya tahapan administratif juga berpotensi meningkatkan biaya pembangunan akibat adanya tambahan biaya pengurusan dokumen, waktu tunggu pelayanan, dan risiko administratif lainnya. Dari perspektif kepastian hukum, pengembang menghadapi posisi yang lebih rentan karena selama fase transisi tanah telah berstatus tanah negara, sedangkan HGB belum diterbitkan. Kondisi tersebut dapat mempengaruhi aspek pembiayaan proyek dan kelangsungan pembangunan. Pada akhirnya, dampak terbesar dirasakan oleh masyarakat berpenghasilan rendah karena keterlambatan pembangunan dan meningkatnya biaya produksi berpotensi mengurangi aksesibilitas masyarakat terhadap rumah subsidi yang seharusnya disediakan secara cepat, terjangkau, dan memiliki kepastian hukum.

Kepastian Hukum Pelepasan Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan Pada Perumahan Bersubsidi

Kepastian hukum dalam hukum pertanahan merupakan prinsip fundamental yang bertujuan memberikan jaminan perlindungan terhadap hak-

hak atas tanah melalui pengaturan yang jelas, konsisten, dan dapat dilaksanakan. Dalam konsep negara hukum, asas kepastian hukum menuntut agar setiap tindakan pemerintah maupun hubungan hukum masyarakat didasarkan pada norma yang tegas sehingga tidak menimbulkan ketidakjelasan terhadap status dan perlindungan hak seseorang (Jafar, Abdul, dan Heni Marlina. 2026). Dalam konteks hukum pertanahan, kepastian hukum diwujudkan melalui sistem pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang bertujuan memberikan jaminan mengenai status hak, subjek hak, dan objek tanah (Koswara dkk. 2024). Oleh karena itu, kepastian hukum dalam mekanisme pelepasan Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan (HGB) menjadi sangat penting karena menyangkut perubahan status hak atas tanah yang berdampak langsung terhadap hubungan hukum para pihak, khususnya dalam pembangunan perumahan bersubsidi.

Kepastian hukum tersebut pada dasarnya harus dibangun melalui sinkronisasi pengaturan perundang-undangan yang mengatur pelepasan hak dan pemberian HGB. Secara normatif, pengaturan mengenai hak atas tanah berakar pada Undang-Undang Pokok Agraria yang menjadi dasar pembentukan seluruh regulasi pertanahan di Indonesia. Selanjutnya, pengaturan teknis mengenai pendaftaran tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sedangkan pengaturan mengenai hak atas tanah dan satuan rumah susun diperkuat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Dalam perkembangannya, pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2025 yang mengubah mekanisme perubahan Hak Milik menjadi HGB melalui sistem pelepasan hak dan pemberian hak baru.

Namun demikian, perubahan regulasi tersebut menimbulkan persoalan dalam aspek sinkronisasi norma karena pengaturan prosedural yang baru justru memunculkan ketidakjelasan mengenai fase transisi sejak tanah dilepaskan menjadi tanah negara hingga diterbitkannya HGB. Dari perspektif hierarki peraturan perundang-undangan, kondisi ini menunjukkan bahwa regulasi pelaksana seharusnya tidak menimbulkan ketidakpastian yang berpotensi mengurangi efektivitas prinsip kepastian hukum yang telah dijamin dalam peraturan yang lebih tinggi (Zahra, Zhafirah, dan Lena Hanifah. 2025).

Persoalan kepastian hukum menjadi semakin penting ketika dikaitkan dengan kedudukan hukum tanah setelah pelepasan Hak Milik dilakukan. Secara yuridis, pelepasan hak mengakibatkan hapusnya hubungan hukum antara pemegang Hak Milik dengan tanah, sehingga tanah tersebut berubah status menjadi tanah negara yang berada di bawah penguasaan langsung negara (Irijanto, Mashuri, dan Ismail 2025b). Akibat hukum tersebut menimbulkan perubahan mendasar terhadap hubungan hukum para pihak

karena sejak pelepasan hak dilakukan, pemegang hak sebelumnya tidak lagi memiliki kewenangan atas tanah tersebut.

Dalam situasi demikian, pengembang sebagai badan hukum juga belum memiliki hak apapun atas tanah sebelum diterbitkannya keputusan pemberian HGB oleh negara. Kondisi ini menciptakan fase transisi yang secara hukum menempatkan tanah dalam status tanpa hak individual tertentu, sementara proses pemberian hak baru masih berlangsung melalui mekanisme administrasi pertanahan. Apabila tidak terdapat pengaturan yang jelas mengenai jangka waktu dan perlindungan hukum selama fase tersebut, maka akan timbul ketidakpastian hukum baik bagi pemegang hak sebelumnya maupun bagi pengembang yang berkepentingan terhadap tanah tersebut.

Ketidakpastian hukum dalam fase transisi tersebut pada akhirnya menunjukkan bahwa mekanisme pelepasan Hak Milik menjadi HGB dalam pembangunan perumahan bersubsidi masih menghadapi persoalan normatif dan administratif yang cukup kompleks. Di satu sisi, mekanisme pelepasan hak dimaksudkan untuk memperkuat tertib administrasi pertanahan dan menegaskan peran negara dalam pemberian hak atas tanah (Wahyudi dkk. 2023). Namun di sisi lain, ketiadaan pengaturan yang jelas mengenai kedudukan hukum para pihak sebelum HGB diterbitkan justru berpotensi menimbulkan kerentanan hukum terhadap pengembang maupun masyarakat. Dalam praktik pembangunan perumahan bersubsidi, ketidakjelasan status tanah dapat mempengaruhi aspek pembiayaan, kelancaran pembangunan, hingga kepastian investasi yang diperlukan dalam penyediaan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Kepastian hukum dalam mekanisme pelepasan Hak Milik menjadi HGB tidak hanya berkaitan dengan legalitas prosedural, tetapi juga menyangkut perlindungan hukum, efektivitas pelayanan pertanahan, dan keberhasilan kebijakan negara dalam mewujudkan pembangunan perumahan yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Kepastian hukum dalam proses pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) merupakan unsur yang sangat menentukan dalam menjamin keberlangsungan pembangunan perumahan bersubsidi. Setelah Hak Milik dilepaskan dan tanah berubah status menjadi tanah negara, pengembang sebagai pemohon hak memerlukan jaminan hukum bahwa permohonan HGB yang diajukan akan diproses secara jelas, terukur, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Sari dan Ratih Mega Puspa 2026). Dalam konteks hukum pertanahan, kepastian hukum tersebut diwujudkan melalui mekanisme verifikasi administratif dan yuridis oleh Kantor Pertanahan sebelum diterbitkannya keputusan pemberian hak. Pemeriksaan tersebut meliputi keabsahan dokumen, kesesuaian tata ruang, status tanah, serta kepastian tidak adanya sengketa atas objek tanah yang dimohonkan (Milala, Yehezkiel Ludwyg, dan Hasim Purba 2025).

Namun demikian, kepastian hukum tidak hanya berkaitan dengan legalitas prosedur, tetapi juga menyangkut kepastian waktu pelayanan pertanahan. Dalam praktiknya, tidak adanya pengaturan yang tegas mengenai batas waktu penyelesaian proses pemberian HGB setelah pelepasan hak menimbulkan ketidakjelasan bagi pemohon. Padahal, dalam prinsip negara hukum, setiap pelayanan administrasi pertanahan seharusnya dilaksanakan berdasarkan asas kepastian hukum, efektivitas, dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat. Oleh sebab itu, jaminan hukum terhadap permohonan HGB menjadi aspek penting untuk memastikan bahwa proses perubahan hak tidak menimbulkan kerugian bagi pihak yang berkepentingan.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, pelayanan pertanahan pada dasarnya harus dilaksanakan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas sederhana, asas cepat, dan asas kepastian hukum. Asas sederhana menghendaki agar prosedur pelayanan administrasi tidak disusun secara berlebihan dan mudah dipahami oleh masyarakat maupun pelaku usaha. Sementara itu, asas cepat menuntut adanya efisiensi waktu pelayanan agar tujuan pelayanan publik dapat tercapai secara efektif. Adapun asas kepastian hukum mengharuskan setiap tindakan administrasi didasarkan pada norma yang jelas, konsisten, dan memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang berkepentingan.

Apabila dikaitkan dengan mekanisme pelepasan Hak Milik menjadi HGB, maka prosedur baru dalam Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2025 menunjukkan adanya kecenderungan perluasan tahapan administratif yang justru berpotensi bertentangan dengan asas sederhana dan asas cepat. Pelepasan hak yang mengubah tanah menjadi tanah negara terlebih dahulu menyebabkan proses pelayanan pertanahan menjadi lebih panjang dibandingkan sistem penurunan hak sebelumnya. Selain itu, tidak adanya pengaturan yang tegas mengenai batas waktu penerbitan HGB setelah pelepasan hak dilakukan juga menimbulkan ketidakjelasan status hukum tanah selama masa transisi. Dalam kondisi demikian, asas kepastian hukum menjadi sulit diwujudkan karena para pihak tidak memperoleh jaminan mengenai kapan hak baru akan diterbitkan dan bagaimana perlindungan hukum diberikan apabila terjadi keterlambatan administrasi.

Secara teoritis, pelayanan pertanahan seharusnya tidak hanya dipahami sebagai mekanisme pengawasan administratif oleh negara, tetapi juga sebagai instrumen pelayanan publik yang mendukung pembangunan nasional. Oleh sebab itu, prosedur pertanahan yang terlalu panjang dan kompleks berpotensi mengurangi efektivitas kebijakan perumahan bersubsidi, terutama karena keterlambatan penguasaan tanah akan berdampak langsung terhadap pembiayaan proyek, pembangunan fisik, dan distribusi rumah kepada masyarakat berpenghasilan rendah.

Ketiadaan kepastian waktu dalam proses pemberian HGB kemudian melahirkan berbagai problematika hukum dalam praktik penyelenggaraan pertanahan. Salah satu persoalan mendasar adalah munculnya potensi kekosongan penguasaan hak atas tanah pada masa transisi sejak Hak Milik dilepaskan hingga HGB diterbitkan. Dalam periode tersebut, tanah telah berubah menjadi tanah negara, sedangkan pengembang belum memperoleh hak baru yang memberikan kewenangan hukum atas tanah tersebut. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian status tanah karena hubungan hukum antara subjek dengan tanah belum terbentuk secara definitif (Mustofa dan Suratman 2022). Selain itu, terdapat risiko administratif berupa penolakan atau keterlambatan pemberian HGB akibat proses verifikasi yang panjang maupun kendala birokrasi pertanahan.

Apabila permohonan HGB mengalami hambatan, maka pengembang berada dalam posisi rentan karena telah melakukan penguasaan atau perencanaan pembangunan tanpa adanya hak atas tanah yang secara hukum telah sempurna. Situasi tersebut menunjukkan bahwa mekanisme pelepasan hak yang tidak diikuti dengan jaminan kepastian pemberian hak baru berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan tujuan utama sistem pendaftaran tanah.

Problematika kepastian hukum tersebut tidak hanya berdampak terhadap pengembang sebagai badan hukum, tetapi juga berpengaruh langsung terhadap perlindungan hukum konsumen perumahan bersubsidi. Dalam praktik pembangunan perumahan subsidi, pengembang membutuhkan kepastian status HGB untuk memperoleh pembiayaan, melaksanakan pembangunan, dan melakukan transaksi pemasaran rumah kepada masyarakat. Ketika proses pemberian HGB mengalami keterlambatan, maka pembangunan perumahan berpotensi tertunda dan menimbulkan risiko hukum terhadap konsumen yang telah melakukan pemesanan rumah (Wijaya, Andika, dan Ivans Januarydy. 2026).

Dari perspektif perlindungan konsumen, masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) sebagai penerima manfaat program rumah subsidi memiliki hak untuk memperoleh kepastian atas legalitas tanah dan bangunan yang akan dimilikinya (Halilintar dkk. 2024). Ketidakjelasan status tanah dalam masa transisi dapat mempengaruhi kepastian kepemilikan rumah, akses pembiayaan perbankan, hingga perlindungan terhadap hak-hak konsumen di kemudian hari. Dengan demikian, kepastian hukum dalam pemberian HGB tidak hanya menjadi kepentingan administratif pengembang, tetapi juga merupakan bentuk perlindungan hukum terhadap masyarakat yang menjadi tujuan utama kebijakan perumahan nasional.

Berdasarkan kondisi tersebut, pemerintah memiliki tanggung jawab konstitusional dan administratif untuk menjamin terselenggaranya pelayanan pertanahan yang memberikan kepastian hukum, kemanfaatan, dan perlindungan bagi seluruh pihak (Ramadhani dan Rahmat 2021). Dalam konteks pembangunan perumahan bersubsidi, perlindungan hukum terhadap pengembang dan konsumen harus diwujudkan melalui regulasi yang sinkron, prosedur yang jelas, serta pelayanan pertanahan yang efektif dan terukur. Negara tidak cukup hanya berperan sebagai pemberi hak atas tanah, tetapi juga harus memastikan bahwa setiap tahapan administrasi pertanahan tidak menimbulkan ketidakpastian hukum yang dapat menghambat pembangunan perumahan rakyat.

Mekanisme pelepasan Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan dalam pembangunan perumahan bersubsidi harus dianalisis berdasarkan asas-asas fundamental hukum pertanahan agar tujuan hukum dapat tercapai secara seimbang. Asas kepastian hukum menghendaki adanya prosedur yang jelas, terukur, dan memberikan perlindungan terhadap status hak atas tanah bagi seluruh pihak yang berkepentingan. Namun dalam praktiknya, mekanisme pelepasan hak yang menempatkan tanah terlebih dahulu menjadi tanah negara tanpa kepastian waktu penerbitan HGB berpotensi mengurangi kepastian hukum tersebut. Selain itu, asas kemanfaatan menuntut agar hukum pertanahan mampu mendukung percepatan pembangunan perumahan rakyat sebagai bagian dari kesejahteraan sosial.

Di sisi lain, asas keadilan menghendaki adanya keseimbangan perlindungan antara kepentingan negara, pengembang, dan masyarakat berpenghasilan rendah sebagai konsumen rumah subsidi. Mekanisme baru juga harus tetap memperhatikan asas fungsi sosial tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang menempatkan tanah bukan semata-mata sebagai objek ekonomi, tetapi sebagai sarana untuk mewujudkan kemakmuran masyarakat. Oleh karena itu, penerapan prosedur pertanahan juga harus selaras dengan asas sederhana dalam pelayanan publik agar proses administrasi tidak menimbulkan hambatan yang justru bertentangan dengan tujuan pembangunan nasional (Suyono Sanjaya dan Yuniar Rahmatiar. 2025).

Dalam perspektif teori hukum agraria modern, hukum pertanahan tidak hanya berfungsi menjaga tertib administrasi, tetapi juga harus mampu menjamin efisiensi pemanfaatan tanah untuk kepentingan sosial dan pembangunan nasional. Konsep *law as a tool of social engineering* menempatkan hukum sebagai sarana rekayasa sosial yang harus mampu mendukung tercapainya kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan yang efektif dan responsif. Oleh karena itu, regulasi pertanahan dalam pembangunan perumahan bersubsidi seharusnya dirancang untuk mempercepat akses

masyarakat terhadap hunian yang layak, bukan justru menambah hambatan administratif yang dapat memperlambat pembangunan.

Selain itu, dalam beberapa negara seperti Singapura dan Malaysia, sistem administrasi pertanahan untuk pembangunan perumahan dilaksanakan dengan pendekatan pelayanan terpadu dan kepastian waktu pelayanan yang ketat. Negara berperan aktif memastikan bahwa perubahan status hak atas tanah untuk kepentingan pembangunan tidak menimbulkan kekosongan hukum yang dapat menghambat investasi maupun pembangunan perumahan rakyat. Pendekatan tersebut menunjukkan bahwa tertib administrasi pertanahan dapat tetap diwujudkan tanpa harus menciptakan prosedur yang terlalu kompleks dan berbelarut-larut.

Dengan demikian, mekanisme pelepasan Hak Milik menjadi HGB dalam sistem hukum Indonesia seharusnya tidak hanya dinilai dari aspek legalitas formalnya semata, tetapi juga dari sejauh mana mekanisme tersebut mampu mendukung tujuan sosial kebijakan perumahan nasional. Kepastian hukum dalam hukum agraria modern tidak cukup dimaknai sebagai kepatuhan prosedural, melainkan juga mencakup kepastian pelayanan, efisiensi administrasi, dan perlindungan terhadap kepentingan masyarakat sebagai penerima manfaat pembangunan.

Ketidakpastian hukum dalam mekanisme perubahan hak atas tanah tersebut pada akhirnya memberikan dampak nyata terhadap pelaksanaan program perumahan bersubsidi. Proses administrasi yang panjang dan tidak memiliki kepastian waktu menyebabkan pembangunan rumah subsidi menjadi terhambat karena pengembang belum memperoleh legalitas HGB yang diperlukan untuk memulai pembangunan maupun mengakses pembiayaan proyek. Kondisi ini secara tidak langsung meningkatkan biaya pembangunan akibat bertambahnya biaya administrasi, biaya operasional, dan risiko keterlambatan proyek. Selain itu, keterlambatan penerbitan HGB juga berdampak terhadap tertundanya serah terima rumah kepada masyarakat berpenghasilan rendah, sehingga tujuan pemerintah dalam menyediakan hunian layak secara cepat dan terjangkau menjadi sulit tercapai. Apabila kondisi tersebut berlangsung secara berkelanjutan, maka target program pemerintah dalam pembangunan rumah subsidi berpotensi mengalami penurunan baik dari aspek kuantitas maupun efektivitas pelaksanaannya.

Berdasarkan berbagai persoalan tersebut, upaya mewujudkan kepastian hukum dalam pembangunan perumahan bersubsidi harus dilakukan melalui harmonisasi regulasi pertanahan yang sinkron dan tidak menimbulkan multitafsir dalam pelaksanaannya. Selain itu, diperlukan penyederhanaan prosedur perubahan hak atas tanah agar mekanisme administrasi tetap menjamin tertib hukum tanpa menghambat efektivitas pembangunan. Reformasi pelayanan pertanahan juga menjadi kebutuhan penting, khususnya

melalui penetapan batas waktu pelayanan yang jelas, transparansi prosedur, serta penguatan sistem pengawasan administrasi pertanahan. Di samping itu, negara perlu memperkuat perlindungan hukum terhadap pengembang dan masyarakat berpenghasilan rendah melalui regulasi yang memberikan jaminan kepastian status tanah selama masa transisi perubahan hak berlangsung. Dengan adanya kepastian hukum yang lebih baik, maka pembangunan perumahan bersubsidi dapat berjalan secara efektif, memberikan perlindungan bagi seluruh pihak, serta mendukung terwujudnya tujuan negara dalam menyediakan hunian yang layak dan berkeadilan bagi masyarakat.

Penutup

Mekanisme pelepasan Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan dalam pembangunan perumahan bersubsidi merupakan konsekuensi yuridis dari pembatasan badan hukum dalam memiliki Hak Milik berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria. Namun demikian, perubahan mekanisme melalui Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2025 menimbulkan persoalan normatif dan administratif karena mewajibkan pelepasan hak terlebih dahulu sebelum pemberian HGB dilakukan. Kondisi tersebut menciptakan fase transisi yang belum memiliki pengaturan yang jelas mengenai batas waktu, kedudukan hukum para pihak, maupun perlindungan hukum selama proses pemberian hak baru berlangsung.

Secara kritis dapat dinilai bahwa mekanisme baru tersebut menunjukkan adanya disharmoni antara semangat percepatan pembangunan perumahan dalam PP Nomor 64 Tahun 2016 dengan prosedur administratif dalam Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2025 yang justru memperpanjang rantai birokrasi pertanahan. Dari perspektif asas hukum administrasi, mekanisme tersebut juga belum sepenuhnya mencerminkan asas sederhana, asas cepat, dan asas kepastian hukum dalam pelayanan publik pertanahan.

Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi pertanahan yang lebih sinkron dan responsif terhadap kebutuhan pembangunan perumahan rakyat. Pemerintah perlu menetapkan batas waktu yang tegas dalam proses pemberian HGB setelah pelepasan hak dilakukan, menyederhanakan prosedur administrasi pertanahan, serta memperkuat perlindungan hukum terhadap pengembang dan masyarakat berpenghasilan rendah selama masa transisi perubahan hak berlangsung. Dengan adanya kepastian hukum dan efektivitas pelayanan pertanahan yang lebih baik, pembangunan perumahan bersubsidi dapat berjalan secara lebih cepat, efisien, dan berkeadilan sesuai tujuan negara kesejahteraan.

Daftar Pustaka

- Budiarto, Asri, Marselly Dwiputri, Dan Rizki Hambali. 2019. “Analisis Ketersediaan Dan Kebutuhan Lahan Perumahan Di Pusat Pelayanan Kota (Ppk) Kota Depok (Studi Kasus: Kecamatan Pancoran Mas Dan Kecamatan Sukmajaya).” *Lakar: Jurnal Arsitektur* 1(1):21. Doi: 10.30998/Lja.V1i1.3128.
- Elita Rahmi. 2021. *Pembuktian Sertifikat Tanah & Kapita Selektia Hukum Agraria*. Jakarta Pusat: Pentas Grafik.
- Fithry Dan Sjaifurrachman. 2021. “Pelepasan Tanah Dan Bentuk Ganti Rugi Tanah Untuk Kepentingan Umum.” *Jurnal Jendela Hukum* 3(2).
- Fitria Dan Annisa. 2019. “Proses Pemberian Ganti Rugi Terhadap Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.” *Lex Jurnalica* 16(1):2019.
- Fredy, Fredy, Baso Madiong, Dan Andi Tira. 2025. “Analisis Pelaksanaan Tangung Jawab Kantor Pertanahan Kabupaten Mamuju Tengah Atas Terjadinya Sengketa Tanah Yang Bersertifikat Ganda.” *Indonesian Journal Of Legality Of Law* 7(2):189–201. Doi: 10.35965/Ijlf.V7i2.6092.
- Halilintar, Laure, Jacobus Jopie Gilalo, Dan Muhammad Aminulloh. 2024. “Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Atas Rumah Kpr Bersubsidi.” *Karimah Tauhid* 3(4):4883–4902.
- Handoko, Jarwa Prasetya Sih, Arif Kusumawanto, Atyanto Dharoko, Dan Eugenius Pradipto. 2022. “Permasalahan Perumahan Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan Di Indonesia.” *Arsitektura* 20(2):229. Doi: 10.20961/Arst.V20i2.59273.
- Hidayah, Anisa Nurul, Asep Guntur Hidayat, Dan Tryola Nadiaa. 2025. “Peralihan Hak Atas Tanah.” *Jurnal Ilmu Multidisiplin* 3(1):295–305. Doi: <https://doi.org/10.53935/Jim.V3.I1.53>.
- Inews.Id. T.T. “Anggaran Flpp 2024 Capai Rp13,72 Triliun, Pupr Targetkan Tekan Backlog Perumahan 1,3 Persen.” *Inews.Id*. Diambil (<https://www.inews.id/finance/bisnis/anggaran-flpp-2024-capai-rp1372-triliun-pupr-targetkan-tekan-backlog-perumahan-13-persen>).
- Irijanto, Irijanto, Muhammad Mashuri, Dan Yudhia Ismail. 2025a. “Perlindungan Hukum Atas Jatuh Dan Hapusnya Hak Milik Atas Tanah Kepada Negara Akibat Pengalihan Hak Milik Secara Tidak Langsung Kepada Warga Negara Asing.” *Yurijaya : Jurnal Ilmiah Hukum* 7(2):271–83. Doi: 10.51213/Yurijaya.V7i2.220.
- Irijanto, Irijanto, Muhammad Mashuri, Dan Yudhia Ismail. 2025b. “Perlindungan Hukum Atas Jatuh Dan Hapusnya Hak Milik Atas Tanah Kepada Negara Akibat Pengalihan Hak Milik Secara Tidak Langsung

- Kepada Warga Negara Asing.” *Yurijaya : Jurnal Ilmiah Hukum* 7(2):271–83. Doi: 10.51213/Yurijaya.V7i2.220.
- Jafar, Abdul, Dan Heni Marlina. 2026. “Kepastian Hukum Bagi Warga Negara Melalui Peran Pejabat Umum Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Legal Certainty For Citizens Through The Role Of Public Officials In The Indonesian Constitutional System.” *Journal Of Indonesian Comparative Of Syari’ah Law* 9(1):75–94. Doi: <https://doi.org/10.21111/Jicl.V9i1.5>.
- Kolopaking Dan Anita Dewi Anggraeni. 2021. *Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia*. Penerbit Alumnus.
- Kompas Id. T.T. “Backlog Perumahan Terus Bertambah, Rei Usulkan Hal Ini.” *Kompas Id*. Diambil (<https://www.kompas.com/properti/read/2024/08/21/200000321/backlog-perumahan-terus-bertambah-rei-usulkan-hal-ini>).
- Kompas.Id. T.T.-A. “Jumlah Backlog Kepemilikan Rumah Berkurang Jadi 9,9 Juta.” *Kompas.Id*. Diambil (<https://www.kompas.com/properti/read/2024/05/02/100000821/jumlah-backlog-kepemilikan-rumah-berkurang-jadi-9-9-juta>).
- Kompas.Id. T.T.-B. “Paruh 2024, Realisasi Flpp Capai 83.720 Unit Rumah.” *Kompas.Id*. Diambil (<https://www.kompas.com/properti/read/2024/07/06/113000721/paruh-2024-realisasi-flpp-capai-83.720-unit-rumah>).
- Koswara, Dedi, Efa Laela Fakhriah, Dan Deny Haspada. 2024. “Konsekuensi Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah Ganda Ditinjau Dari Undang Undang No. 5 Tahun 1960 (Uupa) Dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Dikaitkan Dengan Kepastian Hukum.” *Iustitia Omnibus: Jurnal Ilmu Hukum* 5(2):91–105.
- Milala, Yehezkiel Ludwyg, Dan Hasim Purba. 2025. “Analisis Yuridis Terhadap Keabsahan Sertifikat Tanah Yang Diterbitkan Secara Tumpang Tindih (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 392 K/Tun/2022).” *Jurnal Hukum Lex Generalis* 6(9). Doi: <https://doi.org/10.56370/jhlg.V6i9.2585>.
- Murni, Christiana Sri, Dan Sumirahayu Sulaiman. 2022. “Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Merupakan Tanda Bukti Hak Kepemilikan Tanah.” *Lex Librum* 8(2):183–98. Doi: <https://doi.org/10.46839/ljih.V8i2.370>.
- Mustofa Dan Suratman. 2022. *Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri*. Bumi Aksara.
- Nugroho Dan Meysita Arum. 2026. *Hukum Agraria Indonesia*. Penerbit Kbm Indonesia.

- Puspita, Diana, Evi Lorita, Dan Maryaningsih Maryaningsih. 2026. "Implementasi Kebijakan Hak Guna Bangunan Di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bengkulu." *Jurnal Multidisiplin Dehasen (Mude)* 5(1):661–68. Doi: 10.37676/Mude.V5i1.10024.
- Radwa, Nahdah Dzakiyyah, Dan Suci Megawati. 2022. "Implementasi Kebijakan Program Rumah Bersubsidi Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Mbr) Di Kecamatan Driyorejo Kabupaten Gresik." *Publika* 1489–1502. Doi: 10.26740/Publika.V11n1.P1489-1502.
- Rahmi, Elita. 2010. "Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (Hpl) Dan Realitas Pembangunan Indonesia." *Jurnal Dinamika Hukum* 10(3). Doi: 10.20884/1.Jdh.2010.10.3.104.
- Ramadhani Dan Rahmat. 2018. "Konstruksi Hukum Kepemilikan Bangunan Di Atas Tanah Hak Milik Orang Lain Berdasarkan Perjanjian Build Operate And Transfer (Bot)." *Edutech: Jurnal Ilmu Pendidikan Dan Ilmu Sosial* 4(1). Doi: <https://doi.org/10.30596/Edutech.V4i1.1885>.
- Ramadhani Dan Rahmat. 2021. "Pendaftaran Tanah Sebagai Langkah Untuk Mendapatkan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah." *Sosek: Jurnal Sosial Dan Ekonomi* 2(1):31–40. Doi: <https://doi.org/10.55357/Sosek.V2i1.119>.
- Sari Dan Ratih Mega Puspa. 2026. *Hukum Hak Tanggungan Dan Peralihan Hak Atas Tanah Di Indonesia: Asas, Regulasi Terbaru, Dan Praktik Modern*. Penerbit Kbm Indonesia.
- Setiaji Dan Ade Viqi. 2025. "Penurunan Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan Pada Koperasi." *Bookchapter Hukum Dan Lingkungan* 2:20–40.
- Sirait, Riza, Rudi Salam Sinaga, Dan Maksun Syahri Lubis. 2021. "Implementasi Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 Terhadap Kondisi Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Mbr) Di Kota Medan." *Strukturasi: Jurnal Ilmiah Magister Administrasi Publik* 3(1):44–56. Doi: <https://doi.org/10.31289/Strukturasi.V3i1.524>.
- Sudiarto Dan Bambang. 2021. "Subyek Hak Milik Atas Tanah Menurut Uupa." *Al-Qisth Law Review* 5(1):1–43.
- Sukmawan, Yulia Audina, Dan Dwi Damayanti. 2025. "Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris Sebagai Strategi Penguatan Perspektif Kajian Ilmu Hukum." *Notary Law Journal* 4(3):114–28. Doi: <https://doi.org/10.32801/Nolaj.V4i3.116>.
- Suyono Sanjaya Dan Yuniar Rahmatiar. 2025. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Aspek Hukum Dan Sosial (Untuk Kepentingan Umum Dan Swasta)*. Penerbit K-Media.

- Usman Dan Abdul Hamid. 2020. "Perlindungan Hukum Hak Milik Atas Tanah Adat Setelah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria." *Jurnal Kepastian Hukum Dan Keadilan* 1(2):60–76. Doi: <https://doi.org/10.32502/khk.v1i2.2593>.
- Wahyudi, Hery, Widodo Widodo, Dan Arba Arba. 2023. "Peran Pemerintah Daerah Dalam Penyelesaian Administrasi Pertanahan." *Mimbar Keadilan* 16(2):139–55.
- Wijaya, Andika, Dan Ivans Januarydy. 2026. "Kepastian Hukum Terhadap Kpr Dengan Jaminan Sertipikat Induk Yang Masih Dalam Proses Pemecahan." *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 4(1):3895–3912. Doi: <https://doi.org/10.61104/alz.v4i1.3603>.
- Wiryani Dan Fifi. 2025. *Keadilan Agraria: Relasi Konstitusi, Hak Menguasai Negara, Dan Konflik Struktural*. Setara Press Penerbit Buku Hukum Pt Cita Intrans Selaras (Citila).
- Zahra, Zhafirah, Dan Lena Hanifah. 2025. "Penerbitan Hak Guna Bangunan (Hgb) Di Atas Perairan (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/Puu-Viii/2010)." *Jurnal Kolaboratif Sains* 8(6):3515–39. Doi: <https://doi.org/10.56338/jks.v8i6.7866>.
- Zainuddin, Muhammad, Dan Aisyah Dinda Karina. 2023. "Penggunaan Metode Yuridis Normatif Dalam Membuktikan Kebenaran Pada Penelitian Hukum." *Jurnal Hukum Cerdas* 2(2):114–23.