

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu unsur yang sangat dibutuhkan dalam kehidupan manusia sejak manusia lahir hingga meninggal dunia sehingga penggunaannya harus dimanfaatkan untuk kemakmuran rakyat. Pemanfaatan dan penggunaan tanah harus diatur dan ditetapkan dengan jelas dalam aturan tertulis karena kerap menimbulkan konflik antar individu, badan hukum, atau lembaga sehingga jelas pula aturan mengenai hak dan kewajiban masing-masing pihak mengenai status hak atas tanah

Salah satu prinsip tanah adalah tanah memiliki fungsi sosial. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara.¹ Artinya, hak atas tanah yang ada pada setiap individu tidak diperbolehkan untuk digunakan semata-mata kepentingan pribadinya tanpa memperhatikan kepentingan masyarakat. Hal ini diperkuat dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut UUPA) yang menyatakan bahwa: “Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang

¹ Sri Hajati, Sri Winarsi, Agus Sekarmadji, Oemar Moechthar, *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*, Cetakan Pertama, Airlangga University Press, Surabaya, 2017, h. 42.

mempunyai hubungan-hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah”. Kewajiban ini tidak hanya berlaku bagi pemilik atau pemegang hak yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu.²

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia agrarian berarti urusan pertanian atau tanah pertanian.³ Dalam *Black's Law Dictionary* dinyatakan bahwa “*Agraria is relating to land, or land tenure to a division of landed property*”⁴ yang apabila diterjemahkan memiliki arti segala hal yang terkait dengan tanah, atau kepemilikan tanah terhadap suatu bagian dari suatu kepemilikan tanah.

Pengertian agraria menurut Andi Hamzah mirip dengan pengertian *real estate* yang dikemukakan oleh Arthur P. Crabtree yang menyatakan bahwa hak milik (*property*) dibagi menjadi dua macam, yaitu *Real Property* dan *Personal Property* dimana *Real Property/Real estate* adalah tanah dan segala sesuatu (benda) yang secara permanen melekat pada tanah sedangkan *Personal Property* adalah apabila sesuatu (benda) itu terlepas dari tanah.⁵

Dilihat dari pokok bahasannya (objeknya), Hukum Agraria Nasional dibagi menjadi yaitu Hukum Agraria dalam arti sempit dan arti luas. Hukum Agraria dalam arti sempit hanya membahas tentang Hak Penguasaan Atas Tanah, meliputi

² *Ibid.*, h. 43.

³ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*: Edisi Ketiga, Cetakan Keempat, Balai Pustaka, Jakarta, 2017, h. 13.

⁴ Bryan A. Gardner, *Black's Law Dictionary: English Edition*, West Publishing Co, USA, 2004, h. 73.

⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Group, Jakarta, 2013, h. 2. (Urip Santoso I)

hak bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai negara atas tanah, hak ulayat, hak perseorangan atas tanah. Sedangkan dalam arti luas juga membahas mengenai pertambangan, kehutanan, pengairan, ruang angkasa dan lingkungan hidup. Jadi yang akan dibahas dalam penulisan ini lebih menekankan mengenai Hukum Agraria dalam arti sempit karena akan membahas mengenai Hak Penguasaan Atas Tanah. Effendi Perangin menyatakan bahwa Hukum Tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak-hak Penguasaan atas Tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan hukum yang konkret.⁶

Hukum tanah merupakan sebagian kecil dari Hukum Agraria. Hukum tanah Indonesia diatur dalam UUPA. Ruang lingkup agraria diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA yaitu “seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia.”

Objek mengenai Hukum Tanah adalah Hak Penguasaan Atas Tanah. Dimaksud dengan hak penguasaan atas tanah adalah hak yang berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.⁷

⁶ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1989, h. 195.

⁷ Urip Santoso I, *Op.cit.*, h. 10

Hierarki dari hak penguasaan atas tanah hukum tanah Indonesia diatur dalam UUPA yaitu:

- a. Hak Bangsa Indonesia (diatur dalam Pasal 1 UUPA)
- b. Hak Menguasai dari Negara (diatur dalam Pasal 2 UUPA)
- c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (diatur dalam Pasal 3 UUPA)
- d. Hak-hak perorangan/individual, yang terdiri dari:
 - 1) Hak atas tanah sebagai hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa (diatur dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA)
 - 2) Wakaf (diatur dalam Pasal 49 UUPA)
 - 3) Hak Jaminan atas tanah yang disebut Hak Tanggungan (diatur dalam Pasal 25, 33, 39 dan 51 UUPA).

Pasal 4 ayat (1) UUPA menyatakan “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.” dan dalam ayat (2) menyatakan “Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.” Hal ini berarti suatu tanah dapat

dimiliki oleh orang-orang dengan diberikan suatu hak yang disebut hak (atas tanah).
Macam-macam hak atas tanah ini diatur dalam Pasal 16 UUPA yang terdiri atas:

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan
- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa
- f. Hak Membuka Tanah
- g. Hak Memungut Hasil Hutan, dan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Hak-hak atas tanah termasuk salah satu hak perseorangan atas tanah. Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu. Hak-hak perseorangan atas tanah dapat berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Tanah dalam pengertian yuridis menurut UUPA adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakilinya. Perkataan “menggunakan”

mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan.⁸

Menurut UUPA, hak atas tanah dapat dibebani jaminan Hak Tanggungan. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 51 UUPA bahwa: “Hak atas tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan adalah pada Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan tersebut dalam Pasal 25, 33 dan 39 diatur dengan Undang-Undang”. Selanjutnya Pasal 57 menyatakan bahwa: “Selama Undang Undang mengenai hak tanggungan tersebut dalam Pasal 51 belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan ketentuan mengenai *hypotheek* tersebut dalam Kitab Undang Undang Hukum Perdata Indonesia dan *Credietverband* tersebut dalam S. 1908-542 sebagai yang telah diubah dengan S. 1937-190”.

Hak Tanggungan kemudian diatur dalam peraturan perundang undangan tersendiri yaitu Undang Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda Benda yang Berkaitan dengan Tanah (yang selanjutnya disebut UUHT) yang dimuat dalam Lembaran Negara RI Nomor 42 Tahun 1996, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3632 Tahun 1996. Dengan lahirnya UUHT tersebut, hukum agraria di Indonesia telah terjadi unifikasi. Hak Tanggungan merupakan satu-satunya lembaga hak jaminan hak atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional.

⁸ *Ibid.*, h. 84.

UUHT diundangkan pada tanggal 9 April 1996 maka terbentuklah hukum jaminan nasional mengenai hak-hak jaminan atas tanah sebagai pengganti Hipotek dan *Credietverband* sebagaimana disebutkan dalam Bab IX Ketentuan Penutup Pasal 29 UUHT. Dengan diundangkannya UUHT maka tanah dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah tidak lagi merupakan objek hipotek tetapi sudah menjadi objek dari Hak Tanggungan.⁹

Hak-hak penguasaan atas tanah yang beraspek perdata yang memberi kewenangan terhadap kreditor untuk menjual lelang tanah tertentu yang dijadikan agunan, jika dalam hubungan utang piutang tertentu debitur ingkar janji, kreditor berwenang untuk mengambil seluruh atau sebagian hasil pelelangan tersebut guna melunasi utangnya, dengan hak mendahului daripada kreditor kreditor lainnya. Hak penguasaan ini dinamakan hak jaminan atas tanah dengan sebutan “Hak Tanggungan”.¹⁰

Pasal 1 angka 1 UUHT memberikan pengertian dari Hak Tanggungan, yaitu adalah: “Hak Tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, yang selanjutnya disebut Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.”

Objek yang dapat dibebani Hak Tanggungan menurut Pasal 4 UUHT adalah:

⁹ Trisadini Prasastinah Usanti, Leonora Bakarbesy, *Buku Referensi Hukum Perbankan: Hukum Jaminan*, Revka Petra Media, Surabaya, 2014, h. 89.

¹⁰ I Ketut Oka Setiawan, *Hukum Pendaftaran Tanah dan Hak Tanggungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, h.98.

1. Hak Milik
2. Hak Guna Usaha
3. Hak Guna Bangunan
4. Hak Pakai atas tanah negara (wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan)
5. Hak Pakai atas tanah hak milik (akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah yang sampai sekarang belum ada Peraturan Pemerintah yang mengatur).

Selain hak atas tanah di atas dalam Pasal 4 ayat (4) dan ayat (5) UUHT juga dijelaskan bahwa “Hak Tanggungan dapat dibebankan pula berikut bangunan, tanaman, dan hasil karya yang telah ada atau akan ada yang merupakan satu kesatuan dengan tanah tersebut, dan yang merupakan milik pemegang hak atas tanah yang pembebanannya dengan tegas dinyatakan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) yang bersangkutan dan apabila tidak dimiliki oleh pemegang hak atas tanah, pembebanan Hak Tanggungan atas benda benda tersebut hanya dapat dilakukan dengan penandatanganan serta pada APHT yang bersangkutan oleh pemiliknya atau yang diberi kuasa untuk itu olehnya dengan akta otentik.”

Hak Tanggungan dapat dibebankan di atas tanah Hak Guna Bangunan yang berdiri di atas tanah Tanah Hak Milik, di atas Tanah Hak Pengelolaan dan di atas Tanah Negara. Dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (yang selanjutnya disebut PP Nomor 18 Tahun 2021) dijelaskan bahwa “Hak Guna Bangunan atas Tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan diberikan jangka

waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun, sedangkan Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Milik diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan tidak dapat diperpanjang, tetapi dapat diperbarui dengan akta pemberian hak guna bangunan di atas hak milik.” Salah satu bukti bahwa HGB pernah diberikan di atas tanah Hak Milik dengan bukti sertipikat berupa Akta Pengikatan Diri Untuk Melakukan Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik yang diterbitkan pada tanggal 5 Desember 2005 dengan nomor akta: C-429 HT.03.01-Th.2005 yang dibuat oleh Ni Made Listyawati, S.H., M.Kn, seorang Notaris Kabupaten Badung, Bali. Dengan demikian, apabila Hak Tanggungan dibebankan pada Tanah Hak Guna Bangunan yang jangka waktunya telah berakhir tersebut dipertanyakan keabsahannya dan eksistensinya.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka rumusan permasalahan dalam tesis ini adalah:

- a. Keabsahan pembebanan Hak Tanggungan pada Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Milik.
- b. Eksistensi Hak Tanggungan ketika jangka waktu Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Milik telah berakhir.

1.3 Tujuan Penelitian

- a. Untuk menganalisis keabsahan pembebanan Hak Tanggungan pada Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Milik.

- b. Untuk menganalisis eksistensi Hak Tanggungan tersebut apabila jangka waktu Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Milik tersebut telah berakhir.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari dilakukannya penulisan tesis ini antara lain:

1.4.1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Ilmu Hukum, khususnya di bidang Hukum Pertanahan dan Hukum Jaminan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dalam rangka mengembangkan pengetahuan hukum jaminan hak atas tanah di Indonesia.

1.4.2. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban atau sumbangan pemikiran untuk menyelesaikan sengketa serupa.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Tipe Penelitian

Tipe Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian normatif yang dimulai dengan melakukan studi pustaka berupa pengumpulan bahan hukum baik primer, sekunder, dan tersier kemudian dianalisis sehingga dapat menjawab permasalahan hukum di atas.

1.5.2. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggabungkan beberapa pendekatan masalah yaitu Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan konseptual (*Conceptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹¹ Pendekatan konseptual dilakukan dengan mengumpulkan pendapat-pendapat atau doktrin para ahli hukum untuk menjawab permasalahan yang ada dalam penelitian ini. Pendekatan konseptual merupakan pendekatan yang digunakan untuk memahami pengertian, asas, serta konsep tentang keabsahan dari Hak Tanggungan atas tanah Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Milik dan eksistensi dari Hak Tanggungan tersebut apabila Hak Guna Bangunan telah berakhir jangka waktunya.

1.5.3. Sumber Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini bersumber pada 2 (dua) bahan, yaitu:

- a. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan permasalahan yang dikaji. Bahan hukum primer yang digunakan adalah “Kitab Undang Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, Undang Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda Benda

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, h. 93.

Yang Berkaitan Dengan Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.”

- b. Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang bersifat menjelaskan bahan hukum primer, yaitu berupa literatur, jurnal, serta pandangan atau doktrin oleh ahli hukum.

1.5.4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dikumpulkan melalui menelaah dan mempelajari Peraturan perundang-undangan maupun literatur yang ada kaitannya dengan materi yang dibahas, kemudian diolah menggunakan kajian deduktif, dalam arti menguraikan ketentuan-ketentuan umum sebagaimana yang ada pula Peraturan perundang-undangan, yang dikaitkan dengan kasus yang diuraikan secara khusus agar memperoleh jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

1.5.5. Analisis Bahan Hukum

Seluruh bahan hukum dianalisis secara normatif untuk menghasilkan preskripsi dan menjadi suatu pertimbangan dalam menyelesaikan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

1.6. Pertanggungjawaban Sistematika

Penyusunan tesis ini terdiri atas 4 (empat) bab yang dalam setiap babnya terdiri dari sub-sub bab yang menjelaskan bagian-bagian dari permasalahan dalam penelitian ini secara sistematis, sebagai berikut:

Bab I adalah pendahuluan yang menguraikan seluruh rangkaian dan pembahasan dalam penelitian ini. Dalam bab ini terdiri atas beberapa sub bab, antara lain latar belakang permasalahan, sedangkan permasalahannya diletakkan pada rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian yang terbagi atas tipe penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum, analisis bahan hukum, dan terakhir adalah pertanggungjawaban sistematika sebagai kerangka dari penyusunan penelitian ini.

Bab II adalah uraian yang membahas rumusan masalah pertama, yaitu mengenai keabsahan pembebanan Hak Tanggungan pada Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Milik. Pada bab ini terdapat beberapa sub bab, yaitu diawali dengan pembahasan tentang Hak Guna Bangunan dalam Peraturan Perundang-Undangan, kemudian baru dibahas tentang syarat sah terjadinya pembebanan Hak Tanggungan pada Hak Guna Bangunan yang berdiri di atas tanah Hak Milik.

Bab III adalah uraian yang membahas rumusan masalah kedua, yaitu eksistensi Hak Tanggungan ketika Hak Guna Bangunan yang berdiri di atas tanah Hak Milik telah berakhir jangka waktunya. Pada bab ini terdapat beberapa sub bab,

yaitu: Prosedur Pembebanan dan Perpanjangan Hak Tanggungan dan Perlindungan Hukum Bagi Kreditor sebagai Pemegang Hak Tanggungan pada Hak Guna Bangunan yang Telah Berakhir Jangka Waktu.

Bab IV adalah penutup yang merupakan akhir dari penelitian ini. Dalam bab ini terdiri atas sub bab kesimpulan dan sub bab saran. Sub bab kesimpulan berisi jawaban dari masalah yang dibahas pada penelitian ini. Sedangkan sub bab saran merupakan solusi dalam pemecahan masalah atau penyampaian alternatif penyelesaian permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.