

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan ekonomi, sebagai bagian dari pembangunan nasional, merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam rangka memelihara kesinambungan pembangunan tersebut, yang para pelakunya meliputi baik Pemerintah maupun masyarakat sebagai orang perseorangan dan badan hukum, sangat diperlukan dana dalam jumlah besar. Dengan meningkatnya kegiatan pembangunan, meningkat juga keperluan akan tersedianya dana, yang sebagian besar diperoleh melalui kegiatan perkreditan.

Sejalan dengan hal tersebut di atas Kartono mengatakan :
“Memperhatikan pertumbuhan dan perkembangan dunia usaha sekarang ini para pengusaha dalam upaya menambah kebutuhan akan modal yang akan mendorong kelancaran usahanya, biasanya memanfaatkan fasilitas kredit yang disediakan oleh pemerintah dan disalurkan melalui lembaga-lembaga keuangan dengan mengadakan perjanjian kredit”.¹

Penyaluran kredit kepada masyarakat sebagai pelaku usaha, selaku kreditor, penuh dengan resiko kemacetan dalam pelunasannya. Pemenuhan kebutuhan yang dilatarbelakangi dengan kredit, karena membeli barang dengan cara mencicil, sering dijumpai keadaan pembayarannya kurang atau tidak lancar (kreditnya menjadi macet). Menyadari bahwa dana yang keluar dan masuk dalam kegiatan perkreditan itu adalah dana yang sangat besar, dan didasari atas

¹ Kartono, *Hak-Hak Jaminan Kredit* (Jakarta : Pradnya Paramita, 1997), hlm. 98.

pentingnya dan sungguh beresikonya kegiatan perkreditan itu, maka sudah semestinya kegiatan perkreditan tersebut didampingi dengan kegiatan penjaminan, hal ini dikarenakan perkembangan ekonomi dan perdagangan itu akan pasti diikuti oleh perkembangan kebutuhan akan kredit, dan pemberian fasilitas kredit ini memerlukan jaminan demi keamanan pemberian kredit tersebut. Maka sudah sepantasnya jika pemberi dan penerima kredit, serta pihak lain yang terkait dalam suatu kegiatan perkreditan itu mendapat perlindungan melalui suatu lembaga jaminan yang dapat memberikan kepastian hukum bagi semua pihak.

Jaminan kebendaan mempunyai posisi paling dominan dan dianggap strategis dalam penyaluran kredit bank. Jaminan kebendaan yang paling banyak diminta oleh bank adalah berupa tanah, karena secara ekonomis tanah mempunyai prospek yang menguntungkan. Bilamana tanah akan dijadikan obyek jaminan, maka aturannya bertumpu pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA No. 5/1960) yang mana kemudian atas amanah dari UU No. 5/1960 tersebut lahirlah Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (selanjutnya disebut dengan UU No. 4/1996), Hak Tanggungan inilah yang kini dijadikan lembaga jaminan untuk tanah, Hak Tanggungan sebagai lembaga jaminan untuk tanah ini juga dijabarkan dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 4/1996, yang mana mengatakan bahwa:

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 yang lain.

Berdasarkan definisi Hak Tanggungan yang dijabarkan dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 4/1996 tersebut, dapat diketahui bahwa Hak Tanggungan memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lainnya. Yang dimaksud dengan kreditor tertentu adalah yang memperoleh atau yang menjadi pemegang Hak Tanggungan tersebut. Bahwa jika debitor cidera janji, kreditor pemegang Hak Tanggungan berhak menjual melalui pelelangan umum tanah yang dijadikan jaminan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, dengan hak mendahului daripada kreditor-kreditor yang lain. Kedudukan yang diutamakan tersebut sudah barang tentu tidak mengurangi preferensi piutang-piutang negara menurut ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku.

UUPA No. 5/1960 menetapkan 4 (empat) jenis hak atas tanah untuk keperluan pribadi maupun untuk kegiatan usaha. Untuk keperluan pribadi perorangan warga Negara Indonesia adalah Hak Milik, sedang untuk keperluan usaha adalah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Hak Atas Tanah dalam Hukum Tanah Nasional (HTN), terbagi menjadi :

1. Hak-hak atas tanah yang Primer

Yang dimaksud dengan hak-hak atas tanah yang Primer yaitu hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara dan bersumber langsung pada Hak Bangsa

Indonesia atas tanah. Hak-hak atas tanah yang Primer, yaitu: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan.

2. Hak-hak atas tanah yang Sekunder

yaitu hak-hak atas tanah yang diberikan oleh pemilik tanah dan bersumber secara tidak langsung pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah. Hak atas tanah yang sekunder disebut pula hak baru yang diberikan di atas tanah Hak Milik dan selalu diperjanjikan antara pemilik tanah dan pemegang hak baru dan akan berlangsung selama jangka waktu tertentu. Jenis hak atas tanahnya, yaitu: Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Gadai atas Tanah dan Hak Menumpang.

Dalam pasal 4 UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT) disebutkan bahwa hak atas tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan salah satunya adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan.

Salah satu yang akan penulis jadikan pokok bahasan dalam penelitian ini adalah Hak Guna Bangunan di atas tanah hak pengelolaan. Pengertian Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Setelah berakhir jangka waktu dan perpanjangannya dapat diberikan pembaharuan baru Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama dengan syarat-syarat tertentu antara lain subjeknya masih memenuhi syarat, objek tanahnya dan penggunaannya masih tetap.

Proses pemberian Hak Pengelolaan atas Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan adalah sama dengan proses pemberian hak-hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai), yaitu didahului dengan permohonan Hak Pengelolaan, penelitian (memeriksa tanahnya), penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) dan selanjutnya setelah semua syarat dipenuhi dilakukan pendaftaran pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dan dilanjutkan dengan penerbitan sertifikat Hak Pengelolaan sebagai surat tanda bukti hak yang bersangkutan.

Kemudian dengan pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan maka kedudukan Hak Guna Bangunan tersebut tidak sama dengan Hak Guna Bangunan pada umumnya, karena pemberiannya berdasarkan perjanjian tertulis antar pemegang Hak Pengelolaan dengan calon pemegang hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan, apabila Hak Guna Bangunan akan dialihkan atau dijadikan objek Hak Tanggungan harus seizin pemegang Hak Pengelolaan.

Hal ini berkaitan dengan pendapat bahwa Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan bahkan jikalau diberikan Hak Milik di atas Hak Pengelolaan, Hak Pengelolaan tidak hapus.² Ada juga pendapat bahwa pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan, maka hak tersebut sama kedudukannya dengan hak atas tanah pada umumnya, misalnya, wajib didaftarkan, dapat beralih dan dialihkan dan dapat menjadi obyek Hak Tanggungan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta : Djambatan, 2008), hlm. 41.

Peraturan Pemerintah No. 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah.

Sebagai suatu hak yang bertujuan untuk memberikan tanah bagi kepentingan pihak lain maka selanjutnya bagian-bagian dari tanah Hak Pengelolaan tersebut akan diserahkan kepada pihak lain/pihak ketiga sesuai dengan ketentuan-ketentuan dan syarat-syarat yang diatur di dalam Surat Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah (SP3T) yang ditandatangani oleh pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga yang membutuhkan tanah tersebut. SP3T tersebut ditandatangani sebelum dilakukannya permohonan Hak Guna Bangunan/Hak Pakai di atas tanah Hak Pengelolaan yang bersangkutan.

Setelah ditandatanganinya SP3T tersebut selanjutnya permohonan Hak Guna Bangunan dilakukan atas nama pihak ketiga yang membutuhkan tanah tersebut melalui pemegang Hak Pengelolaan. Proses permohonan hak tersebut sama seperti permohonan hak atas tanah pada umumnya yang berada di atas Tanah Negara, yang diatur di dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka.BPN no. 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Salah satu dokumen yang terpenting yang harus diperhatikan berkaitan dengan pemberian tanah Hak Guna Bangunan yang berada di atas tanah Hak Pengelolaan adalah Surat Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah (SP3T). Semua ketentuan yang terdapat di dalam SP3T tersebut harus dipatuhi oleh pemegang Hak Pengelolaan, pemegang Hak Guna Bangunan yang bersangkutan,

pihak kreditur (apabila dijadikan obyek Hak Tanggungan) maupun Notaris/PPAT di dalam melakukan perbuatan hukum atas tanah Hak Guna Bangunan baik perbuatan hukum peralihan hak atau pembebanan hak.

Perbedaan pendapat tersebut terjadi karena peraturan perundang-undangan tidak menyebutkan secara tegas perihal tersebut atau persetujuan pemegang Hak Pengelolaan dalam pembebanan Hak Tanggungan atas Hak Guna Bangunan secara eksplisit tidak diatur dalam perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan hanya mengatur mengenai kewajiban pemegang Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai untuk memperoleh persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan jika hendak mengalihkan tanahnya kepada pihak lain, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 34 ayat 7 dan Pasal 54 ayat 9 PP no. 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah. Karena tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur pembebanan Hak Tanggungan pada Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan, sehingga Notaris/PPAT mengalami hambatan atau kendala dalam pembebanan Hak Tanggungan pada Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan.

Adapun hambatan dalam pembebanan Hak Tanggungan pada Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan, hak guna bangunan di atas hak pengelolaan yang jangka waktu akan berakhir tidak bisa diikat dan pembebanan hak tanggungannya harus memperoleh persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan maka hal tersebut sering tidak disyaratkan atau bahkan jika disyaratkan oleh Bank sering terjadi Debitur menolak untuk memenuhi hal tersebut dengan

berbagai alasan, hal mana kadangkala mengakibatkan batalnya pemberian kredit yang bersangkutan, akan tetapi sering juga Bank akhirnya tidak mensyaratkan hal tersebut. Sehubungan dengan permasalahan tersebut, apakah diperlukan persetujuan pemegang Hak Pengelolaan untuk membebankan Hak Tanggungan atas tanah Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan.

Oleh karena itu tidak ada ketentuan syarat-syarat dalam pembebanan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan, terutama mengenai pembebanan dengan Hak Tanggungan apakah dengan izin atau tanpa izin dari pemegang Hak Pengelolaan, yang dicantumkan dalam sertifikat Hak Guna Bangunan yang bersangkutan, maka ada kemungkinan pemegang Hak Guna Bangunan menjadikan sebagai obyek Hak Tanggungan oleh PPAT membuat Akta Pemberian Hak Tanggungannya tanpa izin pemegang Hak Pengelolaan terlebih dahulu.

Hal ini lah yang menjadi dalam pembebanan Hak Tanggungan pada Hak Guna Bangunan, sehingga menimbulkan permasalahan yakni tidak dapat dibebankan Hak Tanggungan di Kantor Pertanahan/Badan Pertanahan Nasional (BPN) sehingga pembebanan Hak Tanggungan pada hak guna bangunan di atas hak pengelolaan tidak terdaftar di Kantor Pertanahan/Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Untuk itu menarik diteliti bagaimana analisis yuridis hak guna bangunan di atas hak pengelolaan yang dibebankan hak tanggungan tanpa izin pemegang hak pengelolaan. Oleh sebab itu, penulis tertarik untuk memilih memilih dan

membahas mengenai **“PELAKSANAAN PEMBEBANAN HAK TANGGUNGAN PADA HAK GUNA BANGUNAN DI ATAS HAK PENGELOLAAN YANG TIDAK MENDAPAT PERSETUJUAN PEMEGANG HAK PENGELOLAAN (Studi Kasus Nomor : 328/Pdt.G/2014/PN.MDN)”**.

B. Permasalahan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan yang ingin penulis analisis dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana Pelaksanaan Pembebanan atas tanah Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan?
2. Bagaimana Penyelesaian Pembebanan Hak Tanggungan pada Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan yang tidak mendapat persetujuan Pemegang Hak Pengelolaan berdasarkan putusan pengadilan nomor : 328/Pdt.G/2014/PN.MDN?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Pembebanan atas tanah Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan.
2. Untuk mengetahui Penyelesaian Pembebanan Hak Tanggungan pada Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan yang tidak mendapat persetujuan

Pemegang Hak Pengelolaan berdasarkan putusan pengadilan nomor :
328/Pdt.G/2014/PN.MDN

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pemikiran guna pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pengembangan ilmu hukum yang berkaitan tentang pembebanan hak tanggungan atas jaminan hak guna bangunan di atas hak pengelolaan pada khususnya guna lebih memajukan dan mengefektifkan penyelesaian masalah-masalah yang berkenaan dengan pemberian hak di atas hak pengelolaan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pengambil kebijakan, para praktisi hukum dan masyarakat pada umumnya/masyarakat luas, dalam menyelesaikan permasalahan yang sama.

E. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian adalah usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, usaha mana dilakukan dengan menggunakan metode-metode ilmiah. Penulisan skripsi sebagai salah satu jenis karya tulis ilmiah membutuhkan data yang mempunyai nilai kebenaran yang dapat

dipercaya. Oleh karena itu penulis memilih menggunakan metode kepustakaan, dengan menggunakan bahan hukum sekunder. Untuk pelaksanaannya penulis akan berusaha mengumpulkan data melalui bahan-bahan pustaka. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan pustaka dalam keadaan siap terbuat dan dapat digunakan dengan segera. Metode yang dipakai dalam pembuatan tulisan ini adalah metode penelitian yuridis normatif karena penelitian ini dilakukan dengan cara menganalisa bahan-bahan pustaka di bidang hukum yang norma-normanya tertulis.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang dikumpulkan melalui studi dokumen, terhadap bahan-bahan pustaka. Berdasarkan kekuatan mengikat, bahan pustaka yang diperoleh meliputi:

- a. Bahan hukum primer, yaitu dokumen peraturan yang mengikat dan ditetapkan oleh pihak yang berwenang. Dalam tulisan ini di antaranya :
Undang-Undang Pokok Agraria Nomor : 5 tahun 1960, Undang-Undang Republik Indonesia nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 tahun 1996 tentang hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang berkaitan dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami dari

bahan hukum primer, misalnya buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan, tulisan para ahli, makalah, hasil-hasil seminar atau pertemuan ilmiah lainnya yang relevan dengan penelitian ini.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah menggunakan studi pustaka (*library research*). Penelitian kepustakaan bertujuan untuk memperoleh data sekunder yang dilakukan dengan pengumpulan data atau dengan cara menghimpun data yang berasal dari kepustakaan, berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, atau literatur, jurnal ilmiah, majalah-majalah artikel, serta tulisan-tulisan ilmiah yang ada hubungannya dengan permasalahan yang akan diteliti.

4. Analisis Data

Dalam penelitian analisis data adalah merupakan proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditentukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data termasuk juga data yang diperoleh dari hasil wawancara yang berkaitan dengan peraturan-peraturan yang berlaku, menghubungkan dengan pendapat pakar hukum serta pihak yang terkait.

Analisis data dilakukan secara Kualitatif, yaitu dengan cara mengumpulkan data, mentabulasi, mengurangi, mengurai, mensistematiskan, menganalisis dan menghubungkannya dengan peraturan-peraturan yang

berlaku, menghubungkan dengan pendapat pakar hukum, dan selanjutnya dilakukan dengan penulisan dengan kesimpulan dengan menggunakan metode deduktif.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini terdiri dari 5 (lima) bab, yaitu:

Bab I : Pendahuluan, yang menguraikan tentang latar belakang permasalahan penulisan skripsi ini, pokok permasalahan, tujuan penelitian, metode penelitian, dan diakhiri dengan uraian sistematika penulisan.

Bab II : Tinjauan Umum mengenai Hukum Pertanahan Nasional, dengan pembahasan subbab mengenai Pertanahan, Hak Penguasaan atas Tanah, Hak Tanah Sekunder, Pendaftaran Tanah, Hak Tanggungan, Pembebanan Hak atas Tanah.

Bab III : Tinjauan Yuridis mengenai Pelaksanaan Pembebanan atas tanah Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan dengan pembahasan subbab mengenai Hak Sekunder Tanah, Pemberian Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan, Hak dan Kewajiban Pemegang Hak Sekunder, Hak dan Kewajiban Pemegang Hak Primer , Pelaksanaan Pembebanan berupa Hak Tanggungan.

Bab IV : Analisis Yuridis Mengenai Penyelesaian Pembebanan Hak Tanggungan pada Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan yang tidak mendapat persetujuan Pemegang Hak Pengelolaan berdasarkan pertimbangan hukum dalam putusan pengadilan nomor : 328/Pdt.G/2014/PN.MDN. Dalam subbab ini membahas mengenai Persetujuan Pemegang Hak Primer atas Pembebanan Hak Tanggungan pada Hak Guna Bangunan diatas hak primer tersebut. Pembahasan Kasus pada perkara nomor : 328/Pdt.G/2014/PN.MDN, pertimbangan hakim, analisis pertimbangan hakim dan analisis putusan hakim.

Bab V : Penulis akan menarik suatu kesimpulan yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya. Di samping itu penulis juga akan memberikan saran yang diperlukan bagi pihak terkait agar dapat dijadikan sebagai langkah perbaikan.