

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KREDITUR ATAS JAMINAN SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN YANG BERDIRI DI ATAS HAK PENGELOLAAN

Rangga Dwi Prasetya

Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Narotama Surabaya
rangga.green27@gmail.com

ABSTRAK - Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai atas tanah dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Tanah Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada pihak lain yang salah satunya melalui Hak Guna Bangunan. Seluruh ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai Hak Guna Bangunan pada umumnya berlaku pula bagi Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan. Belum ada Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur secara khusus tentang bangunan yang berdiri di atas Hak Pengelolaan tersebut memunculkan permasalahan tentang bagaimana jika Hak Guna Bangunan tersebut dijadikan jaminan hutang dan kemudian bagaimana perlindungan bagi kreditur pada saat akan melakukan eksekusi jika pihak yang menjadi debitur wanprestasi.

Penulis dalam tesis ingin mengkaji dan menganalisa tentang apakah hak guna bangunan di atas hak pengelolaan dapat dijadikan obyek jaminan dan bentuk perlindungan hukum bagi kreditur atas jaminan Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan pada saat debitur wanprestasi.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, dengan menggunakan 2 metode pendekatan yaitu pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Hak Guna Bangunan yang berdiri di atas Tanah Hak Pengelolaan dapat dibebani Hak Tanggungan. Hak Tanggungan hanya dapat dibebankan kepada Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan yang berasal dari Negara. Pembebanan hak tanggungan diatas tanah hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari pemegang hak pengelolaan.

Perlindungan hukum terhadap kreditur atas jaminan Hak Guna Bangunan yang berdiri di atas Tanah Hak Pengelolaan lahir berdasarkan keharusan adanya aturan Izin tertulis dari Pemegang Hak Pengelolaan. Dari izin tertulis tersebut dapat diketahui bagaimana perjanjian awal antara pemilik Hak Guna Bangunan dengan pemegang Hak Pengelolaan mengenai jangka waktu berdirinya Hak Guna Bangunan tersebut apakah sudah akan habis masa berlakunya atau masih panjang dan apakah pemegang Hak Pengelolaan bersedia memberikan persetujuan perpanjangan jangka waktu berlakunya Hak Guna Bangunan apabila nanti telah berakhir jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut.

Kata Kunci : Perlindungan Hukum, Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan

PENDAHULUAN

Faktor tanah di dalam kehidupan manusia mempunyai peranan yang sangat penting. Pada era pembangunan ini, arti penting tanah semakin disadari sebagai salah satu faktor penting yang akan menentukan keberhasilan pelaksanaan pembangunan. Sebagai wadah sumber kekayaan alam yang terdapat di darat, harus dapat dipahami bahwa tanah ialah wujud konkret dari salah satu modal dasar pembangunan nasional yang tercantum dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Fakta tentang adanya hubungan antara manusia dengan tanah dapat dipandang sebagai fakta hukum, yaitu fakta atau kenyataan yang diatur dan diberi akibat oleh hukum sehingga dapat juga disebut dengan *Rechtsfeiten*". *Rechtsfeiten* diartikan sebagai peristiwa-peristiwa hukum, yaitu peristiwa yang terjadi di dalam masyarakat yang diatur dan diberi akibat oleh hukum. Hubungan antara manusia dengan tanah, tidak terkecuali di Indonesia, selalu diatur oleh hukum. Hukum yang mengatur hubungan antara manusia dengan tanah di Indonesia sebelum kemerdekaan, pada satu pihak diatur oleh hukum adat dan pada pihak lain diatur pula oleh hukum tanah

kolonial Belanda yang berpangkal pada *Agrarische Wet Staatsblad* 1870 No. 55.¹

Semenjak kemerdekaan Republik Indonesia, hubungan antara manusia dengan tanah di Indonesia, prinsip dasarnya ditetapkan oleh Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Ketentuan tersebut semenjak tanggal 24 September 1960 dijabarkan lebih lanjut oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA).

Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan "Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat."

¹ Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, hal. 8-9.

Ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUPA tidak menempatkan negara sebagai pemilik, melainkan menetapkan hak menguasai dari negara. Dengan tidak ditematkannya negara sebagai pemilik, melainkan hanya memberikan hak menguasai kepada negara, berarti asas domein yang dianut oleh hukum agraria kolonial Belanda telah ditinggalkan oleh hukum agraria nasional, karena bukan saja bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, melainkan juga tidak sesuai dengan keadaan masyarakat Indonesia.²

Pengertian dikuasai dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA bukan dalam arti memiliki, sebab Negara menurut konsepsi hukum tanah kita tidak bertindak sebagai pemilik tanah.³ Pengertian dikuasai menurut Pasal 2 ayat (1) UUPA tersebut adalah pengertian yang memberi wewenang kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-

hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah dan juga menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah.

Penguasaan hak menguasai dari Negara menurut Pasal 2 ayat (4) UUPA dapat dikuasai kepada pemerintah daerah dan masyarakat hukum adat, sepanjang hal itu diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional. Selain itu pelimpahan wewenang tersebut juga dapat diberikan kepada badan-badan otoritas, perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan-perusahaan daerah dengan memberikan penguasaan tanah tersebut dengan Hak Pengelolaan.

Hak Pengelolaan sendiri tidak secara tegas diatur dalam pasal-pasal UUPA seperti hak-hak atas tanah lainnya. Secara tersirat ketentuan mengenai Hak Pengelolaan ditemukan dalam Penjelasan Umum angka II UUPA yang menerangkan bahwa Negara dapat memberikan tanah-tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya dengan sesuatu hak atas tanah atau

² Lovelly Dwina Dahen, "Analisis Yuridis Terhadap Hak-Hak Atas Tanah Yang Berada Di Atas Hak Pengelolaan", Jurnal Ilmu Hukum, 2 Februari 2012

³ A.P.Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hal. 43.

memberikannya hak Pengelolaan kepada sesuatu badan Penguasa.⁴

Kemudian dalam rangka melaksanakan konversi menurut ketentuan UUPA, maka dikeluarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan-Selanjutnya (selanjutnya disebut PMA 9/1965), di mana dengan berlakunya PMA 9/1965 tersebut istilah dan lembaga Hak Pengelolaan mulai diatur secara khusus.

Menurut PMA 9/1965 tersebut, Hak Pengelolaan yang pertama-tama ada pada waktu mulai berlakunya UUPA adalah yang berasal dan konversi Hak Penguasaan, yaitu yang tanahnya selain dipergunakan untuk kepentingan instansi yang bersangkutan, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan kepada pihak ketiga dengan sesuatu hak. Adapun pelaksanaan konversinya diselenggarakan oleh Kepala Kantor Agraria yang bersangkutan dan jika tanahnya belum didaftar, baru diselenggarakan setelah pemegang haknya datang

mendaftarkannya ke Kantor Agraria setempat dan kepada pemegang haknya kemudian diberikan sertipikat.

Sedangkan menurut peraturan UUPA tersebut, Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dikonversi menjadi Hak Pakai, kalau tanah tersebut hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi itu sendiri, dan konversi menjadi Hak Pengelolaan, jika selain dipergunakan sendiri dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga.

Pada hakekatnya Hak Pengelolaan bukan merupakan hak atas tanah sebagaimana dimaksud oleh Pasal 4 jo. Pasal 16 UUPA, melainkan merupakan pemberian pelimpahan sebagian kewenangan untuk melaksanakan hak menguasai dan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UUPA kepada pemegang hak Pengelolaan yang bersangkutan.

Peraturan yang menguraikan pengertian Hak Pengelolaan, diantaranya adalah pada Pasal 1 ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (selanjutnya disebut

⁴ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia (Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum)*, Cetakan ke-3, Rajawali, Jakarta, 1991, hal. 311.

Perkaban 9/1999) yang menyatakan bahwa: "Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya".

Bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan tersebut dapat diberikan kepada pihak lain dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

Pemberiannya dilakukan oleh Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang berwenang, atas usul pemegang Hak Pengelolaan yang bersangkutan.

Salah satu wewenang pemegang hak pengelolaan terhadap tanahnya adalah menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga. Berdasarkan penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga, maka hak atas tanah yang diperoleh pihak ketiga dari tanah hak pengelolaan adalah hak guna bangunan, hak pakai, atau hak milik.

Mengenai Hak Guna Bangunan Seluruh ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai Hak Guna Bangunan pada umumnya berlaku pula bagi Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan dengan ketentuan bahwa sepanjang mengenai penggunaannya setiap pemegang Hak

Guna Bangunan, terikat oleh syarat penggunaan yang ditentukan dalam perjanjian pemberian penggunaan tanah antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pemegang Hak Guna Bangunan.

Belum ada Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur secara khusus tentang bangunan yang berdiri di atas Hak Pengelolaan tersebut memunculkan permasalahan tentang bagaimana jika Hak Guna Bangunan tersebut dijadikan jaminan hutang dan kemudian bagaimana perlindungan bagi kreditur pada saat akan melakukan eksekusi jika pihak yang menjadi debitur wanprestasi.

RUMUSAN MASALAH

- 1) Apakah hak guna bangunan di atas hak pengelolaan dapat dijadikan obyek jaminan?
- 2) Bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi kreditur atas jaminan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan pada saat debitur wanprestasi?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini bertipe penelitian hukum normatif, yakni "penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan

hukum sekunder” sebagai pendukung bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan.⁵

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

PEMBAHASAN

Sejarah Hak Pengelolaan

Negara sebagai organisasi kekuasaan mengatur dengan membuat peraturan, kemudian menyelenggarakan artinya melaksanakan (*execution*) atas penggunaan/peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*) dan pemeliharannya (*maintenance*) dari bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Juga untuk menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) hak-hak apa saja yang dapat dikembangkan dari hak menguasai dari negara tersebut dan kemudian menentukan serta mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) bagaimana seharusnya hubungan antara orang atau badan

hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.⁶

Khusus mengenai hak pengelolaan telah ada semenjak sebelum berlakunya UUPA yang dikenal dengan hak penguasaan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara (selanjutnya disebut PP 8/1953). Hak penguasaan ini kemudian oleh PMA 9/1965 dikonversi menjadi hak pengelolaan. Istilah “pengelolaan” disebut dalam Penjelasan Umum II angka (2) UUPA yang menyatakan bahwa negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (departemen, jawatan atau daerah swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing. Bertitik tolak dari Penjelasan Umum II angka (2) di atas, maka dapat disimpulkan bahwa landasan hukum

⁵Ibid

⁶ Lovelly Dwina Dahren, “Analisis Yuridis Terhadap Hak-Hak Atas Tanah Yang Berada Di Atas Hak Pengelolaan Pelabuhan”, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 2 Nomor 2, Februari 2012, hlm. 232

dari hak pengelolaan di dalam UUPA telah disinggung oleh Penjelasan Umum UUPA tersebut. Namun hukum materilnya berada di luar UUPA.⁷

Pasal 2 ayat (4) UUPA telah memberikan kemungkinan untuk memberikan suatu hak baru atas tanah asalkan hak tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, antara lain adalah hak pengelolaan. Selain itu Pasal 16 ayat (1) huruf (h) UUPA menyatakan “hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53”. Artinya, walaupun hak pengelolaan tidak ada disebutkan secara tegas dalam UUPA, tetapi UUPA memberikan kemungkinan untuk diadakannya hak pengelolaan yang dasar hukumnya secara implisit terdapat dalam pasal di atas.

Pemerintah akan memberikan hak pengelolaan kepada suatu departemen, jawatan, instansi dan daerah swatantra, apabila tanah itu di samping akan dipergunakan untuk kepentingan

pelaksanaan tugasnya, juga ada bagian-bagian tanah itu yang diserahkan kepada pihak ketiga dengan suatu hak penguasaan atas tanah. Jika tidak demikian, oleh pemerintah hanya akan diberikan hak pakai selama tanah itu diperlukan untuk pelaksanaan tugasnya. Hal ini diatur pada Pasal 1 dan Pasal 2 PMA 9/1965.

Prinsip hak menguasai negara di dalam peraturan perundang-undangan negara Republik Indonesia untuk pertama kali ditetapkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.¹⁴ Di dalam bidang agraria kemudian dikembangkan oleh UUPA pada Pasal 2 ayat (1) bahwa : “atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1: bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Dasar dari hak menguasai negara pada hakikatnya adalah tujuan yang hendak dicapai oleh bangsa dan negara seperti yang ditetapkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini diperjelas oleh Pasal 2 ayat (3) UUPA yang menyatakan bahwa :

⁷ Satrio Nur Wicaksono, “Pemberian Hak Pengelolaan Atas Tanah Dan Potensi Timbulnya Monopoli Swasta Atas Usaha-Usaha Dalam Bidang Agraria”, Tesis, Program Pascasarjana, Magister Kenotariatan, Universitas Diponegoro, Semarang, 2008.

“wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur”.

Selanjutnya Penjelasan Umum II angka (2) UUPA menyatakan bahwa negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (departemen, jawatan atau daerah swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat 4 UUPA). Ketentuan inilah yang menjadi landasan hukum “hak pengelolaan” dalam UUPA sebagai pendelegasian wewenang atas prinsip hak menguasai negara meskipun secara eksplisit penyebutan hak pengelolaan tidak terdapat dalam undang-undang tersebut.

Hak Pengelolaan menurut R. Atang Ranoemihardja adalah hak atas tanah yang dikuasai negara dan hanya

dapat diberikan kepada badan hukum atau pemerintah daerah baik dipergunakan untuk usahanya sendiri maupun untuk kepentingan pihak ketiga. Pengertian Hak pengelolaan yang dikemukakan oleh R. Atang Ranoemihardja memberi arti bahwa hak pengelolaan bersifat alternatif, dimana hak pengelolaan obyektifnya adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang diberikan kepada badan hukum pemerintah atau diberikannya kepada pihak ketiga.⁸

Berbeda dengan R. Atang Ranoemihardja, Ramli Zein memberikan pengertian bahwa hak pengelolaan bersifat kumulatif. Artinya, tanah yang dikuasai oleh negara akan diberikan dengan hak pengelolaan kepada suatu badan hukum pemerintah atau pemerintah daerah, apabila tanah itu disamping akan dipergunakan untuk kepentingan melaksanakan tugasnya, juga bagian-bagian tanah itu akan diserahkan dengan sesuatu hak tertentu kepada pihak ketiga.⁹

⁸ R. Atang Ranoemihardja dalam Ramli Zein, *Op. Cit.*, hlm. 70-71.

⁹ *Ibid*, hlm. 75-88

Wewenang Yang Diberikan Oleh Hak Pengelolaan

Wewenang yang diberikan oleh hak pengelolaan telah diatur oleh beberapa peraturan diantaranya adalah Pasal 6 Ayat (1) PMA 9/1965 menetapkan bahwa hak pengelolaan memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk :¹⁰

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- c. Menyerahkan bagian- bagian dari tanah tersebut untuk pihak ketiga dengan hak pakai yang berjangka waktu 6 (enam) tahun;
- d. Menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan.

Wewenang untuk menyerahkan tanah negara kepada pihak ketiga dibatasi, yakni :

- a. Tanah yang luasnya maksimum 1000m²;
- b. Hanya kepada Warga Negara Indonesia dan badan-badan hukum yang dibentuk menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- c. Pemberian hak untuk yang pertama kali saja, dengan ketentuan bahwa

perubahan, perpanjangan dan penggantian hak tersebut akan dilakukan oleh instansi agraria yang bersangkutan, dengan pada dasarnya tidak mengurangi penghasilan yang diterima sebelumnya oleh pemegang hak.

Wewenang yang tersimpul pada Hak Pengelolaan seperti yang dirumuskan oleh Pasal 6 Ayat (1) PMA 9/1965 diulangi kembali oleh Pasal 28 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah (Selanjutnya disebut Permendagri No 5/1973). Namun kemudian perumusan itu diubah oleh Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan Dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan (selanjutnya disebut Permendagri 5/1974) yang menyatakan bahwa dengan mengubah seperlunya ketentuan dalam PMA 9/1965, hak pengelolaan berisikan wewenang untuk :¹¹

1. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;

¹⁰ *Ibid*, hlm. 89-90

¹¹ *Ibid*, hlm. 95-99

2. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan usahanya;
3. menyerahkan bagian- bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang , sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Wewenang yang tersimpul pada hak pengelolaan juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 (Selanjutnya disebut Permendagri 1/1977) yaitu :¹²

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan
Pengertian merencanakan adalah membuat dan menyusun suatu rencana (*planning*) tentang peruntukan (*bestemming*), dan rencana penggunaan (*use planning*) terhadap tanah yang bersangkutan, sehingga tercapai optimalisasi pemanfaatan tanah dalam rangka

untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan usahanya
Sebagai pemegang hak yang diatur dan dilindungi hukum, maka sudah semestinya pemegang hak pengelolaan tersebut berwenang untuk menggunakan tanah itu untuk keperluan pelaksanaan usahanya. Bahkan harus diberi makna, bahwa pemegang hak pengelolaan tersebut berwenang pula untuk menuntut agar pihak lain menghormati haknya itu, sehingga ia dapat meminta perlindungan hukum terhadap gangguan didalam ia memanfaatkan haknya.
- c. Menyerahkan bagian- bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya.

Pemegang hak pengelolaan, selain berwenang untuk menggunakan tanah hak pengelolaan itu untuk keperluan usahanya, ia berwenang pula untuk menyerahkan bagian-bagian dari tanah hak pengelolaan itu kepada pihak ketiga

¹² *Ibid*, hlm. 100-101

dengan persyaratan-persyaratan sebagai berikut :

- (1) Setiap penyerahan penggunaan tanah yang merupakan bagian dari tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga oleh pemegang hak pengelolaan, baik yang disertai ataupun tidak disertai dengan pendirian bangunan di atasnya, wajib dilakukan dengan pembuatan perjanjian tertulis antara pihak pemegang hak pengelolaan dan pihak ketiga yang bersangkutan.
- (2) Perjanjian termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memuat antara lain keterangan mengenai :
 - a. Identitas pihak-pihak yang bersangkutan;
 - b. Letak, batas-batas dan luas tanah yang dimaksud;
 - c. Jenis penggunaannya;
 - d. hak atas tanah yang akan dimintakan untuk diberikan kepada pihak ketiga yang bersangkutan dan keterangan mengenai jangka waktunya ;
 - e. jenis-jenis bangunan yang akan didirikan di atasnya dan ketentuan mengenai pemilikan bangunan-bangunan tersebut pada berakhirnya hak tanah yang diberikan;

- f. jumlah uang pemasukan dan syarat-syarat pembayarannya;
- g. syarat-syarat lain yang dipandang perlu.

Pembebanan Hak Tanggungan Pada Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan

Pengaturan tentang tanah dalam bentuk pemberian hak-hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku kepada orang atau badan hukum dalam menjalankan usaha-usaha yang telah direncanakan. Hak pakai sebagai salah satu hak atas tanah yang diberikan pada seseorang atau badan hukum pada mulanya hanya terbatas pada beberapa aspek, namun dalam perkembangannya hak pakai ini juga diperuntukkan untuk usaha-usaha dibidang perbankan, bagi orang asing dan sebagainya.

Terbitnya UUHT telah menentukan suatu konsep baru mengenai obyek hak tanggungan. Dalam pasal 4 ayat (2) ditentukan bahwa selain hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu hak milik, HGU, HGB maka hak pakai atas tanah Negara (HAPTN) yang menurut ketentuan yang berlaku yang wajib didaftar dan menurut sifatnya

dapat dipindahtangankan dapat juga dibebani hak tanggungn.

Menurut J. Satrio pada prinsipnya obyek hak tanggungan adalah hak atas tanah yang memenuhi dua persyaratan yakni wajib didaftarkan untuk (untuk memenuhi syarat publisitas) dan dapat dipindahtangankan (untuk memudahkan pelaksanaan pembayaran utang yang dijamin pelunasannya Dengan adanya pasal 4 ayat (2) UUHT, diberikan suatu ketentuan yang memungkinkan hak pakai dijadikan sebagai obyek hak tanggungan. Ini merupakan suatu ketentuan yang baru karena selama ini belum ada ketentuan yang memungkinkan hak pakai dijadikan sebagai obyek hak tanggungan.¹³

Selanjutnya Boedi Harsono berpendapat bahwa hak pengelolaan dan hak pakai dapat dijadikan obyek hak tanggungan bukan merupakan perubahan UUPA, melainkan penyesuaian ketentuannya dengan perkembangan hak pakai itu sendiri serta kebutuhan masyarakat.¹⁴

¹³ J. Satrio, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan*, Cetakan keempat, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm. 130.

¹⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 1999. hlm. 409

Berdasarkan PP 40/1996 HGB dapat diberikan diatas Tanah Negara, tanah Hak Pengelolaan dan tanah Hak Milik. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya dalam Surat Pengantar Permendagri 1/1977 setelah didaftarkannya hak-hak atas tanah itu di Kantor Sub Direktorat Agraria setempat (Kantor Pertanahan), maka hak atas tanah dari pihak ketiga tersebut tunduk pada UUPA, dengan kata lain ketentuan dalam UU 4/1996 dan PP 40/1996 berlaku bagi pihak ketiga.

Hak Pengelolaan atau hak pakai yang digunakan sebagai jaminan dengan hak tanggungan hanya diberikan untuk hak pengelolaan atau hak pakai yang berasal dari Negara. Dalam perkembangannya tidak lagi dibedakan atas hak yang diberikan oleh Negara, hak pengelolaan atau hak milik akan tetapi semua hak pakai tersebut wajib didaftar pada kantor pertanahan, dengan demikian PP No. 40/1996 lebih membuka peluang untuk digunakannya hak pengelolaan sebagai jaminan kredit.

Penunjukkan hak pakai atas tanah Negara sebagai obyek hak tanggungan, selain karena telah memenuhi dua syarat yang telah disebutkan sebelumnya di atas, terutama didasari pada tujuan memenuhi kebutuhan

masyarakat terutama kalangan menengah ke bawah yang mempunyai tanah dengan hak pakai dan belum mampu untuk meningkatkannya menjadi HGB atau hak milik, sehingga ini akan memberi kesempatan bagi mereka untuk meminjam uang dengan hak pakai atas tanahnya sebagai jaminan.

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya tujuan utama pemberian HPL adalah bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan. Bagian-bagian tanah HPL tersebut dapat diberikan kepada pihak lain dengan HM, HGB atau HPL.

Pemberian hak atas tanah tersebut, dilakukan oleh Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang berwenang, atas usul pemegang HPL yang bersangkutan berdasarkan perjanjian antara pemegang HPL dengan calon pemegang hak atas tanah di atas HPL.

Pembebanan hak tanggungan di atas tanah hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari pemegang hak pengelolaan. Berkaitan dengan pembebanan Hak Tanggungan terhadap Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak

Pengelolaan, perlu diingat bahwa apabila terdapat Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan yang dibebani Hak Tanggungan, maka kondisi tersebut bukan berarti penjaminan atas tanah negara/pemerintah, karena yang dijaminan bukan tanah Hak Pengelolaan melainkan Hak Guna Bangunan yang ada di atasnya saja yang dipunyai oleh pihak ketiga.

Mengenai konsekuensi sebagai akibat dari pembebanan Hak Tanggungan atas HGB yang terletak di atas tanah HPL, tentang adanya kemungkinan beralihnya HGB di atas tanah HPL tersebut kepada pihak ketiga dalam rangka eksekusi Hak Tanggungan, yaitu apabila debitur tidak dapat melunasi hutang yang dijamin dengan Hak Tanggungan tersebut, ketentuan Pasal 34 PP 40/1996 menetapkan bahwa pengalihan HGB dan Hak Pakai di atas tanah HPL memerlukan persetujuan tertulis dari pemegang HPL.

Hal ini ditegaskan dalam Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan No. 630.1-3430 tanggal 17 September 1998 yang menyatakan bahwa :

“karena eksekusi Hak Tanggungan mengakibatkan HGB beralih kepada pihak lain maka pembebanan Hak Tanggungan diperlukan persetujuan tertulis dari pemegang HPL yang akan berlaku sebagai persetujuan untuk pengalihan hak tersebut dalam rangka eksekusi Hak Tanggungan”.

Perlindungan Hukum Bagi Kreditur Atas Jaminan Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan

Berdasarkan ketentuan yang telah disebutkan dalam Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan No. 630.1-3430 tanggal 17 September 1998 apabila Debitur wanprestasi, maka kondisi tersebut tidak akan mempengaruhi pihak pemegang hak pengelolaan karena siapapun yang menjadi pemegang Hak Guna Bangunan yang berdiri di atas tanah Hak Pengelolaan tetap harus memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh Pemegang HPL. Hak-hak dan kewajiban dari pemegang hak atas tanah Hak Guna Bangunan yang berdiri di atas tanah Hak Pengelolaan berdasarkan Perjanjian Penggunaan Tanah dengan Pemegang Hak Pengelolaan tetap mengikat kepada pihak ketiga lainnya yang memperoleh Hak Guna Bangunan

dari pemegang Hak Guna Bangunan yang pertama, dan seterusnya.

Sebagaimana telah dibahas pada bab sebelumnya bahwa untuk pembebanan hak tanggungan pada Hak Guna Bangunan yang berdiri di atas tanah Hak Pengelolaan harus mendapatkan ijin tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan terlebih dahulu. Hal tersebut juga dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap kreditur apabila di kemudian hari debitur wanprestasi.

Dalam hal terjadi wanprestasi oleh debitur maka yang akan dijadikan pelunasan atas segala hutang debitur adalah bangunan Bangunan yang berada di atas tanah Hak Pengelolaan tersebut dan bukan tanahnya. Sebagai sisa pelunasan hutang dari debitur maka terhadap bangunan yang berdiri di atas tanah Hak Pengelolaan tersebut akan dilakukan penjualan di muka umum atau lelang.

Izin tertulis dari Pemegang Hak Pengelolaan akan mempunyai peranan penting dalam melindungi kreditur karena dari izin tertulis tersebut dapat diketahui bagaimana perjanjian awal antara pemilik Hak Guna Bangunan dengan pemegang Hak Pengelolaan mengenai jangka waktu berdirinya Hak

Guna Bangunan tersebut apakah sudah akan habis masa berlakunya atau masih panjang dan apakah pemegang Hak Pengelolaan bersedia memberikan persetujuan perpanjangan jangka waktu berlakunya Hak Guna Bangunan apabila nanti telah berakhir jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut.

Apabila jangka waktu Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan yang dijadikan jaminan hutang tersebut akan habis namun pemegang Hak Pengelolaan bersedia memberikan ijin perpanjangan Hak Guna Bangunan maka proses eksekusi melalui penjualan di muka umum akan berjalan tanpa hambatan. Namun apabila pemegang Hak Pengelolaan tidak memberikan ijin perpanjangan Hak Guna Bangunan maka secara otomatis status Hak Guna Bangunan yang berdiri di atas tanah Hak Pengelolaan tersebut akan hapus dengan sendirinya karena jangka waktunya telah habis dan bangunan tersebut bukan lagi merupakan jaminan bagi pelunasan piutang krediturnya. Dalam hal ini berlaku ketentuan dalam Pasal 1131 KUHPerdara yaitu :

“Segala kebendaan si berutang baik yang bergerak maupun yang tak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang baru akan ada di

kemudian hari, menjadi tanggungan untuk segala perikatan perseorangan.”

Dengan demikian maka debitur tetap harus bertanggungjawab terhadap pelunasan hutang yang pernah ada dengan memberikan obyek jaminan kebendaan lainnya yang sudah ada atau dengan harta benda yang akan ada di kemudian hari.

PENUTUP

Kesimpulan

- 1) Hak Guna Bangunan yang berdiri di atas Tanah Hak Pengelolaan dapat dibebani Hak Tanggungan. Hak Tanggungan hanya dapat dibebankan kepada Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan yang berasal dari Negara. Pembebanan hak tanggungan di atas tanah hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari pemegang hak pengelolaan.
- 2) Perlindungan hukum terhadap kreditur atas jaminan Hak Guna Bangunan yang berdiri di atas Tanah Hak Pengelolaan lahir berdasarkan keharusan adanya aturan Izin tertulis dari Pemegang Hak Pengelolaan. Melalui izin tersebut pemegang hak

pengelolaan secara tidak langsung memberikan perlindungan hukum bagi kreditur. Pada saat debitur wanprestasi maka berdasarkan izin dari pemegang hak pengelolaan yang sebelumnya pernah diberikan pada saat debitur hendak menjaminkan Hak Guna Bangunan yang berdiri di atas Tanah Hak Pengelolaan maka terhadap bangunan tersebut dapat dilakukan eksekusi.

Saran

- 1) Diperlukan adanya Peraturan Perundang-Undangan yang lebih jelas mengatur mengenai diperbolehkannya Hak Guna Bangunan yang berdiri di atas Tanah Hak Pengelolaan untuk dibebani dengan Hak Tanggungan.
- 2) Diperlukan adanya kehati-hatian dari kreditur dalam memberikan kredit dengan jaminan Sertifikat Hak Guna Bangunan yang berdiri di atas tanah Hak Pengelolaan agar tidak terjadi kerugian di kemudian hari akibat debitur wanprestasi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- A.P.Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 1999.
- Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia (Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum)*, Cetakan ke-3, Rajawali, Jakarta, 1991.
- J. Satrio, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan*, Cetakan keempat, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007.
- Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995.

Jurnal Dan Tesis

- Lovelly Dwina Dahen, "Analisis Yuridis Terhadap Hak-Hak Atas Tanah Yang Berada Di Atas Hak Pengelolaan", *Jurnal Ilmu Hukum*, 2 Februari 2012
- Satrio Nur Wicaksono, "Pemberian Hak Pengelolaan Atas Tanah Dan Potensu Timbulnya Monopoli Swasta Atas Usaha-Usaha Dalam Bidang Agraria", Tesis, Program Pascasarjana, Magister Kenotariatan, Universitas Diponegoro, Semarang, 2008.