



UNIVERSITAS INDONESIA

**GIRIK SEBAGAI OBYEK JAMINAN UTANG DAN PERLINDUNGAN
TERHADAP KREDITUR**

**(Tinjauan Yuridis Terhadap Penerapan Peraturan Bank Indonesia
No. 13/26/PBI/2011 Tanggal 28 Desember 2011)**

TESIS

**RESTY RONALISCO
1006738815**

**FAKULTAS HUKUM
MAGISTER KENOTARIATAN
DEPOK
Juni 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**GIRIK SEBAGAI OBYEK JAMINAN UTANG DAN PERLINDUNGAN
TERHADAP KREDITUR**

**(Tinjauan Yuridis Terhadap Penerapan Peraturan Bank Indonesia
No. 13/26/PBI/2011 Tanggal 28 Desember 2011)**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Kenotariatan**

**RESTY RONALISCO
1006738815**

**FAKULTAS HUKUM
MAGISTER KENOTARIATAN
DEPOK
Juni 2012**

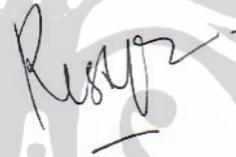
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Resty Ronalisco

NPM : 1006738815

Tanda tangan:



Tanggal : 5 Juni 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Resty Ronalisco
NPM : 1006738815
Program Studi : Magister Kenotariatan
Judul Tesis : Girik Sebagai Obyek Jaminan Utang dan
Perlindungan Terhadap Kreditur (Tinjauan
Yuridis Terhadap Penerapan Peraturan Bank
Indonesia No. 13/26/PBI/2011 Tanggal 28
Desember 2011)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Ibu Enny Koeswarni, S.H., M.Kn.

Penguji : Bp. Dr. Drs. Widodo Suryandono, S.H., M.H.

Penguji : Bp. Dr. Arsin Lukman, S.H.



()
()
()

Ditetapkan di : Depok
Tanggal : 21 Juni 2012

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas segala rahmat, karunia serta hikmat-Nya sehingga tesis yang berjudul **“Girik Sebagai Obyek Jaminan Utang dan Perlindungan Terhadap Kreditur (Tinjauan Yuridis Terhadap Penerapan Peraturan Bank Indonesia Nomor. 13/26/PBI/2011 Tanggal 28 Desember 2011”** ini dapat selesai tepat pada waktunya. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat mencapai gelar Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan rasa terima kasih yang setulusnya kepada ibunda penulis Hj. Afreny Rasjid yang telah memberikan semangat, kasih sayang dan doa yang tiada henti kepada penulis. *The apples of my eyes*, Muhammad Richsan, Alyssa Putri Azzahra dan Aulia Putri Amanda, yang sangat penulis sayang dan kasihi, saudara-saudara kandung penulis, Hj. Rita Elviza dan H.Ahmad Andry, penyemangat penulis, H. Dr. Rycko Amelza Dahniel, MSi.dan Hj. Yudaningrum, SE., yang selalu mendukung dalam semua kesulitan, H. Rudy Trionanda dan Hj. Meidiana, dan H. Rivano Bismar dan Villia, yang telah memberikan *support*, dan dorongan hingga selesainya penulisan tesis ini. Seluruh keluarga besar, yang penulis sayangi. Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis, sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu dengan rasa syukur dan bangga penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Ibu Enny Koeswarni, S.H. MKn., selaku pembimbing penulis, yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran serta selalu memberikan dukungan dan arahan kepada penulis
2. Bapak Dr. Widodo Suryandono, S.H., M.H., selaku Ketua Sub Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Ibu Weni Setyawati, S.H., M.H. selaku Sekretaris Sub Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia;

3. Seluruh Dosen Magister Kenotariatan yang telah membimbing penulis dan memberikan ilmunya yang bermanfaat, namun tidak dapat disebutkan satu persatu;
4. Ibu Wismar Ain Marzuki S.H. M.H., dan seluruh staf Kesekretariatan Sub Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, seluruh staf Perpustakaan Universitas Indonesia, yang membantu penulis dari awal perkuliahan sampai saat ini;
5. Bapak Wahyu Yulianto, Direktur BPR Depo Mandiri, Jalan Margonda Raya nomor 23 B-2, Depok, dan Bapak Eddy Kris, Direktur BPR Supra, Jalan Raya Pajajaran Bogor, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk wawancara dan memberikan dokumen yang diperlukan dalam penulisan tesis ini;
6. Semua sahabat, Anastasia Dini Meidriyati, Rusminiati, Nugraha Adi, Putri Andriani Marvi, Nicholas Surya Penn, Erlina Kumala Esti, Nenden Dewi Anggraeni, Ferdinan Agustinus, April Yosaphat, Dewi Nasution, Asep Sunarya, Alit Almanzo Mursidin, Irwan Chandra, Najmi Kamil, Rengky Irawan, yang memberikan banyak inspirasi, informasi, ilmu dalam diskusi-diskusi selama masa kuliah dan dalam penulisan ini, pula rekan seperjuangan, angkatan 2010 Magister Kenotariatan FH UI yang tidak dapat disebutkan satu persatu, jaya, sukses dan semangat selalu;
7. Pihak-pihak lainnya yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu, tetapi sangat berarti bagi penulis.

Akhir kata, segala kesempurnaan hanya milik Allah SWT semata, dan penulis berharap semoga tesis ini dapat memenuhi sebagaimana diharapkan dan memberikan manfaat kepada semua pihak yang memerlukannya.

Depok, Juni 2012

Resty Ronalisco

Tanggal : 5 Juni 2012

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Resty Ronalisco
NPM : 1006738815
Program Studi : Magister Kenotariatan
Departemen :
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

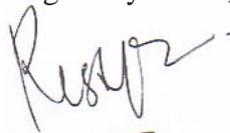
Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Girik Sebagai Obyek Jaminan Utang dan Perlindungan Terhadap Kreditur (Tinjauan Yuridis Terhadap Penerapan Peraturan Bank Indonesia No. 13/26/PBI/2011 Tanggal 28 Desember 2011)

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis / pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 5 Juni 2012
Yang Menyatakan,



Resty Ronalisco.

ABSTRAK

Nama : Resty Ronalisco
Program Studi : Magister Kenotariatan FHUI
Judul : Girik Sebagai Obyek Jaminan Utang dan
Perlindungan Terhadap Kreditur (Tinjauan
Yuridis Terhadap Penerapan Peraturan Bank
Indonesia No. 12/26/PBI/2012)

Girik sebagai jaminan pada Bank untuk memperbesar kegiatan usaha adalah salah satu pilihan dalam usaha peningkatan modal. Namun pada kenyataannya tidak semua Bank mau menerima tanah mereka yang masih berstatus Girik tersebut sebagai jaminan. Pertimbangan pihak Bank adalah tidak memiliki hak preferensi atas tanah. Oleh karena itu perlunya kajian untuk properti yang masih belum berstatus hak dengan tujuan jaminan kredit yang preferen. Dimana properti yang dijadikan agunan tersebut harus memiliki kualifikasi legalitas yang jelas, haknya dapat dipindah tangankan atau dibebani hak tanggungan. Kurang atau minimnya bukti kepemilikan atas tanah menjadi salah satu penyebab dari minimnya proses pendaftaran hak atas tanah. Hal lain yang menjadi penyebab yakni juga minimnya pengetahuan masyarakat akan arti pentingnya bukti kepemilikan hak atas tanah. Untuk proses pembuatan sertipikat maka mereka harus memiliki surat-surat kelengkapan untuk tanah yang mereka miliki, akan tetapi pada kenyataannya tanah-tanah yang dimiliki masyarakat pedesaan atau masyarakat adat itu dimiliki secara turun temurun dari nenek moyang mereka, sehingga surat kepemilikan tanah yang mereka miliki sangat minim bahkan ada yang tidak memiliki sama sekali. Untuk tanah yang memiliki surat minim itu biasanya berupa Letter C. Letter C ini diperoleh dari kantor desa dimana tanah itu berada. Letter C ini merupakan tanda bukti berupa catatan yang berada di Kantor Desa atau Kelurahan. Banyak yang belum mengerti apa yang dimaksud dengan buku Letter C, karena didalam literatur ataupun Perundang-undangan mengenai pertanahan sangat jarang dibahas atau dikemukakan. Tanah Girik bukan merupakan bentuk kepemilikan hak sesuai dengan UUPA, melainkan hanya berupa bukti pembayaran pajak saja. Namun demikian, *Petuk Pajak Bumi/ Landrente, Girik, Pipil, Kekitir dan Verponding Indonesia* ini adalah salah satu alat bukti tertulis yang dapat didaftarkan sesuai dengan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pensertipikatan hak atas tanah ini lah menjadi salah satu penunjang perbaikan investasi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia dan percepatan pembangunan sektor riil serta pemberdayaan usaha mikro kecil dan menengah

Kata Kunci: Girik, Letter C.

ABSTRACT

Name : Resty Ronalisco
Study Program: Master of Notary, Law Faculty University of Indonesia
Title : Girik as a Collateral Debt Object and Protection Against Creditors (a Legal Analysis on the Implementation of Bank Indonesia Regulation No. 13/26/PBI/2011)

The use of *Girik*, i.e. former land tax registry, as collateral for banking loans to augment business activities should be an eligible option for working capital increase. However, in the field, not all banking institutions are available to accept *Girik* secured land as collateral. They are of opinion that under such temporary land title deed banks have no preference rights over the secured parcels. In light of that, it is deemed necessary to review properties without permanent ownership titles to be bankable to access banking facilities. These properties to be secured as collateral must have clear legality quality. Their inherent rights must be assignable. They must reserve security rights. Lack of and minimum evidence has been the grave contributing factor for the relatively low land title registration. Another factor concerns inadequate awareness of the land owners about the significance of possessing land title certificates to corroborate the ownership of their lands. To acquire land certificates they must furnish evidence supporting their land ownership. The problem is that the lands owned by villagers or traditional communities are descended from their ancestors. The current owners have lack of land title evidence; even some of them have no any proof. For these inadequately secured lands, the owners just keep the so-called Letter C certificates. This kind of certificate is issued by village office, where the land locates. Letter C certificate confirms that a parcel of land has been registered in Village Office or Kelurahan Office in case of city. Letter C is relatively unfamiliar among many people. It is rarely discussed or prescribed in agrarian literatures or laws. *Girik* certificate is not proprietary right as pointed out in Basic Agrarian Law (UUPA). It only indicates tax payment receipt. Nevertheless, there are other [less formal] land certificates of *Petuk Pajak Bumi/ Landrente, Girik, Pipil, Kekitir and Verponding Indonesia* that can serve as written evidence for land registration as provided for in Government Regulation (PP) No. 24 of 1997 concerning Land Registration. Land title certification is a way to bolster investments in order to boost national economic growth and accelerate real sector development on top of micro, small and medium scale enterprise empowerment.

Keyword: Girik, Letter C.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	v
ABSTRAK.....	vi
ABSTRACT.....	vii
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I PENDAHULUAN	2
1.1 Latar Belakang	2
1.2 Pokok Permasalahan	7
1.3 Metode Penelitian	8
1.4 Sistematika Penulisan	9
BAB II GIRIK SEBAGAI OBYEK JAMINAN UTANG DAN PERLINDUNGANNYA TERHADAP KREDITUR (Tinjauan Yuridis Terhadap Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/26/PBI/2011 Tanggal 28 Desember 2011)	11
2.1 TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM TANAH NASIONAL.....	11
2.1.1 Pengertian Agraria Dalam Konsep Hukum Tanah Nasional.....	11
2.1.2 Unsur-unsur Dalam Hukum Tanah Nasional.....	18
2.1.3 Hak-Hak Penguasaan Dalam Hukum Tanah Nasional.....	19
2.1.4 Hak Atas Tanah dan Kedudukan Girik Dalam Hukum Tanah Nasional.....	24
2.2 TANAH SEBAGAI JAMINAN HUTANG.....	32
2.2.1 Pengertian Tanah Sebagai Jaminan Hutang.....	32
2.2.2 Perkembangan Hak-hak Jaminan Atas Tanah.....	34
2.2.2.1 Sebelum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Beserta Benda-benda	

yang Berkaitan Dengan Tanah.....	34
2.2.2.2 Setelah Lahirnya Undang-undang No. 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Beserta Benda- benda yang Berkaitan dengan Tanah.....	42
2.2.3 Pendaftaran Tanah Sebagai Syarat Legalnya Tanah Sebagai Jaminan Utang.....	48
2.3 ANALISA PERMASALAHAN.....	66
2.3.1 Apakah Peraturan Bank Indonesia Nomor 13/26/PBI/2011 Tanggal 28 Desember 2011 sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dimana Tanah Girik Bukan Merupakan Bentuk Kepemilikan Hak Melainkan Hanya Berupa Bukti Pembayaran Pajak Saja?.....	66
2.3.2 Bagaimana Perlindungan Kreditur Bila Terjadi Kelalaian dari Pihak Debitur yang Memberikan Jaminan Tanah yang Masih Berstatus Girik?.....	81
2.3.3 Bagaimanakah Solusi yang Dapat Dilakukan Oleh Pihak Bank Perkreditan Rakyat Dalam Hal Penerimaan Girik Sebagai Jaminan Sesuai Dengan Peraturan Perundang- undangan yang Berlaku?.....	84
BAB III PENUTUP	90
3.1 Simpulan	90
3.2 Saran	93
DAFTAR PUSTAKA	94
LAMPIRAN	



Ownership of property is a natural right and that the purpose of Government is to protect and preserve natural property right.

John Locke

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Disaat ekonomi mulai bertumbuh, masyarakat berkeinginan untuk menjadikan tanah mereka yang masih berstatus Girik sebagai jaminan pada Bank untuk memperbesar kegiatan usahanya. Namun pada kenyataannya tidak semua Bank mau menerima tanah mereka yang masih berstatus Girik tersebut sebagai jaminan. Pertimbangan pihak Bank adalah tidak memiliki hak preferensi atas tanah. Oleh karena itu perlunya kajian untuk properti yang masih belum berstatus hak dengan tujuan jaminan kredit yang preferen. Dimana properti yang dijadikan agunan tersebut harus memiliki kualifikasi legalitas yang jelas, haknya dapat dipindah tangankan atau dibebani hak tanggungan.

Kurang atau minimnya bukti kepemilikan atas tanah menjadi salah satu penyebab dari minimnya proses pendaftaran hak atas tanah. Hal lain yang menjadi penyebab yakni juga minimnya pengetahuan masyarakat akan arti pentingnya bukti kepemilikan hak atas tanah. Untuk proses pembuatan sertipikat maka mereka harus memiliki surat-surat kelengkapan untuk tanah yang mereka miliki, akan tetapi pada kenyataannya tanah-tanah yang dimiliki masyarakat pedesaan atau masyarakat adat itu dimiliki secara turun temurun dari nenek moyang mereka, sehingga surat kepemilikan tanah yang mereka miliki sangat minim bahkan ada yang tidak memiliki sama sekali. Mereka menempati dan menggarap tanah tersebut sudah berpuluh-puluh tahun sehingga masyarakat pun mengetahui bahwa tanah tersebut adalah milik si A atau si B tanpa perlu mengetahui surat-surat kepemilikan atas tanah tersebut.

Untuk tanah yang memiliki surat minim itu biasanya berupa Letter C. Letter C ini diperoleh dari kantor desa dimana tanah itu berada, letter C ini merupakan tanda bukti berupa catatan yang berada di Kantor Desa atau Kelurahan. Dalam masyarakat masih banyak yang belum mengerti apa yang dimaksud dengan buku Letter C, karena didalam literatur ataupun perundang-undangan mengenai pertanahan sangat jarang dibahas atau dikemukakan. Mengenai buku Letter C ini sebenarnya hanya dijadikan dasar sebagai catatan penarikan pajak, dan keterangan mengenai tanah yang ada dalam buku Letter C itu sangatlah tidak lengkap dan cara pencatatannya tidak secara teliti sehingga akan banyak terjadi permasalahan yang timbul dikemudian hari dikarenakan kurang lengkapnya data yang akurat dalam buku Letter C tersebut. Adapun kutipan Letter C terdapat di Kantor Kelurahan, sedangkan Induk dari Kutipan Letter C terdapat di Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan. Dan masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah memiliki alat bukti berupa girik sebagai alat bukti pembayaran pajak atas tanah.

Dan saat ini dengan adanya Undang-Undang Pokok Agraria yang ditindak lanjuti dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak mungkin lagi diterbitkan hak-hak yang tunduk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata ataupun yang akan tunduk kepada Hukum Adat setempat kecuali menerangkan bahwa hak-hak tersebut merupakan hak adat. Mengingat pentingnya pendaftaran hak milik atas tanah adat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah secara sah sesuai dengan Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 Undang-Undang Pokok Agraria, maka diberikan suatu kewajiban untuk mendaftarkan tanah adat khususnya hak milik Adat.¹

¹ <http://www.tanyahukum.com> diunduh tanggal 25 Maret 2012

Pasal 19 UUPA mengharuskan Pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, dikarenakan masih minimnya pengetahuan, kesadaran masyarakat tentang bukti kepemilikan tanah. Mereka menganggap tanah milik adat dengan kepemilikan berupa girik, dan Kutipan Letter C yang berada di Kelurahan atau Desa merupakan bukti kepemilikan yang sah. Juga masih terjadinya peralihan hak seperti jual beli, hibah, kewarisan ataupun akta-akta yang belum didaftarkan sudah terjadi peralihan hak yang dasar perolehannya dari girik dan masih terjadinya mutasi girik yang didasarkan oleh akta-akta, tanpa didaftarkan di Kantor Pertanahan. Berdasarkan Surat Direktur Jenderal Pajak, tanggal 27 Maret 1993, Nomor : SE-15/PJ.G/1993, tentang Larangan Penerbitan Girik/Petuk D/Kekitir/Keterangan Obyek Pajak (KP.PBB II). Saat ini di beberapa wilayah Jakarta pada Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan, sudah ditiadakannya mutasi girik, hal ini disebabkan karena banyaknya timbul permasalahan yang ada di masyarakat karena dengan bukti kepemilikan berupa girik menimbulkan tumpang tindih dan kerancuan atau ketidakpastian mengenai obyek tanahnya. Maka peran serta buku kutipan letter C sangat dominan untuk menjadi acuan atau dasar alat bukti yang dianggap masyarakat sebagai alat bukti kepemilikan tanah. Sebagai contoh, dalam hal seorang warga yang akan mengurus sertipikat, padahal tanahnya pada saat ini baru berupa girik, maka yang dilakukan Kepala Desa atau Kelurahan adalah dengan berpedoman pada keadaan fisik tanah, penguasaan, bukti pembayaran pajak. Seorang Kepala Desa atau Kelurahan akan mencocokkan girik tersebut pada Kutipan Letter C pada Kelurahan. Sedangkan pengajuan hak atas tanah untuk yang pertama kali adalah harus ada Riwayat Tanah (yang dikutip dari letter C) serta Surat Keterangan Tidak Dalam Sengketa yang diketahui oleh Kepala Desa atau Kelurahan. Dengan dipenuhinya dokumen alat bukti tersebut seorang warga dapat mengajukan permohonan atas kepemilikan tanah tersebut untuk memperoleh hak atas tanah pada Badan Pertanahan yang disebut Sertipikat.

Tanah merupakan objek jaminan yang paling aman dan mempunyai nilai ekonomis. Dalam prakteknya penggunaan hak atas tanah sebagai objek jaminan dalam perjanjian kredit masih banyak terdapat masalah – masalah. Jaminan kebendaan yang dapat dibebankan pada tanah yang sudah bersertipikat yaitu Hak Tanggungan. Tanah yang akan dibebankan dengan Hak Tanggungan haruslah tanah yang sudah mempunyai sertipikat atau sudah didaftarkan. Untuk tanah yang masih berstatus Girik tidak dapat dibebankan dengan Hak Tanggungan. Tanah Girik tersebut haruslah didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat, setelah sertipikat selesai baru dapat dijaminan dengan Hak Tanggungan. Terhadap tanah yang masih berstatus Girik eksekusi dapat melalui penjualan dibawah tangan berdasarkan kesepakatan antara debitur dan kreditur.

Saat pemberian kredit, pihak Bank akan melakukan penilaian atas permohonan kredit tersebut. Penilaian atas subyek dan obyek jaminan bertujuan untuk menimbulkan kepercayaan bagi pihak bank untuk menghindari masalah dikemudian hari atas jaminan tersebut. Dalam dunia perbankan digunakan prinsip-prinsip penilaian kredit “5 C’s”, yaitu: *Character, Capital, Capacity, Condition of Economic, dan Collateral* . Pada urutan prinsip tersebut jaminan (*Collateral*) berada pada urutan terakhir, namun masyarakat beranggapan jaminan merupakan faktor utama. Hal tersebut tidak sepenuhnya salah, karena hampir semua bank menginginkan jaminan yang terikat yang dapat melahirkan hak prioritas bagi bank selaku penerima jaminan. Berdasarkan Undang-undang No.4 tahun 1996, Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) atau Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) dapat melekat pada jaminan yang memiliki sertifikat Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), dan Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP) atas Tanah Negara. Hal ini menyebabkan bank berusaha memberikan kredit yang jaminannya “aman” tanpa takut digugat pihak ketiga atau kreditor lain yang mengajukan gugatan sebelum debitur melunasi hutang-hutangnya.²

Pemberian jaminan ini dapat diberikan terhadap barang bergerak maupun tidak bergerak, dengan lembaga jaminan fidusia, gadai, jaminan perseorangan (*borgtoch*), hipotek kapal maupun dengan hak tanggungan. Akan tetapi, khusus dengan tanah, terdapat tanah bersertipikat dan tanah yang belum bersertipikat. Tanah bersertipikat lembaga jaminannya adalah Hak Tanggungan, namun terhadap tanah yang belum bersertipikat, belum ada lembaga jaminannya secara resmi. Dahulu berlaku *hypotek* terhadap tanah bersertipikat, dan *credietverband* terhadap tanah yang belum bersertipikat. Setelah keluarnya Undang-undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, *hypothek* terhadap tanah bersertipikat diganti menjadi Hak Tanggungan, dan *credietverband* terhadap tanah yang belum bersertipikat tidak ada aturan hukum yang mengaturnya lebih lanjut. Walaupun tidak adanya aturan hukum mengenai tanah yang belum bersertipikat untuk dijadikan jaminan, pihak bank dan nasabah peminjam tetap menjadikan tanah tersebut untuk dijadikan jaminan. Oleh karena itu menjadi pertanyaan bagaimana kekuatan hukum tanah belum bersertipikat/girik sebagai objek barang jaminan dalam suatu pembiayaan hutang. Di lain pihak, pihak dalam pemberian hutang dengan jaminan, dimana jaminan yang diserahkan oleh nasabah debitur adalah tanah, maka tanah yang dijamin adalah tanah yang telah bersertipikat. Hal ini karena tidak ada lembaga jaminan resmi bagi tanah yang belum bersertipikat. Berdasarkan hal tersebut kemudian timbul persoalan, dimana kadang kala nasabah debitur meminjam uang dengan jaminan tanah girik. Biasanya, bank-bank konvensional tidak menerima tanah yang belum bersertipikat tersebut untuk dijadikan jaminan hutang, kecuali apabila jaminan tanah yang belum bersertipikat tersebut dibuatkan surat kuasa untuk mengurus pembuatan sertipikat hak oleh bank, dan dilanjutkan dengan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan setelah sertipikatnya selesai. Namun, pada bank-bank perkreditan dan pembiayaan, khususnya

² Munir Fuady, *Hukum Perbankan Modern*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999. Hal. 69-70

bank-bank kecil semisal Bank Perkreditan Rakyat ataupun bank pembiayaan rakyat syariah, mereka menerima jaminan tanah yang belum bersertipikat tersebut. Berdasarkan semua kenyataan yang ada tersebut, maka dianggap bahwa permasalahan di atas adalah merupakan permasalahan yang sangat menarik untuk dibahas dan diteliti. Atas latar belakang yang dipaparkan diatas, oleh sebab itu diangkatlah sebuah judul yaitu *Girik Sebagai Obyek Jaminan Utang Dan Perlindungan Terhadap Kreditur*. (Tinjauan Yuridis Terhadap Penerapan Peraturan Bank Indonesia No.13/26/PBI/2011 Tanggal 28 Desember 2011)

1.2 POKOK PERMASALAHAN

1. Apakah Peraturan Bank Indonesia No.13/26/PBI/2011 Tanggal 28 Desember 2011 sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dimana tanah girik bukan merupakan bentuk kepemilikan hak melainkan hanya berupa bukti pembayaran pajak saja ?
2. Bagaimana perlindungan kreditur bila terjadi kelalaian dari pihak debitur yang memberikan jaminan tanah yang masih berstatus girik?
3. Bagaimanakan solusi yang dapat dilakukan oleh pihak Bank Perkreditan Rakyat dalam hal penerimaan girik sebagai jaminan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

1.3 METODE PENELITIAN

Penulisan ini disusun berdasarkan data yang diperoleh melalui penelitian. “Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten.”³

³Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : Raja Grafindo, 1994), hlm.1.

1. Metode Penelitian

Dalam usaha mengumpulkan data guna membahas masalah yang dikemukakan dalam penelitian hukum ini digunakan metode penelitian Yuridis Normatif yaitu dengan mempergunakan data sekunder, yaitu mempergunakan bahan pustaka sebagai dasar penelitian, yang diperoleh melalui studi kepustakaan.

2. Tipe Penelitian

Dilihat dari sudut tujuannya, maka tipe penelitian ini adalah suatu penelitian yang bertujuan untuk menemukan permasalahan sebagai akibat dari suatu kegiatan atau program yang telah dilaksanakan (*problem finding*). Apabila dipandang dari sudut bentuknya, penelitian ini merupakan penelitian preskriptif, yaitu “suatu penelitian yang bertujuan memberikan jalan keluar atau saran untuk mengatasi permasalahan”.⁴

3. Jenis Data

Dalam penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam penelitian digolongkan sebagai data sekunder. “Data Sekunder bisa mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier”.⁵

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang merupakan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer tersebut terdiri dari:

1. Bahan hukum primer, yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang berkaitan dengan Tanah, Undang Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Bank Indonesia

⁴ Sri Mamuji, *et.al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum* (Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 4.

⁵ *Ibid.*, hlm. 24.

No.13/26/PBI/2011 Tanggal 28 Desember 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia No.8/19/PBI/2006 Tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif Bank Perkreditan Rakyat.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu buku, hasil penelitian, tulisan-tulisan para ahli hukum dibidang hukum tanah dan jaminan, penjelasan dari sarjana sarjana hukum mengenai pengertian tanah yang belum bersertipikat, makalah-makalah dan artikel-artikel. Bentuk hasil penelitian akan bersifat preskriptif analitis yaitu memberikan saran sekaligus menganalisisnya
 - c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti Kamus hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.
4. Alat Pengumpulan Data

Studi dokumen atau bahan pustaka merupakan alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan *content analysis* yaitu “teknik untuk membuat kesimpulan dengan objektif dan sistematis untuk mengetahui karakter khusus dari pesan-pesan”.⁶

Data yang diperoleh melalui pengumpulan data sekunder akan dikumpulkan dan dianalisis untuk mendapatkan kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas. Semua data yang telah terkumpul diedit, diolah dan disusun secara sistematis untuk disajikan dalam bentuk deskriptif yang kemudian disimpulkan. Metode analisis yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode interpretasi yaitu data yang telah dikumpulkan kemudian dideskripsikan secara kualitatif.

1.4 SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan tesis yang berjudul *Girik Sebagai Obyek Jaminan Utang Dan Perlindungan Terhadap Kreditur*. (Tinjauan Yuridis Terhadap Penerapan Peraturan Bank Indonesia No.13/26/PBI/2011

⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3. (Jakarta : Universitas Indonesia, 1986), hlm. 22.

Tanggal 28 Desember 2011), terdiri atas tiga bab yang secara singkat dapat dijelaskan sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan.

Menguraikan tentang latar belakang penulisan, ruang lingkup permasalahan, tujuan penulisan, metode penulisan, dan sistematika penulisan.

BAB II Tinjauan Hukum tentang tanah girik atau yang disebut tanah belum bersertipikat.

Peraturan Bank Indonesia No.13/26/PBI/2011 Tanggal 28 Desember 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia No.8/19/PBI/2006 Tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif Bank Perkreditan Rakyat. Analisis Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, Undang-undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang berkaitan dengan Tanah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah berkaitan dengan pengertian, keabsahan, lingkup peraturan, perbedaan jaminan tanah yang belum bersertipikat dalam lembaga jaminan dengan tanah yang belum bersertipikat serta perlindungan terhadap krediturnya dan pendapat pendapat dalam literatur oleh para ahli mengenai tanah girik.

BAB III Penutup.

Merupakan simpulan dan saran dari penulis.

BAB II

TINJAUAN TENTANG GIRIK SEBAGAI OBYEK JAMINAN UTANG DAN PERLINDUNGAN TERHADAP KREDITUR

2.1 Tinjauan Umum Tentang Hukum Tanah Nasional.

2.1.1 Pengertian Agraria dan Konsep Hukum Tanah Nasional

Istilah Agraria berasal dari kata *akker* (bahasa Belanda), *agros* (bahasa Yunani), yang berarti tanah pertanian, *agger* (bahasa Latin), yang berarti tanah atau sebidang tanah, *agrarius* (bahasa Latin), yang berarti perladangan, persawahan, pertanian, *agrarian* (bahasa Inggris), yang berarti tanah untuk pertanian.⁷

Dalam Black's Law Dictionary disebutkan bahwa *agrarian is relating to a land, or to a division or distribution of land; as an agrarian laws.*⁸ Agraria adalah masalah tanah dan semua yang ada didalam dan diatasnya.⁹ Menurut Subekti dan R. Tjitrosudibio, agraria adalah urusan tanah dan segala apa yang ada diatasnya.seperti telah diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Hukum Agraria (*agrarisch recht*) adalah keseluruhan dari ketentuan-ketentuan hukum, baik hukum perdata, Hukum Tata Negara (*staatrecht*), maupun Hukum Tata Usaha Negara (*administratif recht*), yang mengatur hubungan hubungan antara orang, dengan badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah Negara dan mengatur pula wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan-hubungan tersebut.¹⁰ Sudargo Gautama memberi isi yang lebih luas pada pengertian *Hukum Agraria* dari pada *Hukum Tanah*, dikatakannya : Hukum Agraria memberi

⁷ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah*, (Jakarta, Prenada Media, 2005), hal. 2

⁸ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, (St. Paul Minn: West Publishing Co., 1991), hal. 43

⁹ Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hal.32

¹⁰ Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983), hal. 12

lebih banyak keleluasaan untuk mencakup pula didalamnya berbagai hal yang mempunyai hubungan pula dengannya, tetapi tidak melulu mengenai tanah. Misalnya persoalan tentang jaminan tanah untuk hutang, seperti ikatan kredit (*credietverband*), atau ikatan panen (*oogstverband*), *zekerheidstelling*, sewa menyewa antar golongan, pemberian izin untuk peralihan hak-hak atas tanah dan barang tetap dan sebagainya, lebih mudah dicakupkan pada istilah hukum agraria daripada istilah hukum tanah.¹¹ Apa yang ada didalam tanah misalnya batu, kerikil, tambang sedangkan yang ada diatas tanah dapat berupa tanaman, bangunan. Pengertian Agraria menurut Andi Hamzah dan Subekti dan R. Tjitrosudibio mirip dengan pengertian real estate yang dikemukakan oleh Arthur P. Crabtree,¹² yang menyatakan bahwa hak milik (properti) dapat terbagi menjadi *real property* yang disebut *real estate* yaitu tanah dan segala sesuatu yang secara permanen melekat pada tanah; *real estate is a land and everything that is permanently attached to it* dan *personal property* yaitu bila sesuatu benda tersebut terlepas dari tanah.

Di Indonesia sebutan agraria dilingkungan administrasi pemerintahan dipakai dalam arti *tanah*, baik tanah pertanian maupun non pertanian. *Agrarisch Recht* atau *hukum agraria* dilingkungan administrasi pemerintahan dibatasi pada perangkat peraturan perundang-undangan yang memberikan landasan hukum bagi Penguasa dalam melaksanakan kebijakannya dibidang pertanahan. Dalam tahun 1988 dibentuk Badan Pertanahan Nasional dengan Keputusan Presiden No. 26 tahun 1988, yang sebagai lembaga Pemerintah Non Departemen bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan. Pemakaian *Pertanahan* sebagai nama Badan tersebut tidak mengubah ataupun mengurangi lingkup tugas dan kewenangan yang sebelumnya ada pada Departemen dan Direktorat Jendral Agraria, sebaliknya justru memberikan kejelasan dan penegasan mengenai

¹¹ Gouwgioksiong (Sudargo Gautama), *Hukum Agraria Antar Golongan*, (Jakarta: Penerbit Universitas, 1959), hal. 7

¹² Arthur P. Crabtree, *You and the Law*, (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1964), Chapter VI.

lingkup pengertian *agraria* yang dipakai dilingkungan Administrasi pemerintahan. Adapun *administrasi pertanahan* meliputi baik tanah-tanah didaratan maupun yang berada dibawah air, baik air daratan maupun laut.¹³

Dalam Undang Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), LNRI Tahun 1960 Nomor 104, TLNRI No. 2043 tanggal 24 September 1960, tidak memberikan pengertian *agraria*, hanya memberikan ruang lingkup sebagaimana yang tercantum dalam konsiderans, pasal-pasal maupun penjelasannya, yakni meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.¹⁴ Ruang lingkup agraria menurut UUPA sama dengan ruang lingkup sumber daya agraria/sumber daya alam menurut Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dinyatakan bahwa, sumber daya agraria/ sumber daya alam meliputi air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagai Rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia merupakan kekayaan Nasional yang wajib disyukuri. Oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur, yang dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Bumi. Pengertian bumi menurut Pasal 1 ayat (4) UUPA adalah permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi dibawahnya serta yang berada dibawah air. Permukaan bumi menurut Pasal 4 ayat(1) UUPA adalah tanah.
- b. Air. Pengertian air menurut Pasal 1 ayat (5) UUPA adalah air yang berada diperairan pedalaman maupun air yang berada dilaut wilayah Indonesia. Dalam Pasal 1 angka 3 Undang Undang No. 11 tahun 1974 tentang *Pengairan*, disebutkan bahwa pengertian air yang terdapat didalam dan

¹³ Boedi Harsono (1), *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan, Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hal. 5,6.

¹⁴ A.P. Parlindungan (1), *Komentar Atas Undang Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Mandar Maju, 1991), hal. 36

- atau berasal dari sumber sumber air, baik yang terdapat diatas maupun dibawah permukaan tanah, tetapi tidak meliputi air yang terdapat dilaut.
- c. Ruang angkasa. Pengertian ruang angkasa menurut Pasal 1 ayat (6) UUPA adalah ruang diatas bumi wilayah Indonesia dan ruang diatas air wilayah Indonesia. Menurut Pasal 48 UUPA, ruang diatas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan mengembangkan kesuburan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan hal lain yang bersangkutan dengan itu.
 - d. Kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Menurut Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang *Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan*, kekayaan alam yang terkandung didalam bumi disebut bahan unsur-unsur kimia, mineral, bijih dan segala macam batuan, termasuk batu-batuan mulia dan endapan-endapan alam. Sedang Menurut Undang-undang No. 9 Tahun 1985 tentang *Perikanan*, kekayaan alam yang terkandung di air adalah ikan dan lain-lain kekayaan alam yang berada didalam perairan pedalaman dan laut wilayah Indonesia.

Dari segi unsur-unsurnya, pengertian agraria mirip dengan pengertian ruang dalam Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Menurut Pasal 1, angka 1, dinyatakan bahwa ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lainnya mencari hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.

Hukum Tanah bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya. Ia hanya mengatur salah satu aspek yuridisnya yang disebut *hak-hak penguasaan atas tanah*. Dalam Pasal 4, UUPA dinyatakan bahwa;

...atas dasar hak menguasai dari Negara... ditentukan adanya bermacam-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.

Dengan demikian jelas lah, bahwa *tanah* dalam pengertian yuridis adalah *permukaan bumi* (ayat 1), sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.¹⁵ Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan UUPA, adalah untuk digunakan dan dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna, jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apapun, pasti akan diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang yang ada diatasnya. Oleh karena itu dalam ayat (2) dinyatakan, bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberi wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut “tanah” tetapi juga tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air dan ruang yang ada diatasnya, ditentukan oleh tujuan penggunaannya, dalam batas-batas kewajaran, perhitungan teknis kemampuan tubuh buminya sendiri, kemampuan pemegang haknya, serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.¹⁶

Dalam Hukum Tanah negara-negara yang menggunakan apa yang disebut “*azas accesie*” atau asas perlekatan, bangunan dan tanah yang berada diatasnya merupakan satu kesatuan dengan tanah dan merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Maka hak ini juga, karena hukum, meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada diatas tanah yang di haki, kecuali bila ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya. (pasal 500 dan 571 Kitab Undang-undang Hukum Perdata). Umumnya bangunan dan tanaman yang ada diatas tanah adalah milik yang empunya tanah. Tetapi Hukum Tanah kita menggunakan asas Hukum adat yang disebut asas pemisahan horisontal (*horizontale scheidung*). Bangunan dan tanaman

¹⁵ Harsono (1), *op. cit.*, hal.18

¹⁶ *Ibid.*, hal. 19

bukan merupakan bagian dari tanah. Maka hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.

Tanah dalam wilayah Negara Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama, yang selain memiliki nilai batiniah, pula berfungsi strategis dalam memenuhi kebutuhan Negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat. Walaupun umumnya tanah dapat diperjualbelikan, dalam pandangan masyarakat Indonesia yang belum mendapat pengaruh pemikiran dunia barat, tanah bukan obyek investasi, terlebih-lebih sebagai obyek spekulasi. Tanah merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup bangsa sepanjang masa dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil merata. Maka tanah adalah untuk diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata. Sehubungan dengan itu, penyediaan, peruntukkan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharannya perlu diatur, agar terjamin kepastian hukum dan perlindungannya bagi rakyat banyak, terutama golongan petani dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan.

Hukum Tanah di Indonesia semula beraneka ragam, dengan berlakunya bersamaan dengan Hukum Tanah Adat, Hukum Tanah Barat, Hukum Tanah dari berbagai swapraja, yang masing-masing berlaku terhadap tanah-tanah tertentu. Selain itu masih ada Hukum Tanah Administratif, yang mengatur kewenangan Negara/pemerintah sebagai pelaksana *agrarisch wet* dan *agrarisch besluit* tahun 1870, dilengkapi dengan apa yang disebut dengan Hukum Tanah Antar Golongan, sebagai perangkat hukum untuk menyelesaikan masalah-masalah antar golongan dibidang pertanahan. Dengan mulai berlakunya UUPA tanggal 24 September 1960 keaneka ragam tersebut diakhiri dengan adanya "*agrarian reform*" yang antara lain meliputi bidang hukum tanah. UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannya merupakan Hukum Tanah Nasional tunggal untuk semua tanah diwilayah Indonesia.¹⁷

Menghadapi berbagai alternatif dalam menciptakan unifikasi hukum Tanah Nasional (selanjutnya disingkat HTN) tersebut, dengan adanya Hukum Tanah Barat yang berkonsepsi individualistik, Hukum Tanah Anglosaxon yang berkonsep feodal, dan Hukum Tanah Komunis yang tidak mengenal kepemilikan tanah secara individual, maka dipilihlah Hukum Adat sebagai dasarnya, sebagaimana ditegaskan dalam Konsiderans Berpendapat, huruf a dan Pasal 5 UUPA. Ini berarti, bahwa Hukum Tanah Adat, sebagai hukum asli rakyat Indonesia dibidang pertanahan, dengan semangat kerakyatan, kebersamaan dan keadilan dijadikan sumber utamanya, sebagai yang dijelaskan dalam Penjelasan Umum angka III (1).

Mengambil Hukum Adat sebagai sumber utama berarti bahwa HTN menggunakan konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaganya Hukum Adat, dengan peraturan-peraturannya disusun menurut system Hukum Adat. Kenyataan perangkat Hukum Adat Indonesia yang dikenal beraneka ragam adalah hukum yang mengatur bidang kekeluargaan dan pewarisan. Sedang yang mengatur tentang pertanahan pada dasarnya ada keseragaman, karena mewujudkan konsepsi, asas-asas hukum dan system pengaturan yang sama, dengan penguasaan tertinggi, apa yang di perundang-undangan disebut dengan Hak Ulayat.¹⁸ HTN berupa satu perangkat peraturan-peraturan hukum tertulis, yang berlaku nasional sebagai hasil unifikasi hukum tanah, dilengkapi dengan ketentuan-ketentuan Hukum Adat setempat yang belum mendapat pengaturan dalam hukum yang tertulis. Sebagaimana juga dinyatakan dalam TAP MPR/IX/MPR/2001, dengan demikian unifikasi hukum yang diadakan tetap mengakomodasi keragaman ketentuan-ketentuan hukum adat setempat.

¹⁷ Boedi Harsono (2), *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2007), hal.4,5.

¹⁸ *Ibid.*, hal.7

Jelas kiranya, bahwa selain merupakan sumber utama HTN, ketentuan-ketentuan hukum adat itu berada dalam bahagian dari HTN, yaitu bagian yang tidak tertulis.

HTN akan tetap merupakan hukum tanah Indonesia yang tunggal, tersusun berdasarkan pemikiran Hukum Adat mengenai hubungan hukum antara masyarakat Hukum Adat tertentu dengan tanah ulayat nya, yang diangkat menjadi *konsepsi HTN* yang di rumuskan sebagai *komunalistik religious, yang memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah bersama karunia Tuhan Yang Maha Esa oleh para warganegara secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan*.¹⁹ Penguasaan secara individual mengandung arti, bahwa penguasaan tanah yang bersangkutan dilakukan secara perorangan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, sebagai yang dinyatakan dalam pasal 4 UUPA. Sedang pasal 9 UUPA menegaskan bahwa penguasaan dengan hak-hak atas tanah yang bersifat *pribadi* mengandung pengertian, bahwa bidang tanah yang dikuasai itu pertama-tama diperuntukkan dan digunakan bagi pemenuhan kebutuhan pribadi dan usaha pemegang haknya.

Hak-hak individual tersebut memungkinkan penguasaan bidang tanahnya, mulai selama jangka waktu tertentu dengan kewenangan terbatas, sampai penguasaan turun temurun tanpa batas sebagai milik pribadi. Seperti dalam Hukum Adat mengenai hubungan antara hak ulayat dengan hak perorangan para warga masyarakat Hukum Adat atas bagian-bagian tanah hak ulayat yang dimilikinya, keberadaan hak-hak individual tersebut tidak berarti meniadakan keberadaan Hak Bangsa yang menjadi sumbernya.

2.1.2 Unsur-unsur Hukum Tanah Nasional.

HTN merupakan perangkat peraturan perundang-undangan dengan Hukum Adat sebagai sumber utamanya, dilengkapi dengan ketentuan-ketentuan

¹⁹ *Ibid.*, hal. 31

Hukum Adat setempat mengenai hal-hal yang belum mendapat pengaturan dalam hukum tertulis dan Lembaga-lembaga hukum lain diluar Hukum Adat, dalam memenuhi perkembangan kebutuhan nasional masa kini dan masa datang.

Pasal 5 UUPA menegaskan bahwa Hukum Adat bukan hanya merupakan sumber utama HTN, melainkan ketentuan-ketentuan yang pada kenyataannya masih berlaku, tidak berada diluar, melainkan merupakan bagian dari HTN, sepanjang belum mendapat pengaturan dan tidak bertentangan dengan Hukum Nasional yang tertulis.

Sebagai sumber utama, Hukum Adat menyediakan lembaga lembaga hukumnya menjadi lembaga-lembaga hukum HTN. Tetapi karena Hukum Adat merupakan hukum masyarakat yang masih sederhana, ada kebutuhan-kebutuhan Nasional masyarakat modern saat ini yang memerlukan tersedianya lembaga-lembaga hukum yang belum terdapat dalam Hukum Adat. Misalnya lembaga *Hak-hak Atas Tanah*, yang dalam Hukum Adat umumnya hanya berupa Hak Pakai yang terbatas jangka waktunya sebagai pendahuluan dari Hak Milik yang sifatnya turun temurun tanpa batas waktu berlakunya.²⁰ Dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dewasa ini yang kebutuhannya beraneka ragam, dalam UUPA telah dirinci menjadi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

2.1.3 Hak-hak Penguasaan dalam Hukum Tanah Nasional

Hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah adalah hak-hak yang masing-masing berisikan kewenangan, tugas, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk *berbuat sesuatu* dengan bidang tanah yang di haki.

²⁰ *Ibid.*, hal. 38

Pengertian *penguasaan* dan *menguasai* dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Penguasaan yuridis dilandasai hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai fisik tanah yang dihaki. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang, meskipun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang di haki secara fisik, tapi kenyataannya tanahnya dikuasai oleh pihak lain, misalnya pada saat sewa menyewa. Atau tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh pihak lain tanpa hak. Dalam hal ini pemilik tanah berdasarkan kekuasaan yuridisnya, berhak menuntut diserahkan kembali tanah tersebut kepadanya.²¹

Dalam Hukum Tanah kita dikenal juga penguasaan yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Kreditur pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaannya secara fisik tetap ada pada si pemilik tanah.

Dalam UUPA diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam HTN yaitu :²²

- a. *Hak Bangsa Indonesia*, yang disebutkan dalam Pasal 1 UUPA, merupakan penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah dalam wilayah Negara, yang merupakan tanah bersama. Yang bersifat *komunalistik*, artinya merupakan tanah bersama rakyat Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA). Bersifat *religious*, artinya seluruh tanah dalam wilayah negara Indonesia merupakan karunia Tuhan YME (Pasal 1 ayat (2) UUPA). Bersifat *abadi*, yang artinya hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah akan berlangsung tidak terputus-putus untuk selama-lamanya (Pasal 1 ayat (3) UUPA).²³ Hak ini dalam Penjelasan Umum angka II dinyatakan sebagai hak ulayat yang diangkat pada

²¹ Harsono (1), *op.cit.*, hal.23.

²² Harsono (2), *op.cit.*, hal. 40

²³ Santoso, *op.cit.*, hal. 76

tingkatan yang paling atas, yaitu meliputi semua tanah diseluruh Indonesia.

- b. *Hak Menguasai dari Negara*, yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, merupakan hak penguasaan atas tanah dan meliputi semua tanah bersama bangsa Indonesia. Tafsiran ini pula ditegaskan dalam Pasal 2 UUPA. Isi dan wewenang hak menguasai dari Negara adalah :²⁴

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan dan persediaan tanah;

Termasuk dalam wewenang ini adalah :

- a. Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan (Pasal 14 UUPA jo. UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang).
 - b. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya (Pasal 15 UUPA).
 - c. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah pertanian untuk mengerjakan dan mengusahakan tanahnya secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 UUPA).
2. Menentukan hubungan-hubungan hukum antara *orang-orang dengan tanah*.

Termasuk wewenang ini adalah :

- a. Menentukan hak atas tanah yang mana yang bisa diberikan kepada WNI atau kepada badan hukum. Juga hak atas tanah yang mana yang bisa diberikan kepada warga negara asing (Pasal 16 UUPA).
- b. Menetapkan dan mengatur pembatasan jumlah luas tanah yang dapat dimiliki oleh seseorang ataupun badan hukum.

²⁴ *Ibid.*, hal. 77

3. Mengatur hubungan-hubungan hukum antara *orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum dengan tanah.*

Termasuk dalam wewenang ini adalah :

- a. Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia. (Pasal 19 UUPA jo. PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah)
 - b. Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah.
 - c. Mengatur penyelesaian sengketa tanah dengan mengutamakan musyawarah mufakat.
- c. *Hak Ulayat* masyarakat-masyarakat Hukum Adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, merupakan hak penguasaan atas tanah bersama masyarakat-masyarakat Hukum Adat tertentu. Yang dimaksud dengan hak ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.²⁵ Pasal 3 UUPA mengandung pernyataan pengakuan mengenai keberadaan Hak Ulayat dalam HTN. Hak Ulayat dibiarkan tetap diatur oleh hukum adat masing-masing. Artinya bila kenyataannya tidak ada, maka hak ulayat itu tidak akan dihidupkan lagi, dan tidak akan diciptakan hak ulayat baru.²⁶
- d. *Hak-hak perorangan*, yang memberi kewenangan untuk memakai, dalam arti menguasai, memakai dan mengambil manfaat dari bidang tanah tertentu berupa :
- i. Hak-hak atas tanah, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang ketentuan-ketentuan pokoknya terdapat dalam UUPA serta hak-hak lain dalam Hukum Adat setempat, yang merupakan penguasaan atas tanah yang memberi kewenangan kepada pemegang haknya untuk memakai suatu bidang tanah

²⁵ Harsono (1), *op.cit.*, hal. 185-186

²⁶ Santoso, *op.cit.*, hal. 81

tertentu yang di haki dalam memenuhi kebutuhan pribadi atau usahanya. Hak-hak atas tanah itu pokok-pokok ketentuannya ada dalam Pasal 4,9, 16 dan Bab II UUPA.

- ii. Hak atas tanah Wakaf, yang merupakan hak penguasaan atas suatu bidang tanah tertentu bekas Hak Milik, yang oleh pemiliknya dipisahkan dari harta kekayaannya dan melembagakan selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya, sesuai ajaran hukum Islam. Perwakafan tanah Hak Milik diatur dalam PP No. 28 Tahun 1977, sebagai pelaksanaan Pasal 49 UUPA.

- e. *Hak Tanggungan* sebagai satu-satunya hak jaminan atas tanah dalam HTN, merupakan hak penguasaan atas tanah yang memberikan kewenangan kepada kreditor tertentu untuk menjual lelang bidang tanah yang dijadikan jaminan bagi pelunasan piutang tertentu dalam hal debitur cidera janji, dan mengambil pelunasan dari hasil penjualan tersebut, dengan hak mendahulu daripada kreditor-kreditor lain. Hak Tanggungan diatur dalam Undang-undang No. 4 tahun 1996 sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 47 UUPA.

Semua hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Bisa berupa boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat. Misalnya diatas tanah Hak Milik dalam Pasal 20 UUPA memberi wewenang untuk menggunakan tanah yang di haki tanpa batas waktu, sedang Hak Guna Usaha yang disebut dalam Pasal 28 UUPA dibatasi jangka waktu penggunaannya. Begitu juga dengan Hak Guna Bangunan. Hak Tanggungan sebagai hak penguasaan atas tanah, juga berisikan kewenangan bagi kreditor untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dijadikan agunan. Tetapi bukan untuk dikuasai secara fisik dan digunakan, melainkan untuk menjualnya atau sebagian untuk pembayaran lunas hutang debitur kepadanya.

2.1.4 Hak Atas Tanah dan Kedudukan Girik dalam Hukum Tanah Nasional

Hak-hak atas tanah yang ada dalam HTN kita, *berasal dari perubahan atau konversi hak-hak yang lama*. Perubahan itu terjadi karena hukum pada tanggal 24 September 1960 oleh dan berdasarkan ketentuan-ketentuan konversi UUPA.

Pada garis besarnya ketentuan-ketentuannya adalah sebagai berikut :²⁷

- a. Hak *Eigendom* menjadi Hak Milik, jika pemiliknya pada tanggal 24 September 1960 berkewarganegaraan Indonesia tunggal. Jika syarat itu tidak dipenuhi, konversinya menjadi Hak Guna Bangunan, dengan jangka waktu 20 tahun (Pasal I ayat 1 dan 3)

Hak *Eigendom* milik pemerintahan negara asing, yang dipergunakan untuk keperluan rumah kediaman kepala perwakilan asing dan gedung kedutaan, dikonversi menjadi Hak Pakai, yang akan berlangsung selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tersebut. (ayat 2)

Hak *Eigendom* kepunyaan pemerintahan negara asing yang diperuntukkan bagu keperluan lain, misal untuk tempat peristirahatan, konversinya menjadi Hak Guna Bangunan.

- b. Hak Milik Adat, Hak *Agrarisch Eigendom*, Hak *Grant* Sultan dan yang sejenis menjadi Hak Milik, jika pemiliknya pada tanggal 24 September 1960 berkewarganegaraan Indonesia tunggal. Jika syarat itu tidak terpenuhi, maka dikonversi menjadi Hak Guna Usaha (bila tanahnya adalah tanah pertanian), dan menjadi Hak Guna Bangunan, (bila tanahnya bukan tanah pertanian). Keduanya berjangka waktu 20 tahun. (Pasal II)

²⁷ Harsono (2), *op.cit.*, hal. 326

- i. Hak *Erfpacht*, untuk perkebunan besar menjadi Hak Guna Usaha, yang berlangsung selama sisa waktunya, tetapi selama-lamanya 20 tahun. (Pasal III ayat 1)
- ii. Hak *Erfpacht*, untuk perumahan dan Hak *Opstal*, menjadi Hak Guna Bangunan, yang berlangsung selama sisa waktunya, tetapi selama-lamanya 20 tahun. (Pasal V)
- iii. Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan Hak Pakai yang dimaksud dalam Pasal 41 ayat 1 UUPA, menjadi Hak Pakai, yang memberi wewenang dan kewajiban sebagaimana dipunyai oleh pemegang haknya pada tanggal 24 September 1960, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA. (Pasal VI)
- iv. Hak gogolan yang bersifat tetap menjadi Hak Milik, sedang yang tidak tetap menjadi Hak Pakai. (Pasal VII).

Perubahan atau konversi tersebut terjadi karena hukum pada tanggal 24 September 1960. Karena nya sejak tanggal tersebut tidak ada lagi hak-hak atas tanah yang lama. Misalnya mengenai hak-hak bekas Hak Milik Adat, yang sebagian besar belum ditegaskan konversinya, apakah menjadi Hak Milik, Hak Guna Usaha atau Hak Guna Bangunan. Penegasan itu baru dapat dilakukan apabila pemiliknya meminta haknya untuk didaftar menurut PP 10/1961, atau sejak 8 Oktober 1997 menurut PP 24 Tahun 1997. Konversinya sendiri terjadi karena hukum pada tanggal 24 September 1960.

Hak *Erfpacht* untuk pertanian kecil dihapus, sedang perubahan hak *consessie* dan sewa untuk perusahaan kebun besar menjadi Hak Guna Usaha akan diberikan oleh Menteri Agraria, setelah pemegang haknya mengajukan permintaan untuk itu.

Hak Milik atas tanah dapat terjadi melalui 3 cara sebagaimana pasal 22 UUPA²⁸

- a. Hak milik atas tanah yang terjadi menurut Hukum Adat.

Yang terjadi karena pembukaan hutan/pembukaan tanah atau terjadi karena timbulnya lidah tanah (*aanslibbing*). Yaitu pembukaan hutan/tanah yang dilakukan secara bersama-sama dengan masyarakat adat yang dipimpin oleh ketua adat melalui 3 sistem penggarapan, yaitu matok sirah matok galeng, matok sirah gilir galeng dan sistem bluburan.

Yang dimaksud lidah tanah (*aanslibbing*) adalah tanah yang timbul/muncul karena berbeloknya arus sungai atau tanah yang timbul dipinggir pantai, dan terjadi karena lumpur yang mengeras menjadi tanah. Dalam Hukum Adat, lidah tanah yang tidak begitu luas menjadi hak bagi pemilik tanah yang berbatasan.

Hak Milik atas tanah yang terjadi disini dapat didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk mendapatkan Sertipikat Hak Milik atas tanah.

- b. Hak Milik atas tanah terjadi karena Penetapan Pemerintah.

Semula berasal dari tanah Negara. Terjadi karena permohonan pemberian Hak Milik atas tanah oleh pemohon dengan memenuhi prosedur dan persyaratan yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Bila semua persyaratan telah dipenuhi, maka BPN akan menerbitkan SKPH (Surat Keputusan Pemberian Hak). SKPH ini wajib didaftarkan oleh Pemohon kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan SHM atas tanah. Pendaftaran SKPH menandai telah lahirnya Hak Milik atas tanah.

Prosedur dan persyaratannya diatur dalam Pasal 8 – 16 Permen Agraria/Ka BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

- c. Hak Milik atas tanah terjadi karena ketentuan Undang-Undang.

²⁸ Santoso, *op cit.*, hal. 94

Terjadi karena Undang-undang yang menciptakannya, sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal I, II dan VII ayat (1) ketentuan ketentuan konversi UUPA. Sejak 24 September 1960, semua hak atas tanah yang ada harus diubah menjadi salah satu hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Yang dimaksud konversi adalah perubahan hak atas tanah sehubungan dengan berlakunya UUPA. Hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlaku UUPA diubah menjadi hak-hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA (Pasal 16 UUPA)²⁹

Penegasan konversi yang berasal dari tanah milik adat diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria (PMPA) No. 2 Tahun 1962 tentang Penegasan dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia atas Tanah

Menurut Prof. Arie S. Hutagalung SH., MLI., seputar permasalahan tanah Meruya dalam kasus PT. Portanigra, Pada masa Hindia Belanda sebelum berlakunya UUPA selain pendaftaran tanah-tanah Hak Barat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dijumpai juga kegiatan pendaftaran tanah dengan tujuan lain. Kegiatannya sama dan yang menyelenggarakan juga Pemerintah, tetapi bukan bagi kepentingan rakyat, melainkan bagi kepentingan Negara sendiri yaitu untuk keperluan pemungutan pajak tanah. Maka kegiatannya disebut "kadaster fiskal" atau "*fiscal cadastre*"³⁰

Sampai tahun 1961 ada tiga macam pemungutan pajak tanah yaitu:

- a. Untuk tanah-tanah Hak Barat : *Verponding* Eropa;
- b. Untuk tanah-tanah hak milik adat yang ada di wilayah *Gemeente* : *Verponding* Indonesia dan

²⁹ Effendi Perangin (1), *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta: Rajawali, 1989), hal. 145

³⁰ Arie S. Hutagalung (1), "Seputar Masalah Tanah di Meruya dengan PT. Portanigra". <http://www.mail-archive.co/akhi@yahoogroups.com/msg00676.html>,. Diunduh 09 April 2012

- c. Untuk tanah-tanah hak milik adat luar wilayah *Gemeente*:
Landrente atau Pajak Bumi.

Dasar penentuan obyek pajaknya adalah *status tanahnya* sebagai tanah Hak Barat dan tanah hak milik adat. Sedang wajib pajak adalah pemegang hak/pemilikinya. Walaupun yang menguasai tanah memintanya, kalau tanah yang bersangkutan bukan tanah Hak Barat atau tanah hak milik adat, tidak akan dikenakan Pajak *Verponding* atau *Landrente*.

Pengenaan *Verponding Eropa* administrasinya oleh Jawatan Pajak dikaitkan dengan penyelenggaraan pendaftaran haknya oleh Pejabat *Overschrijving*. Hubungan administratifnya begitu erat, sehingga, sebagai kode pengenal tanah-tanah yang didaftar, juga didalam akta tanahnya yang dibuat pegawai *Overschrijving*, digunakan nomor *Verpondingnya* (*Recht van Eigendom*, disingkat RvE, *Verponding* sekian, RvO, *Verponding* sekian).

Landrente atau Pajak Bumi hanya dikenakan di Jawa dan Madura (S. 1927-163 jo 1931-168), Bali dan Lombok (S. 1922-812), Sulawesi (S.1927-179), Daerah Hulu Sungai Kalimantan (S.1923-484), (S. 1925-193, S. 1932-102) dan Bima (1926), Dompu dan Anggar (1927) serta Sumbawa (1929). *Verponding* Indonesia dipungut berdasarkan (S. 1923-425 jo S. 1931-168).

Pengenaan pajak dilakukan dengan penerbitan surat pengenaan pajak atas nama pemilik tanah, yang di kalangan rakyat dikenal dengan sebutan : Petuk pajak, Pipil, Girik, Petok dan lain-lainnya. Karena pajak dikenakan pada yang memiliki tanahnya, petuk pajak yang fungsinya sebagai surat pengenaan dan tanda pembayaran pajak, di kalangan rakyat dianggap dan diperlakukan sebagai tanda bukti pemilikan tanah yang bersangkutan. Pengenaan dan penerimaan pembayaran pajaknya oleh Pemerintah pun oleh rakyat diartikan sebagai pengakuan hak pembayar pajak atas tanah

yang bersangkutan oleh Pemerintah. Jika ada gangguan pembayar pajak mengharapakan memperoleh perlindungan dari Pemerintah.³¹

Sehubungan dengan sikap dan anggapan di atas, orang belum merasa aman, selama petuk pajak tanah yang dibelinya belum diganti dengan yang baru atas namanya.

Sejalan dengan ketentuan, bahwa hanya tanah yang berstatus hak milik adat saja yang dikenakan *Landrente* dan *Verponding* Indonesia, serta adanya keinginan dan usaha orang untuk mempunyai petuk pajak (atau Girik demikian disebut di daerah Jawa Barat) dengan dirinya sebagai wajib-pajak, membenarkan praktik untuk menggunakan data yang tercantum dalam petuk pajak sebagai petunjuk yang kuat mengenai status tanahnya sebagai tanah hak milik adat dan wajib-pajak sebagai pemiliknya. Kenyataan tersebut dapat digunakan sebagai unsur pembantu dalam penegasan konversinya hak milik adat menjadi hak milik menurut UUPA mengenai tanah-tanah yang dimintakan pendaftaran menurut PP 10/1961 dan PP 24/1997.

Bahwa petuk pajak oleh Pengadilan juga tidak diterima sebagai tanda bukti pemilikan tanah yang dikenakan pajak, dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Agung tanggal 10 Februari 1960 nomor 34/K/Sip/1960, bahwa:

*"surat petuk pajak bumi bukan merupakan suatu bukti mutlak, bahwa sawah sengketa adalah milik orang yang namanya tercantum dalam petuk pajak bumi tersebut, akan tetapi petuk itu hanya merupakan suatu tanda siapakah yang harus membayar pajak dari sawah yang bersangkutan."*³²

Dengan berlakunya UUPA mulai tanggal 24 September 1960 tidak ada lagi tanah-tanah Hak Barat dan tanah-tanah hak milik adat. Lembaganya

³¹ Harsono (1), *op.cit.*, hal. 84.

³² Subekti-Tamara, J., *Kumpulan Putusan Mahkamah Agung mengenai Hukum Adat*, (Jakarta: Gunung Agung, 1961), hal. 153

sudah tidak ada lagi, sedang hak-hak yang ada pun telah dikonversi oleh UUPA menjadi salah satu hak yang baru. Sehubungan dengan itu mulai tahun 1961 tidak ada lagi tanah yang menurut ketentuannya dapat dikenakan *Verponding* Eropa, *Verponding* Indonesia dan *Landrente* atau Pajak Bumi. Maka sejak tahun 1961 tidak ada lagi pengenaan *Verponding* Eropa, *Verponding* Indonesia dan Pajak Bumi.³³

Ketiga pajak tanah tersebut pada tahun 1961 diganti dengan pungutan baru dengan nama Iuran Pembangunan Daerah, disingkat IPEDA. IPEDA inipun kemudian diganti dengan pajak baru, yang diberi nama Pajak Bumi dan Bangunan, disingkat PBB. (Undang-undang No. 12 tahun 1985) (LN 1985-68, Penjelasannya dalam TLN 3312)

Berbeda dengan ketiga pajak yang digantinya, pengenaan IPEDA dan PBB tidak dihubungkan dengan status tanah yang bersangkutan, biarpun tanah tetap disebut "obyek pajak" (Pasal 2). Bahwa status tanah dan hubungan hukum wajib pajak dengan tanah yang menjadi obyek pajak tidak lagi merupakan faktor penentu pengenaan pajaknya, dapat diketahui dari ketentuan pasal 4 ayat (1) :

" Yang menjadi subyek pajak adalah orang atau badan yang secara nyata mempunyai sesuatu hak atas bumi, dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan."

Demikianlah maka setiap orang atau badan yang memperoleh manfaat dari suatu bidang tanah bisa menjadi subyek pajak PBB, bukan hanya mereka yang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

³³ Harsono (1), *op cit.*, hal. 85

Dalam pengenaan IPEDA dan PBB juga diterbitkan surat pengenaan pajak, yang dalam pemungutan PBB disebut Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT). Tetapi karena pengenaannya tidak didasarkan pada adanya hubungan hukum dengan tanah yang merupakan obyek pajak, SPPT, demikian juga petuk IPEDA tidak bisa dipakai sebagai petunjuk bahwa pemegang petuk/SPPT, sebagai wajib-pajak mempunyai hak atas tanah tersebut. Seorang okupan illegal pun bisa menjadi pemegang petuk IPEDA/SPPT PBB. Lagi pula dalam SPPT tidak disebutkan status hukum tanahnya. Okupan illegal tanah negara pun bisa menjadi subyek pajak PBB.³⁴

Maka dalam penjelasan pasal 4 ayat (1) tersebut ditegaskan bahwa :

"Tanda pembayaran/pelunasan pajak bukan merupakan bukti pemilikan hak"

Pernyataan tersebut dimuat juga pada SPPT.

Jadi Girik bukanlah bukti pemilikan hak, hanya merupakan suatu petunjuk oleh karenanya harus ditopang dengan bukti-bukti lain baik tulisan maupun kesaksian. Karenanya lokasi tanah Girik tidak jelas dalam rangka pendaftaran penegasan konversi harus diukur oleh pihak yang berwenang yaitu Kantor Pertanahan setempat.

Status tanah Girik adalah bekas Hak Milik Adat yang belum terdaftar. Oleh karenanya yang ingin "membeli" dalam artian mendapat pengalihan hak secara langsung melalui akta PPAT, harus memenuhi syarat sebagai pemegang hak milik yaitu WNI tunggal dan badan-badan yang ditunjuk oleh PP 38/1963.

³⁴ *Ibid.*, hal. 86

Apabila badan hukum ingin "membeli" tanah tersebut maka harus dilakukan melalui pelepasan hak sehingga tanah menjadi tanah negara dan kemudian harus dilanjutkan dengan permohonan hak sesuai dengan persyaratan subyek dan peruntukkan tanahnya. Kalau tidak diteruskan permohonan hak dan pendaftarannya maka tanah dapat dikategorikan sebagai tanah terlantar berdasarkan PP 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Sebaliknya kalau PT membeli tanah Girik dengan Akta Jual Beli PPAT maka menurut Pasal 26 ayat 2 UUPA jual beli tersebut batal demi hukum dan tanah menjadi tanah negara.³⁵

2.2 TANAH SEBAGAI JAMINAN HUTANG

2.2.1 Pengertian Tanah Sebagai Jaminan Hutang.

Dalam era pembangunan dewasa ini. Baik pemerintah maupun orang perorangan/ swasta memerlukan kredit untuk melaksanakan kegiatan usahanya. Dalam rangka memberikan kredit kepada nasabahnya peraturan perundangan yang berlaku di bidang perbankan menentukan Bank untuk mensyaratkan jaminan atas pembayaran kredit dari nasabahnya.

Dalam rangka memberikan kredit kepada debitur, Bank akan menentukan syarat jaminan atas pembayaran kredit kepada nasabah-nasabahnya. Tanah merupakan salah satu jaminan yang disukai Bank, karena tanah tidak mudah musnah dan harganya terus meningkat, mempunyai tanda bukti hak, sulit digelapkan dan dapat dibebani dengan Hak Tanggungan yang memberikan hak istimewa kepada kreditur.

Tentu saja tidak semua tanah memiliki sifat atau dalam keadaan sebagai tersebut diatas. Ada tanah yang sukar dijual, tidak mempunyai tanda bukti

³⁵ Hutagalung (1), *op cit.*

hak dan tidak dapat dibebani dengan Hak Tanggungan. Tanah yang demikian, biasanya tidak diterima oleh Bank sebagai kreditur untuk jaminan pembayaran utang. Kalaupun diterima, maka biasanya hanya sebagai jaminan tambahan saja.

Tanah sebagai jaminan pembayaran utang, mengandung pengertian bahwa tanah tertentu, oleh yang berhak menjaminkan tanah tersebut disediakan secara khusus kepada kreditur, bahwa utang tertentu dari debitur akan dilunasi pada saat yang diperjanjikan. Jika debitur lalai, maka kreditur berhak menjual tanah tersebut dan mengambil hasil penjualannya untuk diperhitungkan sebagai pembayaran utang debitur.³⁶

Jaminan yang dikehendaki oleh kreditur, adalah sedemikian rupa, sehingga kreditur mempunyai hak istimewa. Piutangnya dilunasi terlebih dahulu dengan mengesampingkan kreditur lain. Memiliki kedudukan yang preferen kepada kreditur pemegang haknya, tetap mengikuti obyek yang dibebaninya ditangan manapun obyek itu berada. Hak kreditur itu terus melekat pada benda jaminan dan tidak dapat dibagi-bagi atau membebani secara utuh obyek Hak Tanggungan dan setiap bagian dari padanya, dengan ketentuan bahwa apabila telah dilunasi sebagian dari sisa utang tidak berarti sebagian obyek Hak Tanggungan bebas dari beban Hak Tanggungan, tetapi Hak Tanggungan itu tetap membebani seluruh obyek Hak Tanggungan untuk sisa utang yang belum dilunasi.³⁷

Agar tanah sebagai jaminan kredit dapat memenuhi kehendak kreditur itu, maka tanah itu harus dibebani dengan hak jaminan.

³⁶ Effendi Perangin (2), *Praktek Penggunaan Tanah Sebagai Jaminan Kredit*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1995), hal. X.

³⁷ Arie S. Hutagalung (2), *Serba Aneka Masalah Tanah dalam Kegiatan Ekonomi, (Suatu Kumpulan Karangan)*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1999), hal. 218.

Hak Jaminan yang membebani tanah sebagaimana yang dimaksud diatas menurut UUPA disebut dengan Hak Tanggungan.

2.2.2 Perkembangan Hak-hak Jaminan Atas Tanah

a. *Sebelum Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah.*

Untuk mengisi kekosongan hukum, lembaga Hak Tanggungan sebelum lahirnya Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah (UUHT) seperti yang dimaksud dalam Pasal 51 UUPA, berlakulah ketentuan-ketentuan *Hypotheek* dalam KUHPerdato Indonesia dan *Credietverband* dalam Stbld 1908 No. 542 jo. Stbld. 1937 No. 190. Dalam perkembangannya kemudian ketentuan mengenai Hak Tanggungan telah pula dilengkapi dengan berbagai kebijaksanaan pemerintah yang dituangkan dalam PP No. 10 Tahun 1961 dan beberapa pasal dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (UURS) termasuk dapat digunakannya Hak Milik atas Satuan Rumah Susun sebagai jaminan hutang.³⁸

Salah satu hak kebendaan sebagai jaminan pelunasan hutang adalah *hypotheek* (hipotik). Hipotik diatur dalam buku II KUHPerdato Bab XXI, Pasal 1162 sampai dengan Pasal 1232. Sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah (UUHT), maka Hipotik atas tanah dan segala benda yang berkaitan dengan tanah itu menjadi tidak berlaku lagi. Namun diluar itu, berdasarkan Undang-undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan, Hipotik masih berlaku dan dapat dijaminan atas Kapal Terbang dan Helikopter. Demikian pula

³⁸ *Ibid.*, hal. 216

berdasarkan Pasal 314 ayat (3) KUHDagang dan Undang-undang No. 1 Tahun 1992 tentang pelayaran, kapal laut dengan bobot 20m3 keatas dapat dijaminkan Hipotik.³⁹

Apa yang dimaksud dengan Hipotik menurut Pasal 1162 KUHPerdata adalah: *Hipotik adalah suatu hak kebendaan atas benda-benda tak bergerak, untuk mengambil penggantian daripadanya bagi pelunasan suatu perikatan.*

Pasal 1168 KUHPerdata menyatakan lebih lanjut sebagai berikut : *Hipotik tidak dapat diletakkan oleh selain siapa yang berkuasa memindahtangankan benda yang dibebani.*

Pasal 1175 KUHPerdata menyatakan : *Hipotik hanya dapat diletakkan atas benda-benda yang sudah ada. Hipotik atas benda-benda yang baru akan ada kemudian hari adalah batal.*

Selanjutnya dalam pasal 1176 KUHPerdata menyatakan : *Suatu Hipotik adalah sah, sekedar jumlah uang untuk mana ia telah diberikan, adalah tentu dan ditetapkan didalam akta.*

Berdasarkan bunyi pasal-pasal tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur dari jaminan Hipotik adalah sebagai berikut :⁴⁰

1. Harus ada benda yang dijaminkan.
2. Bendanya adalah benda tidak bergerak
3. Dilakukan oleh orang yang memang berhak memindahtangankan benda jaminan.

³⁹ Frieda Husni Hasbullah, *Hukum Kebendaan Perdata. Hak-hak yang Memberi Jaminan, jilid II*, (Jakarta: Ind-Hill-Co, 2005), hal. 90

⁴⁰ *Ibid.*, hal. 91

4. Ada sejumlah uang tertentu dalam perjanjian pokok dan yang ditetapkan dalam suatu akta.
5. Diberikan dengan suatu akta otentik.
6. Bukan untuk dinikmati atau dimiliki, namun hanya sebagai jaminan pelunasan hutang saja.

Hipotik mempunyai sifat dari hak kebendaan pada umumnya antara lain :

1. Absolut, yaitu hak yang dapat dipertahankan terhadap tuntutan siapapun.
2. *Droit de suite* atau *zaaksevolg*, artinya hak itu senantiasa mengikuti bendanya ditangan siapapun benda itu berada (Pasal 1163 ayat(2), Pasal 1198 KUHPerdara)
3. *Droit de preference* yaitu seseorang mempunyai hak untuk didahulukan pemenuhan piutangnya diantara orang berpiutang lainnya. (Pasal 1133, 1134 ayat (2) KUHPerdara. Disini jaminan kebendaan tidak berpengaruh oleh kepailitan ataupun terhadap penyitaan yang dilakukan atas benda yang bersangkutan.

Disamping itu Hipotik mempunyai ciri-ciri khas tersendiri yaitu :

1. *Accessoir*, artinya Hipotik merupakan perjanjian tambahan yang keberadaannya tergantung pada perjanjian pokoknya.
2. *Ondelbaar*, yaitu tidak dapat dibagi-bagi karena Hipotik terletak diatas seluruh benda yang menjadi obyeknya, artinya sebagian hak Hipotik tidak menjadi hapus dengan dibayarnya sebagian dari utang (Pasal 1163 ayat (1) KUHPerdara)
3. Mengandung hak untuk pelunasan utang (*verhaalsrecht*) saja. Tidak mengandung hak untuk memiliki bendanya. Namun jika diperjanjikan, kreditur berhak menjual benda jaminan yang

bersangkutan atas kekuasaan sendiri (*eigenmachtigeverkoop / parate executie*) bila debitur lalai atau wanprestasi (Pasal 1178 ayat (1) dan (2) KUHPerdara)

Berdasarkan pasal 2, Peraturan Menteri Agraria No. 2 Tahun 1960, diadakan penggolongan-penggolongan sebagai berikut :

- a) Hak-hak tanah yang dapat dibebani Hipotik adalah, Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha yang berasal dari konversi tanah-tanah Barat yaitu Hak *Eigendom*, Hak *Opstal* dan Hak *Erfpacht*.
- b) Hak-hak tanah yang dapat dibebani *credietverband* adalah; Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha yang berasal dari hak-hak Indonesia, yaitu hak tanah adat.

Setelah berlakunya PP No. 10 Tahun 1961 dengan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Menteri Agraria (PMA) No. 15 Tahun 1961 tentang Pembebanan dan Pendaftaran Hipotik dan *Credietverband*, maka tidak lagi diadakan penggolongan mengenai hak-hak tanah yang mana yang dapat dibebani Hipotik, dan yang mana yang dapat dibebani dengan *Credietverband*. Hal itu disebabkan karena baik Hipotik maupun *Credietverband* dapat dibebankan pula pada :⁴¹

- a) Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha baik yang berasal dari konversi tanah hak-hak Barat maupun yang berasal dari konversi tanah hak-hak Adat.
- b) Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha yang baru (tidak berasal dari konversi) yaitu yang baru diadakan setelah tanggal berlakunya UUPA. Hal ini berdasarkan pada Pasal 1

⁴¹ *Ibid.*, hal. 95

PMA No. 15 Tahun 1961 yang menyatakan bahwa tanah-tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha yang telah dibukukan dalam daftar Buku Tanah menurut ketentuan PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dapat dibebani Hipotik dan *Credietverband*.⁴²

Semenjak berlakunya UUPA, vide Pasal 25,33, dan 39 UUPA maka Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan. Kemudian Pasal 51 menyebutkan bahwa Hak Tanggungan yang dapat dibebankan pada Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan tersebut dalam Pasal 25, 33 dan 39 diatur dengan Undang-undang.

Pasal 51 dari UUPA telah mewajibkan perlu diadakannya Undang-undang tentang Hak Tanggungan, akan tetapi Undang-undang yang dimaksud belum ada. Sebagai jalan keluarnya Pasal 57 memberikan penjelasan bahwa selama Undang-undang mengenai Hak Tanggungan belum terbentuk maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan mengenai *hypotheek* dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia, dan *credietverband* tersebut dalam Stbld 1908 No. 542 sebagaimana telah diubah dalam Stbld 1937 No. 190.⁴³

Ketentuan *hypotheek* adalah suatu hak kebendaan atas benda tidak bergerak untuk mengambil penggantian daripadanya bagi pengeluaran suatu perikatan, diatur dalam *title XXI* Buku II KUHPerdata, dari Pasal 1162 – 1232. Tetapi diantara 71 Pasal dalam KUHPerdata tentang *hypotheek* tersebut, yang berlaku hanyalah Pasal 1162 – 1170. Pasal 1171 ayat (2) – (4), Pasal 1173 – 1185, Pasal 1189 – 1194, Pasal 1197 dan Pasal 1198 – 1232. Pasal-pasal lainnya dalam Bab XXI

⁴² *Ibid.*, hal. 96

⁴³ Abdurrahman SH., *Beberapa Aspekta tentang Hukum Agraria. Seri Hukum Agraria V*, (Bandung: Alumni, 1983), hal. 134-135

KUHPerdata belum pernah berlaku demikian berhubung dengan Pasal 29, 31 – 34 dan seterusnya dari ketentuan peralihan yang dimuat dalam Stbld 1848 No. 10 (*bepalingen omtrent de invoering van een der overgang to de nieuwe wetgeving*).⁴⁴

Hypotheek adalah suatu lembaga jaminan yang diperuntukkan bagi khusus tanah yang tunduk pada hukum perdata barat, sedangkan untuk jaminan yang sama bagi tanah-tanah Indonesia, telah dikeluarkan Stbld. 1908 No. 542 jo. Stbld 1909 No. 586 yaitu *Regeling betreffende het credietverband* yang mulai berlaku sejak tanggal 1 Januari 1910 sebagaimana yang telah diubah dan ditambah dalam Stbld. 1917 No. 497, jo. 645, Stbld. 1925 No. 434, Stbld. 1939 No. 287, Stbld. 1931 no. 168 jo. 423, Stbld. 1937 No. 190 jo. 191, Stbld. 1938 no. 373 jo. 264, menurut peraturan mana terhadap tanah-tanah hak milik Indonesia dapat dijaminan dengan *credietverband*.

Eksistensi kedua lembaga jaminan tersebut setelah berlakunya UUPA menurut Pasal 26 Peraturan Menteri Negara Agraria (PMNA) No. 2 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Pokok UUPA disebutkan bahwa selama UUHT belum terbentuk maka hak hipotik hanya dapat dibebankan pada Hak milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha yang berasal dari konversi Hak *Eigendom*, Hak *Opstal* dan Hak *Erfpacht*, sedangkan *credietverband* pada Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha yang berasal dari konversi hak-hak lainnya.

Tanggal 23 September 1961 dikeluarkan PMNA No. 15 tahun 1961 tentang Pembebanan dan Pendaftaran Hipotik serta *Credietverband*, dalam pasal 8 ayat 2 secara tegas mencabut kembali ketentuan pasal 26

⁴⁴ Ko Tjay Sing, *Beberapa Catatan tentang dan Sekitar Undang-Undang Pokok Agraria. Bunga Rampai ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro*. (Semarang: Undip Press, 1971), hal. 26

PMNA No. 2 Tahun 1960 tersebut. Dalam pasal 1 peraturan tersebut dinyatakan bahwa tanah-tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha yang telah dibukukan dalam daftar Buku Tanah menurut ketentuan PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (LN 1961 no. 28) dapat dibebani dengan hipotik maupun *credietverband*. Dengan ketentuan ini maka secara otomatis perbedaan yang prinsipil antara hipotik dan *credietverband* sudah tidak ada lagi. Karena *credietverband* adalah surogatnya hipotik, perbedaannya yang utama adalah mengenai obyeknya yaitu hipotik untuk tanah-tanah yang dikuasai dengan Hak Barat sedang *credietverband* adalah untuk tanah-tanah yang dikuasai dengan Hak Milik Indonesia.

Lembaga *credietverband* ini merupakan *synthese* antara hukum Eropa dan hukum Adat murni yang dibuat oleh pengundang-undang disamping mengintrodusir anasir-anasir hukum Eropa kedalam hukum Adat murni.⁴⁵

Menurut pasal 1131 KUHPerdara, segala harta kekayaan seorang debitor, baik yang berupa benda-benda bergerak ataupun benda-benda tetap, baik yang sudah ada maupun yang akan ada dikemudian hari, menjadi jaminan bagi semua perikatan utangnya. Dengan berlakunya ketentuan pasal 1131 KUHPerdara itu, maka dengan sendirinya atau demi hukum terjadilah pemberian jaminan oleh seorang debitor kepada setiap krediturnya atas segala kekayaan debitor itu.

Permasalahan timbul apabila terdapat beberapa kreditur, dan ternyata debitor cidera janji terhadap salah satu kreditur atau beberapa kreditur tersebut. Apabila debitor jatuh pailit dan harta kekayaannya harus

⁴⁵ Saleh Adiwinata SH., *Pengertian Hukum Adat Menurut Undang-undang Pokok Agraria*, (Bandung: Alumni, 1976), hal. 46-47

dilikuidasi, sudah tentu masing-masing kreditur merasa mempunyai hak terhadap harta kekayaan debitur tersebut sebagai jaminan piutangnya masing-masing. Menurut pasal 1132 KUHPerdara, harta kekayaan debitur itu menjadi jaminan secara bersama-sama bagi semua kreditur yang memberi utang kepada debitur yang bersangkutan. Hasil dari penjualan benda-benda yang menjadi kekayaan debitur itu tersebut dibagi kepada semua krediturnya secara seimbang atau proporsional menurut perbandingan besarnya utang masing-masing. Namun pasal 1132 KUHPerdara memberikan indikasi bahwa diantara para kreditur itu dapat didahulukan terhadap kreditur-kreditur lain, apabila ada alasan-alasan yang sah untuk didahulukan itu. Alasan-alasan yang sah yang dimaksud Pasal 1132 KUHPerdara itu adalah alasan-alasan yang ditentukan oleh Undang-undang.

Dalam hal-hal tertentu, adakalanya seorang kreditur menginginkan untuk *tidak* berkedudukan sama dengan kreditur-kreditur lain. Karena kedudukan yang sama itu dapat berarti mendapatkan hak yang seimbang dengan kreditur lain dari hasil penjualan harta kekayaan debitur, bila ia wanprestasi. Sebagaimana menurut ketentuan Pasal 1132 dan 1136 KUHPerdara. Kedudukan yang berimbang itu tidak memberikan kepastian akan terjaminnya pengembalian piutangnya. Kreditur yang bersangkutan tidak akan pernah tahu akan adanya kreditur-kreditur lain yang mungkin timbul/muncul dikemudian hari. Makin banyak kreditur dari si debitur yang bersangkutan, makin kecil pula kemungkinan terjaminnya pengembalian piutang yang bersangkutan apabila karena sesuatu hal, si debitur dalam keadaan *insolven* (tidak mampu membayar utang-utangnya).

Hipotik dan Gadai, bertujuan untuk memberikan kedudukan bagi seorang kreditur untuk didahulukan terhadap kreditur-kreditur lain.

Itulah pula tujuan dari eksistensi Hak Tanggungan yang diatur oleh UUHT.⁴⁶

b. *Setelah berlakunya Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah*

Setelah menunggu selama 34 tahun sejak UUPA menjanjikan akan adanya Undang-Undang tentang Hak Tanggungan, Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah (UUHT) disahkan pada tanggal 9 April 1996. Dengan diundangkannya UUHT tersebut, terwujudlah unifikasi Hukum Tanah Nasional.

Lembaga Hak Tanggungan yang diatur oleh Undang-Undang ini adalah dimaksudkan sebagai pengganti dari *Hypotheek* (Hipotik) sebagaimana diatur dalam Buku II KUHPerdara Indonesia sepanjang mengenai tanah, dan *Credietverband* yang diatur dalam Staatsblad 1908 – 542 sebagaimana telah diubah dengan pasal 57 UUPA, masih diberlakukan sementara, sampai diberlakukan sementara sampai dengan terbentuknya sementara sampai dengan terbentuk UUHT.

Seperti dikemukakan didalam Penjelasan Umum UUHT, ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan mengenai *Hypotheek* dan *Credietverband* berasal dari jaman kolonial Belanda dan didasarkan pada hukum tanah yang berlaku sebelum adanya Hukum Tanah Nasional, sebagaimana pokok-pokok ketentuannya tercantum dalam UUPA dan dimaksudkan untuk diberlakukan hanya sementara waktu. Yaitu sambil menunggu terbentuknya Undang-Undang yang dimaksud dalam pasal 51 UUPA, ketentuan tentang *Hypotheek* dan

⁴⁶ St. Remy Sjahdeiny, *Hak Tanggungan. Asas-asas, Ketentuan-ketentuan Pokok dan Masalah yang Dihadapi oleh Perbankan. Suatu Kajian Mengenai Undang-Undang Hak Tanggungan*, (Bandung: Alumni, 1999), hal. 10

Credietverband itu tidak sesuai dengan asas-asas HTN dan dalam kenyataannya tidak dapat menampung perkembangan yang terjadi dalam bidang perkreditan dan hak jaminan sebagai akibat dari kemajuan pembangunan ekonomi.

Akibatnya ialah timbulnya perbedaan pandangan dan penafsiran mengenai berbagai masalah dalam pelaksanaan hukum jaminan atas tanah. Sehingga peraturan perundang-undangan tersebut dirasa kurang memberikan jaminan kepastian hukum dalam kegiatan perkreditan. (Penjelasan Umum UUHT)

Hak Tanggungan dalam UUHT tidaklah dibangun dari sesuatu yang belum ada. Hak Tanggungan dibangun dengan mengambil alih atau mengacu pada asas-asas dan ketentuan-ketentuan pokok dari Hipotik yang diatur dalam KUHPerdara. Oleh karena itu bila kedua lembaga ini diperbandingkan, banyak asas-asas dan ketentuan pokok dari Hipotik yang diambil alih atau ditiru. Namun, ada pula asas-asas dan ketentuan-ketentuan pokok dari Hak Tanggungan yang berbeda, yang baru dan yang tidak terdapat dalam Hipotik.⁴⁷

Hak Tanggungan adalah salah satu jenis dari hak jaminan disamping Hipotik, Gadai dan Fidusia. Hak Jaminan dimaksudkan untuk menjamin utang seorang debitor yang memberikan hak utama kepada seorang kreditor tertentu, yaitu pemegang hak jaminan itu, untuk didahulukan terhadap kreditor-kreditor lain apabila debitor cidera janji.

Sebelum berlakunya UUPA, dalam hukum kita dikenal lembaga-lembaga hak jaminan atas tanah, misalnya jika yang dijamin adalah tanah hak Barat, seperti Hak *Eigendom*, Hak *Erfpacht* dan Hak *Opstal*, lembaga jaminannya adalah *Hypotheek* yang ketentuan hukum

⁴⁷ *Ibid.*, hal. 3.

materiilnya diatur dalam Buku II KUHPerdato Indonesia. Pemberian sekaligus pendaftarannya dilakukan menurut ketentuan *Overschrijvings Ordonnantie* (S. 1934-27). Sedangkan jika yang dijaminakan adalah tanah yang berasal dari Hak Milik Adat, maka lembaga jaminan yang disediakan adalah *Credietverband*, yang ketentuan materiil, pemberian dan pendaftarannya diatur dalam S.1908-542 sebagaimana telah diubah dengan S. 1937-190 jo S. 1937-191. *Hypotheek* dan *Credietverband* hanya dapat dibebankan atas tanah-tanah hak yang ditunjuk oleh Undang-undang.⁴⁸

Dengan berlakunya UUPA maka dalam rangka mengadakan unifikasi hukum tanah, disediakan hak jaminan atas tanah baru, yang diberi nama Hak Tanggungan, sebagai pengganti dari lembaga *Hypotheek* dan *Credietverband*, dengan memakai tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan sebagai obyek yang dapat dibebaninya. Namun selama 35 tahun lebih sejak berlakunya UUPA, lembaga Hak Tanggungan belum dapat berfungsi sebagaimana mestinya karena belum ada Peraturan yang mengaturnya secara lengkap sebagaimana yang dikehendaki oleh pasal 51 UUPA tersebut. Untuk sementara sebagaimana ditentukan dalam pasal 57 UUPA, selama Undang-undang yang dimaksudkan belum terbentuk, dapat digunakan ketentuan-ketentuan *hypotheek* dan ketentuan-ketentuan *credietverband*. Maka dalam praktek dijumpai dua macam hak tanggungan, yaitu Hak Tanggungan yang menggunakan ketentuan *hypotheek*, dan Hak Tanggungan yang menggunakan ketentuan *credietverband*. Dengan diundangkannya UUHT, maka seluruh ketentuan tersebut tidak diberlakukan lagi dan sebagai gantinya diberlakukan ketentuan didalam UUHT.⁴⁹

⁴⁸ Hasbullah, *op.cit.* hal. 134-135

⁴⁹ *Ibid.*, hal. 136

Hak Tanggungan hanya menggantikan *Hyphoteek* (selanjutnya disebut Hipotik) sepanjang yang menyangkut tanah saja. Hipotik atas kapal laut dan kapal udara tetap berlaku. Disamping hak-hak jaminan berupa hipotik atas kapal laut dan kapal udara, berlaku juga Gadai dan Fidusia sebagai Hak Jaminan. Dengan demikian, ada beberapa jenis Hak Jaminan dengan nama yang berbeda-beda, tetapi dengan asas-asas dan ketentuan pokok yang boleh dikatakan sama. Hal ini dapat membingungkan bagi mereka, terlebih bagi orang asing, yang ingin atau harus mempelajari hukum Jaminan di Indonesia.⁵⁰

Kreditur-kreditur yang tidak mempunyai hak untuk didahulukan terhadap kreditur-kreditur lain, disebut kreditur *konkuren*. Sedangkan kreditur yang mempunyai hak untuk didahulukan terhadap kreditur-kreditur lain disebut kreditur *preferen*.

UUHT memberikan definisi “Hak Tanggungan” sebagai berikut, Pasal 1 ayat (1) UUHT :

”Hak Tanggungan adalah Hak Jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain.”

Ada beberapa unsur pokok dari Hak Tanggungan yang termuat didalam definisi tersebut. Unsur-unsur pokok itu adalah :⁵¹

⁵⁰ Sjahdeiny. *op. cit.* hal. 5

⁵¹ *Ibid.*, hal. 11

- 1) Hak Tanggungan adalah hak jaminan untuk pelunasan utang.
- 2) Obyek Hak Tanggungan adalah *hak atas tanah sesuai UUPA*.
- 3) Hak Tanggungan dapat dibebankan atas tanahnya (hak atas tanah) saja, tetapi, dapat pula dibebankan berikud benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu.
- 4) Utang yang dijamin harus suatu utang tertentu.
- 5) Memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain.

Bila dibandingkan definisi Hak Tanggungan dengan Hipotik dalam Pasal 1162 KUHPerdato :

Hipotik adalah suatu hak kebendaan atas benda-benda tak bergerak, untuk mengambil penggantian dari padanya bagi pelunasan suatu perikatan.

Membandingkan antara definisi Hipotik dengan definisi Hak Tanggungan, ternyata pembuat Undang-undang dari UUHT lebih baik dalam membuat rumusan definisi Hak Tanggungan dari pada pembuat Undang-undang KUHPerdato dalam membuat rumusan definisi Hipotik. Dalam rumusan definisi Hipotik banyak unsur-unsur Hipotik yang belum dimasukkan, sehingga definisi tersebut masih sangat jauh untuk dapat memberikan gambaran mengenai apa yang dimaksudkan dengan Hipotik. Sekalipun rumusan definisi Hak Tanggungan lebih baik daripada rumusan definisi Hipotik dalam KUHPerdato, tetapi belum semua unsur-unsur yang berkaitan dengan Hak Tanggungan telah dimasukkan dalam rumusan definisinya. Misalnya dalam rumusan definisi Hak Tanggungan itu belum dimasukkan bahwa Hak Tanggungan adalah suatu hak kebendaan.⁵²

⁵² *Ibid.*, hal. 12

Ada beberapa asas dari Hak Tanggungan yang perlu dipahami benar, yang membedakan Hak Tanggungan ini dari jenis dan bentuk jaminan-jaminan utang yang lain. Bahkan, yang membedakannya dari Hipotik yang digantikannya. Asas-asas itu tersebar dan diatur dalam berbagai pasal di UUHT. Asas-asas Hak Tanggungan itu adalah :⁵³

- 1) Hak Tanggungan memberikan kedudukan yang diutamakan bagi kreditur Pemegang Hak Tanggungan.
- 2) Hak Tanggungan tidak dapat dibagi-bagi.
- 3) Hak Tanggungan hanya dapat dibebankan pada tanah yang telah ada.
- 4) Hak Tanggungan dapat dibebankan selain atas tanahnya juga berikut benda-benda yang berkaitan dengan tanah tersebut.
- 5) Hak Tanggungan dapat dibebankan juga atas benda-benda yang berkaitan dengan tanah baru akan ada dikemudian hari.
- 6) Perjanjian Hak Tanggungan adalah perjanjian Accessoir.
- 7) Hak Tanggungan dapat dijadikan jaminan untuk utang yang baru akan ada.
- 8) Hak Tanggungan dapat menjamin lebih dari satu utang.
- 9) Hak Tanggungan mengikuti obyeknya dalam tangan siapapun obyek Hak Tanggungan itu berada.
- 10) Diatas Hak Tanggungan tidak dapat diletakkan sita oleh Pengadilan.
- 11) Hak Tanggungan hanya dapat dibebankan atas tanah tertentu.
- 12) Hak Tanggungan wajib didaftarkan.

⁵³ Diambil dari intisari bab II, Asas-asas Hak Tanggungan dalam buku St. Remy Sjahdeiny, *Hak Tanggungan. Asas-asas, Ketentuan-ketentuan Pokok dan Masalah yang Dihadapi oleh Perbankan. Suatu Kajian Mengenai Undang-Undang Hak Tanggungan*, (Bandung: Alumni, 1999)

- 13) Hak Tanggungan dapat diberikan dengan disertai janji-janji tertentu.
- 14) Obyek Hak Tanggungan tidak boleh diperjanjikan untuk dimiliki sendiri oleh pemegang Hak Tanggungan bila debitur cidera janji.
- 15) Pelaksanaan eksekusi Hak Tanggungan mudah dan pasti.

Menurut Pasal 12 UUHT, janji yang memberikan kewenangan kepada pemegang Hak Tanggungan untuk memiliki obyek Hak Tanggungan apabila debitur cidera janji, adalah batal demi hukum. Asas ini diambil dari asas yang berlaku bagi Hipotik, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1178 ayat (1) KUHPerdata. Janji yang demikian dikenal dengan sebutan *vervalbeding*.

Larangan pencantuman janji yang demikian, dimaksudkan untuk melindungi debitur, agar dalam kedudukan yang lemah dalam menghadapi kreditur (Bank) karena dalam keadaan sangat membutuhkan utang (kredit) terpaksa menerima janji dengan persyaratan yang berat dan merugikan baginya. Larangan yang serupa dapat dijumpai pula pada *credietverband*, sebagaimana diatur dalam pasal 12 dari peraturan mengenai *credietverband* (Stbld. 1908 No. 542 jo. Stbld. 1909 No. 586)⁵⁴

2.2.3 Pendaftaran Tanah sebagai Syarat Legalnya Tanah sebagai Jaminan Hutang.

Baru pertama kalinya Indonesia mempunyai suatu lembaga pendaftaran tanah yang berlaku secara nasional, sebagai konsekuensi berlakunya PP.

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 45-46

No. 10 tahun 1960, yang disempurnakan dengan PP no. 24 Tahun 1997, sebagai perintah dari Pasal 19 UUPA yang berbunyi sebagai berikut :⁵⁵

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam Pasal 1 ayat (1) ini meliputi:
 - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalulintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.

Dibandingkan dengan PP No. 10 Tahun 1961 yang terdiri atas 46 pasal, maka PP 24 tahun 1996 terdiri dari 66 pasal.

Pendaftaran tanah dimulai dengan didirikannya kantor Kadaster (Stbld. 1834-27) pada masa pemerintahan Hindia Belanda yang melakukan pendaftaran tanah, sampai kita membentuk PP 10 Tahun 1961 yang dahulu terpusat di beberapa kota dipusat-pusat perdagangan ataupun dimana masyarakat Barat sudah berkembang.

Pendaftaran pada waktu itu yang kita kenal hanyalah pendaftaran untuk hak-hak atas tanah yang tunduk kepada KUHPerdara Barat. Sungguhpun juga ada orang-orang Bumiputera yang mempunyai hak-hak atas tanah

⁵⁵ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (berdasarkan PP. 24 Tahun 1997 dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP. 37 Tahun 1998)), (Bandung: CV. Mandar Maju, 1999), hal. 2.

yang berstatus Hak Barat, selain dari golongan Eropa dan Golongan Timur Asing termasuk golongan Cina.

Sesuai dengan ketentuan perundangan yang ada maka jika seorang Bumiputera yang memiliki tanah yang berstatus Hak Barat, maka dianggap mereka menundukkan diri kepada hukum BW tersebut sebagai konsekuensi tanah-tanah ex-Barat itu yang tunduk pada KUHPerdara Barat.

Untuk golongan Bumiputera tidak ada suatu hukum pendaftaran tanah yang bersifat uniform, sungguhpun ada secara sporadik kita temukan beberapa pendaftaran yang sederhana dan belum sempurna, seperti grant Sultan Deli, grant Lama, grant Kejuruan, pendaftaran tanah yang terdapat di kepulauan Lingga, Riau di daerah Yogyakarta dan Surakarta dan dilain-lain daerah yang sudah berkembang dan menirukan sistem pendaftaran Kadaster.

Sebaliknya juga dikenal pendafran tanah pajak, seperti Pipil-Girik, Petuk, Ketitir, Letter C, yang dilakukan oleh kantor-kantor pajak di pulau Jawa.⁵⁶

Oleh karena itu belum semua tanah-tanah di Indonesia terdaftar, dan apa yang selama ini dilaksanakan dan masih didapati ditengah-tengah masyarakat, surat-surat yang dibuat oleh para camat dengan beraneka ragam, untuk menciptakan bukti tertulis dari tanah-tanah yang mereka kuasai, tanpa melalui prosedur PP No. 10 Tahun 1961. Tanah-tanah tersebut ada yang belum dikonversi, maupun tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara dan kemudian telah diduduki oleh rakyat, baik dengan disengaja ataupun diatur oleh Kepala-kepala Desa dan disahkan oleh para

⁵⁶ *Ibid.*, hal. 2-3

Camat, seolah-olah tanah tersebut telah merupakan hak seseorang ataupun termasuk kategori Hak-hak Adat.⁵⁷

Dalam sistem Hukum Adat yang pernah kita kenal, perbuatan peralihan harus didepan Kepala Desa/Lurah, ini dipandang sudah “terang”. Sayangnya kepala Desanya jarang ataupun tidak sempurna mencatat dan memelihara daftar induk atau mencatat semua peralihan tersebut. Yang ada hanya pengetahuan umum bahwa tanah tersebut memang milik seseorang dan berbatasan dengan tanah-tanah orang lain menurut patok-patok yang telah mereka sepakati bersama.⁵⁸

Demikian pula dikenal didaerah Sumatera Utara, “akta camat”, (surat yang dibuat oleh camat baik sebagai bukti hak maupun peralihan hak yang dibuat oleh camat). Camat tersebut mungkin PPAT, tetapi tidak membuat akta tanah (akta PPAT). Kelihatanlah bahwa PP No. 10 tahun 1961 itu belum dapat meyakinkan rakyat untuk melakukan pendaftaran tanah dijalur yang benar, yaitu melalui prosedur yang dibuat oleh instansi Agraria.

PP No. 10 Tahun 1961 mencakup hak-hak yang tunduk kepada ex B.W. yang diatur dengan *overschrijvingsordonnantie* Stbld. 1834-27 maupun hak-hak adat yang di sebagian daerah Indonesia sudah terdaftar yaitu di Yogyakarta, Surakarta dan daerah-daerah swapraja di Sumatera Timur dan Riau serta hak-hak tanah yang diberikan sesudah berlakunya UUPA.

Semuanyanya diseragamkan, artinya tanah-tanah yang berasal dari Hukum adat dikonversi menjadi hak-hak yang sepadanan dengan UUPA seperti yang diatur oleh ketentuan PP No. 10 Tahun 1961, dan kini dengan ketentuan PP No. 24 Tahun 1997. Konversi itu sendiri sebagai suatu alat

⁵⁷ *Ibid.* hal. 3

⁵⁸ Hutagalung (1)., hal. 2

untuk mengarahkan hak-hak lama yang berlaku sebelum UUPA kepada kepastian dan penyesuaian segera dari hak-hak tersebut, sehingga kelak hanya ada satu sistem hak atas tanah yang diatur oleh UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997.

Untuk konversi telah terjadi dengan berbagai variasi sebagai berikut :

- a. Tentang kewarganegaraan pemiliknya.

Prinsip nasional UUPA tidak menerima keragu-raguan dalam kewarganegaraannya, maka untuk menghindari akibat hukum dikatakan orang-orang yang sebelum tanggal 24 September 1961 telah berkewarganegaraan tunggal, tanah hak *eigendommenya* dikonversi menjadi hak milik, bila tidak, maka sesudah tanggal 24 September 1961, maka hak *eigendommenya* dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan.⁵⁹

- b. Bagi pemilik yang berkewarganegaraan asing maka harus melepaskan haknya kepada warganegara Indonesia. Jika tidak dilepaskan maka hak tanahnya menjadi gugur dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai Negara.

UUPA menganut asas Nasionalitas, artinya hanya WNI saja yang dapat mempunyai hak atas tanah yang berstatus Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha. Bagi orang asing harus melepaskan Hak *Eigendommenya* dan memohonkan Hak Pakai, sebagai satu-satunya hak yang diperbolehkan bagi orang asing yang tinggal di Indonesia.

- c. Untuk tanah-tanah yang pernah tunduk kepada Hak Adat ditempuh juga melalui lembaga konversi hak, namun sesuai dengan ketentuan PMDN SK 26/DDA/1970, jangka waktu dari konversi tersebut tidak ditetapkan, artinya tidak terbatas, karena kesulitan teknis.

⁵⁹ Dengan Keppres 32 Tahun 1979 maka konversi dari tanah-tanah yang tunduk kepada *ex BW* telah berakhir dan tanah-tanahnya jatuh kembali kepada negara.

Dalam PP No. 24 tahun 1997 ini, maka sejumlah tanah yang selama ini diragukan bukti keabsahannya, maupun prosesnya dan bukti hak nya, telah dipertegas sebagai tanah-tanah yang dapat dikonversi menjadi hak-hak menurut UUPA, dengan berkembangnya pranata hukum “ajudikasi” sistematis dan sporadis.

Sedangkan setelah berlakunya UUPA dan ketentuan PP No. 10 Tahun 1961, maka telah terjadi status quo artinya tidak mungkin lagi diterbitkan Surat-surat Keterangan tentang hak-hak seseorang kecuali menerangkan bahwa tanah tertentu memang Hak Adat.⁶⁰

Ketentuan PP No. 24 Tahun 1997 ini, selain mempertegas apa yang dapat dikonversi menjadi hak-hak menurut UUPA, juga ada beberapa peristiwa hukum yang kalau dibiarkan tidak diperhatikan, maka akan menjadi sumber sumber konflik dimasa yang akan datang, sedangkan diatas tanah-tanah tersebut dimungkinkan untuk dikonversi. Kesemuanya ini menjadi pertimbangan untuk mengurangi kemungkinan-kemungkinan terjadinya konflik dimasa yang akan datang.

Dalam Peraturan Pemerintah yang menyempurnakan PP No. 10 Tahun 1961 ini, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan, yang telah ditetapkan dalam UUPA yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pendaftaran tanah juga dilaksanakan melalui dua cara, yaitu secara sistematis yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan atau secara sporadis, yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas

⁶⁰ Parlindungan., *op cit.*, hal. 4

permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau massal.⁶¹

Pasal 3, PP 24 Tahun 1997 menyatakan tujuan dari pendaftaran tanah sebagai berikut:

- a. Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Peningkatan pembangunan Nasional yang berkelanjutan memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum didalam bidang pertanahan. Dan bahwa Pendaftaran Tanah yang penyelenggaraannya oleh UUPA ditugaskan kepada Pemerintah, merupakan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum. Dalam hal Pendaftaran Tanah sebagai syarat legalnya tanah sebagai jaminan hutang, disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah (UUHT) disebutkan bahwa hak atas tanah yang dapat dibebani dengan Hak Tanggungan adalah dengan status Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan. Bahwa mengingat perkembangan yang telah ada selain hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Hak Pakai atas tanah Negara yang menurut ketentuan yang

⁶¹ *Ibid.*, hal. 6

berlaku wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan, dapat juga dibebani dengan Hak Tanggungan.

Sedangkan sedikit mengenai sertipikat, berdasarkan Pasal. 32, PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah.⁶²

Ayat 1 : "Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan".

Ayat 2 : "Dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut".

Jadi selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data yang ada disertipikat adalah benar. Dan apabila sertipikat telah dipunyai selama 5 (lima) tahun dan dikuasai oleh pihak yang mempunyai tanda bukti hak sertipikat dan diperoleh dengan itikad baik selama 5 (lima) tahun maka pihak yang merasa berhak tidak dapat menggugat hak atas tanah dan apabila ada kesalahan dalam pendaftaran dapat diberikan ganti rugi oleh Pemerintah. Dalam konsekuensi berlakunya PP No. 10 Tahun 1961, yang kemudian

⁶² Hutagalung (1)., *op cit.*, hal. 2

disempurnakan dengan PP No. 24 Tahun 1997, L.N. 1997 No. 59, tanggal 8 Juli 1997 dan baru berlaku 8 Oktober 1997 (pasal 66), sebagai perintah dari pasal 19 UUPA, yang berbunyi sebagai berikut :⁶³

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah, diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi :
 - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Apa yang telah diperintahkan ayat 1 Pasal 19 tersebut, maka oleh pemerintah telah diterbitkan PP 10 tahun 1961. Atas ayat 1 tersebut oleh PP 24 tahun 1997 lebih lanjut sebagai penegasan tentang hak tersebut (Pasal 3, PP 24 tahun 1997).

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

⁶³ *Ibid.*

- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- c. Untuk terselenggarakan tertib administrasi pertanahan.

Walaupun UUPA sudah berlaku lebih dari empat dekade, namun hingga tahun 1997 sebagian besar tanah di Indonesia belum terdaftar maupun tercatat di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN). Menteri Negara Agraria/Kepala BPN ketika itu menjelaskan sampai akhir tahun 1997 baru 16,3 juta bidang dari tidak kurang 55 juta bidang tanah diseluruh Indonesia (diluar kehutanan dan pertambangan) yang terdaftar di BPN. Artinya, baru sekitar 30% bidang tanah yang terdaftar. Namun sumber resmi lain sebagaimana disampaikan oleh Menteri Koordinator Perekonomian saat itu yakni Dorodjatun Kuntjoro-Jakti selaku Ketua Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional saat itu memaparkan besaran yang lebih rendah, yakni hanya 20% persil lahan di Indonesia yang memiliki sertifikat tanah.⁶⁴ Sebagian besarnya berada diperkotaan. Fungsi sertifikat hak atas tanah, secara formal adalah: (a) sertifikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat; (b) sertifikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak Bank/kreditur untuk memberikan pinjaman uang kepada pemiliknya; (c) bagi pemerintah, adanya sertifikat hak atas tanah juga sangat menguntungkan, walaupun kegunaan itu kebanyakan tidak langsung.⁶⁵

Terlepas dari masalah data tersebut, Pendaftaran Tanah adalah kebutuhan mendesak untuk memberikan kepastian hak atas tanah.

⁶⁴ Soemardjono (1), "Baru 20 Persen Lahan Bersertifikat" *Kompas*, (5 Oktober 2004), hal. 6

⁶⁵ Sudjito, *PRONA: Pensertifikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah yang Bersifat Strategis*, (Yogyakarta: Liberty, 1987), hal. 70.

Pendaftaran Tanah harus semakin didorong, karena kebutuhan tanah untuk pembangunan fisik dan tuntutan masyarakat akan kepastian hukum mengenai hak atas tanah semakin meningkat. Pendaftaran Tanah dapat dilakukan secara individual maupun massal.

Ketidak mampuan penduduk miskin memperoleh tanah dan kepastian hak atas tanah membenarkan pandangan Williams bahwa kemiskinan bukanlah sekedar suatu keadaan alamiah atau kondisi *pre legal* namun dapat dikonstruksikan dalam hukum. Distribusi pendapatan, menurutnya, tidaklah terpisah dari hukum, termasuk tata aturan, lembaga penegak dan pelaksanaannya. Struktur hukum dapat menciptakan ketidakseimbangan pendapatan. Pelaksanaan hukum dianggapnya tidak netral, sehingga status kepemilikan tanah masyarakat miskin menjadi banyak yang bermasalah.⁶⁶

Kekeliruan terbesar Pemerintah Daerah (khususnya) Ibukota Jakarta adalah mengabaikan perhitungan dan strategi antisipatif terhadap meningkatnya nilai ekonomis tanah dan merosotnya nilai sosial tanah. Nilai ekonomis ini justru terus meningkat secara akumulatif seiring dengan pertumbuhan suatu kota. Pemerintah terlihat tidak mengembangkan kebijakan tanah, sebaliknya terus mengembangkan kebijakan penyediaan tanah, terutama untuk kepentingan swasta yang bersifat komersial. Dalam kenyatannya, kebijakan pertanahan di kota-kota besar terutama DKI Jakarta sejak tahun 1950 an tidak ada lagi redistribusi penguasaan tanah terutama kepada kaum miskin.⁶⁷

Dengan menelusuri aturan pertanahan di Indonesia, dapat dinyatakan bahwa selama ini pemerintah lebih memberikan perhatian dan

⁶⁶ Williams, *Law and Poverty; The Legal System and Poverty Reduction*, (London/New York: Zed Books, 2003), hal.1,7

⁶⁷ Sihombing, B.F., *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*, (Jakarta:Toko Gunung Agung, 2004), hal. 514

bertumpu pada langkah-langkah, persyaratan dan mekanisme formal yang tersedia bagi penduduk perkotaan untuk mendapatkan pengakuan dan bukti-bukti resmi atas tanah. Padahal, hampir semua syarat dan prosedur formal pendaftaran tanah membutuhkan biaya dan menuntut persyaratan-persyaratan yang tidak mudah untuk dipenuhi.⁶⁸ Akibatnya, banyak penduduk miskin dengan sendirinya tidak dapat memenuhi syarat-syarat yang dituntut untuk mendapatkan sertifikat tanah. Sering usaha mereka untuk memperoleh sertifikat, membentur tembok, satu dan lain karena ketiadaan dana dan/atau minimnya jejaring sosial yang dapat mereka manfaatkan.

Sebelum adanya proyek adjudikasi tanah, pembicaraan tentang proses pendaftaran tanah beserta hal-hak yang terkait kerap berujung pada wacana negatif. Keadaan itu berkaitan dengan berbagai kendala; sertifikat membutuhkan waktu penyelesaian yang lama, biaya yang mahal dan prosesnya berbelit-belit. Pada sisi lain, BPN menyatakan bahwa mereka menghadapi kekurangan anggaran, alat, tenaga serta keadaan obyektif tanah-tanahnya sendiri.⁶⁹ Untuk memperbaiki situasi dan kondisi tersebut, ditetapkanlah proses pendaftaran tanah secara sistematis. Proses ini pada mulanya diatur dalam PMNA/Kepala BPN No. 1 Tahun 1995, yang dicabut dengan PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah secara Sistematis. Ketentuan Pasal 1 ayat (1) PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1995 mendefinisikan Pendaftaran Tanah secara sistematis sebagai kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan serentak yang meliputi semua bidang tanah disuatu wilayah atau bagian wilayah suatu

⁶⁸ Setidaknya ada 12 persyaratan formal yang ditetapkan oleh pemda DKI Jakarta bila seseorang akan mengajukan Permohonan Hak Atas Tanah, antara lain: mengisi formulir, fotokopi KTP, Kartu Keluarga, fotokopi surat ukur, fotokopi bukti pelunasan PBB dan sebagainya. Permohonan itu juga harus disertai Permohonan Pengukuran yang memiliki 11 persyaratan formal (Walikotamadya Jakarta Pusat, "*Kependudukan (Sebaran Penduduk)*", (Jakarta: Walikotamadya Jakarta Pusat, 2003). Pemenuhan berbagai persyaratan itu bukan saja butuh dana, tetapi juga tenaga dan waktu yang panjang serta kesabaran.

⁶⁹ Sumardjono (2), *Kebijakan Pertanahan; Antara Regulasi dan Implementasi*. (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001), hal. 12

desa/kelurahan, baik tanah yang dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah, maupun tanah negara. Peraturan tersebut kelak diperbaiki oleh PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.⁷⁰ Dalam PP tersebut dinyatakan bahwa Pendaftaran Tanah secara sistematis berprinsip ‘menjemput bola’, yakni mendatangi warga masyarakat ke pelosok-pelosok desa dan kelurahan dengan tujuan meningkatkan jumlah bidang tanah yang terdaftar dan bersertipikat.

Pendaftaran Tanah sebenarnya dapat dilakukan secara sistematis dan sporadik. Pada pendaftaran tanah sistematis, inisiatif datang dari Kantor Pertanahan setempat. Mereka yang mengunjungi lokasi, mendatangi para pemilik tanah dengan didampingi oleh aparat kelurahan yang tergabung dalam Panitia Ajudikasi. Panitia tersebut bekerja dilokasi.⁷¹ Konsekuensi dari pendaftaran Tanah secara sistematis adalah bahwa pemerintah mensubsidi 100% para pemilik tanah yang tanahnya belum disertipikatkan, baik penduduk kaya maupun miskin. Biaya Pendaftaran Tanah seperti itu dibebankan kepada APBN dan dana pinjaman dari Bank Dunia. Cara ini biasa disebut dengan “Pendaftaran Tanah secara Sistematis” atau lebih populer dengan nama “Proyek Ajudikasi”.⁷² Lain halnya bilamana Pendaftaran Tanah sistematis diusulkan oleh para pemilik tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat. Dalam hal ini, semua biaya pelaksanaan tugas Panitia Ajudikasi harus ditanggung secara swadaya oleh masyarakat. Cara demikian disebut Pendaftaran Tanah Sistematis secara Swadaya.⁷³ Dibandingkan dengan Pendaftaran

⁷⁰ Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono, *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia: Seri Sosio-Legal Indonesia*, (Jakarta: Hu-MA, 2010), hal. 284

⁷¹ Panitia Ajudikasi (PA) biasanya terdiri atas seorang Ketua Panitia yang merangkap anggota yang dijabat oleh pegawai BPN, lalu ditambah dua orang lagi anggota dari BPN, dan Kepala Desa/Lurah. Artinya mayoritas anggota PA adalah staf BPN sendiri.

⁷² Hermit, H., *Cara memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda; Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2004), hal. 5-6

⁷³ *Ibid.*, hal. 6.

Tanah secara sporadik, kegiatan melalui pendaftaran sistematis meningkatkan produktivitas BPN sampai enam kali lipat.⁷⁴

Pada pendaftaran tanah sporadik, inisiatif datang dari pemohon sertipikat. Dalam proses pendaftaran tanah sporadik ini pemohon akan diminta mengisi dan menandatangani formulir khusus permohonan sertipikat seraya menyerahkan berkas persyaratan atau kelengkapannya dan membayar sejumlah biaya yang telah ada daftar tarifnya. Semuanya berlangsung didepan loket khusus dalam Kantor Pertanahan. Pendaftaran Tanah sporadik pun bisa dilakukan secara massal, yaitu beberapa pemilik yang tanahnya saling berdekatan secara bersamaan mengajukan permohonan pensertipikatan di loket khusus pada Kantor Pertanahan. Ini disebut Pendaftaran Tanah Sporadik secara massal.⁷⁵

Kegiatan Pendaftaran Tanah di tanah air yang pelaksanaannya diatur dalam PP No. 10 Tahun 1961 dan telah berlangsung selama 35 tahun (hingga keluarnya PP 24 Tahun 1997), baru dapat mendaftarkan sebanyak kurang lebih 20% dari bidang tanah yang ada. Penyebabnya adalah kekurangan anggaran, tenaga, peralatan, bidang tanah yang jumlahnya besar dan tersebar, dan sebagian besar penguasaan tanah tidak didukung alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh dan dapat dipercaya kebenarannya, serta, ketentuan hukum belum cukup mendukung pelaksanaan Pendaftaran Tanah yang cepat dengan hasil memuaskan.⁷⁶ Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan itulah, maka untuk mempercepat proses Pendaftaran Tanah, PP No. 10 Tahun 1961 kemudian diganti dengan PP No. 24 Tahun 1997.

⁷⁴ *Ibid.*, hal. 103

⁷⁵ *Ibid.*, hal. 5

⁷⁶ Safitri dan Moeliono, *Op cit.*, hal. 286

Ajudikasi pertanahan terutama bertujuan untuk menciptakan pasar tanah yang lebih wajar dan efisien serta terciptanya kepastian hukum. Namun disamping itu, proses ini juga mengandung tujuan-tujuan yang lebih umum yaitu pemberdayaan masyarakat, terutama yang miskin. Melalui proses itu, masyarakat miskin diharapkan dapat mengurus Pendaftaran Tanah dengan lebih cepat dan murah serta dengan demikian memperoleh kepastian hukum atas tanah yang dikuasainya. Hak atas Tanah yang dapat diperoleh oleh penduduk melalui proses ajudikasi tersebut adalah Hak Milik. Hak Milik, menurut PP No. 38 Tahun 1963, merupakan hak terpenuh dan paling kuat serta bersifat turun temurun, yang hanya diberikan kepada Warga Negara Indonesia tunggal, dengan pengecualian Badan-badan hukum tertentu, yang pemanfaatannya dapat disesuaikan dengan peruntukkan tanahnya, diwilayah mana tanah terletak (demikian juga Pasal 20 UUPA ayat (1) dan (2)).⁷⁷

Disamping itu termasuk kedalam Pendaftaran Tanah secara sistematis adalah Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) yang dilaksanakan sejak tahun 1981-1982 di 27 propinsi dan 300 kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia. Dasar hukum dari kegiatan ini ialah SK Mendagri No. 189 Tahun 1981 tentang PRONA. Maksud pelaksanaan Prona adalah untuk memberikan kepastian hukum dan kepastian penguasaan hak atas tanah dalam rangka mewujudkan tertib administrasi pertanahan melalui pensertipikatan secara massal bagi masyarakat terutama golongan ekonomi lemah dan penyelesaian sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis. Bidang tanah yang dapat disertipikatkan melalui PRONA adalah:

- a. Tanah didaerah perkotaan I atau Ibukota Propinsi;
- b. Tanah didaerah perkotaan II atau Kotamadya;
- c. Tanah didaerah perkotaan III atau Ibukota Kabupaten

⁷⁷ *Ibid.*, hal. 287

d. Tanah pedesaan.

PRONA yang dilaksanakan sekitar tahun 1981-1985 memberikan sertipikat Hak Guna Bangunan (HGB) yang berlaku 20 tahun dan Hak Pakai yang berlaku 10 tahun. Pada saat pelaksanaan Proyek Ajudikasi, bila hak atas tanah yang diberikan melalui PRONA masih berlaku, maka pemegang hak yang bersangkutan tidak diperbolehkan ikut serta.

Setelah diberlakukannya PP No. 24 Tahun 1997, sertipikat hak atas tanah yang diperoleh melalui PRONA⁷⁸ bukan lagi HGB, namun Hak Milik.⁷⁹ Pemberian sertipikat Hak Milik dari segi formal menguntungkan penerimanya, karena landasan haknya menjadi lebih kuat dibanding dengan HGB, masa berlakunya yang lama dan diharapkan nilai jual tanahnya juga meningkat.

Perolehan hak atas tanah melalui ajudikasi sebagai bukti kepemilikan dapat ditempuh melalui konversi bekas hak lama dan tanah bekas hak milik adat dan permohonan hak atas tanah negara. Tanah bekas hak milik adat adalah hak atas tanah yang lahir berdasarkan proses adat setempat. Tanah jenis ini sejak 24 September 1960 dikonversi menjadi Hak Milik, namun belum terdaftar (PP No. 24 tahun 1997 jo. PMA/KBPN No. 3 tahun 1997). Pembuktian bekas Hak Lama dan Hak Milik Adat dilakukan melalui alat-alat bukti seperti: adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya dianggap cukup oleh pejabat yang berwenang. Tanah Negara adalah tanah yang langsung dikuasai Negara seperti dimaksud dalam UUPA (Pasal 1 PerMendagri

⁷⁸ Proyek PRONA dianggap langkah terobosan kreatif pada zamannya dibanding dengan kegiatan pendaftaran tanah sporadik yang diluncurkan dengan paket kebijakan berupa tiga Keputusan Mendagri yakni: No. 189 tahun 1981, No. 220 tahun 1981 dan No. 266 tahun 1982

⁷⁹ *Ibid.*, hal. 287

No. 5 Tahun 1973). Dalam pengertian beberapa warga masyarakat menyebutnya sebagai “tanah garapan”.

Ajudikasi atau Proyek Ajudikasi Pertanahan (PAP) yang dicanangkan oleh BPN dilaksanakan pada tahun 1995-2001 didukung oleh pendanaan dari Bank Dunia dan AusAID. Sebagai hasilnya, Land Administration Project (LAP) yang dilaksanakan oleh BPN telah menghasilkan pengesahan dan pengakuan hak atas tanah sebanyak 1,2 juta petak di Jawa termasuk DKI Jakarta dan dengan itu telah membantu perbaikan keamanan Hak Milik atas tanah dan bangunan bagi kurang lebih 10 juta penduduk Indonesia. Namun demikian karena pelaksanaan proyek ternyata dianggap tidak sesuai dengan rencana sehingga Bank Dunia dan AusAID menghentikan bantuannya pada tahun 2001.⁸⁰

PAP juga diyakini menghasilkan kemajuan dalam pengembangan sistem pendaftaran tanah dengan meningkatkan efisiensi BPN dan kantor-kantor pertanahan, meningkatkan keandalan dan kemudahan pendaftaran tanah serta memperbaiki dan mengefisiensikan layanan dalam administrasi pengajuan status pemilikan di 38 Kantor-kantor pertanahan.⁸¹ Proyek ini dalam persepsi Bank Dunia telah memberi keuntungan besar kepada warga masyarakat dan terbukti sangat bermanfaat, terutama bagi pemilik tanah dari keluarga miskin. Sementara itu, BPN sendiri membuka layanan telepon dan faksimili 24 jam langsung ke Kantor Menteri Agraria, serta menyediakan Kotak Pos 4000.⁸²

⁸⁰ Smeru News, "From the Field", *Smeru News* 04 (Oktober – Desember 2002), hal. 13

⁸¹ Menurut World Bank, proses pemberian izin lokasi, penyerahan permintaan hak atas tanah, pemberian status tanah dan mendapatkan sertipikat ternyata memakan waktu. Pada akhir 1980 an, untuk mendapatkan status hak atas tanah memerlukan waktu 32 bulan; dan tidak pernah ada perbaikan. PAP dicanangkan untuk memperbaiki situasi tersebut. (World Bank, "Kota-kota dalam Transisi; Tinjauan Sektor Perkotaan pada Era Desentralisasi di Indonesia". *Dissemination Paper* 07 (June, 2003), hal. 52)

⁸² Safitri dan Moeliono, *Op cit.*, hal. 291

Salah satu wujud tanah tidak dikenal berasal dari kegagalan konversi tanah yang dikuasai berdasarkan sistem hukum pemerintahan kolonial Hindia Belanda. Banyak bidang tanah warga bermasalah karena tanah tersebut bekas *Verponding* Indonesia (VI). Sejalan dengan UUPA, sebenarnya setiap warga masyarakat pemegang bekas surat eks *Verponding* Indonesia berhak langsung mengkonversi atau mengubah hak tanahnya menjadi Hak Milik. Tetapi dalam kenyataan tanah-tanah tersebut sejak puluhan tahun diduduki oleh orang lain. Mereka yang menduduki tanah, karena juga secara rutin membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), merasa berhak memiliki tanah dan mengajukan permohonan untuk mendapatkan sertipikat hak atas tanah yang mereka duduki. Namun karena kelengkapan suratnya tidak memadai, maka mereka dianggap tidak berhak untuk mendaftarkan tanah tersebut.⁸³

Disamping itu, semenjak proyek adjudikasi dihentikan tahun 2001, maka kegiatan pensertipikatan secara sistematis dengan biaya relatif rendah pun terhenti dan harus dilakukan secara swadaya. Artinya, ada biaya resmi yang dikenakan, bila hendak mengurus pensertipikatan tanahnya. Selain itu ada kesulitan lain, yakni bila di Kelurahan atau wilayah tertentu tidak diprogramkan untuk diadakan adjudikasi swadaya, maka upaya itu tidak bisa dilaksanakan. Kemungkinan yang tetap terbuka adalah pendaftaran tanah secara sporadis, dan ini relatif mahal dan sulit.⁸⁴

⁸³ *Ibid.*, hal. 293

⁸⁴ *Ibid.*, hal. 296

2.3 ANALISA PERMASALAHAN

1. Apakah Peraturan Bank Indonesia No.13/26/PBI/2011 Tanggal 28 Desember 2011 sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dimana tanah girik bukan merupakan bentuk kepemilikan hak melainkan hanya berupa bukti pembayaran pajak saja ?

Penilaian kedudukan Girik, Letter C, *grant* sultan dan sejenisnya yang bersumber dari tanah adat, setelah lahirnya UUPA, dikalangan masyarakat pada umumnya termasuk kalangan Pemerintah seperti instansi Perpajakan, Kejaksaan dan Pengadilan serta Badan Pertanahan Nasional memiliki pandangan yang berbeda mengenai kedudukan hukum Girik. Perbedaan pandangan ini pada akhirnya memunculkan berbagai masalah hukum mengenai Girik yang penyelesaiannya pun menghasilkan keputusan yang berbeda-beda. Banyak pertanyaan yang timbul mengenai keberadaan suatu Girik, Letter C, *grant* sultan atau yang sejenisnya seperti: letak atau posisinya dilapangan, batas-batas tanahnya, sudah melekatnya keperdataan seseorang, dan luas sebenarnya.

Bahwa sesuai dengan tujuannya, BPR memiliki peranan yang penting dalam mendukung perkembangan usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM). Disamping itu, sebagai lembaga kepercayaan yang mengelola dana masyarakat, BPR harus senantiasa memperhatikan asas-asas perkreditan yang sehat. Untuk itu diperlukan suatu peraturan yang dapat mendorong BPR untuk menyalurkan kredit kepada UMKM dengan tetap memperhatikan prinsip kehati-hatian.

Direktur Direktorat Kredit Bank Perkreditan Rakyat dan UMKM Bank Indonesia, Edi Setiadi, mengatakan tanah milik pengelola usaha mikro dan kecil (UMK) yang belum bersertifikat (Girik) bisa

dijadikan agunan tambahan untuk mengajukan kredit ke BPR. Untuk UMK yang tanahnya belum bersertifikat atau hanya Letter C atau Girik, bahkan lapak di pasar dalam proporsi tertentu bisa dijadikan agunan tambahan khusus di BPR. kata Edi dalam kunjungan kerja ke Surabaya, (minggu 29/1 lihat laman websitenya)

Aturan itu, menurut Edi, termuat dalam Peraturan Bank Indonesia No.13/26/PBI/2011 Tanggal 28 Desember 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia No.8/19/PBI/2006 Tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif Bank Perkreditan Rakyat. Edi berpendapat, Bank Indonesia mencoba mencari bentuk agunan-agunan tambahan yang bisa digunakan pengusaha UMK.⁸⁵

Untuk mendorong kredit bagi sektor UMK, BI bekerja sama dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan BPN akan melakukan sertifikasi aset tanah milik pengusaha mikro dan kecil di Jatim selama periode 2012-2014.

Program itu akan ditindaklanjuti BI untuk diperluas ke tingkat nasional bekerja sama dengan BPN Pusat. Selain memperbolehkan girik atau lapak menjadi agunan tambahan kredit UMK ke BPR, juga mengharuskan BPR memiliki pedoman pemberian kredit sebagai kendali internal di tiap BPR untuk mencegah penyimpangan kredit oleh pemilik, pengurus atau pelaksana kredit. Pedoman itu menjadi pegangan pengawas BI menilai kesehatan BPR.⁸⁶

Peraturan Bank Indonesia No.13/26/PBI/2011 Tanggal 28 Desember 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia

⁸⁵ <http://www.Antara.com>. Diunduh tanggal 12 Maret 2012

⁸⁶ <http://www.portaldaerah.bpn.go.id/propinsi/DKI-Jakarta/Kota-administratif-jakarta-barat/artikel/kedudukan-girik-setelah-berlakunya-UUPA.aspx> Diunduh tanggal 16 Mei 2012

No.8/19/PBI/2006 Tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif Bank Perkreditan Rakyat, berlaku sejak tanggal 28 Desember 2011.

Karena ini merupakan peraturan baru yang baru berlaku sejak 28 Desember 2011, tentunya banyak pihak yang mempertanyakan, apa saja yang berubah dan membedakan PBI No.8/19/PBI/2006 dengan PBI No.13/26/PBI/2011, berikut ini adalah pokok-pokok perubahan dengan diterbitkannya PBI No.13/26/PBI/2011 tentang “Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif”, antara lain perubahannya sebagai berikut:

1. Kewajiban BPR untuk memiliki pedoman kebijakan dan prosedur perkreditan secara tertulis, serta penyampaian pedoman dimaksud dan perubahannya kepada Bank Indonesia.
2. Pengecualian pembentukan PPAP Umum untuk Aktiva Produktif. Pengecualian tersebut ditetapkan pada PBI No.13/26/PBI/2011 Pasal 12 Ayat 4, sedangkan untuk peraturan yang lain dalam menentukan cadangan PPAP masih sama dengan PBI terdahulu yaitu sesuai pada PBI No.13/26/PBI/2011 Pasal 12:
 - a. BPR Wajib membentuk PPAP berupa PPAP Umum dan PPAP Khusus.
 - b. PPAP umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan paling kurang sebesar 0,5% (Lima Persent) dari Aktiva Produktif yang memiliki kualitas Lancar.
 - c. PPAP khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan paling kurang sebesar :
 - i. 10% (sepuluh perseratus) dari Aktiva Produktif dengan kualitas Kurang Lancar setelah dikurangi dengan nilai agunan;

- ii. 50% (lima puluh perseratus) dari Aktiva Produktif dengan kualitas Diragukan setelah dikurangi dengan nilai agunan; dan
 - iii. 100% (seratus perseratus) dari Aktiva Produktif dengan kualitas Macet setelah dikurangi dengan nilai agunan
3. ***Perluasan jenis dan pengikatan agunan*** untuk mendorong penyaluran kredit kepada UMKM dan penghitungan nilai agunan yang diperhitungkan sebagai pengurang dalam pembentukan PPAP antara lain mencakup:
- a. Emas perhiasan.
 - b. Resi gudang.
 - c. ***Tanah dan/atau bangunan dengan bukti kepemilikan berupa surat girik (letter C) atau yang dipersamakan dengan itu termasuk Akta jual beli.***
 - d. Tempat usaha/los/kios/lapak/hak pakai/hak garap.
 - e. Bagian dana yang dijamin oleh BUMN/BUMD yang melakukan usaha sebagai penjamin kredit.
4. Kewajiban BPR untuk menetapkan Kualitas Aktiva Produktif yang sama terhadap beberapa rekening Aktiva Produktif yang digunakan untuk membiayai 1 (satu) debitur pada BPR yang sama.
5. Adanya kewenangan Bank Indonesia untuk melakukan perhitungan kembali atau tidak mengakui nilai agunan yang telah diperhitungkan sebagai pengurang dalam pembentukan PPAP apabila BPR tidak memenuhi ketentuan.
6. Kewajiban BPR melakukan upaya penyelesaian terhadap Agunan Yang Diambil Alih (AYDA) dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun sejak pengambilalihan.
- a. BPR wajib melakukan upaya penyelesaian terhadap AYDA dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun sejak pengambilalihan.

- b. Apabila dalam jangka waktu 1 (satu) tahun BPR tidak dapat menyelesaikan AYDA maka nilai AYDA yang tercatat pada neraca BPR wajib diperhitungkan sebagai faktor pengurang modal inti BPR dalam perhitungan Kewajiban Pemenuhan Modal Minimum (KPMM).
- c. Dalam hal AYDA mengalami penurunan nilai karena penilaian kembali, maka BPR wajib mengakui penurunan nilai tersebut sebagai kerugian.
- d. Dalam hal AYDA mengalami peningkatan nilai karena penilaian kembali, BPR tidak boleh mengakui peningkatan nilai tersebut sebagai pendapatan.

Peraturan ini merubah PBI No.8/19/PBI/2006 tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif BPR tanggal 5 Oktober 2006.

PERATURAN PERALIHAN:

1. Batas waktu penyelesaian AYDA yang telah dimiliki BPR sebelum berlakunya PBI ini tetap mengacu pada Pasal 23 ayat 2 PBI No.8/19/PBI/2006 yakni paling lama 2 (dua) tahun sejak pengambilalihan.
2. Pentahapan pengakuan nilai agunan untuk kredit dengan kolektibilitas Macet terhadap kredit BPR yang telah memiliki kolektibilitas macet sebelum PBI ini berlaku, dihitung sejak PBI ini berlaku.

KETENTUAN PENUTUP:

Pada saat Peraturan Bank Indonesia ini mulai berlaku, maka Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.23/68/KEP/DIR tanggal 28 Februari 1991 tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Cadangan dinyatakan tidak berlaku bagi Bank Perkreditan Rakyat.

Kepemilikan hak atas tanah ditentukan dalam Pasal 4 UUPA :

- (1) 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 kepada dan dipunyai orang-orang baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi 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.

Sedangkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA menyebutkan:

- (1) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) adalah:
 - 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
 - h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dalam undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Kiranya dapat ditegaskan dalam hukum Agraria yang baru dikenal pula hak milik, yang dapat dipunyai seseorang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain atas bagian dari

bumi Indonesia (Pasal 4 jo Pasal 20 UUPA). Dalam pada itu hanya permukaan bumi saja, yaitu yang disebut tanah, yang dapat dihaki seseorang. Selain hak milik sebagai hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, diasakan pula hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa dan hak lainnya yang akan ditetapkan dengan undang-undang lain (Pasal 4 jo. 16)⁸⁷

Dengan demikian telah jelaslah bahwa hanya hak-hak atas tanah yang tercantum dalam Pasal 4 jo. Pasal 16 UUPA yang diakui legalitasnya secara undang-undang.

UUPA mengenal hak jaminan atas tanah, yang dinamakan Hak Tanggungan. Menurut UUPA, Hak Tanggungan itu dapat dibebankan atas tanah Hak Milik, (Pasal 25), Hak Guna Usaha (Pasal 33) dan Hak Guna Bangunan (Pasal 39). Dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah dan Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah, terwujudlah suatu hukum jaminan nasional, seperti yang diamanatkan dalam Pasal 51 UUPA.

Pasal 1 UUHT menyebutkan Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA, yang mana obyek yang dapat dibebani dengan Hak Tanggungan adalah hak-hak atas tanah dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Obyek Hak Tanggungan sesuai dengan Pasal 4 UUHT ayat (1) adalah:

⁸⁷ Penjelasan Umum bagian II, ayat (1) UUPA

- (1) Hak atas tanah yang dapat dibebani dengan Hak Tanggungan adalah:
 - a. Hak Milik
 - b. Hak Guna Usaha
 - c. Hak Guna Bangunan
- (2) Selain hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Hak Pakai atas tanah Negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindah tangankan dapat juga dibebankan dengan Hak Tanggungan.

Jadi pada prinsipnya, obyek Hak Tanggungan adalah hak-hak atas tanah yang memenuhi dua persyaratan :⁸⁸

- a. Wajib didaftarkan (untuk memenuhi asas publisitas)
- b. Dapat dipindahtangankan untuk memudahkan pelaksanaan pembayaran utang yang dijamin pelunasannya.

Untuk tanah-tanah yang belum bersertipikat/ belum memiliki salah satu hak yang ditetapkan dalam UUPA, misalnya tanah yang masih Girik/Letter C, dapat dimintakan permohonan pendaftaran haknya baik secara sistematis maupun secara sporadis.

Dalam hal pembuktian hak-hak lama, **Pasal 24** PP 24 Tahun 1997 menyebutkan :⁸⁹

- (1) Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan, yang kadar kebenarannya oleh panitia adjudikasi dalam pendaftaran

⁸⁸ Adrian Sutedi, *Implikasi Hak Tanggungan terhadap Pemberian Kredit oleh Bank dan Penyelesaian Kredit Bermasalah*, (Jakarta: BP. Cipta Jaya, 2006), hal. 57

⁸⁹ *Ibid.*, hal. 104

tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

(2) Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (duapuluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya, dengan syarat:

- a. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
- b. Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Penjelasan Pasal 24 disebutkan sebagai berikut :⁹⁰

Ayat 1.

Bukti kepemilikan itu pada dasarnya terdiri dari bukti kepemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti peralihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak:

Alat-alat bukti tertulis yang dimaksudkan dapat berupa :

- a. Grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie* (S 1834-27) yang dibubuhi catatan,

⁹⁰ Parlindungan hal. 105-106

bahwa hak *eigendom* yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik, atau

- b. Grosse akta hak *eigendom* yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie* (S 1834-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut PP No. 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan; atau
- c. Surat tanda bukti hak milik yang dikeluarkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan; atau
- d. Sertipikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan PMA No. 9 Tahun 1959, atau
- e. Surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang, baik sebelum atau sejak berlakunya UUPA yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut didalamnya, atau
- f. Akta pemindahan hak yang dibuat dibawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini; atau
- g. Akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT yang tanahnya belum dibukukan; atau
- h. Akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakannya PP No. 28 Tahun 1977; atau
- i. Risalah Lelang yang dibuat oleh pejabat lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan, atau;
- j. Surat penunjukkan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemda;
- k. ***Petuk Pajak Bumi/ Landrente, Girik, Pipil, Kekitir dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya PP no. 10 Tahun 1961; atau***⁹¹

⁹¹ *Putusan Mahkamah Agung* 19 Februari 1960, Perma No. 34/K/Sip/1960 tentang Surat Petuk Pajak Bumi bukan tanda bukti pemilikan tanah.

- l. Surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan; atau
- m. Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, VI dan VII Ketentuan-ketentuan konversi UUPA

Dalam hal bukti tertulis tersebut tidak lengkap atau tidak ada lagi pembuktian kepemilikan itu dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya menurut pendapat panitia adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis, atau Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik. Yang dimaksud dengan saksi adalah orang yang cakap memberi kesaksian dan mengetahui kepemilikan tersebut.

Ayat (2).

Ketentuan ini memberi jalan keluar apabila pemegang hak tidak dapat menyediakan bukti kepemilikan sebagaimana dimaksud ayat (1), baik yang berupa bukti tertulis maupun bentuk lain yang dapat dipercaya. Dalam hal demikian pembukuan hak dapat dilakukan tidak berdasarkan bukti kepemilikan tetapi berdasarkan bukti penguasaan fisik yang telah dilakukan oleh pemohon dan pendahulunya.

Dalam permohonan pendaftaran tanah secara sporadik, di **Pasal 73** juncto **Pasal 76** PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tertulis:

- (1) Kegiatan Pendaftaran Tanah secara sporadik dilakukan atas permohonan yang bersangkutan dengan surat sesuai bentuk sebagaimana tercantum dalam lampiran 13.
- (2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi permohonan untuk:

- a. melakukan pengukuran bidang tanah untuk keperluan tertentu;
- b. Mendaftar hak baru berdasarkan alat bukti sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 PP No. 24 Tahun 1997;
- c. *Mendaftar hak lama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997*

Alat-alat bukti tertulis yang dimaksudkan dapat berupa yang tercantum dalam Pasal 76 ayat (1), PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 :

- (1) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam pasal 73 ayat (2) huruf c PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997 harus disertai dokumen asli yang membuktikan adanya hak yang bersangkutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997, yaitu:
 - a. Grosse akta hak *eigendom* yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie* (S 1834-27) yang dibubuhi catatan, bahwa hak *eigendom* yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik, atau
 - b. Grosse akta hak atas tanah yang diterbitkan berdasarkan *Overschrijvings Ordonnantie* (S 1834-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut PP No. 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan; atau
 - c. Surat tanda bukti hak milik yang dikeluarkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan; atau
 - d. Sertipikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan PMA No. 9 Tahun 1959, atau
 - e. Surat keputusan pemberian hak atas tanah dari pejabat yang berwenang, baik sebelum atau sejak berlakunya UUPA yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut didalamnya, atau

- f. *Petuk Pajak Bumi/ Landrente, Girik, Pipil, Kekitir dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya PP no. 10 Tahun 1961;*
- g. Akta pemindahan hak yang dibuat dibawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dngan disertai alas hak yang dialihkan; atau
- h. Akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai alas hak yang dialihkan; atau;
- i. Akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakannya PP No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik dengan disertai alas hak yang diwakafkan, atau;
- j. Risalah Lelang yang dibuat oleh pejabat lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan, dengan disertai alas hak yang dialihkan; atau;
- k. Surat penunjukkan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemda;
- l. Surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan dengan disertai alas hak yang dialihkan; atau
- m. Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, VI dan VII Ketentuan-ketentuan konversi UUPA.

Dengan demikian jelaslah tanah girik bukan merupakan bentuk kepemilikan hak sesuai dengan UUPA, melainkan hanya berupa bukti pembayaran pajak saja. Namun demikian, *Petuk Pajak Bumi/ Landrente, Girik, Pipil, Kekitir dan Verponding Indonesia* ini adalah salah satu alat bukti tertulis yang dapat didaftarkan sesuai dengan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Hal ini juga

ditegaskan kembali dalam UU No.12 1985 sebagaimana telah diubah dengan UU No.12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan yang menyebutkan bahwa yang dikenal sebagai Girik adalah DKOP/KP.PBB 4.1 yang hanya merupakan surat keterangan pembayaran atau pelunasan pajak bumi dan bangunan dan bukan sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah.

Namun demikian, sesuai dengan program pemberdayaan UMK melalui kegiatan sertifikasi hak atas tanah dan memberikan kepastian hukum hak atas tanah serta untuk meningkatkan akses permodalan berupa peningkatan kemampuan jaminan kredit/pembiayaan pada Perbankan atau Koperasi dalam rangka pengembangan usaha, maka UMK calon dan/atau debitur Bank yang membutuhkan tambahan plafon kredit/pembiayaan yang secara teknis dinyatakan layak akan tetapi jaminan hak atas tanahnya belum terdaftar/belum bersertipikat, maka Bank Indonesia mengeluarkan peraturan bahwa tanah milik pengelola Usaha Mikro dan Kecil (UMK) yang belum bersertipikat (Girik) bisa dijadikan agunan tambahan untuk mengajukan kredit ke BPR. Untuk UMK yang tanahnya belum bersertipikat atau hanya Letter C atau Girik, bahkan lapak di pasar dalam proporsi tertentu bisa dijadikan agunan tambahan khusus di BPR⁹².

Terhadap Penerapan Peraturan Bank Indonesia No.13/26/PBI/2011 Tanggal 28 Desember 2011 ini pada BPR Depo Mandiri, ternyata sebelum peraturan ini diberlakukan, telah lebih dahulu dijalankan. Dengan pertimbangan, sebagai Bank Perkreditan Rakyat yang membidik masyarakat kelas menengah kebawah, maka bila ada nasabah yang memiliki kemampuan bayar yang dinilai cukup, karena misalnya usaha yang dijalankannya dinilai lancar dan berhasil, tetapi

⁹² <http://www.koranjakarta.com/index.php/detail/view01/82262> Diunduh tanggal 9 April 2012

mereka tidak memiliki agunan yang dipersyaratkan dalam peraturan perkreditan di Indonesia, BPR Depo Mandiri sanggup memberikan kredit, meski dengan agunan seperti tanah Girik/Letter C, atau tanah Girik yang sudah diperjualbelikan (ada Akta Jual Belinya, namun belum bersertipikat)

Tanah tanah yang belum bersertipikat yang di jadikan agunan itu kebanyakan sudah berpindah tangan diperjual belikan, sehingga ada Akta Jual Belinya, tapi belum bersertipikat. Dalam brosur yang dikeluarkan oleh BPR Depo Mandiri, tidak disebutkan menerima agunan tanah Girik atau masih AJB, tapi kalau ada nasabah bagus, penghasilannya memadai, mengapa tidak ditawarkan. Bahwa agunan tanah girik atau masih AJB bukan produk untuk BPR Depo Mandiri pasarkan, tapi produk yang apabila memungkinkan untuk ditawarkan apabila nasabah dianggap mampu. Kita tidak bisa menutup mata dengan kenyataan dilapangan bahwa banyak nasabah dari Unit Mikro Kecil yang bagus, yang mampu membayar dan memerlukan kredit, tapi hanya punya tanah yang belum bersertipikat (tidak ada agunan yang memadai). Sedangkan biaya yang dibutuhkan untuk mengurus sertipikat cukup besar dan memerlukan waktu yang cukup lama. Namun demikian, bilamana ada nasabah yang mau agunan nya disertipikatkan, BPR Depo Mandiri akan membantu, sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

2. Bagaimana perlindungan kreditur bila terjadi kelalaian dari pihak debitur yang memberikan jaminan tanah yang masih berstatus girik?

Jaminan dalam dunia Perbankan mempunyai arti yang luas, yaitu meliputi jaminan yang bersifat materiil maupun immaterial, yang dikenal dengan “*the five C's of Credit Analysis*” yang meliputi:⁹³

⁹³ Arie S. Hutagalung (3), *Serba Aneka Masalah dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)*, (Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jakarta, 1999), hal.242

1. Watak (*Character*)
2. Kemampuan (*Capacity*)
3. Modal (*Capital*)
4. Jaminan Kebendaan (*Collateral*)
5. Kondisi Ekonomi (*Condition of Economy*)

Untuk memperoleh keyakinan tersebut, sebelum memberikan kredit, Bank harus melakukan penilaian yang seksama terhadap watak, kemampuan, modal, agunan, dan prospek usaha dari Nasabah Debitur. Menurut SK Direksi BI No. 23/69/KEP/DIR tanggal 28 Februari 1991, (Pasal 1 butir b) tentang Jaminan Pemberian Kredit, pengertian jaminan adalah keyakinan Bank atas kesanggupan debitur untuk melunasi kredit sesuai dengan yang diperjanjikan.

Dalam pengembalian kredit di BPR Depo Mandiri, belum pernah ditemui masalah serius, karena:

1. Kredit yang diberikan tidak begitu besar, untuk nasabah yang baru kenal/pertama kali, dan belum dikenal recordnya, diberikan 5 sampai 10 juta. Kalau kemudian dilihat dia lancar membayar, maka pada peminjaman berikutnya plafon kredit bisa dinaikkan. Pihak Bank biasanya menilai lebih kepada Watak (*Character*) si nasabah dan Kemampuan (*Capacity*) nya.

Bila dilihat dari letak keamanannya, ditempat lain/kreditur lain juga banyak yang menerima agunan jenis ini. Itulah yang ingin dipertahankan. Para nasabah, khususnya yang memberikan agunan tanah Girik rata-rata bisa bayar, sehingga sejauh ini tidak ada kekhawatiran, karena sebetulnya itu hanya buat agunan. Misal kita melihat pada kredit tanpa agunan, itu tidak ada yang dijamin. Bank percaya saja sama orangnya, berani, asal bisa melihat saja di Bank Indonesia, bila tidak ada *blacklist*, (karena persyaratannya harus punya kartu kredit), track recordnya bersih, penghasilannya jelas, maka biasanya permohonan kredit dikabulkan. Jadi pada

dasarnya dipermudah. Bank melihat ada peluang, dan adanya agunan cuma itu, kenapa tidak diambil. Misal, pedagang sayur, diberi kemudahan membayar mingguan, karena mereka dagang sudah bertahun-tahun, masih jalan terus, berarti tidak masalah, itulah usaha disektor non formal itu lebih kuat. Bila diberikan kesempatan berdagang/usaha yang lebih baik mungkin akan lebih berkembang dengan memberikan kredit kepada usaha usaha mikro, kecil dan menengah tersebut. BPR memberi kredit pertama-tama melihat *karakter* orangnya, berapa kemampuan/*capacity* dia untuk mengangsur, dengan agunan tanah yang masih Girik atau AJB. Kebanyakan orang-orang 'pinggiran' begitu biasanya juga ditagih merasa malu dan lebih besar tanggung jawab untuk membayarnya. Baru kemudian BPR melihat penghasilannya, kemampuan bayarnya. Berbeda dengan rentenir yang meminjamkan uang hanya berdasarkan agunan saja, tidak melihat kemampuan bayar. Pedagang-pedagang dipasar, misalnya, kepada mereka Bank lebih melihat penghasilannya, meski tidak bisa lihat bukti karena usaha mereka disektor informal, tidak ada pembukuan. Golongan menengah kebawah itu sulit, karena seringkali tidak ada pencatatan sama sekali.

2. Dalam prakteknya, untuk Surat Penyerahan Agunan dari Debitur ke Kreditur hanya di *waarmerking* oleh Notaris demi penghematan biaya. *Waarmerking* tidak bisa dijadikan dasar untuk eksekusi jaminan. Dahulu masih sering digunakan surat kuasa, misal surat kuasa menjual. Tapi sekarang ini BPN juga tidak mau menerima surat kuasa menjual karena seringkali digunakan untuk penyelundupan hukum pajak. Dengan hanya menggunakan perjanjian dibawah tangan dengan di *waarmerking*, dimana Notaris tidak bertanggung jawab pada isinya, cuma ada cap saja, bila debitur wanprestasi atau lalai maka Bank selaku kreditur tidak bisa bertindak apa-apa berdasarkan surat tersebut. Perjanjian

tersebut Cuma supaya Bank tidak dianggap memegang surat orang tanpa izin. Tetap saja Bank tidak bisa berbuat apa-apa terhadap tanah tersebut dan tidak bisa dijual juga. Bila terjadi kredit macet, dengan dikeluarkannya PBI tersebut, perlindungan bank sebenarnya lemah, penyelesaiannya hanya secara musyawarah. Dengan hanya dikeluarkannya surat pernyataan penyerahan agunan yang di*warmeking*, maka pihak bank lemah, jika macet bank tidak mempunyai hak untuk menjual, hanya memanggil pihak debitur, memberikan somasi, tapi tidak bisa bertindak apa-apa terhadap tanah tersebut. Lain halnya dengan dibuatnya SKMHT, yang bisa dibuatkan APHT nya, dapat dijaminan, Bank bisa melakukan eksekusi atas jaminan tersebut, kalau *warmeking* hanya disimpan saja, tanahnya tidak bisa dieksekusi oleh kreditur.

AJB sebagai agunan, harus sudah atas nama yang bersangkutan, ada surat tidak sengketa dari Lurah, ada surat keterangan dari Kelurahan atau Kecamatan bahwa tanah itu atas nama nasabah. Eksekusi belum pernah ada. Bila ada indikasi kredit macet, jalan keluarnya adalah BPR akan meminta yang bersangkutan untuk menjual, baru hasilnya untuk membayar hutang. Di BPR Depo Mandiri tidak menggunakan Surat Kuasa untuk Menjual.

Pada Peraturan Bank Indonesia ada ketentuan untuk pembentukan PPAP (Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif). Ketentuannya dalam Pasal 13 ayat (1) huruf f yaitu 50% (limapuluh perseratus) dari NJOP untuk agunan berupa tanah dan atau bangunan dengan bukti kepemilikan berupa Surat Girik (Letter C) atau yang dipersamakan dengan itu termasuk Akta Jual Beli (AJB) yang dibuat oleh PPAT atau pejabat lainnya yang berwenang yang dilampiri Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT) pada satu tahun terakhir. Artinya nilai yang bisa dicadangkan sebagai minimalisir kerugian, adalah 50% dari nilai NJOP. Misal

pinjaman Rp. 10 juta, dan NJOP nya adalah Rp. 10 juta. Maka yang dinilai bisa memback up kerugiannya cuma 5 juta, sesuai dengan aturan Bank Indonesia tersebut. Dalam hal nasabah tidak dapat memenuhi pembayaran kredit sesuai dengan jadwal, maka dalam waktu tenggang 3 bulan, akan dicarikan solusinya secara kekeluargaan (jadi tidak dengan lelang dan sebagainya). Pendekatan dengan cara ini seringkali dinilai berhasil.

3. Bagaimanakah solusi yang dapat dilakukan oleh pihak Bank Perkreditan Rakyat dalam hal penerimaan Girik sebagai jaminan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku?

Termasuk dalam tujuan Peraturan Bank Indonesia ini, BI ingin BPR ikut membantu program pensertipikatan tanah. Kendala yang terjadi adalah, biasanya untuk mengurus sertipikat perlu biaya lagi, yang harus dibebankan kepada nasabah. Kalau yang sudah ikut PRONA, biasanya mereka sudah sertipikat. Tapi di daerah-daerah yang belum, seperti Cinere, Limo, banyak yang belum sertipikat. Di BPR Depo Mandiri nasabah yang pakai agunan Letter C tidak banyak. Karena wilayah Depok sudah Kotamadya, jadi tanah-tanah yang belum sertipikat juga hanya didaerah pinggiran. Untuk balik nama juga, perlu biaya yang besar.

Kalau ada nasabah yang mau disertipikatkan, BPR Depo Mandiri akan membantu. Syarat untuk pensertipikatan adalah :

- a. Memberikan kuasa kepada Bank untuk bertindak atas nama nasabah guna mengajukan permohonan dan menerima sertipikat hak atas tanah.
- b. Melengkapi surat dan atau dokumen asli tanah yang diperlukan dalam proses sertipikasi hak atas tanah.

- c. Membuat surat pernyataan kesanggupan membayar BPHTB, uang pemasukan kepada Negara dan biaya-biaya lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. Menunjukkan letak bidang tanah dan memasang tanda-tanda batasnya.

Adapun persyaratan permohonan sertifikasi hak atas tanah, sesuai dengan peraturan yang dicanangkan oleh BPN meliputi:⁹⁴

1. Mengisi formulir permohonan pengukuran bidang tanah
2. Fotokopi KTP dan Kartu Keluarga
3. Surat Kuasa dan KTP penerima kuasa bila penunjukan batas dilakukan oleh kuasa.
4. Fotokopi SPPT PBB tahun berjalan.
5. Bukti pelunasan BPHTB (SSB) dan PPH (SSP) untuk peralihan hak yang dilaksanakan sesudah tanggal 1 Juli 1997
6. Surat tanah (Girik, Pethuk, Kekitir) atau pernyataan penguasaan fisik bidang tanah.
7. Fotokopi alas hak, berupa :
 - a. Girik (Letter C) sebelum 31 Maret 1961 (untuk tanah milik adat); atau Surat Garapan;
 - b. Rekomendasi Lurah dan Camat;
 - c. Kartu Kapling (untuk tanah Negara); atau
 - d. Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (untuk tanah milik adat yang tidak ada/tidak lengkap surat-suratnya).
8. Surat-surat bukti peralihan berupa
 - a. Akte Jual Beli;
 - b. Akte Hibah;
 - c. Akte Tukar Menukar;

⁹⁴ Program Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil (UMK) Melalui Kegiatan Pensertipikatan Hak atas Tanah untuk Peningkatan Akses Permodalan, (Kerjasama Badan Pertanahan Nasional RI, Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah (UKM), Departemen Dalam Negeri dan Perbankan. 2010

- d. Risalah Lelang dari Kantor Lelang Negara bilamana bidang tanah tersebut diperoleh karena lelang;
 - e. Pembagian karena Warisan;
 - f. Surat keterangan waris (yang dibenarkan oleh Lurah and dikuatkan oleh Camat atau berdasarkan Ketetapan Pengadilan) sejak 24 September 1960 sampai dengan pemilik saat ini;
 - g. Surat Pernyataan Penguasaan Tanah Negara (yang dibenarkan oleh Lurah dan dikuatkan oleh Camat atau berdasarkan kekuatan Pengadilan) termasuk bukti-bukti peralihan penguasaan tanah sebelumnya;
 - h. Surat Keterangan Riwayat Tanah dibuat oleh Lurah untuk tanah bekas Hak Milik Adat Girik Letter C;
 - i. Surat Pernyataan yang diketahui Lurah bahwa tanah yang dimohonkan tidak dalam keadaan sengketa, tidak dijaminan, belum pernah dialihkan kepada pihak lain dan belum pernah diterbitkan sertifikatnya (untuk tanah bekas Hak Milik Adat);
9. Surat Pernyataan Pemohon (diatas materai Rp. 6.000) bahwa bidang tanah tersebut telah dipasang tugu/patok batas, tidak dalam keadaan sengketa, tidak dijaminan, belum pernah dialihkan kepada pihak lain dan belum pernah diterbitkan sertifikatnya.
10. Biaya Pengukuran, Panitia pemeriksa Tanah A dan biaya pendaftaran dialokasikan dalam DIPA BPN RI.

Untuk keperluan pengukuran alas hak tersebut diatas cukup fotokopi berkas sedangkan untuk proses selanjutnya diperlukan berkas asli.

Jika mengikuti ketentuan Pasal 15 ayat (4) UUHT, dimana *Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan mengenai hak atas tanah yang belum terdaftar wajib diikuti dengan pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan selambat-lambatnya tiga bulan sesudah diberikan.*

Ketentuan mengenai jangka waktu tersebut dijelaskan dalam Pasal 15 ayat (5) yakni tidak berlaku dalam hal SKMHT diberikan untuk

menjamin kredit tertentu misal kredit program, kredit kecil dan lainnya yang sejenis. Ketentuan Pelaksanaan pasal 15 ayat (5) UUHT adalah PMNA/Ka BPN Nomor 4 Tahun 1996 tentang Penetapan Batas Waktu Penggunaan SKMHT untuk Menjamin Pelunasan Kredit-Kredit Tertentu tanggal 8 Mei 1996. Menurut Pasal 1 PMNA/KaBPN tersebut sebagaimana dimaksud dalam SK Direksi BI No. 26/24/KEP/DIR tanggal 28 Mei 1993, berlaku sampai saat berakhirnya masa berlakunya perjanjian pokok yang bersangkutan. SK Direksi tersebut telah dicabut dan diganti dengan SK Direksi BI No. 30/4/KEP/DIR tanggal 4 April 1997 yang diubah dengan SK Direksi BI No. 30/55/KEP/DIR tanggal 8 Agustus 1998. Kredit Usaha Kecil yang dimaksud adalah salah satunya : Kredit produktif lain yang diberikan oleh Bank Umum dan BPR dengan dengan plafond kredit tidak melebihi Rp. 50.000.000 (limapuluh juta rupiah) antara lain:

- a. Kredit Umum Pedesaan (BRI)
- b. Kredit Kelayakan Usaha (yang disalurkan oleh Bank Pemerintah).

Sedangkan untuk obyek Hak Tanggungan berupa Hak Atas Tanah yang pensertifikatannya sedang dalam pengurusan, Pasal 2 PMNA/KaBPN tersebut menentukan sebagai berikut:

Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan diberikan untuk menjamin pelunasan jenis kredit dibawah ini dengan obyek Hak Tanggungan berupa Hak Atas Tanah yang pensertifikatannya sedang dalam pengurusan, berlaku sampai dengan 3 (tiga) bulan sejak tanggal dikeluarkannya sertipikat hak atas tanah yang dijadikan obyek HT:

1. *Kredit Produktif termasuk Kredit Usaha Kecil sebagaimana dimaksud dalam SK Direksi BI No. 26/24/KEP/DIR tanggal 29 Mei 1993 yang diberikan oleh Bank Umum dan BPR dengan plafond kredit Rp. 50.000.000 (limapuluh juta rupiah) sampai dengan Rp. 250.000.000 (duaratus limapuluh juta rupiah).⁹⁵*

⁹⁵ PMNA/Ka BPN tentang Penetapan Batas Waktu Penggunaan SKMHT untuk Menjamin Pelunasan Kredit-Kredit Tertentu, Nomor 4 Tahun 1996 tanggal 8 Mei 1996, Pasal 1.

Dalam praktek, sejak sebelum berlakunya UUHT, Bank seringkali tidak langsung membebankan hipotik atas obyek yang menjadi agunan kredit. Kadangkala Bank hanya meminta SKMH untuk keamanan kredit nya. Alasannya karena:

1. Biaya pembebanan hipotik dirasakan sangat mahal oleh nasabah debitur. Debitur keberatan bila Bank mengharuskan agar dilakukan langsung pembebanan hipotik diatas agunan yang diserahkan oleh debitur.
2. Tanah yang masih belum terdaftar dan belum bersertipikat. Pengurusan pendaftaran dan penerbitan sertipikat memakan waktu yang sangat lama, sementara itu kredit sudah segera diperlukan. Oleh karena itu, sementara penerbitan sertipikat masih dalam proses, Bank mengikat terlebih dahulu dengan SKMH untuk nantinya baru membebankan hipotik setelah sertipikat terbit.

Demikian juga setelah terbitnya UUHT, selama biaya pembebanan HT masih semahal biaya hipotik, baik biaya resmi maupun maupun tidak resmi, serta penyelesaian sertipikat atas tanah-tanah Girik tidak dapat diselesaikan dengan cepat (kurang dari jangka waktu 3 (tiga) bulan, yaitu jangka waktu masa berlakunya SKMHT), Bank merasa keberatan. Jangka waktu yang ditetapkan dalam Pasal 15 ayat (4) UUHT dirasa kurang akomodatif. Penetapan jangka waktu yang terlalu pendek itu dirasa dapat membahayakan Bank karena tidak mustahil, bahwa kredit sudah macet sekalipun kredit baru diberikan belum 3 (tiga) bulan. Kemacetan dapat terjadi bukan oleh karena analisis Bank terhadap kelayakan usaha yang akan diberikan kredit itu tidak baik, tetapi misalnya akibat perubahan keadaan ekonomi atau perubahan regulasi yang terjadi. Bila itu terjadi, debitur yang nakal enggan untuk memberikan SKMHT baru bila SKMHT yang lama telah habis jangka waktu berlakunya. Mereka mengelak dari tanggung jawabnya untuk membayar kembali utangnya. Debitur bisa berusaha

untuk mencegah Bank dapat membebani HT atas tanah yang sudah diagunkan untuk kreditnya.

Tapi biasanya nasabah yang meminjam untuk kebutuhan kerja, usaha kecil, dana yang dipinjam juga kecil, bisa habis uang untuk biaya pensertipikatan dan biaya Notaris yang mahal, dan biasanya permohonan kredit yang diajukan murni untuk keperluan pengembangan usaha. Disamping belum berkembangnya pemikiran dan tersosialisasinya sertifikasi hak atas tanah dalam rangka meningkatkan modal usaha mikro dan kecil yaitu justru dengan meningkatkan kemampuan tersedianya jaminan kredit. Himbauan BI itu agak sulit dilakukan bila dana yang dipinjam kecil, sesuai dengan jenis agunan yang mereka miliki. BPR yang masih menerima agunan Letter C/tanah yang belum bersertipikat inilah sebenarnya yg dituju oleh PBI yg baru, karena untuk memajukan program pensertipikatan/ pendaftaran tanah untuk peningkatan akses permodalan.

BAB III PENUTUP

3.1 SIMPULAN

1. Peraturan Bank Indonesia No. 13/26/PBI/2011 Tanggal 28 Desember 2011 tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Karena jelaslah tanah Girik bukan merupakan bentuk kepemilikan hak sesuai dengan UUPA, melainkan hanya berupa bukti pembayaran pajak saja. Namun demikian, *Petuk Pajak Bumi/ Landrente, Girik, Pipil, Kemitir dan Verponding Indonesia* ini adalah salah satu alat bukti tertulis yang dapat didaftarkan sesuai dengan Pasal 24, PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Pasal 60, Pasal 73 jo Pasal 76 Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

2. Pasal 8 UU Perbankan no. 10 Tahun 1998 menyebutkan :

Dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, Bank Umum Wajib mempunyai keyakinan berdasarkan analisis yang mendalam atas itikad dan kemampuan serta kesanggupan nasabah Debitur untuk melunasi hutangnya atau mengembalikan pembiayaan dimaksud sesuai dengan yang diperjanjikan.

Terhadap tanah berstatus Girik masih diberlakukan berbagai bentuk tindakan *kepemilikan* misalnya jual beli, hibah, menggadaikan dan menjaminkan semata-mata karena *prinsip ekonomis*. Terbukti dengan adanya Peraturan Bank Indonesia No.13/26/PBI/2011 Tanggal 28 Desember 2011 ini. Bila terjadi kredit macet, dengan dikeluarkannya PBI tersebut, perlindungan Bank sebenarnya lemah, penyelesaian yang biasa diatur dalam perjanjian kredit hanya secara musyawarah. Kreditur harus mencari cara bila terjadi kelalaian dari pihak debitur yang memberikan jaminan tanah yang masih berstatus Girik, dan untuk mengurangi resiko tersebut, disamping adanya surat tidak sengketa dari lurah, ada surat keterangan dari Kelurahan bahwa tanah itu atas nama nasabah debitur,

jaminan pemberian kredit tersebut dalam artian Bank harus berkeyakinan atas kemampuan dan kesanggupan nasabah debitur untuk melunasi kewajibannya sesuai dengan yang diperjanjikan, merupakan faktor penting yang harus diperhatikan.

3. Ketentuan hukum yang diatur dalam Pasal 23 dan 24 PP No. 24 tahun 1997, dan Pasal 60, Pasal 73 jo Pasal 76, PMNA/Ka BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menunjukkan konstruksi hukum yang mensyaratkan adanya alat bukti tertentu yang dapat dijadikan alas hak (*title*) yang dapat dipergunakan bagi seseorang atau badan hukum sebagai landasan yuridis melegalisasi asetnya untuk dapat diterbitkan sertipikat tanda bukti hak sekaligus alat bukti kepemilikan hak atas tanah sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya. Hal ini representasi dari pengakuan dari Negara terhadap hak kepemilikan yang dimiliki oleh warga Negara Indonesia. Sebagai konsekuensi yuridisnya maka diatur bahwa terhadap tanah hak yang berasal dari hak lama (adat), karena hukum dikonversi sebagai hak-hak yang baru dan jenis-jenis hak atas tanah yang diciptakan oleh UUPA. Peraturan Bank Indonesia No.13/26/PBI/2011 Tanggal 28 Desember 2011, lebih menguntungkan dari segi ekonomis namun demikian Bank Indonesia berniat bekerja sama dengan Pemerintah Daerah dan Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 untuk memajukan program sertifikasi aset tanah milik pengusaha mikro dan kecil untuk peningkatan akses permodalan. Program mana akan ditindaklanjuti BI untuk diperluas ke tingkat nasional bekerja sama dengan BPN Pusat.

3.2 SARAN

1. Sekalipun pendaftaran tanah memenuhi fungsi berfaedah namun muncul sejumlah kendala berkaitan dengan keterbatasan penyebaran

informasi proyek Pendaftaran Tanah ataupun manfaat mendaftarkan tanahnya dikalangan masyarakat kecil. Debitur membutuhkan tambahan plafon kredit/pembiayaan pada perbankan yang secara teknis dinyatakan layak akan tetapi jaminan hak atas tanahnya belum terdaftar/ belum bersertipikat. Adanya keterbatasan modal dalam dunia usaha kecil mengakibatkan terbatasnya pendapatan, dan untuk mengajukan kredit ke Bank membutuhkan jaminan yang berstatus hak. Dalam kenyataan dilapangan, biaya sertifikasi ini relatif masih tinggi bagi sebagian besar masyarakat.

Pengusaha kecil, selama ini terbukti menjadi penopang perekonomian nasional yang tangguh dan mempunyai daya tahan yang tak terbantahkan ketika Indonesia menghadapi krisis ekonomi, namun belum tentu tertarik dengan pinjaman bank yang cicilan bunganya kemungkinan lebih besar dari margin keuntungan mereka, ditambah dengan biaya pensertipikatan. Inilah yang menyebabkan belum signifikannya pertumbuhan sertifikasi hak atas tanah dari sektor ini. Debitur menolak tanah status Girik yang mereka jaminkan untuk disertipikatkan karena biaya sertifikasi yang tinggi. Kiranya bila pemerintah mengeluarkan program khusus untuk nasabah seperti ini, termasuk kemudahan-kemudahannya, maka program yang dicanangkan oleh Bank Indonesia ini akan saling bahu membahu dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

2. Keterkaitan antara pemberian jaminan dengan prinsip kehati-hatian dalam menjalankan usaha perkreditan mengandung banyak resiko karena dana yang ada berasal dari masyarakat. Bank harus memperhatikan asas perkreditan yang sehat dan yakin berdasarkan analisis yang mendalam atas itikad dan kesanggupan debitur untuk melunasi hutangnya sesuai dengan yang diperjanjikan. Karena diatas jaminan tanah Girik itu tidak dapat dibebankan dengan Hak

Tanggung, otomatis segala ketentuan termasuk tatacara eksekusi jaminan tidak mengikuti Undang-undang tersebut. Hal yang dapat dilakukan adalah aturan-aturan dalam perjanjian kredit, pemilik menandatangani Surat Penyerahan Agunan dan menerima bukti penerimaan jaminan dari Bank yang ditandatangani oleh Pejabat berwenang. Tidak adanya tatacara untuk eksekusi barang jaminan maka bagi debitur yang lalai dan masuk kategori macet biasanya hanya diberikan somasi atau teguran secara tertulis sebanyak 3 kali. Baik di Bank Perkreditan Rakyat maupun Bank konvensional semisal Bank Rakyat Indonesia masih mengandalkan sistem ini yang disebut penyelesaian secara musyawarah.

3. Sebaiknya dalam rangka menunjang perbaikan iklim investasi dan percepatan pembangunan sektor riil serta pemberdayaan usaha mikro, diadakan Program Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil (UMK) Melalui Kegiatan Pensertipikatan Hak atas Tanah untuk Peningkatan Akses Permodalan, Kerjasama Badan Pertanahan Nasional RI, Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah (UKM), yaitu sesuai dengan pasal 61 ayat (2) PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah:

Atas permohonan yang bersangkutan, Menteri atau Pejabat yang ditunjuk dapat membebaskan pemohon dari sebagian atau seluruh biaya, jika pemohon dapat membuktikan tidak mampu membayar biaya tersebut.

Hal lain yang dapat dilakukan adalah kerjasama dengan Perbankan melalui kegiatan Kredit untuk sertifikasi Hak Atas Tanah, berupa pinjaman dengan bunga yang sangat rendah untuk keperluan sertifikasi hak atas tanah, khusus bagi masyarakat tidak mampu. Yang bertujuan dengan adanya sertipikat hak atas tanah tersebut dapat meningkatkan kemampuan debitur dalam memberikan jaminan untuk kredit/pembiayaan pada perbankan atau koperasi dalam rangka pengembangan usaha.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. *Beberapa Aspekta tentang Hukum Agraria. Seri Hukum Agraria V*. Bandung: Alumni, 1983.
- Adiwinata, Saleh. *Pengertian Hukum Adat Menurut Undang-undang Pokok Agraria*. Bandung: Alumni, 1976.
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. St. Paul Minn: West Publishing Co., 1991.
- Crabtree, Arthur P. *You and the Law*. New York: Holt, Rinehart&Winston, 1964
- Fuady, Munir. *Hukum Perbankan Modern*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999.
- Gouwgioksiong (Sudargo Gautama). *Hukum Agraria Antar Golongan*. Jakarta: Penerbit Universitas, 1959.
- Hamzah, Andi, *Kamus Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Harsono. Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan, Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2003.
- Harsono. Boedi. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2007.
- Hasbullah, Frieda Husni. *Hukum Kebendaan Perdata. Hak-hak yang Memberi Jaminan, Jilid II*. Jakarta: Ind-Hill-Co, 2005.
- Hermit, H. *Cara memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda: Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung: CV. Mandar Maju, 2004.
- Hutagalung, Arie S. "Seputar Masalah Tanah di Meruya dengan PT. Portanigra". <http://www.mail-archive.co/akhi@yahoo.com/msg00676.html>. Diunduh 09 April 2012
- Hutagalung, Arie S. *Serba Aneka Masalah Tanah dalam Kegiatan Ekonomi, (Suatu Kumpulan Karangan)*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1999.
- Husni, Abibah. "Kedudukan Girik Setelah Berlakunya UUPA". <http://www.portaldaerah.bpn.go.id/propinsi/DKI-Jakarta/kota-administratif-Jakarta-Barat/artikel/kedudukan-girik-setelah-berlakunya-UUPA.aspx> diunduh 20 Mei 2012

Indonesia. *Undang-Undang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah*, UU No. 4 Tahun 1996, LN No. 42, TLN No. 3632

_____. *Undang-Undang tentang Perbankan*, UU No. 10 Tahun 1998, LN No. 31, TLN No. 3472.

_____. *Undang Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No.5 Tahun 1960, LN No. 104, TLN No. 2043.

Mahkamah Agung, *Peraturan Mahkamah Agung tentang Surat Petuk Pajak Bumi bukan tanda bukti pemilikan tanah*. Perma No. 34/K/Sip/1960 tanggal 19 Februari 1960

Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah, PP No. 24 tahun 1997.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, PP No. 3 Tahun 1997

Peraturan Bank Indonesia tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia No. 8/19/PBI/2006 Tentang Kualitas Aktiva Produktif dan Pembentukan Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif Bank Perkreditan Rakyat, PBI No. 13/26/PBI/2011 Tanggal 28 Desember 2011

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek). Diterjemahkan oleh R. Subekti dan Tjitrosudibio. Jakarta: Pradnya Paramita, 1995.

Parlindungan, A.P. *Komentar Atas Undang Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju, 1991.

Parlindungan, A.P. *Pendaftaran Tanah di Indonesia, (berdasarkan PP. 24 Tahun 1997 dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP. 37 Tahun 1998)*. Bandung: CV. Mandar Maju, 1999.

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

Perangin, Effendi. *Praktek Penggunaan Tanah Sebagai Jaminan Kredit*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1995.

Safitri, Myrna A. dan Moeliono, Tristam. *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia: Seri Sosio-Legal Indonesia*. Jakarta: Hu-MA, 2010.

Santoso, Urip. *Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah*. Jakarta: Prenada Media, 2005.

- Sihombing, B.F. *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*. Jakarta: Toko Gunung Agung, 2004.
- Sing, Ko Tjay. *Beberapa Catatan tentang dan Sekitar Undang-Undang Pokok Agraria. Bunga Rampai ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro*. Semarang: Undip Press, 1971.
- Sjahdeiny, St. Remy. *Hak Tanggungan. Asas-asas, Ketentuan-ketentuan Pokok dan Masalah yang Dihadapi oleh Perbankan. Suatu Kajian Mengenai Undang-Undang Hak Tanggungan*. Bandung: Alumni, 1999.
- Sutedi, Adrian. *Implikasi Hak Tanggungan terhadap Pemberian Kredit oleh Bank dan Penyelesaian Kredit Bermasalah*. Jakarta: BP. Cipta Jaya, 2006.
- Smeru News. "From the Field", *Smeru News 04* (Oktober – Desember 2002). hal. 13
- Soemardjono. "Baru 20 Persen Lahan Bersertifikat" *Kompas*. (5 Oktober 2004). hal. 6
- Subekti-Tamara, J. *Kumpulan Putusan Mahkamah Agung mengenai Hukum Adat*. Jakarta: Gunung Agung, 1961.
- Subekti dan Tjitrosudibio, R. *Kamus Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1983.
- Sudjito. *PRONA: Pensertifikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah yang Bersifat Strategis*. Yogyakarta: Liberty, 1987.
- Sumardjono. *Kebijakan Pertanahan; Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001.
- Walikotamadya, Jakarta Pusat, "Kependudukan (Sebaran Penduduk)". Jakarta: Walikotamadya Jakarta Pusat, 2003.
- Williams. *Law and Poverty: The Legal System and Poverty Reduction*. London/New York: Zed Books, 2003.
- World Bank. "Kota-kota dalam Transisi; Tinjauan Sektor Perkotaan pada Era Desentralisasi di Indonesia". *Dissemination Paper 07* (June, 2003).