

# B A B I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Wajah kota besar di Indonesia, atau perkotaan pada umumnya di Indonesia, baik itu memang suatu wujud pembangunan oleh pihak pemerintah maupun karya dari pengusaha bidang properti, selalu menghasilkan dampak positif maupun negatif. Pada satu sisi terdapat pemandangan hunian-hunian kumuh dan padat yang mewarnai sudut-sudut kota, sisi yang lainnya adalah berbagai pemandangan yang menghiasi kota, dengan gedung-gedung bertingkat yang megah dan moderen, baik itu pusat perniagaan, perkantoran dan atau hunian dengan konsep kondominium (bersertipikat hak milik atas satuan rumah susun), atau permukiman dengan berbagai sarana dan peruntukkan sesuai dengan taraf kemampuan dana dan atau gaya hidup konsumen properti.

Persoalan ketersediaan tanah, di perkotaan merupakan suatu bagian dari proses urbanisasi dan pertumbuhan percepatan investasi dan ekonomi. Sehingga bila kita melihat pemberitaan media setiap harinya, kerap kali di wartakan bahwa sulitnya memperoleh tanah untuk berbagai keperluan, terutama fasilitas umum dan bisnis, yang berdampak pada penggusuran atau alih fungsi lahan, dengan cara-cara yang legal ataupun penyerobotan dengan dibantu tindakan represif.

Hukum tanah nasional, sebenarnya sudah mengantisipasi persoalan ketersediaan tanah ini, dengan adanya lembaga pemberian menurut adat, didalam peraturan perundang-undangan, diwujudkan dengan adanya akta pemberian hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak milik. Akta ini sangat jarang sekali digunakan bahkan tidak tersosialisasikan dengan baik, di kalangan masyarakat maupun pejabat pembuat akta tanah (PPAT). Barangkali penyebabnya adalah, karena kurang lazim dipakai dalam sarana transaksi tanah, tidak seperti akta jual-beli, hibah atau tukar menukar dan jenis akta tanah lainnya, yang merupakan wewenang PPAT untuk membuatnya, guna kepentingan pemindahan hak. Dengan adanya akta pemberian hak guna bangunan atas tanah hak milik dapat menjadi alternatif solusi pemecahan ketersediaan tanah. Yang selama ini, diperoleh dengan jalan jual beli atau pengajuan permohonan dan perijinan sesuai aturan investasi dan pertanahan

ataupun dengan sistem *Built-Operate-Transfer* (B.O.T) bekerjasama dengan pemerintah. Yang dimaksudkan adalah perolehan secara legal dan tepat dari sudut peruntukannya, yaitu hak guna bangunan, yang merupakan hak atas tanah, yang peruntukannya, memang ditujukan bagi keperluan bisnis, terutama di perkotaan, dengan pembangunan bangunan-bangunan sesuai fungsi yang diinginkan penggiat usaha properti.

Tantangan yang mungkin juga merupakan hambatan, bagi PPAT dalam membuatnya terhadap jenis akta ini adalah tidak dikenal secara umum dan kekhawatiran tidak dapat dilanjutkan dalam memproses sertipikat di kantor pertanahan, untuk mendapatkan alat bukti kepemilikan tanah. Padahal, pedoman dalam membuat akta, bagi PPAT, diakomodasi dengan berbagai peraturan hukum tanah nasional, termasuk dalam membuat akta pemberian HGB atas Tanah Hak Milik. Sejak diundangkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (“Peraturan KBPN No. 1 Th. 2006”)<sup>1</sup>, pada tanggal 16 Mei 2006, maka Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) mendapatkan kepastian hukum berupa pedoman dalam membuat akta-akta pertanahan. Ketentuan di dalam Peraturan KBPN No. 1 Th. 2006 yang menjadi titik acuan adalah Pasal 54, yang selengkapnya berbunyi :<sup>2</sup>

- (1) Sebelum pembuatan akta mengenai perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a sampai dengan huruf g, PPAT wajib melakukan pemeriksaan kesesuaian atau keabsahan sertipikat dan catatan lain pada kantor Pertanahan setempat dengan menjelaskan maksud dan tujuannya;
- (2) Dalam pembuatan akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) PPAT tidak diperbolehkan memuat kata-kata “sesuai atau menurut keterangan para pihak” kecuali didukung data formil;
- (3) PPAT berwenang menolak pembuatan akta, yang tidak didasari data formil;
- (4) PPAT tidak diperbolehkan membuat akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a sampai dengan huruf g, atas sebagian bidang tanah yang sudah terdaftar atau tanah

---

<sup>1</sup> Indonesia, *Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2006 (16 Mei 2006).

<sup>2</sup> *Ibid*, Pasal 54.

milik adat, sebelum diukur oleh Kantor Pertanahan dan diberikan Nomor Identifikasi Bidang Tanah (NIB), dan;

- (5) Dalam pembuatan akta, PPAT wajib mencantumkan NIB atau nomor hak atas tanah, nomor Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan keadaan lapangan.

Menurut Peraturan Perundang-Undangan [Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)<sup>3</sup>, UU Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (UU Rumah Susun)<sup>4</sup>, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (UU Hak Tanggungan)<sup>5</sup> dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP Pendaftaran Tanah)<sup>6</sup>, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah<sup>7</sup> dan serta selain Peraturan KBPN No.1 Th. 2006, telah diundangkan terlebih dahulu suatu Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997<sup>8</sup>, yang merupakan peraturan pelaksanaan dari PP Pendaftaran Tanah (PP No.24 Th. 1997) ] dalam Hukum Tanah Nasional Republik Indonesia, akta-akta Tanah yang dibuat PPAT juga sebagai dasar pendaftaran tanah yang bersumber dari perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun adalah dalam bentuk-bentuk Akta : a. Akta Jual beli; b. Akta Tukar Menukar; c. Akta Hibah; d. Akta Pemasukan Ke Dalam Perusahaan (Inbreng); e. Akta Pembagian Hak Bersama; f. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) Atau Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik; g. Akta Pemberian Hak Tanggungan, dan; h. Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan.

---

<sup>3</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 Th. 1960, LN No. 104, Th. 1960. TLN No. 2043. "UUPA" berlaku sejak tanggal 24 September 1960.

<sup>4</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Rumah Susun*, UU No. 16 Th. 1985, LN No. 75 Th. 1985. TLN No. 3318.

<sup>5</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah*, UU No.4, Th. 1996, LN No. 42, Th. 1996. TLN No. 3632.

<sup>6</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah*, PP No. 24 Th. 1997, LN No. 50 Th. 1997. TLN No. 3696.

<sup>7</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, PP No. 37 Tahun 1998, LN No. 52, Th.1998. TLN No. 3746

<sup>8</sup> Indonesia, *Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*, PMNA/KBPN No. 3 Th. 1997, (8 Oktober 1997).

Perbuatan hukum di dalam Akta pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) atas tanah Hak Milik, merupakan salah satu cara memperoleh hak atas tanah, bagi subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh hukum untuk menguasainya. Sebagaimana diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (PP HGU, HGB dan Hak Pakai)<sup>9</sup> di dalam Pasal 21 huruf c menyatakan bahwa HGB dapat diberikan diatas tanah hak milik. HGB sebagai hak atas tanah yang diatur oleh UUPA, dapat dikuasai secara legal oleh subyek hukum orang-perorangan atau badan hukum. UUPA menyebutkan bahwa HGB dapat dipunyai oleh warga-negara Indonesia atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.<sup>10</sup>

Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah “badan hukum” yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas serta peraturan pelaksanaannya [Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU Perseroan Terbatas)<sup>11</sup>]. Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia. Perseroan mempunyai nama dan tempat kedudukan dalam wilayah negara Republik Indonesia yang ditentukan dalam anggaran dasar. Perseroan mempunyai alamat lengkap sesuai dengan tempat kedudukannya.<sup>12</sup> Atas dasar baik hukum tanah nasional maupun hukum perseroan terbatas tersebut, menegaskan bahwa orang perorangan maupun badan hukum perseroan terbatas untuk menguasai hak atas tanah (HGB), dapat dimintakan kepada PPAT untuk dibuatkan akta Pemberian HGB atas Tanah Hak Milik, bilamana tanah yang tersedia bersumber dari tanah hak milik yang dikuasai oleh orang perorangan.<sup>13</sup> Sepanjang

---

<sup>9</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah*, PP No. 40 Th. 1996, LN No. 58 Th. 1996. TLN No. 3643.

<sup>10</sup> UUPA, *loc cit.* Pasal 36 ayat (1).

<sup>11</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas*, UU No. 40 Th. 2007, LN No.106, Th. 2007, TLN No.4756.

<sup>12</sup> *Ibid*, Pasal 1 Angka (1) jo. Pasal 7 ayat (1) jo. Pasal 5 ayat (1) dan (2).

<sup>13</sup> UUPA, *op cit*, Pasal 21 ayat (1). Selengkapnya menyatakan “Hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.”

persyaratan dan diberikan kewenangan menurut peraturan hukum di Indonesia sebagai subyek hukum telah terpenuhi untuk menerima hak atas tanah (HGB) dan pemilik tanah hak milik sebagai pemegang hak atas tanah, memberikan persetujuannya dalam suatu kesepakatan berdasarkan akta pemberian HGB atas tanah hak milik, yang dimilikinya secara legal.

## **B. Pokok Permasalahan**

**“Analisis Hukum Terhadap Pasal 54 Peraturan KBPN No. 1 Th. 2006 Dalam Pembuatan Akta Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah”** adalah judul yang diberikan kepada tesis hukum ini berdasarkan uraian-uraian tulisan di atas.

Pokok permasalahannya, yang ditemukan adalah:

1. Bagaimana orang perorangan dan perseroan terbatas memperoleh tanah dan bangunan dengan status kepemilikan hak guna bangunan di atas tanah hak milik orang lain dengan konstruksi beralihnya hak secara legal, termasuk dapat dialihkan kembali hak yang diperoleh kepada pihak ketiga, termasuk dengan cara dijaminakan dengan hak tanggungan, tanpa si pemilik tanah kehilangan hak miliknya atas tanah tersebut ?
2. Bagaimana pembuatan akta pemberian hak guna bangunan di atas tanah hak milik oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah menurut hukum tanah nasional sejak adanya ketentuan Pasal 54 Peraturan KBPN No. 1 Th. 2006 ?

## **C. Metode Penelitian**

Penelitian hukum ini adalah normatif-yuridis, yakni sebagai suatu sarana untuk mengembangkan ilmu hukum agraria (hukum tanah nasional) dalam hal ini pembuatan akta tanah, pada khususnya, dan disiplin hukum pada umumnya. Ruang lingkupnya adalah hukum tanah nasional, perseron terbatas, peraturan jabatan PPAT, hak tanggungan, rumah susun dan pendaftaran tanah. Penelitian terhadap data sekunder di bidang hukum sebagai

teknik pengumpulan data, yang merupakan penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu, berupa data-data:<sup>14</sup>

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat di Indonesia, dan terdiri dari:
  - a) Norma atau kaidah dasar, yakni Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
  - b) Peraturan dasar, yakni Batang Tubuh Undang-Undang dasar 1945 dan perubahannya dan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c) Peraturan perundang-undangan, meliputi: i. Undang-Undang dan peraturan yang setaraf, ii. Peraturan Pemerintah dan peraturan yang setaraf, iii. Keputusan Presiden dan peraturan yang setaraf, dan iv. Peraturan Menteri dan peraturan yang setaraf;
  - d) Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, seperti hukum adat;
  - e) Yurisprudensi;
  - f) Traktat atau Perjanjian Internasional, dan;
  - g) Bahan hukum dari masa Hindia Belanda yang hingga kini masih berlaku.
2. Bahan hukum sekunder, yakni bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum.
3. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti misalnya, kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif.

Penelitian ini didasari atas sistematika hukum positif atau sistematika peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu penelaahan dari pengertian-pengertian dasar dari sistem hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan, dengan analisa dilakukan terhadap aturan-aturan hukum yang isinya merupakan kaidah hukum. Setelah dilakukan analisa, maka konstruksi dilaksanakan dengan cara memasukan aturan-aturan hukum tertentu, ke dalam kategori-kategori atas dasar pengertian-pengertian dasar dari sistem hukum.<sup>15</sup> Alat pengumpulan data adalah studi dokumen atau bahan pustaka, kemudian

---

<sup>14</sup> Soenaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, (Bandung : Alumni, 1994), hal. 150-151.

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 1995), hal. 62-80.

pengolahan, analisa dan konstruksi datanya dilakukan secara kualitatif, yaitu tujuannya tidak semata-mata bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran belaka, akan tetapi untuk memahami kebenaran tersebut yang melatarbelakanginya.<sup>16</sup>

Tipologi penelitian yang dipilih yaitu *problem identification* yaitu identifikasi yang terdapat dalam rumusan pokok permasalahan, yang kemudian ditelusuri dengan jalan *preskriptif-eksplanatoris*, yakni pengujian hipotesa-hipotesa dalam ilmu dan pengetahuan hukum, untuk kemudian diberikan proses analisa dan penarikan kesimpulan dalam rangka penilaian kembali peraturan perundang-undangan yang ada sehingga dapat ditemukan suatu jalan keluar atau saran untuk mengatasi permasalahan dengan cara memberikan rekomendasi ilmiah.<sup>17</sup>

#### **D. Sistematika Penulisan**

Penulisan Tesis ini secara sistematis adalah sebagai berikut :

Pada **BAB I PENDAHULUAN** menguraikan mengenai alasan-alasan serta pemaparan yang melatarbelakangi permasalahan yang disesuaikan dengan judul penelitian, kemudian pentingnya identifikasi yang merupakan pembatasan masalah yang diajukan, diuraikan pula metode penelitian dan sistematika penulisan.

Pada **BAB II ANALISIS HUKUM TERHADAP PASAL 54 PERATURAN KBPN No. 1 TAHUN 2006 DALAM PEMBUATAN AKTA PEMBERIAN HAK GUNA BANGUNAN ATAS TANAH HAK MILIK OLEH PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH**

**ANALISA DAN PEMBAHASAN** mengurai proses analisa yang mendalam (*in-depth analysis*) pada bahasan mengenai pembuatan akta pemberian HGB atau Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik Pasal 54 Peraturan KBPN No. 1 Th. 2006 dihubungkan dengan UU Perseroan Terbatas, PP HGU, HGB dan Hak Pakai sebagaimana keselarasan antara judul, metode dan guna memperoleh suatu solusi atas klasifikasi permasalahan.

---

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : Universitas Indonesia Press, 1986), hal. 66-68.

<sup>17</sup> Sri Mamudji et al, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 4-5.

Pada **BAB III PENUTUP (SIMPULAN DAN SARAN)** akan menarik suatu Simpulan dan memberikan Saran-Saran berkaitan dengan hasil penelitian ini.

