
HAK TANGGUNGAN ATAS HAK GUNA BANGUNAN DI ATAS TANAH HAK MILIK

I Wayan Suka Antara Yasa¹
I Made Suwitra²
I Nyoman Alit Puspadma³
Universitas Warmadewa
suka.antarayasa@gmail.com

Abstrak

Berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik dilakukan dengan Akta Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik yang dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, akan tetapi dalam prakteknya di Kota Denpasar didahului dengan pembuatan Akta Perjanjian dan Akta Kuasa di hadapan Notaris, sehingga muncul permasalahan terkait kepastian hukum, kemanfaatan hukum serta keberlakuan hukum dari akta-akta tersebut serta bagaimanakah perlindungan hukum bagi pemegang Hak Milik apabila Hak Guna Bangunan tersebut dibebankan Hak Tanggungan. Penelitian ini dilakukan secara empiris dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan analitik. Data yang digunakan bersumber dari data primer dan sekunder, dikumpulkan dengan teknik studi dokumen dan wawancara. Data tersebut kemudian dilakukan analisis secara kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian, ditemukan bahwa penggunaan Akta Perjanjian dan Akta Kuasa dalam pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik di Kota Denpasar telah memenuhi aspek-aspek kepastian hukum, berlaku secara efektif di masyarakat untuk memberikan manfaat dan perlindungan hukum baik bagi pemegang hak milik maupun pemegang hak guna bangunan. Disamping itu hasil penelitian juga menyatakan bahwa secara preventif kedudukan pemegang hak milik kurang mendapat perlindungan secara hukum, akan tetapi secara refresif, kedudukan pemegang hak milik telah terlindungi secara hukum apabila Hak Guna Bangunan yang berdiri di atas Hak Miliknya, dibebani dengan Hak Tanggungan.

Kata Kunci: Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Tanggungan

Abstract

Based on Government Regulation No. 40 of 1996 concerning the rights of cultivation, the rights of building and the rights of use, it's known about the granting of the building rights on the land of ownership rights, use a deed of issued by the PPAT. But in practice at the city of Denpasar, preceded by deed of agreement and deed of authority of issued by Notary Public. In this case, the problems arise of the how about the legal certainty, the legal enforceability, the legal protection and the usefulness of the law. And then how about the legal protection to the ownership holder when the building rights used as collateral of mortgage rights. The research was conducted empirically with the statute approach, case and analytic approach. Data are obtained from primary and secondary data with documentary studies and interviews. And then, the data analitical uses a qualitative analysis. Based on the results of the study, conclusions obtained the deed of agreement and the deed of authority in a granting of a building rights on the land of ownership rights in the city of Denpasar has fulfilled the aspects of legal certainty, to be effective in the people community for the benefit and legal protection both for ownership rights holders and building rights holders. Besides that, the study also conclude that the ownership holders lack of preventive legal protection, but it, at the refresif legal protection, the ownership rights holders have been protected legally if the building rights on the land of his ownership rights burdened with mortgage rights.

Keywords: Ownership Rights, Building Rights, Mortgage Rights

PENDAHULUAN

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh seseorang sesuai dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan, akan tetapi jika kepemilikan atau pemanfaatan tanah tersebut terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja, maka kepemilikan itu menjadi tidak bermakna. Sehingga dalam ayat (2) dinyatakan bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan yang disebut 'tanah', tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya.¹

Disamping itu tanah sebagai modal dasar dalam kegiatan penanaman modal, Arie Sukanthi Hutagalung mendefinisikan tanah sebagai berikut :

Tanah adalah asset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Dalam hal ini harus dihindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, objek spekulasi dan hal lain yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945²

Berdasarkan pada rumusan pasal di atas serta pendapat yang telah diuraikan di atas, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwasannya tanah merupakan sebuah modal dasar yang dimiliki oleh bangsa Indonesia yang dapat dikelola sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat. Akan tetapi dalam hal pengelolaan tersebut wajib memperhatikan prinsip-prinsip dasar konstitusi sehingga dalam hal pengelolaan tersebut haruslah dilakukan oleh Negara atas dasar hak menguasai yang dimiliki oleh Negara sebagaimana tertuang dalam rumusan Pasal 2 UUPA yang merumuskan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Berkaitan dengan tanah sebagai modal penggerak pembangunan, guna menggalakan iklim investasi pemerintah memberikan fasilitas berupa tanah Negara kepada investor yang berstatus hak guna bangunan. Akan tetapi dalam perkembangan investasi, disamping melakukan permohonan tanah hak guna bangunan langsung dari tanah Negara, para investor juga dapat memohon hak guna bangunan atas tanah milik warga perseorangan untuk jangka waktu tertentu, kemudian oleh investor didirikan bangunan komersil. Untuk mendapatkan kepastian hukum mengenai status penguasaan tanah tersebut, maka dalam hal ini investor akan memohon pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik kepada Kantor Pertanahan Nasional. Dalam hal ini sangat penting dipahami mengenai proses pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik. Menjadi penting karena dalam praktek pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, terdapat penggunaan akta perjanjian dan akta kuasa yang dibuat di hadapan Notaris. Selain menimbulkan pertanyaan seputar bagaimana bentuk akta perjanjian yang tepat untuk pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, timbul pula pertanyaan seputar kepastian hukum serta manfaat dari perjanjian tersebut, mengingat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah, dalam hal pemberian Hak Guna Bangunan

¹Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria. Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, h. 18

²Arie Sukanthie Hutagalung dan Markus Gunawan, 2008, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 83

atas tanah Hak Milik atas tanah hanya merumuskan mengenai Akta Pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik yang dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, sebagaimana dirumuskan dalam pasal 24 ayat (1) yang merumuskan sebagai berikut :

“Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah”

Sedangkan pada kenyataannya, terdapat ketidak sesuaian antara apa yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan (*das sollen*) yang merumuskan bahwa pemberian hak guna bangunan atas tanah hak milik dilakukan dengan Akta Pemberian Hak Guna Bangunan yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan penerapan yang terjadi dimasyarakat (*das sein*) yakni penggunaan Akta Perjanjian Pemberian Hak Guna Bangunan dan Akta Kuasa yang dibuat oleh Notaris.

Selanjutnya, mengingat bahwa Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, sebagaimana diatur dalam Pasal 39 UUPA jo Pasal 33 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, yang merumuskan bahwa Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, maka terdapat peluang bagi investor untuk menjadikan Hak Guna Bangunan yang dimilikinya sebagai jaminan pelunasan hutang pada Bank. Dalam hal ini, tentunya pemilik tanah perlu memahami perlindungan yang diberikan oleh Undang-Undang terhadap hak miliknya, baik selama hak guna bangunan tersebut masih menjadi jaminan pelunasan hutang maupun apabila dikemudian hari, ketika pihak pemegang Hak Guna Bangunan tidak mampu melunasi hutangnya pada pihak Bank. Pemahaman terhadap perlindungan hukum bagi pemilik tanah ini penting karena dapat mempengaruhi kenyamanan pihak pemilik tanah selama jangka waktu tanahnya masih dibebani Hak Guna Bangunan.

Pembebanan Hak Tanggungan pada Hak Guna Bangunan ini sesuai dengan apa ditetapkan oleh Pasal 4 Ayat (1) UU No 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah, bahwa hak atas tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan, di antaranya adalah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Hak Tanggungan merupakan amanat dari Pasal 51 UUPA, yang merumuskan 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”.

Pada setiap proses penggunaan hak atas tanah sebagai jaminan utang, tentu terdapat resiko ketika terjadi ketidaklancaran dalam pembayaran utang tersebut. Dalam hal ini yang menjadi pertanyaan adalah, bagaimanakah hak-hak dari pemegang hak milik selama hak guna bangunan di atas tanah miliknya dibebankan hak tanggungan serta bagaimana perlindungan hukum baginya ketika utang tersebut macet.

Berdasarkan pada fenomena di atas, maka terdapat beberapa isu hukum yang akan diteliti sebagai permasalahan penelitian, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimanakah proses pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik di Kota Denpasar?
2. Bagaimanakah perlindungan hukum bagi pemegang Hak Milik atas tanah terhadap Hak Guna Bangunan yang dibebani Hak Tanggungan?

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan ialah penelitian hukum *empiris* karena penelitian ini merupakan penelitian yang berusaha untuk menemukan jawaban atas adanya perbedaan perumusan aturan dalam suatu peraturan perundang-undangan (*das sollen*) dengan praktek yang terjadi di masyarakat (*das sein*). Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Perundang-undangan (*the statute approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang yang bersangkutan paut dengan masalah hukum yang sedang ditangani,³ Pendekatan Kasus (*the case approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan masalah yang dihadapi,⁴ dan Pendekatan Analitik (*analytic approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan melalui dua pemeriksaan, Pertama, sang peneliti berusaha memperoleh makna baru yang terkandung dalam aturan hukum yang bersangkutan, Kedua, menguji istilah-istilah hukum tersebut dalam praktek melalui analisis terhadap putusan-putusan hakim.⁵

Dalam penelitian ini, data diperoleh dari dua sumber yakni sumber pertama yaitu data primer yang diperoleh langsung dari sumber pertama yaitu Notaris/PPAT, Pejabat dari Kantor Pertanahan Kota Denpasar, dan dari pihak Bank. Sedangkan sumber kedua yakni data sekunder yang disebut dengan bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik studi dokumen yang merupakan teknik awal yang digunakan dalam setiap penelitian ilmu hukum, baik dalam penelitian hukum normatif maupun dalam penelitian hukum empiris, dan teknik wawancara (*interview*), yaitu suatu cara yang digunakan untuk mengumpulkan data guna mencari informasi dengan cara mengadakan tanya jawab secara lisan dan tulisan yang diarahkan pada masalah tertentu dengan informan.

Untuk mendapatkan jawaban atas permasalahan yang tengah diteliti, maka keseluruhan data yang telah diperoleh baik bersumber dari data primer maupun data sekunder diolah dan dianalisis dari segi teori dan prakteknya. Dalam penelitian ini, metode analisis data yang digunakan adalah metode analisis kualitatif yakni analisis data yang tidak berbentuk angka, tetapi lebih banyak berupa narasi, cerita, dokumen tertulis atau tidak tertulis serta bentuk-bentuk non angka lainnya.⁶

PEMBAHASAN

Prosedur Pendaftaran Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik di Kota Denpasar

Terkait dengan pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, Pasal 37 ayat (2) UUPA merumuskan sebagai berikut :

“Hak Guna Bangunan mengenai tanah milik terjadi karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut”

Berdasarkan pada rumusan pasal tersebut, diketahui bahwa hak guna bangunan atas tanah hak milik diberikan atas dasar perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan. Selanjut-

³Syamsudin, M, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 58

⁴*Ibid*

⁵Johnny Ibrahim, 2008, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, Cetakan Keempat, h. 310

⁶M. Syamsudin, 2007, *op.cit*, h.133

nya, dalam Pasal 24 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (selanjutnya disebut PP Nomor 40 Tahun 1996), dirumuskan bahwa:

1. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.
2. Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan.

Berdasarkan pada rumusan pasal tersebut khususnya dalam ayat (1) dapat diketahui bahwa perjanjian otentik yang digunakan dalam pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik adalah akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Selanjutnya, dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) PP Nomor 40 Tahun 1996 ditentukan bahwa Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik wajib didaftar pada Kantor Pertanahan. Sehubungan dengan pendaftaran tersebut, telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP Nomor 24 Tahun 1997), dimana dalam Pasal 44 ayat (1) telah dirumuskan bahwa :

“Pembebanan hak tanggungan pada hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, pembebanan hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan atas hak milik, dan pembebanan lain pada hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang ditentukan dengan peraturan perundang-undangan, dapat didaftar jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”

Rumusan pasal tersebut, secara langsung lebih menegaskan bahwa pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik dapat didaftarkan jika perbuatan hukum tersebut dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT. Mengenai ketentuan teknis dan syarat-syarat pendaftarannya, telah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut Permen Agraria Nomor 3 Tahun 1997.)

Berdasarkan pada uraian di atas, apabila dilakukan analisis berdasarkan pada teori kepastian hukum, maka dapat disimpulkan bahwa dalam hal prosedur pemberian hak guna bangunan atas tanah hak milik telah tercapai suatu kepastian hukum. Kesimpulan ini didasarkan pada teori kepastian hukum dari Gustav Radburch yang mengemukakan bahwa kepastian hukum tercapai apabila hukum itu sebanyak-banyaknya hukum undang-undang, dalam undang-undang tersebut tidak ada ketentuan yang saling bertentangan, undang-undang tersebut dibuat berdasarkan kenyataan dan dalam undang-undang tersebut tidak ada istilah hukum yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan.⁷

Akan tetapi dalam prakteknya di masyarakat, berdasarkan hasil wawancara langsung dengan Notaris Ida Ayu Putu Suryatini pada tanggal 30 Juli 2016, dinyatakan bahwa dalam proses pemberian hak guna bangunan atas tanah hak milik di Kota Denpasar, harus didahului dengan pembuatan suatu Perjanjian di hadapan Notaris dengan title Perjanjian Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik (selanjutnya disebut akta perjanjian) serta diikuti dengan akta Kuasa. Adapun faktor-faktor penyebab digunakannya Akta Perjanjian dan Akta Kuasa, adalah se-

⁷E. Utrecht, 1959, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Ke Enam, P.T. Penerbitan dan Balai Buku Ichtia, Jakarta, h. 26.

bagai berikut :

1. Sebab yang timbul dari subjek hak atas tanah
 - a. Pemegang Hak Milik tidak dapat menghadap PPAT;
 - b. Para Pihak belum melunasi pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan, Pajak Penghasilan, dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan
2. Sebab yang timbul dari objek hak atas tanah
 - a. Sertipikat Hak Milik harus melalui proses penerbitan sertipikat pengganti baik karena serpihak tersebut hilang, maupun karena rusak atau karena blanko yang digunakan sudah tidak sesuai dengan blanko terbaru dari Kantor Pertanahan;
 - b. Sertipikat Hak Milik masuik dibebani Hak Tanggungan;
 - c. Pemenuhan Kelengkapan Berkas Pendaftaran Akta Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik pada Kantor Pertanahan.

Berdasarkan pada faktor-faktor di atas, apabila ditinjau berdasarkan teori kepastian hukum, penggunaan akta perjanjian dalam pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik memberikan jaminan kepastian hukum bagi para pihak. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Soehino yang menyatakan bahwa hukum menjamin kepastian pada pihak yang satu terhadap pihak yang lain. Dalam peristiwa konkrit, hukum dapat memberikan kejelasan kedudukan bagi para pihak dalam perjanjian yang kepentingannya berseberangan.

Selanjutnya mengenai akta kuasa, berdasarkan pada hasil wawancara langsung kepada Notaris I Made Ngurah Alit tertanggal 30 Juli 2016, diketahui bahwa menurut Beliau dalam akta kuasa, pemegang hak milik memberikan secara umum hak-hak kepengurusan atas tanah tersebut selama belum dibuatnya Akta Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Hal ini diperlukan mengingat bahwa adanya kemungkinan pemegang hak milik tidak berada di tempat untuk melakukan tindakan hukum yang masih merupakan kewajibannya tersebut. Sehingga nantinya pada saat penandatanganan akta pemberian hak guna bangunan atas tanah hak milik, calon pemegang hak guna bangunan dapat bertindak baik selaku wakil dari pemegang hak milik dan bertindak untuk dirinya sendiri. Kuasa yang diberikan oleh pemegang hak milik kepada calon pemegang hak guna bangunan tersebut bersifat kuasa yang tidak dapat ditarik kembali dan kuasa itu baru berlaku apabila seluruh persyaratan yang disepakati dalam perjanjian pemberian hak guna bangunan atas tanah hak milik terpenuhi. Setelah seluruh proses pembuatan akta perjanjian dan akta kuasa serta kelengkapan pembuatan akta pemberian hak guna bangunan atas tanah hak milik terpenuhi, maka Pejabat Pembuat Akta Tanah segera membuat akta pemberian hak guna bangunan atas tanah hak milik berdasarkan pada akta perjanjian dan akta kuasa yang sebelumnya telah dibuat di hadapan Notaris.

Mengenai dibuatnya akta pemberian hak guna bangunan atas tanah hak milik oleh PPAT berdasarkan pada akta perjanjian dan akta kuasa, Notaris Pande Nyoman Roy Widiarsana menyatakan bahwa penggunaan akta perjanjian sebagai dasar pembuatan akta pemberian hak guna bangunan atas tanah hak milik semata-mata bertujuan untuk memenuhi kebutuhan konkrit para pihak dalam hal mewujudkan kepastian hukum dari tindakannya sebelum akta PPAT dapat dibuat. Dijelaskan pula bahwa dalam hal ini bahwa Notaris memiliki wewenang untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan sebagaimana telah dirumuskan dalam Pasal 15 ayat 2 huruf f Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Ta-

hun 2004 Tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UU Nomor 2 Tahun 2014). Berdasarkan pemaparan tersebut, maka apabila dilakukan analisis dari aspek kepastian hukum, penggunaan akta Notaris sebagai dasar dari pembuatan Akta PPAT telah memenuhi aspek kepastian secara hukum karena memiliki dasar hukum yang kuat meskipun tidak diatur secara tegas dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997.

Mengenai pendaftaran hak guna bangunan atas tanah hak milik, sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya bahwa rumusan Pasal 120 Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 telah mengatur tentang pendaftaran hak guna bangunan atas tanah hak milik, maka pada bagian ini dibahas mengenai teknis pendaftaran hak guna bangunan atas tanah hak milik di Kota Denpasar sehingga kemudian dapat dilakukan analisis dari aspek keberlakuan hukum peraturan tersebut serta perlindungan hukum dari pendaftaran yang diberikan kepada para pihak dalam pemberian hak guna bangunan atas tanah hak milik.

Menurut Kepala Sub Seksi Pendaftaran Hak dan Informasi pada Kantor Badan Pertanahan Kota Denpasar, I Gede Pudjana, berdasarkan hasil wawancara langsung pada tanggal 2 Agustus 2016, pendaftaran pemberian hak guna bangunan atas tanah hak milik di Kota Denpasar tentunya selalu berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, utamanya adalah PP Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 serta dengan beberapa kebijakan-kebijakan teknis internal yang semata-mata bertujuan untuk mendukung kelancaran dari setiap proses pendaftaran hak. Secara teknis pendaftaran hak guna bangunan atas tanah hak milik di Kantor Pertanahan Kota Denpasar dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Pemeriksaan Kelengkapan Berkas
- b. Registrasi Pendaftaran Berkas
- c. Pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak
- d. Tahap Pengolahan Data dan Pembukuan Hak
- e. Penyerahan Sertifikat Hak Guna Bangunan

Berdasarkan pada uraian tentang pendaftaran hak guna bangunan atas tanah hak milik di atas, apabila dilakukan analisis menurut teori keberlakuan hukum, maka dalam hal pendaftaran hak guna bangunan atas tanah hak milik telah memenuhi aspek keberlakuan hukum secara factual karena prosedur pendaftaran yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Meskipun dalam pelaksanaannya terdapat juga kebijakan-kebijakan yang bersifat internal demi terselenggaranya proses pendaftaran yang baik.

Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Milik atas tanah terhadap Hak Guna Bangunan yang dibebankan Hak Tanggungan

Secara preventif, pembebanan hak tanggungan pada hak guna bangunan yang berdiri di atas tanah hak milik, kedudukan pemegang hak milik haruslah mendapat perlindungan selama proses pembebanan hak tanggungan tersebut berlangsung. Berdasarkan pada rumusan pasal 30 PP Nomor 40 Tahun 1996, diketahui bahwa tidak terdapat kewajiban bagi pemegang hak guna bangunan untuk meminta persetujuan tertulis dari pemegang hak milik apabila hendak membebankan hak guna bangunan tersebut dengan hak tanggungan, berbeda dengan pembebanan hak tanggungan pada hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan yang mana berdasarkan Surat Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tertanggal 17 September 1998, Nomor 630.1-3433, perilah Agunan Sertipikat di atas tanah

Hak Pengelolaan yang merumuskan bahwa :

“Dalam Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 ditentukan bahwa pengalihan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan memerlukan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan. Sehubungan dengan itu mengingat kemungkinan dialihkan Hak Guna Bangunan tersebut dalam rangka eksekusi Hak Tanggungan, maka pembebanan Hak Tanggungan atas Hak Guna Bangunan itu juga memerlukan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan yang akan berlaku sebagai persetujuan untuk pengalihannya apabila kemudian diperlukan dalam rangka eksekusi Hak Tanggungan.”

Berdasarkan pada rumusan tersebut, dapat diketahui bahwa pemegang Hak Pengelolaan, sejak awal pembebanan Hak Tanggungan telah mengetahui adanya proses tersebut karena tentunya sebelum memberikan persetujuan tertulis pihak pemegang Hak Pengelolaan telah mengetahui hal-hal yang berkaitan dengan pembebanan Hak Tanggungan tersebut baik mengenai nilai tanggungan ataupun jangka waktu kredit yang diajukan oleh pemegang Hak Guna Bangunan.

Apabila dikaji dari aspek perlindungan hukum secara preventif, adanya kewajiban dari pemegang Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan sebagaimana diuraikan di atas, telah memberikan rasa aman bagi pemegang Hak Pengelolaan karena pihaknya mengetahui tindakan-tindakan yang terjadi pada hak atas tanah yang berdiri di atas haknya sebelum terjadi suatu masalah, sedangkan pada hak guna bangunan atas tanah hak milik, kedudukan pemegang hak milik kurang mendapat perlindungan secara preventif.

Demikian pula dalam proses pembebanan hak tanggungan, dalam penjelasan umum angka 7 UU Nomor 4 Tahun 1996 merumuskan bahwa:

“Proses pembebanan Hak Tanggungan dilaksanakan melalui dua tahap kegiatan, yaitu :

1. tahap pemberian Hak Tanggungan, dengan dibuatnya Akta Pemberian Hak Tanggungan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah, untuk selanjutnya disebut PPAT, yang didahului dengan perjanjian utang-piutang yang dijamin;
2. Tahap pendaftarannya oleh Kantor Pertanahan, yang merupakan saat lahirnya Hak Tanggungan yang dibebankan.

Berdasarkan pada rumusan pasal tersebut diketahui bahwa terdapat tiga tahap dalam pembebanan hak tanggungan yakni pembuatan perjanjian kredit oleh Bank, pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan oleh PPAT, dan pendaftaran hak tanggungan pada Kantor Pertanahan Kota Denpasar. Dalam ketiga tahap tersebut, pihak pemegang hak milik tidak dilibatkan dalam pembebanan hak tanggungan, sehingga dalam perlindungan secara preventif kedudukan pemegang hak milik kurang mendapat perlindungan dalam pembebanan hak tanggungan.

Selanjutnya, secara represif dalam pembebanan hak tanggungan pada hak guna bangunan yang berdiri di atas tanah hak milik, kedudukan dan status pemegang hak milik haruslah mendapat perlindungan apabila dilakukan eksekusi terhadap hak tanggungan yang membebani hak guna bangunan yang berdiri di atas haknya.

Mengenai eksekusi hak tanggungan, dalam prakteknya terdapat 3 (tiga) cara yang ditempuh yakni sebagai berikut :

- a. Melaksanakan ketentuan Pasal 6 UU Nomor 4 Tahun 1996 yang merumuskan bahwa :

“Apabila debitur cidera janji, pemegang hak tanggungan pertama mempunyai

hak untuk menjual objek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut.”

- b. Melaksanakan eksekusi berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (2) UU Nomor 4 Tahun 1996 yang merumuskan bahwa :

“Sertipikat Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat irah-irah dengan kata-kata “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA””

- c. Melakukan eksekusi di bawah tangan, eksekusi di bawah tangan adalah penjualan objek hak tanggungan yang dilakukan oleh pemberi hak tanggungan.

Perlindungan hukum secara represif juga mengenai kepastian hukum kembalinya hak milik pasca eksekusi, tentunya perlu dilakukan kembali studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait. Pasal 30 huruf d PP Nomor 40 Tahun 1996 merumuskan bahwa pemegang hak guna bangunan berkewajiban :

“menyerahkan kembali tanah yang diberikan Hak Guna Bangunan kepada Negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah Hak Guna Bangunan itu hapus”

Selanjutnya, sebagaimana telah diuraikan dalam kerangka konsep, diketahui bahwa hal-hal yang menjadi sebab hapusnya Hak Guna Bangunan karena (a) berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya, (b) dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir, karena tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak, (c) dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir, (d) ditelantarkan atau, (e) tanahnya musnah.

Apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 36 ayat (3) PP Nomor 40 Tahun 1996 yang merumuskan bahwa :

“Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam pasal 35 mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang hak milik”

Maka, diketahui bahwa kembalinya penguasaan tanah oleh pemegang hak milik adalah ketika Hak Guna Bangunan tersebut hapus, bukan beralih karena adanya eksekusi. Oleh sebab itu, tidak terdapat keterkaitan antara kembalinya hak milik dengan eksekusi hak tanggungan, akan tetapi dalam hal ini, terdapat 2 (dua) kemungkinan, yakni sebagai berikut:

- a. Apabila pelaksanaan eksekusi dilaksanakan ketika jangka waktu Hak Guna Bangunan telah berakhir, maka hak guna bangunan tersebut secara otomatis hapus karena jangka waktu berakhir sehingga penguasaan tanahnya kembali kepada pemegang hak milik.
- b. Apabila pelaksanaan eksekusi dilaksanakan sebelum jangka waktu Hak Guna Bangunan berakhir, maka hak tersebut akan beralih kepada pihak lain sesuai dengan hasil eksekusi. Akan tetapi hal ini tentu sudah mendapat persetujuan dari pemegang hak milik.

SIMPULAN

Berdasarkan pada hasil penelitian sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, maka dalam penelitian dapat ditarik simpulan diantaranya sebagai

berikut :

1. Meskipun penggunaan Akta Perjanjian dan Akta Kuasa yang dibuat di hadapan Notaris dalam proses pemberian hak guna bangunan atas tanah hak milik di Kota Denpasar tidak diatur dalam UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997, akan tetapi berdasarkan pada hasil analisa disimpulkan bahwa :
 - a. Dari aspek kepastian hukum, penggunaan akta perjanjian dan akta kuasa sebagai dasar pembuatan akta pemberian hak guna bangunan atas tanah hak milik didasarkan pada ketentuan pasal 15 ayat (2) huruf f Undang-Undang Jabatan Notaris dan Pasal 101 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997.
 - b. Dari aspek kemanfaatan hukum, akta perjanjian dan akta kuasa memberikan manfaat baik bagi pemegang hak milik maupun calon pemegang hak guna bangunan berupa kepastian hukum bagi kedudukannya sebelum akta pemberian hak guna bangunan atas tanah hak milik dibuat.
2. Terdapat perbedaan dalam hal perlindungan hukum secara preventif dan refresif bagi pemegang hak milik yang dibebani hak guna bangunan dan kemudian dibebani hak tanggungan, dimana secara preventif kedudukan pemegang hak milik tidak terlibat secara langsung dalam pemberian hak tanggungan, akan tetapi secara refresif, kedudukan pemegang hak milik dilindungi oleh undang-undang, sehingga dalam hal terjadinya eksekusi, diperlukan adanya persetujuan tertulis dari pemegang hak milik serta adanya kepastian hukum mengenai kembalinya hak milik kepada pemegangnya pasca dilakukan eksekusi hak tanggungan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar besarnya kepada reviewer dan semua pihak yang telah membantu dalam pembuatan artikel ini baik dalam bentuk kritik ataupun masukan yang membangun untuk perbaikan artikel ini agar menjadi lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Arie Sukanthie Hutagalung dan Markus Gunawan, 2008, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria. Isi dan Pelaksananya*, Djembatan, Jakarta
- E. Utrecht, 1959, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Ke Enam, P.T. Penerbitan dan Balai Buku Ichtia, Jakarta
- Johnny Ibrahim, 2008, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, Cetakan Keempat
- Syamsudin, M, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.