

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP BANK SEBAGAI KREDITOR
ATAS HAPUSNYA HAK ATAS TANAH OBYEK HAK TANGGUNGAN
KARENA ADANYA KEGIATAN PENGADAAN TANAH**

ARISANTA PEBRINA HELENA SIAMBATON

ABSTRACT

The land rights regulated by the Law of the Republic of Indonesia No.5/1960 on Basic Regulation of Agrarian Principles holding the principle that all of the land rights have their social function. Therefore, the owner of the land rights have to release their land rights when the land acquisition activity is being implemented, no exception for the land rights being imposed with Collateral Right which guarantees to pay off certain debt to the bank. The problem appeared when the compensation were entrusted to the local District Court, the land rights were declared to be void, that the bank as the holder of the collateral lost special guarantee. The protection effort that can be taken by the bank is the inclusion of a clause granting power of attorney to the bank to withdraw the compensation money in the District Court related to the credit agreement mutually agreed by the debtor and the bank.

Keywords: Legal Protection, Collateral, Land Acquisition

I. Pendahuluan

Negara Kesatuan Republik Indonesia mengenal adanya hak perorangan atas tanah. Hak perorangan adalah hak yang memberi kewenangan untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan dan mengambil manfaat tertentu dari sebidang tanah tertentu.¹ Namun, relasi antara orang perseorangan dan masyarakat dalam kaitannya dengan tanah adalah hubungan yang bersifat kedwitunggalan yang tidak dapat dipisahkan.²

Hak-hak atas tanah yang diatur oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (atau yang selanjutnya disebut UUPA) menganut asas bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial ditemukan dalam Pasal 6 UUPA, yaitu: "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial."³

Di samping itu, hak atas tanah juga menganut asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara. Asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara daripada kepentingan pribadi ditemukan juga di dalam Pasal 18 UUPA, yaitu: "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara, serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan

¹ Muhammad Yamin, *Beberapa Dimensi Filosofis Hukum Agraria*, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2003) hal. 26.

² Maria S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2005) hal. 42.

³ Urip Santoso, *Hukum Agraria – Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Kencana, 2012) hal. 58.

Undang-Undang.” Apabila kepentingan bangsa dan negara menghendaki diambilnya hak atas tanah, maka pemegang hak atas tanah harus melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya melalui pencabutan hak atas tanah dengan pemberian ganti kerugian yang layak. Hak atas tanah yang ada pada seseorang atau badan hukum tidak bersifat mutlak, melainkan berfungsi sosial, sehingga pemegang hak atas tanah harus mengedepankan kepentingan bangsa dan negara daripada kepentingan pribadinya.⁴

Adanya kedua asas tersebut, mewajibkan pemilik hak atas tanah untuk melepaskan hak atas tanah ketika kegiatan pengadaan tanah dilaksanakan, tanpa terkecuali untuk hak-hak atas tanah yang saat itu sedang dibebankan Hak Tanggungan.

Salah satu upaya negara, dalam hal ini pemerintah, untuk mengatur penataan ruang dan penatagunaan tanah adalah dengan menyelenggarakan kegiatan pengadaan tanah. Dalam Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (atau yang selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Pengadaan Tanah) diberi definisi bahwa “Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.” Kegiatan pengadaan tanah dilakukan untuk membangun sarana dan prasana yang diperlukan untuk kepentingan umum seperti jalan tol, jalur kereta api, rumah sakit pemerintah, puskesmas, terminal, sekolah, dan sebagainya yang diatur dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah.

Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.⁵ Tanah merupakan salah satu jaminan yang disukai oleh bank karena tanah tidak mudah musnah dan harganya terus meningkat.⁶

Tetapi menurut ketentuan Pasal 18 UUHT, Hak Tanggungan dapat berakhir bahkan sebelum utang debitor terbayar lunas, yakni karena hapusnya hak atas tanah yang dibebani Hak Tanggungan tersebut. Ada beberapa kemungkinan yang dapat menyebabkan hak atas tanah yang dibebani Hak Tanggungan hapus, yaitu:⁷

1. jangka waktunya berakhir, kecuali hak atas tanah yang dijadikan obyek Hak Tanggungan diperpanjang sebelum berakhir jangka waktunya. Hak Tanggungan mana tetap melekat pada hak atas tanah yang bersangkutan;
2. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir, karena suatu syarat batal telah dipenuhi;
3. dicabut untuk kepentingan umum;
4. dilepaskan dengan sukarela oleh pemilik hak atas tanah;
5. tanahnya musnah.

⁴ *Ibid.*, hal. 57.

⁵ Tampil Anshari Siregar, *Pendalaman Lanjutan Undang-Undang Pokok Agraria*, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2005) hal.245.

⁶ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008) hal.45.

⁷ Rachmadi Usman, *Pasal-pasal tentang Hak Tanggungan atas Tanah*, (Jakarta: Djambatan, 1999) hal. 124-126.

Dalam hal obyek Hak Tanggungan dilepaskan haknya oleh pemilik hak atas tanah atau dicabut haknya untuk kepentingan umum, menyebabkan hak bank sebagai pemegang Hak Tanggungan atas obyek Hak Tanggungan berakhir pula. Akibat selanjutnya tentu saja bank akan kesulitan dalam upaya untuk dapat mempertahankan haknya atas benda jaminan berupa hak atas tanah tersebut.

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka perlu dilakukan penelitian dengan judul “Perlindungan Hukum Terhadap Bank Sebagai Kreditor Atas Hapusnya Hak Atas Tanah Obyek Hak Tanggungan Karena Adanya Kegiatan Pengadaan Tanah”.

Perumusan masalah penelitian ini adalah :

1. Bagaimana akibat hapusnya hak atas tanah obyek Hak Tanggungan karena adanya kegiatan pengadaan tanah terhadap kedudukan hukum bank sebagai kreditor?
2. Bagaimana hukum menetapkan siapa penerima ganti rugi atas tanah yang dijadikan obyek Hak Tanggungan bila tanah tersebut menjadi obyek pengadaan tanah?
3. Bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap bank sebagai kreditor atas hapusnya hak atas tanah obyek Hak Tanggungan karena adanya kegiatan pengadaan tanah?

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa kedudukan hukum bank sebagai kreditor terhadap kepastian pelunasan piutang atas hapusnya hak atas tanah obyek Hak Tanggungan karena adanya kegiatan pengadaan tanah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa agar dapat menetapkan secara hukum siapa penerima ganti rugi atas tanah yang dijadikan obyek Hak Tanggungan bila tanah tersebut menjadi obyek pengadaan tanah.
3. Untuk mengetahui dan menganalisa bentuk perlindungan hukum terhadap bank sebagai kreditor atas hapusnya hak atas tanah obyek Hak Tanggungan karena adanya kegiatan pengadaan tanah.

II. Metode Penelitian.

Jenis penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah penelitian hukum yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang menggunakan sumber data sekunder atau data yang diperoleh melalui bahan-bahan pustaka, meliputi penelitian terhadap asas-asas hukum, sumber-sumber hukum, teori hukum, buku-buku, peraturan perundang-undangan yang bersifat teoritis ilmiah.⁸ Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi obyek penelitian.⁹

Dalam penelitian hukum yang normatif datanya adalah data sekunder, yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier.¹⁰

Adapun data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier, yaitu:

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010) hal. 13-14.

⁹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009) hal. 105.

¹⁰ Muslan Abdurrahman, *Sosiologi dan Metode Penelitian Hukum*, (Malang: UMM Press, 2009) hal. 127.

1. Bahan hukum primer yaitu berupa peraturan perundang undangan dan peraturan turunannya seperti Undang Undang, Peraturan Pemerintah, dan aneka peraturan terkait yang masih berlaku hingga saat ini.

2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan informasi atau hal hal yang mengacupada bahan hukum primer serta implementasi seperti buku, laporan penelitian, artikel ilmiah, makalah pertemuan ilmiah dan tesis yang berhubungan dengan penelitian ini.

3. Bahan hukum tersier yaitu bahan referensi, bahan acuan atau bahan rujukan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*) yang didukung dengan penelitian lapangan (*field research*). Alat pengumpulan data yang digunakan yaitu dengan:

1. studi dokumen untuk memperoleh data sekunder dengan membaca, mempelajari, meneliti, mengidentifikasi, dan menganalisa data sekunder.
2. pedoman wawancara yaitu melakukan tanya jawab dengan narasumber terkait untuk memperoleh informasi yang diperlukan. Guna mendukung argumentasi normatif yang dihasilkan dari analisis perundang-undangan dan bahan sekunder lainnya. Teknik wawancara yang dilakukan termasuk golongan wawancara yang tak berstruktur (*unstructured interview*) jenis wawancara berfokus (*focused interview*), yakni yang terdiri dari pertanyaan yang tidak mempunyai struktur tertentu, tetapi selalu terpusat pada satu pokok permasalahan tertentu.¹¹ Wawancara dilakukan kepada beberapa narasumber yang ditetapkan oleh peneliti berdasarkan alasan-alasan tertentu yang dipandang relevan dengan tujuan penelitian (*purposive sampling*), yakni:
 - a) Erwin Zaini selaku Pemimpin Bidang Hukum (Divisi Penyelamatan Kredit) pada Bank Sumut Kantor Pusat Medan.
 - b) Masniari Situmorang selaku Kepala Seksi Hak atas Tanah dan Pendaftaran Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Serdang Bedagai.
 - c) Fainir W. Sitompul selaku Pejabat Pembuat Komitmen pada Satuan Kerja (Satker) Inventarisasi dan Pengadaan Tanah jalan tol Medan – Kuala Namu – Tebing Tinggi.

Analisa data bertitik tolak dari penelitian terhadap asas atau prinsip dari bahan hukum primer, kemudian akan dibahas lebih lanjut menggunakan sarana bahan hukum sekunder, lalu diupayakan pengayaan sejauh mungkin dengan didukung oleh bahan hukum tersier.

III. Hasil Penelitian dan Pembahasan.

Menurut sifatnya, ada jaminan yang bersifat umum, yaitu jaminan yang diberikan bagi kepentingan semua kreditor dan menyangkut semua harta debitor, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1131 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata; dan jaminan yang bersifat khusus yang merupakan jaminan dalam bentuk penunjukkan atau penyerahan barang tertentu secara khusus, sebagai jaminan atas pelunasan kewajiban/ utang debitor kepada kreditor tertentu, yang hanya berlaku untuk kreditor tertentu tersebut, baik secara kebendaan maupun perorangan. Timbulnya jaminan khusus ini adalah karena adanya perjanjian yang khusus diadakan antara debitor dan kreditor yang dapat berupa:

¹¹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006) hal. 85.

1. Jaminan perorangan (*personlijk*)
2. Jaminan yang bersifat kebendaan yaitu adanya benda tertentu yang dijadikan jaminan (*zakelijk*).

Dalam jaminan perorangan, hak kreditor hanya dapat dipertahankan terhadap pihak penjamin tertentu tersebut. Ini berarti bahwa dalam jaminan yang bersifat perorangan berlaku asas persamaan yaitu bahwa tidak ada beda antara piutang yang datang lebih dahulu dan yang kemudian. Semua piutang kreditor terhadap harta penjamin, berkedudukan sama, dan dilunasi secara *pari passu* dan *prorata* (sesuai dengan ketentuan Pasal 1132 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata).¹²

Jaminan yang bersifat kebendaan dilembagakan dalam bentuk hipotek, Hak Tanggungan, fidusia, dan gadai. Ketentuan dalam Pasal 1 angka 1 UUHT merumuskan pengertian Hak Tanggungan, yaitu:

Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.¹³

Sebagai jaminan kebendaan, Hak Tanggungan mempunyai asas-asas dan sifat-sifat sebagai Hak Kebendaan, yaitu sebagai berikut:¹⁴

- a. Hak Tanggungan tidak dapat dibagi-bagi (*ondelbaarheid*) atau tidak dapat dipisah-pisahkan (*onsliptbaarheid*);
- b. Hak Tanggungan mengandung *roya parsial* yang merupakan penyimpangan dari sifat Hak Tanggungan tidak dapat dibagi-bagi.¹⁵
- c. Hak Tanggungan mengikuti benda yang dijaminkan (*droit de suite*) dalam tangan siapaun berada;
- d. Hak Tanggungan bertingkat (terdapat peringkat yang lebih tinggi di antara kreditor pemegang Hak Tanggungan);
- e. Hak Tanggungan membebani hak atas tanah tertentu (asas spesialisasi);

¹² Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan : Hak Istimewa, Gadai, dan Hipotek*, (Jakarta: Kencana, 2007) hal. 64-66.

¹³ Rachmadi Usman, *Hukum Kebendaan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011) hal. 305-306.

¹⁴ *Ibid.*, hal. 308-310.

¹⁵ Sebagaimana dalam Hipotik maka Hak Tanggungan tidak dapat dibagi-bagi, namun berbeda dengan Hipotik, ada kekecualian yaitu jika diperjanjikan dalam Akte Pemberian Hak Tanggungan (APHT) bahwa pelunasan utang yang dijamin dapat dilakukan dengan cara angsuran (*roya partial*), Pasal 2 ayat (1) dan (2) UUHT. *Ondelbaar* berarti Hak Tanggungannya yang dijamin, tidak membebaskan sebagian obyek Hak Tanggungan dari beban Hak Tanggungan, artinya Hak Tanggungan tetap membebani seluruh obyeknya untuk sisa utang yang belum dilunasi. Jika misalnya ada 4 atau 5 bidang tanah sebagai satu kesatuan yang dibebani Hak Tanggungan maka semuanya merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan sebagai obyek Hak Tanggungan sampai utangnya dibayar lunas. Namun karena ada pengecualian, maka asas *ondelbaar* tersebut dapat disimpangi bila diperjanjikan *roya partial* antara debitor dan kreditor dalam hal Hak Tanggungan dibebankan pada beberapa hak atas tanah dan pelunasan utang yang dijamin dilakukan dengan cara angsuran yang besarnya sama dengan nilai masing-masing hak atas tanah yang menjadi obyek Hak Tanggungan yang akan dibebaskan dari beban Hak Tanggungan tersebut. Dengan demikian Hak Tanggungan hanya membebani sisa obyek Hak Tanggungan untuk sisa utang yang belum dilunasi dengan ketentuan agar dapat diberlakukan, maka harus diperjanjikan dalam APHT. (Frieda Husni Hasbullah, *Hukum Kebendaan Perdata – Hak-hak yang Memberi Jaminan*, (Jakarta: Indhill, 2009) hal. 150-151)

- f. Hak Tanggungan wajib didaftarkan (asas publisitas);
- g. Hak Tanggungan dapat disertai janji-janji tertentu yang dicantumkan dalam APHT.

Yang dimaksud dengan subyek Hak Tanggungan menurut ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 9 UUHT, baik pemberi maupun pemegang Hak Tanggungan adalah orang perorangan atau badan hukum.¹⁶ pemegang Hak Tanggungan adalah orang perseorangan atau badan hukum yang berkedudukan sebagai pihak yang berpiutang.¹⁷ Pemberi Hak Tanggungan adalah orang atau badan hukum yang mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap obyek Hak Tanggungan yang bersangkutan.¹⁸

Obyek hukum dalam Hak Tanggungan sebagaimana diatur dalam UUHT meliputi:

- a. hak-hak atas tanah yang ditunjuk UUPA sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) UUHT, yaitu:
 - 1) Hak Milik;
 - 2) Hak Guna Usaha;
 - 3) Hak Guna Bangunan
- b. hak-hak atas tanah yang kemudian ditunjuk sendiri oleh UUHT sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) UUHT, yaitu:
 - 1) Hak Pakai atas Tanah Negara (HPATN), yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan;
 - 2) Hak Pakai atas Tanah Milik (HPATM), yang akan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.
- c. hak atas tanah yang sebelumnya ditunjuk dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (UURS), yang kemudian dipertegas dalam ketentuan Pasal 27 UUHT, yaitu:
 - 1) Rumah Susun yang didirikan di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai atas Tanah Negara;
 - 2) Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang bangunannya didirikan di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai atas tanah Negara.¹⁹

Prosedur pembebanan Hak Tanggungan atas hak atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun harus memenuhi 3 (tiga) tahapan, yaitu:

- a. Adanya Perjanjian Utang-Piutang

Perjanjian utang-piutang ini dapat dibuat dengan akta autentik yaitu dibuat oleh notaris, atau dibuat dengan akta di bawah tangan yaitu dibuat sendiri oleh debitor dan kreditor.
- b. Adanya Akta Pemberian Hak Tanggungan

Penyerahan jaminan oleh debitor kepada kreditor sebagai pemberian Hak Tanggungan dilakukan dengan pembuatan akta pemberian Hak Tanggungan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).²⁰

¹⁶ *Ibid.*, hal. 158.

¹⁷ Sutan Remy Sjahdeini, *Hak Tanggungan – Asas-asas, Ketentuan-Ketentuan Pokok dan Masalah yang Dihadapi oleh Perbankan (Suatu Kajian Mengenai Undang-Undang Hak Tanggungan)*, (Bandung: Alumni, 1999) hal. 79.

¹⁸ P. N. H. Simanjuntak, *Pokok-Pokok Hukum Perdata Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 2009) hal. 239.

¹⁹ Rachmadi Usman, *Hukum Kebendaan, Op.cit.*, hal. 311-312.

c. Pendaftaran Hak Tanggungan

Menurut Sutan Remy Sjahdeini, tata cara pelaksanaan adalah sebagai berikut.²¹

- 1) Setelah penandatanganan Akta Pemberian Hak Tanggungan yang dibuat oleh PPAT dilakukan oleh para pihak, PPAT mengirimkan Akta Pemberian Hak Tanggungan yang bersangkutan dan warkah lain yang diperlukan oleh Kantor Pertanahan. Pengiriman tersebut wajib dilakukan oleh PPAT yang bersangkutan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah penandatanganan Akta Pemberian Hak Tanggungan.
- 2) Pendaftaran Hak Tanggungan dilakukan oleh Kantor Pertanahan dengan membuat buku tanah Hak Tanggungan dan mencatatnya dalam buku tanah hak atas tanah yang menjadi obyek Hak Tanggungan serta menyalin catatan tersebut pada sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan.
- 3) Tanggal buku tanah Hak Tanggungan adalah tanggal hari ketujuh setelah penerimaan secara lengkap surat-surat yang diperlukan bagi pendaftarannya jika hari ketujuh itu jatuh pada hari libur, buku tanah yang bersangkutan diberi bertanggal hari kerja berikutnya.

Pendaftaran pembebanan Hak Tanggungan merupakan syarat mutlak untuk lahirnya Hak Tanggungan dan mengikatnya hak tersebut terhadap pihak ketiga (telah terpenuhi asas publisitas).

Sebagai tanda bukti adanya Hak Tanggungan atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota setempat menerbitkan Sertipikat Hak Tanggungan, yang didalamnya berisi irah-irah dengan kata-kata: “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”.²² Hak Tanggungan merupakan salah satu obyek pendaftaran tanah.²³ Dengan didaftarkannya Hak Tanggungan dan diterbitkannya Sertipikat Hak Tanggungan, maka telah tercapai tujuan pendaftaran tanah yaitu untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang haknya.²⁴ Pendaftaran tanah memberikan status hukum atas tanah dimaksud, sehingga dengan adanya pemberian status hukum di atas tanah yang didaftar si pemilik menerima status hak yang dilindungi oleh negara.²⁵ Sertipikat Hak Tanggungan diserahkan kepada pemohon pendaftaran pembebanan Hak Tanggungan, yaitu PPAT atau pemegang Hak Tanggungan (Bank).

²⁰ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2010) hal. 424-425.

²¹ Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008) hal. 195.

²² Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah, Op.cit.*, hal.427-428.

²³ Obyek pendaftaran tanah pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 9 ayat (1) huruf e adalah Hak Tanggungan.

²⁴ Tujuan pendaftaran tanah pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 3 huruf a berbunyi:

“Pendaftaran Tanah bertujuan:

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.”

²⁵ Naskah Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Agraria pada Fakultas Hukum, diucapkan di hadapan Rapat Terbuka Universitas Sumatera Utara oleh Muhammad Yamin, dengan judul : “Problematika Mewujudkan Jaminan Kepastian Hukum Atas Tanah dalam Pendaftaran Tanah”, hal. 17.

Sertipikat Hak Tanggungan mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan berlaku sebagai pengganti proses *acte hypotheek* sepanjang mengenai hak atas tanah, sehingga apabila debitur cedera janji, obyek Hak Tanggungan siap dieksekusi seperti halnya suatu putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap melalui tata cara tertentu dan dengan menggunakan lembaga *parate executie* sesuai dengan peraturan hukum acara perdata.²⁶

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Sedangkan pengertian kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.²⁷

Lingkup pembangunan untuk kepentingan umum dibagi dalam 18 kategori, meliputi:²⁸

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastuktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah/ Pemerintah daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. tempat pemakaman umum Pemerintah/ Pemerintah daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah/ Pemerintah Daerah/ desa;
- o. penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/ atau konsolidasi tanah,serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/ Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/ Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Pihak yang bermaksud dan dapat melakukan pengadaan tanah adalah Instansi lembaga Negara, Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non-Kementerian, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Badan Hukum Milik Negara (BHMN) atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang mendapat penugasan khusus Pemerintah. Pihak yang berhak dan akan berhadapan

²⁶ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah, Op.cit.*, hal. 428.

²⁷ Mukmin Zakie, *Kewenangan Negara dalam Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia*, (Yogyakarta: Litera, 2013) hal. 123.

²⁸ Benhard Limbong, *Bank Tanah*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2013) hal. 110-111.

dengan Instansi yang memerlukan tanah tersebut adalah pihak yang menguasai atau memiliki obyek pengadaan tanah.²⁹

Pelaksanaan Pengadaan Tanah meliputi:³⁰

- 1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- 2) Penilaian Ganti Rugi;
- 3) Musyawarah penetapan Ganti Kerugian;
- 4) Pemberian Ganti Kerugian;
- 5) Pelepasan tanah instansi

Penilaian obyek pengadaan tanah dilakukan oleh Penilai yang telah ditetapkan dan diumumkan oleh lembaga pertanahan. Hasil penilaian ditetapkan oleh Penilai dan wajib dipertanggungjawabkan.³¹

Dalam melakukan penilaian Ganti Kerugian oleh penilai dilakukan masing-masing bidang tanah, yang meliputi:³²

- 1) Tanah;
- 2) Ruang atas tanah dan bawah tanah;
- 3) Bangunan;
- 4) Tanaman;
- 5) Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- 6) Kerugian lain yang dapat dinilai.

Hasil penilaian ganti kerugian dimaksud merupakan nilai harga pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, selanjutnya disampaikan kepada lembaga pertanahan (BPN RI) dengan Berita Acara dan pada saatnya nanti akan menjadi dasar musyawarah untuk menetapkan Ganti Kerugian.

Dalam hal terdapat bidang tanah sisa yang oleh pihak yang berhak tidak dapat difungsikan peruntukan penggunaannya, dapat meminta penggantian secara utuh seluruhnya atas bidang tanahnya.

Bentuk ganti kerugian dapat berupa:³³

- 1) Uang;
- 2) Tanah pengganti;
- 3) Permukiman kembali;
- 4) Kepemilikan saham; atau

Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Ganti kerugian diberikan langsung kepada pihak yang berhak sebagaimana ditetapkan dalam Berita Acara Kesepakatan dan/ atau Putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung.³⁴

Pada saat ganti rugi diberikan pada saat yang sama pihak yang berhak wajib:

²⁹ Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan Hukum dalam Praktek*, (Bandung, : Mandar Maju, 2013) hal. 282.

³⁰ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 27 ayat (2).

³¹ Rusmadi Murad, *Op.cit.*, hal. 289-290.

³² Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pasal 33.

³³ Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pasal 36.

³⁴ Rusmadi Murad, *Op.cit.*, hal. 291.

- 1) Melakukan pelepasan hak;
- 2) Menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan obyek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan (BPN RI).

Definisi Pelepasan Hak tersebut di atas dapat ditemukan pada Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Pengadaan Tanah, yakni:

“Pelepasan Hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan.”

Kemudian pada Pasal 43 Undang-Undang Pengadaan Tanah yang berbunyi:

“Pada saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan atau pemberian Ganti Kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1), kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.” Demikian juga hubungan hukum antara pihak yang berhak dan tanahnya menjadi hapus demi hukum.³⁵ Maka, secara hukum status tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk selanjutnya dapat diberikan sesuatu hak atas tanah yang sesuai kepada instansi yang berkepentingan.³⁶

Kedudukan hukum bank adalah sebagai kreditor preferen oleh karena adanya Hak Tanggungan. Bank sebagai kreditor preferen memperoleh kepastian pelunasan piutang dengan adanya jaminan hak atas tanah yang dibebankan Hak Tanggungan tersebut. Dari penjelasan yang telah dipaparkan sebelumnya, diketahui bahwa Hak Tanggungan dapat berakhir apabila terjadi hapusnya hak atas tanah yang dibebani Hak Tanggungan tersebut. Terkait dengan kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, hapusnya hak atas tanah terjadi apabila pemegang hak atas tanah telah melakukan pelepasan hak atas tanah atau ganti rugi sudah dititipkan di Pengadilan Negeri.

Dilepaskannya hak atas tanah tersebut, maka telah terjadi pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanahnya. Hak atas tanah itu sendiri berakhir demi hukum.³⁷ Hal ini berakibat pada tidak sahnya Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) sebagai suatu perjanjian, oleh karena tidak memenuhi salah satu dari syarat obyektif yang ditentukan dalam Pasal 1320 BW, yakni adanya suatu hal tertentu, maka perjanjian itu menjadi batal demi hukum.³⁸

Dengan demikian Hak Tanggungan tidak dapat lagi memberikan sarana perlindungan hukum bagi bank. Bank kembali pada kedudukannya sebagai kreditor konkuren dan tidak ada yang memberikan jaminan akan kepastian pelunasan piutang bank. Hapusnya hak atas tanah menurut ketentuan Pasal 18 UUHT menyebabkan hapusnya Hak Tanggungan. Oleh karena itu, bank melindungi kepentingannya dengan mencantumkan janji di dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan yang diperbolehkan oleh UUHT.

³⁵ Lihat Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 100.

³⁶ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 2011) hal. 39.

³⁷ *Ibid.*, hal. 1.

³⁸ Lukman Santoso, *Hukum Perjanjian Kontrak*, (Yogyakarta: Cakrawala, 2012) hal. 28.

Pada Pasal 11 ayat (2) huruf h ditentukan bahwa di dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) dapat dimuat janji bahwa pemegang Hak Tanggungan akan memperoleh seluruh atau sebagian dari ganti rugi yang diterima pemberi Hak Tanggungan untuk pelunasan piutangnya apabila obyek Hak Tanggungan dilepaskan haknya oleh pemberi Hak Tanggungan atau dicabut haknya untuk kepentingan umum. Menurut Sutan Remy Sjahdeini, janji tersebut bersifat fakultatif dan tidak limitatif. Bersifat fakultatif karena janji itu boleh dicantumkan atau tidak dicantumkan. Bersifat tidak limitatif karena dapat pula diperjanjikan janji-janji lain.³⁹

Keabsahan APHT harus memenuhi ketentuan Pasal 1320 KUH Perdata, yakni:

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. Suatu hal yang tertentu;
4. Suatu sebab yang halal.

Hapusnya hak atas tanah berarti tidak adanya obyek atau hal yang tertentu dari perjanjian APHT tersebut. Sehingga walaupun telah diperjanjikan, APHT menjadi batal demi hukum dan tidak lagi memberikan perlindungan hukum.

Pengadaan Tanah di sepanjang jalur pembangunan Jalan Tol Medan – Kuala Namu – Tebing Tinggi masih menggunakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lama yakni Perpres No. 65 Tahun 2006 *juncto* Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, oleh karena proyek tersebut sudah dimulai sejak tahun 2010 yang ditandai oleh Surat Keputusan Panitia Pengadaan Tanah. Proyek tersebut belum menggunakan UU No. 2 Tahun 2012 sebagai landasan hukum pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum oleh karena Undang-Undang tersebut baru diberlakukan efektif mulai tahun 2015, sehingga semua proses pengadaan tanah sepanjang tahun 2014 masih menggunakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lama. Di samping itu Kantor Pertanahan selain menjalankan Perpres 65 Tahun 2006 *jo.* Perpres No. 36 Tahun 2005, pengadaan tanah juga berlandaskan hukum Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006.⁴⁰

Jika diperhatikan pada Perpres Nomor 36 Tahun 2005, ganti rugi diserahkan langsung kepada pemegang hak atas tanah atau yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tidak diberikan penjelasan makna dari “yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Kemudian Perpres Nomor 36 Tahun 2005 ini dirubah dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006. Namun tidak juga memberikan pengertian yang cukup mengenai subyek penerima ganti rugi di samping pemegang hak atas tanah.

Pada kedua Peraturan Presiden di atas masih dikenal cara pemberian ganti rugi uang dengan cara penitipan di pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan. Tetapi tidak dikatakan bahwa penitipan tersebut dapat dilakukan dalam hal tanah obyek pengadaan tanah sedang menjadi

³⁹ Supriadi, *Op.cit.*, hal. 184.

⁴⁰ Hasil wawancara dengan Masniari Situmorang selaku Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah pada hari Kamis, 26 Juni 2014 di Kantor Pertanahan (BPN RI) Kabupaten Serdang Bedagai.

jaminan di bank. Dalam Pasal 16 ayat (1) Perpres No. 36 Tahun 2005 diatur bahwa dalam hal tanah, bangunan, tanaman, atau benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang pemegang hak atas tanah tidak dapat ditemukan, maka ganti rugi yang menjadi hak orang yang tidak dapat ditemukan tersebut, dititipkan di Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.⁴¹ Di samping itu, penitipan tersebut dilakukan dalam hal musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi tidak mencapai kesepakatan.

Oleh karena itu, Panitia Pengadaan Tanah meminta agar pihak bank pemegang Hak Tanggungan hadir pada saat pelaksanaan pemberian ganti rugi itu. Ganti rugi tetap diterima oleh pemegang hak atas tanah, sesaat setelah itu diserahkan kepada pihak bank sesuai jumlah sisa utang pemegang hak atas tanah (debitor). Solusi seperti ini diambil sebagai langkah kebijakan dari Panitia Pengadaan Tanah untuk membantu pemegang hak atas tanah menyelesaikan kewajibannya kepada bank dan agar bank mau menyerahkan sertifikat hak atas tanah kepada Panitia Pengadaan Tanah.⁴² Tampaknya solusi ini cukup baik bagi Panitia Pengadaan Tanah, tapi tidak bagi pihak bank. Sebab bagi bank, cara ini tidak memberikan landasan perlindungan hukum. Kebijakan ini hanyalah solusi sementara dan belum ada peraturannya. Kalaupun kebijakan itu kemudian menjadi sebuah peraturan (hukum positif) yang dapat dijalankan, masih saja tidak mengakui keistimewaan dari Hak Tanggungan, karena pada kenyataannya sifat preferensi dari Hak Tanggungan belum dapat menggerakkan Panitia Pengadaan Tanah untuk menyerahkan uang ganti rugi secara langsung kepada pihak bank.

Pihak bank berpendapat bahwa sebagai pemegang Hak Tanggungan, bank berhak untuk menerima uang ganti rugi secara langsung karena adanya asas preferensi dari Hak Tanggungan.⁴³ Akan tetapi, penyerahan ganti rugi yang secara langsung diberikan kepada bank belum ada diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Di samping itu, penyerahan ganti rugi secara langsung kepada bank bertentangan dengan asas *Nemo Plus Juris*.

“Asas *nemo plus juris ad alium transfere potest quam ipse haberet* berarti tiada seorangpun yang dapat menyerahkan hak lebih daripada jumlah hak yang ada padanya.”⁴⁴

Asas ini membatasi seseorang untuk melakukan atau menyerahkan sesuatu melebihi dari hak yang ada padanya. Terkait dengan penyerahan ganti rugi tersebut, bank tidak dapat diberikan ganti rugi secara langsung karena bank dapat melakukan haknya hanya sebatas yang diberikan oleh lembaga Hak Tanggungan.

Pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian yang bentuk dan besarnya telah ditetapkan dalam musyawarah diberikan langsung kepada pihak yang berhak sebagaimana diatur

⁴¹ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Op.cit.*, hal. 87.

⁴² Hasil wawancara dengan Fainir W. Sitompul selaku Pejabat Pembuat Komitmen SatKer Inventarisasi dan Pengadaan Tanah Jalan Tol Medan – Kuala Namu – Tebing Tinggi pada hari Rabu, 18 Juni 2014 di kantor perbantuan Kementerian PU Jl. Sukatani – STM, Medan.

⁴³ Hasil wawancara dengan Erwin Zaini selaku Pemimpin Bidang Hukum pada hari Selasa, 8 Juli 2014, di Bank Sumut Kantor Pusat Medan.

⁴⁴ E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: N.V. Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, 1956) hal. 226-227.

dalam Berita Acara Kesepakatan dan/atau Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung.⁴⁵ Pihak yang berhak antara lain:⁴⁶

- a. Pemegang hak atas tanah;
- b. Pemegang hak pengelolaan
- c. Nadzir, untuk tanah wakaf;
- d. Pemilik tanah bekas milik adat;
- e. Masyarakat hukum adat;
- f. Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik;
- g. Pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau
- h. Pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Untuk hak guna bangunan atau hak pakai yang berada di atas tanah yang bukan miliknya, ganti kerugian diberikan kepada pemegang hak guna bangunan atau hak pakai atas bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki atau dipunyainya, sedangkan ganti kerugian atas tanahnya diberikan kepada pemegang hak milik atau hak pengelolaan.⁴⁷

Dari uraian di atas, tampak bahwa pemegang Hak Tanggungan bukan sebagai salah satu dari pihak yang berhak menerima ganti kerugian. Padahal, obyek pengadaaan tanah dapat saja merupakan obyek Hak Tanggungan karena menjadi jaminan kredit di Bank, oleh karena itu menurut Pasal 42 ayat (2) pemberian ganti kerugian dilakukan dengan cara Penitipan Ganti Kerugian. Ganti Kerugian tersebut dititipkan kepada Pengadilan Negeri setempat.

Di dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum pada Pasal 86 ayat (1) ditentukan bahwa permohonan penitipan ganti kerugian diajukan oleh instansi yang memerlukan tanah kepada Ketua Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Pada ayat (4) ditentukan bahwa bentuk ganti kerugian tersebut berupa uang dalam mata uang rupiah dan pada pasal 93 ganti kerugian tersebut dapat diambil di Pengadilan Negeri setelah adanya surat pengantar dari Ketua Pelaksana Pengadaaan Tanah dengan persetujuan dari pihak Bank.

Bagi pihak bank, ternyata cara konsinyasi ini tidak memberikan perlindungan hukum, karena yang dapat mengambil uang ganti kerugian itu adalah pihak yang berhak yaitu pemegang hak atas tanah, bukan bank sebagai pemegang Hak Tanggungan. Walaupun, untuk mengambil uang ganti rugi itu, pemegang hak atas tanah harus mendapat persetujuan dari pihak bank.

Jika dalam keadaan bank memberi persetujuan, pemegang hak atas tanah pergi ke Pengadilan Negeri dan mengambil uang ganti rugi itu, lalu bisa saja timbul itikad buruk dari pemegang hak atas tanah untuk membawa pergi uang itu dan tidak membayar kewajiban kepada bank.⁴⁸ Hal ini dapat dipahami sebagai risiko bank. Persoalan risiko ini adalah buntut dari suatu keadaan memaksa.⁴⁹

⁴⁵ Rusmadi Murad, *Op.cit.*, hal. 291.

⁴⁶ Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 40.

⁴⁷ Rusmadi Murad, *Op.cit.*, hal. 291.

⁴⁸ Hasil wawancara dengan Erwin Zaini selaku Pemimpin Bidang Hukum pada hari Selasa, 8 Juli 2014, di Bank Sumut Kantor Pusat Medan.

⁴⁹ P.N.H. Simanjuntak, *Op.cit.*, hal. 345.

Dalam keadaan memaksa ini, debitor tidak dapat dipersalahkan atas tidak dapat terlaksananya suatu perjanjian atau terlambatnya pelaksanaan suatu perjanjian sebab keadaan ini timbul di luar kemauan dan kemampuan atau dugaan dari si debitor; dan oleh karenanya maka debitor tidak dapat dihukum atau dijatuhi sanksi.⁵⁰ Berkenaan dengan kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, keadaan memaksa ini terjadi karena debitor sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat mempertahankan haknya atas tanah manakala kepentingan umum menghendaki digunakannya hak atas tanah tersebut, sehingga debitor tidak dapat dipersalahkan dan dibebaskan pula dari kewajibannya menyerahkan uang pembayaran ganti rugi kepada bank sebagai pelunasan utangnya.

Jika dalam keadaan bank tidak memberikan persetujuan kepada pemegang hak atas tanah, uang ganti rugi itu tidak akan bisa diambil dan akan menimbulkan kerugian bagi bank berupa tidak kembalinya dana yang telah dikeluarkan bank dalam perputaran kredit.⁵¹ Oleh karena uang ganti rugi itu tidak dapat diambil oleh bank, maka bank hanya dapat memperoleh haknya atas pembayaran piutang sesuai dengan ketentuan dalam perjanjian kredit. Namun karena perjanjian kredit ini perlindungan hukumnya hanya berasal dari ketentuan Pasal 1131 dan 1132 BW, maka bank sebagai kreditor akan dapat menggugat debitor ke pengadilan, hanya jika debitor wanprestasi.

Kondisi ini jelas melemahkan posisi bank. Bank telah diberikan perlindungan oleh Hak Tanggungan dengan adanya asas preferensi, tetapi asas ini tampak belum dipertimbangkan dan dingat dalam penyusunan undang-undang pengadaan tanah ini.

Perjanjian kredit sebagai suatu perikatan, perlindungan hukum bagi kreditor oleh undang-undang sudah dijamin dengan harta benda debitor, hal tersebut diatur dalam Pasal 1131 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, artinya manakala debitor wanprestasi, maka harta debitor itulah yang akan dijadikan jaminan dengan cara kreditor memohon kepada hakim untuk menjual harta benda debitor untuk dijual secara lelang dan hasil penjualannya akan dijamin untuk melunasi utang tersebut, tetapi karena Pasal 1131 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata merupakan eksekusi pelunasan hak dalam rangka jaminan umum yang eksekusinya berbelit-belit. Proses tersebut bagi kreditor tidaklah efisien.⁵² Oleh sebab itu bagi kepentingan dan perlindungan kreditor diperlukan pendukung untuk menyertai perjanjian pokok (perjanjian kredit), yakni jaminan kebendaan dan bukan termasuk kategori perjanjian obligatoir, maksudnya perjanjian kebendaan adalah suatu perjanjian yang dibuat oleh para pihak untuk melahirkan, mengubah atau meniadakan hak kebendaan. Bahwa dengan adanya perjanjian kebendaan tersebut dapat menimbulkan hak kebendaan yang sifatnya mutlak, dalam arti dapat ditegakkan terhadap siapapun dan akan menduduki posisi sebagai kreditor preferen, yang apabila debitor wanprestasi maka kreditor preferen tersebut harus didahulukan pemenuhan prestasinya dan dapat mengesampingkan hak kreditor konkuren pada saat terjadi pelunasan utang. Adanya jaminan khusus dengan menunjukkan benda tertentu yang disepakati oleh para pihak untuk

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Hasil wawancara dengan Erwin Zaini, *Op.cit.*

⁵² Herowati Poesoko, *Dinamika Hukum Parate Executie Obyek Hak Tanggungan*, (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2013) hal. 105.

dijadikan jaminan, maka kreditor terhadap pinjamannya itu dari semula sudah dibentengi lebih rapat dan efisien.

Selanjutnya apabila para pihak sepakat bahwa pinjaman itu dijamin dengan hak atas tanah, berarti mereka harus mengadakan perjanjian jaminan untuk membebani hak atas tanah dengan Hak Tanggungan, maksudnya hak jaminan tersebut diberikan untuk menjamin suatu utang tertentu. Penegasan perjanjian pemberian Hak Tanggungan merupakan suatu perjanjian yang bersifat asesoir secara lengkap diatur dalam Penjelasan Umum UUHT butir 8 disebutkan:

“Oleh karena Hak Tanggungan menurut sifatnya merupakan ikutan atau *accessoir* pada suatu piutang tertentu, yang didasarkan pada suatu perjanjian utang-piutang atau perjanjian lain, maka kelahiran dan keberadaannya ditentukan oleh adanya piutang yang dijamin pelunasannya. Apabila piutang tersebut beralih kepada kreditor lain, maka Hak Tanggungan yang menjaminkannya – karena hukum – ikut beralih pula kepada kreditor tersebut. Demikian pula jika Hak Tanggungan tersebut hapus karena hukum – karena pelunasan atau sebab-sebab lain – maka piutang yang dijaminnya menjadi hapus.”⁵³

Dalam hal dilakukannya kegiatan pengadaan tanah, apabila hak atas tanah obyek pengadaan tanah menjadi jaminan di bank dan dibebankan dengan Hak Tanggungan, maka pemberian ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri. Pada saat pemberian ganti kerugian dan pelepasan haknya telah dilakukan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di Pengadilan Negeri, maka kepemilikan dan atau hak atas tanah kepunyaan pihak yang berhak menjadi hapus.⁵⁴ Hapusnya hak atas tanah terkait menghapuskan pula Hak Tanggungan. Hapusnya Hak Tanggungan yang disebabkan karena hapusnya hak atas tanah yang dibebani Hak Tanggungan tidak lain dan tidak bukan adalah sebagai akibat tidak terpenuhinya syarat obyektif sah nya perjanjian, khususnya yang berhubungan dengan kewajiban adanya obyek tertentu, yang salah satunya meliputi keberadaan dari bidang tanah tertentu yang dijamin.⁵⁵ Akan tetapi hapusnya hak atas tanah ini tidak menyebabkan hapusnya pula utang yang dijamin pelunasannya oleh debitor.⁵⁶

Biasanya dalam praktek hukum, manakala di antara para pihak melakukan perikatan, agar pihak kreditor mendapatkan ekstra perlindungan hukum, selalu ditimbulkan dengan perjanjian tambahan yang berupa perjanjian jaminan kebendaan, yang menimbulkan hak kebendaan, agar semakin kuat kedudukan kreditor tersebut. Hubungan hukum antara seseorang dengan benda yang diatur dalam pasal-pasal Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menimbulkan hak atas benda atau hak kebendaan (*zakelijkrecht*), yakni hak yang memberikan kekuasaan langsung kepada seseorang yang berhak untuk menguasai sesuatu

⁵³ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-benda yang berkaitan dengan Tanah butir 8.

⁵⁴ Rusmadi Murad, *Op.cit.*, hal. 292.

⁵⁵ Kartini Muljadi, *Seri Hukum Harta Kekayaan Hak Tanggungan*, (Jakarta: Kencana, 2008) hal. 270.

⁵⁶ Rachmadi Usman, *Op.cit.*, hal 125.

benda di dalam tangan siapapun juga benda itu berada.⁵⁷ Dalam hak kebendaan terdapat hubungan hukum secara langsung antara seseorang dengan suatu benda.⁵⁸

Hak kebendaan yang dimaksud di sini berfungsi memberikan jaminan. Jaminan yang diberikan hak kebendaan pada dasarnya terjadi atas benda milik orang lain.⁵⁹ Hak kebendaan semacam ini dikenal dengan istilah hak kebendaan *jura in re aliena*.⁶⁰

Pemberian hak kebendaan *jura in re aliena* ini dapat dilakukan dengan perbuatan hukum yang dilakukan dalam bentuk penyerahan sebagai alas hak peralihan hak atas suatu kebendaan dan pembebanannya senantiasa didasarkan pada suatu perjanjian.⁶¹ penyerahannya harus dilakukan menurut ketentuan Pasal 616 jo. Pasal 620 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (sehubungan dengan pendaftaran dan publikasi). Dengan dipenuhinya syarat penyerahan tersebut, maka hak kebendaan *jura in re aliena* ini dapat dipertahankan.⁶²

Demikian pula pada dasarnya pemberian Hak Tanggungan hanya dimungkinkan jika dibuat dalam bentuk perjanjian.⁶³ Hak Tanggungan tersebut dipergunakan untuk melunasi utang debitor yang dijamin, baru lahir, dan mengikat pemilik kebendaan yang akan dijamin dengan Hak Tanggungan, manakala telah dibuat Akta Pemberian Hak Tanggungan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan didaftarkannya Hak Tanggungan serta diterbitkannya Sertipikat Hak Tanggungan.

Jika diperhatikan, Hak Tanggungan sebagai jaminan kebendaan mempunyai ciri-ciri kebendaan dalam arti memberikan hak mendahului di atas benda-benda tertentu dan mempunyai sifat melekat dan mengikuti benda yang bersangkutan.⁶⁴ Akan tetapi hak kebendaan yang terkandung dalam Hak Tanggungan bersifat terbatas karena Hak Tanggungan merupakan hak kebendaan *jura in re aliena* yakni diletakkan di atas hak kebendaan yang lebih tinggi. Sehingga, ganti rugi tidak dapat diberikan kepada bank sebagai pemegang Hak Tanggungan secara langsung.

Perlindungan hukum menunjukkan arti bahwa hukum itu melindungi sesuatu. Perlindungan itu diberikan oleh perangkat hukum, baik yang bersifat preventif, maupun yang bersifat represif. Perlindungan hukum preventif dilakukan sebagai upaya pencegahan agar tidak terjadi benturan kepentingan, sedangkan perlindungan hukum represif merupakan instrumen di bidang hukum yang diperlukan guna mencari penyelesaian ketika telah terjadi benturan kepentingan.

Dengan didaftarkannya Hak Tanggungan dan diterbitkannya sertipikat Hak Tanggungan, maka telah tercapai tujuan pendaftaran tanah, yaitu untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang

⁵⁷ Herowati Poesoko, *Dinamika Hukum Parate Executie Obyek Hak Tanggungan*, *Op.cit.*, hal. 39.

⁵⁸ Frieda Husni Hasbullah, *Hukum Kebendaan Perdata – Hak-Hak yang Memberi Kenikmatan*, (Jakarta: Ind Hill, 2002) hal. 55.

⁵⁹ *Ibid.*, hal. 60.

⁶⁰ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Kebendaan pada Umumnya*, (Jakarta: Kencana, 2003) hal. 230.

⁶¹ *Ibid.*, hal. 231.

⁶² *Ibid.*, hal. 232-233.

⁶³ Kartini Muljadi, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak Tanggungan*, *Op.cit.*, hal. 17.

⁶⁴ Salim HS, *Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2012) hal. 23.

haknya.⁶⁵ Walaupun demikian, hak yang diberikan oleh Hak Tanggungan kepada bank hanya dapat dilaksanakan sejauh yang ditentukan oleh Hak Tanggungan sebab Hak Tanggungan merupakan hak kebendaan *jura in re aliena*. Hak kebendaan *jura in re aliena* adalah suatu hak kebendaan yang terbatas yang dimiliki oleh seseorang atau suatu badan (hukum) tertentu di atas suatu kebendaan yang dengan hak kebendaan yang lebih luas atau lebih tinggi tingkatannya.⁶⁶

Dalam kegiatan pengadaan tanah, perlindungan hukum yang diberikan kepada pemegang sertifikat hak atas tanah adalah dengan pemberian ganti rugi atas hapusnya hak atas tanah tersebut. Namun perlindungan hukum yang diberikan bagi bank sebagai pemegang Hak Tanggungan atas hak atas tanah yang menjadi obyek pengadaan tanah adalah dengan penitipan uang ganti rugi di Pengadilan Negeri. Akan tetapi cara ini masih memberikan peluang bagi debitor yang beritikad buruk, karena yang berhak untuk mengambil uang ganti rugi dari Pengadilan Negeri itu adalah debitor. Debitor dapat beritikad buruk dengan tidak membayar utang segera setelah menerima uang ganti rugi.

Apabila hal itu terjadi, upaya perlindungan hukum represif yang dapat dilakukan oleh bank adalah dengan menempuh proses hukum acara perdata atau bank akan mengupayakan dengan mengadakan addendum perjanjian kredit dan mengubah jaminan yang kemudian disepakati oleh debitor bersama bank.

Tetapi, sebelum benturan kepentingan itu terjadi, upaya perlindungan hukum preventif yang dapat ditempuh oleh bank adalah dengan dicantumkannya klausula pemberian kuasa kepada bank untuk mengambil uang ganti rugi yang dititipkan di Pengadilan Negeri dalam hal obyek Hak Tanggungan dilepaskan haknya oleh pemberi Hak Tanggungan atau dicabut haknya untuk kepentingan umum apabila debitor wanprestasi.

IV. Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

1. Kegiatan pengadaan tanah mewajibkan setiap pemegang hak atas tanah untuk melepaskan haknya atas tanah. Pelepasan hak itu mengakibatkan hak atas tanah tersebut menjadi hapus demi hukum. Hapusnya hak atas tanah tersebut tidak mengakibatkan hapusnya Hak Tanggungan. Hapusnya Hak Tanggungan tidak menghapuskan utang pemegang hak atas tanah sebagai debitor kepada bank sebagai kreditor, sebab Hak Tanggungan merupakan jaminan tambahan yang bersifat *accessoir*. Akan tetapi, hapusnya Hak Tanggungan tersebut mengakibatkan kedudukan bank bukan lagi sebagai kreditor preferen melainkan kembali menjadi kreditor konkuren.
2. Bank pemegang Hak Tanggungan bukan merupakan salah satu pihak yang berhak menerima ganti kerugian secara langsung. Apabila hak atas tanah yang menjadi obyek pengadaan tanah merupakan obyek Hak Tanggungan, telah ditentukan bahwa pemberian ganti kerugian dilakukan dengan cara penitipan ganti kerugian (konsinyasi) sesuai dengan ketentuan Pasal 42 ayat (2) Undang-

⁶⁵ Tujuan pendaftaran tanah pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 3 huruf a berbunyi:

“Pendaftaran Tanah bertujuan:

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.”

⁶⁶ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Kebendaan pada Umumnya*, *Op.cit.*, hal. 230.

Undang Pengadaan Tanah dalam bentuk uang kepada Pengadilan Negeri setempat. Berdasarkan ketentuan Pasal 93 Perpres No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, ganti kerugian tersebut dapat diambil di Pengadilan Negeri setelah adanya surat pengantar dari ketua pelaksana pengadaan tanah dengan persetujuan dari pihak bank.

3. Pendaftaran perjanjian pemberian jaminan khusus akan melahirkan hak kebendaan yang bersifat absolut dan memberikan kreditor suatu kedudukan yang lebih baik, dalam arti kreditor didahulukan dan dimudahkan dalam mengambil pelunasan dari benda jaminannya. Meskipun, Hak Tanggungan sebagai jaminan khusus mengandung hak kebendaan, bukan berarti bank berhak menerima ganti kerugian secara langsung, karena adanya asas *nemo plus juris*. Dengan demikian, ganti rugi yang ditentukan dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum diberikan kepada pemegang hak atas tanah sebagai pemegang hak yang lebih tinggi.

B. Saran

1. Dalam hal kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sebaiknya dibentuk koordinasi/kerjasama yang lebih baik terlebih dahulu antara Pemerintah Daerah, Instansi/Dinas yang memerlukan tanah, BPN RI dan bank, menjadi suatu sistem komunikasi yang terpadu (*integrated communication system*) sehingga dapat diketahui status hak atas tanah yang akan menjadi obyek pengadaan tanah sejak tahap awal perencanaan pengadaan tanah, agar dapat menghindari konflik di antara pihak-pihak yang memiliki hak dan kepentingan atas tanah.
2. Dalam hal ganti kerugian atas obyek pengadaan tanah yang di atasnya dibebankan Hak Tanggungan dititipkan di pengadilan negeri (konsinyasi), maka bank sebagai kreditor diberikan kuasa untuk mengambil uang ganti rugi tersebut dan mengambil sejumlah yang menjadi haknya bagi pelunasan utang, kemudian memberikan sisanya (bila ada) kepada debitor.
3. Dalam hal pemberian kuasa kepada bank untuk mengambil ganti kerugian tersebut dan mengambil bagian yang menjadi haknya, maka hal tersebut perlu diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan agar memberikan perlindungan hukum kepada kepentingan bank sebagai kreditor dan menjadi dasar hukum yang kuat untuk dapat dilaksanakan oleh semua pihak yang terkait dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Abdurrahman, Muslan. *Sosiologi dan Metode Penelitian Hukum*, UMM Press, Malang, 2009.
- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Hasbullah, Frieda Husni. *Hukum Kebendaan Perdata – Hak-Hak yang Memberi Kenikmatan*, Ind Hill, Jakarta, 2002.
- Hasbullah, Frieda Husni. *Hukum Kebendaan Perdata – Hak-hak yang Memberi Jaminan*, Indhill, Jakarta, 2009.
- Salim HS, *Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 2012, hal. 23.

- Hutagalung, Arie Sukanti dan Markus Gunawan. *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Limbong, Benhard. *Bank Tanah*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2013.
- Lubis, Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis. *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2011.
- Muljadi, Kartini. *Seri Hukum Harta Kekayaan Hak Tanggungan*, Kencana, Jakarta, 2008.
- Muljadi, Kartini dan Gunawan Widjaja. *Seri Hukum Harta Kekayaan: Kebendaan pada Umumnya*, Kencana, Jakarta, 2003.
- Muljadi, Kartini dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan : Hak Istimewa, Gadai, dan Hipotek*, Kencana, Jakarta, 2007.
- Murad, Rusmadi. *Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Hukum Pertanahan dalam Praktek*, Mandar Maju, Bandung, 2013.
- Poesoko, Herowati. *Dinamika Hukum Parate Executie Obyek Hak Tanggungan*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2013.
- Santoso, Lukman. *Hukum Perjanjian Kontrak*, Cakrawala, Yogyakarta, 2012.
- Santoso, Urip. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2010.
- _____. *Hukum Agraria – Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2012.
- Simanjuntak, P. N. H. *Pokok-Pokok Hukum Perdata Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2009.
- Siregar, Tampil Anshari. *Pendalaman Lanjutan Undang-Undang Pokok Agraria*. Pustaka Bangsa Press, Medan, 2005.
- Sjahdeini, Sutan Remy. *Hak Tanggungan – Asas-asas, Ketentuan –Ketentuan Pokok dan Masalah yang Dihadapi oleh Perbankan (Suatu Kajian Mengenai Undang-Undang Hak Tanggungan)*, Alumni, Bandung, 1999.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- Sumardjono, Maria S.W.. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2005.
- Supriadi. *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Suryabrata, Sumadi. *Metodologi Penelitian*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Usman, Rachmadi. *Hukum Kebendaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Usman, Rachmadi. *Pasal-pasal tentang Hak Tanggungan atas Tanah*, Djambatan, Jakarta, 1999.
- Utrecht, E. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, N.V. Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, Jakarta, 1956.
- Yamin, Muhammad. *Beberapa Dimensi Filosofis Hukum Agraria*. Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003.
- Zakie, Mukmin. *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia*, Litera, Yogyakarta, 2013.

Peraturan Perundang Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 jo, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1967 tentang Perbankan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Literatur Lainnya

Naskah Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Agraria pada Fakultas Hukum, diucapkan di hadapan Rapat Terbuka Universitas Sumatera Utara oleh Muhammad Yamin, dengan judul : “Problematika Mewujudkan Jaminan Kepastian Hukum Atas Tanah dalam Pendaftaran Tanah”