

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah Memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia karena dapat menentukan keberadaan dan kelangsungan kehidupan manusia, hubungan dan perbuatan hukum baik dari segi individu maupun dampak bagi orang lain. Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Manusia hidup dalam melakukan aktifitas diatas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah, dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu membutuhkan tanah.¹

Tanah dalam suatu Negara tidak bisa dimiliki, dikuasai dan digunakan secara bebas oleh manusia, akan tetapi terikat dengan ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah atau Negara selaku penguasa hak secara umum yang diatur Negara dalam Undang-Undang Agraria. Negara memiliki hak untuk mengatur keberadaan, kepemilikan dan pemanfaatan tanah.² Oleh karena itu sudah sewajarnya apabila kita mengelola tanah dengan sebaik-baiknya agar pemanfaatannya dapat memberikan kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.³

¹ Suhanan Yosua, 2010, *Hak Atas Tanah Timbul, Restu Agung*, Jakarta, hlm 1.

² J. Andy Hartanto, 2014, *Hukum Pertanahan Karakteristik Jual Beli Tanah yang Belum Terdaftar hak atas tanahnya*, Laksbang Justitia, Surabaya, hlm. 13.

³ Arie Sukanti Hutagalung, (b), 2005, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Hal. 19.

Ruang lingkup hak menguasai oleh Negara diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yang meliputi wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- b. Menentukan dan mengatur, hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur, hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.⁴

Tujuan hak menguasai dari Negara atas tanah dimuat dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, yaitu untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.⁵

Berdasarkan hak menguasai Negara tersebut, kemudian oleh Negara ditentukan bermacam-macam hak atas tanah yang dapat dikuasai oleh subyek hukum, baik perorangan maupun badan hukum. Pasal 4 ayat (1) UUPA menyatakan, atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang,

⁴ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2007, *Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm. 13.

⁵ Urip Santoso, 2010, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm. 79. (Urip Santoso ke I)

lain serta badan-badan hukum.⁶ Jadi hak atas tanah yang diberikan kepada subyek hukum bersumber dari hak menguasai Negara atas tanah.⁷

Adapun macam-macam hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA dijelaskan lebih rinci dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA yaitu :⁸

- a. Hak milik
- b. Hak guna usaha
- c. Hak guna bangunan
- d. Hak pakai
- e. Hak sewa
- f. Hak membuka tanah
- g. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hal-hal tersebut di atas, yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 UUPA (Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa Tanah Pertanian).

Menurut dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi 2 kelompok yaitu :⁹

1. Hak-hak atas tanah primer adalah hak-hak tanah yang diberikan oleh Negara, yaitu yang diberi nama Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara dan Hak Pakai Atas Tanah Negara.

⁶ Urip Santoso, 2011, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm. 23. (Urip Santoso ke II)

⁷ J. Andy Hartanto, *Op. Cit*, hlm. 21.

⁸ J. Andy Hartanto, *Op. Cit*, hlm. 23.

⁹ Supriadi, 2012, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 64.

2. Hak-hak atas tanah sekunder adalah hak-hak atas tanah yang bersumber pada pihak lain, diantaranya Hak Guna Bangunan di atas Tanah Negara.

Salah satu hak atas tanah adalah Hak Guna Bangunan yang didalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1996 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria diatur secara khusus dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40. Pasal 35 UUPA menyebutkan : Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat di perpanjang sampai dengan jangka waktu 20 tahun, atas permintaan pemegang haknya dengan melihat keperluan dan keadaan bangunannya. Hak Guna Bangunan merupakan hak atas tanah yang berjangka waktu tertentu, dengan jangka waktu yang diberikan maka Hak Guna Bangunan menjadi hapus. Apabila jangka waktu hak tersebut dan perpanjangannya berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama dan dicatat pada buku tanah di Kantor Badan Pertanahan. Selain itu Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain serta dapat dijadikan obyek jaminan utang yang dibebani Hak Tanggungan.¹⁰

Hak Guna Bangunan merupakan hak atas tanah yang memiliki jangka waktu tertentu, dan hak atas tanah tersebut dapat menjadi hapus, apabila Hak Guna Bangunan diperpanjang jangka waktunya maka hak yang bersangkutan terus menyambung sampai jangka waktu ditentukan. Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah tanah Negara, tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau

¹⁰ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agrarian Indonesia*, Djambatan, Jakarta, hlm. 423.

Pejabat yang ditunjuk, sedangkan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik melalui perjanjian dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).¹¹

Permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diatur dalam :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.
2. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Berdasarkan dengan jangka waktu yang ada di dalam Hak Guna Bangunan menurut Pasal 25 ayat (1) jo Pasal 22 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai Atas Tanah, Hak Guna Bangunan (PP Nomor 40 Tahun 1996) yang dapat diperpanjang jangka waktunya adalah Hak Guna Bangunan yang terdiri di atas tanah Negara dan Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Pengelolaan dan menurut Pasal 25 ayat (2) PP Nomor 40 tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, menyebutkan bahwa sesudah jangka waktu Hak Guna Bangunan paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) Nomor 40 tahun 1996 berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama.

¹¹ Urip Santoso I, *Op. Cit*, hlm 107.

Dan untuk mengajukan permohonan perpanjangan atau pembaharuan hak atas Hak Guna Bangunan tersebut menurut pada Pasal 27 ayat (1) PP Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai Atas Tanah, menjelaskan bahwa permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut. Sedangkan menurut Pasal 41 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (PMNA/KBPN), dinyatakan bahwa permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan oleh pemegang hak dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun, sebelum berakhirnya jangka waktu hak tersebut.¹²

Kemudian Obyek Hak Tanggungan menurut Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (UUHT), mengatur tentang obyek Hak Tanggungan yaitu Hak Atas Tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan. Dalam Pasal 39 UUPA menjelaskan bahwa Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.¹³ Pembebanan Hak Guna Bangunan menurut Pasal 33 PP Nomor 40 tahun 1996 dalam ayat (2) disebutkan Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hapus dengan hapusnya Hak Guna Bangunan.

¹² *Ibid*

¹³ Kertini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Op. Cit*, hlm. 215.

Subyek Hak Tanggungan diatur dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 4 tahun 1999 (UUHT). Dalam kedua Pasal itu ditentukan bahwa yang dapat menjadi subjek hukum dalam pembebanan Hak Tanggungan adalah pemberi Hak Tanggungan dan pemegang Hak Tanggungan. Pemberi Hak Tanggungan dapat perorangan atau badan hukum, yang mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap objek Hak Tanggungan. Pemegang Hak Tanggungan terdiri dari perorangan atau badan hukum yang kedudukan sebagai pihak berpiutang.¹⁴

Dengan adanya keterbatasan waktu Hak Guna Bangunan yang dijadikan obyek Hak Tanggungan maka diperlukan kejelasan mengenai beberapa hal antara lain mengenai persyaratan perolehannya, kewenangan dan kewajiban pemegangnya, status tanah dan benda-benda di atasnya setelah hak itu berakhir jangka waktunya agar nantinya tidak menimbulkan permasalahan hukum tersendiri.¹⁵

Hal ini berarti bahwa dengan berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan yang dijadikan obyek jaminan Hak Tanggungan, maka secara otomatis hapus pula Hak Tanggungannya dan obyek Hak Tanggungan tersebut menjadi tanah Negara. Konsekuensinya dengan hapusnya Hak Tanggungan maka Kreditor hanya sebagai Kreditor yang konkuren tidak lagi Kreditor sebagai Preferen sehingga piutangnya tidak lagi sebagai perlindungan hukum dari Hak Tanggungan.¹⁶ Dan mana kala kredit belum terlunasi, maka

¹⁴ Salim H.S, 2004, *Perkembangan Hukum Jaminan Di Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 103.

¹⁵ Urip Santoso I, *Op. Cit*, hlm. 110.

¹⁶ *Ibid*

Kreditur akan mengalami kesulitan atau kendala dalam upaya untuk mendapatkan kembali haknya atas pelunasan hutang mengingat dalam keadaan seperti tersebut di atas Kreditur berada pada posisi yang lemah

Berkaitan dengan terbatasnya jangka waktu dari Hak Guna Bangunan dalam peraturan perundang-undangan telah disediakan dua cara yang memungkinkan pemegang Hak Guna Bangunan yang jangka waktunya berakhir tetap menjadi pemegang dari Hak Guna Bangunan tersebut yaitu pertama melalui perpanjangan hak dan yang kedua melalui pembaharuan hak.

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 6 dan 7 PP Nomor 40 Tahun 1996 bahwa Perpanjangan hak adalah penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak tersebut. Sedangkan pembaharuan hak adalah pemberian hak yang sama kepada pemegang hak atas tanah yang telah dimilikinya dengan Hak Guna Bangunan sesudah jangka waktu hak tersebut atau perpanjangan berakhir. Dengan berlakunya UUHT, ketentuan tentang sebab-sebab hapusnya Hapusnya Hak Tanggungan menurut Pasal 18 ayat 1 huruf d Hak Tanggungan hapus karena hal-hal sebagai berikut yaitu : hapusnya hak atas tanah yang dibebani Hak Tanggungan.

Berdasarkan Pasal 40 huruf a UUPA dan Pasal 35 ayat 1 huruf a PP Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah disebutkan bahwa Hak Guna Bangunan dapat hapus karena berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangan dalam perjanjian pemberiannya.

Dengan hapusnya hak atas tanah itu, maka demi hukum Hak Tanggungan yang membebaninya juga ikut hapus akan tetapi tidak membuat hapusnya perjanjian hutang piutang antara kreditur dan debitur meskipun debitur tidak dapat melunasi hutangnya pada waktu yang telah dijanjikan. Keadaan yang demikian ini tentunya akan merugikan pemegang Hak Tanggungan karena kredit yang diberikan tidak mendapat jaminan perlindungan hukum lagi.

Perlu diketahui bahwa Hak Tanggungan hapus karena hal-hal sebagai berikut : (Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 4 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah)

- a. Hapusnya hutang yang dijamin dengan Hak Tanggungan.
- b. Dilepaskannya Hak Tanggungan oleh pemegang Hak Tanggungan.
- c. Pembersihan Hak Tanggungan berdasarkan penetapan peringkat oleh Ketua pengadilan Negeri.
- d. Hapusnya hak atas tanah yang dibebani Hak Tanggungan

Berdasarkan Pasal 40 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Hak Guna Bangunan dapat hapus karena :

- a. Jangka waktunya berakhir.
- b. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi.
- c. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
- d. Dicabut untuk kepentingan umum.

- e. Ditelantarkan.
- f. Tanahnya musnah.
- g. Ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).

Dengan demikian maka dalam penulisan karya tulis ini penulis akan melakukan kajian terhadap Perpanjangan Hak Guna Bangunan yang dibebani Hak Tanggungan disamping itu penulis tertarik untuk memilih lokasi penelitian pada Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Agam, mengingat Kabupaten Agam daerah yang mulai berkembang di bidang industri dan perkebunan terutama Lubuk Basung merupakan salah satunya.

B. Perumusan Masalah

Adanya ketentuan hapusnya Hak Tanggungan dengan hapusnya hak atas tanah yang di bebannya, akan menimbulkan persoalan dan keberatan di dalam praktek. Dengan demikian akan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi lembaga Hak Tanggungan, karena tanah yang dijaminakan itu suatu waktu dapat berganti statusnya dan dengan demikian menghapuskan Hak Tanggungannya.

Berdasarkan hal tersebut di atas dapat dirumuskan permasalahan penelitiannya sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengaturan hukum Perpanjangan Hak Guna Bangunan di atas Tanah Negara dan Hak Guna Bangunan di atas Tanah Pengelolaan yang dibebani Hak Tanggungan di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Agam ?
2. Bagaimana pelaksanaan perpanjangannya Hak Guna Bangunan Yang di bebani Hak Tanggungan ?

3. Bagaimana Kedudukan jaminan atas utang yang Hak Tanggungan hapus dengan hapusnya Hak Guna Bangunan ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Pengaturan Hukum Tentang Hak Guna Bangunan di atas Tanah Negara dan Hak Guna Bangunan di atas Tanah Pengelolaan yang dibebani Hak Tanggungan di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Agam.
2. Untuk mengetahui Bagaimana Pelaksanaan Perpanjangannya Hak Guna Bangunan Yang Di Bebani Hak Tanggungan.
3. Untuk Mengetahui Bagaimana jaminan atas utang yang Hak Tanggungan hapus dengan hapusnya Hak Guna Bangunan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Secara Teoritis

Penulis berharap hasil penelitian bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap perumusan masalah dalam penelitian. Selain itu, penelitian ini juga bermanfaat dalam menerapkan ilmu teoritis yang dapat dibangku perkuliahan Program Magister Kenotariatan dan menghubungkannya dalam kenyataan yang ada dalam masyarakat, menambah pengetahuan dan literatur dibidang hukum perdata yang dapat dijadikan sumber pengetahuan baru.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberi sumbangan kepada semua pihak yang terkait dengan kreditur debitur dan Kantor Badan Pertanahan dalam melaksanakan perpanjangan Hak Guna Bangunan yang dibebani Hak Tanggungan.
- b. Memberikan informasi agar penelitian yang dilakukan dapat bermanfaat bagi masyarakat serta dapat digunakan sebagai informasi ilmiah.

E. Keaslian Penelitian

1. Tesis atas nama Farid Darusman, S.H. Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Andalas, tahun 2014 dengan judul penelitian “ Perpanjangan Hak Guna Bangunan Yang Dibebani Hak Tanggungan Pada PT Bank Mandiri (Lokasi penelitian di Pekanbaru).
2. Tesis atas nama NURAIIDA, S.H, mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan judul tesis “ Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Tanggungan Atas Tanah Hak Guna Bangunan Yang Berakhir Jangka Waktunya”. Studi pada PT. BPR FAIZA PRADANI ANDI KOTA PEKAN BARU).

Jika, terdapat tulisan yang hampir sama dengan tulisan yang akan diteliti oleh penulis sehingga tulisan atau penelitian yang penulis lakukan ini diharapkan dapat melengkapi tulisan yang sudah ada sebelumnya.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Teori adalah merupakan suatu prinsip atau ajaran pokok yang dianut untuk mengambil suatu tindakan atau memecahkan suatu masalah.

Landasan teori merupakan ciri penting bagi penelitian ilmiah untuk mendapatkan data.¹⁷

Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis.¹⁸ Teori diperlukan untuk menerangkan atau menjelaskan gejala spesifik atau proses tertentu terjadi.¹⁹ Karenanya suatu teori harus diuji dengan menghadapkan pada fakta-fakta untuk menunjukkan kebenarannya, sehingga teori dapat diharapkan mampu menjawab permasalahan yang dihadapi sehingga menghasilkan kebenaran yang sesuai dengan fakta.

Maka dari itu dalam penelitian ini menggunakan beberapa teori yaitu :

a. Teori Kepastian Hukum

Wujud kepastian hukum adalah peraturan-peraturan dari Pemerintah Pusat yang berlaku umum diseluruh wilayah Negara. kemungkinan lain adalah peraturan tersebut berlaku umum, tetapi bagi golongan tertentu, selain itu dapat pula peraturan setempat, yaitu peraturan yang dibuat oleh penguasa setempat yang hanya berlaku di daerahnya saja.²⁰

¹⁷ J. Supranto, 2003, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Rineka Cipta, Jakarta. Hlm. 194.

¹⁸ M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 27.

¹⁹ J.J.JM. Wulsman, dengan penyunting M. Hisyam, 1996, *Penelitian Ilmu-ilmu Sosial*, jilid I, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, hlm. 203.

²⁰ Lili Rasjidi & Ira Thania Rasjid, 2004, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 79-80.

Hukum adalah sebuah norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberative* (sebuah organisasi yang secara bersama membuat keputusan setelah debat dan diskusi). Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam masyarakat, baik dalam hubungannya dengan sesama individu maupun hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam menjalani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.²¹

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan kaum fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat ditemukan bahwa “ *summum ius, summum injuria, summum lex, summum crux* ” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.²²

Kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan, dan kedua,

²¹ *Ibid*

²² *Ibid*

berupa keamanan hukum bagi individu dan kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.²³

b. Teori Kewenangan

Teori kewenangan Istilah kewenangan dan wewenang dalam Hukum Administrasi Negara terdapat perbedaan pandangan dari beberapa literatur yang ada. Secara konseptual istilah kewenangan sering disebut *authority*, *gezag*, atau yuridiksi dan istilah wewenang disebut dengan *competence* atau *bevoegdheid*.²⁴

Menurut Juanda yang menyatakan bahwa “ kewenangan adalah kekuasaan formal yang berasal dari atau diberikan oleh Undang-undang misalnya kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif. Dengan demikian dalam kewenangan terdapat kekuasaan dan dalam kewenangan lahiriah wewenang”.²⁵ Sedangkan wewenang (*competence*, *bevoegdheid*) hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu atau bidang tertentu saja.²⁶ Menurut Atmosudirdjo antara kewenangan (*authority*, *gezag*) dan wewenang (*Competence*, *bevoegheid*) perlu dibedakan, walaupun dalam praktik pembedaannya tidak selalu dirasakan perlu.²⁷

Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam menjalankan roda

²³ *Ibid*

²⁴ SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 153.

²⁵ Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, hlm. 265.

²⁶ ²⁶ SF. Marbun, *Op. Cit*, hlm. 154.

²⁷ Prajudi Atmosudirdjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kesepuluh, Ghlm.ia Indonesia, Jakarta, hlm. 78.

pemerintahan, dimana didalam kewenangan mengandung Hak dan Kewajiban dalam suatu hubungan hukum public.

Menurut H.D Van Wijk/Wellem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut :²⁸

- 1) Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat Undang-undang kepada organ pemerintah.
- 2) Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah kepada organ pemerintahan lainnya.
- 3) Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lainnya.

Kewenangan yang diperoleh secara atribusi menunjukkan pada kewenangan asli yaitu bahwa adanya pemberian kewenangan oleh pembuat Undang-undang kepada suatu organ pemerintah. Suatu atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada suatu peraturan Perundang-Undangan.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan Lembaga Pemerintahan Non Departemen yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, dan dipimpin oleh seorang Kepala, sebagaimana yang diatur didalam ketentuan Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Selanjutnya dalam Pasal 2 menetapkan bahwa “ Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan dibidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral. Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut,

²⁸ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 104-105.

maka hal-hal yang berkaitan dengan pertanahan merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional, yang kewenangannya diperoleh dari adanya pendelegasian wewenang. Begitu juga berkaitan dengan produk hukum yang dihasilkan oleh Badan Pertanahan Nasional adalah dalam bentuk regulasi, yaitu salah satu dalam bentuk Peraturan Kepala Badan.

Fungsi regulasi kekuasaan eksekutif dapat dilihat dari :²⁹

- 1) Pendelegasian Undang-undang.
- 2) Peraturan kebijaksanaan.

Berdasarkan hal tersebut, Peraturan Kepala Badan merupakan salah satu bentuk Peraturan Kebijakan, dimana dalam hal kewenangan untuk membuat Peraturan kebijakan berupa Peraturan Kepala Badan Pertanahan tentang pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan yang salah satunya mengatur tentang pelaksanaan pembatalan hak atas tanah materi muatannya berisi hal-hal yang berkenaan dengan tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional yang bersifat mengatur. Dengan dibentuknya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, menjadi dasar kewenangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dalam memberikan permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan oleh pemegang hak dalam

²⁹ Yudhi Setiawan, 2009, *Instrumen Hukum Campuran (gemeenschapelijkrecht) dalam Konsolidasi Tanah*, PT, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 25.

tenggang waktu 2 (dua) tahun, sebelum berakhirnya jangka waktu hak tersebut.

c. Teori Perlindungan Hukum

Keberadaan hukum dalam masyarakat merupakan suatu sarana untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban masyarakat, sehingga dalam hubungan antar anggota masyarakat yang satu dengan yang lainnya dapat dijaga kepentingannya. Hukum tidak lain adalah perlindungan kepentingan manusia yang berbentuk norma dan kaedah. Hukum sebagai kumpulan peraturan atau kaedah mengandung isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang, dan normatif karena menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, serta menentukan bagaimana cara melaksanakan kepatuhan pada kaedah.³⁰

Defenisi perlindungan hukum yaitu upaya atau bentuk pelayanan yang diberikan oleh hukum kepada subjek hukum serta hal-hal yang menjadi objek yang dilindungi. Sedangkan teori tentang perlindungan hukum itu sendiri merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang wujud dan bentuk atau tujuan dari perlindungan subjek hukum yang dilindungi serta objek perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada subjeknya.³¹ Satjipto Raharjo berpendapat bahwa perlindungan hukum memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang

³⁰ Sudikno Mertokusumo, 2003, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 39.

³¹ Salim HS dan Erlies Septiana Nurhani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Pt. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm, 262.

dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.³²

Secara teoritis, bentuk perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua yaitu:³³

1) Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan hukum preventif yaitu perlindungan hukum yang sifatnya pencegahan. Perlindungan yang diberikan pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.

2) Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum represif adalah perlindungan hukum yang berfungsi untuk menyelesaikan apabila terjadi sengketa. Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi denda, penjara dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan pelanggaran.

Dari dua bentuk perlindungan hukum diatas, perlindungan hukum itu ada yang sifatnya mencegah dan ada yang berfungsi menyelesaikan suatu sengketa. Dalam penelitian ini lebih menekankan pada perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum represif yang

³² Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm, 54.

³³ Salim HS dan Erlies Septiana Nurhani, *op.cit.*, hlm, 264.

dimaksudkan bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum kepada pihak kedua yang merasa haknya tidak dilindungi hukum.

Tujuan pokok hukum sebagai perlindungan kepentingan manusia adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, sehingga terwujudnya kehidupan yang seimbang. Menurut Abdoel Djamali, bahwa hukum itu bertujuan agar mencapai tata tertib antar hubungan manusia dalam kehidupan sosial. Hukum menjaga keutuhan hidup agar terwujud suatu keseimbangan psikis dan fisik dalam kehidupan terutama kehidupan kelompok sosial.³⁴ Sedangkan Menurut Subekti dalam buku Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa, tujuan hukum itu mengabdikan kepada tujuan Negara, yaitu mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan bagi rakyatnya.³⁵

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah gambaran antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dalam arti yang berkaitan, dengan istilah yang akan di teliti dan/atau diuraikan dalam karya ilmiah.³⁶ Kerangka konseptual yang penulis uraikan sebagai berikut:

- a. Perpanjangan hak adalah : penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak tersebut. Sedangkan pembaharuan hak adalah pemberian hak yang

³⁴ Abdoel Djamali, 2009, *Pengantar Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 2

³⁵ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 262.

³⁶ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 132

sama kepada pemegang hak atas tanah yang telah dimilikinya dengan HGB sesudah jangka waktu hak tersebut atau perpanjangan berakhir.

- b. Hak Guna Bangunan adalah : hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan diatas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun, atas permintaan pemegang haknya, dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Selain itu, Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain serta dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.
- c. Hak Tanggungan adalah : dalam kamus Bahasa Indonesia, tanggungan diartikan sebagai barang yang dapat dijadikan jaminan. Sedangkan Jaminan itu sendiri artinya tanggungan atas pinjaman yang diterima (Kamus Besar Bahasa Indonesia). Dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Hak Tanggungan itu adalah Hak Jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lainnya.³⁷

Menurut Budi Harsono, Hak Tanggungan adalah :

³⁷ Sali Salim H.S, 2004, *Perkembangan Hukum Jaminan Di Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 96.

³⁷. Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 24.

Penguasaan hak atas tanah, berisi kewenangan bagi kreditur untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dijadikan agunan, tetapi bukan untuk dikuasai secara fisik dan digunakan, melainkan untuk menjualnya jika debitur cidera janji dan mengambil dari hasilnya seluruhnya atau sebagian sebagai pembayaran lunas utang debitur kepadanya.³⁸

G. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah dalam melakukan penelitian.

Menurut Soejono Soekanto, penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisis dan memeriksa secara mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul dalam gejala yang bersangkutan.³⁹

Beranjak dari hal tersebut di atas, ada beberapa hal yang berkaitan dengan pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini, antara lain :

1. Pendekatan Masalah

³⁹Soejono Soekanto, 2005, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.6.

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Empiris, dimana penelitiannya menekankan pada permasalahan dengan memperhatikan fakta-fakta hukum yang ditemui di lapangan, apakah sesuai atau tidak sehingga terjawab permasalahan yang dirumuskan.

2. Sifat Penelitian

Sifat yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu dimaksudkan untuk memberi data yang seteliti mungkin tentang suatu keadaan atau gejala-gejala lainnya⁴⁰, karena penelitian ini diharapkan memberi gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif. Disamping itu bertujuan untuk memberikan gambaran dan menganalisa permasalahan yang ada, dimana penelitian ini akan memaparkan segala hal yang berhubungan dengan Perpanjangan Hak Guna Bangunan yang dibebani Hak Tanggungan di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Agam.

3. Sumber Data dan Jenis Data

Dalam usaha memecahkan permasalahan dan pendekatan yang digunakan, jenis data yang dibutuhkan adalah sebagai berikut :⁴¹

⁴⁰Soejono Soekanto & Sri Mamuji , 2001, *Penelitian Hukum Normatif suatu tinjauan singkat* RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm 43

⁴¹ Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian hukum dalam Praktik*, Sinar Grafika, Jakarta, .hlm 18.

a. Penelitian Kepustakaan yang merupakan metode pengumpulan dan pengkajian data sekunder. Data sekunder yaitu data yang telah tersaji dan telah diolah.

1. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian.

a. Undang-Undang Dasar 1945.

b. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW)

c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

d. Undang-Undang Nomor 4 tahun 1999 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

e. Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan.

f. Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

g. Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

h. Peraturan Menteri Agraria/Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah dan Hak Pengelolaan.

- i. Peraturan Perundang-undangan lain yang berkaitan dengan Hak Tanggungan sebagai lembaga jaminan atas tanah.
2. Bahan hukum sekunder adalah buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian ini.⁴²
3. Bahan hukum tersier bahan hukum tersier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.⁴³
- b. Penelitian lapangan merupakan metode pengumpulan data dengan cara wawancara dengan pihak dan instansi terkait. Metode ini bertujuan untuk menganalisis dan merefleksikan data primer yang diperoleh langsung dari lapangan untuk menunjang data.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Dokumen

Studi Dokumen ini berupa pengumpulan data-data yang diperoleh melalui bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer. Studi Kepustakaan diperoleh dengan mempelajari literatur-literatur yang berhubungan dengan obyek dan permasalahan yang diteliti. Studi Kepustakaan tersebut untuk selanjutnya merupakan landasan teori dalam mengadakan penelitian lapangan serta pembahasan dan analisa data.

⁴² Zainudin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 106.

⁴³ *Ibid.*

b. Wawancara/interview, untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung kepada narasumber.⁴⁴ Interview yang digunakan dalam penelitian ini adalah interview bebas terpimpin, yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman atau acuan, tetapi tidak menutup kemungkinan adanya variasi pertanyaan sesuai dengan situasi ketika wawancara berlangsung.

5. Pengolahan dan Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan baik dari penelitian lapangan maupun penelitian kepustakaan akan dianalisa dengan metode pendekatan kualitatif yaitu, Metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh gambaran dan pemahaman yang sistematis.

⁴⁴ Bambang Waluyo. *Op.Cit*, hal 61