

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah sebagai sumber daya alam yang dikaruniakan Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia sebagai kekayaan nasional merupakan sarana dalam menyelenggarakan seluruh aktivitas kehidupan rakyat dan mempunyai peranan yang penting bagi kelangsungan hidup manusia, dalam hal ini setiap orang pasti memerlukan tanah, bukan hanya dalam menjalani hidup dan kehidupannya, untuk mati pun manusia masih memerlukan sebidang tanah. Demikian juga dalam rangka kepentingan kenegaraan, terutama dalam mendukung kegiatan pembangunan di segala bidang, selalu memerlukan tanah sebagai tempat untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan tersebut.

Dalam pertumbuhan ekonomi suatu negara, adanya Hukum Jaminan yang pasti dan kuat merupakan salah satu indikasi untuk mempercepat pertumbuhan perekonomian, karena bank (kreditur) sebagai penyedia dana sudah tentu memerlukan jaminan dan sebagai penyedia dana sudah tentu memerlukan jaminan dan perlindungan hukum yang memadai ketika mengucurkan kredit kepada perorangan (individu) maupun perusahaan (korporasi), bahkan keberadaan hukum jaminan yang kuat serta memberikan kepastian hukum dan mudah dalam eksekusinya sangat didambakan oleh para pelaku bisnis.¹

Lembaga jaminan yang kuat yang dapat dibebankan pada hak atas tanah dan dapat memberi kepastian hukum bagi para pihak yang berkepentingan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) tepatnya dalam pasal 51 yaitu Hak Tanggungan. Pemberian perlindungan dan kepastian

¹ Habib Adjie, *Eksekusi Hak Tanggungan*, Pro Justitia, Tahun XVII, Nomor 2, April 1999, hlm. 71.

hukum tersebut ditandai dengan adanya ketentuan objek Hak Tanggungan yaitu hak-hak atas tanah sebagai agunan atau jaminan yang dituangkan dalam akta otentik harus didaftarkan, dengan kata lain adanya ketentuan pendaftaran bagi objek maupun perbuatan hukum pembebanan Hak Tanggungan adalah untuk kepastian hukum.

Dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 dikatakan bahwa :

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

Hak Tanggungan adalah hak jaminan atas tanah untuk pelunasan utang tertentu, yang diberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.² Tanah sebagai objek Hak Tanggungan yang dimaksudkan dalam hal ini adalah hak-hak atas tanah yang dimungkinkan oleh Undang-Undang untuk dapat dibebani Hak Tanggungan. Pada dasarnya menjadi objek Hak Tanggungan adalah tanah atau hak-hak atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Dalam Pasal 25,33, dan 39 Undang-Undang Pokok Agraria yang ditunjuk sebagai hak atas tanah yang dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan adalah hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan, sebagai hak-hak atas tanah yang wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan.³

Dalam Undang-Undang Hak Tanggungan masih terdapat pengecualian terhadap objek Hak Tanggungan, yakni dimungkinkannya tanah yang belum terdaftar seperti hak-hak tanah yang berasal dari konversi hak lama sebagai objek Hak Tanggungan dengan ketentuan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 yang berbunyi :

“Apabila obyek Hak Tanggungan berupa hak atas tanah yang berasal dari konversi hak lama yang telah memenuhi syarat untuk didaftarkan akan tetapi

² Adrian Sutedi, *Hukum Hak Tanggungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.hlm.5.

³ J Satrio, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan*, Buku I, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm 177-178.

pendaftarannya belum dilakukan, pemberian Hak Tanggungan dilakukan bersamaan dengan permohonan pendaftaran hak atas tanah yang bersangkutan.”

Adapun yang dimaksud dengan hak lama adalah hak kepemilikan atas tanah menurut hukum adat yang telah ada akan tetapi proses administrasi dalam konversinya belum selesai dilaksanakan⁴. Karena pada saat mulai berlakunya Undang-Undang Hak Tanggungan tanah dengan hak lama masih banyak, Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Hak Tanggungan bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada pemberi Hak Tanggungan yang hak atas tanahnya masih merupakan hak lama asalkan pemberian Hak Tanggungannya dilakukan bersamaan dengan permohonan pendaftaran hak atas tana.

Dalam dunia perbankan mengenai watak, kemampuan modal, agunan dan prospek usaha dari Nasabah Debitur dikenal dengan istilah the Five C's, yaitu : *character* (watak), *capacity* (kemampuan), *capital* (modal), *collateral* (agunan) dan *condition of economic* (kondisi atau prospek usaha).⁵

Meskipun bank tidak wajib meminta jaminan dari calon debitur ketika akan memberikan kredit, tapi hal tersebut menjadi sangat penting jika dikaitkan dengan keamanan kredit yang diberikan, yaitu jika debitur wanprestasi atau wanprestasi, maka agunan atau jaminan tersebut dapat dieksekusi untuk melunasi utang-utang debitur. Dengan kata lain adanya jaminan tersebut merupakan upayaantisipasi dari pihak bank agar debitur dapat membayar utangnya dengan cara menjual benda yang jaminan atas utangnya.

Khusus mengenai jaminan berupa tanah, sejak tahun 1996 telah ada unifikasi hukum dalam Hukum Jaminan untuk tanah, yaitu

⁴Purwahid Patrik dan Kashadi, *Hukum Jaminan*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2009, hlm 127.

⁵Habib Adjie, *Hak Tanggungan sebagai Lembaga Jaminan Atas Tanah*, (Bandung : Mandar Maju, 2000), hlm 1.

dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitandengan Tanah.

Kelahiran Undang-Undang Hak Tanggungan tersebut merupakan amanat dari Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang menyebutkan :

“Hak Tanggungan yang dapat dibebankan pada Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan tersebut dalam Pasal 25, 33 dan 39 diatur dengan undang-undang”.

Untuk dapat dibebani hak jaminan atas tanah, obyek hak tanggungan yang bersangkutan harus memenuhi 4 syarat, yaitu:

1. Dapat dinilai dengan uang;
2. termasuk hak yang didaftar dalam daftar umum;
3. mempunyai sifat dapat dipindahtangankan;
4. memerlukan penunjukan oleh undang-undang.⁶

Dalam hal tanah yang dijadikan jaminan, sesungguhnya secara yuridis benda yang dijadikan jaminan adalah hak atas tanah, bukan tanah dalam pengertian yang umum. Berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria jenis-jenis hak atas tanah meliputi:

- a. hak milik,
- b. hak guna usaha,
- c. hak guna bangunan,
- d. hak pakai,
- e. hak sewa,
- f. hak membuka tanah,
- g. hak memungut hasil hutan,
- h. hak -hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

⁶Purwahid Patrik dan Kashadi, *Hukum Jaminan, Edisi Revisi dengan UUHT*, (Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2008), hlm. 56.

Kemudian, berdasarkan Pasal 28 Undang-Undang Pokok Agraria, hak-hak yang dapat dijadikan jaminan hutang dengan di bebani Hak Tanggungan antara lain :⁷

1. Hak Milik
2. Hak Guna Usaha
3. Hak Guna Bangunan.

Pada masa sekarang, tanah juga lazim digunakan sebagai jaminan utang dalam perjanjian pinjam meminjam uang di lembaga lembaga perbankan. Bank adalah suatu lembaga keuangan yang melakukan kegiatan keuangan. Dana bank bersumber dari modal sendiri, pinjaman pihak luar, dan simpanan pihak ketiga atau dana yang dihimpun dari masyarakat. Dana-dana yang dihimpun dari masyarakat merupakan sumber dana terbesar yang paling diandalkan oleh bank. Dana tersebut sebagian besar dialokasikan untuk kredit, oleh karena kegiatan pemberian kredit merupakan rangkaian kegiatan utama suatu bank.

Menurut Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, ditegaskan bahwa “Dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah, Bank Umum wajib mempunyai keyakinan berdasarkan analisis yang mendalam atas itikad dan kemampuan serta kesanggupan Nasabah Debitur untuk melunasi utangnya atau mengembalikan pembiayaan dimaksud sesuai dengan yang diperjanjikan.”

Meskipun bank tidak wajib meminta jaminan dari calon debitur ketika akan memberikan kredit, tapi hal tersebut menjadi sangat penting jika dikaitkan dengan keamanan kredit yang diberikan, yaitu jika debitur wanprestasi, maka agunan atau jaminan tersebut dapat dieksekusi untuk melunasi utang-utang debitur. Dengan kata lain adanya jaminan tersebut merupakan upaya antisipasi dari pihak bank agar debitur dapat

⁷ Boedi Harsono, *Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 2002, hal. 45

membayar utangnya dengan cara menjual benda yang menjamin atas utangnya. Lembaga jaminan hak tanggungan dengan agunan yang berupa benda tidak bergerak atau benda tetap berwujud tanah (hak atas tanah) merupakan agunan yang menempati ranking tertinggi dari sekian banyak agunan yang ada baik secara kuantitas maupun kualitas. Agunan yang berwujud tanah dinilai paling aman serta mempunyai nilai ekonomi yang relatif tinggi dari prospektif masa depan nilai tanah menunjukkan kecenderungan meningkat. Berdasarkan Pasal 51 jo Pasal 57 Undang-Undang Peraturan Agraria sebelum ada Undang-Undang yang mengatur hak tanggungan diberlakukan ketentuan hipotik, *credietverband* sebagai langkah untuk mengisi kekosongan hukum. Diberlakukannya ketentuan-ketentuan kedua lembaga tersebut untuk sementara waktu sebagai wahana mengisi kekosongan hukum dalam masa transisi, ternyata justru mengakibatkan timbulnya dualisme hukum yang membawa dampak negatif dan kesimpangsiuran dalam pelaksanaan hukum jaminan.

Seperti telah diuraikan di atas, bahwa pemberian jaminan bukanlah yang utama dalam pemberian kredit, oleh karena itu pemberian jaminan bersifat *accessoir* atau ikutan dari perjanjian pokok, sedangkan perjanjian pokoknya yaitu perjanjian kredit, atau perjanjian *accessoir* akan ada jika ada perjanjian pokoknya, sehingga jika perjanjian pokoknya tidak ada atau hapus maka perjanjian *accessoir*nya pun tidak ada pula. Khusus mengenai jaminan berupa tanah, sejak tahun 1996 telah ada unifikasi hukum dalam hukum jaminan untuk tanah, yaitu dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah. Kelahiran Undang-Undang Hak Tanggungan tersebut merupakan amanat dari Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria untuk selanjutnya disebut Undang-Undang Pokok Agraria, yang menyebutkan “Hak Tanggungan yang dapat dibebankan pada Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak

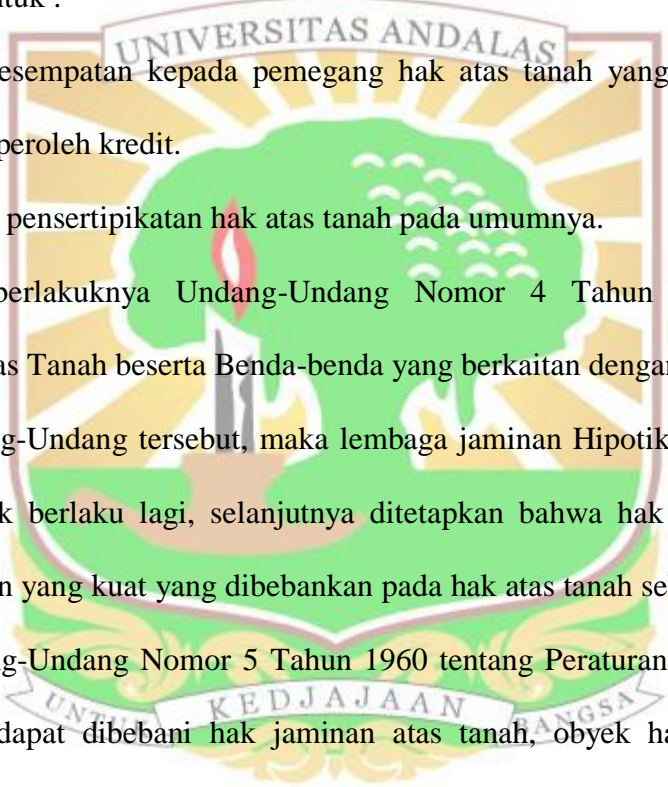
Guna Bangunan tersebut dalam Pasal 25, 33 dan 39 diatur dengan undang-undang”. Sebelum tahun 1996 lembaga jaminan atas tanah dipergunakan Hipotik yang ketentuan materilnya diatur dalam Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Sepanjang mengenai bumi, air dan kekayaan di dalamnya telah dicabut oleh Undang-Undang Pokok Agraria) dan pemberian pendaftarannya diatur dalam Stb. 1908-542 sebagaimana telah diubah dengan Stb. 1937-190 juncto Stb. 1937-191.

Undang-Undang Hak Tanggungan memberikan kesempatan bagi pemilik hak atas tanah yang belum bersertipikat untuk menjaminkan hak atas tanahnya dengan hak tanggungan. Hal ini disebutkan dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Hak Tanggungan yang menyatakan bahwa apabila objek Hak Tanggungan berupa hak atas tanah yang berasal dari konversi hak lama yang telah memenuhi syarat untuk didaftarkan akan tetapi pendaftarannya belum dilakukan, pemberian hak tanggungan dilakukan bersamaan dengan permohonan pendaftaran hak atas tanah yang bersangkutan. Meskipun dalam peraturan perundang-undangan dimungkinkan pembebanan hak tanggungan terhadap tanah yang belum bersertipikat, namun pada umumnya pemilik hak atas tanah yang belum bersertipikat mengalami kesulitan karena pada umumnya kreditor menghendaki tanah yang sudah bersertipikat karena sudah ada bukti kuat adanya kepemilikan hak atas tanah. Hal demikian menjadikan kendala bagi pemilik hak atas tanah yang belum bersertipikat, apabila ingin memperoleh dana dari pihak lain, yaitu kreditor.

Ketentuan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Hak Tanggungan merupakan pengecualian atas prinsip bahwa objek Hak Tanggungan adalah tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria terdaftar dan dapat dipindahtangankan karena di dalam ketentuan tersebut dimungkinkan adanya Hak Tanggungan atas tanah yang berasal dari konversi hak lama, yang sudah memenuhi syarat untuk pendaftaran, tetapi belum didaftarkan,

sehingga belum dapat dikatakan sebagai hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria. Karena hak atas tanah bekas hak barat, sejak tanggal 24 September 1980 sudah tidak ada lagi (Keppres No. 32 Tahun 1979 jo. PMDN No. 3 Tahun 1979), maka yang dimaksud dengan “tanah yang berasal dari konversi hak lama” dalam Pasal 10 Ayat (3) Undang-Undang Hak Tanggungan adalah tanah-tanah hak adat.

Penjelasan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Hak Tanggungan menyatakan bahwa kemungkinan untuk pemberian hak tanggungan pada hak atas tanah milik adat dimaksudkan untuk :

- 
- a. Memberi kesempatan kepada pemegang hak atas tanah yang belum bersertipikat untuk memperoleh kredit.
 - b. Mendorong pensertipikatan hak atas tanah pada umumnya.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta Benda-benda yang berkaitan dengan Tanah, berdasarkan Pasal 29 Undang-Undang tersebut, maka lembaga jaminan Hipotik dan *Credietverband* dinyatakan tidak berlaku lagi, selanjutnya ditetapkan bahwa hak tanggungan sebagai lembaga jaminan yang kuat yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Untuk dapat dibebani hak jaminan atas tanah, obyek hak tanggungan yang bersangkutan harus memenuhi 4 syarat, yaitu :

1. Dapat dinilai dengan uang;
2. Termasuk hak yang didaftar dalam daftar umum;
3. Mempunyai sifat dapat dipindahtangankan;
4. Memerlukan penunjukan oleh Undang-Undang.⁸

⁸ Purwahid Patrik dan Kashadi, *Hukum Jaminan*, Edisi Revisi dengan UUHT, (Semarang : Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2008), hlm.56.

Adapun obyek dari hak tanggungan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan disebutkan bahwa :“Hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan adalah hak milik, hak guna usaha dan guna bangunan.” Dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan, yang dimaksud dengan hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan adalah hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Penjelasan umum dari Undang-Undang Hak Tanggungan menyebutkan bahwa terdapat dua unsur mutlak dari hak atas tanah yang dapat dijadikan obyek tanggungan, salah satunya adalah hak tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku wajib didaftar dalam umum, dalam hal ini pada kantor pertanahan. Unsur ini berkaitan dengan kedudukan diutamakan yang diberikan kepada kreditor pemegang tanggungan terhadap kreditor lainnya. Untuk ini harus ada catatan mengenai tanggungan tersebut pada buku tanah dan sertipikat hak atas tanah yang dibebaninya, sehingga setiap orang dapat mengetahuinya. Dengan demikian setiap obyek hak tanggungan harus terdaftar dan memiliki sertipikat hak atas tanah. Namun demikian terhadap tanah-tanah yang belum bersertipikat dapat pula dibebankan hak tanggungan sepanjang pemberian hak tanggungan tersebut dilakukan bersamaan dengan permohonan pendaftaran hak atas tanah yang bersangkutan.

Pembebanan hak tanggungan terhadap tanah yang belum bersertipikat kasusnya masih sering dijumpai terutama pada tanah-tanah yang sebelumnya merupakan tanah warisan atau tanah ulayat. Hal-hal tersebut di atas menurut penulis menarik untuk dikaji lebih lanjut mengingat pada saat pemberian hak tanggungan, tanah tersebut belum memiliki sertipikat hak atas tanah, hal ini tentu perlu dicermati oleh kreditor oleh karena kegiatan menyalurkan kredit mengandung risiko yang dapat mempengaruhi kesehatan dan kelangsungan usaha bank. Likuiditas keuangan, solvabilitas dan profitabilitas bank sangat dipengaruhi oleh keberhasilan mereka dalam mengelola kredit yang disalurkan.

Hal ini menjadi lebih signifikan apabila pemberian hak tanggungan tersebut diberikan dengan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan, selanjutnya akan disebut SKMHT. karena untuk tanah yang belum terdaftar maka pemberian SKMHT harus dilanjutkan dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan, selambatlambatnya dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan setelah pemberian SKMHT.

Berdasarkan uraian tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan suatu penelitian dan memaparkan dengan menyusunnya dalam tesis yang berjudul **“PEMBERIAN HAK TANGGUNGAN DI ATAS TANAH YANG BELUM BERSERTIPIKAT”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari uraian-uraian di atas, maka ada beberapa hal yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimanakah proses pendaftaran tanah belum bersertipikat yang akan dibebankan Hak Tanggungan ?
2. Bagaimanakah pembebanan Hak Tanggungan pada tanah yang belum bersertipikat ?

C. Tujuan Penelitian

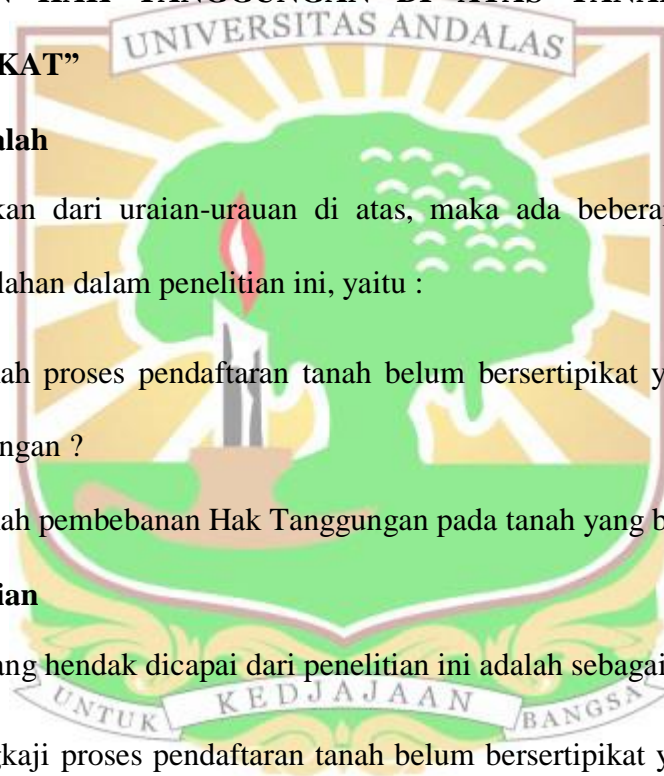
Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengkaji proses pendaftaran tanah belum bersertipikat yang akan dibebankan Hak Tanggungan.
- b. Untuk mengkaji pembebanan Hak Tanggungan pada tanah yang belum bersertipikat.

D. Manfaat Penelitian

Kegunaan penelitian ini dapat ditinjau dari dua segi yang saling berkaitan yakni dari segi teoritis dan segi praktis. Penelitian yang penulis lakukan diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis



Secara teoritis, hasil penelitian diharapkan dapat meningkatkan dan mengembangkan ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum pada umumnya, dan khususnya dalam bidang jaminan kredit perbankan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi bagi masyarakat yang ingin mengajukan kredit dengan ketentuan tanah yang belum bersertipikat serta menjadi bahan acuan dan sumber informasi bagi praktisi hukum sehubungan dengan akibat hukum dan kedudukan hukum pada tanah yang belum bersertipikat dijadikan sebagai jaminan hutang.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi dan penelusuran yang telah dilakukan di Perpustakaan Program Pasca Sarjana Universitas Andalas dan beberapa perpustakaan, terhadap hasil-hasil penelitian ada yang membahas mengenai Hak Tanggungan terhadap tanah yang belum bersertipikat, salah satunya adalah Tesis Nur Hayatun Nufus yang berjudul Proses Pembebanan Hak Tanggungan Terhadap Tanah Yang Belum Bersertipikat pada Universitas Diponegoro Tahun 2010, dengan materi permasalahan yang diteliti yaitu:

1. Bagaimana pelaksanaan pembebanan Hak Tanggungan terhadap tanah yang belum bersertipikat ?
2. Bagaimanakah penyelesaiannya apabila pemberi Hak Tanggungan atas tanah yang belum bersertipikat tersebut meninggal dunia dan memiliki ahli waris, sementara piutang kreditur tidak terbayar ?

Namun jika dihadapkan penelitian yang telah dilakukan tersebut dengan penelitian ini, maka terdapat perbedaan materi dan pembahasan. Penelitian yang penulis lakukan lebih mengkhususkan tentang latar belakang, proses pendaftaran tanah yang belum bersertipikat yang akan dibebankan Hak tanggungan, dan proses pembebanan Hak

Tanggungjawab pada tanah yang belum bersertipikat di Kabupaten Indragiri Hulu. Oleh karena itu, penelitian yang dilakukan dalam penulisan tesis ini adalah asli, sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara akademis berdasarkan nilai-nilai objektivitas dan kejujuran.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Perkembangan ilmu hukum tidak terlepas dari teori hukum sebagai landasannya dan tugas teori hukum adalah untuk menjelaskan nilai-nilai hukum dan postulat-postulatnya hingga dasar-dasar filsafatnya yang paling dalam, sehingga penelitian ini tidak terlepas dari teori-teori ahli hukum yang dibahas dalam bahasa dan sistem pemikiran para ahli hukum sendiri.⁹

Kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan yang dianalisis.¹⁰ Kerangka teori yang dimaksud adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis, sebagai pegangan baik disetujui atau tidak disetujui.¹¹ Teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya. Menurut Soerjono Soekanto, bahwa kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.¹²

Snelbecker mendefinisikan teori sebagai perangkat proposisi yang terintegrasi secara sintaksis (yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis satu dengan lainnya dengan tata dasar yang dapat diamati) dan berfungsi sebagai wahana

⁹ Lawrence M. Friedman, *Teori dan Filsafat Umum*, Raja Grafindo Pasada, Jakarta, 1996, hlm.2

¹⁰ M. Solly Lubis, *Filsafat ilmu dan penelitian*, Mandar Maju, Bandung. 1994, Hlm.80

¹¹ *Ibid.*

¹² Soerjono Soekanto, (b), *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta. 1986, hlm,6

untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati. Dalam pembahasan mengenai kedudukan hukum terhadap tanah yang belum bersertipikat sebagai jaminan hutang, maka teori yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah teori-teori kepastian hukum, teori perjanjian dan teori jaminan yang akan diuraikan sebagai berikut :

a. Teori Kepastian Hukum

Soerjono Soekanto mengemukakan 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 daerah saja, misalnya peraturan kotapraja. Dari pendapat di atas, terlihat bahwa wujud kepastian hukum adalah peraturan tertulis yang dibuat oleh suatu badan yang mempunyai otoritas untuk itu.

Teori kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan.¹³ Kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yg bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.¹⁴ Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim yang lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.¹⁵ Kepastian hukum bagi subjek hukum dapat diwujudkan dalam bentuk yang telah ditetapkan terhadap suatu perbuatan dan peristiwa hukum. Hukum yang berlaku pada prinsipnya harus ditaati dan tidak boleh menyimpang atau disimpangkan oleh subjek hukum.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2009, hlm.158

¹⁴ *Ibid.*

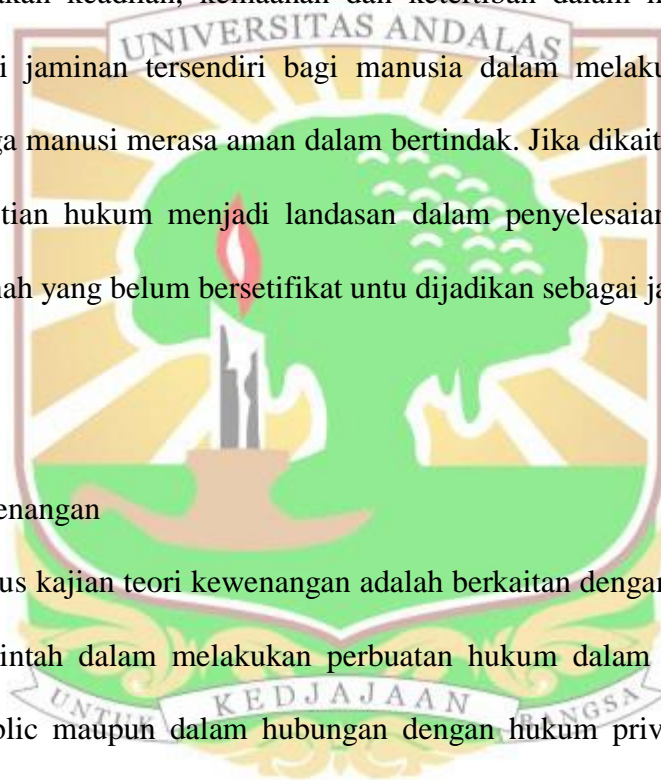
¹⁵ Soerjono Soekanto, (a), *Op. Cit.*, hlm.58

Lawrence M. Friedmen melihat bahwa keberhasilan penegakan hukum selalu mensyaratkan berfungsinya semua komponen sistem hukum. Sistem hukum dalam pandangan Friedmen terdiri dari tiga komponen, yakni komponen struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Bilamana ketiga komponen hukum tersebut bersinergi secara positif, maka akan mewujudkan tatanan sistem yang ideal seperti yang diinginkan.

Dari apa yang dikemukakan di atas, jelaslah bahwa kepastian hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan, kemaanan dan ketertiban dalam masyarakat. Kepastian hukum menjadi jaminan tersendiri bagi manusia dalam melakukan suatu hubungan hukum, sehingga manusi merasa aman dalam bertindak. Jika dikaitkan dengan penelitian ini, teori kepastian hukum menjadi landasan dalam penyelesaian masalah kedudukan hukum pada tanah yang belum bersertifikat untu dijadikan sebagai jaminan hutang.

b. Teori Kewenangan

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum public maupun dalam hubungan dengan hukum privat. Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum public, namun terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau legislative dari kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau legislative dari kekuasaan eksekutif. Kewenangan merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat sedangkan wewenang hanya



mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang adalah hak untuk member perintah dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.¹⁶ Kewenangan juga dapat dikatakan sebagai kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

Menurut Indraharto ada 3 macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, yaitu :¹⁷

1. Atribusi adalah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali.
2. Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ lain
3. Mandat adalah suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan.

Kaitannya dengan penelitian ini dapat dilihat mengenai kewenangan dari seseorang PPAT yang telah diatur dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang selanjutnya akan disebut PPAT, kewenangan yang diberikan oleh Negara untuk membuat akta-akta yang berhubungan dengan tanah. Dan dalam penelitian ini berkaitan dengan akta pendaftaran Hak Tanggungan terhadap objek Hak Tanggungan yang belum terdaftar.

c. Teori Jaminan

Istilah jaminan merupakan terjemahan dari bahasa Belanda, yaitu *zekerheid* atau *cautie* yaitu kemampuan debitur untuk memenuhi atau melunasi perutangannya kepada debitur, yang dilakukan dengan cara menahan benda tertentu yang bernilai ekonomis sebagai tanggungan atas pinjaman atau utang yang

¹⁶ Andi asrianti, Teori Kewenangan, diakses dari [URL:http://andi-asrianti.blogspot.com](http://andi-asrianti.blogspot.com), pada hari Jumat, tanggal 19 Februari 2021, pukul 16.00 WIB.

¹⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm 104.

diterima debitur terhadap krediturnya. Bentuk jaminan dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu :

- a) Jaminan yang timbul dari undang-undang yaitu segala kebendaan si berutang baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak, baik yang sudah maupun yang baru akan ada dikemudian hari, menjadi tanggungan untuk segala perikatan perseorangan, dan;
- b) Jaminan yang timbul dari atau perjanjian, pada dasarnya jaminan tersebut terbagi dalam dua kategori yaitu :

1. Jaminan perseorangan atau dalam istilah hukum disebut *persoonlijke zekerheid*. Jaminan perseorangan menimbulkan hak-hak perseorangan, sehingga terdapat hubungan hukum secara khusus antara kreditur dan orang yang menjamin pelunasan utang debitur (penjaminan).
2. Jaminan kebendaan atau dalam istilah hukum disebut *zekelijke zekerheid*. Jaminan ini merupakan hak mutlak atas suatu benda tertentu, berupa bagian dari harta kekayaan debitur atau penjamin, sehingga memberikan kedudukan *preference* (diutamakan) kepada kreditur daripada kreditur lainnya atas benda tersebut.¹⁸

Berbicara mengenai perjanjian kredit maka akan sangat berkaitan dengan jaminan karena setiap kreditur membutuhkan rasa aman atas dana yang dipinjamkannya. Kepastian akan pengembalian dana tersebut ditandai dengan adanya jaminan. Jaminan yang ideal memenuhi kriteria sebagai berikut :

- a. Membantu memudahkan perolehan kredit oleh pihak yang memerlukan.
- b. Tidak melemahkan potensi (kekuasaan) pencari kredit untuk melakukan atau meneruskan usahanya.

¹⁸ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Jaminan di Indonesia, Pokok-pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan*, Liberty Offset, Yogyakarta, 2004, hlm. 43

- c. Memberikan kepastian kepada kreditur, dalam arti bahwa barang jaminan setiap waktu tersedia untuk dieksekusi, bila perlu dapat dengan mudah untuk diuangkan guna melunasi utangnya penerima (pengambil) kredit.

2. Kerangka Konseptual

Konsep berasal dari kata lain, yaitu *conceptus* yang memiliki arti sebagai suatu kegiatan atau proses berfikir, daya berfikir khususnya penalaran dan pertimbangan.¹⁹ Suatu kerangka konseptual, merupakan hal yang dapat menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang ingin diteliti.²⁰ Dalam membangun konsep pertama kali harus beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Konsep yang merupakan kumpulan dari arti-arti yang berkaitan dengan istilah.²¹

Untuk menyatukan persepsi mengenai penggunaan istilah yang dipakai dalam penelitian ini, maka penulis memberikan pembatasan tentang istilah-istilah yang terkandung didalam pokok-pokok judul penelitian ini :

- a. Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria yang selanjutnya akan disebut UUPA, untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.²²
- b. Jaminan adalah aset atau barang-barang berharga milik pihak peminjam yang dijanjikan atau dititipkan kepada pemberi pinjaman sebagai tanggungan atau

¹⁹ Qomaruddin dan Yooke Tjuparnah Komaruddin, *Kamus Istilah Karya Tulis Ilmiah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000, hlm. 122

²⁰ H.T. Sairchild, *Dalam Ringkasan Metodologi Penelitian Empiris*, Indhil-Co, Jakarta, 1990, hlm.83

²¹ Soejono Soekanto, (b), *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 132

²² Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 1 angka 20

jaminan atas pinjaman yang diterima jika peminjam tidak dapat mengembalikan pinjaman atau memenuhi kewajiban peminjam tersebut.

- c. Hak atas tanah adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 UUPA, adalah hak atas permukaan bumi, tepatnya hanya meliputi sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas, yang disebut bidang tanah.²³
- d. Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan dan kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga (Pasal 1 angka 11 Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan).
- e. Hak Milik menurut Sudikno Mertokusumo, adalah hak untuk memperlakukan suatu benda (tanah) sebagai kepunyaan sendiri dengan beberapa pembatasan. Meliputi hak untuk memperoleh hasil sepenuhnya dari tanah yang dimiliki dan hak untuk mempergunakan tanah, yang dalam batasan arti boleh menjual, menggadaikan, menghibahkan tanah tersebut kepada orang lain.²⁴

G. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Disamping itu, juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap faktor hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan - permasalahan yang timbul didalam gejala yang bersangkutan.²⁵

²³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambatan, 2005), hlm.63.

²⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah*, (Surabaya : Prenada Media, 2005), hlm.13.

²⁵ H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, 2009, hlm 18.

Menurut Soerjono Soekanto, Metodologi pada hakikatnya memberikan pedoman tentang tata cara seorang ilmuwan dalam mempelajari, menganalisa, dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapinya. 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 yang dihadapi dalam melakukan penelitian.

Berdasarkan batasan-batasan di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa dengan menggunakan metode seseorang diharapkan mampu untuk menemukan dan menganalisa permasalahan tertentu sehingga memperoleh jawaban yang dapat dipertanggungjawabkan validitasnya. Metode penelitian yang dipergunakan dalam penulisan tesis ini mencakup :

1. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan tipe penelitian empiris yaitu pendekatan terhadap masalah yang ada dengan jalan memahami atau mempelajari hukum positif dari suatu objek penelitian dan bagaimana kenyataan atau prakteknya dilapangan. Dengan demikian penulis mengkaji tentang bagaimana pemberian Hak Tanggungan pada tanah yang belum bersertifikat.

2. Sifat Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah normatif. Penelitian hukum normatif adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan sumber patokan berperilaku manusia yang dianggap layak dan pantas.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis data

Jenis dalam penelitian ini dilakukan dengan pengumpulan data primer dan sekunder, yang diuraikan sebagai berikut :

Data Primer

Data yang diperoleh langsung dari penelitian guna memperoleh data yang berhubungan dengan perumusan masalah. Data yang berkaitan dengan perumusan masalah ini diperoleh dari wawancara. Wawancara merupakan suatu metode data dengan jalan komunikasi yakni dengan melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data (pewawancara) dengan sumber data (responden), komunikasi tersebut dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung.²⁶

Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari lokasi penelitian kepustakaan. Pengumpulan data sekunder diperoleh dengan cara studi pustaka.²⁷ Dalam hal ini dilakukan dengan mengumpulkan dan meneliti perundang-undangan, serta sumber bacaan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Data-data yang berhasil diperoleh ini dipergunakan sebagai landasan pemikiran yang bersifat teoritis.

b. Sumber data

Menurut Suharsimi Arikunto, yang dimaksud dengan sumber data adalah subyek dari mana data diperoleh.²⁸ Sumber yang akan digunakan dalam penelitian ini berasal dari :

Data yang diperoleh melalui penelitian dan studi keperustakaan guna mendapatkan landasan teoritis yang diperoleh melalui membaca, mencatat,

²⁶ Rianto, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, jakarta, 2004, hlm72.

²⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia, Jakarta, 1985, hlm. 52

²⁸ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Bumi Aksara, 1989, hlm. 10

mengutip data dari buku-buku literatur yang berkaitan dengan masalah penelitian.


²⁹Data tersebut antara lain :

a) Penelitian kepustakaan (*library research*)

Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan terhadap buku, undang-undang dan peraturan terkait lainnya yang berhubungan dengan permasalahan. Penelitian kepustakaan bertujuan untuk mendapatkan bahan hukum, yaitu :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.³⁰ Bahan penelitian yang berasal dari perundang-undangan dan asas hukum seperti :

- 
- (a) Kitab Undang-undang Hukum Perdata (*Burgelijke Wetboek*);
 - (b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).
 - (c) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah;
 - (d) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
 - (e) Peraturan Menteri Negara Agraria/KepalaBadan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1996 Tentang Pendaftaran Hak Tanggungan;
 - (f) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
 - (g) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT;

²⁹ Amirudin dan zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.2006, hlm31

³⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. Cit.*hlm.13

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer melalui hasil penelitian hukum, hasil karangan ilmiah dari kalangan hukum, dan artikel baik dari media cetak ataupun media massa yang berkaitan dengan pokok bahasan yaitu kedudukan hukum terhadap tanah yang belum bersertipikat untuk dijadikan sebagai jaminan hutang.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum pendukung yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang berkaitan dengan masalah yang dikaji oleh penulis. Dalam penelitian ini, penulis mengambil data dari kamus hukum dan *web site* internet.

b) Penelitian lapangan (*field research*)

Penelitian lapangan dilakukan untuk memperoleh data primer yang secara langsung dari responden yaitu dengan Notaris / PPAT di Kabupaten Indragiri Hulu. Sehingga peneliti mendapatkan gambaran mengenai latar belakang dan pemberian Hak Tanggungan pada tanah yang belum bersertipikat.

4. Teknik Pengumpulan Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini dikumpulkan melalui :

a. Studi dokumen

Pada tahap ini penulis mempelajari dan menelaah beberapa dokumen yang ada dan tersedia di Kantor Notaris yang ada di Kabupaten Indragiri Hulu. Studi

dokumen merupakan tahap awal dalam menganalisa kasus ini. Seperti telaah Peraturan Perundang-undangan dan peraturan lainnya.

b. Wawancara

Wawancara (*Interview*) adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (*face-to-face*), ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian menggunakan metode wawancara semi terstruktur yaitu dengan membuat daftar pertanyaan pokok dan pertanyaan lanjutan disusun sesuai dengan perkembangan wawancara. Dalam penelitian ini pihak yang diwawancarai adalah salah satu karyawan PT Bank Rakyat Indonesia Cabang Rengat dan salah satu Notaris yang ada di Kabupaten Indragiri Hulu, Notaris sebagai pejabat yang berwenang membuat akta dan nasabah atau para pihak yang terkait dalam menyelesaikan persoalan ini.

5. Populasi atau Sampel

a. Populasi

Populasi adalah keseluruhan objek atau seluruh individu atau seluruh kajian atau seluruh unit yang diteliti. Oleh karena itu populasi biasanya sangat besar dan luas maka tidak mungkin untuk meneliti seluruh populasi itu tetapi cukup diambil sebagian sampel.³¹ Dalam penelitian ini yang menjadi populasinya adalah PT Bank Rakyat Indonesia Tbk Cabang Rengat.

b. Sampel

Penarikan sampel merupakan suatu proses dalam memilih suatu bagian dari suatu populasi yang berguna untuk menentukan bagian-bagian dari obyek yang akan diteliti. Dalam penelitian ini, teknik penarikan sampel yang dipergunakan

³¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, ghalia Indonesia, Jakarta, 1999, hlm. 44

adalah teknik *purposive sampling*, dimana sampel ditentukan sendiri oleh peneliti dengan maksud agar diperoleh subyek-subyek yang ditunjuk dan ditentukan sesuai dengan tujuan penelitian. Yang menjadi sampel dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang terkait dalam pembebanan Hak Tanggungan pada tanah yang belum bersertifikat pada PT Bank Rakyat Indonesia Cabang Rengat.

6. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data penelitian sangat diperlukan untuk membuat suatu tulisan menjadi sempurna. Pengolahan data yang penulis gunakan adalah dengan sistem editing yaitu dengan mengoreksi atau merubah atau menyusun secara sistematis data-data yang sudah diperoleh kemudian disajikan secara lengkap dan sempurna. Setelah pengolahan data dapat dilakukan analisa dan penelitian.

b. Analisa data

Seluruh data yang telah diperoleh dan dikumpulkan, selanjutnya akan ditelaah dan dianalisis secara kualitatif. Analisis data secara kualitatif dilakukan dengan pemilihan pasal-pasal yang mengatur tentang Pembebanan Hak Tanggungan kemudian membuat sistematika dari pasal-pasal tersebut sehingga menghasilkan klasifikasi tertentu sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini dengan tetap mengacu pada pelaksanaan Pembebanan Hak Tanggungan sehingga dapat dimengerti, kemudian ditarik kesimpulan.