

**TESIS**

**KEDUDUKAN BANGUNAN DIATAS TANAH BERSTATUS IZIN  
PEMAKAIAN TANAH (SURAT HIJAU) SEBAGAI OBYEK JAMINAN**



**TANTRI NOVIANA HERAWATI**

**12217017**

**PRO PATRIA**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS NARETAMA SURABAYA**

**2019**

**TESIS**

**KEDUDUKAN BANGUNAN DIATAS TANAH BERSTATUS IZIN  
PEMAKAIAN TANAH (SURAT HIJAU) SEBAGAI OBYEK JAMINAN**

**Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Magister Dalam Program Studi  
Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Narotama**



**Disusun Oleh :**

**TANTRI NOVIANA HERAWATI**

**NIM 12217017**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN**

**FAKULTAS HUKUM**

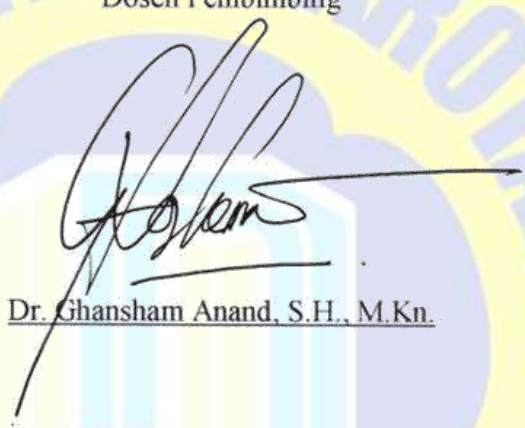
**UNIVERSITAS NAROTAMA SURABAYA**

**2019**

LEMBAR PENGESAHAN

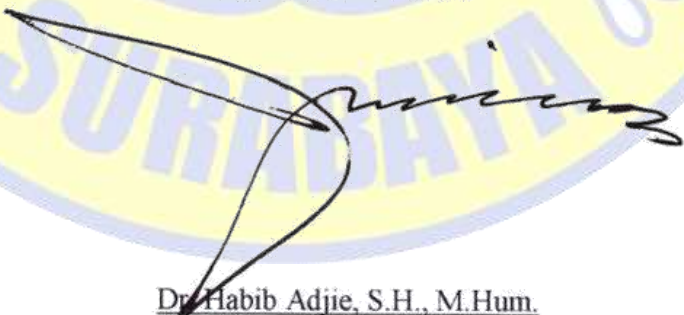
TESIS INI TELAH DISETUJUI  
PADA TANGGAL: 18 FEBRUARI 2019

Oleh:  
Dosen Pembimbing



Dr. Ghansham Anand, S.H., M.Kn.

Mengetahui,  
Ketua Program Studi Magister Kenotariatan  
Universitas Narotama

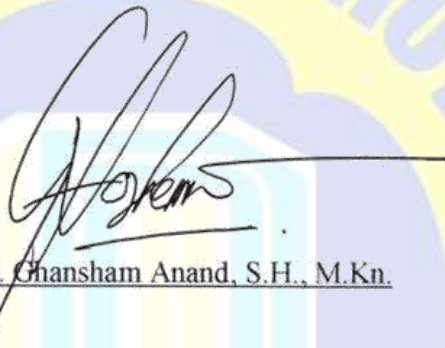


Dr. Habib Adjie, S.H., M.Hum.

LEMBAR PENGESAHAN

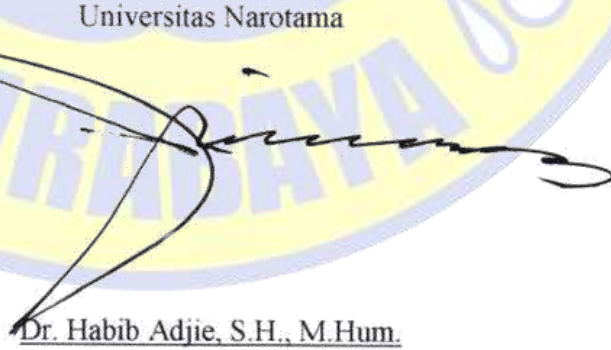
TESIS INI TELAH DIREVISI  
PADA TANGGAL: 22 FEBRUARI 2019

Oleh:  
Dosen Pembimbing

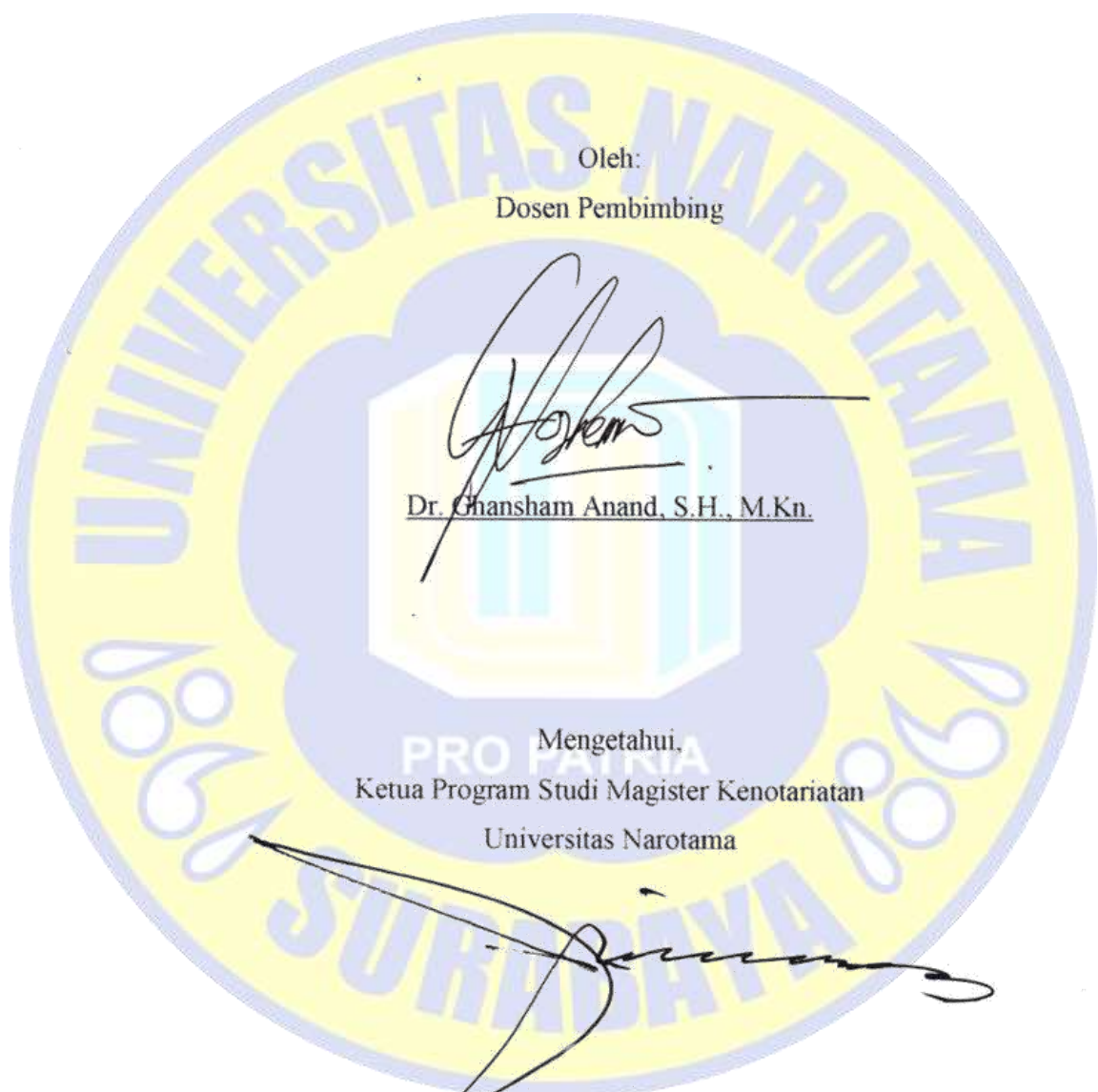


Dr. Ghansham Anand, S.H., M.Kn.

Mengetahui,  
Ketua Program Studi Magister Kenotariatan  
Universitas Narotama



Dr. Habib Adjie, S.H., M.Hum.





TESIS

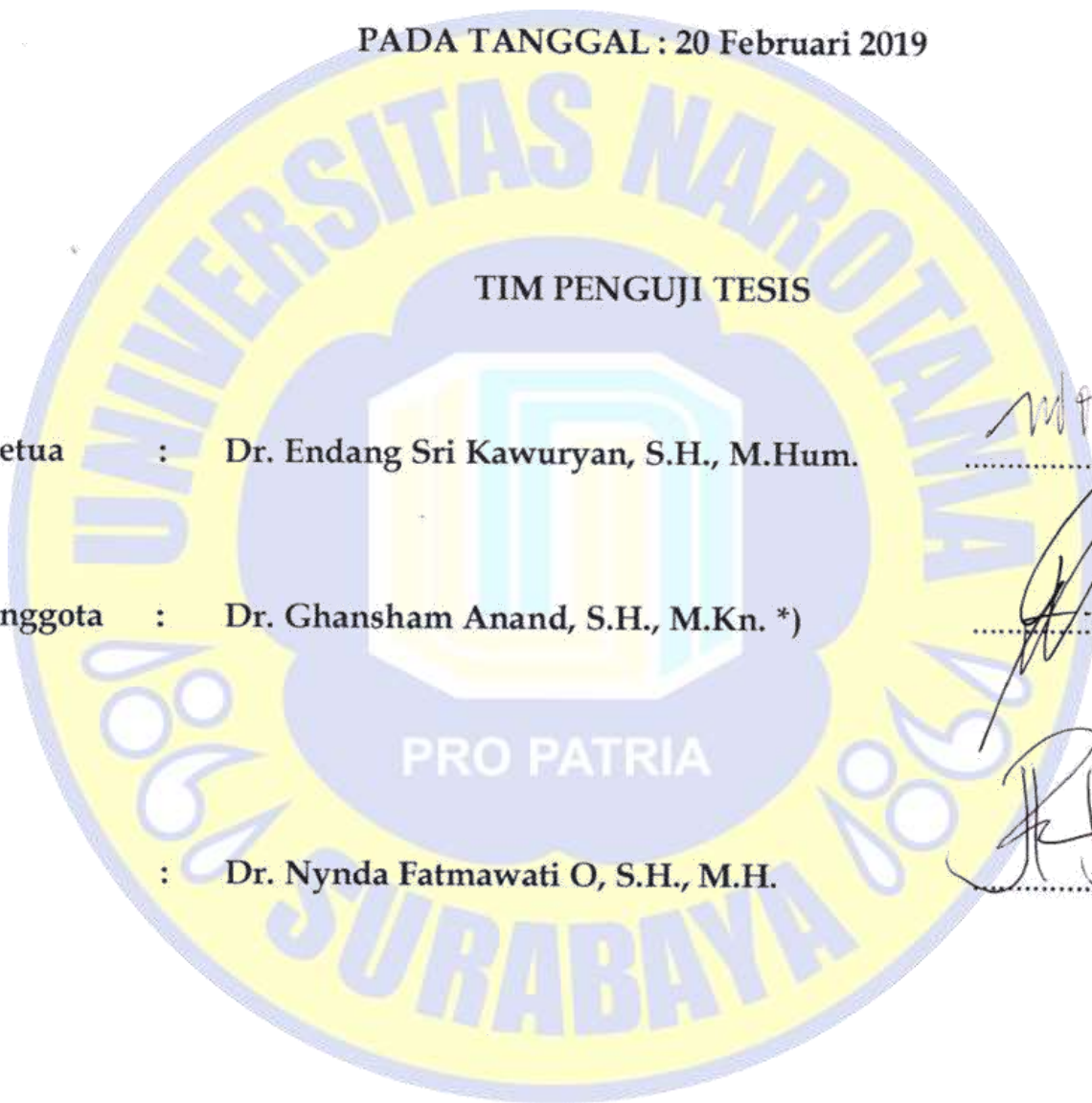
PADA TANGGAL : 20 Februari 2019

TIM PENGUJI TESIS

Ketua : Dr. Endang Sri Kawuryan, S.H., M.Hum.

Anggota : Dr. Ghansham Anand, S.H., M.Kn. \*)

: Dr. Nynda Fatmawati O, S.H., M.H.



*[Handwritten signature]*  
.....

*[Handwritten signature]*  
.....

*[Handwritten signature]*  
.....

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Bersama ini saya menyatakan bahwa Tesis ini bukan merupakan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar S2 Kenotariatan di suatu perguruan tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya/pendapat yang pernah ditulis oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam Daftar Acuan/ Daftar Pustaka.

Apabila ditemukan sebaliknya, maka saya bersedia menerima akibat berupa sanksi akademis dan sanksi lain yang diberikan oleh pihak yang berwenang dan pihak universitas, sesuai dengan ketentuan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Surabaya, 20 Februari 2019

Yang membuat pernyataan



**TANTRI NOVIANA HERAWATI**

**NIM: 12217017**

## **RINGKASAN**

### **KEDUDUKAN BANGUNAN DIATAS TANAH BERSTATUS IZIN PEMAKAIAN TANAH (SURAT HIJAU) SEBAGAI OBYEK JAMINAN**

Penguasaan atau kepemilikan tanah di Surabaya ditandai dengan fenomena unik dengan adanya tanah yang menggunakan surat Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau yang sering disebut juga tanah surat hijau. Pengertian tanah surat hijau adalah permukiman rakyat di atas tanah negara dengan legalitas surat Izin Pemakaian Tanah (IPT). Surat hijau merupakan fenomena hubungan hukum yang bersifat kontraktual antara para pihak yang juga saling membutuhkan, yaitu warga penghuni dan juga Pemerintah Kota Surabaya.

Pemerintah Kota sebagai subyek hak dapat mempunyai Hak Pengelolaan atau Hak Pakai. Jika berupa Hak Pakai, maka hak atas tanahnya dipergunakan untuk keperluannya sendiri yang berlaku selama tanahnya tersebut dipergunakan untuk pelaksanaan tugasnya. Namun jika berupa Hak Pengelolaan, maka tanahnya di samping dipergunakan untuk keperluannya sendiri juga dapat dipergunakan oleh pihak lain atas persetujuan Pemerintah Kota. Tanah-tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota sebagai assetnya sebagian digunakan untuk keperluan Pemerintah Kota sendiri, contohnya untuk Dinas-dinas, Kantor Pemerintah Kota atau Kantor Kecamatan Selain itu terdapat juga tanah yang dikuasai Pemerintah Kota yang dipergunakan oleh pihak ketiga melalui dikeluarkannya Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Hak Guna Bangunan atas Hak Pengelolaan dengan Perjanjian Penggunaan Tanah (PPT) antara Pemerintah Kota dengan pihak ketiga

Sistem pengelolaan tanah surat hijau ditandai dengan satu beban retribusi (disamping beban PBB) kepada warga penghuninya yang besarnya ditentukan dalam peraturan daerah. Besaran retribusi itu bergantung pada lokasi kelas jalan, luas tanah, dan besaran NJOP yang telah ditetapkan di dalam Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT-PBB).

Hukum Tanah Nasional yang berlaku didasarkan pada hukum adat yang menerapkan asas pemisahan horizontal. Oleh sebab itu, dalam kaitannya dengan tanaman, bangunan atau hasil karya tersebut berlakulah pula asas pemisahan horizontal. Dengan adanya asas pemisahan horizontal, maka benda-benda yang menjadi satu kesatuan dengan tanah dapat menjadi bagian yang terpisah dari tanah yang bersangkutan. Maka dari itu, setiap perbuatan hukum terhadap hak-hak atas tanah, tidak secara otomatis meliputi benda-benda di atasnya. Namun, demikian, penerapan asas-asas di dalam hukum adat tersebut tidaklah mutlak, melainkan juga selalu memperhatikan serta menyesuaikan dengan perkembangan kenyataan serta kebutuhan di dalam masyarakat yang dihadapinya

Berlakunya asas pemisahan horizontal membawa konsekuensi bahwa tanah serta bangunan yang berada di atasnya dapat dimiliki oleh subyek hukum yang berbeda seperti kondisi yang terjadi dalam hubungan antara Pemerintah Kota Surabaya dengan pemegang surat hijau. Namun demikian, dengan adanya ketentuan mengenai kewajiban pembayaran retribusi pada Pemerintah Kota Surabaya menjadikan tidak adanya kepastian hukum mengenai status dari tanah



surat hijau tersebut. Hal tersebut menyulitkan pemegang surat hijau pada saat hendak menjadikan tanah surat hijau tersebut sebagai obyek jaminan.

Dari uraian tersebut diatas muncul permasalahan yang saya akan kemukakan dalam penelitian ini antara lain :

- a) Karakteristik hukum Izin Pemakaian Tanah.
- b) Penilaian bangunan tanah di atas IPT sebagai jaminan.

Dari permasalahan-permasalahan sebagaimana tersebut di atas, maka penulis menguraikan bahwa Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau surat hijau merupakan izin bagi pihak ketiga untuk menggunakan tanah Pemerintah Kota Surabaya. Pada tanah berstatus IPT pemegang haknya tidak mendapatkan hak atas tanah tetapi hanya mendapatkan hak untuk memakai tanah yang dimiliki dan atau dikuasai/dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya. Pemegang tidak mendapatkan jaminan kepastian hukum sebab IPT tidak didaftarkan ke Kantor Pertanahan. IPT yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan membebankan biaya retribusi kepada pemegang IPT merupakan suatu bentuk perjanjian sewa menyewa yang bertentangan dengan UUPA. Penyewaan tanah yang dikuasai Pemerintah Kota Surabaya bertentangan dengan UUPA karena hak atas tanah yang bisa disewakan kepada pihak lain hanyalah tanah dengan status Hak Milik, sedangkan Pemerintah Kota Surabaya bukanlah subjek Hak Milik, melainkan subjek Hak Pakai atau Hak Pengelolaan. Asas pemisahan horizontal yang diterapkan di Indonesia menempatkan pemegang IPT hanya sebagai pemilik bangunan yang berdiri diatas tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Pada tanah dengan status IPT bukan hak atas tanahnya yang dijadikan obyek jaminan tetapi yang dijaminan adalah bangunan yang berada di atas tanah IPT dengan lembaga jaminan fidusia. Fidusia atas bangunan tersebut bisa dilakukan karena hukum tanah yang berlaku di Indonesia menerapkan pasas pemisahan horizontal (*horizontale scheidung*) yang memungkinkan adanya pemisahan kepemilikan antara pemilik bangunan dengan pemilik tanah. Untuk menjaminkan tanah IPT maka harus terlebih dahulu mendapatkan izin dari Instansi terkait. Penilaian tanah IPT sebagai jaminan didasarkan pada prinsip 5C (*Character, Capacity, Capital, Conditions of Economy*, dan *Collateral. Character* (kepribadian) dan status legalitas yang jelas serta memiliki potensi pasar.



## **ABSTRACT**

*The ownership of land in Surabaya is followed by unique phenomenon by the occurrence of land utilising permit (IPT) which is also known as green permit. Green permit can be regarded as phenomenal since it consists of contractual agreement between two parties (citizen of Surabaya and the local government) through lease of state land that is managed by retribution payment every year to the local government of Surabaya.*

*The present study aims to examine and elaborate further about Characteristics of IPT and land valuation with the status of IPT as collateral object.*

*The method used in the present study is a normative legal research, namely legal research which is conducted by examining the library materials or secondary law while in finding and collecting the data is done by two approaches, namely the law and conceptual approaches.*

*The present study concludes that based on horizontal principle of separation that is enacted in Indonesian Agrarian Law, the green permit's holder position is only as the owner of property instead of the land. Land with IPT status is not the right of the land that is used as the object of guarantee but the collateral is a building that is above the land of IPT with a fiduciary guarantee institution*

*Keywords: Land, Proprietary Rights, Green Permit*

## ABSTRAK

Penguasaan atau pemilikan tanah di Surabaya ditandai dengan fenomena unik dengan adanya tanah yang menggunakan surat Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau yang sering disebut juga tanah surat hijau. Surat hijau merupakan fenomena hubungan kontraktual antara dua pihak yang saling membutuhkan, yakni warga penghuni dan Pemerintah Kota Surabaya melalui sewa tanah diatas Tanah Negara yang dikemas dalam konsep pemakaian tanah dengan membayar retribusi setiap tahun kepada Pemerintah Kota Surabaya.

Penulis dalam penelitian ini ingin menelaah dan menganalisa lebih lanjut tentang Karakteristik Izin Pemakaian Tanah dan penilaian bangunan tanah di atas IPT sebagai jaminan.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan hukum sekunder sedangkan pendekatan masalah dilakukan dengan menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa berdasarkan asas pemisahan horizontal yang dianut dalam Hukum Tanah di Indonesia pemegang Surat Hijau hanya sebagai pemilik bangunan yang berdiri diatas tanah dengan Surat Hijau tersebut dan bukan sebagai pemilik Hak Atas Tanah. Tanah dengan status IPT bukan hak atas tanahnya yang dijadikan obyek jaminan tetapi yang dijaminakan adalah bangunan yang berada di atas tanah IPT dengan lembaga jaminan fidusia

Kata Kunci : Tanah, Izin Pemakaian Tanah, Jaminan

## KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah, segala puji dan syukur kepada Allah SWT atas segala rahmat, taufik dan hidayah hingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis dengan judul **“KEDUDUKAN BANGUNAN DIATAS TANAH BERSTATUS IZIN PEMAKAIAN TANAH (SURAT HIJAU) SEBAGAI OBYEK JAMINAN”**.

Tesis ini disusun sebagai salah satu syarat guna mencapai gelas Magister Kenotariatan pada Program Pasca Sarjana Universitas Narotama dan penulis menyadari bahwa tanpa bimbingan, bantuan dan dorongan dari berbagai pihak, tesis ini tidak mungkin penulis susun, oleh karena itu sudah semestinya penulis menghaturkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. Bapak Dr. Arasy Alimudin, S.E., M.M., selaku Rektor Universitas Narotama Surabaya.
2. Bapak Dr. Rusdianto Sesung, S.H.,M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya.
3. Bapak Dr. Habib Adjie, S.H.,M.Hum selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Narotama
4. Bapak Dr. Ghansham Anand, S.H., M.Kn. selaku Dosen Pembimbing Iyang selalu sabar dalam membimbing penulis hingga terselesaikannya tesis ini.
5. Seluruh Dosen Magister Kenotariatan Universitas Norotama Surabaya.
6. Kedua orang tua yang telah selalu memberikan nasehat-nasehat kepada saya, penulis, agar dapat menyelesaikan kuliah Pasca Sarjana tepat waktu.
7. Suami dan anak-anak saya, penulis, yang telah selalu memberikan semangat dalam segala hal.
8. Seluruh rekan-rekan MKn 14 yang saya banggakan, terima kasih banyak atas segala kepercayaan dan dukungan yang telah diberikan kepada penulis.
9. Seluruh staf Universitas Narotama Surabaya.

Harapan penulis semoga Allah SWT melimpahkan rahmat, pahala serta membalas budi baik kepada yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini, amin ya robbal alamin.

Waallaikumsalam Warahmatullahi Wabarakatuh

Surabaya,

Tantri Noviana Herawati





## DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Lembar Pengesahan Pembimbing Dan Kaprodi.....	ii
Halaman Pengesahan Panitia Penguji .....	iii
Surat Pernyataan.....	iv
Ringkasan.....	v
Abstract.....	vii
Abstrak.....	viii
Kata Pengantar.....	ix
Daftar Isi .....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	6
1.3. Tujuan Penelitian.....	6
1.4. Manfaat Penelitian.....	6
1.4.1. Manfaat Teoritis .....	6
1.4.2. Manfaat Praktis .....	7
1.5. Orisinalitas Penelitian.....	7
1.6. Tinjauan Pustaka .....	11
1.6.1. Teori Perlindungan Hukum.....	11
1.6.2. Teori Kepastian Huku. ....	15
1.7. Metode Penelitian.....	17
1.7.1. Tipe Penelitian .....	17
1.7.2. Pendekatan Masalah ( <i>Approach</i> ).....	18
1.7.3. Sumber Bahan Hukum.....	19
1.7.4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum .....	20
1.7.5. Analisis Hukum .....	21
1.8. Sistematika Penulisan.....	21
<b>BAB II KARAKTERISTIK HUKUM IZIN PEMAKAIAN TANAH .....</b>	<b>23</b>
2.1. Hukum Tanah Di Indonesia.....	23

2.1.1. Sejarah Hukum Pertanahan Di Indonesia.....	23
2.1.2. Dasar Hukum Pengaturan Hukum Pertanahan Di Indonesia.....	32
2.2. Hak Atas Tanah Dalam Hukum Tanah Nasional.....	35
2.3. Perbedaan Hak Atas Tanah Primer Dan Sekunder.....	38
2.3.1. Hak Atas Tanah Yang Berifat Primer.....	38
2.3.2. Hak Atas Tanah Yang Berifat Sekunder.....	45
2.4. Prinsip Pemisahan Horizontal Dalam Hukum Tanah.....	50
2.5. Izin Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Pemerintahan.....	56
2.6. Kedudukan Izin Pemakaian Tanah Dalam Hukum Tanah Nasional.....	61
<b>BAB III PENILAIAN BANGUNAN TANAH DI ATAS IPT SEBAGAI JAMINAN.....</b>	<b>69</b>
3.1. Lembaga Jaminan Kebendaan.....	69
3.2. Pembedaan Jaminan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Bangunan Dalam Asas Pemisahan Horizontal.....	74
3.2.1. Jaminan Hak Tanggungan Untuk Hak Atas Tanah.....	74
3.2.2. Jaminan Fidusia Untuk Bangunan Di Atas Hak Atas Tanah.....	80
3.3. Kedudukan Bangunan Sebagai Obyek Jaminan.....	92
<b>BAB IV PENUTUP.....</b>	<b>98</b>
4.1. Kesimpulan.....	98
4.2. Saran.....	99

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Penguasaan atau kepemilikan tanah di Surabaya ditandai dengan fenomena unik dengan adanya tanah yang menggunakan surat Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau yang sering disebut juga tanah surat hijau. Pengertian tanah surat hijau adalah permukiman rakyat di atas tanah negara dengan legalitas surat Izin Pemakaian Tanah (IPT). Surat hijau merupakan fenomena hubungan hukum antara para pihak yang juga saling membutuhkan, yaitu warga penghuni dan juga Pemerintah Kota Surabaya.<sup>1</sup> Kemunculan surat hijau diawali pada tahun 1970-1980, ketika Pemerintah Kota Surabaya menjalankan program “pemutihan” tanah bagi warga Surabaya karena yang kebanyakan tidak mengerti soal hukum beranggapan bahwa adanya program “pemutihan” yang dilakukan Pemkot tersebut untuk menaikkan status kepemilikan tanahnya dari semula tanah kepemilikan melalui hukum adat untuk diubah dengan kepemilikan tanah secara formal.

Warga yang awam hukum tersebut berharap dengan program pemutihan tersebut warga memperoleh sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan, dan selanjutnya setelah HGB dapat dilanjutkan menjadi Hak Milik. Pemerintah Kota Surabaya pada saat itu memberikan janji serta harapan kepada warga untuk dapat menyerahkan bukti-bukti atas kepemilikan tanahnya

---

<sup>1</sup>Adrian Kristyanto Adi, *Surat Hijau, Polemik Yang Tidak Tertuntaskan Di Surabaya*, Jawa Pos Artikel, Juli 2015, h. 12

yang berupa Zegel, Petok D, dan sebagainya kepada Pemerintah Kota Surabaya. Penyerahan tersebut bukan kepada instansi yang berwenang yaitu Kantor Pertanahan Kota Surabaya dengan alasan agar program pemutihan yang digagas Pemerintah Kota Surabaya tersebut dapat dilaksanakan dengan baik. Selain itu Pemerintah Kota Surabaya menghimbau kepada warga untuk bersedia menandatangani pernyataan yang isinya warga tidak keberatan Pemerintah Kota Surabaya mengajukan permohonan Hak Pengelolaan. Pada akhirnya Pemerintah Kota Surabaya memperoleh tanah dengan status Hak Pengelolaan dan selanjutnya menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Izin Pemakaian Tanah (selanjutnya disebut dengan Perda No. 3 Th. 2016), yang menggantikan peraturan sebelumnya yaitu Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1997. Peraturan tersebut kemudian menjadi payung hukum Pemerintah Kota Surabaya untuk dapat menerbitkan Surat Izin Pemakaian Tanah yang diberikan kepada warga, sesuai dengan pasal 1 ayat (7) Perda No. 3 Th. 2016 “Izin Pemakaian Tanah, yang selanjutnya disingkat IPT adalah Izin yang diberikan Walikota atau Pejabat yang ditunjuk untuk memakai tanah dan bukan merupakan pemberian hak pakai atau hak-hak atas tanah lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960”.

Atas keberadaan tanah dengan status IPT tersebut warga diharuskan membayar retribusi untuk pemakaian tanah tersebut yang telah diatur di dalam Pasal 7 Perda No. 3 Th. 2016 yaitu :

“Pemegang IPT mempunyai kewajiban:

1. Membayar retribusi sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Memakai tanah sesuai dengan peruntukan dan/atau penggunaan sebagaimana tersebut dalam IPT;



3. Memperoleh persetujuan tertulis dari Kepala Dinas, apabila bangunan diatas tanah yang telah dikeluarkan IPT akan dijadikan agunan atas suatu pinjaman atau akan dialihkan kepada pihak lain.”

Dikalangan warga penghuni menyebut surat IPT yang wujud fisiknya bersampul hijau tersebut dengan surat hijau. Sebutan itu terus berkembang dikalangan warga Kota Surabaya, bahkan bisa dikatakan telah melegenda sebagai *trade mark* pengelolaan tanah di Surabaya.

Tanah-tanah surat hijau itu tersebar di 26 kecamatan dari 31 kecamatan yang ada. Jumlah pemegang surat hijau mencapai 46.611 orang, karena luas tanah aset Pemerintah Kota yang diterbitkan surat hijau mencapai 8.319.081,62 m<sup>2</sup>. Sebagian besar berada di Gubeng sebanyak 9.212 persil dan Wonokromo 7.073 persil, bahkan hampir semua kecamatan di Surabaya memiliki surat hijau, setidaknya ada 36.000 persil warga memenuhi syarat.<sup>2</sup>

Sistem pengelolaan tanah surat hijau ditandai dengan satu beban retribusi (disamping beban PBB) kepada warga penghuninya yang besarnya ditentukan dalam peraturan daerah. Besaran retribusi itu bergantung pada lokasi kelas jalan, luas tanah, dan besaran NJOP yang telah ditetapkan di dalam Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT-PBB). Tidak bisa diingkari bahwa manusia selalu berupaya mendapatkan materi, bahkan tidak jarang terjadi konflik, baik antar individu, antar kelompok/negara, maupun antara individu melawan kelompok/negara. Konteks konflik tanah surat hijau terjadi akibat adanya kepentingan warga untuk memiliki properti dalam bentuk tanah. Sementara itu,

---

<sup>2</sup> Dari *Bidang Pendataan dan Pemanfaatan Tanah* (Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Pemerintah Kota Surabaya, 21 Januari 2016)

Pemkot Surabaya menganggap tanah negara itu sebagai asetnya, kedua belah pihak sama-sama berpendapat bahwa masing-masing adalah pihak yang paling berhak atas keberadaan tanah surat hijau.

Sejak berlakunya UUPA maka ketentuan di dalam Buku II KUH Perdata selain yang mengatur mengenai bumi, air dan kekayaan di dalamnya dinyatakan dicabut, kecuali mengenai hipotik. Dengan demikian maka yang berlaku pada Hukum Tanah Nasional ialah asas pemisahan horisontal (*horizontale scheidings beginsel*) karena dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya ditulis UUPA) disebutkan bahwa Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah Hukum Adat.

Menurut Hukum Tanah Nasional, Pemerintah Kota sebagai subyek hak dapat mempunyai Hak Pengelolaan atau Hak Pakai. Jika berupa Hak Pakai, maka hak atas tanahnya dipergunakan untuk keperluannya sendiri yang berlaku selama tanahnya tersebut dipergunakan untuk pelaksanaan tugasnya. Namun jika berupa Hak Pengelolaan, maka tanahnya di samping dipergunakan untuk keperluannya sendiri juga dapat dipergunakan oleh pihak lain atas persetujuan Pemerintah Kota. Tanah-tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Kota sebagai asetnya sebagian digunakan untuk keperluan Pemerintah Kota sendiri, contohnya untuk Dinas-dinas, Kantor Pemerintah Kota atau Kantor Kecamatan. Selain itu terdapat juga tanah yang dikuasai Pemerintah Kota yang dipergunakan oleh pihak ketiga melalui dikeluarkannya Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Hak Guna Bangunan atas Hak

Pengelolaan dengan Perjanjian Penggunaan Tanah (PPT) antara Pemerintah Kota dengan pihak ketiga.<sup>3</sup>

Menurut **Eman Ramelan**, yang dapat menjadi subjek hukum atau pemegang Hak Pengelolaan adalah hanya sebatas pada badan hukum milik Pemerintah baik yang berada dalam bidang pelayanan publik (pemerintahan) maupun yang bergerak di bidang bisnis, seperti halnya BUMN/BUMD sedangkan untuk badan hukum swasta tidak diperbolehkan untuk menjadi pemegang Hak Pengelolaan.<sup>4</sup>

Hukum Tanah Nasional yang berlaku didasarkan pada hukum adat yang menerapkan asas pemisahan horizontal. Oleh sebab itu, dalam kaitannya dengan tanaman, bangunan atau hasil karya tersebut berlakulah pula asas pemisahan horizontal. Dengan adanya asas pemisahan horizontal, maka benda-benda yang menjadi satu kesatuan dengan tanah dapat menjadi bagian yang terpisah dari tanah yang bersangkutan. Maka dari itu, setiap perbuatan hukum terhadap hak-hak atas tanah, tidak secara otomatis meliputi benda-benda di atasnya. Namun, demikian, penerapan asas-asas di dalam hukum adat tersebut tidaklah mutlak, melainkan juga selalu memperhatikan serta menyesuaikan dengan perkembangan kenyataan serta kebutuhan di dalam masyarakat yang dihadapinya.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Urip Santoso, "Pengelolaan Tanah Asset Pemerintah Kota Surabaya", Jurnal *Yuridika* Vol. 25 No. 1, Januari-April 2010, h. 1-12 (selanjutnya ditulis Urip Santoso I)

<sup>4</sup> Eman Ramelan, "Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999", Jurnal *Yuridika* Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya 15 (3) Juni 2006, h. 196

<sup>5</sup> Gabriella Yulistina Aguw, "Kajian Yuridis Asas Pemisahan Horizontal Dalam Hak Tanggungan Atas Tanah", Jurnal *Lex et Societatis*, Vol. V/No. 6/Ags/2017, h. 97

Berlakunya asas pemisahan horizontal membawa konsekuensi bahwa tanah serta bangunan yang berada di atasnya dapat dimiliki oleh subyek hukum yang berbeda seperti kondisi yang terjadi dalam hubungan antara Pemerintah Kota Surabaya dengan pemegang surat hijau. Namun demikian, dengan adanya ketentuan mengenai kewajiban pembayaran retribusi pada Pemerintah Kota Surabaya menjadikan tidak adanya kepastian hukum mengenai status dari tanah surat hijau tersebut. Hal tersebut menyulitkan pemegang surat hijau pada saat hendak menjadikan tanah surat hijau tersebut sebagai obyek jaminan.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Karakteristik hukum Izin Pemakaian Tanah.
2. Penilaian bangunan tanah di atas IPT sebagai jaminan.

## **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis karakteristik hukum Izin Pemakaian Tanah.
2. Untuk menganalisis penilaian bangunan di atas tanah IPT sebagai jaminan.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

### **1.4.1. Manfaat Teoritis**

Memberikan sumbangan pemikiran pada ilmu kenotariatan khususnya dalam bidang hukum pertanahan terkait surat hijau, kemudian hasil daripada



penelitian ini dapat memberikan sumbangan saran dalam ilmu pengetahuan hukum.

#### **1.4.2. Manfaat Praktis**

1. Bagi Notaris, untuk dijadikan pedoman dalam menjalankan jabatannya apabila menghadapi permasalahan pernghadap yang datang sebagai pemilik bangunan untuk diberikan perlindungan hukum atas tanahnya yang berada di atas tanah surat hijau.
2. Bagi Pemerintah Daerah Kota Surabaya, baik anggota DPRD Kota Surabaya, DPRD Provinsi Jawa Timur, DPR RI (dari Dapil I Jawa Timur) maupun Walikota Surabaya untuk menyusun kembali Peraturan Daerah yang memberikan perlindungan hukum bagi pemilik bangunan di atas tanah surat hijau dalam hal kepemilikannya.

#### **1.5. Orisinalitas Penelitian**

Peneliti mencari referensi-referensi penelitian dalam bentuk tesis maupun jurnal yang membahas tentang surat tanah berupa surat ijo yang berada di Kota Surabaya. Dari sekian banyak pencarian judul penelitian yang serupa dan juga peneliti mencari alat ukur untuk mengukur orisinalitas penelitian. Peneliti menemukan beberapa judul yang serupa dan alat ukur yang dipakai oleh peneliti berasal dari Estelle Phillips yang merumuskan salah satu parameter orisinalitas penelitian adalah “*Saying something nobody has said before*” (Mengemukakan sesuatu yang belum pernah dikemukakan sebelumnya) dan “*Adding to knowledge in a way that hasn't previously been done before*” (menambah pengetahuan yang

belum pernah dilakukan sebelumnya).<sup>6</sup> Berdasarkan pendapat Estelle Phillips mengenai ukuran orisinalitas penelitian, maka peneliti akan menguraikan secara garis besar dari beberapa penelitian yang telah ada mengenai tanah surat ijo di Surabaya sebagai berikut :

1. Penelitian yang ditulis oleh Andy Adrianto<sup>7</sup>, dari Universitas Airlangga Surabaya yang berjudul “*Izin Pemakaian Tanah Pemerintah Kota Surabaya*” *Menganalisis* kewenangan pemberian hak atas tanah bagi pihak ketiga dalam konsep UUPA dan upaya hukum atas kepemilikan Hak Guna Bangunan diatas tanah Pemerintah Kota Surabaya. Penelitian tersebut memiliki perbedaan dengan penelitian ini yang terletak pada permasalahan yang diangkat. Pada penelitian ini menganalisis karakteristik hukum Izin Pemakaian Tanah dan penilaian bangunan tanah di atas IPT sebagai jaminan. Apabila dikaitkan dengan parameter orisinalitas penelitian seperti yang telah disebutkan oleh Estelle Philip diatas maka penelitian ini “*Saying something nobody has said before*” (Mengemukakan sesuatu yang belum pernah dikemukakan sebelumnya).
2. Penelitian yang ditulis oleh Azizah Khairani Ritonga<sup>8</sup>, dari Universitas Airlangga Surabaya yang berjudul “Pemberian Izin Pemakaian Tanah”, menganalisis keabsahan hak sewa atas tanah hak pengelolaan yang dilakukan

---

<sup>6</sup> Estelle Philips dalam Rusdianto S, *Prinsip Kesatuan Hukum Nasional Dalam Pembentukan Produk Hukum Pemerintah Daerah Otonomi Khusus atau Sementara*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2016

<sup>7</sup> Andy Adrianto “Izin Pemakaian Tanah Pemerintah Kota Surabaya”, Tesis, Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga Surabaya, 2010

<sup>8</sup> Azizah Khairani Ritonga, “Pemberian Izin Pemakaian Tanah”, Tesis, Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga Surabaya, 2006

oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan mengeluarkan izin pemakaian tanah dan kedudukan tanah berstatus izin pemakaian tanah sebagai obyek jaminan. Penelitian tersebut memiliki perbedaan dengan penelitian ini yang terletak pada permasalahan yang diangkat. Pada penelitian ini menganalisis karakteristik hukum Izin Pemakaian Tanah dan penilaian bangunan tanah di atas IPT sebagai jaminan. Apabila dikaitkan dengan parameter orisinalitas penelitian seperti yang telah disebutkan oleh Estelle Philip diatas maka penelitian ini “*Adding to knowledge in a way that hasn't previously been done before*” (menambah pengetahuan yang belum pernah dilakukan sebelumnya).

3. Penelitian yang ditulis oleh Setioaji<sup>9</sup>, dari Universitas Airlangga Surabaya, yang berjudul “*Eksistensi Ijin Pemakaian Tanah Di Pemerintah Kota Surabaya. Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960*”, menganalisis kedudukan izin pemakaian tanah dalam *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan kewajiban pemegang izin pengelolaan tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Kota Surabaya*. Penelitian tersebut memiliki perbedaan dengan penelitian ini yang terletak pada permasalahan yang diangkat. Pada penelitian ini menganalisis karakteristik hukum Izin Pemakaian Tanah dan penilaian bangunan tanah di atas IPT sebagai jaminan. Apabila dikaitkan dengan parameter orisinalitas penelitian seperti yang telah disebutkan oleh Estelle Philip

---

<sup>9</sup>Setioaji, “Eksistensi Ijin Pemakaian Tanah Di Pemerintah Kota Surabaya Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960”, Tesis, Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga Surabaya, 2007



diatas maka penelitian ini “*Saying something nobody has said before*”

(Mengemukakan sesuatu yang belum pernah dikemukakan sebelumnya).

**Tabel Perbandingan Orisinalitas**

No	Judul	Nama Penulis dan Asal Universitas	Rumusan Masalah	Perbedaan Rumusan Masalah
1	<i>Izin Pemakaian Tanah Pemerintah Kota Surabaya</i>	<b>Andy Adrianto;</b> Universitas Airlangga Surabaya	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apa kewenangan pemberian hak atas tanah bagi pihak ketiga dalam konsep UUPA?</li> <li>2. Apa upaya hukum atas kepemilikan Hak Guna Bangunan diatas tanah Pemerintah Kota Surabaya?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apa karakteristik hukum Izin Pemakaian Tanah?</li> <li>2. Apa penilaian bangunan tanah di atas IPT sebagai jaminan?</li> </ol>
2	Pemberian Izin Pemakaian Tanah	<b>Azizah Khairani Ritonga;</b> Universitas Airlangga Surabaya	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bagaimana keabsahan hak sewa atas tanah hak pengelolaan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan mengeluarkan izin pemakaian tanah?</li> <li>2. Bagaimana kedudukan tanah berstatus izin pemakaian tanah sebagai obyek jaminan?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apa karakteristik hukum Izin Pemakaian Tanah?</li> <li>2. Apa penilaian bangunan tanah di atas IPT sebagai jaminan?</li> </ol>
3	<i>Eksistensi Ijin Pemakaian Tanah Di Pemerintah Kota Surabaya. Ditinjau Dari Undang-Undang</i>	<b>Setioaji;</b> Universitas Airlangga Surabaya	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apa kedudukan izin pemakaian tanah dalam <i>Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960</i>?</li> <li>2. Apa kewajiban pemegang izin pengelolaan tanah</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apa karakteristik hukum Izin Pemakaian Tanah?</li> <li>2. Apa penilaian bangunan tanah di atas IPT sebagai jaminan?</li> </ol>



	<i>Nomor 5 Tahun 1960</i>		<i>berdasarkan Peraturan Pemerintah Kota Surabaya?</i>	
--	-------------------------------	--	--	--

## 1.6. Tinjauan Pustaka

### 1.6.1. Teori Perlindungan Hukum

Awal mula lahirnya teori perlindungan hukum berasal dari aliran hukum alam atau teori hukum. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato) serta Zeno (pendiri aliran Stoic). Aliran hukum alam berpendapat bahwa hukum itu berasal dari Tuhan yang memiliki universal dan abadi, serta di antara hukum dan moral merupakan cerminan atau aturan secara internal maupun eksternal dari kehidupan manusia yang diimplementasikan lewat hukum dan moral.<sup>10</sup>

**Fitzgerald** menjelaskan bahwa hukum bertujuan mengkoordinasikan dan mengintegrasikan banyak kepentingan di dalam masyarakat. Hal ini karena di dalam suatu hubungan kepentingan maka adanya perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya bisa dilakukan melalui cara membatasi kepentingan pada pihak lainnya. Kepentingan hukum bertujuan untuk mengurus hak dan kepentingan manusia, karena itu hukum mempunyai otoritas tertinggi untuk dapat menentukan kepentingan manusia yang seharusnya diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus memperhatikan tahapan yaitu perlindungan hukum lahir dari adanya ketentuan hukum serta segala peraturan hukum yang telah

<sup>10</sup>Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, h.53

diberikan oleh masyarakat yang merupakan kesepakatan masyarakat itu sendiri untuk mengatur hubungan perilaku di antara anggota-anggota masyarakat maupun di antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggapnya mewakili kepentingan masyarakat.<sup>11</sup>

Perlindungan hukum adalah dengan memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) agar tidak dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut di berikan kepada masyarakat supaya dapat dinikmati semua hak-hak yang telah diberikan oleh hukum. Hukum bisa difungsikan untuk memberikan perlindungan yang sifatnya tidak hanya adaptif dan fleksibel, tetapi juga antisipatif dan prediktif. Hukum dibutuhkan untuk menjaga yang lemah atau belum kuat secara ekonomi, sosial dan politik untuk dapat memperoleh keadilan sosial.<sup>12</sup>

Dari rumusan diatas dapat disimpulkan bahwa fungsi hukum adalah untuk melindungi rakyat dari adanya bahaya serta tindakan yang bisa merugikan ataupun menderitakan hidupnya dari perbuatan orang lain, masyarakat ataupun penguasa. Selain itu juga berfungsi untuk memberikan keadilan dan menjadi sarana untuk dapat mewujudkan kesejahteraan bagi segenap rakyat.

Perlindungan hukum jika dijelaskan harfiah bisa menimbulkan banyak persepsi. Sebelum menjabarkan perlindungan hukum pada makna yang semestinya dalam ilmu hukum, dapat terlebih dahulu diuraikan mengenai pengertian-pengertian yang bisa muncul dari penggunaan kata perlindungan

---

<sup>11</sup>*Ibid*,h. 54

<sup>12</sup>*Ibid*, h. 55

hukum, yaitu Perlindungan hukum dapat berarti perlindungan yang diberikan terhadap hukum supaya tidak ditafsirkan berbeda serta tidak cederai oleh aparat penegak hukum dan dapat juga berarti perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap sesuatu.<sup>13</sup>

Perlindungan hukum juga menimbulkan pertanyaan yang selanjutnya meragukan keberadaan dari hukum tersebut. Hukum harus bisa memberikan perlindungan bagi semua pihak sesuai dengan kewajiban hukumnya karena semua orang memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum. Aparat penegak hukum harus menegakkan hukum. Dengan berjalannya aturan hukum, maka akan berdampak hukum akan bisa memberikan perlindungan pada tiap-tiap hubungan hukum maupun segala aspek kehidupan masyarakat yang telah diatur oleh hukum.

Perlindungan hukum dalam konteks ini sesuai dengan teori interpretasi hukum yang dikemukakan oleh **Sudikno Mertokusumo**, yaitu bahwa penafsiran atau interpretasi adalah salah satu metode penemuan hukum yang menjelaskan yang jelas mengenai teks undang-undang supaya ruang lingkup kaidah bisaditerapkan pada peristiwa tertentu. Penafsiran oleh hakim adalah penjelasan yang harus mampu mengarah pada pelaksanaan yang bisa diterima oleh masyarakat terhadap adanya peraturan hukum untuk peristiwa konkrit. Metode interpretasi ini merupakan alat untuk mengetahui arti undang-undang.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup>Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009 (selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo I), h. 38

<sup>14</sup>*Ibid.* h. 39

Perlindungan hukum adalah gambaran dari berjalannya fungsi hukum untuk dapat mewujudkan tujuan-tujuan dari hukum itu sendiri, yaitu keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan. Perlindungan hukum merupakan suatu bentuk perlindungan yang ditujukan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik secara tertulis maupun tidak tertulis atau yang bersifat preventif (pencegahan) maupun yang bersifat represif (pemaksaan) dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

Asas dan tujuan perlindungan hukum diselenggarakan berdasarkan lima asas yang sangat relevan dalam pembangunan nasional, yaitu:

1. Asas Manfaat

Adalah segala upaya untuk menyelenggarakan perlindungan hukum harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat.

2. Asas Keadilan

Adalah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memperoleh haknya serta melaksanakan kewajiban secara adil.

3. Asas Keseimbangan

Adalah memberikan keseimbangan antara kepentingan masyarakat dan pemerintah baik dalam arti materiil ataupun spiritual.

4. Asas Keamanan dan Keselamatan

Adalah untuk dapat memberikan jaminan atas adanya keamanan dan keselamatan untuk masyarakat banyak.

5. Asas Kepastian Hukum



Adalah masyarakat mentaati hukum serta memperoleh keadilan di dalam penyelenggaraan perlindungan hukum dan juga negara menjamin adanya kepastian hukum.<sup>15</sup>

Perlindungan hukum untuk rakyat Indonesia merupakan penerapan atas asas pengakuan dan pelindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang berasal pada Pancasila dan prinsip Negara Hukum yang berlandaskan Pancasila. Setiap orang berhak memperoleh perlindungan dari hukum. Hampir semua hubungan hukum wajib mendapat perlindungan dari hukum. Maka dari itu terdapat banyak jenis perlindungan hukum.

#### 1.6.2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum sudah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari norma hukum tertulis karena hakikatnya merupakan tujuan utama dari hukum. Kepastian hukum ini menjadi keteraturan masyarakat dalam melakukan aktivitas kehidupan masyarakat itu sendiri.

Kepastian hukum mengandung arti kepastian aturan dalam undang-undang yang tidak bisa ditafsirkan secara berlainan. **Gustav Radbruch** berpendapat bahwa kepastian hukum merupakan salah satu nilai dasar hukum<sup>16</sup>. Kepastian hukum juga mengandung aspek konsistensi walaupun suatu peraturan perundang-undangan di implementasikan dalam waktu dan ruang yang berbeda.<sup>17</sup> Menurut **Gustav Radbruch** sebagaimana dikutip oleh **Theo**

---

<sup>15</sup>Advendi Elsi, *Hukum Dalam Ekonomi*, Grasindo, Jakarta, 2007, h. 159

<sup>16</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, h. 19

<sup>17</sup>Sudarsono, *Kamus Hukum Edisi Baru*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, h. 63

**Huijbers** pengertian hukum dapat dibedakan tiga aspek yang ketiga-tiganya diperlukan untuk sampai pada pengertian hukum yang memadai, aspek tersebut adalah:

1. Kepastian hukum;
2. Keadilan;
3. Daya guna atau kemanfaatan.<sup>18</sup>

**Sudikno Mertokusumo** mengartikan, bahwa kepastian hukum merupakan bentuk perlindungan yang yustisiabel dari tindakan sewenang-wenang, yang bermakna seseorang bisa memperoleh sesuatu yang diinginkan dalam keadaan tertentu.<sup>19</sup> Kepastian hukum menurut **Van Kan** menyatakan bahwa hukum bertugas menjamin adanya kepastian hukum di dalam pergaulan manusia.<sup>20</sup> Menurut **Peter Mahmud Marzuki**, kepastian hukum memiliki dua pengertian, *Pertama*, adanya suatu aturan yang memiliki sifat umum yang bisa membuat individu mengetahui apa saja perbuatan yang boleh dilakukan atau tidak boleh untuk dilakukan. *Kedua*, berupa keamanan hukum untuk individu dari adanya kesewenangan pemerintah yang disebabkan adanya aturan yang bersifat umum itu, individu bisa mengetahui apa saja hal yang boleh dilakukan

---

<sup>18</sup>Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, h. 163

<sup>19</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007 (selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo II), h. 145

<sup>20</sup>E. Utrecht dan Moh. Saleh j. Jindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Iktiar Baru dan Sinar Harapan, Jakarta, 1989, h. 25

atau dibebankan oleh negara terhadap individu.<sup>21</sup> Kepastian hukum bukan sebatas pasal-pasal dalam undang-undang, melainkan juga terdapatnya konsistensi di dalam putusan hakim pada kasus serupa yang sudah diputus.

Hukum merupakan alat yang efektif untuk mencapai tujuan sosial karena aturan hukum secara konsisten melekat pada petugas hukum dan masyarakat.<sup>22</sup> Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena dapat memberikan pengaturan secara jelas dan logis. Jelas dalam arti tidak menimbulkan keragu-raguan atau multi tafsir, dan logis dalam arti hukum tersebut menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma ataupun adanya kekaburan dan kekosongan norma.

## **1.7. Metode Penelitian**

### **1.7.1. Tipe penelitian**

Tipe penelitian pada penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu-isu hukum yang dihadapi.<sup>23</sup> Secara lebih lanjut menerangkan bahwa penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan

---

<sup>21</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, h. 158 (selanjutnya ditulis Peter Mahmud Marzuki I)

<sup>22</sup>Hari Purwadi, *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Rajawali Press, Jakarta, 2004, h. 64

<sup>23</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, h. 35 (selanjutnya ditulis Peter Mahmud Marzuki II), h. 35

pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisanya.<sup>24</sup>

### 1.7.2. Pendekatan Masalah

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan tiga metode pendekatan masalah yaitu, diantaranya pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus.

#### 1. Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*).

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>25</sup> Pendekatan perundang-undangan diperlukan guna mengkaji lebih lanjut mengenai perlindungan hukum bagi pemilik bangunan yang berada di atas tanah surat hijau dengan melihat ketentuan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah dan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijaksanaan Dalam rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat.

#### 2. Pendekatan Konseptual (*conseptual approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Mempelajari pandangan-

---

<sup>24</sup> Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publising, Malang, 2006, h. 26

<sup>25</sup> *Ibid*, h. 133



pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang akan melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.<sup>26</sup> Pada pendekatan konseptual, akan dapat ditemukan konsep atau teori baru sesuai dengan tujuan penelitian ini yaitu menemukan perlindungan hukum bagi pemilik bangunan yang berada diatas tanah surat hijau.

### 1.7.3. Sumber Bahan Hukum

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan sumber bahan hukum, diantaranya:

#### 1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>27</sup> Hukum primer yang akan digunakan dalam penelitian ini diantaranya:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
4. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah;

---

<sup>26</sup>*Ibid*, h. 135-136

<sup>27</sup>*Ibid*, h. 181

5. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia;
6. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah;
7. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
8. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 Tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya;
9. Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat.

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>28</sup> Pada penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi: buku-buku di bidang hukum, makalah-makalah, artikel-artikel, dan tesis.

### **1.7.4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan hukum.**

Prosedur pengumpulan bahan hukum pada penelitian ini langkah pertama yang dilakukan adalah mengumpulkan bahan hukum baik primer maupun sekunder yang berkaitan dengan metode penelitian yang digunakan

---

<sup>28</sup>*Ibid*

guna menjawab isu hukum. Pengumpulan bahan hukum oleh peneliti dengan membaca buku dan perundang-undangan yang telah dimiliki peneliti atau dengan meminjam buku di perpustakaan kampus dan perpustakaan daerah kota Surabaya yang berkaitan dengan isu yang akan dibahas.

#### **1.7.5. Analisis Bahan Hukum**

Penelitian ini menggunakan metode deduksi. Penggunaan metode deduksi berpangkal dari pengajuan premis mayor (bersifat umum). Kemudian diajukan premis minor (bersifat khusus), dari kedua premis itu kemudian ditarik suatu kesimpulan atau conclusion.<sup>29</sup> Pada penelitian ini, analisis bahan hukum yang digunakan adalah dengan cara deduksi, yaitu menjelaskan suatu hal yang bersifat umum kemudian menariknya menjadi khusus.

#### **1.8. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan pada tesis ini, peneliti membagi menjadi empat bagian sebagai berikut:

Bab I, pendahuluan menguraikan latar belakang pemikiran dasar dari peneliti mengenai fakta hukum melahirkan isu hukum yang akan diteliti. Isu hukum yang timbul dari fakta hukum tersebut kemudian dirumuskan ke dalam rumusan masalah. Dari rumusan masalah, timbul tujuan penelitian ini dilakukan dengan manfaat penelitian yang akan dirasakan bagi kepentingan akademis dan kepentingan praktisi. Kemudian diterangkan metode penelitian yang digunakan

---

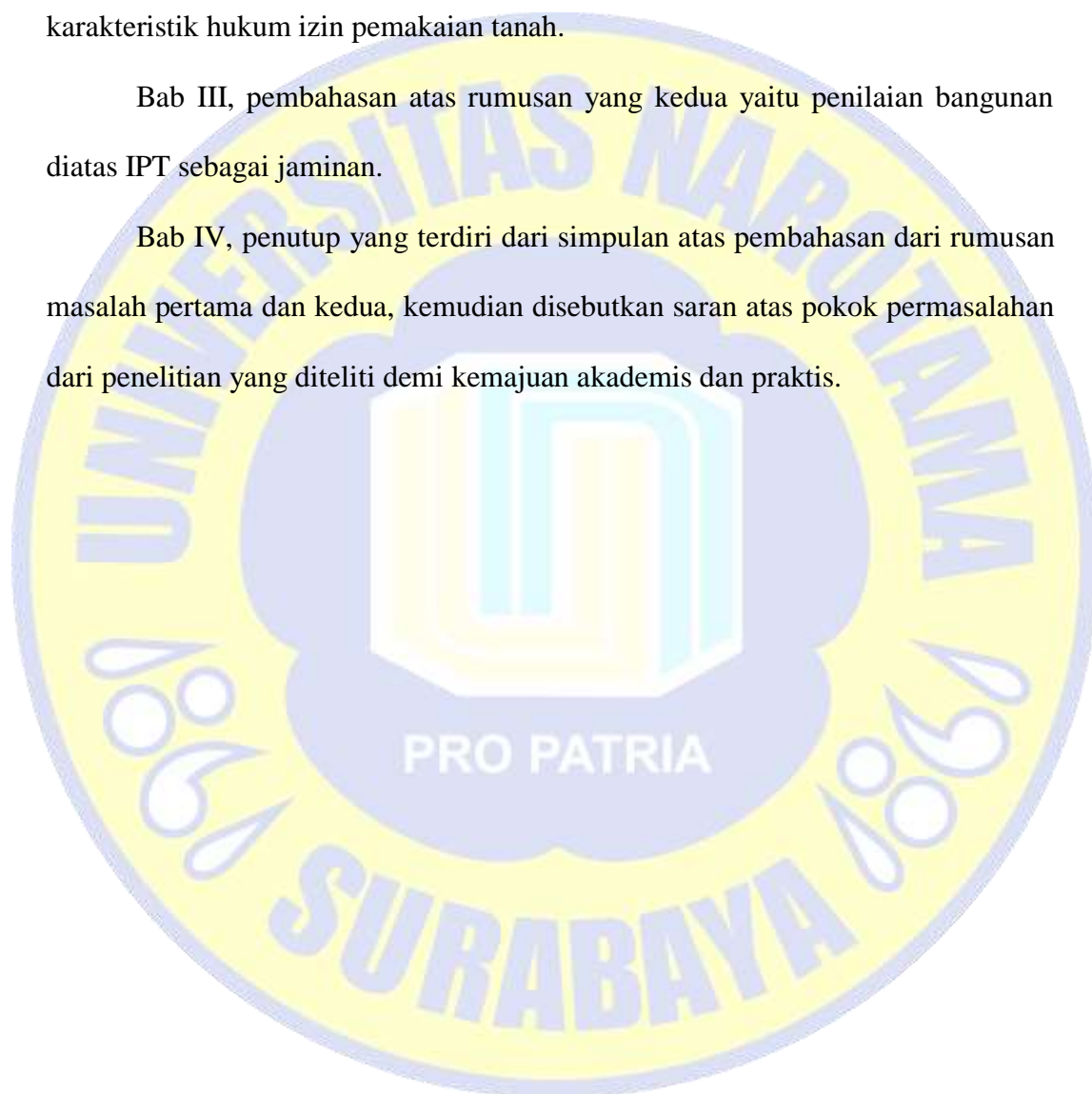
<sup>29</sup>Peter Mahmud Marzuki II, *Op. Cit.*, h. 14

peneliti untuk menganalisis guna menentukan hasil penelitian. Setelah itu sistematika penulisan yang menjelaskan gambaran umum dari penelitian yang akan ditulis oleh peneliti

Bab II, pembahasan atas rumusan masalah yang pertama yaitu tentang karakteristik hukum izin pemakaian tanah.

Bab III, pembahasan atas rumusan yang kedua yaitu penilaian bangunan diatas IPT sebagai jaminan.

Bab IV, penutup yang terdiri dari simpulan atas pembahasan dari rumusan masalah pertama dan kedua, kemudian disebutkan saran atas pokok permasalahan dari penelitian yang diteliti demi kemajuan akademis dan praktis.





## BAB II

### KARAKTERISTIK HUKUM IZIN PEMAKAIAN TANAH

#### 2.1. Hukum Tanah Di Indonesia

##### 2.1.1. Sejarah Hukum Pertanahan Di Indonesia

Kata "tanah" bila didefinisikan secara umum sesuai dengan bahasa yang dipergunakan mempunyai berbagai macam arti. Pengertian tanah meliputi:

- 1) permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali;
- 2) keadaan bumi di suatu tempat;
- 3) permukaan bumi yang diberi batas;
- 4) daratan;
- 5) permukaan bumi yang terbatas yang ditempati suatu bangsa yang diperintah suatu negara atau menjadi daerah negara;
- 6) bahan-bahan dari bumi atau bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, napal, cadas, dsb).<sup>30</sup>

Menurut **A.P. Parlindungan**<sup>31</sup>, tanah hanya sebatas salah satu dari bagian bumi ataupun tubuh bumi. Bidang tanah merupakan bagian dari permukaan bumi yang berbentuk satuan bidang dan itu merupakan obyek dari program pendaftaran tanah di Indonesia. Sedangkan **S. Rowton Simpson**<sup>32</sup> menyatakan bahwa tanah itu adalah benda tidak bergerak, sehingga secara fisik tanah tidak dapat dipindah/diserahkan/dibawa dan tanah itu bersifat abadi."

Sebelum di undangkannya UUPA terjadi dualisme di dalam hukum tanah di Indonesia. Dualisme tersebut adalah Hukum Tanah Adat dan Hukum Tanah

---

<sup>30</sup> <http://bahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php>.

<sup>31</sup> A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997)*, Mandar Maju, Bandung, 2009, h. 20 (selanjutnya ditulis A.P. Parlindungan I)

<sup>32</sup> S. Rowton Simpson dalam A.P. Parlindungan I, *Ibid*, h. 21

Kolonial. Hukum Tanah Kolonial adalah hukum tanah yang berlaku pada masa penjajahan. Pada hukum tersebut meletakkan tanah jajahan sebagai sarana mengeruk sumber kekayaan yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan dari negara penjajah. Sebagian besar hukum tanah kolonial terbentuk berdasarkan kehendak dan tujuannya dari pemerintah jajahan sendiri, sehingga aturan-aturan hukum agraria yang pernah berlaku di Indonesia sebelum lahirnya UUPA yang sangat merugikan bangsa Indonesia.<sup>33</sup>

Hukum Agraria Kolonial memiliki tiga ciri sebagaimana telah disebutkan pada bagian Penjelasan Umum UUPA yang dinyatakan dalam konsideran “Menimbang”. Adapun 3 (tiga) ciri tersebut adalah:

1. Karena hukum agraria yang pada saat ini berlaku sebagian tersusun atas dasar tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan kolonial dan pada bagian lainnya juga dipengaruhi olehnya, sehingga bertentangan dengan apa yang menjadi kepentingan rakyat di dalam mewujudkan pembangunan semesta dalam rangka menyelenggarakan revolusi nasional.
2. Karena sebagai akibat berlakunya politik hukum pemerintahan kolonial, hukum agraria yang ada memiliki sifat *dualisma*; yaitu pada satu sisi berlaku peraturan-peraturan dari hukum adat dan pada sisi lain juga berlaku peraturan-peraturan dari dan didasarkan pada hukum kolonial. Sehingga hal ini mengakibatkan munculnya berbagai permasalahan antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan semangat dan cita-cita persatuan bangsa.

---

<sup>33</sup> Muchsin, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung, 2007, h. 73

3. Karena bagi rakyat Indonesia asli, Hukum Agraria warisan kolonial tidak memberikan kepastian hukum.<sup>34</sup>

Disamping itu, Hukum Agraria Kolonial juga mengandung ciri pokok politik lainnya yaitu eksploitasi, diskriminasi, dominasi dan dependensi.<sup>35</sup> Prinsip dominasi terlihat dari kekuatan militer negara penjajah pada saat menguasai serta memerintah penduduk pribumi, golongan penjajah tersebut sangat berkuasa terhadap penduduk bumi yang mayoritas. Prinsip eksploitasi diwujudkan dengan melakukan pemerasan terhadap sumber kekayaan dari tanah jajahan untuk digunakan sebagai kepentingan negara penjajah. Pada saat itu penduduk pribumi diperas segala tenaga dan juga hasil produksinya untuk selanjutnya diserahkan kepada pihak penjajah dan kemudian hasil produksi dari sumber kekayaan tanah rakyat tersebut dikirim menuju negara penjajah untuk digunakan dalam mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran mereka. Diskriminasi yaitu perbedaan etnis dan ras karena penjajah menganggap bangsanya sebagai bangsa yang kedudukannya lebih tinggi (*superior*), di sisi lain penduduk pribumi hanya dianggap sebagai bangsa yang lebih rendah (*inferior*). Dependensi bermakna sebuah ketergantungan dari masyarakat jajahan kepada penjahatnya, di dalam kondisi tersebut masyarakat yang terjajah akan menjadi semakin bergantung kepada penjajah khususnya

---

<sup>34</sup> Sahnan, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016, h.10.

<sup>35</sup> Sartono Kartodirdjo, *Sejarah Perkebunan Di Indonesia: Kajian Sosial Ekonomi* Aditya Media, Jakarta, 1994, h.5



dalam hal pengetahuan, teknologi, modal dan keterampilan dikarenakan mereka semakin lemah dan miskin.<sup>36</sup>

Pada era penjajahan kolonial, pernah diberlakukan *Agrarische Besluit* Stb. 1870 Nomor 118. *Agrarische Besluit* atau disebut juga dengan Keputusan Agraria adalah merupakan aturan pelaksanaan dari Undang-Undang Agraria (*Agrarische Wet*) yang telah diundangkan dalam S. 1870 Nomor 118. Pasal 1 *Agrarische Besluit* berisi suatu ketentuan yang selanjutnya dikenal dengan nama *Domein Verklaring* atau suatu pernyataan umum atas tanah negara yang menyatakan “Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan kedua dan ketiga dari *wet* itu (yang dimaksud *Agrarische wet* S. 1870 No. 55, ayat 5 dan 6 pasal 51 I.S.), tetap dipegang asas, bahwa semua tanah yang tidak dibuktikan ada hak eigendom atasnya oleh orang lain adalah domain negara”.<sup>37</sup>

Pada tanggal 18 Agustus 1945 Soekarno memimpin Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) untuk mengadakan sidang. Sidang tersebut menghasilkan keputusan yang salah satunya menetapkannya Undang-undang Dasar (UUD) 1945 sebagai hukum dasar (konstitusi) negara Republik Indonesia. UUD 1945 meletakkan dasar politik hukum agraria nasional yang tertulis pada ketentuan Pasal 33 ayat (3), yaitu “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Ketentuan tersebut bersifat imperatif, yang maknanya mengandung pengertian bahwa pemerintah meminta kepada negara supaya bumi, air serta segala kekayaan alam yang ada

---

<sup>36</sup> Noer Fauzi, *Tanah Dan Pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, h.20-21.

<sup>37</sup> R. Rustandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, Masa Baru, Bandung, 1962, h.147



didalamnya, diletakkan dalam penguasaan negara, untuk selanjutnya dapat dipergunakan untuk dapat mewujudkan kemakmuran bagi segenap rakyat indonesia. Sehingga dengan demikian, maka tujuan dari penguasaan oleh negara atas bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah untuk sebesar-besarnya mewujudkan kemakmuran bagi rakyat indonesia.

Untuk mewujudkan unifikasi hukum (kesamaan aturan yang diberlakukan untuk suatu bidang), dualisme hukum tanah disingkirkan dengan mencabut keputusan dan peraturan yang dibentuk selama masa penjajahan. Dengan demikian, hukum tanah kolonial dinyatakan tidak diberlakukan lagi serta dibentuklah suatu peraturan baru yang bisa membentuk suatu kesatuan dalam hukum tanah nasional sesuai dengan jiwa kepribadian dan persatuan Indonesia. Kesatuan atas hukum tanah nasional tersebut selanjutnya diwujudkan dengan diberlakukannya UUPA.

Setelah proses pembahasan Rancangan UUPA berlangsung beberapa lama, Sadjarwo yang pada saat itu menjabat sebagai Menteri Agraria menyampaikan pidato pengantarnya. Dalam pidato tersebut dinyatakan bahwa perjuangan untuk melakukan perombakan hukum agraria nasional telah berjalan dengan erat seiring sejarah perjuangan dari bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari segala hal yang berkaitan dengan penjajahan, terlebih pada perjuangan rakyat tani agar bisa membebaskan diri dari adanya sistem feodal atas tanah serta pemerasan pemodal asing.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup>Boedi Harsono, *Op.Cit.*, h. 585

Semangat untuk membuat stelsel negara baru setelah kemerdekaan ini sangat terpengaruh dari dinamika dari berbagai ideologi serta kekuatan sosial-politik yang sangat memberi sumbangan di dalam pergerakan anti kolonialisme. Menurut **Soetandyo Wignjosoebroto** pada saat itu yang sangat dipentingkan memang bukan sebatas resultat-resultat hukum perundang-undangan yang harus dibuat. Namun di dalam suasana Demokrasi Terpimpin hendaknya lebih ditegaskan lagi dan diungkapkan kerevolusineran tekad untuk secara tegas menolak segala pemikiran yang berasal dari negara-negara liberal kapitalis yang dapat meracuni jiwa bangsa.<sup>39</sup>

Semangat menentang keberadaan strategi kolonialisme dan kapitalisme yang sudah menyebabkan terjadinya “*exploitation de l’homme par l’homme*” (penghisapan manusia atas manusia) pada satu sisi serta sekaligus menentang adanya strategi sosialisme yang ditengarai “menghilangkan hak-hak individual atas tanah” pada sisi lain menjadi landasan ideologis dan filosofis pembentukan UUPA.

Keberadaan Hukum Tanah Nasional (HTN) yang dimulai dari lahirnya UUPA telah mengakomodir unifikasi hukum tanah barat dan hukum tanah adat menjadi hukum tanah nasional yang bersifat tunggal yang berlaku sejak tanggal 24 September 1960 dan mulai saat itu seluruh wilayah Indonesia hanya mengenal satu hukum agraria yaitu hukum agraria yang berlandaskan UUPA.

---

<sup>39</sup> Soetandyo Wignyosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosio-Politik Perkembangan Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1994, h. 159.

UUPA sejak semula telah memperkenalkan adanya Hak Menguasai Negara. Perumusan Pasal 33 dalam UUD 1945 yang menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” menjadi dasar konstitusional perumusan dan pembentukan UUPA. Dua pemikiran pokok dari Pasal 33 UUD 1945 tersebut adalah sejak semula telah disetujui bahwa Negara akan ikut campur dalam mengatur sumber daya alam dan pengaturan tersebut ditujukan untuk sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat. Penghubungan keduanya yang bersifat saling berkait diwujudkan dalam penerapan yang tidak mengabaikan satu dengan yang lain.

UUPA merupakan amanat dari Pasal 33 ayat (3) UU 1945 sebagaimana telah dinyatakan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi landasan konstitusional untuk pembentukan politik serta hukum agraria nasional, yang isinya perintah kepada negara supaya bumi, air, dan kekayaan alam yang berada didalamnya ditempatkan dalam penguasaan negara untuk dapat digunakan mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran segenap rakyat Indonesia.

UUPA memiliki dua substansi dari sisi berlakunya yaitu tidak diberlakukannya lagi atau dicabutnya hukum agraria kolonial dan membentuk

hukum agraria nasional.<sup>40</sup> Dengan diberlakukannya UUPA, maka telah terjadi perubahan yang sangat mendasar pada hukum agraria di Indonesia, khususnya di bidang hukum pertanahan. Perubahan yang fundamental tersebut mengenai struktur dari perangkat hukum, konsep dasar maupun isinya.

UUPA adalah undang-undang yang membawa lahirnya pembaruan agraria karena didalamnya memuat program yang dikenal dengan panca program agraria reform indonesia, yang meliputi :

- a. Pembaruan hukum agraria dengan adanya unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional serta adanya jaminan kepastian hukum.
- b. Penghapusan hak-hak asing dan juga konsesi-konsesi kolonial atas tanah.
- c. Mengakhiri penghisapan feodal dengan cara berangsur-angsur.
- d. Perombakan pemilikan dan penguasaan atas tanah dan hubungan-hubungan hukum yang berkaitan dengan pengusahaan tanah untuk mewujudkan pemerataan keadilan dan kemakmuran, yang selanjutnya dikenal dengan program landreform.
- e. Perencanaan persediaan dan juga peruntukan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Lahirnya UUPA diikuti dengan pencabutan terhadap beberapa peraturan dan keputusan yang telah dibuat pada jaman pemerintahan Hindia Belanda sebagaimana dinyatakan dalam *dictum* “memutuskan” UUPA yang menyatakan

---

<sup>40</sup>Soeprapto, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek* ,Universitas Indonesia Press, Jakarta,1986, h. 19



“dengan mencabut”. Dalam Penjelasan Umumnya, dinyatakan dengan jelas bahwa tujuan diberlakukannya UUPA adalah :

- a. Meletakkan dasar-dasar untuk penyusunan hukum agraria nasional yang nantinya akan menjadi alat untuk mewujudkan keadilan, kemakmuran, dan kebahagiaan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka mencapai masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar dalam mengadakan kesatuan dan kesederhanaan di dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar diberikannya kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat.

Kedudukan tanah tersebut menjadi fokus terbesar yang akan sangat berpengaruh dalam hukum agraria karena ruang lingkup hukum agraria melekat dengan unsur tanah. Hukum tanah dan hukum agraria memiliki objek yang sama yaitu tanah sehingga kedua hukum tersebut akan selalu dapat berjalan beriringan. Oleh sebab itu pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah juga menjadi perhatian yang besar dalam pengaturan hukum agraria. Tanah memiliki hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional, yaitu:

- a. Hak bangsa Indonesia atas tanah;
- b. Hak menguasai dari negara atas tanah;
- c. Hak ulayat masyarakat hukum adat

d. Hak perseorangan atas tanah; meliputi hak-hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak jaminan atas tanah (hak tanggungan).<sup>41</sup>

Berdasarkan pembagian hak tersebut, diperlukan sebuah wujud pengaturan yang akan menjadi pedoman dalam menggunakan hak-hak penguasaan atas tanah. Lalu lahirlah hukum tanah yang merefleksikan semua peraturan-peraturan hukum, baik tertulis atau yang tidak tertulis, yang telah mengatur hak-hak penguasaan atas tanah, yang menjadi lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan yang konkrit dengan tanah.

### **2.1.2. Dasar Hukum Pengaturan Hukum Pertanahan Di Indonesia**

Fakta tentang adanya hubungan antara manusia dengan tanah dapat dipandang sebagai fakta hukum, yaitu fakta yang diatur serta diberi akibat oleh keberadaan hukum sehingga disebut juga dengan *Rechtsfeiten*. *Rechtsfeiten* diartikan sebagai suatu peristiwa-peristiwa hukum, yaitu suatu peristiwa yang terjadi pada masyarakat yang telah diatur serta diberi akibat oleh keberadaan hukum. Di Negara manapun dalam setiap hubungan yang melibatkan manusia dengan tanah selalu dibingkai oleh hukum. Keberadaan hukum yang mengatur adanya hubungan antara manusia dengan tanah di Indonesia sebelum masa kemerdekaan diatur oleh hukum adat di satu pihak dan di pihak lain diatur dengan hukum tanah kolonial Belanda yang berdasar pada *Agrarische Wet Staatsblad* 1870 No. 55.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Group, Jakarta, 2010, h. 45. (selanjutnya ditulis Urip Santoso II)

<sup>42</sup> Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, h. 8-9.

Adanya berbagai macam hak atas tanah dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 UUPA. Dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA menjelaskan bahwa atas dasar menguasai dari Negara maka ditentukan adanya berbagai Hak Atas Tanah. Hak-hak atas tanah tersebut kemudian memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sebagaimana ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPA. Hak atas tanah dijelaskan sebagai hak yang memberikan wewenang kepada yang memiliki hak untuk mengambil manfaat atau menggunakan keberadaan tanah yang dihakinya<sup>43</sup>. Kata “menggunakan” mengandung makna bahwa hak atas tanah dapat digunakan untuk keperluan mendirikan bangunan di atas tanah tersebut. Kata mengambil “manfaat” memiliki pengertian bahwa hak atas tanah bisa digunakan untuk kepentingan seperti pertanian, perikanan peternakan, perkebunan.<sup>44</sup>

Tanah merupakan salah satu bagian dari bumi yang disebut dengan permukaan bumi. Tanah memiliki banyak aspek, namun yang dimaksudkan bukan dalam konteks mengatur keseluruhan aspek yang berkaitan dengan tanah namun hanya mengatur salah satu aspeknya saja yaitu tanah dalam arti yuridis yang disebut dengan hak. Menurut **J. Andy Hartanto**, hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) bidang yaitu:

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap

---

<sup>43</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika-Universitas Terbuka, Jakarta, 1988, h. 4. (selanjutnya ditulis Sudikno Mertokusumo III)

<sup>44</sup> Urip Santoso II, *Op. Cit.*, h. 49

Hak atas tanah ini akan selalu ada selama UUPA juga masih berlaku atau kedudukannya belum dicabut dengan suatu undang-undang yang baru. Contoh dari hak tersebut adalah hak guna bangunan, hak milik, hak guna usaha, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan.

## 2. Hak atas tanah yang ditetapkan oleh Undang-Undang

Hak atas tanah ini pada saat ini belum ada dan akan hadir kemudian apabila ditetapkan melalui undang-undang.

## 3. Hak atas tanah yang bersifat sementara

Hak atas tanah ini dalam waktu yang singkat akan segera dihapuskan karena memiliki karakter pemerasan, bersifat feodal serta bertentangan dengan jiwa UUPA. Jenis hak ini adalah Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Gadai, Hak Sewa Tanah Pertaniandan Hak Menumpang.<sup>45</sup>

Menurut **Eman Ramelan**, berkaitan dengan keberadaan hak atas tanah yang tidak dapat dimasukkan ke dalam hak atas tanah yang memiliki sifat tetap maupun hak atas tanah yang memiliki sifat sementara maka pembentuk UUPA sangat menyadari nantinya akan dimungkinkan terjadi perkembangan sehingga timbulnya hak atas tanah yang baru, yang lahir dari perkembangan masyarakat, hak baru tersebut harus diatur dalam bentuk undang-undang.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> J. Andy Hartanto, *Panduan Lengkap Hukum Praktis: Kepemilikan Tanah*, Laksbang Justitia, Surabaya, 2015, h. 56-57

<sup>46</sup> Eman Ramelan, *Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 9 Tahun 1999*, Yuridika, Vol. 15 No.3, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Mei-Juni 2000, h. 194, dalam J. Andy Hartanto, *Ibid*.



## 2.2. Hak Atas Tanah Dalam Hukum Tanah Nasional

Hak atas permukaan bumi atau yang disebut hak atas tanah itu menurut Boedi Harsono adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.<sup>47</sup> UUPA menegaskan bahwa pemberian hak atas tanah atas suatu bidang tanah tertentu diberikan untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dimilikinya tanah melalui hak-hak penggunaannya akan menjadi tidak bermakna apabila penggunaannya hanya terbatas pada keberadaan tanah sebagai bagian permukaan bumi.

Tanah dipunyai dan dikuasai bertujuan untuk digunakan, maka untuk memenuhi segala keperluan penggunaan tidak hanya dibatasi pada permukaan bumi. Pengertian Ruang diperluas, meliputi sebagian ruang udara di atasnya dan sebagian tubuh bumi di bawahnya. Penggunaan sebagian tubuh bumi misalnya dalam membangun rumah memerlukan pondasi bangunan, atau bangunan rumah dibuat bertingkat, merupakan penggunaan sebagian ruang udara.

Pemanfaatan tanah selalu beriringan dengan pemanfaatan segala yang berada di permukaan bumi dan di atasnya. Maka dari itu, hak-hak atas tanah tidak sebatas memberikan wewenang untuk dapat mempergunakan sebagian tertentu dari bagian permukaan bumi yang disebut tanah, namun juga pada tubuh bumi yang berada di bawahnya dan juga air serta ruang angkasa yang berada di atasnya sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA.

---

<sup>47</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya)*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta, 2008, h. 18.

Makna yang terkandung dalam hak atas tanah adalah tanahnya, dalam artian sebagian tertentu dari bagian permukaan bumi. Tetapi, wewenang penggunaan tanah yang berasal dari hak atas tanah tersebut diperluas sampai dengan sebagian tubuh bumi yang berada di bawah tanah dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya.<sup>48</sup>

Keberadaan tanah relatif tidak bertambah, hal ini tentunya tidak sebanding dengan pertumbuhan penduduk yang amat pesat sehingga bagi mereka yang mempunyai uang akan menjadikan tanah sebagai investasi karena dapat dipastikan bahwa harga tanah semakin lama akan semakin meningkat.<sup>49</sup>

Konsep hak atas tanah yang diatur dalam hukum agraria nasional juga membagi hak-hak atas tanah kedalam dua jenis, yaitu :

1. Hak-hak atas tanah yang bersifat primer, yaitu hak-hak atas tanah yang bisa dimiliki atau dikuasai secara langsung oleh seorang atau badan hukum yang mempunyai jangka waktu lama dan bisa dipindahtangankan kepada orang lain atau ahli warisnya seperti Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP).
2. Hak-hak atas tanah yang bersifat sekunder yaitu hak-hak atas tanah yang bersifat sementara seperti Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak Menyewa atas Tanah Pertanian.

---

<sup>48</sup>*Ibid*

<sup>49</sup> Sri Hajati dan Agus Sekarmadji, *Politik Hukum Pertanahan*, Pusat Penerbitan dan Percetakan UNAIR, Surabaya, 2011, h.1

Sistem penguasaan tanah yang ada di Indonesia meliputi hak perorangan meliputi berbagai hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA. Macam-macam hak atas tanah juga disebutkan dalam Pasal 53 UUPA, yaitu macam-macam hak yang bersifat sementara.

Menurut **Mohammad Machfudh Zarqoni**<sup>50</sup>, hak atas tanah pada dasarnya adalah sebuah kewenangan “memakai” bidang tanah tertentu untuk memenuhi suatu kebutuhan tertentu. Pada hakikatnya dalam pemakaian tanah tersebut hanya terbatas untuk dua tujuan, yaitu : *Pertama*, adalah digunakan untuk usaha, contohnya untuk usaha perkebunan, pertanian, perikanan/tambak atau peternakan. *Kedua*, adalah tanah itu dipakai sebagai “tempat membangun sesuatu” seperti untuk membangun gedung, tempat parkir, jalan, tempat pariwisata serta dan lain-lain. Karena seluruh hak atas tanah tersebut merupakan hak untuk memakai tanah, maka seluruhnya memang dapat dikualifikasikan dengan sebutan Hak Pakai.

Menurut **Urip Santoso**<sup>51</sup>, hak-hak atas tanah merupakan salah satu hak perseorangan atas tanah. Pada hak perseorangan atas tanah tersebut memberi wewenang kepada pemegang haknya yaitu perseorangan atau sekelompok orang secara bersama-sama atau badan hukum untuk memakai. Pemakaian tersebut dalam artian menguasai, menggunakan serta mengambil manfaat atas bagian tertentu.

---

<sup>50</sup> Mohammad Machfudh Zarqoni, *Hak Atas Tanah: Perolehan, Asal dan Turunannya, Serta Kaitannya Dengan Jaminan Kepastian Hukum (Legal Guarantee) Maupun Perlindungan Hak Kepemilikannya (Property Right)*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2015, h.36

<sup>51</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2012, h. 82 (selanjutnya ditulis Urip Santoso III)

Hak-hak perseorangan atas tanah dapat berupa hak atas tanah, hak milik atas satuan rumah susun, wakaf tanah hak milik serta hak tanggungan.

### **2.3. Perbedaan Hak Atas Tanah Primer Dan Sekunder**

#### **2.3.1. Hak Atas Tanah Yang Bersifat Primer**

Pengertian hak-hak atas tanah primer adalah hak-hak atas tanah yang berasal dari tanah negara, yang bisa dimiliki atau dikuasai secara langsung oleh seorang atau badan hukum dengan waktu yang lama dan bisa dipindahtangankan kepada orang lain atau ahli warisnya.<sup>52</sup>

Dalam UUPA terdapat beberapa hak atas tanah yang bersifat primer, yaitu :

##### **a. Hak Milik**

Pengertian Hak Milik ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA yaitu, “Hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.” Turun temurun memiliki arti bahwa hak milik atas tanah bisa berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan apabila pemiliknya meninggal dunia maka hak miliknya tersebut dapat dilanjutkan oleh para ahli warisnya asalkan ahli warisnya memenuhi syarat sebagai subyek pemegang hak milik. Sedangkan terkuat artinya hak milik atas tanah lebih kuat dibandingkan hak atas tanah yang lain, tidak memiliki batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan

---

<sup>52</sup> Mohammad Najih dan Soimin, *Pengantar Hukum Indonesia*, Setara Press, Malang, 2012, h. 255.



pihak lain serta tidak mudah hapus haknya. Terpenuhi artinya hak milik atas tanah memberikan wewenang kepada pemiliknya paling luas apabila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, bisa menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas apabila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.

Hak Milik menjadi hak yang paling kuat atas tanah karena dapat memberikan hak lain di atasnya yang dapat berupa Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Hal tersebut yang hampir serupa dengan kewenangan Negara (sebagai penguasa) untuk memberikan hak atas tanah kepada warganya.<sup>53</sup> Persamaan tersebut meskipun tidak mutlak, namun dapat dikatakan mirip dengan *eigendom* atas tanah menurut KUH Perdata yang memberikan kewenangan paling luas pada pemiliknya, dengan ketentuan harus memperhatikan pula ketentuan Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa, “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.”<sup>54</sup>

Subjek Hak Milik yang dapat mempunyai tanah Hak Milik menurut UUPA adalah perseorangan maupun badan hukum. Perorangan yang dapat mempunyai tanah Hak Milik hanya Warga Negara Indonesia sebagaimana ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUPA. Hal ini berarti bahwa perseorangan yang

---

<sup>53</sup> Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Group, Jakarta, 2003, h. 30.

<sup>54</sup> *Ibid*, h. 31.

bukan Warga Negara Indonesia tidak diperbolehkan mempunyai Hak Milik atas tanah.

Hak Milik atas tanah dapat terjadi melalui 3 cara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 UUPA, yaitu :

1. Hak Milik atas tanah yang terjadi Menurut Hukum Adat;

Hak milik ini terjadi karena adanya pembukaan tanah (pembukaan hutan) atau dikarenakan munculnya lidah tanah. Pembukaan tanah yang dimaksud adalah pembukaan tanah yang dilakukan secara bersama-sama dengan masyarakat hukum adat yang dipimpin ketua adat melalui 3 (tiga) sistem penggarapan, yaitu *matok sirahgilir galeng*, *matok sirah matok galeng* dan sistem *bluburan*.<sup>55</sup>

2. Hak Milik atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah;

Hak milik atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah bermula dari tanah Negara yang dimohonkan hak kepemilikannya oleh pemohon dengan memenuhi prosedur serta persyaratan yang ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).<sup>56</sup>

3. Hak Milik atas tanah terjadi karena Undang-Undang.

Hak Milik ini terjadi karena diciptakan oleh Undang-Undang misalnya karena konversi menurut UUPA. Sejak berlakunya UUPA seluruh hak atas

---

<sup>55</sup> Urip Santoso III, *Op.Cit.*, h. 94.

<sup>56</sup> *Ibid*

tanah yang tidak sesuai dengan macam hak yang disebutkan dalam UUPA dirubah menjadi hak atas tanah yang diatur dalam UUPA.<sup>57</sup>

b. Hak Guna Usaha

Pasal 28 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, untuk jangka waktu tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Tujuan penggunaan tanah yang dipunyai dengan Hak Guna Usaha itu terbatas, yaitu pada usaha pertanian, peternakan atau perikanan.

Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 30 ayat (1) UUPA, yaitu yang bisa mempunyai Hak Guna Usaha adalah warganegara Indonesia dan badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia serta berkedudukan di Indonesia. Kemudian di dalam ayat (2) dinyatakan bahwa apabila orang atau badan hukum yang memiliki Hak Guna Usaha tersebut sudah tidak memenuhi persyaratan sebagaimana disebutkan dalam ayat (1) maka haknya tersebut wajib dilepaskan serta dialihkan kepada subyek hukum lainnya yang memenuhi syarat dengan jangka waktu satu tahun. Jika dalam kurun waktu tersebut tidak dialihkan maka haknya hapus karena hukum. Tanah yang bisa diberikan dengan Hak Guna Usaha ialah tanah Negara dan pemberian haknya hanya dapat dilakukan oleh negara (pemerintah).<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup>*Ibid*, h. 95.

<sup>58</sup>Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1989, h.258.

Hak Guna Usaha termasuk syarat-syarat pemberiannya, termasuk peralihan dan juga penghapusan haknya tersebut harus didaftarkan sesuai dengan ketentuan Pasal 19 UUPA, karena merupakan alat bukti yang bersifat kuat (Pasal 32 UUPA). Selain itu, Hak Guna Usaha juga dapat digunakan untuk jaminan utang dengan lembaga jaminan hak tanggungan.

Jangka waktu Hak Guna Usaha menurut Pasal 8 PP No.40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (selanjutnya ditulis PP No. 40 Th. 1996) yaitu paling lama 35 tahun dan bisa diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 25 tahun. Setelah jangka waktu tersebut beserta perpanjangannya telah berakhir, maka selanjutnya kepada pemegang hak bisa diberikan pembaharuan Hak Guna Usaha pada tanah yang sama.

#### c. Hak Guna Bangunan

Berdasarkan Pasal 35 UUPA diberikan pengertian mengenai Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan-bangunan atas tanah yang bukan menjadi miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama adalah 30 tahun.

Dikatakan tanah bukan miliknya sendiri dapat berarti bahwa bangunan tersebut berdiri di atas tanah Negara yang memerlukan penetapan Pemerintah maupun bangunan tersebut berdiri di atas tanah milik orang lain (manusia/badan hukum) yang dalam hal ini perlu dibuatkan perjanjian tertulis antara pemilik tanah dan pemakai/pendiri bangunan tersebut. Perjanjian ini



harus dibuat dengan akta otentik.<sup>59</sup> Selanjutnya dalam ayat (2) dan ayat (3) dari pasal tersebut juga disebutkan bahwa atas permintaan dari pemegang hak dengan memperhatikan keperluan dan keadaan bangunannya, jangka waktu HGB dapat diperpanjang dengan jangka waktu yang paling lama adalah 20 tahun, yang dapat beralih atau dialihkan kepada pihak lain. Penggunaan tanah yang dikuasai dengan HGB adalah untuk mendirikan bangunan-bangunan, yang meliputi bangunan rumah tinggal, usaha perkantoran, pertokoan, industri dan lain-lain.

Jangka waktu HGB paling lama 30 tahun serta bisa diperpanjang lagi paling lama dengan waktu 20 tahun. Perpanjangan jangka waktu tersebut diajukan 2 (dua) tahun sebelum haknya berakhir dan setelah waktu tersebut berakhir pemegang hak bisa diberikan pembaharuan kembali HGB atas obyek tanah yang sama.

Tanah yang bisa diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah tanah Hak Milik, tanah Negara dan tanah Hak Pengelolaan. Ketentuan mengenai terjadinya HGB dikemukakan sebagai berikut:

- a. Hak Guna Bangunan atas Tanah Negara diberikan melalui keputusan, pemberian hak (ketetapan Pemerintah) oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk.
- b. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik terjadi atas dasar perjanjian yang dibuat dengan akta PPAT antara pemegang Hak Milik dengan pihak

---

<sup>59</sup> Benny Bosu, *Perkembangan Terbaru (Tanah, Tanggungan dan Condominium)*, Medisa, Jakarta, 1997, h. 43.

lainnya yang akan memperoleh Hak Guna Bangunan untuk selanjutnya didaftarkan di Kantor Pertanahan.

c. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diberikan melalui keputusan pemberian hak oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul dari pemegang Hak Pengelolaan yang selanjutnya didaftarkan di Kantor Pertanahan.<sup>60</sup>

d. Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan serta memungut hasil dari tanah yang dikuasai secara langsung oleh negara atau dari tanah milik orang lain, yang akan memberi wewenang serta kewajiban yang telah ditentukan di dalam keputusan pemberian haknya oleh pejabat yang berwenang memberikan hak tersebut atau dengan perjanjian sewa-menyewa ataupun dengan perjanjian pengolahan tanah segala sesuatu selama tidak bertentangan dengan UUPA.

Hak Pakai dapat dipunyai oleh Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing termasuk badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia serta kedudukannya ada di Indonesia juga badan hukum asing, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 42 UUPA.

Mengenai tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai telah diatur dalam UUPA dan PP No. 40 Th. 1996, khususnya ketentuan Pasal 41 yang menyatakan, tanah yang bisa diberikan dengan Hak Pakai adalah :

---

<sup>60</sup> Salim HS, *Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, h. 129.

- a. Tanah Negara;
- b. Tanah Hak Pengelolaan;
- c. Tanah Hak milik.

Berdasarkan ketentuan Pasal 42 PP No. 40 Tahun 1996, Hak Pakai dapat diberikan atas :

1. Tanah Negara, dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.
2. Tanah Hak Pengelolaan, yang diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk atas dasar usul pemegang Hak Pengelolaan.
3. Tanah Hak Milik, melalui perjanjian dengan pemegang hak milik.

### **2.3.2. Hak Atas Tanah Yang Bersifat Sekunder**

Hak atas tanah sekunder adalah hak atas tanah yang haknya diperoleh dari pemilik tanah dan bersumber secara tidak langsung pada Hak Bangsa Indonesia. Hak atas tanah yang sekunder merupakan hak baru yang dapat diberikan di atas tanah hak milik melalui perjanjian antara pemilik tanah dan pemegang hak baru untuk jangka waktu tertentu.

Hukum Tanah Nasional mengenal beberapa jenis hak atas tanah yang bersifat sekunder, antara lain :

- a. Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Pengelolaan

Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Pengelolaan merupakan salah satu dari tiga asal tanah HGB yang disebutkan dalam Pasal 21 PP No. 40 Th. 1996. HGB ini terjadi dengan keputusan pemberian hak berdasarkan usul pemegang

Hak Pengelolaan yang dikeluarkan oleh BPN (Pasal 4 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 sebagaimana diubah oleh Pasal 4 Peraturan Kepala BPN RI No. 1 Tahun 2011). Dalam Pasal 22 dan Pasal 23 PP No. 40 Th. 1996 diatur bahwa HGB atas tanah Hak Pengelolaan terjadinya adalah sejak keputusan pemberian haknya tersebut didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat untuk selanjutnya dicatat dalam buku tanah untuk selanjutnya diterbitkanlah sertifikat sebagai tanda bukti haknya.

b. Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Milik

Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Milik merupakan salah satu dari tiga asal tanah HGB yang disebutkan dalam Pasal 21 PP No. 40 Th. 1996. HGB ini terjadi atas dasar pemberian hak oleh pemegang hak milik melalui akta yang dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Menurut ketentuan Pasal 24 PP No. 40 Th. 1996, akta PPAT tersebut wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat untuk dapat dicatat dalam *buku tanah*. Menurut Pasal 36 ayat 3 PP No. 40 Th. 1996, dalam hal Hak Guna Bangunan atas tanah hak milik hapus, maka tanah tersebut kembali ke penguasaan pemilik tanah.

c. Hak Pakai atas Tanah Hak Pengelolaan

Hak ini merupakan salah satu dari bentuk tanah hak pakai yang disebutkan dalam Pasal 41 ayat 1 UUPA jo. Pasal 41 PP No. 40 Th. 1996. Hak Pakai ini terjadi sejak keputusan pemberian haknya tersebut didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat untuk selanjutnya dicatat dalam buku tanah untuk selanjutnya diterbitkanlah sertifikat sebagai tanda bukti haknya.



d. Hak Pakai atas Tanah Hak Milik

Hak pakai atas Tanah Hak Milik merupakan salah satu dari tiga asal tanah hak pakai yang disebutkan dalam Pasal 41 ayat 1 UUPA jo. Pasal 41 PP. 40 Tahun 1996. Hak ini terjadi atas dasar pemberian hak oleh pemegang hak milik melalui akta yang dibuat dihadapan PPAT. Akta PPAT tersebut wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat untuk dapat dicatat dalam *buku tanah*.

e. Hak Sewa untuk Bangunan (H SUB)

Hak ini merupakan sebuah hak yang dimiliki oleh subyek hukum untuk dapat mendirikan dan mempunyai bangunan yang berada di atas tanah hak milik orang lain, dengan terlebih dahulu membayar sejumlah uang sewa. Jangka waktu hak ini sesuai dengan kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang hak sewa.<sup>61</sup> Dalam kesepakatan tersebut pemilik tanah menyerahkan tanahnya pada penyewa dalam keadaan kosong agar nantinya penyewa bisa mendirikan bangunan di atas tanah tersebut. Bangunan tersebut menurut hukum adalah milik penyewa, kecuali jika telah diperjanjikan lain sebelumnya.<sup>62</sup> Ketentuan mengenai H SUB telah disebutkan dalam Pasal 16 ayat 1 huruf e UUPA, UUPA juga mengatur secara khusus tentang H SUB dalam Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA. Pihak yang dapat memiliki H SUB adalah Warga Negara Indonesia, orang asing yang kedudukannya di Indonesia, Badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia serta

---

<sup>61</sup>*Ibid*, h. 130.

<sup>62</sup>Soedikno Mertokusumo III, *Op.Cit.*, h. 25

kedudukannya di Indonesia dan juga Badan hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia (Pasal 45 UUPA). Sedangkan untuk hak atas tanah yang bisa disewakan kepada pihak lain adalah tanah Hak Milik dan objek yang dapat disewakan oleh pemilik tanah adalah tanahnya bukan bangunannya.

f. Hak Gadai (Gadai Tanah)

Hak Gadai merupakan salah satu dari hak-hak atas tanah yang bersifat sementara, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 53 UUPA. Hak gadai adalah penyerahan atas sebidang tanah yang dimiliki seseorang kepada pihak lain untuk jangka waktu tertentu yang sekaligus diikuti dengan adanya pembayaran sejumlah uang dari pihak lain secara tunai sebagai bentuk uang gadai dengan ketentuan bahwa si pemilik tanah dapat memperoleh tanahnya kembali jika telah menebus tanah tersebut dengan sejumlah uang.<sup>63</sup> Menurut Boedi Harsono, hak gadai merupakan hak dari pemegang gadai untuk menggunakan tanah kepunyaan orang lain (penjual gadai) yang memiliki hutang kepadanya. Selama hutang tersebut belum dilunasi oleh penjual gadai maka tanah tersebut tetap akan berada pada penguasaan pemegang gadai.<sup>64</sup>

g. Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil)

Hak ini merupakan suatu perjanjian yang dilakukan oleh pemilik tanah dengan penggarap, dimana penggarap diberikan hak untuk melakukan pengusahaan tanah pertanian dengan pembagian hasil antara keduanya sesuai

---

<sup>63</sup> Urip Santoso III, *Op.Cit.*, h. 135

<sup>64</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit.*, h. 288

dengan kesepakatan dalam perjanjian sebelumnya oleh kedua belah pihak.<sup>65</sup>

Ketentuan-ketentuan mengenai hak usaha bagi hasil diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 1960 Tentang perjanjian bagi hasil.

#### h. Hak Menumpang

Hak menumpang merupakan bagian dari hak adat. Pada hak ini seseorang diberi izin untuk dapat mendirikan dan menempati rumah yang berada di atas tanah milik orang lain dengan tidak membayar sesuatu kepada pemilik tanah, akan tetapi menurut pendapat umum pemegang hak menumpang mempunyai kewajiban untuk membantu pemilik tanah dalam melakukan pekerjaan ringan sehari-hari.<sup>66</sup> Hak menumpang merupakan salah satu dari hak-hak atas tanah yang bersifat sementara, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.

#### i. Hak Sewa Tanah Pertanian

Hak sewa tanah pertanian merupakan suatu perbuatan hukum dimana si penyewa diberikan kewenangan untuk melakukan penguasaan atas tanah milik orang lain dengan membayar uang sewa kepada pemilik tanah dalam jangka waktu yang sudah ditentukan sesuai dengan kesepakatan kedua belah pihak.<sup>67</sup> Hak sewa tanah pertanian dapat terjadi dalam bentuk perjanjian, baik yang dibuat tidak tertulis maupun dibuat secara tertulis yang isinya memuat siapa yang menjadi para pihak, objek, jangka waktu, uang sewa, hak dan

---

<sup>65</sup> Sahnan, *Op.Cit.*, h. 99

<sup>66</sup> *Ibid*, h. 101

<sup>67</sup> Sahnan, *Op.Cit.*, h. 103

kewajiban untuk pemilik tanah dan penyewa.<sup>68</sup> Hak sewa tanah pertanian terjadi karena pemilik tanah pertanian menyerahkan tanahnya dalam bentuk sewa dalam jangka waktu tertentu kepada pihak lain guna mendapatkan uang sewa untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Namun terdapat pula unsur pemerasan dalam hal uang sewa yang diterima oleh pemilik sudah habis dalam waktu singkat sedangkan tanah pertanian yang merupakan satu-satunya sumber nafkahnya telah disewakan, sehingga yang bersangkutan kehilangan hak untuk dapat mengusahakan tanah pertaniannya sampai dengan jangka waktu sewa tanah pertanian tersebut berakhir. Untuk memenuhi kebutuhannya, pemilik tanah pertanian biasanya meminta izin kepada pihak penyewa supaya diizinkan untuk dapat menggarap tanah yang telah disewakannya melalui bentuk perjanjian bagi hasil. Pada kondisi ini pemilik tanah pertanian tersebut menjadi turun statusnya dari semula pemilik tanah menjadi penggarap tanah, besarnya bagian bagi hasil di antara penyewa dengan pemilik tanah pun juga merugikan pemilik tanah karena penyewa mendapatkan bagian yang lebih besar daripada pemilik tanah.<sup>69</sup>

#### **2.4. Prinsip Pemisahan Horizontal Dalam Hukum Tanah**

Salah satu bagian yang paling penting di dalam hukum tanah adalah tentang hubungan hukum antara tanah dengan benda-benda lain yang melekat di atasnya. Kepastian hukum akan status hukum dari benda tersebut sangat penting karena akan

---

<sup>68</sup> Urip Santoso III, *Op.Cit.*, h. 150

<sup>69</sup>*Ibid*, h. 151.



memberikan pengaruh yang luas bagi segala hubungan hukum yang berkaitan dengan tanah dan benda yang berada di atasnya.<sup>70</sup>

Di dalam hukum tanah dikenal ada 2 (dua) asas yang satu sama lain bertentangan yaitu yang dikenal dengan asas pelekatan Vertikal (*verticale accessie beginsel*) dan asas pemisahan horisontal (*horizontale scheidung beginsel*).<sup>71</sup> Sejak berlakunya KUHPerdara di Indonesia kedua asas ini pernah diterapkan secara bersamaan sesuai dengan tata hukum yang berlaku pada saat itu.<sup>72</sup>

Dalam hukum tanah dikenal dua asas yang bertentangan satu sama lain yang disebut dengan asas pelekatan vertikal (*verticale accessie beginsel*) atau asas accessie dan asas pemisahan horisontal (*horizontale scheidung beginsel*).<sup>73</sup> Asas pelekatan vertikal yaitu asas yang mendasarkan pemilikan tanah dan segala benda yang melekat di atasnya sebagai suatu kesatuan yang tertancap menjadi satu. Sedangkan asas pemisahan horisontal justru memisahkan tanah dari semua yang melekat di atas tanah tersebut atau dengan kata lain keberadaan bangunan yang berada di atas tanah bukan menjadi bagian dari tanah tersebut, sementara Indonesia

---

<sup>70</sup>Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dan Benda Lain yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsep Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h. 65

<sup>71</sup>*Ibid*

<sup>72</sup>Betty Rubiati, Yani Pujiwati, Mulyani Djakaria, "Asas Pemisahan Horizontal Dalam Kepemilikan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Satuan Rumah Susun Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)", *Jurnal Sosiohumaniora*, Volume 17 No. 2 Juli 2015, h. 94 - 99

<sup>73</sup>Anita Kamilah, *Bangun Guna Serah, Membangun Tanpa Harus Memiliki Tanah, Hukum Perjanjian dan Hukum Publik*, Keni Media, Bandung, 2012, h. 31

sendiri menganut asas pemisahan horisontal yang mendasarkannya pada asas hukum adat.<sup>74</sup>

Sebelum diberlakukannya UUPA, Indonesia menganut dua hukum tanah yang berbeda, yakni; Hukum Tanah Kolonial yang dituangkan dalam KUHPerdatan Hukum Tanah Adat yang berasal dari hukum adat. Terdapat perbedaan yang signifikan diantara kedua hukum tanah tersebut, dimana hukum tanah kolonial yang bersumber pada KUHPerdatan menerapkan asas perlekatan atau yang dikenal dengan asas *natrekking/asas accesie*.

Keberadaan asas perlekatan ini dinyatakan secara tegas dalam KUHPerdatan khususnya pada Pasal 500, Pasal 571, dan Pasal 601 yang menyatakan bahwa hak milik atas sebidang tanah mengandung pula kepemilikan atas segala yang berada di atas tanah maupun di dalam tanah tersebut. Kata lain, kepemilikan atas tanah meliputi pula kepemilikan atas bangunan yang ada di atasnya, karena bangunan merupakan bagian tak terpisahkan dari tanah tersebut dan bangunan yang berada di atas tanah milik pihak lain akan otomatis menjadi milik pemilik tanah. Asas perlekatan yang dianut dalam hukum tanah kolonial bertentangan dengan ketentuan hukum tanah adat yang menganut asas pemisahan horisontal. Asas pemisahan horisontal yang berlaku dalam hukum tanah adat menegaskan bahwa bangunan, tanaman serta benda-benda bersifat ekonomis lainnya yang berada di atas tanah bukanlah menjadi bagian dari tanah. Kata lain, kepemilikan atas tanah tidak

---

<sup>74</sup> Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaya, *Op.Cit.*, h. 23

meliputi kepemilikan atas bangunan di atasnya, bangunan berada di bawah kepemilikan pihak yang membangun bangunan tersebut.

Hukum adat mengkualifikasikan benda menjadi 2 (dua) jenis yaitu tanah dan bukan tanah. Yang disebut dengan tanah hanya sebatas mengenai tanah saja sedangkan sesuatu yang melekat pada tanah tersebut dimasukkan kedalam pengertian benda bukan tanah. Dengan demikian maka terhadapnya tidak diberlakukan ketentuan tentang benda tanah.

Pemikiran tersebut di dukung oleh Ter Haar yang menegaskan bahwa tanah adalah terpisah dari segala yang menempel padanya atau pemilikan atas tanah tersebut terlepas dari benda yang berada di atas tanah tersebut sehingga pemilik hak atas tanah dan pemilik atas bangunan yang berada di atasnya dapat berbeda.<sup>75</sup> Lebih jauh Ter Haar menyatakan bahwa pada hukum adat, seseorang dapat menjadi pemilik pohon atau rumah di atas tanah milik orang lain. Hak untuk mempunyai dan mendiami rumah diatas milik orang lain di samping rumah pemilik pekarangan yang dikenal dengan hak menumpang pekarangan (*recht als bijwoner*), sedangkan hak untuk mempunyai dan mendiami rumah yang letaknya diatas tanah milik orang lain yang tidak didiami pemilik tanah disebut hak menumpang rumah (*recht als opwoner*). Penumpang rumah atau pekarangan disebut indung, lindung, penumpang atau magersari.

Demi mewujudkan unifikasi hukum, peraturan dan keputusan agraria kolonial dicabut dan dibentuklah kesatuan hukum tanah nasional yang disesuaikan

---

<sup>75</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, h. 3



dengan kepribadian dan persatuan Indonesia sehingga sudah tidak dikenal lagi adanya penggolongan hukum tanah adat dan hukum tanah kolonial. Tetapi kesatuan Hukum Pertanahan Nasional telah dibentuk dengan didasari oleh Hukum Tanah Adat yang sudah berlaku sebelumnya, sebab hukum tanah adat tersebut sudah dianut oleh sebagian besar rakyat Indonesia.<sup>76</sup> Maka penerapan asas horizontal dalam hukum pertanahan nasional adalah sebagai konsekuensi dari ditetapkannya Hukum Tanah Adat sebagai dasar pembentukan Hukum Pertanahan Nasional.

Asas pemisahan horisontal menegaskan bahwa tanah dan bangunan bukanlah merupakan suatu kesatuan. Penguasaan bangunan juga menjadi hal yang terpisah dari penguasaan atas tanah. Dalam konsep tersebut menguasai tanah tidak berarti juga menguasai bangunan yang berada diatas tanah tersebut, demikian pula sebaliknya, menguasai bangunan belum tentu menguasai tanah. Terdapat beberapa cara untuk dapat menguasai sebuah bangunan, salah satunya dengan memiliki Hak Guna Bangunan (HGB). Dengan adanya HGB, seseorang dapat memiliki sebuah bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu tertentu (Pasal 35 UUPA). Dalam Undang-Undang Nomor Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung (UUBG), diatur bahwa pemilik bangunan gedung adalah orang, badan hukum, kelompok orang, atau perkumpulan yang menurut hukum sah sebagai pemilik bangunan gedung.

Pada prinsipnya, status kepemilikan atas bangunan gedung harus dibuktikan melalui surat bukti kepemilikan bangunan gedung yang diterbitkan oleh pemerintah

---

<sup>76</sup> Urip Santoso III, *Op.Cit.*, h. 67



daerah. Kepemilikan bangunan gedung tersebut bisa dialihkan kepada pihak lain. Apabila terjadi pengalihan hak kepemilikan atas bangunan gedung, maka pemilik yang baru juga wajib memenuhi segala ketentuan yang telah diatur dalam UUBG. Demikian pula jika pemilik bangunan gedung bukan merupakan pemilik tanah, maka pengalihan hak kepemilikan atas bangunan gedung tersebut harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari pemilik tanah.<sup>77</sup>

Penguasaan tanah dan bangunan dalam Hukum Perdata berbeda dengan penguasaan tanah dan bangunan dalam Hukum Pertanahan yang telah dijelaskan diatas. Penguasaan tanah dan bangunan dalam Hukum Perdata bersumber pada KUHPerdata. Penguasaan dalam KUHPerdata disebut dengan *bezit* dan diatur dalam Pasal 529 sebagai berikut, yang dimaksud dengan *bezit* adalah kedudukan untuk menguasai atau menikmati atas suatu barang yang berada dalam kekuasaan seseorang, baik secara pribadi maupun dengan perantara orang lain seakan-akan barang tersebut adalah miliknya sendiri. Berdasarkan rumusan Pasal 529 KUHPerdata tersebut, bisa disimpulkan bahwa hak menguasai memberikan kepada pemegang hak tersebut kewenangan untuk menikmati dan mempertahankan benda yang telah dikuasai tersebut seperti halnya seorang pemilik. Sehingga apabila atas suatu benda yang belum atau tidak diketahui secara pasti siapa pemiliknya, seorang pemegang hak tersebut dapat dianggap sebagai pemilik dari benda tersebut

Asas pemisahan horizontal yang diterapkan dalam Hukum Pertanahan Nasional mengesampingkan ketentuan mengenai asas perlekatan. Dalam asas

---

<sup>77</sup> Marihot Pahala Siahaan, *Hukum Bangunan Gedung Di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1998, h. 62

pemisahan horizontal, perbuatan hukum atas sebidang tanah tidak secara otomatis meliputi bangunan dan tanaman yang berada di atasnya. Jika perbuatan hukum terhadap tanah tersebut meliputi pula segala bangunan dan tanaman di atasnya, maka hal tersebut harus secara tegas dinyatakan dalam akta yang menjadi bukti telah dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan.<sup>78</sup>

Asas pemisahan horizontal sebagai asas yang dianut dalam Hukum Pertanahan Nasional dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 44 ayat 1 UUPA, yang mengatur bahwa seorang atau suatu badan hukum dapat mempunyai hak sewa atas tanah, jika ia memiliki hak untuk menggunakan tanah milik orang lain untuk mendirikan bangunan, dengan kompensasi pembayaran sejumlah uang kepada pemiliknya sebagai uang sewa. Penerapan asas pemisahan horizontal terdapat di dalam Hak Sewa untuk Bangunan. Pada hak tersebut seseorang atau badan hukum yang menyewa tanah yang merupakan milik orang lain dalam keadaan tanah tersebut kosong atau tanpa adanya bangunan dengan membayar uang sewa untuk jangka waktu tertentu yang besarannya disepakati bersama. Dalam jangka waktu sewa tersebut pihak yang menjadi penyewa diperbolehkan mendirikan bangunan di atasnya.

## **2.5. Izin Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Pemerintahan**

Pada negara hukum modern tugas, kewenangan pemerintah tidak hanya sekadar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan

---

<sup>78</sup>*Ibid.*

kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, ketetapan ini merupakan ujung tombak dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum. Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin. Berdasarkan jenis-jenis ketetapan, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau "*beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was*, (ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan). Dengan demikian izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret. Sebagai ketetapan, izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya, sebagaimana yang telah disebutkan di atas.<sup>79</sup>

Salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh

---

<sup>79</sup> Agus Ngadino, "Perizinan Dalam Negara Hukum Demokratis", Jurnal, Universitas Sriwijaya, Palembang, 2016, hlm. 10-12



peraturan perundang-undangan yang berlaku. “*Om positief recht ten kunnen vaststellen en handhaven is een bevoegdheid noodzakelijk. Zonder bevoegdheid kunnen geen juridisch concrete besluiten genomen worden,*” (Untuk dapat melaksanakan dan menegakkan ketentuan hukum positif perlu wewenang. Tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret).<sup>80</sup>

Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah. Oleh karena itu, dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.

Pada umumnya wewenang pemerintah untuk mengeluarkan izin itu ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Namun dalam penerapannya menurut **Marcus Lukman**<sup>81</sup>, kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat *diskresionare power* atau berupa kewenangan bebas, dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang:

---

<sup>80</sup> *Ibid*

<sup>81</sup> Marcus Lukman, “Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional”, Disertasi, Universitas Padjajaran, Bandung, 1996, hal.367.



- 1) Kondisi-kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon;
- 2) Bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut;
- 3) Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 4) Prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.<sup>82</sup>

Penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui bahwa mulai dari administrasi Negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin.<sup>83</sup> Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun daerah.

Izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. Bagir Manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.<sup>84</sup> Keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh organ yang berwenang, dan

---

<sup>82</sup> *Ibid*

<sup>83</sup> Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2009, hlm. 48

<sup>84</sup> N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge dalam Bagir Manan, *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau dari Perspektif UUD 1945*, makalah, Jakarta, 1995, hlm.8

hampir selalu yang terkait adalah organ-organ pemerintahan atau administrasi Negara. Dalam hal ini organ-organ pada tingkat penguasa nasional (seorang menteri) atau tingkat penguasa-penguasa daerah.<sup>85</sup>

Izin merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan konkret. Sebagai suatu instrument, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan. Hal ini berarti lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan, yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri. Apabila dikatakan bahwa izin itu dapat difungsikan sebagai instrumen pengendali dan instrumen untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, sebagaimana yang diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, penataan dan pengaturan izin ini sudah semestinya harus dilakukan dengan sebaik-baiknya.

Menurut **W.F.Prins** dan **R. Kosim Adisapoetra**, izin diartikan dengan perbuatan pemerintah yang memperkenankan suatu perbuatan yang tidak dilarang oleh peraturan yang bersifat umum.<sup>86</sup> Selanjutnya, **Sjachran Basah**<sup>87</sup> menyatakan izin sebagai perbuatan hukum administrasi pemerintah bersegi satu yang

---

<sup>85</sup> *Ibid*

<sup>86</sup> W.F.Prins dan R Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1978, hlm.72

<sup>87</sup> *Ibid*, hal.121

mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan uraian tersebut, jelas bahwa izin merupakan alat pemerintah yang bersifat yuridis preventif, dan digunakan sebagai instrumen administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Oleh karena itu sifat suatu izin adalah preventif, karena dalam instrumen izin, tidak bisa dilepaskan dengan perintah dan kewajiban yang harus ditaati oleh pemegang izin.<sup>88</sup> Selain itu, fungsi izin adalah represif. Izin dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menanggulangi masalah lingkungan disebabkan aktivitas manusia yang melekat dengan dasar perizinan. Artinya suatu usaha yang memperoleh izin atas pengelolaan lingkungan, dibebani kewajiban untuk melakukan penanggulangan pencemaran atau perusakan lingkungan yang timbul dari aktivitas usahanya.<sup>89</sup> Sebagai bagian dari keputusan pemerintah, maka perizinan adalah tindakan hukum pemerintah berdasarkan kewenangan publik yang membolehkan atau memperkenankan menurut hukum bagi seseorang atau badan hukum untuk melakukan sesuatu kegiatan.

## **2.6. Kedudukan Izin Pemakaian Tanah Dalam Hukum Tanah Nasional**

Tanah memiliki kedudukan dan fungsi yang sangat penting didalam berbagai lini kehidupan, terlebih untuk dapat dipergunakan sebagai tempat bermukim atau sebagai perumahan. Semakin meningkatnya pembangunan di segala bidang kehidupan, mengakibatkan tanah menjadi komoditi yang memiliki nilai ekonomi

---

<sup>88</sup> N.H.T Siahaan, *Hukum Lingkungan*, Pancuran Alam, Jakarta, 2009, hlm.44

<sup>89</sup> Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm.28

yang amat tinggi sehingga masyarakat lebih cenderung berinvestasi dalam kepemilikan tanah.

Untuk memperoleh kepemilikan atas tanah telah terdapat pedoman yang didasarkan pada :

1. Status tanah yang tersedia

Status tanah yang tersedia dapat dibedakan menjadi :

a. Tanah Negara

Tanah Negara bisa berasal dari bekas tanah partikelir, bekas tanah hak barat, bekas tanah hak maupun sejak semula merupakan tanah Negara yang tidak ada hak pihak tertentu selain Negara. Tanah hak juga dikuasai oleh Negara, namun penguasaannya tidak secara langsung, karena ada hak pihak tertentu di atasnya. Bila hak pihak tertentu tersebut kemudian hapus, maka selanjutnya tanah tersebut menjadi tanah yang secara langsung dikuasai oleh Negara.

Tanah hak bisa menjadi tanah Negara karena habis jangka waktunya, dilepaskan secara sukarela oleh yang berhak, haknya dicabut oleh yang berwenang, dan karena pemegang hak bukan merupakan subjek hak.<sup>90</sup> Jika status tanah yang tersedia untuk dimiliki adalah tanah Negara, maka untuk bisa memperolehnya adalah dengan permohonan hak.

b. Tanah ulayat

---

<sup>90</sup> Effendi Perangin, *Op.Cit.*, h. 42



Apabila status tanah yang ada atau tersedia adalah tanah ulayat, maka untuk dapat memperolehnya adalah dengan cara pembebasan hak yang disertai dengan permohonan hak.

c. Tanah Hak Pengelolaan

Apabila status tanah yang ada atau tersedia adalah tanah hak pengelolaan, maka untuk dapat memperolehnya adalah dengan cara permohonan hak.

d. Tanah hak milik

Apabila status tanah yang ada atau tersedia adalah hak milik, maka untuk dapat memperolehnya adalah dengan cara peralihan hak dan pembebasan hak.

Pada tanah hak milik juga bisa diberikan hak baru yang berada di atas hak milik kepada pihak lain oleh pemilik tanah (hak atas tanah yang bersifat sekunder).

e. Tanah hak lainnya yaitu HGU, HGB, dan hak pakai.

Perolehan hak atas tanah tersebut bisa dilakukan lewat peralihan hak.

2. Status dari para pihak

Status para pihak pada saat perolehan hak atas tanah juga wajib diperhatikan sesuai dengan segala ketentuan yang telah diatur dalam UUPA. Untuk hak milik atas tanah hanya bisa dimiliki oleh perseorangan Warga Negara Indonesia. HGU dan HGB bisa diberikan kepada Warga Negara Indonesia dan badan hukum Indonesia. Hak pakai bisa diberikan kepada Warga Negara Indonesia, Warga Negara Asing, badan hukum Indonesia dan badan hukum asing. Apabila syarat kepemilikan tersebut tidak dipenuhi, maka pihak tersebut tidak diperbolehkan untuk memperoleh tanah.

3. Ada atau tidaknya kesediaan dari pemilik tanah.

Apabila tanah tersebut telah dipunyai oleh pihak tertentu, maka untuk bisa memperoleh tanah tersebut haruslah ada kesediaan dari si pemilik tanah untuk bersedia mengalihkan atau melepaskan hak yang telah dimilikinya tersebut. Apabila pihak yang memiliki hak atas tanah tersebut tidak bersedia untuk melepaskan hak atas tanahnya maka tidak dapat dilakukan perolehan hak atas tanah. Hal ini dikarenakan hukum memberikan perlindungan terhadap pemegang hak atas tanah dari gangguan pihak manapun. Namun dalam hal tanah tersebut akan digunakan untuk kepentingan umum maka apabila pemilik tanah tidak bersedia melepaskan tanahnya, pihak yang berwenang bisa melakukan pencabutan hak atas tanah yang disertai dengan pemberian ganti rugi.<sup>91</sup>

Kepemilikan Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau surat hijau merupakan bentuk lain dari sewa tanah-tanah negara hasil konversi tanah hak Barat yang dimulai sebelum pemberlakuan UUPA 1960, kemudian dilegalkan pada tahun 1971, melalui diberlakukannya Surat Keputusan (SK) DPR-GR Daerah Kotamadya Surabaya No. 03E/DPRGR-KEP/1971 tertanggal 6 Mei 1971 tentang *Sewa Tanah*. Pada masa selanjutnya, ketika banyak hak Barat yang telah dikonversi menjadi status Hak Pengelolaan (HPL) dan Hak Pakai (HP), maka istilah sewa tanah di atas tanah negara tersebut menjadi kurang tepat, bahkan tidak bisa dibenarkan; karena yang berhak untuk menyewakan tanah adalah pemilik tanah atau pemegang sertifikat

---

<sup>91</sup> Irene Eka Sihombing, *Segi-Segi Hukum Tanah Nasional dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2005, h. 27

Hak Milik (HM). Kemudian, untuk mengakali hal itu, diterbitkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya No. 22 Tahun 1977 tentang *Pemakaian dan Retribusi Tanah yang Dikelola oleh Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya*, mulai saat itu Izin Sewa Tanah berubah namanya menjadi Surat Izin Pemakaian Tanah (IPT).

Bila diidentifikasi, tanah asset yang dikuasai oleh Pemerintah Kota Surabaya berasal dari:

- a. Tanah *Gemeente Surabaia*, yaitu tanah yang berasal dari peninggalan *Gemeente Surabaia* pada masa Pemerintahan Hindia Belanda.
- b. Tanah hasil pengadaan tanah (dahulu pembebasan tanah), yaitu tanah yang didapat dari kegiatan pengadaan tanah (pembebasan tanah) yang dilakukan oleh dan untuk keperluan Pemerintah Kota Surabaya.
- c. Tanah hasil *Ruislag* (tukar guling atau tukar bangun), yaitu tanah yang perolehannya dari hasil *ruislag* antara Pemerintah Kota Surabaya dengan perusahaan swasta.
- d. Tanah bekas tanah kas desa, yaitu tanah yang perolehannya dari adanya perubahan status administrasi pemerintahan dari yang semula berstatus desa menjadi kelurahan di wilayah Pemerintah Kota Surabaya.
- e. Tanah hasil penyerahan fasilitas sosial (Fasos) dan fasilitas umum (fasum) yaitu tanah yang perolehannya dari penyerahan fasilitas umum dan fasilitas sosial oleh perusahaan pembangunan perumahan (pengembang).<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Urip Santoso I, *Op.Cit.*, h. 5

Seiring berjalannya waktu yang diikuti dengan adanya perubahan peraturan tentang pertanahan maka timbulah hambatan dalam interaksi antar kedua belah pihak yang selanjutnya timbul situasi bahwa masing-masing pihak merasa menjadi yang paling berhak atas tanah surat hijau tersebut. Konflik ini bermula dari adanya perbedaan persepsi antara Pemerintah Kota Surabaya dengan warga pemegang surat hijau. Perbedaan persepsi ini terletak pada anggapan tentang kepemilikan tanah-tanah bekas "*Gementee Soerabaja*". Pemerintah Kota Surabaya mempersepsikan tanah partikelir bekas "*Gementee Soerabaja*" merupakan tanah yang dikuasai oleh negara.

Pemerintah Kota Surabaya menganggap bahwasannya tanah-tanah bekas masa kolonial atau tanah surat hijau tersebut merupakan hak negara sebagai kekayaan alam yang pada dasarnya akan digunakan untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 tahun 1997 mengenai Ijin Pemakaian Tanah. Perda tersebut memberikan kepastian bahwasannya tanah surat hijau itu merupakan aset Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang Hak Pengelolaan dan dapat menarik retribusi sehingga dapat meningkatkan pendapatan asli daerah Kota Surabaya.<sup>93</sup>

Hak Pengelolaan merupakan hak atas tanah yang dikuasai secara langsung oleh negara dan hanya dapat diberikan kepada badan hukum atau pemerintah daerah untuk dipergunakan bagi usahanya sendiri ataupun untuk kepentingan pihak ketiga. Hal tersebut berarti bahwa hak pengelolaan memiliki sifat alternatif, yang artinya

---

<sup>93</sup> Adistia Catur Putra, "Politisasi Surat hijau Surabaya Pemanfaatan Gerakan Pejuang Hapus Surat hijau Surabaya (GPHSIS) Untuk Kepentingan Politik", Jurnal *Politik Muda*, Vol. 4 No. 1, Januari-Maret 2015, h. 132



hak pengelolaan obyektifnya merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang wewenang penggunaannya diberikan kepada badan hukum pemerintah atau kepada pihak ketiga.<sup>94</sup> Atas dasar inilah Pemerintah Kota Surabaya memberlakukan retribusi kepada para pemegang IPT atau surat hijau.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Perda No. 3 Th. 2016 IPT dibedakan sebagai berikut :

- a) IPT jangka panjang, yang berlaku dengan jangka waktu 20 (dua puluh) tahun dan bisa diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun apabila penggunaannya untuk usaha dan rumah tinggal;
- b) IPT jangka menengah, yang berlaku dengan jangka waktu 5 (lima) tahun dan bisa diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun;
- c) IPT jangka pendek, yang berlaku dengan jangka waktu 2 (dua) tahun dan bisa diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun.

Pada hubungan antara Pemerintah Kota Surabaya dengan pemegang IPT ditentukan adanya kewajiban pemegang IPT untuk membayar retribusi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 huruf a Perda No. 3 Th. 2016 bahwa pemegang IPT mempunyai kewajiban membayar retribusi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Secara karakteristik IPT tersebut merupakan suatu izin yang diberikan secara sepihak oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk menggunakan tanah yang haknya dipegang oleh Pemerintah Kota Surabaya setelah dipenuhinya syarat-

---

<sup>94</sup> Ramli Zein, *Op.Cit.*, h. 67-68

syarat yang telah ditentukan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk penggunaan tanahnya dengan terlebih dahulu diajukan permohonan oleh calon pemegang IPT.

Dalam hukum tanah yang berlaku Indonesia diperbolehkan adanya pemilikan secara pribadi pada bagian-bagian bangunan. Hal ini dikarenakan hukum Indonesia menganut asas pemisahan horizontal sebagai konsekuensi dijadiakannya hukum adat sebagai dasar Hukum Tanah Nasional. Berdasarkan asas pemisahan horizontal tersebut pemilikan atas tanah dan benda-benda yang berada di atas tanah tersebut adalah terpisah. Pemilikan atas tanah terlepas dari benda-benda yang ada di atas tanah, sehingga pemilik hak atas tanah dan pemilik atas bangunan yang berada di atasnya bisa merupakan subyek hukum yang berbeda.<sup>95</sup> Pada tanah yang berstatus tanah hijau maka Pemerintah Kota Surabaya merupakan pemegang hak atas tanah sedangkan pemegang IPT adalah sebagai pemilik bangunan yang berdiri di atas tanah tersebut.

---

<sup>95</sup> Imam Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta, 1981, h. 54

## BAB III

### PENILAIAN BANGUNAN TANAH DI ATAS IPT SEBAGAI JAMINAN

#### 3.1. Lembaga Jaminan Kebendaan

Lembaga-lembaga keuangan pada saat memberikan pinjaman atau pembiayaan untuk pihak ketiga, wajib memperhatikan prinsip-prinsip pembiayaan yang baik termasuk adanya resiko yang nantinya harus dihadapi terkait pengembalian pembiayaan.<sup>96</sup> Untuk dapat memperoleh suatu keyakinan sebelum diberikannya kredit, bank atau lembaga-lembaga keuangan harus terlebih dahulu melakukan penilaian yang seksama baik terhadap watak, kemampuan modal, agunan maupun prospek usaha pihak ketiga. Untuk itu perlu diketahui tentang konsep jaminan itu sendiri. Jaminan atau yang lebih dikenal dengan agunan adalah harta benda milik pihak ketiga atau pihak ketiga yang diikat sebagai alat pembayar jika terjadi wanprestasi terhadap pihak ketiga. Jadi pihak ketiga yang telah terikat, mempunyai kewajiban untuk membayar. Jaminan tidak hanya bersifat materil contohnya bangunan, tanah kendaraan, tetapi juga bersifat immaterial contohnya jaminan perorangan.<sup>97</sup>

Jaminan merupakan tanggungan yang diberikan oleh debitur dan atau pihak ketiga kreditur karena pihak debitur mempunyai kepentingan bahwa debitur harus memenuhi kewajibannya dalam suatu perikatan. Sehingga pihak yang telah

---

<sup>96</sup>Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2005, h. 68

<sup>97</sup>Rachmadi Usman, *Aspek-aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, h. 2811

melakukan pemberian kredit kepada pihak debitur, maka debitur harus mengembalikan atau memenuhi kewajibannya sesuai dengan yang sudah diperjanjikan, apabila pihak debitur tidak bisa memenuhi kewajibannya maka dari pihak kreditur bisa menahan jaminan tersebut.

Secara khusus jaminan dalam pembiayaan memiliki dua fungsi yaitu :

1. Untuk pembayaran hutang seandainya terjadi wanprestasi atas pihak ketiga yaitu dengan cara menguangkan atau menjual obyek jaminan tersebut.
2. Sebagai akibat dari keberadaan fungsi pertama dan juga sebagai indikator dari penentuan jumlah pembiayaan yang nantinya akan diberikan untuk pihak ketiga, maka pemberian nominal pembiayaan tidak diperbolehkan melebihi nilai harta yang dijamin.

Secara umum jaminan mempunyai fungsi sebagai pelunasan kredit/pembiayaan. Jaminan pembiayaan yang berupa watak, kemampuan, modal, dan prospek usaha yang dipunyai pihak. Dengan adanya jaminan pihak ketiga diharapkan dapat mengelola usahanya dengan baik agar dapat memperoleh pendapatan bisnis untuk bisa melunasi pembiayaan sesuai dengan yang telah diperjanjikan.<sup>98</sup> Jaminan yang baik, salah satunya:

1. Bisa membantu mendapatkan pembiayaan untuk pihak ketiga.
2. Tidak melemahkan kondisi pihak ketiga untuk bisa menerima pembiayaan dengan meneruskan usahanya.

---

<sup>98</sup> Sentosa Sembiring, *Hukum Perbankan*, Mandar Maju, Bandung, 2000, h.70



3. Menjamin adanya kepastian kepada pihak kreditur untuk dapat mengeluarkan pembiayaan serta mudah dicairkan pada saat terjadi wanprestasi.

Jaminan menurut jenisnya digolongkan menjadi jaminan perorangan dan jaminan kebendaan. Jaminan perorangan (*borgtoch / personal guarantee*) adalah jaminan yang berupa pernyataan kesanggupan dari seorang Pihak Ketiga untuk menjamin adanya pemenuhan kewajiban-kewajiban dari debitur kepada kreditur, jika terjadi wanprestasi oleh debitur.<sup>99</sup>

Pada jaminan perorangan yang diberikan oleh pihak ketiga (*guarantee*) kepada orang lain (kreditur) dinyatakan bahwa pihak ketiga tersebut menjamin pembayaran kembali terhadap suatu pinjaman dari debitur apabila nanti terjadi kondisi debitur tidak dapat memenuhi kewajibannya terhadap kreditur. Pengertian lain jaminan perorangan adalah jaminan yang diberikan seorang pihak ketiga yang bertindak dalam menjamin dipenuhinya kewajiban dari debitur.<sup>100</sup> Jaminan perorangan merupakan perjanjian yang melibatkan tiga pihak yaitu antara kreditur, debitur dan penanggung. Jaminan perorangan ini umumnya dikenal dengan sebutan *Personal Guarantee*.<sup>101</sup> Jadi apabila seorang debitur tidak dapat melunasi atau memenuhi kewajibannya tersebut, maka pihak penanggunglah yang harus bersedia memenuhi kewajiban dari debitur tersebut. Konsep jaminan ini merupakan bentuk penanggungan utang yang telah ditentukan pada Pasal 1820-1850 KUHPerdara.

---

<sup>99</sup>*Ibid*, h. 33.

<sup>100</sup>Hermansyah, *Op.Cit.*, h. 70

<sup>101</sup>Sentosa Sembiring, *Op.Cit.*, h. 72-73.

Dalam perkembangannya, jaminan perorangan ini juga dipraktekkan dalam bentuk suatu perusahaan yang menjamin adanya hutang dari perusahaan lainnya. Jaminan perorangan yang semacam ini dikenal dengan sebutan *corporateguarantee*.

Jaminan lainnya adalah dalam bentuk jaminan kebendaan (*zakelijke zekerhed/ security right in rem*). Jaminan ini berupa harta benda dengan cara memisahkan bagian dari harta benda milik debitur untuk menjamin pemenuhan terhadap kewajiban-kewajiban debitur apabila terjadi cedera janji (*wanprestasi*).<sup>102</sup>Jaminan kebendaan merupakan suatu bentuk tindakan penjaminan yang dilakukan oleh kreditor terhadap debiturnya untuk memastikan dipenuhinya kewajiban debitur.<sup>103</sup>

Keberadaan agunan yang menjadi salah satu unsur yang penting dalam hal pemberian kredit, sehingga jika kreditor telah memperoleh keyakinan atas kemampuan debitur untuk mengembalikan hutangnya, maka selanjutnya agunan bisa berupa benda, proyek, atau hak tagih yang pembiayaannya diperoleh dari kredit yang bersangkutan. Bank tidak harus meminta adanya agunan yang berupa barang yang tidak memiliki kaitan langsung dengan objek barang dibiayai atau yang disebut agunan tambahan.

Jaminan kebendaan menurut sifatnya dapat dibagi menjadi dua, yaitu : jaminan kebendaan dengan benda berwujud dan jaminan kebendaan tak berwujud. Jaminan kebendaan dengan benda berwujud dapat berupa benda bergerak dan atau benda tidak bergerak. Salah satu contoh objek jaminan kebendaan berwujud berupa

---

<sup>102</sup>*Ibid*, h. 33-34.

<sup>103</sup>Hermansyah, *Op.Cit.*, h. 70

benda tidak bergerak adalah dengan tanah dan bangunan yang diikat melalui lembaga jaminan Hak Tanggungan berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah (selanjutnya disebut UUHT). Sedangkan jaminan dengan menggunakan benda tidak berwujud bisa berupa piutang atau hak tagih.

Keberadaan benda obyek jaminan di dalam perjanjian jaminan kebendaan ditujukan untuk kepentingan kreditur tertentu, sehingga memberikan suatu hak atau kedudukan istimewa terhadap kreditur tersebut.<sup>104</sup> Pada prinsipnya, jaminan kebendaan membebani suatu benda tertentu dengan lembaga jaminan tertentu pula, sehingga jika terjadi kondisi debitur tidak melunasi hutangnya yang ada kepada kreditur, maka kreditur bisa menuntut pelunasan piutangnya tersebut dari hasil perolehan dari penjualan di muka umum melalui lelang atas benda tertentu yang dijadikan obyek jaminan tadi.<sup>105</sup> Mengenai kebendaan yang menjadi obyek jaminan, Subekti berpendapat bahwa kekayaan (kebendaan) tersebut bisa berupa kekayaan debitur sendiri atau kekayaan dari pihak ketiga, dan dengan adanya pemberian jaminan kebendaan kepada kreditur tersebut telah memberikan kedudukan yang istimewa (*privilege*) bagi para kreditur lainnya.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> Djuhaendah Hasan, *Op. Cit.*, h. 18.

<sup>105</sup> Setiawan, *Mekanisme Hukum Penjaminan Utang Suatu Tujuan Sekilas*, Varia Peradilan, Th.XVI, No.182, IKAHI, 2000, h.127.

<sup>106</sup> Subekti, *Suatu Tinjauan Tentang Sistem Hukum Jaminan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1978, h. 27.

## 3.2. Perbedaan Jaminan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Bangunan Dalam Asas Pemisahan Horizontal

### 3.2.1. Jaminan Hak Tanggungan Untuk Hak Atas Tanah

UUPA sebagai induk Peraturan Perundang-Undangan tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan tanah, tidak mengatur secara tegas tentang Hak Tanggungan (HT). Ketentuan Pasal 51 UUPA menyatakan bahwa : “Hak Tanggungan yang dapat dibebankan pada Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan sebagaimana diatur dalam Pasal 25, 33 dan 39 diatur dengan undang-undang”.

Meskipun telah diatur dalam Pasal 51 UUPA pada tahun 1960 tersebut, Undang-undang yang diisyaratkan akan dibentuk untuk mengatur Hak Tanggungan yang merupakan peleburan dari hipotik dan *credietverband*<sup>107</sup> ini ternyata baru lahir pada Tahun 1994. Hak tanggungan lahir untuk menggantikan jaminan hipotik sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1162 KUHPerdara yang pada saat sebelum lahirnya UUHT dinilai sebagai bentuk jaminan kredit yang tidak begitu digemari oleh karena formalitas yang harus dipenuhi sebelum hipotik itu terjadi, dan memerlukan sangat banyak waktu serta memakan biaya yang tidak sedikit pula, sehingga hanya dianggap sebagai jaminan untuk kredit yang sangat besar jumlahnya, dan yang diberikan dalam jangka waktu panjang (*long termloans*).<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Abdurrahman dan Samsul Wahidin, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Jaminan dan Hak-hak Jaminan Atas Tanah*, Alumni, Bandung, 1985, h.105.

<sup>108</sup> Kartono, *Hak-hak Jaminan Kredit*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1973, h. 25.



Lahirnya UUHT diharapkan dapat memberikan suatu bentuk kepastian hukum mengenai pengikatan jaminan dengan obyek tanah beserta benda-benda lainnya yang berkaitan dengan tanah tersebut yang sebelumnya diatur dengan *Creditverband*.

Hak Tanggungan pada pokoknya merupakan hak jaminan yang dapat dibebankan pada hak atas tanah. Namun, dalam pelaksanaannya terdapat juga benda-benda lain berupa bangunan atau tanaman yang secara tetap menjadi satu kesatuan dengan tanah yang juga ikut dijamin, melalui adanya pernyataan yang tegas dalam pemberian jaminan. Hal ini dikarenakan berlakunya asas pemisahan *Horizontal* menegaskan bahwa setiap perbuatan hukum terhadap hak-hak atas tanah tidak secara otomatis meliputi benda-benda di atasnya tersebut.<sup>109</sup>

Penerapan asas pemisahan horizontal tersebut tidak berlaku mutlak, tetapi menyesuaikan juga dengan perkembangan serta kebutuhan masyarakat. Sehingga dengan dasar itu UUHT mengakomodir adanya pembebanan Hak Tanggungan yang meliputi pula benda-benda di atasnya selama benda-benda tersebut menjadi satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan dan ikut pula dijadikan jaminan dengan dinyatakan secara tegas di dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT).

---

<sup>109</sup> Purwahid Patrik, *Hukum Jaminan, Edisi Revisi dengan UUHT*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1989, h. 52.

Berdasarkan Angka 3 Penjelasan Umum dari UUHT disebutkan bahwa Hak Tanggungan merupakan lembaga hak jaminan atas tanah yang sifatnya kuat, sehingga harus memiliki ciri-ciri:

- a. Memberikan adanya kedudukan yang diutamakan atau kedudukan yang mendahului kepada pemegangnya (*droit de preference*). Apabila debitur cidera janji (*wanprestasi*), maka kreditur pemegang hak tanggungan mempunyai hak untuk menjual tanah yang telah dibebani Hak Tanggungan tersebut melalui cara pelelangan umum dengan hak yang didahulukan dari kreditur lainnya.
- b. Selalu mengikuti obyek yang dijaminakan dalam tangan siapapun obyek itu berada (*droit de suite*), hal ini ditegaskan dalam Pasal 7. Sifat ini menjadi salah satu bentuk jaminan khusus untuk kepentingan pemegang Hak Tanggungan. Dengan adanya prinsip ini, maka walaupun obyek Hak Tanggungan telah dipindahtangankan dan menjadi milik dari pihak lain, kreditur tetap masih bisa menggunakan haknya tersebut untuk melakukan eksekusi jika debitur wanprestasi.
- c. Memenuhi asas spesialitas dan asas publisitas sehingga juga mengikat pihak ketiga serta memberikan kepastian hukum terhadap para pihak yang berkepentingan.
- d. Mudah dan pasti pelaksanaan eksekusinya sebagaimana telah diatur dalam Pasal 6 UUHT.

Jika debitur wanprestasi maka kreditur tidak perlu susah payah menempuh jalan gugatan perdata biasa yang tentunya memakan waktu dan

biaya. Kreditur pemegang Hak Tanggungan bisa menggunakan haknya untuk menjual obyek hak tanggungan lewat pelelangan umum. Selain itu dapat juga dilakukan dengan cara “*parate executie*” sebagaimana telah diatur dalam Pasal 224 HIR dan Pasal 158 RBg bahkan dalam kondisi tertentu penjualan boleh dilakukan dibawah tangan.<sup>110</sup>

Hak Tanggungan secara utuh membebani obyek Hak Tanggungan dan semua bagian darinya. Apabila terjadi pelunasan sebagian dari hutang debitur yang dijamin dengan hak tanggungan tidak secara otomatis membebaskan sebagian obyek hak tanggungan tersebut, tetapi hak tanggungan itu tetap membebani seluruh bagian obyek hak tanggungan untuk pemenuhan sisa hutang yang belum dilunasi. Sehingga dengan demikian adanya pelunasan untuk sebagian hutang debitur tidak mengakibatkan terbebasnya pula sebagian dari obyek hak tanggungan.

Pasal 2 ayat (1) UUHT menegaskan bahwa hak tanggungan memiliki sifat tidak bisa dibagi-bagi (*ondeelbaarheid*). Sifat ini bisa disimpangi jika telah diperjanjikan terlebih dahulu pada saat pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT). Selanjutnya Pasal 2 ayat (2) UUHT menegaskan bahwa hal yang sudah diperjanjikan terlebih dahulu di dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) adalah pelunasan hutang yang dijamin bisa dilakukan melalui cara angsuran yang jumlahnya sama dengan nilai masing-masing bagian dari obyek hak tanggungan. Sehingga hak tanggungan nantinya hanya

---

<sup>110</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit.*, h. 420.

membebani sisa dari obyek hak tanggungan untuk menjamin sisa hutang yang masih belum dilunasi asalkan dalam hak tanggungan tersebut dibebankan dengan beberapa hak atas tanah yang terdiri dari beberapa bagian yang masing masing merupakan suatu kesatuan yang berdiri sendiri dan bisa dinilai secara tersendiri.

Obyek hak tanggungan adalah benda yang bisa dibebani dengan hak tanggungan. Untuk bisa dibebani hak jaminan atas tanah, maka obyek tersebut wajib memenuhi 4 (empat) syarat, yaitu :<sup>111</sup>

- 1) Bisa dinilai dengan uang, hal ini dikarenakan hutang yang dijamin adalah berupa uang. Maksudnya adalah apabila debitur wanprestasi maka obyek hak tanggungan tersebut dapat dijual melalui lelang;
- 2) Mempunyai sifat dapat dipindahkan, karena apabila debitur wanprestasi, maka benda yang digunakan sebagai jaminan akan dijual melalui lelang. Sehingga jika diperlukan bisa segera dilaksanakan untuk membayar hutang yang dijamin pelunasannya;
- 3) Termasuk hak yang wajib didaftar menurut hukum tanah yang berlaku, karena harus terpenuhi adanya "syarat publisitas". Maksudnya adalah adanya keharusan untuk mendaftarkan obyek hak tanggungan di dalam daftar umum, dalam hal ini adalah Kantor Pertanahan. Unsur ini erat kaitannya dengan kedudukan yang diutamakan atau preferen bagi kreditur pemegang hak tanggungan terhadap kreditur lainnya. Maka dari itu harus terdapat catatan

---

<sup>111</sup>*Ibid*, h. 425.



mengenai hak tanggungan itu dalam buku tanah dan sertipikat hak atas tanah yang dibebaninya, sehingga semua orang bisa mengetahuinya;

4) Memerlukan penunjukkan khusus melalui undang-undang.

Dalam Pasal 8 UUHT ditegaskan bahwa Pemberi Hak Tanggungan dapat berupa orang atau badan hukum yang memiliki kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum atas obyek hak tanggungan tersebut. Pemberi Hak Tanggungan merupakan pihak yang memiliki hutang atau debitur. Tetapi, subyek hukum lainnya dimungkinkan juga untuk dapat menjamin pelunasan utang debitur dengan ketentuan Pemberi Hak Tanggungan memiliki kewenangan untuk melakukan segala perbuatan hukum atas obyek Hak Tanggungan.

Kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum atas obyek hak tanggungan dimiliki pemberi hak tanggungan pada saat pendaftaran hak tanggungan dilakukan. Hal ini disebabkan lahirnya hak tanggungan adalah pada saat hak tanggungan didaftarkan, sehingga kewenangan untuk melakukan segala perbuatan hukum terhadap obyek hak tanggungan wajib ada pada pemberi hak tanggungan pada waktu pembuatan buku tanah hak tanggungan.<sup>112</sup> Dengan demikian, maka pemberi hak tanggungan tidak selalu harus orang yang berhutang atau debitur, tetapi bisa juga subyek hukum lainnya yang mempunyai kewenangan untuk dapat melakukan perbuatan hukum atas obyek hak tanggungannya. Contohnya pemegang hak atas tanah yang akan dijadikan

---

<sup>112</sup> Purwahid Patrik, *Op.Cit.*, h. 62.

jaminan, pemilik bangunan, pemilik tanaman dan/hasil karya yang turut dibebani hak tanggungan.

Menurut Pasal 9 UUHT disebutkan bahwa pemegang Hak tanggungan adalah orang perseorangan atau badan hukum, yang merupakan pihak yang memiliki piutang. Pemegang hak tanggungan bisa berupa perseorangan atau badan hukum yang berupa lembaga keuangan yang berupa bank maupun lembaga keuangan yang bukan bank. Lembaga jaminan hak tanggungan tidak menganut unsur kewenangan dalam menguasai secara fisik serta mempergunakan tanah yang telah dijadikan jaminan, maka dari itu tanah tetap berada di dalam penguasaan dari pemberi hak tanggungan, kecuali dalam keadaan tertentu yang disebut di dalam Pasal 11 ayat (2) huruf c UUHT. Pemegang hak tanggungan bisa dilakukan, oleh Warga Negara Indonesia atau badan hukum Indonesia dan bisa juga oleh warga negara asing ataupun badan hukum asing.

### **3.2.2. Jaminan Fidusia Untuk Bangunan Di Atas Hak Atas Tanah**

Lembaga jaminan yang digunakan atas kepemilikan bangunan yang terpisah dari kepemilikan tanahnya adalah jaminan fidusia. Fidusia atas bangunan bisa terjadi karena keberlakuan hukum tanah di Indonesia yang menganut prinsip pemisahan horizontal. Adanya azas tersebut memungkinkan terjadinya kepemilikan yang terpisah antara pemilik tanah dengan pemilik bangunan. Apabila terjadi demikian, maka atas bangunan yang terpisah kepemilikannya tersebut dan didirikan di atas tanah hak yang tidak dapat

dibebani dengan Hak, dapat dibebani dengan Jaminan Fidusia. Jadi fidusianya hanya atas bangunannya saja sedangkan tanahnya tetap bebas.

Menurut asal muasal katanya, fidusia berasal dari kata *fides* yang artinya “kepercayaan”, pada hubungan hukum antara debitur pemberi fidusia dan kreditur penerima fidusia adalah suatu hubungan hukum yang berlandaskan kepercayaan. Pemberi fidusia dalam hal ini percaya bahwa kreditur penerima fidusia dapat mengembalikan hak milik yang telah diserahkan kepadanya, setelah debitur melunasi segala hutangnya dan kreditur juga percaya bahwa pemberi fidusia tidak akan menyalahgunakan barang jaminan yang berada dalam kekuasaannya dan mau memelihara barang tersebut selaku pemilik yang baik.<sup>113</sup>

Di Indonesia, lembaga jaminan fidusia diatur melalui peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia (selanjutnya ditulis UUJF). Berdasarkan perumusan Pasal 1 angka 1 UUJF, dapat diketahui unsur-unsur fidusia sebagai berikut:

- a. pengalihan hak kepemilikan suatu benda;
- b. dilakukan atas dasar kepercayaan;
- c. kebendaannya tetap berada dalam penguasaan pemilik benda.

Oleh karenanya, dalam fidusia telah terjadi penyerahan dan pemindahan kepemilikan suatu benda yang hak kepemilikannya tersebut diserahkan dan dipindahkan kepada penerima fidusia, tetap dalam penguasaan pemberi fidusia. Dalam hal ini yang diserahkan dan dipindahkan itu dari pemberi fidusia kepada

---

<sup>113</sup> Oey Hoey Tiong, *Fiducia sebagai jaminan unsure-unsur Perikatan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, h. 21.

penerima fidusia adalah hak kepemilikan atas suatu benda yang dijadikan sebagai jaminan, sehingga secara yuridis hak kepemilikan atas benda yang dijaminakan sudah beralih kepada penerima fidusia (kreditur). Sementara hak kepemilikan secara ekonomis atas benda yang dijaminakan tersebut tetap berada di tangan atau dalam penguasaan pemberi fidusia.

Senada dengan hal tersebut, **Sri Soedewi Masjchun Sofwan** yang menyampaikan bahwa keputusan dan pertimbangan dalam Hoge Raade 25 Januari 1929, antara lain menyatakan bahwa fidusia merupakan alas hak untuk perpindahan hak milik sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 639 KUHPerdara (Pasal 584 KUHPerdara). Namun demikian, kemungkinan perpindahan hak tersebut hanya ditujukan untuk pemberian jaminan, tanpa penyerahan yang nyata dari barangnya serta dalam perpindahan hak demikian tidak juga memberikan semua akibat-akibat hukum padanya seperti halnya yang terjadi pada peralihan hak milik yang normal.<sup>114</sup>

Cara penyerahan dan pemindahan kebendaan fidusia, dilakukan dengan *constitutum possessorium*, sebab kebendaan fidusia yang akan diserahkan dan dipindahtangankan tersebut, tetap berada pada penguasaan pemilik asal (pemberi fidusia). Asas *constitutum possessorium* yaitu suatu bentuk penyerahan dimana benda yang diserahkan tetap berada pada yang menyerahkan, karena yang diserahkan hanyalah hak kepemilikannya secara yuridis.<sup>115</sup> Bentuk penyerahan *constitutum possessorium* ini dikenal dalam praktek di lapangan

---

<sup>114</sup> Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Op.Cit.*, h. 18.

<sup>115</sup> Andreas Albertus, *Hukum Fidusia*, Selaras, Malang, 2010, h. 69.



sedangkan dalam ketentuan Pasal 612 KUHPdata dinyatakan bahwa penyerahan suatu benda bergerak dilakukan dengan penyerahan nyata. Hal ini jelas bahwa KUHPdata tidak mengenal penyerahan dengan menggunakan cara *consitutum possessorium* ini, namun penyerahan *consitutum possessorium* ini dapat dilakukan secara sah karena pada dasarnya para pihak bebas memperjanjikan apa yang mereka kehendaki, sepanjang tidak melanggar undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum.<sup>116</sup>

Dengan adanya penyerahan hak kepemilikan atas kebendaan fidusia ini, tidak berarti kreditur penerima jaminan fidusia benar-benar menjadi pemilik kebendaan tersebut, meskipun dalam kedudukannya sebagai kreditur (penerima fidusia) maka dia berhak menjual kebendaan yang dijaminan tersebut seolah-olah dia adalah pemiliknya bila debitur (pemberi fidusia) wanprestasi. Faktor kepercayaan dalam “penyerahan hak milik secara kepercayaan” meliputi kepercayaan debitur kepada kreditur, bahwa penyerahannya hanya dimaksudkan sebagai jaminan saja, kepercayaan bahwa hak miliknya akan kembali setelah hutang-hutangnya dilunasi.<sup>117</sup> Oleh karena itu, terhitung mulai saat ditandatanganinya perjanjian fidusia, debitur bukan lagi sebagai pemilik barang yang dijaminan/di-fidusia-kan, melainkan hanya sebagai peminjam belaka.<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> Rahmadi Usman, *Op.Cit.*, h. 152.

<sup>117</sup> J. Satrio, *Hukum Jaminan, Hak-Hak Jaminan Kebendaan*, Raja Grafindo, Jakarta, 2003, h. 178.

<sup>118</sup> Rasjim Wiraatmadja, *Pengikatan Jaminan Kredit Perbankan*, Mitra Karya, Jakarta, 1989, h. 34.

Berdasarkan perumusan ketentuan dalam Pasal 1 angka 2 UUJF, unsur-unsur dari Jaminan Fidusia dapat disimpulkan sebagai berikut :<sup>119</sup>

- a. Sebagai lembaga hak jaminan kebendaan dan hak yang diutamakan.
- b. Kebendaan bergerak sebagai obyeknya.
- c. Kebendaan tidak bergerak khususnya bangunan yang tidak dapat dibebani dengan Hak Tanggungan juga dapat menjadi obyeknya.
- d. Kebendaan menjadi obyek Jaminan Fidusia tersebut dimaksudkan sebagai agunan.
- e. Untuk pelunasan hutang tertentu.
- f. Memberikan kedudukan yang diutamakan kepada Penerima Fidusia terhadap kreditur lainnya.

Adapun asas-asas pokok dalam jaminan fidusia adalah sebagai berikut:

a. Asas Spesialitas (*Fixed Loan*)

Asas ini ditegaskan dalam Pasal 1 dan 2 UUJF. Obyek jaminan fidusia merupakan agunan atau jaminan atas pelunasan hutang tertentu yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada penerima fidusia terhadap kreditur lainnya. Oleh karena itu, obyek jaminan fidusia harus jelas dan tertentu pada satu segi dan pada segi lain harus pasti jumlah hutang debitur atau paling tidak dapat dipastikan atau diperhitungkan jumlahnya.

b. Asas *Accessoir*

---

<sup>119</sup>*Ibid.*, h. 153

Asas ini dapat dilihat dari Pasal 4 UUFJ, dimana fidusia merupakan perjanjian ikutan dari perjanjian pokok (*principal agreement*). Perjanjian pokoknya adalah perjanjian hutang, dengan demikian keabsahan dan pengakhiran perjanjian fidusia akan tergantung dari perjanjian pokoknya.

c. *Asas Droit de Suite*

Asas ini dinyatakan dalam Pasal 27 ayat (2) UUFJ, jaminan fidusia akan tetap mengikuti benda yang menjadi obyek jaminan fidusia tersebut, dalam tangan siapapun benda itu berada, kecuali keberadannya pada pihak ketiga berdasarkan pengalihan atau *cessie* berdasarkan Pasal 613 KUHPerdara. Dengan demikian, hak jaminan fidusia merupakan hak kebendaan mutlak atau *in rem* dan bukan *in personam*

d. *Asas Preferen (Droit de Preference)*

Pengertian asas preferen atau hak didahulukan diatur dalam Pasal 27 ayat (1) UUFJ yaitu memberi hak didahulukan atau diutamakan kepada penerima fidusia terhadap kreditur lain untuk mengambil pemenuhan pembayaran pelunasan hutang atas penjualan benda obyek jaminan fidusia. Hal ini berarti fidusia menerapkan asas *droitde preference* dan adagium '*first registered, first secured*' (*a fiduciaholder is entitled to obtain the first repayment from the sale proceeds ofthe secured object before other creditors*).<sup>120</sup>

e. *Asas Publisitas (Publicity)*

---

<sup>120</sup> Iming M. Tesalonika, *Indonesian Security Interests*, Deltacitra Grafindo, Jakarta, 2001, h. 114.

Asas ini dapat dilihat dari Pasal 11 dan Pasal 12 UUF, dimana benda yang dibebankan dengan jaminan fidusia wajib untuk didaftarkan pada Kantor Pendaftaran Fidusia, agar diketahui oleh umum, sehingga memenuhi asas publisitas dan mempunyai nilai pembuktian bagi pihak ketiga.<sup>121</sup>

Sebelum Undang-Undang Fidusia berlaku, pada umumnya benda yang digunakan obyek jaminan fidusia adalah benda bergerak yang berupa benda dagangan, benda persediaan, piutang, peralatan mesin serta kendaraan bermotor. Sehingga dapat disimpulkan bahwa obyek jaminan fidusia terbatas hanya pada kebendaan bergerak saja. Untuk memenuhi adanya kebutuhan masyarakat yang terus menerus berkembang, obyek jaminan fidusia menurut Undang-Undang Fidusia diberikan pengertian yang luas, yaitu:

- a. Benda bergerak yang berwujud;
- b. Benda bergerak yang tidak berwujud;
- c. Benda tidak bergerak, yang tidak dapat dibebani dengan Hak Tanggungan,

Dalam Pasal 1 ayat (4) UUF diberikan perumusan batasan yang untuk benda yang dapat dijadikan obyek jaminan fidusia. Dari rumusan tersebut obyek jaminan fidusia itu meliputi benda baik yang bergerak maupun benda yang tidak bergerak selama benda tersebut tidak dapat dibebani dengan jaminan Hak Tanggungan atau hipotek. Ditentukan pula bahwa kebendaan tersebut harus

---

<sup>121</sup> A. Hamzah dan Senjun Manullang, *Lembaga Fiducia dan Penerapannya di Indonesia*, In-Hill Co, Jakarta, 1987, h. 68



“dapat dimiliki” serta “dapat dialihkan”. Dengan demikian maka obyek jaminan fidusia meliputi :<sup>122</sup>

1. benda tersebut harus dapat dimiliki dan dialihkan secara hukum;
2. dapat atas benda berwujud;
3. dapat benda tidak berwujud, termasuk piutang;
4. dapat atas benda yang terdaftar;
5. dapat atas benda yang tidak terdaftar;
6. benda bergerak;
7. benda tidak bergerak yang tidak dapat dibebani dengan Hak Tanggungan;
8. benda tidak bergerak yang tidak dapat dibebani dengan Hipotek.

Dengan kata lain, obyek jaminan fidusia bisa:

1. benda bergerak yang berwujud;
2. benda bergerak yang tidak berwujud;
3. benda bergerak yang terdaftar;
4. benda bergerak yang tidak terdaftar;
5. benda tidak bergerak tertentu, yang tidak dapat dibebani dengan Hak Tanggungan;
6. benda tidak bergerak tertentu, yang tidak dibebani dengan Hipotek;
7. benda tersebut harus dapat dimiliki dan dialihkan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 5, 6, 8 dan 9 UUF, maka para pihak yang terlibat dalam perjanjian Jaminan Fidusia adalah Pemberi Fidusia

---

<sup>122</sup> Rahmadi Usman, *Op.Cit.*, h.177.

dan Penerima Fidusia. Sedangkan menurut ketentuan dalam Pasal 1 angka 5 UUJF, yang menjadi Pemberi Fidusia bisa orang perorangan atau korporasi pemilik barang yang menjadi obyek Jaminan Fidusia. Dari rumusan tersebut dapat diartikan bahwa dalam menjaminkan tidak harus debiturnya sendiri selaku pemberi fidusia, bisa juga dilakukan pihak lain yang dalam hal ini bertindak selaku penjamin pihak ketiga, yakni mereka yang menjadi pemilik obyek Jaminan Fidusia yang selanjutnya menyerahkan benda miliknya tersebut untuk dijadikan sebagai obyek jaminan Fidusia. Yang terpenting adalah Pemberi Fidusia haruslah memiliki hak kepemilikan atas benda yang akan menjadi obyek Jaminan Fidusia pada saat pemberian fidusia tersebut dilakukan.<sup>123</sup>

Sesuai dengan UUJF, pembebanan Jaminan Fidusia dibuat dengan akta notaris dalam bahasa Indonesia, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 5 ayat (1) UUJF. Selanjutnya berdasarkan Ketentuan dalam Pasal 11 ayat (1) UUJF dilakukannya pendaftaran Jaminan Fidusia. Pendaftaran tersebut diatur dengan maksud dan tujuan untuk :<sup>124</sup>

- a. memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang berkepentingan khususnya kepada kreditur lain mengenai benda yang dijaminan dengan Jaminan Fidusia;
- b. melahirkan ikatan Jaminan Fidusia bagi kreditur (penerima fidusia);

---

<sup>123</sup>*Ibid.*, h. 185.

<sup>124</sup>*Ibid.*, h. 200

- c. memberikan hak diutamakan kepada kreditur (penerima fidusia) terhadap kreditur lain. Hal ini disebabkan karena benda tetap berada dalam penguasaan pemberi fidusia berdasarkan kepercayaan;
- d. memenuhi asas publisitas.

Untuk melaksanakan pencatatan Jaminan Fidusia, Kantor Pendaftaran Fidusia menyediakan Buku Daftar Fidusia. Kewajiban menyediakan Buku Daftar Fidusia bagi Kantor Pendaftaran Fidusia ini, dinyatakan secara tegas dalam Pasal 13 ayat (3) UUF yang menyatakan bahwa Kantor Pendaftaran Fidusia mencatat adanya Jaminan Fidusia ke dalam Buku Daftar Fidusia ditanggal yang sama dengan tanggal diterimanya permohonan pendaftaran. Dari Pasal tersebut dapat diketahui bahwa pencatatannya dilakukan pada tanggal yang sama dengan tanggal penerimaan permohonan pendaftaran Jaminan Fidusia tersebut. Pejabat Pendaftaran Fidusia pada Kantor Pendaftaran Fidusia yang bersangkutan, akan mencatat semua data yang berkaitan dengan pendaftaran Jaminan Fidusia tersebut dalam Buku Daftar Fidusia.

Tujuan pendaftaran akta fidusia adalah untuk memenuhi asas publisitas dan keterbukaan. Dengan demikian, segala keterangan mengenai obyek jaminan fidusia yang berada pada kantor pendaftaran fidusia bersifat terbuka untuk umum. Tujuannya adalah sebagai jaminan kepastian terhadap kreditur lainnya mengenai kebenaran benda yang dibebani dengan jaminan fidusia tersebut.

Lahirnya hak fidusia disebutkan dalam Pasal 14 ayat (3) UUF yaitu terhitung sejak tanggal pencatatan Jaminan Fidusia ke dalam Buku Daftar Fidusia. Dengan demikian, hak fidusia akan tergantung dari tanggal pendaftaran

(pencatatan) pada Buku Daftar Fidusia, bukan pada saat terjadi pembebanan fidusia dengan dibuatnya Akta Jaminan Fidusia. Sementara berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28 UUF, apabila suatu obyek jaminan fidusia dibebani lebih dari satu perjanjian jaminan fidusia, hak mendahului diberikan kepada penerima fidusia yang lebih dahulu mendaftarkan pada kantor pendaftaran fidusia (asas *first registered*).

Sebagai tanda bukti adanya Jaminan Fidusia, Kantor Pendaftaran Fidusia menerbitkan Sertifikat Jaminan Fidusia, untuk selanjutnya menyerahkan kepada Penerima Fidusia, Sertifikat Jaminan Fidusia tersebut pada tanggal yang sama dengan tanggal penerimaan permohonan pendaftaran Jaminan Fidusia. Berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam UUF, dapat disimpulkan adanya hak-hak pemegang fidusia (penerima fidusia) sebagai berikut:

a. Memperoleh penyerahan Hak Milik Secara Kepercayaan.

Sebagaimana telah dijelaskan dalam bagian-bagian sebelumnya, kreditur (penerima fidusia) secara yuridis memperoleh penyerahan hak kepemilikan secara kepercayaan.

b. Mendapatkan Sertifikat Fidusia.

Penerima Fidusia mendapatkan Sertifikat Jaminan Fidusia dari Kantor Pendaftaran Fidusia setelah Jaminan Fidusia didaftarkan ke Kantor Pendaftaran Fidusia dan dicatatkan dalam Buku Daftar Fidusia.

c. Melakukan eksekusi bila debitur wanprestasi.

Kreditur (penerima fidusia) berhak melakukan eksekusi terhadap Jaminan Fidusia apabila debitur melakukan wanprestasi.



Hak fidusia hapus secara hukum karena hal-hal sebagai berikut, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 25 ayat (1) UUJF :

- a. Hapusnya utang yang telah dijamin dengan fidusia;
- b. Pelepasan hak atas Jaminan Fidusia yang dilakukan oleh Penerima Fidusia;  
atau
- c. Musnahnya benda yang dijadikan obyek Jaminan Fidusia.

Sesuai dengan sifat *accessoir* dari Jaminan Fidusia, adanya Jaminan Fidusia tergantung pada adanya piutang yang dijamin pelunasannya. Apabila piutang tersebut hapus karena hapusnya hutang yang dijamin dengan fidusia, dengan sendirinya atau otomatis Jaminan Fidusia yang bersangkutan menjadi hapus pula. Menurut penjelasan Pasal 25 ayat (1) UUJF, hapusnya utang di sini yang menyebabkan hapusnya Jaminan Fidusia antara lain karena adanya pelunasan hutang dan bukti hapusnya utang tersebut dibuat dalam bentuk keterangan dari kreditur.

Hapusnya Jaminan Fidusia karena pelepasan adanya hak atas Jaminan Fidusia dapat dilakukan atau bisa saja terjadi, karena pihak penerima fidusia sebagai pemilik atas hak fidusia tersebut, bebas untuk mempertahankan ataupun melepaskan haknya tersebut. Sedangkan mengenai musnahnya benda yang menjadi obyek Jaminan Fidusia akan berakibat pada hapusnya fidusia, karena tentunya sudah tidak ada manfaatnya lagi fidusia tersebut dipertahankan bila benda yang dijadikan obyek Jaminan fidusia sudah tidak ada lagi. Namun, kecuali diperjanjikan lain, musnahnya benda yang menjadi obyek Jaminan Fidusia tidak menghapuskan klaim asuransi. Hal ini ditegaskan dalam ketentuan

Pasal 25 ayat (2) UUF, yang menyatakan bahwa musnahnya benda yang dijadikan obyek Jaminan Fidusia tidak juga menghapuskan klaim asuransinya. Selanjutnya pada bagian Penjelasan Pasal 25 ayat (2) UUF dinyatakan bahwa apabila benda yang dijadikan obyek Jaminan Fidusia karena sebab apapun musnah dan benda tersebut telah diasuransikan, maka atas klaim asuransi tersebut akan menjadi pengganti atas obyek Jaminan Fidusia yang musnah tersebut.

### 3.3. Kedudukan Bangunan Sebagai Obyek Jaminan

Lembaga jaminan yang dipergunakan atas kepemilikan bangunan yang kepemilikan terpisah dari tanahnya adalah jaminan fidusia. Fidusia atas bangunan tersebut bisa terjadi karena hukum tanah di Indonesia menganut asas pemisahan horizontal yang memungkinkan terjadinya kepemilikan yang terpisah antara pemilik tanah dengan pemilik bangunan.

Menurut **Eman Ramelan**, secara hukum, lembaga jaminan untuk tanah dan bangunan yang dimiliki secara terpisah adalah berbeda. Hak Atas Tanah lembaga jaminannya adalah Hak Tanggungan, sedangkan untuk lembaga jaminan bangunan bisa dilakukan melalui Fidusia.<sup>125</sup> Jika terjadi kondisi demikian, maka atas bangunan yang kepemilikannya terpisah tersebut serta didirikan di atas tanah hak yang tidak bisa dibebani dengan Hak Tanggungan, maka bisa dijamin dengan Jaminan Fidusia.

---

<sup>125</sup> Eman Ramelan, "Asas Pemisahan Horizontal dalam Hukum Tanah Nasional", Makalah, Pidato Pengukuhan **Guru Besar Ilmu Hukum Agraria Hukum Universitas Airlangga**, pada Sabtu 13 Desember 2008, h. 5

Pemberian jaminan fidusia berupa bangunan tersebut wajib memperhatikan beberapa hal penting, antara lain:

1. Harus terdapat persetujuan dari pemegang/pemilik hak atas tanah yang di bawahnya telah didirikan bangunan tersebut, yang isinya menyatakan:
  - a. Menyetujui adanya pemberian jaminan fidusia atas bangunan tersebut
  - b. Apabila terjadi adanya eksekusi jaminan, maka si pemilik tanah tidak akan mempersulit terjadinya proses eksekusi atas bangunan tersebut.
2. Harus dilengkapi dengan adanya Ijin Mendirikan Bangunan atas nama si pemberi fidusia yang dimiliki secara terpisah dengan kepemilikan atas tanahnya.
3. Dilengkapi dengan perjanjian atau kesepakatan bersama di antara pemilik lahan dengan si pemilik bangunan, yang menyatakan bahwa kepemilikan bangunan tersebut memang berada pada tangan pemberi fidusia sebagai pemilik bangunan yang sah.

Untuk sahnya suatu peralihan hak dalam hubungan hukum yang berhubungan dengan jaminan fidusia harus memenuhi persyaratan sebagai berikut ini :

1. Terdapat perjanjian yang *zakelijk* (hak kebendaan).
2. Adanya title untuk peralihan hak.
3. Adanya kewenangan untuk menguasai benda dari orang yang telah menyerahkan benda.

4. Cara tertentu untuk penyerahannya, yaitu dengan cara “*Constitutum Possesorium*” yang mengandung arti bahwa penyerahan kepemilikan benda tanpa menyerahkan fisik benda sama sekali.<sup>126</sup>

Jaminan fidusia menjadi salah satu bentuk sarana perlindungan hukum terhadap keamanan bank atau bagi perusahaan pembiayaan untuk memberikan kepastian bahwa debitur akan dapat melunasi hutangnya. Perjanjian jaminan fidusia bukanlah suatu hak jaminan yang dilahirkan oleh undang-undang, tetapi haruslah diperjanjikan terlebih dahulu diantara bank atau perusahaan pembiayaan dengan nasabah debitur. Oleh karena itu, fungsi yuridis pengikat jaminan fidusia lebih bersifat khusus apabila dibandingkan dengan jaminan yang lahir berdasarkan Pasal 1131 KUHPerdara.<sup>127</sup>

Jaminan fidusia merupakan perjanjian yang bersifat *accessoir*. Sifat *accessoir* ini didasarkan pada Pasal 4 UUF yang menyatakan bahwa jaminan fidusia adalah perjanjian tambahan dari suatu perjanjian pokok yang melahirkan kewajiban bagi para pihak di dalamnya untuk memenuhi suatu prestasi. Perjanjian kredit (utang-piutang) yang adalah perjanjian pokok dengan perjanjian jaminan fidusia merupakan dua hal berbeda yang dituangkan dalam akta yang berbeda pula, namun saling memiliki kaitan dan tidak dapat terpisahkan satu sama lain.

---

<sup>126</sup> Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Beberapa Masalah Pelaksanaan Lembaga Jaminan Khususnya Fidusia Di Dalam Praktek dan Pelaksanaannya Di Indonesia*. Liberty, Yogyakarta, 1975, h. 26-27

<sup>127</sup> H. Tan Kamelo, *Hukum Jaminan Fidusia, Suatu Kebutuhan yang Didambakan: Sejarah, Perkembangannya, dan Pelaksanaannya dalam Praktik Bank dan Pengadilan*, (Bandung: Alumni, 2006), h. 187



Untuk bangunan yang berada di atas tanah yang dikuasai oleh Pemerintah kota Surabaya dan telah diterbitkan IPT bisa diterima sebagai obyek jaminan bank karena bisa diikat dengan jaminan fidusia, hal tersebut berdasarkan Surat Edaran Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia No. C.HT.01.10-22 tanggal 15 Maret 2005, yang isinya menyatakan bahwa bangunan berdiri di atas tanah hak milik orang lain yang tidak bisa dibebani dengan Hak Tanggungan, bisa dibebani jaminan fidusia, dengan syarat:

1. Ada bukti kepemilikan atas bangunan yang terpisah dari kepemilikan tanah.
2. Ada ijin dari pemilik tanah.<sup>128</sup>

Berkaitan dengan penilaian untuk keperluan jaminan, maka berdasarkan Standar Penilaian Indonesia (SPI), bentuk *real property* yang bisa dinilai adalah tanah dan bangunan dengan sertifikat yang dapat dibebani hak tanggungan. Berdasarkan ketentuan Peraturan Daerah No.12 Tahun 1994, tanah berstatus surat hijau bisa dijadikan agunan hanya sebatas pada bangunannya saja dan pengikatannya dilakukan dengan cara menyerahkan hak kepemilikan atas bangunan tersebut atau disebut Fiducia (*Fiduciare Eigendom Overdraft/ FEO*) sesuai UUJF.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 huruf c Perda No. 3 Th. 2016, disebutkan bahwa Pemegang IPT mempunyai kewajiban memperoleh persetujuan tertulis dari Kepala Dinas, apabila bangunan diatas tanah yang telah dikeluarkan IPT akan jaminan dari suatu hutang atau hendak dialihkan kepada pihak lain. Hal tersebut

---

<sup>128</sup>Njo Anastasia, Penilaian Atas Agunan Kredit Berstatus Surat Hijau *Jurnal Manajemen Dan Kewirausahaan*, Vol.8, No. 2, September 2006, h. 116-122

menegaskan bahwa tanah IPT atau surat hijau dapat dijadikan sebagai jaminan atas hutang pemegang IPT selama ada persetujuan dari Kepala Dinas.

Jaminan merupakan sumber terakhir untuk pelunasan kredit yang telah diberikan oleh bank kepada debitor lainnya jika ternyata sumber utama untuk pelunasan debitor berupa hasil laba dari perusahaan debitor sudah tidak mencukupi lagi untuk membayar kredit yang ada, maka hasil eksekusi jaminan tersebut diharapkan menjadi sumber alternatif pelunasan terakhir untuk kredit yang ada<sup>129</sup>. Seringkali meskipun debitor telah diikat dengan suatu perjanjian kredit dengan kekuatan hukum yang berlaku dan sudah dilakukan analisis terhadap jaminan kredit yang ada, pemberian kredit dalam perbankan masih mengandung resiko kegagalan atas pelunasannya sehingga bank dalam praktek sering berhadapan dengan kredit bermasalah (kredit macet) dan membuat kinerja perbankan tidak selalu berjalan dengan lancar.

Dalam pemberian kredit, bank selalu memperhatikan Prinsip 5C (*Character, Capacity, Capital, Conditions of Economy, dan Collateral*. *Character* (kepribadian) adalah penilaian terhadap kepribadian/watak calon debitor sehingga dapat dihindarkan memiliki debitor yang memiliki watak jelek. Watak jelek akan menimbulkan perilaku jelek seperti tidak mau membayar hutang, suka berjudi dan sebagainya. Dalam *capacity* (kemampuan) dinilai kemampuan bisnis dari calon debiturnya untuk memprediksi kemampuannya untuk melunasi utangnya. Penilaian akan *capital* (Modal) dari calon debitor sangat penting dimana dengan melihat

---

<sup>129</sup>*Ibid*

permodalan atau kemampuan keuangannya terdapat korelasi langsung dengan tingkat kemampuannya dalam membayar kredit. *Condition of Economy* (Kondisi Ekonomi) baik secara mikro ataupun makro menjadi faktor yang penting untuk dianalisis khususnya yang berhubungan secara langsung dengan bisnis dari calon debitur. Serta *collateral* (agunan) merupakan faktor yang tidak diragukan betapa penting fungsinya karena merupakan *last resort* bagi kreditur bila akan mengeksekusi suatu kredit macet.<sup>130</sup>

Berdasarkan Pasal 1 ayat 23 Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan yang menyatakan bahwa Agunan merupakan jaminan tambahan yang diberikan oleh debitur kepada bank untuk pemberian fasilitas kredit atau pembiayaan prinsip syariah. Agunan hanya sebagai salah satu syarat yang menjadi pertimbangan dalam pemberian fasilitas kredit. Pada sisi lain bank juga terlebih dahulu harus menilai watak, kemampuan, modal, dan prospek usaha dari calon debitur. Dengan demikian maka agunan bukan sesuatu yang harus ada atau mutlak disediakan debitur. Namun agunan menjadi sarana terakhir dalam usaha pengembalian kredit jika terjadi kegagalan pembayaran kredit yang berasal dari *first way out*. Maka dari itu, nilai agunan menjadi sangat penting untuk dinilai sebagai indikator pembayaran kembali atas kegagalan pembayaran kredit.

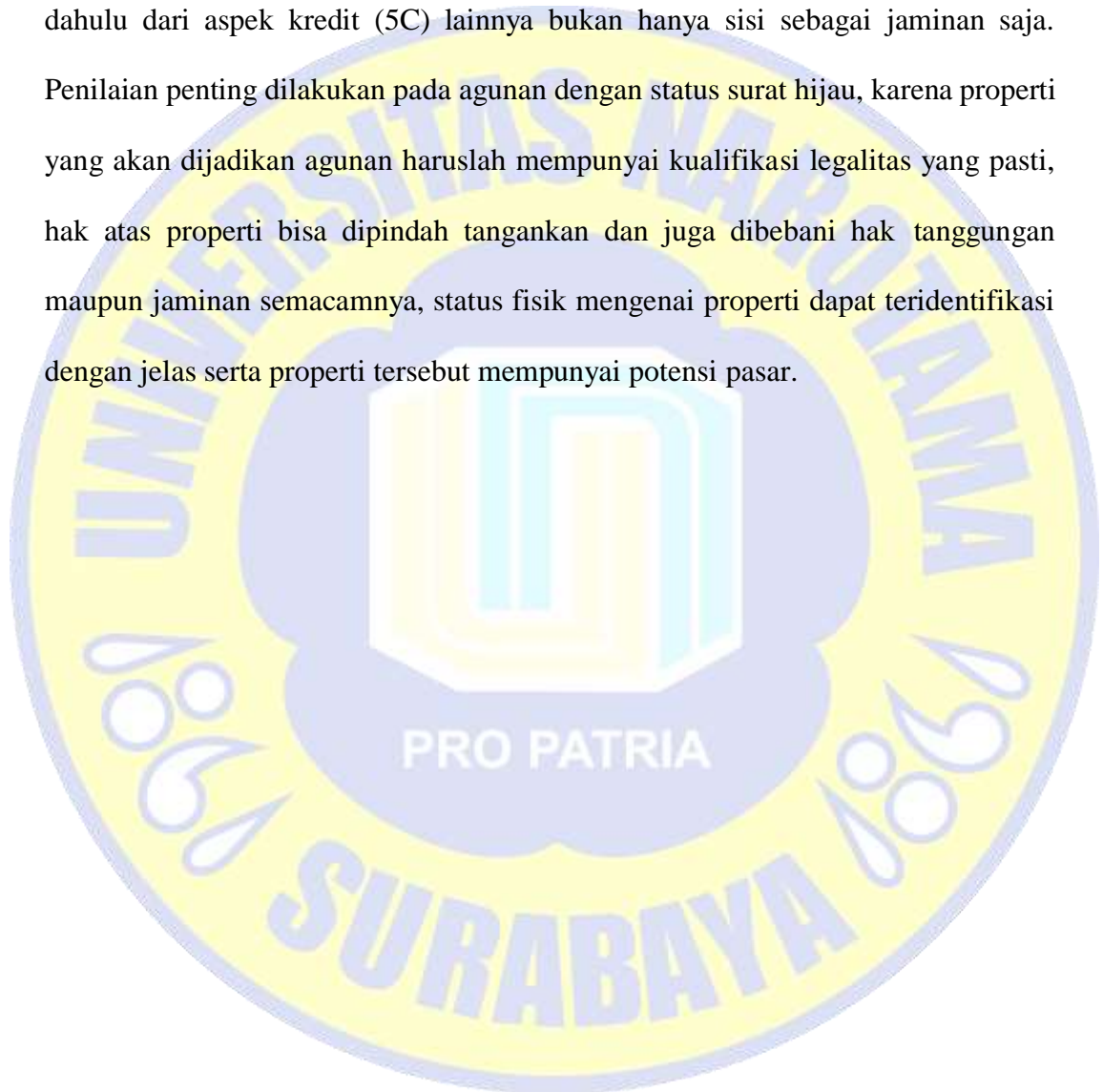
Praktek penilaian untuk kepentingan agunan diatur pada beberapa Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/2/PBI/2005 yang mengatur dua hal yaitu:

---

<sup>130</sup>MunirFuady, *Hukum Perkreditan Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h.

1. Agunan untuk kepentingan jaminan kredit
2. Agunan Yang Diambil Alih (AYDA) sebagai bagian dari aktiva yang tertulis di neraca

Surat Hijau dapat dijadikan agunan kredit namun diperlukan analisa terlebih dahulu dari aspek kredit (5C) lainnya bukan hanya sisi sebagai jaminan saja. Penilaian penting dilakukan pada agunan dengan status surat hijau, karena properti yang akan dijadikan agunan haruslah mempunyai kualifikasi legalitas yang pasti, hak atas properti bisa dipindah tangankan dan juga dibebani hak tanggungan maupun jaminan semacamnya, status fisik mengenai properti dapat teridentifikasi dengan jelas serta properti tersebut mempunyai potensi pasar.





## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **4.1. Kesimpulan**

- 1) Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau surat hijau merupakan izin yang diterbitkan secara sepihak oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk menggunakan tanah yang dikuasai atau dikelola oleh Pemerintah Kota Surabaya setelah pemohon memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Pada tanah dengan status IPT Pemerintah Kota Surabaya merupakan pemegang hak atas tanah dengan Hak Pengelolaan, sedangkan pemegang IPT adalah sebagai pemilik bangunan yang berdiri diatas tanah tersebut.
- 2) Pada tanah dengan status IPT bukan hak atas tanahnya yang dijadikan obyek jaminan tetapi yang dijaminakan adalah bangunan yang berada di atas tanah IPT dengan lembaga jaminan fidusia. Untuk menjaminkan tanah IPT maka harus terlebih dahulu mendapatkan izin dari Instansi terkait. Penilaian tanah IPT sebagai jaminan didasarkan pada status legalitas yang jelas dan potensi pasar.

#### **4.2. Saran**

- 1) Ketentuan mengenai Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Surat Hijau harus dicabut karena konsep yang ada dalam Izin Pemakaian Tanah (IPT) atau Surat Hijau merupakan perjanjian sepihak yang tidak memberikan perlindungan hukum bagi pemakai IPT serta konsep sewa tanah yang disamakan sehingga jelas bertentangan dengan UUPA.

- 2) Perlu dimasukkan dalam UUJF mengenai persyaratan-persyaratan untuk menjaminkan tanah dengan status IPT agar terdapat kepastian hukum.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-Buku

- Abdurrahman dan Samsul Wahidin, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Jaminan dan Hak-hak Jaminan Atas Tanah*, Alumni, Bandung, 1985
- Albertus, Andreas, *Hukum Fidusia*, Selaras, Malang, 2010
- Ardiwilaga, R. Rustandi, *Hukum Agraria Indonesia*, Masa Baru, Bandung, 1962
- Bosu, Benny, *Perkembangan Terbaru (Tanah, Tanggungan dan Condominium)*, Medisa, Jakarta, 1997
- Elsi, Advendi, *Hukum Dalam Ekonomi*, Grasindo, Jakarta, 2007
- Fauzi, Noer, *Tanah Dan Pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997
- Fuady, Munir, *Hukum Perkreditan Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996
- Hajati, Sri dan Agus Sekarmadji, *Politik Hukum Pertanahan*, Pusat Penerbitan dan Percetakan UNAIR, Surabaya, 2011
- Hamzah, A. dan Senjun Manullang, *Lembaga Fiducia dan Penerapannya di Indonesia*, In-Hill Co, Jakarta, 1987
- Harsono, Boedi *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya)*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta, 2008
- Hartanto, J. Andy, *Panduan Lengkap Hukum Praktis: Kepemilikan Tanah*, Laksbang Justitia, Surabaya, 2015
- Hasan, Djuhaendah, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah Dan Benda Lain yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996
- Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2005
- HS., Salim, *Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005
- Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 2007
- Ibrahim, Johny, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publisng, Malang, 2006
- Kamelo, H. Tan, *Hukum Jaminan Fidusia, Suatu Kebutuhan yang Didambakan: Sejarah, Perkembangannya, dan Pelaksanaannya dalam Praktik Bank dan Pengadilan*, Alumni, Bandung, 2006
- Kamilah, Anita, *Bangun Guna Serah, Membangun Tanpa Harus Memiliki Tanah, Hukum Perjanjian dan Hukum Publik*, Keni Media, Bandung, 2012

- Kartodirdjo, Sartono, *Sejarah Perkebunan Di Indonesia: Kajian Sosial Ekonomi* Aditya Media, Jakarta, 1994
- Kartono, *Hak-hak Jaminan Kredit*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1973
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011
- , Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008
- Mertokusumo, Sudikno, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika-Universitas Terbuka, Jakarta, 1988
- , Sudikno, *Mengenal Hukum, Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007
- , Sudikno, *Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009
- Muchsin, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung, 2007
- Muljadi, Kartini dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Group, Jakarta, 2003
- Najih, Mohammad dan Soimin, *Pengantar Hukum Indonesia*, Setara Press, Malang, 2012
- Parlindungan, A.P., *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997)*, Mandar Maju, Bandung, 2009
- Patrik, Purwahid, *Hukum Jaminan, Edisi Revisi dengan UUHT*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1989
- Perangin, Effendi *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1989
- Purwadi, Hari, *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Rajawali Press, Jakarta, 2004
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000
- , Satjipto, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, h.53
- Sahnan, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016
- Santoso, Urip, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2012
- , Urip, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Group, Jakarta, 2010
- Satrio J., *Hukum Jaminan, Hak-Hak Jaminan Kebendaan*, Raja Grafindo, Jakarta, 2003
- Sembiring, Sentosa, *Hukum Perbankan*, Mandar Maju, Bandung, 2000
- Siahaan, Marihot Pahala, *Hukum Bangunan Gedung Di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1998



- Sihombing, Irene Eka, *Segi-Segi Hukum Tanah Nasional dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2005
- Soeprapto, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986
- Sofwan, Sri Soedewi Masjchoen, *Beberapa Masalah Pelaksanaan Lembaga Jaminan Khususnya Fiducia Di Dalam Praktek dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1977
- Subekti, *Suatu Tinjauan Tentang Sistem Hukum Jaminan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1978
- Sudarsono, *Kamus Hukum Edisi Baru*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007
- Sudiyat, Imam, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta, 1981
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007
- Tesalonika, Iming M., *Indonesian Security Interests*, Deltacitra Grafindo, Jakarta, 2001
- Tiong, Oey Hoey, *Fiducia sebagai jaminan unsure-unsur Perikatan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985
- Usman, Rachmadi, *Aspek-aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003
- Utrecht, E., dan Moh. Saleh j. Jindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Iktiar Baru dan Sinar Harapan, Jakarta, 1989
- Wignyosoebroto, Soetandyo, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosio-Politik Perkembangan Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1994
- Wiratmadja, Rasjim, *Pengikatan Jaminan Kredit Perbankan*, Mitra Karya, Jakarta, 1989
- Zarqoni, Mohammad Machfudh, *Hak Atas Tanah: Perolehan, Asal dan Turunannya, Serta Kaitannya Dengan Jaminan Kepastian Hukum (Legal Guarantee) Maupun Perlindungan Hak Kepemilikannya (Property Right)*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2015
- Zein, Ramli, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043)

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah

Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijakan Pelaksanaan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat

### C. Karya Ilmiah

Adrianto, Andy, "Izin Pemakaian Tanah Pemerintah Kota Surabaya", Tesis, Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga Surabaya, 2010

Aguw, Gabriella Yulistina, "Kajian Yuridis Asas Pemisahan Horizontal Dalam Hak Tanggungan Atas Tanah", *Jurnal Lex et Societatis*, Vol. V/No. 6/Ags/2017

Anastasia, Njo Penilaian Atas Agunan Kredit Berstatus Surat Hijau *Jurnal Manajemen Dan Kewirausahaan*, Vol.8, No. 2, September 2006

Putra, Adistia Catur, "Politisasi Surat hijau Surabaya Pemanfaatan Gerakan Pejuang Hapus Surat hijau Surabaya (GPHSIS) Untuk Kepentingan Politik", *Jurnal Politik Muda*, Vol. 4 No. 1, Januari-Maret 201

Ramelan, Eman, "Asas Pemisahan Horizontal dalam Hukum Tanah Nasional", Makalah, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Agraria Hukum Universitas Airlangga, Sabtu 13 Desember 2008

Ramelan, Eman, "Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999", *Jurnal Yuridika* Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya 15 (3) Juni 2006

Ramelan, Eman, *Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 9 Tahun 1999*, *Yuridika*, Vol. 15 No.3, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Mei-Juni 2000

Ritonga, Azizah Khairani, "Pemberian Izin Pemakaian Tanah", Tesis, Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga Surabaya, 2006

Rubiati, Betty, Yani Pujiwati, Mulyani Djakaria, "Asas Pemisahan Horizontal Dalam Kepemilikan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Satuan Rumah Susun Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)", *Jurnal Sosiohumaniora*, Volume 17 No. 2 Juli 2015

S. Rusdianto, *Prinsip Kesatuan Hukum Nasional Dalam Pembentukan Produk Hukum Pemerintah Daerah Otonomi Khusus atau Sementara*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2016

Santoso, Urip, "Pengelolaan Tanah Asset Pemerintah Kota Surabaya", *Jurnal Yuridika* Vol. 25 No. 1, Januari-April 2010

Setiawan, *Mekanisme Hukum Penjaminan Utang Suatu Tujuan Sekilas*, *Varia Peradilan*, Th.XVI, No.182, IKAHI, 2000

Setioaji, ‘Eksistensi Ijin Pemakaian Tanah Di Pemerintah Kota Surabaya Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960’, Tesis, Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga Surabaya, 2007





DPBT 2012  
DPBT 2012  
DPBT 2012

**PEMERINTAH KOTA SURABAYA**  
**DINAS PENGELOLAAN BANGUNAN DAN TANAH**



**SURAT IZIN**  
**PEMAKAIAN TANAH**  
**JANGKA MENENGAH**



006427

## SURAT IJIN PEMAKAIAN TANAH

A. NOMOR	188.45 / 1865 P / 436.7.11 / 2018
B. DIBERIKAN KEPADA :	
NAMA	SUKILAH ERNAWATI
ALAMAT TINGGAL	JAGIR SIDDORESMO 7 / 77 SURABAYA
C. DASAR PEMBERIAN IZIN	PERPANJANGAN
D. LETAK TANAH	JAGIR SIDDORESMO VII / 77
ID PERSIL	17264
E. PERUNTUKAN LAHAN	PERUMAHAN
F. PENGGUNAAN BANGUNAN	RUMAH TINGGAL
G. LUAS TANAH	170.68 m <sup>2</sup>
H. MASA BERLAKUNYA IZIN	5 September 2017 s/d 5 September 2022 (5 tahun)
I. KETERANGAN LAIN-LAIN	<p>- Ijin ini merupakan perpanjangan Surat Ijin Pemakaian Tanah Nomor : 188.45/1019B/402.4.22/2002. Tanggal : 05-09-2002.</p> <p>- Berhak atas ijin pemakaian tanah :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. SUKILAH ERNAWATI.</li> <li>2. ELLY PURWANINGSIH, S.AG.</li> <li>3. ENDAH DWI PUSPITAWATI.</li> <li>4. ACHMAD SJAECHE NASLAN.</li> <li>5. AKHMAD FAOZI HAMBARI.</li> <li>6. AKHMAD FAOZAN HANAFI.</li> <li>7. ABDUL KOHAR.</li> <li>8. ACHMAD DAENURI.</li> </ol>
<div data-bbox="127 896 598 1131" data-label="Text"> <p>IJIN PEMAKAIAN TANAH INI TIDAK DAPAT DIALIHKAN KEPADA PIHAK LAIN, SEBELUM MENDAPAT PERSETUJUAN DARI WALIKOTA ATAU PELABAT YANG DITUNJUK</p> </div>	
PHOTO PEMEGANG IZIN	<p>Surabaya, 04 April 2018</p> <p>lihat hal belakang</p> <p>A.N. WALIKOTA SURABAYA KEPALA DINAS PENGELOLAAN BANGUNAN DAN TANAH</p> <div data-bbox="239 1433 470 1736" data-label="Image"> </div> <div data-bbox="23 1624 279 1915" data-label="Image"> </div> <div data-bbox="790 1512 1204 1803" data-label="Image"> </div> <p>SUKILAH ERNAWATI</p> <p>MT. ERNAWATI RAHAYU, S.H., M.H. NIP : 19730504 199602 2 001</p>



- Retribusi terbayar lunas Th. 2003-2018 (untuk 05-09-2002 s/d 05-09-2018)

Nomor : 7646/ST/SSRD-T/2018.

Tanggal : 21-03-2018.

Jumlah Uang : Rp. 4.330.399,70

- Periode sasi :

Th. 2007 s/d Th. 2012.

Th. 2012 s/d Th. 2017.

- Berdasarkan Berita Acara Peninjauan Lokasi tanggal : 01-03-2018 bahwa lokasi persil dipergunakan untuk RUMAH TINGGAL.

- Surat pernyataan tanggal : 19-02-2018 untuk proses selanjutnya sanggup untuk melampirkan Surat

- Keterangan Rencana Kota (SKRK) yang baru / asli / surat keterangan dari Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang.

# GAMBAR SITUASI

  
 SKALA 1 : 1000



NO.GAMBAR DTKD : 661/P&TR/III/2018 1608-4234CF 26-38(F8)

NO.IMB :

**LETAK TANAH**

PERSIL : JAGIR SIDORESMO VII / 77  
 KELURAHAN : JAGIR  
 KECAMATAN : WONOKROMO  
 KOTA : SURABAYA

—— GS. PAGAR	
----- GS. BANGUNAN	
<span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 10px;"></span> LUAS TANAH YANG DIMAKSUD	± 170.68 M <sup>2</sup>
<span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 10px;"></span> LUAS TANAH YANG TERPOTONG	± 0.00 M <sup>2</sup>
<span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 10px;"></span> LUAS SISA TANAH	± 170.68 M <sup>2</sup>

A.N. WALIKOTA SURABAYA  
 KEPALA DINAS  
 PENGELOLAAN BANGUNAN DAN TANAH



MIEKAWATI RAHAYU, S.H., M.H.  
 NIP: 19730504 199602 2 001

PERUNTUKAN : PERUMAHAN

TANGGAL :



**KETENTUAN-KETENTUAN YANG WAJIB DITAATI OLEH PEMEGANG IZIN PEMAKAIAN TANAH  
(PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA NOMOR 3 TAHUN 2016 DAN PERATURAN DAERAH  
NOMOR 13 TAHUN 2010 JO. PERATURAN DAERAH NOMOR 2 TAHUN 2013  
JO. PERATURAN WALIKOTA NOMOR 42 TAHUN 2016)**

1. Pemegang IPT mempunyai kewajiban yaitu:
  - a. membayar retribusi sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
  - b. memakai tanah sesuai dengan peruntukan dan/atau penggunaan sebagaimana tersebut dalam IPT;
  - c. memperoleh persetujuan tertulis dari Kepala Dinas, apabila bangunan di atas tanah yang telah dikeluarkan IPT akan dijadikan agunan atas suatu pinjaman atau akan dialihkan kepada pihak lain.
2. Apabila Pemegang IPT tidak membayar retribusi tepat waktu atau kurang bayar, maka dikenakan sanksi administratif berupa denda sebesar 2% (dua persen) setiap bulan dari besarnya retribusi yang terutang yang tidak atau kurang bayar.
3. Pemegang IPT dilarang:
  - a. mengalihkan IPT kepada pihak lain tanpa persetujuan tertulis dari Kepala Dinas;
  - b. menelantarkan tanah hingga 3 (tiga) tahun sejak dikeluarkannya IPT;
  - c. menyerahkan penguasaan tanah yang telah diterbitkan IPT kepada pihak lain dengan atau tanpa perjanjian.
4. IPT dapat berakhir apabila :
  - a. masa berlaku IPT berakhir dan pemegang IPT tidak memperpanjang IPT sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
  - b. atas permintaan sendiri;
  - c. pemegang IPT meninggal dunia;
  - d. IPT dicabut.
5. Apabila pemegang IPT meninggal dunia, maka ahli warisnya dapat mengajukan permohonan kepada Kepala Dinas untuk mendapatkan IPT sesuai ketentuan yang berlaku, dengan memperhitungkan retribusi yang telah dibayarkan oleh pemegang IPT yang meninggal dunia.
6. IPT dapat dicabut tanpa pemberian ganti kerugian atas bangunan dari Pemerintah Daerah apabila :
  - a. pemegang IPT melanggar atau tidak memenuhi ketentuan yang ditetapkan dalam surat IPT;
  - b. tanah ditelantarkan hingga 3 (tiga) tahun sejak dikeluarkannya IPT;
  - c. ternyata dikemudian hari diketahui bahwa persyaratan yang diajukan untuk mendapatkan IPT tidak benar;
  - d. pemegang IPT tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai subyek pemegang IPT;
  - e. adanya putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.
7. IPT dapat dicabut dengan pemberian ganti kerugian atas bangunan apabila tanah yang bersangkutan dibutuhkan untuk kepentingan umum, dengan besaran ganti rugi atas bangunan dihitung berdasarkan hasil penilaian dari penilai publik.
8. Apabila IPT telah dicabut dan bekas pemegang IPT masih mempunyai utang retribusi, maka bekas pemegang IPT wajib untuk memenuhinya.
9. Apabila IPT dicabut tanpa ganti rugi atas bangunan, maka bekas pemegang IPT harus segera mengosongkan tanah dalam tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya Keputusan tentang pencabutan IPT.
10. Apabila IPT dicabut dengan pemberian ganti rugi atas bangunan, maka bekas pemegang IPT harus segera mengosongkan bangunan dalam tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya ganti rugi atas bangunan.