

AKIBAT HUKUM KEBIJAKAN DEREGULASI PENINGKATAN HAK ATAS TANAH PERUMAHAN TERHADAP PERJANJIAN KPR YANG MEMUAT KLAUSULA PEMBEBANAN HAK TANGGUNGAN

Tamsil Rahman,SH.

Menjelang pergantian Pemerintahan Orde Baru oleh Pemerintahan "Reformasi" pada penghujung Tahun 1997-1998, terjadi perkembangan menarik menyangkut Deregulasi Kebijakan Pertanahan Nasional, ketika pemerintah secara berturut-turut mengeluarkan 5 (lima) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tentang Deregulasi Perubahan Hak Guna Bangunan (HGB) menjadi Hak Milik (HM) Atas Tanah Perumahan. Kebijakan deregulatif ini semula ditujukan untuk masyarakat Golongan Ekonomi Lemah (GEL) dengan Kategori Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana (RSS/RS). Namun kemudian, Kebijakan itu diperluas berlakunya kepada pemegang Hak atas tanah yang habis masa berlakunya, Untuk rumah tinggal yang dibeli PNS dari Pemerintah, serta yang luas tanahnya tidak lebih dari 600 m².

Kebijakan deregulatif peningkatan Hak atas perumahan untuk Golongan Ekonomi Lemah (GEL) itu tidak serta merta dimanfaatkan dengan baik, karena banyak faktor yang mempengaruhi (faktor pendorong dan penghambat). Disisi lain, Realisasi proses perubahan HGB menjadi HM oleh pihak kreditur/Bank disinyalir tidak dilaksanakan secara benar dan konsisten, sehingga dapat menimbulkan akibat hukum terhadap para pihak –terutama bagi Kreditur/Bank.

Penelitian ini dimaksudkan untuk (1) mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi (pendorong dan penghambat) pemegang hak untuk merealisasikan pengajuan Perubahan/peningkatan HGB menjadi HM atas tanah yang dibebani atau memuat klausul Pembebanan Hak Tanggungan, (2) untuk mengetahui Realisasi pengikatan Perjanjian KPR yang memuat klausul pembebanan Hak Tanggungan.

Data temuan di lapangan menunjukkan sebagai berikut : (1.1.) faktor pendorong (a) Perubahan HGB menjadi HM akan memberikan kepastian hak tanpa batas waktu berlaku;(b) status HM memberikan ketentraman psikologis dalam rumah tangga;(c) Peningkatan HGB menjadi HM dapat meningkatkan Harga jual atau nilai ekonomis tanah;(d) Peningkatan HGB menjadi HM diharapkan dapat menambah jumlah pinjaman; dan (e) Prosedur perubahan HGB menjadi HM lebih sederhana (deregulatif); Sedangkan (1.2.) faktor penghambat (a) pemegang hak merasa kesulitan mendapat persetujuan pihak kreditur/Bank;(b) menurut mereka, biaya jasa notaris mahal;(c) biaya formulir

permohonan perubahan hak di BPN tidak sesuai tarif resmi;(d) Perubahan HGB menjadi HM tidak mendesak (urgen);(e) biaya yang akan mereka keluarkan lebih besar daripada manfaat yang akan diperoleh; dan (f) Developer tidak memberikan opsi peningkatan hak kepada Konsumen menjelang transaksi jual-beli.

Realisasi perubahan/peningkatan HGB menjadi HM tidak langsung diikuti dengan perubahan dokumen yuridis, seperti perubahan akad kredit, APHT, SKMHT dan sertifikat HT, padahal obyek haknya sudah berubah;

Akibat Hukum yang dapat timbul adalah diantara para pihak, tidak lagi terikat pada klausul agunan kredit atau klausul pembebanan hak tanggungan dalam Perjanjian KPR. Implikasi yuridis lain, kedudukan Kreditur/Bank tidak lagi sebagai kreditur preference(diutamakan).

Kata Kunci : Kebijakan Deregulasi, Peningkatan Hak Atas Tanah, Perjanjian KPR, Klausula Pembebanan Hak Tanggungan, HGB, Hak Milik

A.1. Latar Belakang

Dalam perspektif historis, Kebijakan Pertanahan di Indonesia telah berlangsung sekurang-kurangnya dalam tiga periode, yaitu Periode Kolonial, Periode Orde Lama dan Periode Orde Baru.¹ Periode Kolonial merupakan tonggak awal kebijakan pertanahan ketika Gubernur Jenderal Raffles menerapkan Domein Theory² pada masa peme-

rintahannya yang singkat di Hindia Belanda (1811-1816). Periode ini terus berlangsung melintasi masa dikeluarkannya kebijakan “Tanam Paksa” atau Cultuur Stelsel oleh Van den Bosch dan diperjuangkannya Rancangan Cultuurwet pada (1865)³ oleh Franssen van der Putte, Menteri Koloni pada Kabinet Thorbecke, sampai dengan diundangkannya Agrarische Wet (1870) yang diajukan oleh Van de Wall dan diikuti dengan Agrarisch Besluit (AB)⁴ yang mengatur secara eksplisit Azas Domain dengan

¹ Soetandyo Wignjosoebroto, dalam *Dari Hukum Colonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, 1995, hal. xii, membagi Periode Pasca Kolonial (1940-1990) menjadi 3 bagian yaitu, Masa Peralihan (1940-1950); Masa Pemerintahan Presiden Soekarno; dan Masa Pemerintahan Orde Baru (1966-1990an).

² Lihat Endang Suhendar dan Ildhal Kasim, dalam *Tanah Sebagai Komoditas: Kajian Kritis* 2

atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru, ELSAM, 1996, hal. 10.

³ Soetandyo Wignjosoebroto, Op.Cit., hal, 87-88. Lihat juga Endang Suhendar dan Ildhal Kasim Op.Cit., hal. 12-13.

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Id dan Peiaksanaannya, Jilid I, Hukus Tanah Nasional*, Djambatan, 1997, hal. 2.

menyatakan bahwa “Semua tanah, yang pihak lain tidak dapat membuktikan bahwa tanah itu sebagai eigendommenya, adalah Domein (milik) Negara”.

Pada Periode Orde Lama, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)⁵ berhasil disahkan (1960) dan ditetapkan sebagai Landasan Kebijakan Nasional di bidang Pertanahan, setelah proses penyusunannya memakan waktu yang sangat panjang. Periode ini merupakan tahun-tahun awal pembuktian atas terjadinya perubahan kebijakan pertanahan yang fundamental dan mendasar, baik menyangkut penataan struktur perangkat hukum pertanahan, konsepsi yang mendasari maupun isi yang terkandung di dalamnya yang menurut UUPA harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta perkembangan jaman.⁶

Menurut UUPA, Hukum Agraria Nasional harus didasarkan pada hukum adat atas tanah yang sederhana, menjamin kepastian hukum serta tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandarkan hukum agama. Tujuan pokok diadakannya UUPA adalah:⁷

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional,

yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur;

2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dualisme hukum yang mengatur bidang pertanahan oleh UUPA dinilai tidak sesuai dengan cita-cita kesatuan dan persatuan bangsa. UUPA hendak tampil sebagai pemersatu dan penyederhana hukum pertanahan yang berlaku sebelumnya. Dengan demikian berarti hanya ada satu (kesatuan) aturan hukum tanah yang bersifat nasional-populistik yang mengakhiri kebijakan hukum tanah kolonial yang dualistik dan kompleks, karena didasarkan pada nilai-nilai hukum yang bersumber dan tatanan sosial ekonomi masyarakat Eropa yang individualistik dan kapitalistik.

Harapan untuk menyatukan dan menyederhanakan hukum tanah nasional yang didasarkan pada hukum adat sebagai-mana dimaksud UUPA ternyata tidak dapat terpenuhi, karena pembentuk UUPA mengambil alih belaka prinsip, konsep dan aturan hukum tanah Barat modern seperti kodifikasi, registrasi dan redistribusi tanah. Tenggara mengenai hal

⁵ Noer Fauzi, *Perubahan Politik Agraria dan Penguatan Institusi Rakyat: Dua Ranah Agenda Pembaruan Agraria*, dalam “Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria: Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat Atas Sumber Sumber Agraria,” KRHN, 1998, hal. 217.

⁶ Boedi Harsono, (l) *ibid*, hal. 50-66.

⁷ Endang Suhendar dan Ihdhal Kasim *Op.Cit.*, hal. 17-19.

ini nampak pada pernyataan Soedargo Gautama⁸ seperti berikut:

“Pada akhirnya, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) ini tetap saja mengadopsi prinsip-prinsip dan hal-hal modern yang didasari pada ide-ide Barat modern... Hal ini bermakna penerimaan hukum Barat akan berlanjut di Indonesia... Prinsip-prinsip Barat diadopsi ‘secara diam-diam’ oleh para pembuat undang-undang”

Perubahan konjungtur politik secara sangat dinamis sepanjang tahun 1962 sampai dengan 1965 yang kemudian diikuti dengan pergantian rezim politik Orde Lama oleh rezim Orde Baru pada giliran selanjutnya menghancurkan keseluruhan bangunan kebijakan populis di bidang hukum pertanahan. Sejak dari awal, dibangun semacam konsensus diantara pendukung pemerintahan Orde Baru untuk mengedepankan stabilitasi, rehabilitasi dan pembangunan ekonomi yang bercorak kapitalistik. Fauzie⁹ menyebut dinamika kebijakan pertanahan Indonesia pasca kolonial yang menandai

awal kekuasaan Orde Baru ini dengan istilah “Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme.”

Pada dasarnya, periodisasi kebijakan pertanahan pada Periode Orde Baru sejalan dengan perubahan fokus kebijakan ekonomi makro dapat dibedakan dalam 3 (tiga) subperiode, yaitu Kebijakan “Eksplorasi Sumber Daya Alam” (1967-1973); Kebijakan “Mengejar Produktivitas Tanpa Penataan Struktur” (1974-1983); dan Kebijakan “Deregulasi Pertanahan” (1984-1997).¹⁰

Menjelang pergantian rezim Orde Baru oleh “Orde Reformasi”, terjadi perkembangan menarik menyangkut deregulasi kebijakan pertanahan nasional ketika pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1997 tertanggal 2 Juli 1997 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS).¹¹ Tanah untuk RSS dan RS yang dimaksud oleh keputusan ini adalah bidang tanah perumahan massal yang harga atau Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP)nya tidak lebih dari Rp 30.000.000, luas tanah HGB tidak lebih dan 200 M² dan disertai Surat Persetujuan dan Pemegang Hak Tanggungan, apabila tanah tersebut dibebani hak tanggungan.¹²

Dalam rangka mengusahakan perluasan pemberian kemudahan atau dere-

⁸ Sudargo Gautama, *Law Reform in Indonesia, 1961* dalam Soetandyo Wignjosebroto, Op.Cit., hal. 213. Lihat juga Nur Fauzie, Op.Cit., hal. 218-219.

⁹ Nur Fauzie, *Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Indonesia Pasca Kolonial*, dalam Bachriadi Dianto, dkk, *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, KPA-FE-UI, Jakarta hal. 67-69.

¹⁰ Nur Fauzie Ibid., hal. 64-65.

¹¹ Boedi Harsono, (I) Op.Cit., hal. 471-413.

¹² Boedi Harsono, (I) Ibid., hal. 472-473.

gulasi dalam perolehan HM atas tanah perumahan khususnya bagi Golongan Ekonomi Lemah (GEL). maka dalam rentang waktu hanya 3 (tiga) bulan sejak dikeluarkannya Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 tersebut di atas, Pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/ Kepala BPN Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Perubahan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS).¹³ Perubahan yang mendasar sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 huruf d angka 2) adalah:¹⁴

“Luas tanah tidak lebih daripada 200 M² di daerah perkotaan dan tidak lebih dan 400 M² untuk di luar daerah perkotaan.”

Pada tanggal 22 Januari 1998 Pemerintah kembali mengeluarkan kebijakan baru hanya 3 bulan sejak Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 15 Tahun 1997 dan 6 bulan sejak Keputusan pertama No. 9 Tahun 1997 yaitu Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1998 Tentang Perluasan Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk RSS/RS Menurut Keputusan Menteri Agraria/ Kepala BPN No. 9

Tahun 1997.¹⁵ Alasan pemerintah mengeluarkan keputusan ini adalah untuk mengubah kriteria sebelumnya dengan menaikkan persyaratan luas tanah menjadi 400 M² dan memperluas penerapannya pada HGB yang sudah habis masa berlakunya.¹⁶ Artinya Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah yang semula ditujukan untuk memberikan fasilitas dan kemudahan guna melindungi dan memberikan kepastian hukum bagi pemilik RSS dan RS yang notabene golongan ekonomi lemah dalam kerangka kebijakan peningkatan kesejahteraan dan sumber daya ekonomis rakyat atas tanah, nampak telah bergeser dan juga berlaku bagi pemilik rumah tinggal golongan ekonomi mampu.

Indikasi bergesernya kebijakan di atas semakin menguat ketika pemerintah, pada tanggal 26 Juni 1998, mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.¹⁷ Di dalam Pasal 1 Keputusan ini dengan jelas dinyatakan bahwa Hak Milik dapat diberikan kepada pemegang HGB atas tanah untuk rumah tinggal yang luas tanahnya sampai dengan 600 M². Padahal semula menurut Keputusan Menteri

¹³ “Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998”, Cipta Jaya, Jakarta, hal. 147-150.

¹⁴ “Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998”, Ibid, hal. 149.

¹⁵ “Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998”, Op.Cit., hal. 99-101.

¹⁶ Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998”, Ibid., hal. 99-101.

¹⁷ “Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999”, Cipta Jaya, Jakarta, hal. 49-55.

Negara Agraria/Kepala BPN No. 15 Tahun 1997 HGB yang dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik, luas tanahnya tidak boleh lebih dan 200 M² dan harga perolehannya tidak lebih dari Rp. 30.000.000,(tiga puluh juta rupiah) serta di atasnya harus telah di bangun RSS atau RS. Sedangkan dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1998 luas tanah ditambah menjadi 400 M² tanpa pembatasan harga perolehan dan tidak harus RSS atau RS.

Perubahan kebijakan implementatif mengenai Peningkatan Hak Atas Tanah yang begitu cepat dan dalam rentang waktu yang amat singkat, menimbulkan kesan bahwa Pengambil Kebijakan tidak mempersiapkan kebijakan-kebijakan itu secara terencana dan matang. Konsekuensi (akibat) Hukum yang dikehendaki menjadi tidak jelas dan tujuan yang diharapkan tidak akan tercapai, karena peristiwa atau perbuatan hukum yang dimaksud oleh kebijakan yang tertuang dalam Keputusan Menteri/Kepala BPN tentang Peningkatan Hak Atas Tanah dan HGB menjadi HM amat mungkin tidak akan terjadi dan atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik (non-implementation) sehingga dengan demikian tidak berhasil memberikan peningkatan manfaat ekonomis bagi masyarakat sasaran, khususnya masyarakat golongan ekonomi lemah.

Beberapa waktu sebelum dikeluarkannya Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 6 Tahun 1998,

pemerintah juga mengeluarkan Keputusan No. 5 Tahun 1998 Tentang Perubahan HGB atau Hak Pakai (HP) Atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang Dibebani Hak Tanggungan Menjadi Hak Milik.¹⁸ Di dalam Pasal 3 ayat (1) angka 3 Keputusan MNA/Kepala BPN No. 15 Tahun 1997, memang diatur tentang syarat yang harus dipenuhi pemohon untuk mendaftarkan perubahan HGB menjadi HM atas RSS dan RS, yaitu Surat Persetujuan Pemegang Hak Tanggungan (HT), apabila tanah tersebut dibebani HT, karena dengan diubahnya HGB menjadi HM, bisa membawa implikasi hapusnya HT yang membebani hak tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT) Pasal 18 ayat (1) huruf d.¹⁹

Implikasi diatas juga kurang diper-timbangkan oleh pengambil kebijakan, karena tidak otomatis pemegang HT atau kreditur langsung memberikan persetujuan terhadap permintaan pihak debitur atau pemegang hak atas tanah untuk mengajukan perubahan HGBnya menjadi HM, mengingat antara kedua belah pihak telah diikat dengan sebuah Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) atas dasar asas kebebasan berkontrak (contract vrijheid), yang di dalamnya diatur

¹⁸ Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999., Op.Cit., hal. 43-48.

¹⁹ Sutan Remy Sjahdeini, dalam *Hak Tanggungan: Asas-asas, Ketentuan-ketentuan Pokok dan Masalah-masalah yang Dihadapi oleh Perbankan*, Airlangga University Press, 1996, hal.113-117.

klausula tentang Perjanjian Pembebanan Hak Tanggungan (PPHT).

Di dalam praktek perbankan, bukan tidak mungkin kreditur bank cabang terlebih dahulu harus mendapat izin dan persetujuan bank pusat, jika hendak merubah klausula perjanjian kredit standard yang telah disusun dan ditandatangani.²⁰ Berdasarkan pengamatan sementara peneliti, ada kemungkinan indikasi rendahnya respon masyarakat pemilik RSS dan RS yang pada umumnya nasabah KPR Bank Tabungan Negara (BTN) untuk memanfaatkan kebijakan deregulasi peningkatan hak atas tanah di atas, disebabkan oleh berbagai faktor antara lain, ketidakmengertian mereka dan ketidakjelasan akan manfaat ekonomis yang diperoleh.

Respon negatif terhadap perubahan kebijakan peningkatan hak atas tanah, mungkin juga dapat terjadi karena kesulitan memenuhi prosedur yang notabene masih bersifat regulasi dan belum mencerminkan sifat deregulasinya, bisa juga karena implementasi oleh aparat di lapangan yang tidak sesuai aturan deregulasi. Problem yuridis juga dapat timbul menyangkut seberapa jauh peraturan kebijakan yang berderajat keputusan atau peraturan menteri Agraria/Kepala BPN dapat mengikat dan mengabaikan kesepakatan para pihak

yang berderajat UU Pasal 1338 KUH Perdata, sehingga pihak kreditur merasa harus dan terikat untuk memberikan persetujuan yang dipersyaratkan dan atau dapatkah Keputusan Menteri Agraria-/Kepala BPN mengesampingkan ketentuan Pasal 18 UUHT. Peningkatan HGB menjadi HM tentu juga membawa konsekuensi dan atau akibat hukum pada perubahan dokumen yuridis yang menyertai perubahan Hak atas tanah yang dimohonkan haknya.

A.2. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang masalah pada bagian pendahuluan, dapat dirumuskan permasalahan pokok yang hendak dikaji dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi pemegang hak atas tanah perumahan mengajuka peningkatan HGB menjadi HM ?
2. Bagaimana proses/prosedur realisasi Perjanjian KPR yang memuat klausula pembebanan Hak Tanggungan pada Bank Tabungan Negara (BTN) ?
3. Bagaimana Akibat Hukum Kebijakan (deregulasi) peningkatan HGB menjadi HM terhadap Perjanjian KPR BTN yang memuat Klausula Hak Tanggungan ?

A.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah dirumuskan di

²⁰ Sutan Remy Sjahdeini, dalam *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, 1993, 181, Jakarta, hal. 3.

atas, tujuan yang hendak dicapai melalui penelitian ini adalah :

1. Untuk memahami dan menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi pemegang hak atas tanah perumahan mengajukan peningkatan HGB menjadi HM.
2. Untuk memahami dan menjelaskan proses/prosedur realisasi Perjanjian KPR yang memuat klausula pembebanan Hak Tanggungan pada Bank Tabungan Negara (BTN).
3. Untuk memahami dan menjelaskan Akibat Hukum Kebijakan (deregulasi) peningkatan HGB menjadi HM terhadap Perjanjian KPR-BTN yang memuat Klausula Hak Tanggungan.

A.4. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah kebijakan perubahan hak atas tanah dari HGB menjadi HM untuk RSS dan RS yang dibebani Hak Tanggungan, sebagai salah satu wujud implementasi kebijakan pertanahan nasional sebagaimana tertuang dalam UUPA.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Perundang-undangan (Statute Approach) dengan fokus Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1998, UU Nomor 4 Tahun 1996 dan KUH Perdata (Pasal 1338 KUHPerdata/Asas Kebebasan berkontrak).

Berhubung studi tentang kebijakan perubahan HGB menjadi HM mencakup

bidang hukum publik dan hukum perdata sebagai ciri hukum ekonomi, dan juga bersinggungan dengan politik hukum dan public policy, terkait pula dengan masalah ekonomi, maka dalam referensi penelitian hukum, penelitian ini dapat dikatakan menggunakan Metode Penelitian Interdisipliner dan Multidisipliner.²¹

Digolongkan metode interdisipliner, karena menggunakan logika lebih dari satu cabang ilmu hukum yaitu, Hukum Publik (Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tentang Perubahan Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah), Hukum Perdata (Perjanjian hutang-piutang dan perjanjian pembebanan hak tanggungan), ditambah pendekatan politik hukum, dan studi kebijakan publik; dan dianggap multidisipliner karena memerlukan verifikasi dan bantuan dari disiplin ilmu lain, yaitu ekonomi dan administrasi negara. Namun demikian, penelitian ini tetap menggunakan pendekatan (ilmu) hukum normatif dan empiris, yaitu menganalisis peraturan perundangan di bidang pertanahan baik sektoral maupun lintas sektoral, dan pencarian data di lapangan. Sementara itu pendekatan historis komparatif digunakan dalam mengantarkan peneliti untuk menganalisis perkembangan kebijakan pertanahan sejak “Domein theory” pada jaman kolonial, sampai dengan Pasca Orde Baru.

²¹ C.F.G. Sunaryati Hartono, dalam *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, 1994, Alumni, Bandung, hal. 35-36.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif-analitis. Dalam penelitian ini yang akan dianalisis dan dijelaskan adalah akibat hukum yang dapat timbul dengan adanya perubahan kebijakan yang deregulatif dan implikasi Hukum diberlakukannya kebijakan peningkatan HGB menjadi HM terhadap perjanjian KPR RSS dan RS yang memuat klausula pembebanan Hak Tanggungan; termasuk faktor yang mendorong dan menghambat pelaksanaan kebijakan.

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Data Primer, yaitu data yang langsung diperoleh di lapangan;
- b. Data Sekunder, yaitu data yang mendukung data primer.

Dalam penelitian ini penggunaan data dititik beratkan pada data sekunder, sedangkan data primer bersifat sebagai penunjang, untuk mempertajam analisis. Data sekunder tersebut meliputi:²²

- a. Data sekunder yang bersifat publik, seperti
 - 1) Data Arsip;
 - 2) Data resmi pada instansi pemerintah;
 - 3) Data yang dipublikasikan.

- b. Data sekunder di bidang hukum, yang meliputi:

- 1) Bahan hukum primer terdiri dari: norma dasar Pancasila, peraturan perundang - undangan, yurisprudensi, dan traktat.
- 2) Bahan hukum yang sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer terdiri dari: Rancangan peraturan perundang-undangan. Hasil karya ilmiah para sarjana, dan hasil-hasil penelitian.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu kamus atau ensiklopedi dan bibliografi.

Berdasarkan penggunaan data tersebut, dapat ditentukan sumber data dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Sumber data primer, yaitu responden dan atau informan penelitian/nara sumber.
- b. Sumber data sekunder, yaitu berbagai peraturan perundang-undangan, literatur hukum. Dokumen/risalah peraturan perundang-undangan, laporan hasil penelitian, jurnal, perundang-undangan negara lain, yurisprudensi, traktat (instrumen internasional), majalah ilmiah dan kegiatan ilmiah lainnya.

²² Ronny Hanitijo Soemitro, dalam *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, 1990, Ghalia Indonesia, hal. 52-54.

4. Metode Pengumpulan Data

Berdasarkan pendekatan penelitian dan data yang digunakan, maka metode pe-ngumpulan datanya adalah:

- a) Studi dokumentasi (kepustakaan) untuk memperoleh data sekunder, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier;
- b) Wawancara terstruktur dan tidak terstruktur; terbuka dan tertutup;
- c) Angket (questionnaire);
- d) Pengamatan (observasi).

Informan/subyek penelitian adalah Bank Pemberi Fasilitas KPR, Pengembang Perumahan/Developer, pemegang HGB Atas Tanah RS/RSS yang mendapatkan fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) yang di dalamnya memuat klausula pembebanan hak tanggungan, yang sampelnya ditentukan secara Purposive sampling.

5. *Metode Analisis Data*

Data yang diperoleh melalui studi dokumen, wawancara, angket dan pengamatan, setelah melalui proses identifikasi, klasifikasi secara sistematis, dan analisis, kemudian disajikan secara deskriptif kualitatif. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan melakukan analisis deskriptif dan preskriptif.

A.5. Tinjauan Pustaka

A.5.1. Deregulasi Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah Perumahan

A.5.1.1. Deregulasi Pemberian Hak Milik Atas Tanah Perumahan RSS/RS

Pada tanggal 2 Juli 1997 menjelang pergantian rezim orde baru oleh “Orde Reformasi”, pemerintah menerapkan kebijakan deregulasi pertanahan dengan mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria-/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1997 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS)²³. Hak Milik (HM) diberikan atas permohonan pemilik RSS dan RS yang tanahnya berstatus Hak Guna Bangunan (HGB) baik yang berasal tanah negara, tanah Hak Pengelolaan, maupun diatas Hak Perseorangan WNI. Tanah untuk RSS dan RS yang dimaksud oleh Keputusan ini adalah bidang tanah yang memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:²⁴

1. Harga perolehan tanah dan rumah, dan apabila atas bidang tanah tersebut sudah dikenakan Pajak Bumi Bangunan (PBB) yang Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) nya tidak lebih dan Rp 30.000.000,- ;

²³Boedi Harsono (I), Loc.Cit, hal. 472-413.

²⁴ Boedi Harsono (I), Ibid., hal. 472-473.

2. Luas tanahnya tidak lebih dan 200 M2, dapat dilihat dan Sertifikat HGB atau di dalam Akta Jual-Belinya;
3. Diatasnya telah dibangun rumah dalam rangka pembangunan perumahan massal atau kompleks perumahan. Tanah tersebut tidak merupakan kapling kosong, melainkan sudah ada rumah diatasnya, yang dibangun oleh pengembang (developer) untuk dijual kepada masyarakat, oleh instansi pemerintah atau perusahaan untuk pegawainya, oleh koperasi untuk para anggotanya dan oleh Yayasan untuk melaksanakan maksud dan tujuannya.

Sebagaimana diketahui, tanah perumahan yang dibangun pengembang, dijual kepada masyarakat dengan status Hak Guna Bangunan (HGB). HGB diatur dalam Pasal 35 UUPA adalah hak untuk mendirikan dan atau mempunyai bangunan diatas tanah yang bukan miliknya untuk jangka waktu 20 atau 30 tahun. Setelah jangka waktunya habis, HGB dapat diperpanjang, diperbaharui atau ditingkatkan haknya menjadi Hak Milik (HM). Dengan meningkatnya status HGB menjadi HM, maka pemegang hak akan memperoleh 2 keuntungan sekaligus, yaitu kepastian hak tanpa batas waktu dan peningkatan manfaat ekonomis nilai tanah (*land value*) maupun harga tanahnya (*land price*).

A.5.1.2 Deregulasi Perluasan Pemberian Hak Milik Tanah Perumahan RSS/RS

Dalam rangka mengusahakan pemberian kemudahan atau deregulasi dalam perolehan HM atas tanah perumahan khususnya bagi Golongan Ekonomi Lemah (GEL), maka dalam rentang waktu hanya 3 (tiga) bulan sejak dikeluarkannya Keputusan Menteri Agraria/ Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 tersebut di atas, Pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 15 Tahun 1997 tertanggal 22 Oktober 1997 Tentang Perubahan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS). Perubahan kriteria yang mendasar sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 huruf d angka 2) adalah:²⁵

1. Harga perolehan tanah dan rumah tidak lebih dari pada Rp 30.000.000,- (tiga puluh juta rupiah);
2. Luas tanah tidak lebih daripada 200 M2 di daerah perkotaan dan tidak lebih dan 400 M2 untuk diluar daerah perkotaan;
3. Diatasnya telah dibangun rumah dalam rangka pembangunan perumahan massal atau kompleks perumahan.

Menurut Ketentuan ini, Permohonan pendaftaran perubahan HGB menjadi

²⁵ *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998*, Ibid. hal. 99-101.

HM diajukan kepada Kepala kantor Pertanahan setempat dengan menyertakan

1. Sertifikat HGB yang dimohonkan untuk diubah menjadi HM;
2. Akta jual beli atau surat perolehan mengenai tanah beserta rumah yang bersangkutan;
3. Surat persetujuan dan pemegang hak tanggungan, apabila tanah tersebut dibebani hak tanggungan.

Tiga bulan kemudian, pemerintah kembali mengeluarkan kebijakan baru berupa Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nornor 1 Tahun 1998 tertanggal 22 Januari 1998 Tentang Perluasan Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk RS dan RS menurut Keputusan Menteri Agraria-/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1997. Dalam Keputusan MNA/Kepala BPN No. 1 Tahun 1998 luas tanah ditambah menjadi 400 M2 tanpa pembatasan harga perolehan dan tidak harus RSS atau RS. Alasan pemerintah mengeluarkan keputusan ini adalah untuk mengubah kriteria sebelumnya dengan meniadakan persyaratan luas tanah dan memperluas penerapannya pada HGB yang sudah habis masa berlakunya.²⁶

A.5.1.3. Deregulasi Pemberian Hak Milik Atas Rumah Tinggal untuk PNS

Bahkan dalam rentang waktu 7 (tujuh) hari kemudian, juga diberlakukan

Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No.2 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal Yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri dan Pemerintah. Nampaknya Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah yang semula ditujukan untuk melindungi dan memberikan kepastian hukum bagi pemilik RSS dan RS yang notabene golongan ekonomi lemah dalam kerangka kebijakan penguatan hak-hak rakyat atas tanah, nampak telah bergeser dan juga berlaku bagi pemilik rumah tinggal golongan ekonomi mampu.

A.5.1.4. Deregulasi Perluasan Pemberian Hak Milik untuk Rumah Tinggal

Indikasi bergesernya kebijakan di atas semakin menguat ketika Pemerintah, pada tanggal 26 Juni 1998, mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No.6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.²⁷ Di dalam Pasal 1 Keputusan ini dengan jelas dinyatakan bahwa Hak Milik dapat diberikan kepada pemegang HGB atas tanah untuk rumah tinggal yang luas tanahnya sampai dengan 600 M2. Di dalam Keputusan ini juga dinyatakan bahwa Pemberian HM untuk Rumah Tinggal yang luas tanahnya lebih dan 600 M2 sampai dengan 2000 M2, prosedurnya diatur dan mengikuti ketentuan lama,

²⁶ *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998*, Ibid. hal. 149.

²⁷ *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999*, Loc.Cit., hal. 49-55.

yaitu PMDN No. 5 Tahun 1973 jo PMDN No.6 Tahun 1972 tentang Tatacara Pemberian Hak Atas Tanah.

Kebijakan Peningkatan dan atau Perubahan HGB menjadi HM untuk RSS/RS dan Rumah Tinggal, dapat dilihat pada bagan di bawah ini:

Konfigurasi beberapa Keputusan MNA/Kepala BPN yang berkaitan dengan

**Keputusan MNA/Kepala BPN
Tentang Perubahan HGB dan Pemberian Hak Atas Tanah
Untuk Perumahan atau Rumah Tinggal**

No.	SK. Nomor/Tahun	Tentang	Ketentuan		
			Perolehan	Luas Tanah	Berkas/Biaya
1	PMDN No. 5 Tahun 1973 Jo PMDN No. 6 Tahun 1972	Pemberian HM atas tanah untuk Rumah Tinggal		≥ 600 M^2 ≤ 2000 M^2	<ul style="list-style-type: none"> a. Sertifikat HGB/HP b. Bukti Penggunaan untuk rumah tinggal: <ul style="list-style-type: none"> - fotocopi IMB - surat. Keterangan Desa setempat c. SPPT PBB d. Identitas Pemohon e. Surat pernyataan tidak lebih dari: <ul style="list-style-type: none"> - 5 bidang tanah - Luas 5000 M^2 f. Membayar biaya: <ul style="list-style-type: none"> - Administrasi - SP. Landreform - Pendaftaran tanah - Uang pemasukan (sesuai PMA/Kepala BPN No. 4/1998 jo No. 6/1998)
2	Keputusan MNA/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997	Pemberian HM atas tanah untuk RSS/RS	≤ 30 juta rupiah	≤ 200 M^2	<ul style="list-style-type: none"> a. Sertifikat HGB b. Akta jual beli/Surat Perolehan Tanah c. SPPT PBB d. Surat Persetujuan dari Pemegang HT e. Membayar biaya: <ul style="list-style-type: none"> - Administrasi - SP. Land reform - Pendaftaran tanah
3	Keputusan MNA/Kepala BPN No. 15 Tahun 1997	Perubahan Keputusan MNA/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997	≤ 30 juta rupiah	≤ 200 M^2 dalam kota ≤ 400 M^2 luar kota	<ul style="list-style-type: none"> a. Sertifikat HGB b. Akta jual beli/Surat Perolehan Tanah c. SPPT PBB d. Surat Persetujuan dari Pemegang HT e. Membayar biaya: <ul style="list-style-type: none"> - Administrasi - SP. Landreform - Pendaftaran tanah
4	Keputusan	Perluasan	≤ 30 juta	≤ 200	a. Sertifikat HGB

	MNA/Kepala BPN No. 1 Tahun 1998	Pemberian HM RS/RSS di atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang habis jangka waktu HGB-nya	rupiah	M ²	<ul style="list-style-type: none"> b. Akta jual beli/Surat Perolehan Tanah c. SPPT PBB d. Surat Persetujuan dari Pemegang HT e. Membayar biaya: <ul style="list-style-type: none"> - Administrasi - SP. Landreform - Pendaftaran tanah
5	Keputusan MNA/Kepala BPN No. 2 Tahun 1998	Pemberian HM atas tanah untuk rumah tinggal yang dibeli PNS dari Pemerintah	--	≤ 400 M ²	<ul style="list-style-type: none"> a. Sertifikat HGB/HP b. Surat Bukti: <ul style="list-style-type: none"> - Pelunasan harga rumah - SK DPU untuk rumah negara - Pelepasan hak dari instansi yang berwenang c. Sertifikat HGB/HP d. Surat Bukti: <ul style="list-style-type: none"> - Pelunasan harga rumah - SK DPU untuk rumah negara - Pelepasan hak dari instansi yang berwenang
6	Keputusan MNA/Kepala BPN No. 6 Tahun 1998	Pemberian HM atas tanah untuk rumah tinggal	--	≤ 600 M ²	<ul style="list-style-type: none"> a. Sertifikat HGB/HP b. Bukti penggunaan untuk rumah tinggal: <ul style="list-style-type: none"> - Fotocopi IMB - Surat keterangan desa setempat - Pelepasan hak dari instansi yang berwenang c. SPPT PBB d. Identitas pemohon e. Surat pernyataan tidak lebih dari: <ul style="list-style-type: none"> - 5 bidang tanah - Luas 500 M² f. Membayar biaya: <ul style="list-style-type: none"> - Administrasi - SP. Landreform - Pendaftaran tanah - Uang pemasukan (sesuai PMNA/Kepala No. 4/1998 jo No. 6/1998)

Sumber : Diolah dari Dokumen Penelitian

A.5.1.5. Pengaturan Pemberian Hak Milik Atas Tanah RSS/RS yang Dibebani Hak Tanggungan (HT)

Beberapa waktu sebelum dikeluarkannya Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No.6 Tahun 1998,

pemerintah juga mengeluarkan Keputusan No.5 Tahun 1998 Tentang Perubahan HGB atau Hak Pakai (HP) Atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang Dibebani Hak Tanggungan menjadi Hak Milik.²⁸ Di

²⁸ *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999. Ibid., hal. 51-52.*

dalam Pasal 3 ayat (1) angka 3 Keputusan MNA/Kepala BPN No.15 Tahun 1997, memang diatur tentang syarat yang harus dipenuhi pemohon untuk mendaftarkan perubahan HGB menjadi HM atas RSS dan RS, yaitu Surat Persetujuan dan Pemegang Hak Tanggungan (HT), apabila tanah tersebut dibebani HT, karena dengan diubahnya HGB menjadi HM, bisa membawa implikasi hapusnya HT yang membebani hak tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT) Pasal 18 ayat (1) huruf d.²⁹

Peningkatan atau perubahan HGB menjadi HM pada hakekatnya merupakan penegasan mengenai hapusnya hak atas tanah semula (HGB) dan pemberian hak atas tanah baru jenis lain yang lebih tinggi tingkatannya.

Hapusnya HGB berarti hapus pula hak tanggungan yang membebani. Dalam rangka mengatur perubahan HGB untuk rumah tinggal yang dibebani hak tanggungan menjadi HM, maka didalam PMNA/Kepala 8PM No. 5 Tahun 1998 Pasal 2 diatur sebagai berikut:³⁰

1. Perubahan HGB yang dibebani hak tanggungan menjadi HM dilakukan atas permohonan pemegang hak dengan persetujuan dan pemegang hak tanggungan (kreditur), dengan pernyataan persetujuan secara tertulis disertai penyerahan

sertifikat hak tanggungan yang bersangkutan;

Perubahan HGB sebagaimana dimaksud di atas, mengakibatkan hapusnya hak tanggungan yang membebani HGB tersebut;

Permohonan perubahan hak sebagaimana dimaksud pada angka 1 di atas berlaku sebagai pernyataan pelepasan HGB dengan ketentuan bahwa tanah tersebut diberikan kembali kepada bekas pemegang hak dengan HM;

Persetujuan perubahan hak dan pemegang hak tanggungan berlaku sebagai persetujuan pelepasan HGB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 122 ayat (4) huruf c Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1998 tentang Ketentuan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah;

5. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/kotamadya mendaftarkan hapusnya hak tanggungan yang membebani HGB karena jabatannya, bersamaan dengan pendaftaran HM yang bersangkutan.

Untuk kelangsungan penjaminan kredit yang dibuat berdasarkan utang piutang yang pelunasannya semula dijamin dengan hak tanggungan atas HGB yang hapus, sebelum perubahan hak didaftarkan, menurut ketentuan Pasal 3 PMNA/Kepala BPN No. 5 Tahun 1998:³¹

²⁹ Lihat Sutan Remy Sjahdeiny (II), Op.Cit., hal. 49-63.

³⁰ *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999*, Op.Cit., hal. 43-48.

³¹ *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999*, Ibid., hal. 43-48.

1. Pemegang hak atas tanah dapat memberikan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT) dengan obyek HM kepada pemegang hak tanggungan yang diperoleh sebagai perubahan HGB tersebut;
2. SKMHT yang dimaksud angka 1 termasuk dalam SKMHT yang dimaksud dalam pasal 15 ayat (4) dan ayat (5) UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang berkaitan dengan Tanah (UUHT);
3. Setelah perubahan hak dilakukan pernegang akta atas tanah dapat membuat Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) atas HM dengan hadir sendiri atau melalui SKMHT pada angka 1;
4. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya mendaftarkan Hak tanggungan atas MM sesuai dengan ketentuan biaya sebagaimana diatur dalam Pasal 4.

Dengan demikian, peraturan kebijakan perubahan HGB menjadi HM yang tingkatnya hanya Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN tidak dapat mengikat apalagi memaksa Kreditur atau Bank yang menjadi Pemegang Hak Tanggungan untuk memberikan persetujuan yang disyaratkan dalam permohonan perubahan HGB menjadi HM atas tanah yang dibebani hak tanggungan ataupun yang telah dikuatkan dengan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT), apabila kreditur menganggap

persetujuan itu merugikan mereka. Dan apabila bila benar demikian, materi pengaturan keputusan Menteri Agraria itu, telah melanggar asas hukum yang mengatakan bahwa peraturan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

A.5.2. Akibat Hukum Perubahan Kebijakan Peningkatan HGB Menjadi HM Atas Tanah Perumahan

Perubahan kebijakan implementatif mengenai Peningkatan Hak Atas Tanah yang begitu cepat dan dalam rentang waktu yang amat singkat, menimbulkan kesan bahwa Pengambil Kebijakan tidak mempersiapkan kebijakan-kebijakan itu secara terencana dan matang. Akibat hukum yang hendak dicapai oleh peraturan kebijakan peningkatan HGB menjadi HM mungkin tidak akan terwujud dan atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik (*non-implementation*) sehingga dengan demikian Kebijakan *deregulatif* tersebut tidak akan berhasil memberikan peningkatan manfaat ekonomis bagi masyarakat sasaran, khususnya masyarakat golongan ekonomi lemah.

A.5.3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik

Dilihat dari aspek yuridis formal, setiap kebijakan publik memiliki kekuatan hukum untuk diimplementasikan,

karena rakyat punya kewajiban yang tidak dapat ditawar-tawar untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun demikian, dalam kenyataannya ditemukan faktor-faktor pendorong dan faktor-faktor penghambat bagi masyarakat dalam melaksanakan suatu kebijakan. Faktor-faktor pendorong yang dimaksud, menurut James E. Anderson adalah sebagai berikut:³²

1. Adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas negara dan keputusan organ pemerintahan, terutama bila kebijakan yang hendak dilaksanakan itu dianggap logis dan rasional serta cukup beralasan;
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan yang justru memang dibutuhkan dan dirasakan adil bagi masyarakat;
3. Adanya keyakinan dalam masyarakat bahwa kebijakan dibuat berdasarkan wewenang yang sah dan prosedural.
4. Adanya kepentingan atau keuntungan langsung yang akan diperoleh seseorang atau suatu kelompok dengan menerima dan melaksanakan sebuah kebijakan;
5. Adanya sanksi hukum yang membuat orang “terpaksa” harus mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan;
6. Adanya kendala waktu, dimana dahulu sebuah kebijakan dianggap prematur dan kontraversial, namun dengan perjalanan waktu kebijakan itu

telah dianggap wajar dan dapat diterima.

7. Sedangkan faktor-faktor yang menghambat dan bahkan menyebabkan masyarakat publik enggan melaksanakan kebijakan yang telah diberlakukan adalah seperti di bawah ini.
8. Kebijakan itu bertentangan dengan sistem nilai yang dianut dan diyakini benar oleh unsur masyarakat;
9. Adanya ketidakpatuhan hukum selektif terhadap jenis kebijakan tertentu;
10. Identifikasi keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi atau kelompok yang ide-idenya berlawanan dengan kebijakan yang diambil pemerintah;
11. Adanya ketidak pastian hukum dan atau ketidakjelasan aturan atau karena kebijakan yang bertentangan satu sama lain, atau menimbulkan salah pengertian yang dapat menjadi sumber ketidak-patuhan;

A.5.4. Ruang Lingkup dan Batas-Batas Asas Kebebasan Berkontrak

Sebagaimana diketahui, Hukum Perjanjian Indonesia diatur dalam Buku III Kitab Undang Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) yang isinya mengandung ketentuan-ketentuan yang bersifat memaksa (*dwingend, mandatory*) dan yang bersifat pelengkap (*aanvullend, opsional*).³³ Untuk ketentuan yang

³² Irvan M. Isiamy (I), Loc.Cit., hal. 108-112.

³³ Sutan Remy Sjahdeini (I), Op.Cit., hal. 47.

sifatnya memaksa para pihak tidak mungkin menyimpanginya dengan membuat syarat-syarat dan klausula yang dikehendaki secara bebas. Namun terhadap ketentuan UU yang sifatnya Opsional, para pihak bebas untuk menyimpanginya dengan mengadakan sendiri syarat-syarat dan atau ketentuan yang diinginkan. Ketentuan yang opsional di dalam KUH Perdata dimaksudkan untuk menjaga agar tidak terjadi kekosongan pengaturan mengenai materi yang diperjanjikan.

Ruang lingkup Asas Kebebasan Berkontrak menurut Hukum Perjanjian Indonesia, meliputi:³⁴

1. Kebebasan untuk membuat atau tidak membuat perjanjian;
2. Kebebasan untuk memilih pihak dengan siapa suatu pihak hendak membuat perjanjian;
3. Kebebasan untuk menentukan atau memilih causa dan perjanjian yang dibuat;
4. Kebebasan untuk menentukan obyek perjanjian;
5. Kebebasan untuk menentukan bentuk suatu perjanjian;
6. Kebebasan untuk menerima atau menyimpangi ketentuan UU yang bersifat opsional/ pelengkap.

Kebebasan Berkontrak (*freedom of contract*) harus dibatasi ruang geraknya, agar perjanjian-perjanjian yang dibuat berlandaskan asas kebebasan berkontrak tetap memperhatikan prinsip kesetaraan

atau keseimbangan dan tidak berat sebelah. Pembatasan yang diberikan KUH Perdata terhadap asas kebebasan berkontrak, dapat dilihat antara lain dalam Pasal 1320, Pasal 1330, Pasal 1332, Pasal 1337 dan Pasal 1338 KUH Perdata.³⁵

Pasal 1320 ayat (1) KUH Perdata menyatakan bahwa perjanjian atau kontrak harus dilakukan dengan konsensus atau sepakat para pihak yang membuatnya. Ketentuan ini mengandung pengertian bahwa kebebasan suatu pihak untuk menentukan isi perjanjian dibatasi oleh sepakat dan pihak lain atas dasar asas “konsensualisme”.

Pada Pasal 1320 ayat (2) juga ditentukan bahwa kebebasan seseorang untuk membuat perjanjian dibatasi oleh kecakapannya (*bekwaam*) ketika perjanjian itu diadakan. Pasal 1330 mengatur bahwa orang yang belum dewasa dan orang diletakkan dibawah pengampuan, tidak mempunyai kecakapan untuk membuat perjanjian.

Pasal 1320 ayat (4) jo Pasal 1337 KUHPerdata menyatakan bahwa para pihak tidak bebas membuat perjanjian yang menyangkut kausa yang dilarang oleh UU atau bertentangan dengan kesucilaan atau bertentangan dengan ketertiban umum.

Pasal 1332 memberikan arah bahwa kebebasan para pihak dalam kaitannya

³⁴ Sutan Remy Sjahdeini (I), *Ibid.*, hal. 47.

³⁵ Sutan Remy Sjahdeini (I), *Op.Cit.*, hal. 48-49

dengan obyek perjanjian, terbatas hanya terhadap barang-barang yang mempunyai nilai ekonomis saja, di luar itu tidak diperkenankan.

Di dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdata ditentukan bahwa berlakunya asas "Itikad Baik" bukan saja pada dimulai pada waktu penjanjian itu dilaksanakan, melainkan sudah mulai bekerja pada saat proses perjanjian itu dibuat. Artinya kebebasan suatu pihak dalam membuat perjanjian tidak dapat diwujudkan se-kehendak hatinya, melainkan dibatasi oleh itikad baik pihak itu.

Dalam kenyataannya, sekalipun asas kebebasan berkontrak yang diakui dan dibatasi oleh KUH Perdata, daya kerjanya masih sangat longgar. Kelonggaran itu telah menimbulkan ketidak-adilan dan pihak yang kedudukan atau *bargaining position* yang kuat terhadap pihak yang lemah kedudukannya.

A.5.5. Pancasila Menolak Kebebasan Berkontrak yang Tanpa Batas

Sebagai dasar negara, Pancasila mengandung asas keselarasan dan keseimbangan baik dalam hidup manusia sebagai pribadi maupun dalam hubungan manusia dengan masyarakat. Sila Kemanusiaan yang adil dan beradab adalah pengakuan agar manusia diperlakukan sesuai harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan

Yang Maha Esa. Oleh karena itu peluang untuk membuat perjanjian yang berat sebelah dengan klausula-klausula yang secara tidak wajar sangat memberatkan pihak lain harus dicegah.

Dalam Pandangan Soekarno, di dalam Demokrasi Pancasila tidak dibenarkan adanya penindasan atau dominasi oleh manusia yang satu terhadap manusia lain, bukan saja di dalam politik tetapi juga dalam bidang sosial ekonomi.³⁶ Pemerintah diharuskan oleh Pancasila sebagai *weltanschauung* untuk menjaga implikasi bekerjanya mekanisme asas kebebasan berkontrak dengan menciptakan peraturan-perundangan yang memuat ketentuan-ketentuan yang "mangecualikan" asas *contract-vrijheid* yang tanpa batas.

A.5.6. Asas Campur Tangan Pemerintah dalam Kebebasan Berkontrak

Menurut Treitel, asas kebebasan berkontrak digunakan untuk menunjuk kepada dua asas umum:³⁷

1. Bahwa hukum tidak membatasi syarat-syarat yang boleh dibuat oleh para pihak;
2. Bahwa pada umumnya seseorang menurut hukum tidak dapat dipaksa untuk memasuki suatu perjanjian.

³⁶ Dalam Sutan Remy Sjahdeini (1), Op.Cit., hal. 50

³⁷ Dalam Sutan Remy Sjahdeini (1), Op.Cit., hal. 59

Dalam perkembangan pembatasan terhadap asas kebebasan berkontrak di atas, ada 2 (dua) kemungkinan yang menjadi sumbernya yaitu: *Pertama*, Pembatasan yang datangnya dan pihak pengadilan (yudikatif) dalam fungsinya sebagai *Judge made law*. *Kedua*, Pembatasan oleh kekuasaan Legislatif dalam bentuk undang-undang.

Pembatasan yang dilakukan oleh legislatif dapat dilihat dalam UU Perlindungan Konsumen. UU Anti Monopoli, "*Law of landlord and tenant*", "*Law of Consumer Sales*". Sedangkan pembatasan oleh "*Judge made law*" misalnya, pembatasan terhadap berlakunya Klausula Eksepsi dalam Perjanjian Baku.

Konsekuensi logisnya adalah, bahwa makin besar campur tangan hukum terhadap hubungan para pihak, maka menjadi makin berkurang faktor kesepakatan dalam perjanjian itu. Bahkan dalam situasi tertentu, besarnya derajat campur tangan hukum membuat hubungan antar para pihak tidak cukup lagi untuk menggambarkan sebuah perjanjian.

A.5.7. Campur Tangan Negara Harus Berderajat UU atau Lebih Tinggi

Di dalam disertasinya yang diterbitkan dalam bentuk buku yang berjudul: "*Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di*

Indonesia", Sjahdeiny³⁸ mengatakan, bahwa negara dapat campur tangan dalam kebebasan berkontrak dengan mengatur dan atau bahkan melarang suatu perjanjian yang dapat berakibat buruk atau merugikan kepentingan masyarakat. Dia menyimpulkan bahwa campur tangan negara dalam perjanjian yang bersifat perdata, sudah merupakan kelaziman bahkan suatu keharusan untuk melindungi pihak yang lemah. Dengan demikian, pandangan tentang kebebasan berkontrak yang tak terbatas sudah lama ditinggalkan. Pertanyaannya adalah, Apakah setiap tingkat peraturan perundang-undangan dalam hierarki perundang-undangan dapat membatasi secara paksa atau mengesampingkan asas kebebasan berkontrak? Menjawab pertanyaan itu, Sjahdeini mengatakan sebagai berikut:³⁹ "... Tidak setiap tingkat peraturan perundangan dapat membatasi asas kebebasan berkontrak. Asas kebebasan berkontrak keberadaan dan berlakunya ditentukan dan diakui oleh peraturan yang tingkatnya undang-undang, yaitu KUH Perdata. Oleh karena itu, hanya UU atau Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu) atau peraturan perundangan yang tingkatnya lebih tinggi saja yang mempunyai kekuatan hukum untuk membatasi bekerjanya asas kebebasan berkontrak. Oleh karena itu, seyogyanya

³⁸ Lihat Sutan Remy Sjahdeini (I), Op.Cit., hal. 64.

³⁹ Lihat Sutan Remy Sjahdeini (I), Ibid., hal. 64

campur tangan negara dalam bentuk pembatasan terhadap asas kebebasan berkontrak bukan diatur dengan peraturan setingkat Peraturan Pemerintah apalagi keputusan Menteri dan peraturan lain yang lebih rendah.”

Dengan demikian, peraturan kebijakan perubahan HGB menjadi HM yang tingkatnya hanya Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN tidak dapat mengikat apalagi memaksa kreditur atau bank yang menjadi Pemegang Hak Tanggungan untuk memberikan persetujuan yang disyaratkan dalam permohonan perubahan HGB menjadi HM atas tanah yang dibebani hak tanggungan.

A.5.8. Perjanjian KPR RSS/RS sebagai Perjanjian Baku

A.5.8.1. Pengertian Perjanjian Baku

Pada galibnya sebuah perjanjian terjadi berdasarkan asas kebebasan berkontrak diantara para pihak yang mempunyai kedudukan yang seimbang guna mencapai kesepakatan melalui suatu proses negosiasi diantara mereka. Namun demikian, dalam praktek bisnis, ada kecenderungan besar perjanjian itu dibuat dengan cara salah satu pihak biasanya pihak kreditur telah menyiapkan syarat-syarat baku pada formulir perjanjian yang sudah dicetak dan kemudian disodorkan kepada pihak lain (debitur), dengan hampir tidak memberikan kebebasan sama sekali untuk menegosiasikan syarat-syarat

yang ditetapkan. Perjanjian yang seperti ini disebut dengan istilah Perjanjian Baku (*standaardregeling*) atau Perjanjian Standar (*standardizedcontract, padcontracts futsu keiyaku jokan*), atau Perjanjian adhesi (*contract of adhesion*).⁴⁰

Perjanjian baku adalah perjanjian yang hampir seluruh klausula-klausulanya sudah dibakukan oleh pemakainya dan pihak lain pada dasarnya tidak mempunyai peluang untuk marundingkan atau maminta perubahan.⁴¹ Dalam formulir perjanjian itu hanya beberapa hal saja seperti misalnya harga, jenis barang/hak, jumlah, warna, waktu dan spesifikasi obyek yang diperjanjikan. Dengan demikian, meskipun sebuah perjanjian dibuat dengan akta notaris, apabila *notaris* mengambil alih saja klausula-klausula yang telah dibakukan salah satu pihak, sedangkan pihak yang lain tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau mengusulkan perubahan, maka perjanjian itu termasuk ke dalam perjanjian baku. Beberapa contoh penggunaan perjanjian baku dalam transaksi bisnis, yaitu Perjanjian berlangganan telepon - listrik - air PAM, Perjanjian Jual-Beli Mobil. Perjanjian Kredit Bank atau Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana, yang dikenal dengan istilah Perjanjian KPR RSS/RS.

⁴⁰ Lihat Sutan Remy Sjahdeini (1), Op.Cit., hal. 66-67.

⁴¹ Lihat Sutan Rey Sjahdeini (I), *ibid.*, hal. 66.

A.5.8.2. Perjanjian KPR RSS/RS Sebagai Perjanjian Kredit Bank

Ketentuan Pasal 1 ayat (12) uu Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan menyatakan bahwa kredit adalah Penyediaan uang atau tagihantagihan yang dapat disamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara Bank dengan pihak lain, yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan jumlah bunga, imbalan atau pembagian hasil keuntungan.

Dalam praktek perbankan di Indonesia, bank-bank membuat perjanjian kredit dalam 2 cara, yaitu Perjanjian Kredit yang dibuat dengan *Akta* di bawah tangan, dan Perjanjian kredit yang dibuat dengan Akta Notaris.⁴²

Perjanjian kredit yang dibuat baik dengan akta di bawah tangan maupun dengan akta notaris, pada umumnya dibuat dengan bentuk perjanjian baku, dengan cara kedua kedua belah pihak, yaitu pihak bank dan nasabah menandatangani suatu perjanjian yang sebelumnya telah dipersiapkan isi atau klausula-klausulanya oleh pihak bank dalam bentuk formulir yang telah dicetak. Dalam hal perjanjian kredit bank dibuat dengan akta notaris, maka bank akan meminta notaris berpedoman kepada

model dan klausula perjanjian kredit dari bank bersangkutan.

Berbeda dengan lazimnya perjanjian baku, pada perjanjian kredit bank, disamping mewakili dirinya sendiri sebagai kreditur, bank juga mengemban kepentingan masyarakat, antara lain masyarakat penyimpan dana dan kepentingan sistem moneter Indonesia. Atas dasar pertimbangan itu, wajar apabila di dalam perjanjian kredit atau dalam pelaksanaannya, ada sikap dan klausula bank yang dimaksudkan untuk mempertahankan eksistensi bank atau dalam rangka melaksanakan kebijakan pemerintah atau *publicpolicy* di bidang ekonomi dan atau moneter.

Perjanjian kredit bank atau biasa disingkat dengan perjanjian kredit, termasuk perjanjian kredit pemilikan rumah (KPR) RSS/RS pada umumnya mengandung klausula-klausula sebagai berikut:⁴³

- a. Klausula tentang maksimum kredit, jangka waktu, tujuan, bentuk kredit dan batas izin tarik;
- b. Klausula tentang bunga, *commitment fee*, dan denda kelebihan tarif;
- c. Klausula tentang kuasa bank untuk melakukan pembebanan atas rekening giro dan rekening pinjaman nasabah debitur;
- d. Klausula tentang *representations and warranties* yaitu pernyataan nasabah mengenai fakta-fakta yang menyang-

⁴² Lihat Sutan Remy Sjahdeini (I), op.Cit., hal. 182-183.

⁴³ Lihat Sutan Remy Sjahdeini (I), Loc.Cit. hal. 178-179.

- kut status hukum, keadaan keuangan dan harta kekayaan debitur pada saat kredit diberikan;
- e. Klausula tentang *conditions precedent*, yaitu syarat tangguh yang harus dipenuhi terlebih dahulu oleh nasabah debitur, sebelum bank berkewajiban menyediakan dana yang hendak digunakan debitur pertama kali;
 - f. Klausula tentang agunan kredit atau pembebanan hak tanggungan, termasuk asuransinya;
 - g. Klausula tentang berlakunya syarat dan ketentuan hubungan rekening koran bagi perjanjian kredit yang bersangkutan;
 - h. Klausula tentang *affirmative covenants*, yaitu janji-janji nasabah debitur untuk melakukan hal-hal tertentu selama perjanjian kredit masih berlaku;
 - i. Klausula tentang *negative covenants*, yaitu janji-janji nasabah debitur untuk tidak melakukan hal-hal tertentu selama perjanjian kredit masih berlaku;
 - j. Klausula tentang *financial covenants*, yaitu janji-janji nasabah debitur untuk menyampaikan laporan keuangan dan memelihara posisi keuangan pada taraf tertentu;
 - k. Klausula tentang tindakan yang dapat diambil oleh bank dalam rangka pengawasan, pengamanan, penyelamatan dan penyelesaian kredit;
- l. Klausula tentang *event of default*, yaitu peristiwa yang apabila terjadi, memberikan hak pada bank untuk secara sepihak mengakhiri perjanjian kredit: dan untuk seketika dan sekaligus menagih seluruh *outstanding* kredit;
 - m. Klausula tentang *arbitrase*, yaitu penyelesaian perbedaan pendapat atau *dispute* melalui badan arbitrase ad hoc atau *arbitrasa* ihtitutionai;
 - n. Klausula tentang *miscellaneous provisions* atau *boiler plate provisions*, yaitu bunga rampai dan ketentuan tambahan yang belum tertarpung secara khusus dalam klausula lain yang telah ada.

A.5.8.3. Klausula dalam Perjanjian KPR yang Memberatkan Debitur

Di dalam penelitian yang dilakukan Sjahdeini terhadap berbagai formulir perjanjian kredit bank di Jakarta, ditemukan berbagai klausula yang memberatkan nasabah debitur. Beberapa diantara klausula itu adalah antara lain:⁴⁴

1. Kewenangan bank untuk sewaktu-waktu tanpa alasan apapun dan tanpa pemberitahuan sebelumnya secara sepihak menghentikan ijin tarik kredit;
2. Kewenangan bank secara sepihak menentukan harga jual dan barang

⁴⁴ Lihat Sutan Remy Sjahdeini (I), Op.Cit., hal. 193-239

- agunan dalam kredit nasabah debitur macet;
3. Kewajiban nasabah debitur untuk tunduk kepada segala petunjuk dan peraturan bank yang telah ada dan yang masih akan ditetapkan kemudian oleh bank.
 4. Keharusan nasabah debitur untuk tunduk kepada syarat dan ketentuan umum bank, tanpa diberi kesempatan untuk mengetahui dan memahami syarat-syarat dan ketentuan itu;
 - a. Pemberian kuasa dan nasabah debitur yang tidak dapat dicabut kembali kepada bank untuk dapat melakukan segala tindakan yang dipandang perlu oleh bank;
 - b. Pembuktian kelalaian nasabah debitur secara sepihak oleh pihak bank semata.

lemah di Surabaya, Gresik dan Sidoarjo (SUGREDO); PT. Bank Tabungan Negara (BTN) cabang Surabaya Pemuda; dan Kantor Pertanahan Surabaya Citraland, tentang “Akibat Hukum Kebijakan Deregulasi Peningkatan Hak Atas Tanah Perumahan terhadap Perjanjian KPR yang memuat Klausula Pembebanan Hak Tanggungan”, maka dapat disajikan data-data Hasil Penelitian dan Pembahasan sebagai berikut :

B.1. Faktor-Faktor yang mempengaruhi pemegang Hak Tanah yang memuat klausula Pembebanan HT Mengajukan peningkatan HGB menjadi HM

B. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Setelah dilakukan penelitian pada pemegang Hak Guna Bangunan (HGB) untuk masyarakat golongan ekonomi

B.1.1. Faktor-Faktor Pendorong Pemilik Tanah mengajukan HGB menjadi HM

Tabel 1
Faktor-faktor Pendorong Responden Mengajukan Perubahan HGB menjadi Hak Milik

No	Faktor Pendorong	Jawaban Responden						Jumlah	
		Ya	%	Tidak	%	Tidak Tahu	%	Σ	Σ %
1	Kepastian hak tanpa batas waktu berlaku	75	77.32%	5	5.15%	17	17.53%	97	100%
2	Ketentraman (psikologis) rumah tangga	82	84.54%	5	5.15%	10	10.31%	97	100%
3	Prosedurnya lebih sederhana	61	62.89%	12	12.37%	24	24.74%	97	100%

	(deregulatif)								
4	Meningkatkan harga tanah/nilai ekonomis	72	74.23%	15	15.46%	10	10.31%	97	100%
5	Menambah jumlah pinjaman	78	80.41%	7	7.22%	12	12.37%	97	100%

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan hasil penelitian diperoleh data bahwa faktor-faktor mendorong yang mempengaruhi pemegang hak atas tanah yang membuat klausula pembebanan hak tanggung adalah sebagai berikut :

1. Kepastian hak tanpa batas waktu berlaku, hasil penelitian menyebutkan bahwa sebagian besar responden yaitu 75 orang atau 77.32 % beranggapan bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan kepastian hukum terhadap pemegang haknya secara penuh tanpa batas waktu berlaku. Sedangkan respon yang menyatakan tidak yakin jika perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan kepastian hukum terhadap pemegang haknya secara penuh sebanyak 5 orang atau 5.15 %. Responden yang tidak tahu sama sekali bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik memberikan kepastian hukum terhadap pemegang haknya secara penuh tanpa batas waktu adalah 17 orang atau 17.53 % responden. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan kepastian

hukum terhadap pemegang haknya secara penuh tanpa batas waktu berlaku, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan kepastian hukum terhadap pemegang haknya secara penuh tanpa batas waktu, ternyata jauh lebih banyak.

2. Ketentraman (psikologis) rumah tangga, responden yang menyatakan bahwa dengan perubahan HGB menjadi Hak Milik dapat membuat hidup rumah tangganya menjadi tentram (psikologis) sebanyak 82 orang atau 84.54 %. Sedangkan sebanyak 5 orang atau 5.15 % responden menyatakan bahwa ketentraman (psikologis) rumah tangga mereka tidak berkaitan dengan perubahan HGB menjadi Hak Milik perumahan yang mereka tempati. Sisanya sebanyak 10 orang atau 10.31 % responden tidak tahu jika dengan perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan ketentraman (psikologis) rumah tangga mereka. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan perubahan HGB menjadi Hak Milik

- akan memberikan ketentraman (psikologis) dalam rumah tangganya kepastian hukum terhadap pemegang haknya, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan ketentraman (psikologis) dalam rumahtangganya, ternyata jauh lebih banyak.
3. Prosedur lebih sederhana (deregulatif), berdasarkan hasil penelitian menurut 61 orang atau 62.89 % menyatakan bahwa Prosedur perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih sederhana (deregulatif) dibandingkan sebelumnya. Sedangkan sebanyak 12 orang atau 12.37 % responden menyatakan tidak yakin bahwa prosedur perubahan HGB menjadi Hak Milik akan lebih sederhana dibandingkan sebelumnya. Responden yang tidak tahu bahwa dengan prosedur perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih sederhana dibandingkan sebelumnya, adalah sebesar 24 orang atau 24.74 % responden. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan tidak tahu atau tidak setuju bahwa prosedur perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih sederhana, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa prosedur perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih sederhana daripada sebelumnya ternyata jauh lebih banyak.
 4. Meningkatkan harga tanah/nilai ekonomis, sebanyak 72 orang atau 74.23 % responden yang menyatakan bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan meningkatkan harga jual tanah yang mereka miliki. Sedangkan sebanyak 15 orang atau 15.46 % responden tidak begitu yakin bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik dapat meningkatkan harga jual tanah yang mereka miliki. Sisanya sebesar 10 orang atau 10.31 % responden menyatakan tidak tahu bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan dapat meningkatkan harga jual/nilai ekonomis tanah. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan tidak tahu atau tidak yakin bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan meningkatkan harga jual/nilai ekonomis tanah yang mereka miliki, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan yakin bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan meningkatkan harga jual/ tanah yang mereka miliki, ternyata jauh lebih banyak.
 5. Menambah jumlah pinjaman, perubahan HGB menjadi Hak Milik terhadap tanah perumahan mereka akan dapat menambah jumlah pinjaman di bank sebanyak 78 orang responden atau 80.41 % yakin bahwa perubahan tersebut dapat menambah nilai pinjaman di bank. Sedangkan

sebanyak 7 orang responden atau 7.22 % menyatakan tidak yakin jika perubahan HGB menjadi Hak Milik terhadap tanah perumahan mereka dapat menambah jumlah pinjaman di bank. Responden yang tidak tahu bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik dapat menambah jumlah pinjaman di bank sebanyak 12 orang responden atau 12.37 %. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa

dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan perubahan HGB menjadi Hak Milik akan dapat menambah jumlah pinjaman di bank, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan dapat menambah jumlah pinjaman di bank, ternyata jauh lebih banyak.

B.1.2. Faktor-faktor Penghambat Responden Mengajukan Perubahan HGB menjadi HM

Tabel 2
Faktor-faktor Penghambat Responden
Mengajukan Perubahan HGB menjadi Hak Milik

No	Faktor Penghambat	Jawaban Responden						Jumlah	
		Ya	%	Tidak	%	Tidak Tahu	%	Σ	Σ %
1	Sulit mendapat persetujuan bank/kreditur	82	84.54%	11	11.34%	4	4.12%	97	100%
2	Develor tidak memberi opsi peningkatan hak	78	80.41%	14	11.34%	5	5.15%	97	100%
3	Perubahan HGB menjadi HM tidak mendesak	60	61.86%	15	15.46%	22	22.68%	97	100%
4	Biaya formulir perubahan HGB mejadi Hak Milik tidak sesuai tarif resmi	72	74.23%	10	10.31%	15	15.46%	97	100%
5	Biaya jasa notaris mahal	58	59.79%	34	35.05%	5	5.15%	97	100%
6	Biaya yang dikeluarkan lebih besar daripada manfaat yang diperoleh	79	81.44%	5	5.15%	13	13.40%	97	100%

Sumber : Data Primer (angket)

Berdasarkan hasil penelitian diperoleh data bahwa faktor-faktor pendorongan yang mempengaruhi pemegang hak atas tanah yang membuat klausula

pembebanan hak tanggung adalah sebagai berikut :

- Sulit mendapat persetujuan bank- /kreditur, menurut 82 orang responden atau 84.54 % bahwa untuk melakukan

perubahan HGB menjadi Hak Milik an perubahan ini akan susah mendapat persetujuan. Sedangkan sebanyak 11 orang atau 11.34 % responden menyatakan tidak yakin bahwa persetujuan dari bank/kreditur untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik bisa didapatkan responden yang akan melakukan perubahan HGB menjadi Hak Milik. Sisanya 4 orang atau 4.12 % responden yang menyatakan bahwa tidak tahu kalau mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik harus dengan persetujuan bank/kreditur. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan tidak sulit tidak tahu kesulitan untuk mendapat persetujuan bank/ kreditur untuk mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan sulit untuk mendapat persetujuan bank/kreditur untuk mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik, ternyata jauh lebih banyak.

- b. Developer tidak memberikan opsi untuk peningkatan hak, menurut 78 orang responden atau 80,41 % menyatakan bahwa developer tidak memberikan opsi untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik perumahan mereka. Sedangkan sebanyak 14 orang atau 11.34 % responden menyatakan ada opsi dari developer untuk

perubahan HGB menjadi Hak Milik, dan sisanya sebanyak 5 orang atau 5.15 % responden tidak tahu ada opsi dari developer jika mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa mereka tidak tahu dan yang meyakini developer memberikan opsi untuk perubahan HGB menjadi Hak milik, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa bahwa developer memberikan opsi untuk perubahan HGB menjadi Hak milik perubahan HGB menjadi Hak Milik, ternyata jauh lebih banyak.

- c. Perubahan HGB menjadi Hak Milik tidak mendesak, sebanyak 60 orang responden atau 61.86 % menyatakan bahwa pengajuan perubahan HGB menjadi Hak Milik tidak mendesak (urgen) karena jangka waktu HGB atas perumahan mereka masih lama, sedangkan sebanyak 15 orang responden atau 15.54% menyatakan bahwa pengajuan perubahan HGB menjadi Hak Milik harus segera dilaksanakan guna untuk menjamin kepastian hukum yang tanpa batas waktu, sisanya sebanyak 22 orang atau 22.68 % responden menyatakan tidak tahu soal urgensi perubahan HGB menjadi HM. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas

tanah yang menyatakan bahwa mereka tidak tahu atau pengajuan perubahan HGB menjadi Hak Milik mendesak, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa pe-ngajuan perubahan HGB menjadi Hak Milik adalah sesuatu yang tidak mendesak, ternyata jauh lebih banyak.

- d. Biaya formulir perubahan HGB menjadi Hak Milik tidak sesuai tarif resmi, sebanyak 72 orang responden atau 74.23 % setuju bahwa biaya formulir perubahan HGB menjadi Hak Milik tidak sesuai tarif resmi. Sedangkan sebanyak 10 orang atau 10.31 % responden menyatakan harga formulir untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik sesuai dengan tarif resmi, dan sisanya sebanyak 15 orang atau 15.46 % responden menyatakan tidak tahu jika harga formulir untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik tidak sesuai dengan tarif resmi. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan untuk mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik harga formulirnya sesuai dengan tarif resmi atau menyatakan bahwa mereka tidak tahu, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan untuk mengajukan perubahan HGB menjadi Hak Milik harga formulirnya tidak sesuai dengan tarif resmi, ternyata jauh lebih banyak. Ketidaksesuaian tarif akan memunculkan pendapat di

masyarakat bahwa biaya formulirnya lebih mahal dari tarif resminya, sehingga masyarakat merasa perubahan HGB menjadi Hak Milik bukan merupakan hal yang harus segera mereka lakukan.

- e. Biaya jasa notaris mahal, menurut 58 orang responden atau 59.79 % menyatakan bahwa biaya jasa perubahan HGB menjadi Hak Milik di notaris mahal, sedangkan sebanyak 34 orang atau 35.05 % responden menyatakan biaya jasa perubahan HGB menjadi Hak Milik di notaris tidak mahal, dan sisanya sebanyak 5 orang atau 5.15 % responden menyatakan tidak tahu jika biaya jasa perubahan HGB menjadi Hak Milik di notaris mahal. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan menyatakan bahwa biaya jasa perubahan HGB menjadi Hak Milik di notaris tidak mahal atau tidak tahu, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan menyatakan bahwa biaya jasa perubahan HGB menjadi Hak Milik di notaris mahal bahwa perubahan HGB menjadi Hak Milik akan memberikan kepastian hukum terhadap pemegang haknya secara penuh tanpa batas waktu, ternyata jauh lebih banyak.
- f. Biaya yang dikeluarkan lebih besar daripada manfaat yang diperoleh, berdasarkan data penelitian menunjukkan bahwa sebanyak 79 orang responden

atau 81.44 % menyatakan bahwa biaya yang dikeluarkan untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih besar daripada manfaatnya, sedangkan sebanyak 5 orang atau 5.15 % responden menyatakan biaya yang dikeluarkan untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih besar daripada manfaatnya, dan sisanya sebanyak 13 orang atau 13.40 % responden menyatakan tidak tahu jika biaya yang dikeluarkan untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih besar daripada manfaatnya. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa dibandingkan dengan responden pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa biaya yang dikeluarkan untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik tidak lebih besar daripada manfaatnya, maka jumlah pemegang hak atas tanah yang menyatakan bahwa biaya yang dikeluarkan untuk perubahan HGB menjadi Hak Milik lebih besar daripada manfaatnya, ternyata jauh lebih banyak.

B.2. Proses (Prosedur) Realisasi Perjanjian KPR pada PT Bank Tabungan Negara

B.2.1. PT Bank Tabungan Negara sebagai Bank BUMN

Sekalipun tidak memiliki hak monopoli di bidang perumahan, BTN sejak awal punya *concern* untuk ‘bertugas’ sebagai fasilitator KPR untuk rumah sederhana. Dimulai pada tahun 1976, ketika BTN membiayai pembangunan 7 (tujuh) unit rumah di Semarang, dan disusul kemudian 9 (sembilan) unit di Surabaya. Sampai dengan tahun terakhir, BTN telah membiayai pembangunan puluhan bahkan ratusan ribu rumah dengan fasilitas KPR untuk masyarakat bawah. Berdasarkan data terkini (bulan Desember 2007) yang penulis dapatkan, sebagai bank BUMN yang menetapkan KPR menjadi *leading sector*, BTN menguasai 97,5 persen pangsa pasar untuk pembiayaan KPR Sederhana, yang maksimal harganya Rp. 49 juta per unit.

Namun demikian, dikalangan pemerhati perbankan, BTN dikenal sebagai bank yang memiliki stigma negatif, yaitu selalu menetapkan Suku bunga KPR yang besar, dan juga alergi pada harga rumah yang tinggi. Perkembangan terakhir, BTN berkomitmen untuk menghilangkan stigma negatif itu, dengan menyiapkan strategi untuk menghadapi persaingan antar bank yang semakin ketat. Pertama, BTN menetapkan suku bunga yang amat kompetitif yaitu sebesar 9,75 persen flat untuk 3 tahun pertama. Selanjutnya, memperluas segmen pasar perumahan, selain segmen pertama, untuk rumah sederhana, pada segmen kedua adalah rumah menengah dengan KPR

seharga antara Rp. 50 juta – Rp. 150 juta; dan juga untuk segmen ketiga, yaitu rumah diatas menengah dengan nilai KPR diatas Rp. 150 juta.

B.2.2. Prosedur Permohonan Pengajuan KPR pada Bank Tabungan Negara

Pada tahap pengajuan dan pemenuhan syarat-syarat KPR-BTN oleh pemohon di Bank BTN kantor cabang Surabaya, salah satu kendala yang sering ditemui di lapangan adalah bahwa pemohon cenderung mengisi formulir yang tersedia secara tidak benar, dan kurang memperhatikan syarat-syarat permohonan yang harus dilengkapi. Banyak pemohon yang tidak menyertakan data diri yang menjadi syarat utama agar Permohonan KPRnya dapat dipertimbangkan atau dikabulkan. Akibatnya, pemrosesan KPR yang seharusnya hanya memakan waktu 1 sampai 2 minggu kerja, akhirnya memakan waktu lama .

Hambatan lain justru ada pada internal Bank. Sesuai prosedur, setelah pengisian formulir oleh pemohon, *Loan Service* (LS) melakukan analisis terhadap identitas pemohon melalui proses wawancara. Apabila *loan service analist* dapat diyakinkan secara *Character, Capacity, Capital, Collateral, dan Condition (the five C's of Credit)*, maka LS akan merekomendasikan kepada atasannya untuk mendapatkan persetujuan(ACC). Namun apabila profil pemohon kurang meyakinkan, maka LS akan membuat Daftar

Usulan Pemohon (DUP) dan *Customer Identification File* (CIF), selanjutnya dibuat *Schedule* untuk dilakukan pemeriksaan ditempat atau OTS (*check on the spot*) . Jumlah pemohon yang banyak untuk di OTS, sementara jumlah LS amat tidak memadai, sehingga hasil OTS juga menjadi berlarut-larut.

B.2.3. Dokumen Hukum dalam Realisasi Perjanjian KPR

B.2.3.1. Akta Perjanjian/ Akad Kredit

Sebagaimana dikemukakan Sjahdeini, dalam tinjauan pustaka, bahwa perjanjian KPR adalah jenis perjanjian baku (*standaardregeling*) atau perjanjian standar (*futsu keiyaku jokan*), atau perjanjian adhesi (*contract of adhesion*). Demikian pula akad kredit atau perjanjian KPR-BTN. Ada beberapa hal yang perlu dikemukakan dalam kaitannya dengan dokumen akad kredit. **Pertama**, format perjanjian KPR sudah disiapkan bank dalam bentuk standar, maka kecenderungan yang ada akad kredit kebanyakan dibuat dibawah tangan. Namun demikian, bank menindaklanjuti dengan Legalisasi akad itu ke notaris. Dalam praktek, Akad KPR yang nilainya kecil (dibawah Rp. 50. Juta) diikat dengan akta dibawah tangan, sedangkan untuk KPR yang bernilai besar (diatas Rp. 50 juta) diikat dengan akta notariil. **Kedua**, pengaturan tentang agunan kredit, seharusnya dicantumkan dengan jelas dan

tegas. Sedangkan pada dokumen temuan, obyek hak tertera : “....**sertifikat/bagian sertifikat Hak guna Bangunan/Hak Milik no.”** *Ketiga*, ditemukan beberapa klausula yang dapat memberatkan nasabah debitur antara lain :

- Suku bunga sebagaimana dimaksud pasal 2 ayat (1) setiap saat dapat berubah, sesuai dengan ketentuan bank;
- Disamping jaminan utama sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, Bank dapat meminta jaminan tambahan lainnya;
- Dengan ditandatanganinya perjanjian KPR, sekaligus debitur memberi kuasa kepada bank, yang tidak dapat ditarik kembali pada saat yang dianggap baik kepada pihak Penjual (developer);

Klausula-klausula yang memberatkan debitur seperti diatas, menunjukkan ketidak seimbangan kedudukan antara kreditur dan debitur, dan mengandung nuansa ketidak-adilan terhadap pihak yang lemah.

B.2.3.2.Akta Pengakuan Hutang

Akta pengakuan hutang, menurut Munir Fuady (dalam Widyadharna, 1996) merupakan bagian dari Dokumen instrumental. Ada 2 kategori dokumen hukum yang menyertai perjanjian KPR sebagai perjanjian pokok. Pertama, Dokumen assesoir, yaitu dokumen yang menyertai perjanjian kredit dan berfungsi sebagai dokumen jaminan terhadap

pelunasan hutang debitur. Beberapa dokumen yang termasuk ke dalam kategori Assesoir antara lain: Surat Kuasa menjual, APHT, SKMHT, Sertifikat HT, Akta Fiducia, dan Akta jaminan pribadi. Kedua, Dokumen Instrumental, yaitu dokumen penunjang yang berkaitan sangat erat dengan pencairan pinjaman oleh kreditur. Dokumen penunjang yang termasuk dokumen sebagai instrumen untuk pencairan hutang debitur adalah antara lain : (a). Pengakuan hutang murni (akta pengakuan hutang); (b). Pemberitahuan Penarikan (*Notice of Drawdown*); (c). Promes (*Promissory Note*); (d). Surat Aksep.

B.2.3.3.APHT

Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) terdiri dari isi yang wajib dan isi yang tidak wajib dicantumkan. Salah satu isi yang diwajibkan adalah **menguraikan dengan jelas mengenai obyek Hak tanggungan**. Apabila isi wajib tidak dicantumkan secara lengkap dan jelas di dalam APHT, maka APHT dinyatakan batal demi hukum (*null and void*). Ketentuan tentang APHT dan pendaftaran di austr dalam UU Hak Tanggungan. Sedangkan bentuk aktanya (APHT) sejak tanggal 9 April 1996 telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1996. Sebelum berlakunya UUHT, APHT dikenal dalam bentuk Akta Hipotik dan atau Akta Credietverband.

Dalam kaitannya dengan perjanjian KPR-BTN, Bank tidak selalu mengikat obyek hak tanggungan dengan APHT. Apabila nilai KPR berada diatas Rp. 50 juta, baru diikat dengan APHT. Sedangkan nilai dibawah itu, dalam praktek bank cukup dilengkapi dengan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT). APHT yang sudah dibuat, menurut Pasal 13 ayat (1) dan (2) UUHT, harus segera didaftarkan ke Kantor Pertanahan, selambat-lambatnya dalam waktu 7 hari kerja, untuk dikeluarkan Sertifikat Hak Tanggungannya. Tanggal buku tanah hak tanggungan adalah hari ke 7 setelah tanggal penerimaan pendaftaran secara lengkap. Hak tanggungan lahir pada hari tanggal buku tanah hak tanggungan.

B.2.3.4.SKMHT

Sebagaimana telah disinggung di-muka, bahwa ketentuan mengenai Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) diatur dalam UU Nomor 4 Tahun 1996 (UUHT). Sementara bentuk SKMHT ditetapkan dalam PMNA/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1996. Di dalam Pasal 15 UUHT, dinyatakan antara lain : bahwa SKMHT harus dibuat dengan akta notaris atau akta PPAT. Obyek Hak Tanggungan di dalam SKMHT harus dicantumkan secara jelas. Demikian juga, masa berlaku SKMHT dibatasi dan harus segera diikuti dengan pembuatan APHT nya. Masa berlaku SKMHT atas tanah

yang sudah didaftarkan adalah 1 bulan, sedangkan untuk tanah yang belum didaftar, 3 bulan.

Perkecualian masa berlaku, diatur Dalam PMNA/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1996 Tentang penetapan batas waktu penggunaan SKMHT untuk Menjamin Pelunasan Kredit tertentu. Batas waktu SKMHT, berdasarkan SK Direksi BI No.26/24/Kep/Dir tertanggal 29 Mei 1993, tidak berlaku dalam hal penggunaannya untuk menjamin pelunasan kredit-kredit tertentu, termasuk KPR untuk RSS-RS atau rumah susun, dengan luas maksimum 200 M2 dan luas bangunan tidak lebih dari 70 M2.

B.2.3.5.Sertifikat Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan, yang diatur dalam Pasal 35 UU No.5 Tahun 1960 (UUPA) adalah Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Dalam praktek, HGB yang berasal atau diperoleh dari bagian tanah negara, berjangka waktu 20 tahun; sedangkan HGB yang berasal atau diperoleh dari pelepasan hak tanah yang dibeli oleh pengembang dari pemilik tanah/penduduk, memiliki jangka waktu berlaku 30 tahun.

Sertifikat HGB adalah dokumen salinan buku tanah yang menunjukkan bahwa tanah dengan status HGB itu sudah terdaftar di kantor pertanahan, sehingga

setidak-tidaknya ia memberikan kepada setiap orang 3 kepastian, yaitu kepastian Subyek hak (pemilik tanah), kepastian jenis hak (HGB), dan kepastian mengenai obyek haknya seperti letak, luas dan batas-batas tanahnya.

B.2.3.6.Sertifikat Hak Tanggungan

Sertifikat hak tanggungan merupakan wujud kongkrit atas perlindungan kepentingan kreditur, terkait dengan Klausula Agunan Kredit yang dicantumkan dalam perjanjian pokok, yaitu akad kredit atau Perjanjian KPR. Sebenarnya, menurut Djumhana (2006 *)), Agunan merupakan jaminan tambahan yang diperlukan dalam fasilitasi pemberian kredit. Sebagai mana termuat dalam Pasal 1 angka 23 UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, dinyatakan :

“Agunan adalah jaminan tambahan yang diserahkan nasabah debitur kepada Bank dalam rangka pemberian fasilitas kredit, atau pembiayaan berdasarkan prinsip syari’ah.....”

Namun demikian, di dalam Pasal 8 UU Perbankan itu, juga dinyatakan:

“....., Bank tidak wajib meminta agunan berupa barang yang tidak berkaitan langsung dengan obyek yang dibiayai, yang lazim dikenal dengan agunan tambahan.”

Dalam praktik, syarat adanya Agunan dalam realisasi KPR, justru lebih dominan dan diutamakan daripada sekedar jaminan keyakinan atas

kemampuan Debitur untuk melunasi hutangnya. Dalam rangka itu, bank membutuhkan dokumen yang menjamin pelunasan kredit yang diberikannya, yang bersifat *droit de preference* dan eksekutorial, dalam wujud Sertifikat Hak Tanggungan.

B.3. Akibat Hukum Kebijakan Deregulasi Peningkatan Hak Atas Tanah terhadap Para Pihak dalam Perjanjian KPR – BTN

B.3.1. Tata Cara Pengajuan Peningkatan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik pada Kantor Pertanahan Nasional

Perubahan HGB menjadi Hak Milik atas tanah perumahan dan rumah tinggal yang dibebani Hak Tanggungan, dilakukan atas permohonan pemegang dengan persetujuan secara tertulis, disertai penyerahan Sertifikat Hak Tanggungan yang bersangkutan. Permohonan perubahan atau peningkatan hak, merupakan bentuk pernyataan pelepasan HGB, dengan ketentuan tanah itu diberikan kembali kepada pemegang hak dengan hak baru, yaitu Hak Milik (HM). Sedangkan persetujuan tertulis dari Kreditur/Bank berlaku sebagai persetujuan pelepasan HGB sebagaimana dimaksud pasal 122 ayat (4) huruf c

PMNA/Ka BPN no. 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah.

Kepala kantor pertanahan setempat mendaftarkan hapusnya Hak Tanggungan yang membebani HGB yang diubah menjadi HM, karena jabatan Kepala kantor pertanahan itu, menjadi satu dengan pendaftaran HM nya. Selanjutnya, untuk kelangsungan penjaminan KPR (Akad Kredit) yang obyeknya hapus, sebelum perubahan hak dilakukan, pemegang hak dapat memberikan SKMHT dengan obyek HM yang diperolehnya. Selanjutnya, setelah HGB berubah menjadi HM, pemegang hak dapat membuat APHT atas HM yang baru itu.

Kepala kantor pertanahan, mendaftarkan Hak Tanggungan diatas HM yang baru sesuai ketentuan berlaku, dengan biaya SKMHT dan APHT sebagai berikut:

- a. Bagi tanah untuk RSS/RS, biaya tidak boleh lebih Rp. 50.000,00,-
- c. Bagi tanah untuk RSS/RS, biaya tidak boleh lebih Rp.100.000,00,-
- d. Untuk pendaftaran hapusnya HT dan Pendaftaran HT yang baru, tidak dipungut biaya.

B.3.2. Pengaturan Pemberian Hak Milik Atas Tanah Perumahan yang Memuat Klausula Hak Tanggungan

Perubahan Hak adalah penetapan pemerintah yang menegaskan bahwa sebidang tanah yang semula dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah tertentu

(HGB), atas permohonan pemegang haknya, menjadi tanah negara dan sekaligus memberikan tanah tersebut kepadanya dengan hak atas tanah baru yang lain jenisnya (HM). Kebijakan pengaturan pemberian HM atas tanah perumahan atau rumah tinggal ditetapkan sebagai berikut :

- a. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1997 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS); jo Nomor 15 Tahun 1997 dan Nomor 1 Tahun 1998;
- b. Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah;
- c. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal;
- d. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1998 Tentang Perubahan HGB atau Hak Pakai atas tanah untuk rumah tinggal yang dibebani Hak Tanggungan menjadi Hak Milik.

B.3.2.1.Sasaran Kebijakan

Kebijakan Peningkatan Hak Atas Tanah yang semula ditujukan untuk memberikan fasilitas dan kemudahan guna melindungi dan memberikan

kepastian hukum bagi pemilik Rumah sederhana dan sangat sederhana, yang notabene golongan ekonomi lemah dalam kerangka kebijakan peningkatan kesejahteraan dan sumber daya ekonomis rakyat atas tanah, nampak telah bergeser dan juga berlaku bagi pemilik rumah tinggal golongan ekonomi mampu.

Perubahan kebijakan implementatif mengenai Peningkatan Hak Atas Tanah yang begitu cepat dan dalam rentang waktu yang amat singkat, menimbulkan kesan bahwa Pengambil Kebijakan tidak mempersiapkan kebijakan-kebijakan itu secara terencana dan matang. Implikasi Hukum yang dikehendaki menjadi tidak jelas dan tujuan yang diharapkan sulit akan tercapai, karena peristiwa atau perbuatan hukum yang dimaksud oleh kebijakan yang tertuang dalam Keputusan Menteri/Kepala BPN tentang Peningkatan Hak Atas Tanah dan HGB menjadi HM amat mungkin tidak akan terjadi dan atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik (*nonimplementation*) sehingga dengan demikian tidak berhasil memberikan peningkatan manfaat ekonomis, psikologis sekaligus memberi perlindungan dan kepastian hukum, bagi masyarakat sasaran, khususnya masyarakat golongan ekonomi lemah.

Berdasarkan data yang ada, sebagian besar responden pemegang HGB untuk RSS/RS belum mengajukan perubahan atau peningkatan haknya menjadi HM.

B.3.2.2. Persetujuan Pihak Kreditur/Bank

Di dalam Pasal 3 ayat (1) angka 3 Keputusan MNA/Kepala BPN No. 15 Tahun 1997, memang diatur tentang syarat yang harus dipenuhi pemohon untuk mendaftarkan perubahan HGB menjadi HM atas RSS dan RS, yaitu **Surat Persetujuan Pemegang Hak Tanggungan (HT)**, apabila tanah tersebut dibebani HT, karena dengan diubahnya HGB menjadi HM, bisa membawa implikasi hapusnya HT yang membebani hak tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT) Pasal 18 ayat (1) huruf d. Namun demikian, di dalam Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor :110-2666 tertanggal 3 Agustus 1998 dinyatakan sebagai berikut :

Yang dimaksud HGB yang dibebani Hak Tanggungan, adalah HGB yang dijadikan jaminan pelunasan hutang dengan membebani Hak Tanggungan secara sempurna. Artinya, sudah dibuat APHT dan sudah didaftar serta dikeluarkan sertifikat HT nya.

Dalam hal penjaminan HGB itu hanya dilakukan dengan SKMHT, maka perubahan atau peningkatan HGB menjadi HM tidak memerlukan persetujuan formal. Sudah cukup apabila Kreditur/Bank bersedia menyerahkan asli sertifikat HGB kepada Kantor Pertanahan setempat.

B.3.3. Akibat Hukum Peningkatan HGB menjadi HM bagi Para Pihak Dalam Perjanjian KPR

Peningkatan HGB menjadi HM, didahului dengan peristiwa hukum berupa hapusnya HGB sebelum diikuti dengan lahirnya Hak baru. Berdasarkan Ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf d Undang Undang Nomor 4 Tahun 1996 atau Undang Hak Tanggungan (UUHT), dinyatakan bahwa dengan hapusnya hak atas tanah, maka menurut hukum mengakibatkan hapus pula Hak tanggungan yang membebani Hak tanah itu.

Akibat hukum lain, bagi pihak Debitor pemegang HGB, adalah dengan keputusan pemberian hak oleh kepala kantor pertanahan setempat, maka Hak atas tanah mereka telah berubah menjadi Hak Milik sebagaimana dimaksud pasal 16 UUPA, yaitu jenis hak atas tanah yang bersifat turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki seseorang atas tanah. Sedangkan bagi Pihak Kreditur-/Bank, akibat hukumnya adalah, Jenis hak tanggungan yang menjadi agunan kredit berubah, semula dengan Hak Guna Bangunan (HGB), dengan adanya keputusan pemberian Hak dari kepala kantor pertanahan, maka Agunan kreditnya berubah dan meningkat menjadi HM.

Implikasi yuridis lain, perubahan obyek hak dari HGB menjadi HM, mengakibatkan Dokumen hukum yang menyertai obyek hak menjadi tidak berlaku lagi dan oleh karena itu harus

diperbarui. Dokumen yang harus dirubah atau diperbarui dengan mencatumkan Hak baru, yaitu Hak Milik, adalah Akad kredit, Akta Pemberian Hak Tanggungan, Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan, dan atau Sertifikat Hak Tanggungan.

B.3.3.1. Perubahan Dokumen Hukum sebagai Konsekuensi Peningkatan Hak

B.3.3.1.1. Perubahan Akad Kredit

Pengaturan tentang agunan kredit, seharusnya dicantumkan dengan jelas dan tegas. Sedangkan pada dokumen temuan, obyek hak tertera : “....**sertifikat/bagian sertifikat Hak guna Bangunan/Hak Milik no. ...**.” Artinya, sejak semula ada cacat yuridis pada bagian ini di dalam Dokumen Akad Kredit atau Perjanjian KPR.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Endra Kurniawan, *Loan Service Analis* dan di konfirmasi dengan Bapak Wahyudi, selaku *loan service officer* pada Bank BTN, diketahui bahwa menurut pengakuannya, BTN tidak pernah memperbaharui, merubah dan atau membuat Addendum pada Akad kredit yang obyek haknya berubah dari HGB menjadi HM. Menurut dia, Bank punya beberapa alasan serta tindakan pengamanan, yaitu : Pertama, Perubahan akad kredit untuk nilai pinjaman tertentu harus mendapat persetujuan kantor pusat.

Kedua, Bank mengikat nasabah disamping dengan jaminan utama (HGB untuk KPR), juga memegang akta notariil pengakuan hutang. Ketiga, sekalipun debitur berniat jahat, Sertifikat asli Hak atas tanah yang baru, ada pada bank.

B.3.3.1.2. Perubahan Akta Pengakuan Hutang

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, bahwa Akta pengakuan hutang, merupakan bagian dari Dokumen instrumental, disamping dokumen assesoir yang menyertai perjanjian KPR sebagai perjanjian pokok. Dokumen Instrumental, adalah dokumen penunjang yang berkaitan sangat erat dengan pencairan pinjaman oleh kreditur. Sedangkan Dokumen assesoir adalah dokumen yang menyertai perjanjian kredit dan berfungsi sebagai dokumen jaminan terhadap pelunasan hutang debitur. Akta pengakuan hutang sebagai bagian dari Dokumen instrumental yang semata-mata berkaitan dengan pencairan pinjaman oleh kreditur, tidak berkaitan secara langsung dengan obyek Agunan kredit. Artinya, perubahan obyek hak tanggungan tidak membawa akibat hukum apapun pada akta pengakuan hutang Debitur. Atas dasar itu, dapat dimengerti apabila terhadap Dokumen Pengakuan Hutang, bank tidak melakukan perubahan sama sekali.

B.3.3.1.3. Perubahan APHT

Kepala kantor pertanahan setempat mendaftarkan hapusnya Hak Tanggungan yang membebani HGB yang

diubah menjadi HM. Selanjutnya, untuk kelangsungan penjaminan KPR yang obyeknya hapus, sebelum perubahan hak dilakukan, pemegang hak dapat memberikan SKMHT dengan obyek HM yang diperolehnya. Setelah HGB berubah menjadi HM, pemegang hak dapat membuat APHT atas HM yang baru itu.

Dalam kaitannya dengan perjanjian KPR-BTN, Bank tidak selalu mengikat obyek hak tanggungan dengan APHT. Apabila nilai KPR berada diatas Rp. 50 juta, baru diikat dengan APHT. Sedangkan nilai dibawah itu, dalam praktek bank cukup dilengkapi dengan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT). Apapun alasan bank, dengan tidak dibuatkan APHT baru, membawa konsekuensi, bahwa kreditur/bank tidak lagi mempunyai kaitan dengan Obyek Hak Tanggungan, karena Hapusnya sesuatu hak atas tanah, mengakibatkan hapus pula hak yang membebani.

Dengan demikian, sebagaimana diatur di dalam Pasal 1132-1134 KUH Perdata, maka tidak dilakukannya perubahan APHT mengakibatkan bank tidak lagi memiliki hak yang bersifat mendahulu atau diutamakan (*droit de preference*) diantara kreditur konkuren.

B.3.3.1.4. Perubahan SKMHT

Dalam kaitannya dengan perjanjian KPR-BTN, apabila nilai KPR dibawah Rp. 50 juta, dalam praktek bank pengikatan agunan kredit cukup dilengkapi dengan Surat Kuasa

Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT). Oleh karena itu, perubahan HGB menjadi HM membawa implikasi, SKMHT yang lama menjadi tidak berlaku, dan harus dibuat SKMHT dengan obyek HT yang baru lahir. Apabila SKMHT tidak diperbaharui, akan membawa konsekuensi, bahwa kreditur/bank tidak lagi mempunyai dasar atau kuasa untuk untuk sewaktu-waktu yang dianggap tepat, melakukan Pembebanan pada obyek Hak yang baru. Akibatnya, Pihak kreditur tidak dapat mendaftarkan obyek hak tanggungan semula, ke kantor pertanahan.

B.3.3.1.5. Perubahan Sertifikat Hak Guna Bangunan

Perubahan HGB menjadi HM dibuktikan dengan perubahan dan atau pencoretan pada kata HAK GUNA BANGUNAN, dan diganti dengan kata HAK MILIK pada Sertifikat HGBnya, baik pada halaman depan, dibawah sertifikat Buku Tanah, maupun pada halaman pendaftaran pertama, huruf a). Sedangkan pada sertifikat halaman Pendaftaran Peralihan Hak, Pembebanan dan Pencatatan lainnya, tertera stempel kutipan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan, kalimat yang berbunyi :

“Dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9 Tanggal 2 Juli 1997 jo Keputusan Menteri Negara Agraria-/Kepala BPN No.1 Tahun 1998, HAK GUNA BANGUNAN No.383 Desa

Bambe HAPUS dan Diubah menjadi HAK MILIK Nomor 1484 Desa Bambe; dengan Uang Administrasi sebesar Rp. 10.000,- dan Sumbangan Pelaksanaan Landreform Rp. 5.000,-“

Selama Sertifikat HGB belum diubah menjadi HM secara fisik sebagaimana dikemukakan diatas, maka hak atas tanah yang formal-yuridis, masih memiliki alas hak yang lama, yaitu HGB.

B.3.3.1.6. Perubahan Sertifikat Hak Tanggungan

Sebagai tanda bukti adanya Hak Tanggungan, dalam hal sudah terjadi Perubahan HGB menjadi HM, kantor pertanahan menerbitkan sertifikat Hak Tanggungan dengan obyek HM. Sedangkan pada Sertifikat HM atas tanah, pada halaman Pendaftaran, Peralihan dan Pembebanan, dibubuhi/dicantumkan catatan pembebanan Hak Tanggungan sejumlah nilai pelunasan tertentu. Perubahan yuridis yang terjadi adalah semula sertifikat Hak Tanggungan berobyek HGB, sedangkan sertifikat Hak Tanggungan yang baru berobyek HM.

Sertifikat Hak tanggungan mempunyai kekuatan eksekutorial, sama dengan putusan pengadilan. Selanjutnya, sepanjang tidak ditentukan lain, sertifikat hak atas tanah dikembalikan pada pemilikinya, sedangkan sertifikat hak tanggungan diserahkan kepada Pemegang hak tanggungan.

B.3.4. Akibat Hukum Peningkatan HGB menjadi HM Tanpa Perubahan Dokumen

Peningkatan HGB menjadi HM, didahului dengan peristiwa hukum berupa hapusnya HGB sebelum diikuti dengan lahirnya Hak baru. Berdasarkan Ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf d Undang Undang Nomor 4 Tahun 1996 atau Undang Hak Tanggungan (UUHT), dinyatakan bahwa dengan hapusnya hak atas tanah, maka menurut hukum mengakibatkan hapus pula Hak tanggungan yang membebani Hak tanah itu.

Dengan demikian, setiap Hak Tanggungan yang telah dibebankan diatas hak atas tanah terdahulu menjadi hapus pula demi hukum. Sejalan dengan itu, Pasal 1320 dan Pasal 1333 ayat (1) KUH Perdata mengatur sebagai berikut :

Pasal 1320 KUH Perdata :

Untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat :

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

Pasal 1333 KUH Perdata

(1) Suatu perjanjian harus mempunyai sebagai pokok suatu barang yang paling sedikit ditentukan jenisnya.

Berdasarkan rumusan pasal 1320 dan Pasal 1333 aya (1) KUH Perdata

didas, dapat dinyatakan bahwa suatu perjanjian termasuk Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) harus mempunyai obyek tertentu. Tanpa adanya obyek yang diperjanjikan, maka perjanjian dianggap tidak pernah ada atau batal demi hukum.

PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan data yang diperoleh, kemudian dianalisis secara kualitatif, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Faktor-faktor yang mempengaruhi Pemegang Hak Mengajukan Peningkatan HGB menjadi HM, yaitu Faktor Pendorong yaitu : untuk mendapatkan Kepastian Hak Tanpa Batas Waktu Berlaku; Ketentraman Psikologis dalam rumah tangga; meningkatkan Harga Jual atau Nilai Ekonomis Tanah; menambah Pinjaman Kredit dan Prosedur yang lebih sederhana (deregulatif); Sedangkan Faktor Penghambat, adalah bahwa Pemegang HGB merasa kesulitan mendapatkan Persetujuan Pihak Kreditur/Bank; Anggapan bahwa biaya notaris mahal; Harga Formulir Permohonan Perubahan Hak di BPN tidak sesuai tarif resmi; Perubahan HGB ke HM dirasakan tidak mendesak (urgen); Developer tidak memberi opsi menjelaskan transaksi jual beli; dan anggapan biaya yang

dikeluarkan lebih besar dari pada manfaat yang akan didapatkan.

2. Realisasi perubahan/peningkatan HGB menjadi HM yang membawa implikasi Perubahan obyek Hak pada dokumen yuridis, seperti Akad Kredit, APHT, SKMHT dll dalam praktek tidak semuanya diikuti dengan pembaruan dan atau perubahan dokumen yuridis.
3. Perubahan obyek Hak dari HGB menjadi HM mengakibatkan Dokumen Hukum yang menyertai obyek hak itu tidak berlaku lagi dan oleh karena itu harus diperbaharui; Apabila dokumen tidak diperbaharui, maka diantara para pihak (Kreditur dan Debitur) tidak terkat lagi dengan Agunan Kredit yang diperjanjikan dalam KPR. Dengan demikian Kreditor/Bank tidak lagi mempunyai Kedudukan yang diutamakan (Kreditur Preference) diantara Kreditur-kreditur lain.

2. Saran-saran

1. Tarik menarik antara faktor pendorong dan faktor penghambat, yang mempengaruhi pengambilan keputusan Pemegang Hak untuk mengajukan Perubahan Peningkatan

HGB menjadi HM, di satu sisi, perlu kiranya bagi pihak terkait, seperti Kantor Pertanahan Bank KPR dan Organisasi Pengembang (REI dan APERSI)

2. melakukan program sosialisasi, untuk memperkuat argumen yang mendorong dan di sisi lain memperlemah argumen yang menghambat.
3. Perubahan obyek Hak sebagai akibat Perubahan HGB menjadi HM, harus diikuti dengan Pembaruan dan atau Perubahan Dokumen Hukum; atas dasar itu perlu kiranya pihak Kreditur/ Bank mencermati dan tidak menyepelekan implikasi yuridisnya.
4. Akibat hukum yang timbul bagi para pihak terutama Bank karena tidak memperbarui Dokumen, antara lain dengan tidak mengaddendum pasal tentang Agunan Kredit pada Perjanjian KPR, akan merepotkan apabila dihadapkan pada Debitur yang beritikad baik perlu kiranya Bank, menunjuk petugasnya untuk memastikan Pembaruan Dokumen Yuridis.

DAFTAR PUSTAKA

A..A.G.Peters, Koesriani Siswosoebroto.
1988 *Hukum Dan Perkembangan*

Sosial, Pustaka Sinar Harapan,
Jakarta.

- Abdul Wahab, Solichin, 1997. *Analisis Kebijakan dan Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Edisi Kedua, Bumi Aksara, Jakarta.
- Abdurrahman H, 1994, *Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Abdurrahman H, 1985, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Alumni, Bandung.
- Adjie, Habib, 1999, *Pemahaman Terhadap Bentuk Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan*, Mandar Maju, Bandung.
- Alkostar, Artidjo dan Amin, M. Sholeh, 1986, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, CV Rajawali, Jakarta.
- Apeldoorn, L.J. Van. 1986, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradya Paramita, Jakarta.
- Ardhiwisastra, Yudha Bhakti. 2000. *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*. Alumni, Bandung.
- Asshiddiqie Jimly, 1998, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Azhari, Aidul Fitriadi, 2000, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, Muhammadiyah University Press, Surakarta.
- Bachriadi Dianto, Faryadi Erpan, Setiawan Bonnie, 1997, *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Konsorsium Pembaharuan Agraria bekerja sama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Baswir, Revrison, 1999, *Dilema Kapitalisme Perkoncoan*, Pustaka Pelajar IDEA, Yogyakarta.
- Budihardjo, Eko, 1998, *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*, Alumni, Bandung.
- Budiono, Herlien. 2007. *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*. PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Cahyono, Bambang Tri, 1983, *Ekonomi Pertanahan*, Liberty, Yogyakarta.
- Cipta Jaya, 1999, *Himpunan Tindak Lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998/1999: Tata Cara Penanganan Sengketa Tanah*, BP. Cipta Jaya, Jakarta.
- , 1998, *Himpunan Tindak lanjut Peraturan Pertanahan Tahun 1998*, BP. Cipta Jaya, Jakarta.
- Danim, Sudarwan, 1997, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Djumhana, Muhamad. 2006. *Hukum Perbankan di Indonesia*. PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Dunn, William N, 1998, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Penerjemah: Samodra Wibawa dkk., Penyunting:

- Muhadjir Darwin. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Faisal, Sanapiah,1990, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi*, YA3, Malang.
- Fajar ND, Mukti & Achmad, Yulianto. 2007. *Dualisme Penelitian Hukum*. Pensil Komunika, Yogyakarta.
- Fauzi, Noerdan Bachriadi Dianto, 1998, *Hak Menguasai dan Negara (HMN); Persoalan Sejarah yang Harus Diselesaikan*, Konsorsium Pembaharuan Agraria, Jakarta.
- Fauzi, Noer , 1997, *Tanah dan Pembangunan Risalah dan Konfenensi INFID ke-10*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Fuady, Munir. 2007. *Perbandingan Ilmu Hukum*. Refika Aditama, Bandung.
- Gautama, S, 1989, *Tafsiran UUPA*, Alumni, Bandung.
- Gautama, Sudargo, and Harsono Boedi.1972, *Agrarian Law* Padjajaran University Law School , Bandung.
- Hadjon, Philipus M.,1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya.
- Harsono, Soni,1991, *Pokok-Pokok Kebijakan Bidang Pertanahan dalam Pembangunan Nasional*. Analisis CSIS Tahun XX No. 2.
- Harsono, Boedi,1997, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraaria, Isi dan Pelaksanaannya; Jilid 1, Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta.
- ,1986, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta.
- Hartono, Sri Redjeki, 2000, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Editor: Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, Mandar Maju, Bandung.
- ,1995, *Perspektif Hukum Bisnis Pada Era Teknologi*, Pidato pengukuhan. Diucapkan pada peresmian Jabatan Guru Besar di dalam Hukum Dagang Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.
- Hartono,C.F.G. Sunaryati, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung
- ,1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung.
- ,1986, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum*, Alumni, Bandung.
- ,1982, *Hukum Eknomi Pembangunan Indonesia*, Bina Cipta, Bandung.
- Hamidi, Jazim. 2006. *Revolusi Hukum Indonesia*. Konstitusi Press, Jakarta & Citra Media, Yogyakarta.
- Hayati,, 1993, *Paket Deregulasi Pasar Modal Tahun 1988: Suatu Tinjauan Terhadap Peran dan Penyempurnaannya*,Majalah

- Hukum dan Pembangunan, No. 4 Tahun XXIII, UI, Jakarta.
- Huijbers, T, 1988, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Yayasan Kanisius, Yogyakarta.
- Hutagalung, Arie S, 1999, *Serba Aneka Masalah Tanah dalam Kegiatan Ekonomi*, FH Universitas Indonesia. Jakarta.
- Islamy M. Irvan, 1994, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara. Jakarta.
- Isnur, Eko Yulian. 2008. *Tata Cara Mengurus Surat - surat Rumah dan Tanah*. Pustaka Yustisia, Yogyakarta.
- , 1988, *Kebijakan Publik*, Universitas Terbuka, Depdikbud, Jakarta.
- Kamelo, Tan. 2004. *Hukum Jaminan Fidusia, Suatu Kebutuhan Yang Didambakan*. Alumni, Bandung.
- Kartasapoetra, G., 1989, *Debirokratisasi dan Deregulasi*, Bina Aksara, Jakarta.
- Khoidin, M. 2005. *Problematika Eksekusi Sertifikat Hak Tanggungan*. LaksBang PRESSindo, Yogyakarta.
- Komaruddin, 1990, *Persoalan Pembangunan Ekonomi Indonesia*, Alumni, Jakarta.
- Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Konsorsium Pembangunan Agraria, 1998, *Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria: Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat Atas Sumber-sumber Agraria*, Jakarta.
- Lembaga Kajian Hukum Bisnis Fakultas Hukum USU, 1996, *Persiapan Pelaksanaan Hak Tanggungan di Lingkungan Perbankan (Hasil Seminar)*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Mac Pherson, C.B., 1989, *Pemikiran Dasar Tentang Hak Milik* terjemahan. YLBHI, Jakarta.
- Mahfud MD, Moh, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta.
- , 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Mangkoesoebroto, Guritno, 1998, *Ekonomi Publik*, BPFE, Yogyakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud. Cetakan ke-3, 2007. *Penelitian Hukum*. Kencana, Prenada Media Group, Jakarta.
- Mc Auslan, Patric, 1986, *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*, Gramedia, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 1988, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- , 1996, *Penemuan Hukum; Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Moleong, Lexy J., 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Muchsin, dkk. 2007. *Hukum Agraria Indonesia, Dalam Perspektif Sejarah*. PT Refika Aditama, Bandung.

- Muhadjir, Noeng, 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Rake Sarasin, Yogyakarta.
- Muljadi, Kartini & Widjaja, Gunawan. Cetakan ke-2, 2004. *Perikatan yang Lahir dari Perjanjian*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Muljadi, Kartini & Widjaja, Gunawan. Cetakan ke-2, 2005. *Kedudukan Berkuasa dan Hak Milik dalam Sudut Pandang KUH Perdata*. Kencana, Prenada Media Group, Jakarta.
- Muljadi, Kartini & Widjaja, Gunawan. Cetakan ke-2, 2006. *Seri Hukum Harta Kekayaan : Hak Tanggungan*. Kencana, Prenada Media Group, Jakarta.
- Murad, Rusmadi, 1997, *Administrasi Pertanahan*, Mandar Maju, Bandung.
- Nasucha, Chaizi. 1995, *Politik Ekonomi Pertanahan dan Struktur Perpajakan Atas Tanah*, Megapoin, Jakarta.
- Nitibaskara, Tb. Ronny Rahman. 2006. *Tegakkan Hukum Gunakan Hukum*. PT Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Notonagoro, 1984, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Bandung.
- Nugroho D., Riant. 2003. *Kebijakan Publik. Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Gramedia, Jakarta.
- Panudju, Bambang, 1999, *Pengadaan Perumahan Kota dengan Peran serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah*, Alumni, Bandung.
- Parlindungan, A.P., 1994, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*, Mandar Maju, Bandung.
- , 1994, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- , 1993, *Beberapa Plasalah Dalam UUPA* Mandar Maju, Bandung.
- , 1993, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung.
- , 1990, *Berakhirnya Hak-hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung.
- , 1988, *Pendaftaran dan Konversi Hak-hak Atas Tanah Menurut UUPA*, Alumni, Bandung.
- , 1991, *Beberapa Konsep Tentang Hak-hak Atas Tanah*, Analisis CSIS, Jakarta.
- Perangin-angin, Effendi, 1997, *Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Daerah Pedesaan/Perkotaan Seluruh Indonesia*, Mini Jaya Abadi. Jakarta.
- , 1997, *Pilihan Peraturan Perumahan dan Pertanahan Pajak Bumi dan Bangunan*, Myda, Jakarta.
- , 1987, *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta
- , 1986, *Mencegah Sengketa Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Purbacaraka, Purnadi dan M.Chidir Ali, 1990, *Disiplin Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti, Bandung.

- Rahardjo, Satjipto, 1977, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni. Bandung.
- Raharjo, Satjipto. 2006. *Membedah Hukum Progresif*. PT Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- , 1996, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 1983, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung.
- Rajagukguk, Erman, 1995, *Hukum Agraria Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, Chandra Pratama, Jakarta.
- Ritzer, George, 1992, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Penyadur Alimandan, Rajawali Pers, Jakarta.
- Rochman, Meuthia G. 1997, *HAM Sebagai Parameter Pembangunan*, ELSAM, Jakarta.
- Salman S., Otje dan Susanto, Anton F. Cetakan ke-2, 2005. *Teori Hukum : Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*. Refika Aditama, Bandung.
- Sandy, I Made, 1991, *Catatan Singkat Tentang Hambatan-hambatan Pelaksanaan UUPA*, Analisis CSIS, Jakarta.
- Santoso, Urip. 2005. *Hukum Agraria dan Hak – Hak Atas Tanah*. Kencana, Prenada Media Group, Jakarta.
- Satrio, J. 1992. *Hukum Perjanjian (Pada Umumnya)*. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Sari, Elsi Kartika & Simangunsong, Advendi. Cetakan ke-4, 2007. *Hukum Dalam Ekonomi*. PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Sidharta, Bernard Arief. 1999. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum : Sebuah penelitian tentang fundasi kefilosafatan dan sifat keilmuan Ilmu Hukum sebagai landasan pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. CV. Mandar Maju, Bandung.
- Sjahdeini, Sutan Remy, 1996, *Hak Tanggungan Asas-asas, Ketentuan-ketentuan Pokok dan Masalah-masalah yang Dihadapi Oleh Perbankan (Suatu Kajian Mengenai Undang-Undang Hak Tanggungan)*, Airlangga University Press, Surabaya.
- , 1993, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia (IBI), Jakarta.
- Sjhabuddin, Achmad dan Harahap, Arselan, 1998, *Pembangunan Administrasi di Indonesia: Kumpulan Karangan LP3ES*, Jakarta.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan*

- Junimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Soetikno, Iman, 1987, *Proses Terjadinya UUPA: Peranserta Seksi Agraria Universitas Gadjah Made*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- , 1994, *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Sudaryatmi, Sri, 2000, *Penentuan Hak dan Pemanfaatan Tanah Timbul dalam Kaitannya dengan Ekonomi Wilayah Pantai (Studi Kasus di Desa Bulumanis Kidul, Kec. Margoyoso, Kab. Pati*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum, Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi Universitas Diponegoro, Semarang.
- Sudiyat, Iman, 1982, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*. Badan Pembinaan Hukum Nasional. Departemen Kehakiman, Jakarta.
- Suhendar, Endang dan Kasim, Ihdhal, 1996, *Tanah sebagai Komoditas: Kajian Kritis. Atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, ELSAM, Jakarta.
- Sumardjono, Maria S.W., 2007. *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*. Grafika Mardi Yuana, Bogor.
- Sumardjono, Maria S.W., 2008. *Tanah, Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. PT Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Sumardjono, Maria S.W., dkk. 2008. *Mediasi Sengketa Tanah : Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) di Bidang Pertahanan*. PT Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Sunggono, Bambang, 1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika. Jakarta.
- Supriyanto, Hari. 2004. *Perubahan Hukum Privat ke Hukum Publik, Studi Hukum Perburuhan di Indonesia*. Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- Soedjendro, J. Kartini. 2001. *Perjanjian Peralihan Hak atas Tanah yang Berpotensi Konflik*. Kanisius, Yogyakarta.
- , 1997, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- , Susanto, R, 1983, *Hukum Pertanahan (Agraria)*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Tanya, Bernard L., dkk. Cetakan ke-2, 2007. *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. CV. KITA, Surabaya.
- Tunggal, Iman Sjahputra, et.al, 1997, *Peraturan Perundang-undangan*

- Pertanahan di Indonesia*, Harvarindo, Jakarta.
- Usman, Rachmadi. 2000, *Hukum Ekonomi dalam Dinamika*, Djembatan, Jakarta.
- Utomo, Darmawan Tri Budi, dkk. 2006. *Hukum Jaminan di Indonesia*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Wibowo, Eddi, dkk. 2004. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAI), Yogyakarta.
- Wignjosoebroto. Soetandyo. 1994. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Polotik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Wiradi, G, 1984, *Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria* dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi *Dua Abad Penguasaan Tanah*, Gramedia, Jakarta.
- Wiyadharma, Ignatius Ridwan. 1996. *Undang-Undang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta benda yang berkaitan dengan tanah*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Wiyadharma, Ignatius Ridwan. 1997. *Hukum Sekitar Perjanjian Kredit*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Zein, Ramli, 1994, *Hak Pengelolaan dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta.