

# KEBIJAKAN HUKUM BAGI YANG MENJAMINKAN TANAH ORANG LAIN TANPA IZIN<sup>1</sup>

Oleh: Sharon Anabella Lobot<sup>2</sup>

Dientje Rumimpunu<sup>3</sup>

Wilda Assa<sup>4</sup>

## ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini untuk mengetahui bagaimana aspek hukum dalam menjaminkan tanah orang lain tanpa izin dan Bagaimana kebijakan hukum bagi yang menjaminkan tanah orang lain tanpa izin. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif dapat disimpulkan: 1. Aspek hukum dalam menjaminkan tanah orang lain tanpa izin dilihat dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah. Satu-satunya bentuk jaminan untuk menjaminkan hak atas tanah adalah hak tanggungan yang didahului dengan janji untuk memberikan hak tanggungan sebagai jaminan pelunasan. Pemberian Hak Tanggungan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Hak tanggungan oleh karena diberikan melalui perjanjian berupa Akta Pemberian Hak Tanggungan, sehingga apabila ada sertifikat yang dijaminkan tanpa izin, artinya akta tersebut telah ditandatangani oleh pihak tidak berwenang. 2. Dapat dimintakan pembatalannya kepada hakim (*voidable*), sesuai dengan Pasal 1254 KUHPdata. juga dapat dibatalkan, apabila terdapat penipuan dalam pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan yang membuat pihak lain menyatakan sepakat terhadap akta tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 1328 KUHPdata, Pemilik sertifikat hak atas tanah dapat menjadikan penerima hak tanggungan sebagai turut tergugat dalam pengajuan pembatalan Akta Pemberian Hak Tanggungan maupun gugatan perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 KUHPdata atas penjaminan tanah tanpa izin. Pemberian sanksi didasarkan pada putusan hakim yang menangani perkara tersebut termasuk pemberian ganti rugi.

Kata Kunci : Kebijakan Hukum, Penjamin Tanah, Menjaminkan Tanpa Izin

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Banyak orang yang beranggapan, bahwa tanah sama pengertiannya dengan lahan, padahal secara konsep geografi terdapat perbedaan yang mendasar di antara keduanya. Tanah dalam bahasa Inggris disebut *soil*, sedangkan lahan dalam bahasa Inggris adalah *land*. Menurut Dokuchaev, tanah adalah suatu benda fisis berdimensi tiga serta terdiri dari panjang, lebar dan dalam yang merupakan bagian paling atas dari kulit bumi. Lahan merupakan lingkungan fisis dan biotik yang berkaitan dengan daya dukungnya terhadap peri kehidupan dan kesejahteraan hidup manusia. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka pengertian lahan lebih luas daripada tanah.<sup>5</sup>

Beberapa peran penting tanah bagi kehidupan manusia, antara lain sebagai tempat tumbuhnya vegetasi yang sangat berguna bagi kepentingan manusia; sebagai tempat pemukiman dan tempat untuk melakukan kegiatan; kaya akan barang tambang atau bahan galian yang berguna bagi manusia; tempat berkembangnya hewan yang sangat berguna bagi kepentingan hidup manusia; makanan dan produksi biomassa lainnya; interaksi lingkungan (penyimpanan, penyaringan dan transformasi); habitat biologis dan kumpulan gen; sumber bahan baku; warisan fisik dan budaya dan platform bagi struktur buatan manusia (bangunan, jalan raya).

Tanah juga memainkan peranan yang sangat penting dalam ekosistem bumi. Tanah dapat menyaring air hujan dan mengatur pembuangannya agar tidak berlebih sehingga banjir dapat dicegah; tanah juga mampu menyimpan sejumlah besar karbon organik; tanah melindungi kualitas air tanah terhadap polutan; tanah memberi manusia beberapa konstruksi penting dan bahan-bahan manufaktur sehingga dapat membangun rumah-rumah dengan batu bata yang terbuat dari tanah liat; tanah juga menyajikan catatan mengenai kondisi lingkungan pada masa lalu.<sup>6</sup>

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Dasar Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria) menyatakan

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa Pada Fakultas Hukum UNSRAT  
NIM 18071101215

<sup>3</sup> Fakultas Hukum UNSRAT, Magister Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum UNSRAT, Magister Ilmu Hukum

<sup>5</sup> Budiartma, H. 2020. *Pengertian Tanah dan Peran Tanah Bagi Manusia*. <https://usaha321.net/pengertian-tanah-dan-peran-tanah-bagi-manusia.html> Diakses tanggal 28 Juli 2021.

<sup>6</sup> *Ibid.*

bahwa yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi. Mengenai tanah disebutkan dalam Pasal 4 Ayat (1) yang berbunyi:

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.”

Undang-Undang Pokok Agraria sampai saat ini masih dipandang sebagai parameter hukum pertanahan nasional, karena mengatur hampir semua hak-hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 16 kecuali hak pengelolaan. Undang-Undang Pokok Agraria tidak memberikan pengertian secara eksplisit mengenai hukum pertanahan.<sup>7</sup>

Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, itu dikuasai oleh negara. Hak menguasai dari negara tersebut memberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan serta pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa tersebut.<sup>8</sup>

Hak individual atas tanah terbagi atas hak individual yang bersifat primer dan sekunder. Hak atas tanah yang bersifat primer, termasuk di dalamnya hak milik; hak guna usaha; hak guna bangunan; hak pakai; hak sewa; hak membuka tanah; hak memungut hasil hutan; hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang.<sup>9</sup> Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

---

<sup>7</sup> Nurus, Z. 2016. *Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*. Madura: Refika Aditama. Hlm. 2.

<sup>8</sup> Pasal 2 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria); Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria.

<sup>9</sup> Arba, H. M. 2015. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 97

Pemerintah juga dapat menetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik beserta syarat-syaratnya.<sup>10</sup> Tanah sering kali menjadi pokok permasalahan baik dalam keluarga, masyarakat ataupun negara. Beberapa masalah tanah yang ditemukan dalam kehidupan sehari-hari maupun yang didengar lewat berita atau kabar dari orang lain berkaitan hal tersebut antara lain sengketa tanah, perebutan tanah warisan, pemalsuan sertifikat tanah dan lain sebagainya. Tanah warisan sebagai salah satu contoh nyata, dimana pada beberapa kasus masih ada anggota keluarga yang ingin menguasai secara penuh tanah yang ditinggalkan tersebut bahkan menjaminkannya tanpa izin demi memperoleh pinjaman uang dari bank.

Proses penjaminan hak jaminan atas tanah disebut sebagai hak tanggungan. Aturan mengenai hak tanggungan dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah. Hak tanggungan merupakan bagian dari jaminan kebendaan (jaminan yang memberikan hak kebendaan kepada kreditor) atas benda tidak bergerak yang dibebankan pada hak atas tanah.<sup>11</sup>

Hak atas tanah warisan apabila sudah terlanjur dijaminkan, maka pihak keluarga ahli waris dapat mengajukan pembatalan Akta Pemberian Hak Tanggungan kepada hakim jika ditemukan ada penipuan dalam pembuatan akta tersebut dengan menggunakan Pasal 1328 Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Perbuatan menjaminkan tanah warisan tanpa sepengetahuan dan persetujuan dari ahli waris lainnya dapat dijerat dengan Pasal penggelapan. Perbuatan tersebut apabila dilakukan menggunakan nama palsu, tipu muslihat atau serangkaian kebohongan, maka dapat dijerat dengan Pasal penipuan.

Meminjam sertifikat tanah orang lain dengan dalih untuk membantunya menjual tanah, namun ternyata malah menjaminkannya dapat diduga sebagai tindak pidana penipuan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 378 Kitab Undang-undang Hukum Pidana. Perbuatan tersebut juga dapat diduga sebagai tindak pidana penggelapan sesuai Pasal 372 Kitab Undang-undang Hukum Pidana. Istilah memiliki dalam

---

<sup>10</sup> Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria; Pasal 21 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria.

<sup>11</sup> Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.

Pasal 372 Kitab Undang-undang Hukum Pidana menurut *Hoge Raad* adalah pemegang barang yang menguasai atau bertindak sebagai pemilik barang tersebut, dimana hal ini berlawanan dengan hukum yang mengikat padanya sebagai pemegang barang itu. R. Soesilo dalam bukunya mengatakan bahwa makna memiliki juga mencakup menggadaikan.<sup>12</sup>

Perbuatan tersebut selain diduga sebagai tindak pidana penipuan dan penggelapan, juga dapat diduga sebagai tindak pidana pemalsuan karena memakai surat kuasa palsu yang dilakukan oleh peminjam tersebut agar seolah-olah mendapatkan kuasa dari korban untuk menjamin sertifikatnya (pemalsuan surat diatur dalam Pasal 263 Ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana).

Dugaan lainnya, yaitu adanya pemalsuan dan/atau pemakaian Akta Pemberian Hak Tanggungan palsu sebagai akta autentik (Pasal 264 Ayat (1) Angka 1 dan Ayat (2) Kitab Undang-undang Hukum Pidana. Akta autentik yang dimaksud adalah akta yang dibuat di hadapan seorang pegawai negeri umum yang berhak untuk itu seperti notaris, pegawai pencatat jiwa dan sebagainya.<sup>13</sup>

Menjaminkan tanah orang lain apapun bentuk dan alasannya tidak dapat dibenarkan karena perbuatan tersebut melanggar hukum serta merugikan orang lain. Undang-undang Dasar 1945 menjelaskan dengan tegas, bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan (*machstaat*).<sup>14</sup> Hal ini berarti, bahwa Indonesia menjamin setiap warga negaranya mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum serta wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada pengecualian.

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana aspek hukum dalam menjaminkan tanah orang lain tanpa izin?
2. Bagaimana kebijakan hukum bagi yang menjaminkan tanah orang lain tanpa izin?

## C. Metode Penelitian

---

<sup>12</sup> Soesilo, R. 1991. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) serta KomentarKomentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Bogor: Politeia. Hlm. 258.

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 197.

<sup>14</sup> Prodjodikoro, W. 1986. *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*. Bandung: PT. Eresco. Hlm. 67.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penyusunan dan penulisan skripsi ini adalah penelitian dengan menggunakan pendekatan secara yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan atau menggunakan data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti. Penelitian dilakukan dengan menelusuri peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.<sup>15</sup>

Penulis menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dalam penyusunan dan penulisan skripsi ini.

### 1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai otoritas (otoritatif). Bahan-bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundangundangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan penulis dalam penulisan skripsi ini, yaitu Kitab Undang-Undang Hukum

Perdata dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

### 2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Bahan hukum sekunder yang digunakan oleh penulis dalam skripsi ini adalah buku-buku teks hukum yang terkait dengan topik penelitian, yaitu literatur dan kamus hukum mengenai Hukum Agraria.

## PEMBAHASAN

### A. Aspek Hukum Dalam Menjaminkan Tanah Orang Lain Tanpa Izin

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, satu-satunya bentuk jaminan untuk menjaminkan hak atas tanah adalah hak tanggungan. Perjanjian jaminan seperti hak tanggungan merupakan perjanjian *accessoire* (perjanjian tambahan) dari perjanjian utang piutang. Perjanjian tambahan (*accessoire*) adalah perjanjian yang dibuat berdasarkan atau berkaitan dengan perjanjian pokok. Perjanjian

---

<sup>15</sup> Soekanto, S dan Mamudji, S. 2001. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 13-14.

*accessoire* oleh karenanya hapus apabila perjanjian pokok (utang piutang) hapus. Sebaliknya, apabila perjanjian *accessoire* atau jaminannya hapus, belum tentu perjanjian pokok (utang piutang) juga ikut hapus.<sup>16</sup>

Isi perjanjian jaminan hanya mengenai penyerahan objek jaminan maupun kesepakatan mengenai siapa yang menjadi penjamin, sehingga hanya satu pihak saja dibebani kewajiban (debitor), sedangkan hak tagih kreditor akan pelunasan utang haruslah berdasarkan perjanjian pokok atau utang piutangnya. Perjanjian jaminan dengan kata lain bukanlah perjanjian obligatoir, oleh karena itu perjanjian tersebut tidak melahirkan perikatan. Perjanjian jaminan meskipun tidak melahirkan perikatan, namun hanya melalui ini dapat lahir salah satu hak yang cukup memberikan kedudukan lebih kuat bagi krediturnya. Jaminannya apabila itu benda, maka hak yang lahir adalah hak jaminan kebendaan. Sesuai dengan pengaturan hukum jaminan di Indonesia, maka hak jaminan kebendaan dapat berupa hak gadai, hak hipotek, hak tanggungan dan hak fidusia.<sup>17</sup>

Menurut Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata terdapat empat syarat yang harus dipenuhi agar terjadi perjanjian sah, antara lain sebagai berikut:

1. Kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya.
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan.
3. Suatu pokok persoalan tertentu.
4. Suatu sebab yang halal atau tidak terlarang.

Sifat *accessoire* dari hak jaminan dapat menimbulkan akibat hukum sebagai berikut:<sup>18</sup>

1. Adanya dan hapusnya perjanjian tambahan tergantung pada perjanjian pokok.
2. Apabila perjanjian pokok batal, maka perjanjian tambahan juga batal.
3. Apabila perjanjian pokok beralih, maka perjanjian tambahan ikut beralih.
4. Apabila perjanjian pokok beralih karena *cessie* (pergantian orang yang berpiutang lama dengan seseorang berpiutang baru) atau *subrogatie* (penggantian hak-hak oleh

seorang pihak ketiga), maka perjanjian tambahan juga beralih tanpa penyerahan khusus.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa perjanjian tambahan (*accessoire*) dibuat berdasarkan perjanjian pokok dapat dilihat pada Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah yang berbunyi:

*“Pemberian Hak Tanggungan didahului dengan janji untuk memberikan Hak Tanggungan sebagai jaminan pelunasan utang tertentu, yang dituangkan di dalam dan merupakan bagian tak terpisahkan dari perjanjian utang-piutang yang bersangkutan atau perjanjian lainnya yang menimbulkan utang tersebut.”*

Hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah dan selanjutnya disebut hak tanggungan adalah hak jaminan dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu serta memberikan kedudukan diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.<sup>19</sup>

Subjek hak tanggungan adalah pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian pengikatan hak tanggungan, yaitu pemberi dan penerima hak tanggungan. Pemberi hak tanggungan adalah pemilik hak atas tanah atau bangunan di atas tanah tersebut dan mempunyai sertifikat tanah sebagai buktinya. Penerima atau disebut juga pemegang hak tanggungan adalah orang-perorangan maupun badanbadan hukum yang berkedudukan di Indonesia sebagai pihak berpiutang.

Penerima atau pemegang hak tanggungan adalah kreditor (pemberi utang), bisa bank sebagai pemberi kredit atau orang-perorangan maupun badan hukum yang memberi pinjaman. Penerima atau pemegang hak tanggungan mempunyai hak untuk mendapatkan pelunasan utang yang diambil dari nilai tanah dijaminan dengan cara menjual melalui

---

<sup>16</sup> Sutedi, A. 2010. *Hukum Hak Tanggungan*. Sinar Grafika. Hlm. 133

<sup>17</sup> Soedewi, S. 1980. *Hukum Jaminan Di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan Dan Jaminan Perorangan*. Liberty. Hlm. 33.

<sup>18</sup> Hasbullah, F. H. 2005. *Hukum Kebendaan Perdata Jilid II: Hak-Hak Yang Memberi Jaminan*. Jakarta: Ind-Hill Co. Hlm. 7.

---

<sup>19</sup> Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

pelelangan di muka umum.<sup>20</sup> Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan Tanah, pengikatan objek jaminan utang berupa tanah sepenuhnya dilakukan melalui lembaga jaminan hak tanggungan<sup>21</sup>.

Objek hak tanggungan hak-hak atas tanah apa yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Dua unsur mutlak dari hak atas tanah yang dapat dijadikan objek hak tanggungan, antara lain:<sup>22</sup>

1. Hak atas tanah tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku wajib didaftarkan (daftar umum) di kantor pertanahan. Wajib didaftar dalam daftar umum maksudnya adalah hak atas tanah tersebut telah bersertifikat. Hak atas tanah yang telah terdaftar dan diberikan kepada kreditur pemegang hak tanggungan terhadap kreditor lainnya. Catatan mengenai hak tanggungan pada buku tanah dan sertifikat hak tanah yang dibebani harus ada, sehingga setiap orang dapat mengetahuinya (asas publisitas).
2. Hak atas tanah tersebut menurut sifatnya harus dapat dipindahtangankan (contohnya, dapat dijual), sehingga apabila diperlukan dapat segera direalisasi untuk membayar utang yang dijamin pelunasannya.

Objek hak tanggungan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah. Objek hak tanggungan yang dimaksud, antara lain:

#### 1. Hak Milik

Hak milik merupakan hak turunturun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah (Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria). Hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan (Pasal 25 Undang-Undang Pokok Agraria). Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengartikan hak milik sebagai berikut:<sup>23</sup>

*“Hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa, dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bersalahan dengan undangundang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain; kesemuanya itu dengan tak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti rugi.”*

Sifat-sifat hak milik yang membedakannya dari lainnya, hak milik adalah hak terkuat dan terpenuh atas tanah. Sifat ini tidak berarti, bahwa hak tersebut adalah mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak *eigendom* menurut pengertiannya yang asli dulu. Hak milik diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Pokok Agraria. Tiga ketentuan terjadinya hak milik, yaitu menurut hukum adat, penetapan pemerintah dan ketentuan undang-undang. Hak milik hapus apabila tanahnya jatuh kepada negara karena pencabutan hak, penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, diterlantarkan, ketentuan undang-undang atau tanahnya musnah.

#### 2. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tercantum pada Pasal 29 Undang-Undang Pokok Agraria, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Bedanya dengan hak pakai adalah Hak Guna Usaha ini hanya dapat diberikan untuk keperluan di atas dan atas tanah yang luasnya paling sedikit lima hektar. Hak Guna Usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain serta dapat dibebani dengan hak tanggungan. Hak Guna Usaha tidak dapat diberikan kepada orang-orang asing, sedangkan terhadap badan-badan hukum yang bermodal asing hanya mungkin dengan pembatasan sebagaimana disebut dalam Pasal 55 Undang-Undang Pokok Agraria. Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 28 Undang-Undang Pokok Agraria dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai

---

<sup>20</sup> Sutarno. 2005. *Aspek-Aspek Hukum Perkreditan Pada Bank*. Bandung: Alfabeta. Hlm. 162-164.

<sup>21</sup> Bahsan, M. 2010. *Hukum Jaminan Dan Jaminan Kredit Perbankan Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hlm. 22

<sup>22</sup> Sutarno, *Op. Cit.*, hlm. 164.

<sup>23</sup> Subekti, R. dan Tjitrosudibio, R. 1995. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*. Edisi Revisi. Jakarta: Pradnya Paramita. Hlm. 171.

Atas Tanah. Hak Guna Usaha dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia atau badan hukum yang didirikan menurut hukum dan berkedudukan di Indonesia. Hapusnya Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 34 Undang-Undang Pokok Agraria. Hapusnya Hak Guna Usaha dikarenakan oleh jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi, dilepaskan oleh pemegang haknya, dicabut untuk kepentingan umum, diterlantarkan, tanahnya musnah atau menurut ketentuan undang-undang.

### 3. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama tiga puluh tahun (Pasal 35 Undang-Undang Pokok Agraria). Berdasarkan permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama dua puluh tahun. Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan (Pasal 39 Undang-Undang Pokok Agraria). Subjek dari Hak Guna Bangunan adalah warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia serta berkedudukan di Indonesia. Mengenai terjadinya Hak Guna Bangunan, diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang Pokok Agraria. Tanah yang dapat diberikan dengan Hak guna usaha menurut Pasal 21 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah adalah tanah negara, tanah hak pengelolaan dan tanah hak milik. Hak Guna Bangunan atas tanah hak milik terjadi melalui pemberian oleh pemegang hak milik dengan akta yang dibuat. Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah hak milik wajib didaftarkan pada kantor pertanahan. Hak Guna Bangunan atas tanah hak milik mengikat pihak ketiga sejak didaftarkan. Hak Guna Bangunan hapus karena jangka waktunya berakhir, dihentikan karena sesuatu syarat tidak dipenuhi, dilepaskan oleh pemegang haknya, dicabut untuk kepentingan umum, diterlantarkan,

tanahnya musnah atau sebagaimana terdapat dalam ketentuan undang-undang.

### 4. Hak Pakai, baik itu hak milik ataupun hak atas tanah negara

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah dikuasai langsung oleh negara maupun tanah milik orang lain, memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat berwenang memberikannya atau perjanjian dengan pemilik tanahnya, bukan perjanjian sewa-menyewa juga perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan terhadap jiwa serta ketentuan-ketentuan undang-undang tersebut (Pasal 41 Undang-Undang Pokok Agraria). Hak Pakai dapat diberikan selama jangka waktu atau tanahnya digunakan untuk keperluan tertentu dan dengan cuma-cuma, dengan pembayaran maupun pemberian jasa dalam bentuk apapun. Pemberian Hak Pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan. Hak Pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, apabila dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan. Hak Pakai atas tanah hak milik terjadi melalui pemberian tanah oleh pemegang hak milik dengan akta yang dibuat Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pemberian Hak Pakai atas tanah hak milik wajib didaftarkan dalam buku tanah pada kantor pertanahan. Hak Pakai atas tanah hak milik mengikat pihak ketiga sejak saat pendaftarannya. Hak pakai atas tanah hak milik dibuka kemungkinannya untuk di kemudian hari dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan, apabila telah dipenuhi persyaratannya. Hapusnya Hak Pakai karena berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan, perpanjangan atau dalam perjanjian pemberiannya; dibatalkan oleh pejabat berwenang, pemegang hak pengelolaan atau hak milik karena syarat maupun hal-hal tertentu; dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir; dicabut berdasarkan undang-undang; diterlantarkan; tanahnya musnah; atau menurut ketentuan undang-undang.

### 5. Hak atas tanah

Berikut bangunan, tanaman dan hasil karya telah ada atau akan ada dan merupakan satu kesatuan dengan tanah

tersebut, juga merupakan milik pemegang hak atas tanah yang pembebanannya secara tegas dinyatakan di dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan bersangkutan. Bangunan, tanaman dan hasil karya sebagaimana dimaksud, apabila tidak dimiliki oleh pemegang hak atas tanah, pembebanan hak tanggungan atas benda-benda tersebut hanya dapat dilakukan melalui penandatanganan serta pada Akta Pemberian Hak Tanggungan yang bersangkutan oleh pemiliknya atau diberi kuasa untuk itu olehnya dengan akta otentik. Hak tanggungan dapat pula meliputi bangunan, tanaman dan hasil karya seperti candi, patung, gapura, relief yang merupakan satu kesatuan dengan tanah bersangkutan. bangunan dan dapat dibebani hak tanggungan bersamaan tanahnya tersebut, meliputi bangunan di atas maupun di bawah permukaan tanah. Akta otentik menurut ayat tersebut adalah surat kuasa membebaskan hak tanggungan atas benda-benda yang merupakan satu kesatuan dengan tanah untuk dibebani hak tanggungan bersama-sama tanah bersangkutan.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan, bahwa hak-hak atas tanah yang dapat dijadikan objek hak tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah negara. Mengacu pada Undang-Undang Hak Tanggungan tersebut, maka hak tanggungan adalah satu-satunya lembaga jaminan atas tanah.<sup>24</sup> Sebagai suatu hak yang bersifat *accessoire*, lahirnya hak tanggungan didasarkan pada adanya perjanjian pokok, yaitu perjanjian utang-piutang.

Pemberian hak tanggungan didahului dengan janji untuk memberikan hak tanggungan sebagai jaminan pelunasan utang tertentu dan dituangkan di dalam serta merupakan bagian tak terpisahkan dari perjanjian utang-piutang bersangkutan atau perjanjian lainnya yang menimbulkan utang tersebut.

Pemberian hak tanggungan dilakukan melalui pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Objek hak tanggungan apabila berupa hak atas tanah berasal dari konversi hak lama yang telah memenuhi syarat untuk didaftarkan, tetapi

pendaftarannya belum dilakukan, maka pemberian hak tanggungan dilakukan bersamaan dengan permohonan pendaftaran hak atas tanah bersangkutan. Pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan wajib mencantumkan hal-hal berikut, antara lain sebagai berikut:

1. Nama dan identitas pemegang serta pemberi hak tanggungan.
2. Domisili pihak-pihak dan apabila di antara mereka ada yang berdomisili di luar Indonesia, harus juga mencantumkan suatu domisili pilihan di Indonesia. Domisili pilihan itu apabila tidak dicantumkan, maka kantor Pejabat Pembuat Akta Tanah tempat pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan dianggap sebagai domisili yang dipilih.
3. Penunjukan secara jelas utang atau utang-utang yang dijamin.
4. Nilai tanggungan.
5. Uraian yang jelas mengenai objek hak tanggungan.

Akta Pemberian Hak Tanggungan dapat mencantumkan janji-janji seperti di bawah ini:

1. Janji yang membatasi kewenangan pemberi hak tanggungan untuk menyewakan objek hak tanggungan dan/atau menentukan maupun mengubah jangka waktu sewa dan/atau menerima uang sewa di muka, kecuali dengan persetujuan tertulis lebih dahulu dari pemegang hak tanggungan.
2. Janji yang membatasi kewenangan pemberi hak tanggungan untuk mengubah bentuk atau tata susunan objek hak tanggungan, kecuali dengan persetujuan tertulis lebih dahulu dari pemegang hak tanggungan.
3. Janji yang memberikan kewenangan kepada pemegang hak tanggungan untuk mengelola objek hak tanggungan berdasarkan penetapan ketua pengadilan negeri yang daerah hukumnya, meliputi letak objek hak tanggungan apabila debitur sungguh-sungguh cidera janji.
4. Janji yang memberikan kewenangan kepada pemegang hak tanggungan untuk menyelamatkan objek hak tanggungan, apabila hal itu diperlukan untuk pelaksanaan eksekusi juga untuk mencegah menjadi hapusnya maupun dibatalkannya hak yang menjadi objek hak tanggungan, karena tidak dipenuhi atau dilanggarnya ketentuan undang-undang.

---

<sup>24</sup> Syahrani, R. 2006. *Seluk Beluk Dan Asas-Asas Hukum Perdata*. Edisi Revisi. Bandung: Alumni. Hlm. 164.

5. Janji bahwa pemegang hak tanggungan pertama mempunyai hak untuk menjual atas kekuasaan sendiri objek hak tanggungan, apabila debitur cidera janji.
6. Janji yang diberikan oleh pemegang hak tanggungan pertama, bahwa objek hak tanggungan tidak akan dibersihkan dari hak tanggungan.
7. Janji bahwa pemberi hak tanggungan tidak akan melepaskan haknya atas objek hak tanggungan tanpa persetujuan tertulis lebih dahulu dari pemegang hak tanggungan.
8. Janji bahwa pemegang hak tanggungan akan memperoleh seluruh atau sebagian dari ganti rugi yang diterima pemberi hak tanggungan untuk pelunasan piutangnya, apabila objek hak tanggungan dilepaskan haknya oleh pemberi hak tanggungan maupun dicabut haknya demi kepentingan umum.
9. Janji bahwa pemegang hak tanggungan akan memperoleh seluruh atau sebagian dari uang asuransi yang diterima pemberi hak tanggungan untuk pelunasan piutangnya, apabila objek hak tanggungan diasuransikan.
10. Janji bahwa pemberi hak tanggungan akan mengosongkan objek hak tanggungan pada waktu eksekusi hak tanggungan.

Janji yang memberikan kewenangan kepada pemegang hak tanggungan untuk memiliki objek hak tanggungan apabila debitur cidera janji, batal demi hukum. Pemberian hak tanggungan wajib didaftarkan pada kantor pertanahan selambat-lambatnya tujuh hari kerja setelah penandatanganan Akta Pemberian Hak Tanggungan. Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib mengirimkan Akta Pemberian Hak Tanggungan bersangkutan dan warkah lain yang diperlukan kepada kantor pertanahan. Pendaftaran hak tanggungan dilakukan oleh kantor pertanahan dengan membuat buku tanah hak tanggungan dan mencatatnya dalam buku tanah hak atas tanah yang menjadi objek hak tanggungan serta menyalin catatan tersebut pada sertifikat hak atas tanah bersangkutan. Tanggal buku tanah hak tanggungan adalah tanggal hari ketujuh setelah penerimaan secara lengkap surat-surat yang diperlukan bagi pendaftarannya. Hari ketujuh apabila jatuh pada hari libur, maka buku tanah yang bersangkutan diberi tanggal hari kerja berikutnya. Hak tanggungan lahir pada hari tanggal pembuatan buku tanah hak tanggungan. Sebagai tanda bukti adanya hak tanggungan,

maka kantor pertanahan akan menerbitkan sertifikat hak tanggungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sertifikat hak tanggungan mempunyai kekuatan eksekutorial sama dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan berlaku sebagai pengganti *grosse acte hypotheek* sepanjang mengenai hak atas tanah.

Sertifikat hak atas tanah yang telah dibubuhi catatan pembebanan hak tanggungan dikembalikan kepada pemegang hak atas tanah bersangkutan apabila diperjanjikan lain. Sertifikat hak tanggungan diserahkan kepada pemegang hak tanggungan. Piutang yang dijamin dengan hak tanggungan apabila beralih disebabkan *cessie*, subrogasi, pewarisan atau sebab-sebab lainnya, maka hak tanggungan tersebut ikut beralih karena hukum kepada kreditor baru.

Beralihnya hak tanggungan wajib didaftarkan oleh kreditor yang baru kepada kantor pertanahan. Pendaftaran beralihnya hak tanggungan dilakukan oleh kantor pertanahan dengan mencatatnya pada buku tanah hak tanggungan dan buku tanah hak atas tanah yang menjadi objek hak tanggungan serta menyalin catatan tersebut pada sertifikat hak tanggungan juga sertifikat hak atas tanah bersangkutan. Tanggal pencatatan pada buku tanah adalah tanggal hari ketujuh setelah diterimanya secara lengkap surat-surat yang diperlukan bagi pendaftaran beralihnya hak tanggungan. Hari ketujuh itu apabila jatuh pada hari libur, maka catatan tersebut diberi tanggal hari kerja berikutnya. Beralihnya hak tanggungan mulai berlaku bagi pihak ketiga pada hari tanggal pencatatan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, hak tanggungan oleh karena diberikan melalui perjanjian berupa Akta Pemberian Hak Tanggungan, sehingga apabila ada sertifikat yang dijamin tanpa izin, artinya akta tersebut telah ditandatangani oleh pihak tidak berwenang. Akibat hukumnya adalah perjanjian yang telah dibuat dapat dimintakan pembatalannya kepada hakim (*voidable*). Akta Pemberian Hak Tanggungan juga dapat dibatalkan, apabila terdapat penipuan dalam pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan yang membuat pihak lain menyatakan sepakat terhadap akta tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 1328 Kitab Undang- Undang Hukum Perdata.

## B. Kebijakan Hukum Bagi Yang Menjaminkan Tanah Orang Lain Tanpa Izin

Debitor yang menjaminkan tanah milik orang lain tanpa izin untuk pelunasan utang, dapat diduga telah melakukan tindak pidana penipuan, penggelapan dan/atau pemalsuan surat. Pemilik tanah dapat mengajukan gugatan untuk pembatalan perjanjian pemberian jaminan atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh debitor. Berbicara mengenai perbuatan melawan hukum, dapat ditemukan dalam hukum pidana dan hukum perdata yang mana keduanya mempunyai perbedaan satu sama lain.

Perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) dalam konteks hukum perdata diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata atau *Burgerlijk Wetboek* pada buku tiga bagian tentang perikatan-perikatan yang dilahirkan demi undang-undang dengan bunyi sebagai berikut: *"Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut."*

Suatu perbuatan agar dapat ditentukan sebagai melawan hukum, maka diperlukan empat syarat, antara lain:<sup>25</sup>

1. Bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku.
2. Bertentangan dengan hak subjektif orang lain.
3. Bertentangan dengan kesusilaan.
4. Bertentangan dengan kepatutan, ketelitian dan kehati-hatian.

Perbuatan melawan hukum (*wederrechtelijk*) dalam konteks hukum pidana menurut Satochid Kartanegara dibedakan menjadi:

1. *Wederrechtelijk* formil, yaitu apabila sesuatu perbuatan dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang.
2. *Wederrechtelijk* materiil, yaitu sesuatu perbuatan mungkin *wederrechtelijk*, meskipun tidak dengan tegas dilarang dan diancam hukuman oleh undang-undang, melainkan juga asas-asas umum yang terdapat di dalam lapangan hukum (*algemen beginsel*).

Schaffmeister berpendapat, bahwa melawan hukum yang tercantum dalam rumusan delik, menjadi bagian inti delik sebagai melawan hukum

secara khusus. Contohnya, Pasal 372 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Melawan hukum sebagai unsur yang tidak disebut dalam rumusan delik, tetapi menjadi dasar untuk menjatuhkan pidana melawan hukum secara umum. Contohnya, Pasal 351 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.<sup>26</sup> Perbedaan perbuatan melawan hukum dalam konteks hukum perdata dengan pidana, lebih dititikberatkan pada perbedaan sifat keduanya. Hukum pidana bersifat publik, sedangkan hukum perdata sifatnya privat.

Munir Fuady mengemukakan pendapatnya mengenai perbedaan perbuatan melawan hukum dalam konteks hukum perdata dengan pidana, yaitu sebagai berikut:<sup>27</sup> *"Hanya saja yang membedakan antara perbuatan (melawan hukum) pidana dengan perbuatan melawan hukum (perdata) adalah bahwa sesuai dengan sifatnya sebagai hukum publik, maka dengan perbuatan pidana, ada kepentingan umum yang dilanggar (disamping mungkin juga kepentingan individu), sedangkan dengan perbuatan melawan hukum (perdata) maka yang dilanggar hanya kepentingan pribadi saja."*

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa debitor yang menjaminkan tanah milik orang lain tanpa izin dapat diduga telah melakukan tindak pidana penipuan, penggelapan dan/atau pemalsuan surat.

1. Tindak pidana penipuan  
Peminjaman sertifikat hak atas tanah dengan dalih untuk membantu menjual tanah, namun ternyata malah menjaminkannya, dapat diduga merupakan tindak pidana penipuan. Tindak pidana penipuan atau perbuatan curang (*bedrog*) terdapat dalam Pasal 378 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang berbunyi:

*"Barang siapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, dengan memakai nama palsu atau martabat palsu, dengan tipu muslihat, ataupun rangkaian kebohongan, menggerakkan orang lain untuk menyerahkan barang*

<sup>26</sup> Hamzah, A. *Pengantar Dalam Hukum Pidana Indonesia*. Hlm. 168.

<sup>27</sup> Fuady, M. 2005. *Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontemporer)*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. Hlm. 22.

<sup>25</sup> Agustina, R. 2003. *Perbuatan Melawan Hukum*. Pasca Sarjana FH Universitas Indonesia. Hlm. 117.

*sesuatu kepadanya atau supaya memberi hutang maupun menghapuskan piutang, diancam karena penipuan dengan pidana penjara paling lama empat tahun.”*

2. Tindak pidana penggelapan

Menjaminkan tanah orang lain tanpa izin juga dapat diduga sebagai tindak pidana penggelapan sebagaimana diatur oleh Pasal 372 Kitab Undang-Undang

Hukum Pidana yang berbunyi: *“Barang siapa dengan sengaja dan melawan hukum memiliki barang sesuatu yang seluruhnya atau sebagian adalah kepunyaan orang lain, tetapi yang ada dalam kekuasaannya bukan karena kejahatan diancam karena penggelapan, dengan pidana penjara paling lama empat tahun atau pidana denda paling banyak sembilan ratus rupiah.”*

Menurut R. Soesilo, makna memiliki dalam pasal tersebut juga mencakup menggadaikan.<sup>28</sup>

3. Tindak pidana pemalsuan surat

Perbuatan tersebut juga dapat diduga sebagai tindak pidana pemalsuan dan/atau pemakaian surat kuasa palsu yang dilakukan oleh peminjam tersebut agar seolah-olah mendapat kuasa untuk menjaminkan sertifikat dimaksud.

Pemalsuan surat diatur dalam Pasal 263 Ayat (1) Kitab Undang-Undang

Hukum Pidana yang berbunyi: *“Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, diancam jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun.”*

Menurut R. Soesilo, surat yang dipalsukan itu haruslah suatu surat yang salah satunya dapat menerbitkan hak.<sup>29</sup> Barang siapa dengan sengaja memakai surat palsu atau yang dipalsukan seolah-olah sejati dan apabila pemakaian surat tersebut dapat menimbulkan kerugian, maka diancam dengan pidana sama

seperti di atas.<sup>30</sup> Adanya dugaan pemalsuan dan/atau pemakaian Akta Pemberian Hak Tanggungan palsu sebagai akta autentik sebagaimana tercantum dalam ketentuan undang-undang berikut yang berbunyi:

Pasal 264 Ayat (1) Angka 1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

*“Pemalsuan surat diancam dengan pidana penjara paling lama delapan tahun, jika dilakukan terhadap: akta-akta otentik;”*

Pasal 264 Ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

*“Diancam dengan pidana yang sama barang siapa dengan sengaja memakai surat tersebut dalam ayat pertama, yang isinya tidak sejati atau yang dipalsukan seolah-olah benar dan tidak dipalsu, jika pemalsuan surat itu dapat menimbulkan kerugian.”*

Masih menurut R. Soesilo, akta autentik adalah akta yang dibuat di hadapan seorang pegawai negeri umum berhak untuk itu seperti notaris, pegawai pencatat jiwa dan sebagainya.<sup>91</sup> Istilah kebijakan diambil dari istilah bahasa asing, yaitu *policy* yang diambil dari bahasa Inggris dan bahasa Belanda, yaitu *politiek*. Kebijakan dalam hukum pidana juga dapat disebut dengan istilah politik hukum pidana atau yang lebih dikenal istilahnya, antara lain *penal policy*, *criminal law policy* (*strafrechtspolitiek*).<sup>31</sup> Menurut Marc Ancel, *penal policy* adalah:<sup>32</sup> *“suatu ilmu yang memiliki tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.”*

Sudarto memberikan pengertian *penal policy* sebagai berikut:

1. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.<sup>33</sup>
2. Kebijakan dari negara melalui badan-badan berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki dan diperkirakan dapat digunakan untuk mengekspresikan apa

<sup>30</sup> Pasal 263 Ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

<sup>31</sup> Arief, B. N. 2008. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Konsep KUHP Baru*. Cet. Ke-1. Jakarta: Kencana Prenadamedia Grup. Hlm. 26.

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 26.

<sup>33</sup> Sudarto. 1981. *Hukum Dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni. Hlm. 159.

<sup>28</sup> Soesilo, R., *Op. Cit.*, hlm. 258.

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm. 195.

yang terkandung dalam masyarakat serta mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>34</sup>

Mulder berpendapat, bahwa *strafrechtspolitik* atau *penal policy* adalah garis kebijakan untuk menentukan.<sup>35</sup>

1. Seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbaharui.
2. Apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana.
3. Cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.

Kebijakan hukum pidana dilaksanakan melalui tahap-tahap konkretisasi, operasionalisasi atau fungsionalisasi hukum pidana yang terdiri atas:<sup>36</sup>

1. Kebijakan formulasi atau legislatif  
Tahap perumusan atau penyusunan hukum pidana. Tahap ini merupakan tahap yang paling strategis dari upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan melalui kebijakan hukum pidana. Hal ini karena pada tahap tersebut, kekuasaan formulatif atau legislatif berwenang dalam hal menetapkan atau merumuskan perbuatan apa yang dapat dipidana dan berorientasi pada permasalahan pokok hukum pidana meliputi perbuatan bersifat melawan hukum, kesalahan atau pertanggungjawaban pidana serta sanksi apa dapat dikenakan oleh pembuat undang-undang. Kesalahan atau kelemahan dalam kebijakan legislative akan menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi juga eksekusi.
2. Kebijakan aplikatif atau yudikatif  
Tahap penerapan hukum pidana. Tahap aplikatif merupakan kekuasaan dalam hal menerapkan hukum pidana oleh aparat penegak hukum atau pengadilan.
3. Kebijakan administratif atau eksekutif  
Tahap pelaksanaan hukum pidana. Tahap ini merupakan tahapan dalam melaksanakan hukum pidana oleh aparat pelaksana atau eksekusi pidana.

Sebagaimana penjelasan pada bab sebelumnya, sertifikat yang dijamin tanpa izin, artinya akta tersebut telah ditandatangani oleh pihak tidak

berwenang. Akibat hukumnya adalah perjanjian yang telah dibuat dapat dimintakan pembatalannya kepada hakim (*voidable*). Perjanjian yang mempunyai hal terlarang menyebabkan perjanjian tersebut batal demi hukum. Hal ini sesuai dengan Pasal 1254 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang diatur sebagai

berikut: *“Semua syarat yang bertujuan melakukan sesuatu yang tak mungkin terlaksana, sesuatu yang bertentangan dengan kesusilaan yang baik, atau sesuatu yang dilarang oleh undang-undang adalah batal dan mengakibatkan persetujuan yang digantungkan padanya tak berlaku.”*

Akta Pemberian Hak Tanggungan juga dapat dibatalkan, apabila terdapat penipuan dalam pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan yang membuat pihak lain menyatakan sepakat terhadap akta tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 1328 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yaitu sebagai berikut: *“Penipuan merupakan suatu alasan untuk membatalkan suatu persetujuan, bila penipuan yang dipakai oleh salah satu pihak adalah sedemikian rupa, sehingga nyata bahwa pihak yang lain tidak akan mengadakan perjanjian itu tanpa adanya tipu muslihat. Penipuan tidak dapat hanya dikira, melainkan harus dibuktikan.”*

Selama penerima hak tanggungan beritikad baik dan tidak mengetahui atau tidak menduga adanya perbuatan melanggar hukum dalam penjaminan sertifikat tanpa izin, maka penerima hak tanggungan tidak dapat dijerat dengan sanksi pidana. Pemilik sertifikat hak atas tanah dapat menjadikan penerima hak tanggungan sebagai turut tergugat dalam pengajuan pembatalan Akta Pemberian Hak Tanggungan maupun gugatan perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata atas penjaminan sertifikat hak atas tanah tanpa izin.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Aspek hukum dalam menjamin tanah orang lain tanpa izin dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah. Menurut ketentuan, satu-satunya bentuk jaminan untuk menjamin hak atas tanah adalah hak tanggungan. Pemberian hak

---

<sup>34</sup>Sudarto. 1983. *Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat*. Bandung: Sinar Baru. Hlm. 20.

<sup>35</sup>Arief, B. N., *Op. Cit.*, hlm. 27.

<sup>36</sup>Arief, B. N. 2007. *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*. Jakarta: Kencana Media Group. Hlm. 78-79.

tanggungan didahului dengan janji untuk memberikan hak tanggungan sebagai jaminan pelunasan utang tertentu dan dituangkan di dalam serta merupakan bagian tak terpisahkan dari perjanjian utang-piutang bersangkutan atau perjanjian lainnya yang menimbulkan utang tersebut. Pemberian hak tanggungan dilakukan melalui pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hak tanggungan oleh karena diberikan melalui perjanjian berupa Akta Pemberian Hak Tanggungan, sehingga apabila ada sertifikat yang dijaminan tanpa izin, artinya akta tersebut telah ditandatangani oleh pihak tidak berwenang.

2. Kebijakan hukum bagi yang menjaminkan tanah orang lain tanpa izin, yaitu sertifikat perjanjian telah dibuat dapat dimintakan pembatalannya kepada hakim (*voidable*). Pembatalan tersebut sesuai dengan Pasal 1254 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Akta Pemberian Hak Tanggungan juga dapat dibatalkan, apabila terdapat penipuan dalam pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan yang membuat pihak lain menyatakan sepakat terhadap akta tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 1328 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Selama penerima hak tanggungan beritikad baik dan tidak mengetahui atau tidak menduga adanya perbuatan melanggar hukum dalam penjaminan sertifikat tanpa izin, maka penerima hak tanggungan tidak dapat dijerat dengan sanksi pidana. Pemilik sertifikat hak atas tanah dapat menjadikan penerima hak tanggungan sebagai turut tergugat dalam pengajuan pembatalan Akta Pemberian Hak Tanggungan maupun gugatan perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata atas penjaminan tanah tanpa izin. Pemberian sanksi didasarkan pada putusan hakim yang menangani perkara tersebut termasuk pemberian ganti rugi.

#### **B. Saran**

1. Pelaku yang menjaminkan tanah orang lain tanpa izin sebaiknya dijerat, baik secara hukum pidana maupun perdata, terutama apabila terbukti memenuhi unsur pidana maupun perbuatan melawan hukum. Menjaminkan tanah orang lain tanpa izin dapat menyebabkan kerugian, terutama bagi

pemegang hak atas tanah tersebut. Pemerintah oleh karenanya perlu menindak tegas para pelakunya sesuai ketentuan undang-undang berlaku, termasuk orang maupun kelompok atau badan hukum yang terlibat di dalamnya.

2. Hukum harus melindungi para pemegang hak atas tanah, terutama apabila terdapat proses-proses yang memerlukan sertifikat atau dokumen penting lainnya sebagai jaminan agar tidak dirugikan. Pemberian sanksi juga ganti rugi diperlukan agar pelaku dapat dihukum menurut ketentuan dan pihak yang dirugikan mendapatkan keadilan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Agustina, R. 2003. Perbuatan Melawan Hukum. Pasca Sarjana FH Universitas Indonesia.
- Arba, H. M. 2015. Hukum Agraria Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika.
- Arief, B. N. 2007. Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan. Jakarta: Kencana Media Group.
- \_\_\_\_\_. 2008. Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Konsep KUHP Baru. Cet. Ke-1. Jakarta: Kencana Prenadamedia Grub.
- Bahsan, M. 2010. Hukum Jaminan Dan Jaminan Kredit Perbankan Indonesia. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Budiatma, H. 2020. Pengertian Tanah dan Peran Tanah Bagi Manusia.
- Fuady, M. 2005. Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontemporer). Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Hamzah, A. Pengantar Dalam Hukum Pidana Indonesia.
- Hasbullah, F. H. 2005. Hukum Kebendaan Perdata Jilid II: Hak-Hak Yang Memberi Jaminan. Jakarta: Ind-Hill Co.
- Nurus, Z. 2016. Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia. Madura: Refika Aditama.
- Prodjodikoro, W. 1986. Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia. Bandung: PT. Eresco.
- Soedewi, S. 1980. Hukum Jaminan Di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan Dan Jaminan Perorangan. Liberty.
- Soekanto, S dan Mamudji, S. 2001. Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat). Jakarta: Rajawali Pers.

- Soesilo, R. 1991. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) serta Komentarkomentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal. Bogor: Politeia.
- Subekti, R. dan Tjitrosudibio, R. 1995. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Edisi Revisi. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Sudarto. 1981. Hukum Dan Hukum Pidana. Bandung: Alumni.
- \_\_\_\_\_. 1983. Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat. Bandung: Sinar Baru.
- Sutarno. 2005. Aspek-Aspek Hukum Perkreditan Pada Bank. Bandung: Alfabeta.
- Sutedi, A. 2010. Hukum Hak Tanggungan. Sinar Grafika.
- Syahrani, R. 2006. Seluk Beluk Dan Asas-Asas Hukum Perdata. Edisi Revisi. Bandung: Alumni.

### **Perundang-undangan**

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria).
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.