

SURAT KETERANGAN GANTI RUGI (SKGR) SEBAGAI JAMINAN DALAM PERJANJIAN UTANG PIUTANG

Nadila Sandy Dethia, Rosa Agustina, F.X. Arsin

Abstrak

Penelitian ini membahas mengenai Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) yang banyak ditemukan di Propinsi Riau. SKGR pada dasarnya merupakan surat keterangan yang dikeluarkan oleh Lurah atau Camat, terhadap peralihan tanah garapan yang belum bersertipikat. Tidak jarang, SKGR yang merupakan tanah yang belum memiliki sertipikat ini dijadikan jaminan dalam suatu perjanjian utang piutang. Padahal, tanah yang belum memiliki sertipikat seharusnya tidak dijadikan jaminan dalam suatu perikatan. Adapun permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah mengenai keabsahan dan kekuatan SKGR yang dijadikan jaminan dalam suatu Perjanjian Utang Piutang. Untuk menjawab permasalahan yang diangkat, digunakan metode penelitian yuridis normatif yang dilakukan dengan melakukan perbandingan, antara hukum tertulis dengan realita. Adapun analisa data dilakukan secara deskriptif, dengan tujuan untuk menemukan fakta tentang suatu gejala (*fact finding*). Analisis didasarkan pada ketentuan-ketentuan dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata, dan Undang-undang dibidang Hukum Agraria dan Hak Tanggungan, serta realita penerapan dan fungsi SKGR di Propinsi Riau. Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa SKGR adalah hak perorangan yang bisa dijadikan jaminan berdasarkan Pasal 1131 KUHPerdata, akan tetapi penjaminan SKGR yang tidak melalui lembaga Hak Tanggungan ini pada hakikatnya tidak meletakkan krediturnya pada kedudukan yang aman.

Kata Kunci: Surat Keterangan Ganti Rugi, Hukum Perjanjian, Hukum Jaminan.

1. PENDAHULUAN

Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) yang pada prinsipnya merupakan alas hak untuk memperoleh tanah seharusnya tidak dapat dijadikan jaminan dalam suatu perikatan utang piutang. SKGR seharusnya tidak dijadikan jaminan dalam suatu perikatan utang piutang karena SKGR bukanlah tanah yang sudah terdaftar dan memiliki sertipikat dari Badan Pertanahan Nasional, sehingga SKGR yang dijadikan jaminan tidak memberikan menempatkan krediturnya pada posisi aman.

SKGR merupakan surat keterangan yang banyak ditemui di Propinsi Riau. SKGR banyak ditemui di daerah Propinsi Riau dikarenakan status tanah di daerah Propinsi Riau sebagian besar merupakan Tanah Negara, hanya sebagian kecil wilayah Propinsi Riau yang berstatus Tanah Ulayat. Tanah Ulayat di Propinsi Riau dapat ditemui di daerah

Kampar, karena letaknya yang berbatasan dengan Propinsi Sumatera Barat yang menganut sistem Tanah Ulayat.¹

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya bahwa SKGR banyak ditemukan di Kota Pekanbaru, Riau, karena umumnya tanah di Propinsi Riau berstatus Tanah Negara. Tanah Negara adalah tanah yang dikuasai oleh Negara, yang tidak dilekati suatu Hak atas Tanah, dan bukan merupakan barang milik Negara/Daerah dan/atau Badan Usaha Milik Negara/Daerah.² Menurut Kepala Bidang Pengadaan Tanah Badan Pertanahan Nasional Kantor Kota Pekanbaru, di daerah Propinsi Riau yang sebagian besar wilayahnya berstatus Tanah Negara, dalam hal perolehan Hak atas Tanah dapat dilakukan dengan permintaan penerbitan SKGR terlebih dahulu sebagai bukti penguasaan fisik tanah,³ untuk kemudian dijadikan dasar dalam permohonan penerbitan sertipikat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah.

Status Tanah Negara yang begitu luas di daerah Propinsi Riau dapat dikuasai oleh orang perorangan dengan melakukan permohonan Hak atas Tanah Negara. Permohonan Hak atas Tanah Negara menurut Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (Permen ATR/BPN 9/1999) dilakukan dengan mengajukan permohonan Hak milik atas Tanah Negara secara tertulis kepada Menteri melalui Kepala Badan Pertanahan yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Dalam permohonan yang diajukan kepada Menteri tersebut, dimuat keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis, data fisik, dan keterangan lainnya seperti dasar penguasaan, status tanah, letak, dan luas bidang tanah, serta keterangan-keterangan lain yang dianggap perlu.⁴

Sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 9 ayat (2) Permen ATR/BPN 9/1999 yang menyebutkan bahwa untuk permohonan Hak Milik atas Tanah Negara, salah satu syarat yang harus dilengkapi adalah dasar penguasaan atau alas hak atas tanahnya. Permasalahannya, di Kota Pekanbaru yang sebagian besar wilayahnya merupakan Tanah Negara, masyarakat tidak memiliki dasar penguasaan atau alas hak atas tanah yang hendak mereka tingkatkan haknya. Hal inilah yang mempersulit pemerintah Kota Pekanbaru khususnya Panitia A untuk menerbitkan sertipikat Hak atas Tanah atas Tanah

¹ Hendra Dwi Putra, "Kedudukan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) sebagai Bukti Perolehan Hak atas Tanah di Pemerintah Kota Pekanbaru Provinsi Riau," (Tesis Magister Universitas Indonesia, Depok, 2016), hlm. 68.

² Indonesia, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*, Nomor Nomor 17 Tahun 2016, Ps. 10 ayat (1).

³ Putra, "Kedudukan Surat Keterangan," hlm. 69.

⁴ Indonesia, Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, *Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan*, Nomor 9 Tahun 1999, Ps. 9 ayat (2).

Negara tersebut. Untuk mengatasi persoalan tersebut, Pemerintah Kota Pekanbaru membentuk surat penguasaan atas fisik tanah yang dapat membantu pemerintah khususnya Panitia A untuk dapat menerbitkan bukti kepemilikan hak atas Tanah Negara. Surat yang diterbitkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru adalah Surat Keterangan Tanah (SKT).⁵

Penerbitan SKGR di Kota Pekanbaru kemudian terjadi saat tanah saat SKT tersebut dialihkan kepemilikannya kepada orang lain. Sehingga SKGR adalah bukti pengalihan atas Tanah Negara yang sudah digarap, yang diberikan kepada yang menerima peralihan (pemberi ganti rugi kepada penggarap) sebagai bentuk penguasaannya atas tanah garapan tersebut. SKGR diterbitkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru bertujuan untuk mempermudah masyarakat untuk dapat mengajukan permohonan Hak atas Tanah Negara, yang untuk memperoleh Hak atas Tanahnya harus memiliki dasar penguasaan atau alas hak atas tanah. Inilah fungsi SKGR yaitu sebagai alas hak atas tanah. Berbeda dengan tanah-tanah yang ada di Pulau Jawa yang berstatus Tanah Hak, yang untuk memperoleh Hak Milik atas tanah hanya diperlukan pengakuan hak. Sedangkan tanah di Propinsi Riau yang sebagian besar berstatus Tanah Negara, harus menyerahkan dasar penguasaan atau alas haknya untuk memperoleh hak atas Tanah Negara tersebut. Maka dari itu, SKGR diterbitkan sebagai bukti penguasaan fisik atas tanah, yang kemudian digunakan sebagai syarat untuk perolehan hak atas Tanah Negara.⁶

SKGR pada dasarnya merupakan bentuk penguasaan fisik atas tanah, bukan penguasaan secara hak. Perlu diketahui bahwa SKGR di Pekanbaru implementasinya bukan merupakan bentuk ganti rugi yang diberikan oleh Negara dalam hal itikad baik seseorang yang telah lama menempati tanah dan merawat tanah tersebut, melainkan bentuk peralihan yang diberikan kepada seseorang yang telah lama menempati dan merawat tanah tersebut, dan orang itu ingin mengalihkan tanahnya kepada orang lain. Pengalihan tanah kepada orang lain diikuti dengan penyerahan SKGR, karena tanah yang dialihkan merupakan Tanah Negara, yang belum memiliki sertipikat.⁷ Sehingga bukti bahwa tanah tersebut telah beralih kepada pemberi ganti rugi, diberikanlah SKGR kepadanya.

Di daerah Propinsi Riau lebih spesifik di Kota Pekanbaru, apabila seseorang ingin mengalihkan tanahnya akan tetapi tanah tersebut masih berstatus Tanah Negara, maka sekurang-kurangnya orang tersebut harus memiliki SKT. Ketika SKT tersebut dialihkan, kemudian oleh Kelurahan diterbitkan SKGR sebagai bentuk pengalihannya.⁸ SKGR dibuat oleh pihak-pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang tanahnya diganti rugi (penggarap) dan pihak yang memberi ganti kerugian. Prosesnya cukup sederhana yaitu dimulai dengan permohonan kepada Lurah yang diperkuat dengan kesaksian dari ketua Rukun Tetangga (RT) dan ketua Rukun Warga (RW), disetujui oleh Kepala Desa atau Lurah, kemudian dikuatkan oleh Lurah atau Camat. Jika merujuk pada Undang-undang

⁵ Putra, "Kedudukan Surat Keterangan," hlm. 69.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, hlm. 70.

⁸ *Ibid.*

Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), SKGR merupakan proses awal untuk mendapatkan sertipikat Hak atas Tanah.⁹

Pada dasarnya, penerapan SKGR di Kota Pekanbaru tidak memiliki dasar hukum. Hanya saja, menurut Kepala Bagian Pengadaan Tanah Badan Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru berpendapat bahwa penerapan SKGR di Kota Pekanbaru hanya mengikuti ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang mengatur bahwa hak menguasai atas Tanah Negara dapat diberikan kepada orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.¹⁰

Dari segi bentuk dan fungsinya, SKGR sangat mirip dengan Akta Jual Beli (AJB) yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai bukti peralihan Hak atas Tanah. Perbedaan antara AJB dan SKGR terletak pada peruntukannya. AJB dibuat untuk peralihan Hak atas Tanah yang berstatus tanah Hak yang sudah bersertifikat, sedangkan SKGR merupakan bentuk peralihan dan penguasaan fisik terhadap tanah yang berstatus tanah Negara. AJB yang dibuat oleh PPAT merupakan tanda telah terjadi peralihan hak dari penjual kepada pembeli. AJB secara implisit membuktikan bahwa pembeli sebagai penerima hak sudah menjadi pemegang haknya yang baru. Untuk memperoleh kekuatan pembuktian yang lebih kuat, pemindahan haknya harus didaftarkan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat.¹¹ Sedangkan SKGR, hanya sebagai bukti penguasaan fisik saja, yang untuk memperoleh hak atas tanah Negara tersebut, harus dilakukan permohonan hak.

SKGR yang bukan merupakan bukti kepemilikan atas tanah diperkuat kembali dengan keterangan yang diberikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Pekanbaru yang menerangkan bahwa SKGR merupakan surat keterangan yang menyatakan bahwa seseorang menggarap Tanah Negara, yang mana surat keterangan tersebut dikeluarkan oleh pejabat daerah dan bukan merupakan kepemilikan hak menurut UUPA. SKGR hanya sebagai bukti bahwa seseorang membuka tanah, karena masyarakat membutuhkan tanah untuk membuka hutan baru, ataupun pembukaan tanah adat yang tidak mempunyai keterangan apapun.¹²

Demi kepastian hukum, SKGR seharusnya ditingkatkan menjadi sertipikat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah. Untuk memperoleh sertipikat tersebut, SKGR harus didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Menurut Pasal 3 huruf (b) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP Pendaftaran Tanah), pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada

⁹ Dian Komala Nofitri, "Kekuatan Pembuktian Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) sebagai Alas Hak Kepemilikan Tanah, Analisis Kasus Putusan Pengadilan Negeri Pekanbaru Nomor 97-98/Pdt/2009/PN-PBR," (Tesis Magister Universitas Indonesia, Depok, 2011), hlm. 32.

¹⁰ Indonesia, *Undang-undang tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043, Ps 4 ayat (1).

¹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisaksi, 2013), hlm. 331.

¹² Nofitri, "Kekuatan Pembuktian Surat," hlm. 44.

pemegang hak atas suatu bidang tanah agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Sejalan dengan tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang dimuat dalam PP Pendaftaran Tanah, untuk memberikan kepastian hukum kepada pemilik tanahnya, SKGR seharusnya ditingkatnya menjadi sertipikat, sehingga kedepannya pemilik tanah dapat dengan mudah membuktikan bahwa dirinya adalah pemegang hak atas bidang tanahnya. Terhadap SKGR seharusnya dilakukan permohonan hak baru yang sesuai dengan penguasaannya, apakah itu berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan/atau Hak Guna Usaha,¹³ sebagai tindak lanjut dari kedudukan pemegang SKGR yang awalnya hanya berupa penguasa fisik atas tanah menjadi penguasa yuridis atas tanah.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, SKGR bukan merupakan bukti kepemilikan atas suatu tanah, akan tetapi masyarakat di Propinsi Riau banyak yang tidak menyadari kelemahan SKGR, dan merasa haknya sudah aman dan terlindungi. Meninjau dari kedudukan SKGR sebagaimana yang telah dijabarkan sebelumnya, dapat dipahami bahwa apabila SKGR dijadikan jaminan dalam suatu perjanjian utang piutang, akan berpotensi menimbulkan resiko munculnya ketidakpastian hukum terhadap kreditur pemegang jaminan. Padahal, jaminan dalam perjanjian utang piutang seharusnya cukup meyakinkan, dan memberikan kepastian hukum bagi kreditur sehingga keamanan terhadap transaksi dagang dapat terwujud.

Untuk jaminan atas Hak atas Tanah, UUPA mengatur bahwa tanah harus dijamin dengan Hak Tanggungan. Kemudian Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah (UUHT) mengatur lebih lanjut mengenai Hak atas Tanah yang dapat dibebankan Hak Tanggungan, yaitu: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas Tanah Negara yang menurut sifatnya dapat dipindahtangankan maupun Hak Pakai atas tanah milik, dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang didirikan diatas tanah Negara.¹⁴ Apabila melihat dari ketentuan dalam Pasal 4 ayat (1) jo. ayat (2) jo. Pasal 27 ayat (1) UUHT, SKGR bukan merupakan objek Hak Tanggungan, karena SKGR bukan merupakan bukti kepemilikan atas tanah.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, SKGR hanya merupakan bukti bahwa terhadap tanah yang sudah digarap oleh penggarap sudah diberikan ganti ruginya oleh pemberi ganti rugi dan karenanya, tanah tersebut kemudian dikuasai oleh pemberi ganti rugi. Sehingga jelas bahwa SKGR bukan merupakan sertipikat kepemilikan hak atas tanah. Dari penjelasan tersebut, penulis berpendapat bahwa kedudukan SKGR tidak cukup kuat untuk dijadikan jaminan dalam suatu perikatan. Jaminan seharusnya memberi kepastian kepada kreditur atas pelunasan utang debitur. SKGR yang merupakan tanah yang belum bersertipikat akan menimbulkan kesulitan bagi kreditur dalam hal

¹³ Novita Kristian, "Tinjauan Yuridis tentang Diterimanya Tanah-tanah yang Belum Bersertipikat sebagai Jaminan Fidusia (Studi Kasus Surat Keterangan Ganti Rugi di Pekanbaru)," (Tesis Magister Universitas Indonesia, Depok, 2007), hlm.69.

¹⁴ Indonesia, *Undang-Undang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah*, UU No.4 Tahun 1996, LN No. 42 Tahun 1996, TLN No. 3632, Ps. 4 ayat (1) jo. ayat (2) jo. Pasal 27 ayat (1).

pengekseskuan jaminan apabila debitur cidera janji. Kesulitan ini dikarenakan pengaturan mengenai eksekusi jaminan atas tanah yang belum bersertipikat belum mempunyai payung hukum yang kuat, sehingga kreditur tidak memiliki hak *preferent* serta tidak memiliki hak eksekutorial seperti yang melekat pada Hak Tanggungan. Hal ini mengakibatkan sulitnya untuk mengekseskusi jaminan yang berupa tanah yang belum bersertipikat.¹⁵

Berangkat dari persoalan tersebut, penulis tertarik untuk meneliti mengenai kedudukan SKGR sebagai jaminan dalam suatu perjanjian utang piutang, karena penulis berpendapat bahwa kedudukan SKGR yang bukan merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah akan merugikan kreditur apabila SKGR dijadikan jaminan dalam suatu perikatan utang piutang.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka permasalahan yang akan menjadi kajian penulis dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah kekuatan jaminan Hak atas Tanah yang tidak dibebankan dengan Hak Tanggungan sebagai jaminan dalam pelunasan utang tertentu?
2. Bagaimanakah kedudukan dan keabsahan Surat Keterangan Ganti Rugi sebagai jaminan dalam Perjanjian Utang Piutang

Penelitian pada dasarnya bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian, diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.¹⁶ Ditinjau dari jenis penelitian, jenis penelitian dalam penulisan ini adalah yuridis normatif.¹⁷ Yuridis normatif adalah bentuk penelitian yang berdasarkan pada bahan hukum kepustakaan,¹⁸ yang dalam penelitian ini dilakukan melakukan perbandingan hukum antara norma hukum tertulis¹⁹ dengan realita yang terjadi di masyarakat. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi dokumen yang didukung oleh wawancara dengan narasumber. Dari sudut sifatnya, penelitian ini adalah penelitian yang bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data seteliti mungkin tentang keadaan.²⁰ Dari sudut sifatnya, penelitian ini adalah penelitian evaluatif yang menilai program yang dijalankan.²¹ Dari sudut tujuannya, penelitian ini merupakan *fact*

¹⁵ Daniel Budi Hardwianto, "Proses Eksekusi Jaminan Tanah Milik Adat yang Masih dalam Proses Permohonan Hak yang Digunakan sebagai Jaminan Kredit," *Jurnal Akta* 4 (Desember 2017), <http://jurnal.unissula.ac.id/index.php/akta/article/viewFile/2507/1870>, diakses 23 Pebruari 2020.

¹⁶ Soerjono Seokanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, cet.19, (Depok: Rajawali Pers, 2019), hlm. 1.

¹⁷ Sri Mamudji, *et al*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, cet. 1, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia), hlm. 10-11.

¹⁸ Soerjono Seokanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatfi*, hlm. 23.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 19.

²⁰ Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, hlm 10.

²¹ *Ibid.*

finding, yang bertujuan untuk menemukan fakta tentang suatu gejala yang diteliti.²² Sedangkan dari sudut penerapannya, penelitian ini adalah penelitian yang berfokus pada masalah atau disebut juga dengan *problem focused research*, yaitu meneliti permasalahan dengan didasarkan pada teori atau dilihat kaitannya antara teori dengan praktek.²³

Di dalam penelitian, pada umumnya dikenal tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi dan wawancara atau *interview*. Ketiga alat tersebut dapat dipergunakan masing-masing atau bersama-sama.²⁴ Dalam pelaksanaan penelitian ini digunakan dua alat pengumpulan data yaitu studi dokumen atau bahan pustaka dan wawancara atau *interview*. Data yang diperoleh langsung dari masyarakat berdasarkan pengamatan atau wawancara disebut primer, yaitu data yang digunakan sepanjang yang hendak diteliti adalah perilaku (hukum) dari warga masyarakat. Sedangkan data yang diperoleh dari bahan pustaka disebut data sekunder.²⁵ Dalam penelitian ini, pengumpulan data primer dilakukan dengan melakukan wawancara kepada pihak-pihak yang berwenang di bidang pertanahan di Kota Pekanbaru, seperti Kepala Bidang Pengadaan dan Penataan Tanah Dinas Pertanahan Kota Pekanbaru dan Kepala Seksi Penetapan Hak Tanah dan Pemberdayaan Masyarakat Badan Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru.

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, selain menggunakan data primer, penelitian ini menggunakan pula data sekunder. Data sekunder mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, meliputi surat-surat pribadi, buku-buku harian, buku-buku, sampai pada dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah.²⁶ Terkait metode analisis data, dalam penelitian ini metode analisis data yang digunakan adalah kuantitatif dan kualitatif. Hal ini sejalan dengan pendapat Soerjono Soekanto yang menyebutkan bahwa dalam perkembangan ilmu-ilmu sosial dan penelitiannya cenderung mempergunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif.²⁷

Dalam penelitian yang dilakukan, penulis melakukan penyorotan terhadap permasalahan yang kerap terjadi di Propinsi Riau, yaitu menjadikan tanah yang belum memiliki sertipikat sebagai jaminan dalam suatu perikatan. Penulis membandingkan dengan aturan-aturan dibidang hukum jaminan dan hukum pertanahan untuk mencari relevansi dengan permasalahan yang ada. Bentuk hasil penelitian yang dilakukan penulis adalah deskriptif analitis yang dalam penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan realita penjaminan SKGR di Propinsi Riau.

3. PEMBAHASAN

²² *Ibid.*, hlm. 4.

²³ *Ibid.*, hlm. 5.

²⁴ Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, hlm. 21.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 51.

²⁶ Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, hlm. 24.

²⁷ Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, hlm. 32.

2.1 Tanah sebagai Jaminan Kredit dengan Pengikatan melalui Lembaga Hak Tanggungan

Perjanjian yang dibuat oleh orang-perorangan atau badan hukum, melahirkan perikatan bagi mereka yang membuat perjanjian tersebut. Dengan adanya perikatan, terutama di bidang harta kekayaan, terdapat suatu bentuk kewajiban atau utang yang harus dipenuhi oleh debitur kepada kreditur. Tidak jarang dalam suatu perikatan utang piutang antara debitur dan kreditur, memperjanjikan pula perjanjian tambahan yang berupa perjanjian jaminan. Perjanjian jaminan adalah perjanjian dimana debitur menyatakan kesanggupannya untuk melunasi utangnya kepada kreditur. Adanya perjanjian jaminan dimaksudkan untuk menempatkan kreditur, sebagai pihak yang berhak dalam perolehan kembali piutangnya, dalam kedudukan yang aman.

Undang-undang mengatur beberapa lembaga jaminan yang berlaku menurut Hukum Negara Republik Indonesia. Lembaga jaminan dibedakan berdasarkan objek jaminan itu sendiri. Seperti lembaga jaminan Gadai, yang digunakan apabila objek jaminannya adalah benda bergerak, kemudian dikenal pula lembaga jaminan Fidusia, yang digunakan apabila objek jaminannya berupa benda bergerak maupun benda tidak bergerak yang tidak dapat dibebani dengan Hak Tanggungan, dan sejak tahun 1996 dikenal pula sebuah lembaga jaminan yang disebut Hak Tanggungan, yaitu lembaga jaminan terhadap penjaminan Hak atas Tanah.

Salah satu ciri dari Hak atas Tanah adalah dapat dinilai dengan uang, dan mempunyai nilai ekonomis, serta dapat dialihkan kepemilikannya. Dalam perjanjian utang piutang Hak atas Tanah dapat dijadikan jaminan bagi debitur untuk menjamin pelunasan utangnya kepada kreditur. Sebagai jaminan dalam suatu perjanjian utang piutang, Hak atas Tanah mempunyai kelebihan yaitu adalah harga tanah yang tidak pernah turun.

Pada awalnya sebelum berlakunya UUHT, sebagai penjaminan atas tanah berlaku ketentuan hipotek yang diatur didalam KUHPerduta. Kemudian, saat UUPA dibentuk pada tahun 1960, UUPA mengamanatkan bahwa dalam rangka unifikasi hukum tanah, terhadap penjaminan tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Guna Usaha, digunakan lembaga Hak Tanggungan yang akan diatur lebih lanjut. Khusus untuk hipotek atas tanah, perkembangan selanjutnya adalah tetap diberlakukannya hipotek yang diatur dalam KUHPerduta. Tentu saja, berlakunya hipotek atas tanah ini hanya sementara saja, yakni sebelum adanya Undang-undang yang mengatur khusus tentang Hak Tanggungan. Tidak disangka, berlakunya hipotek atas tanah yang bersifat sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 57 UUPA ternyata berlaku cukup lama, yakni sampai dengan munculnya peraturan mengenai Hak Tanggungan yaitu Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 mengenai Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang berkaitan dengan Tanah (UUHT), yang berlaku hingga saat ini.²⁸

Dengan berlakunya UUHT, ketentuan mengenai hipotek dalam buku kedua KUHPerduta dinyatakan tidak berlaku lagi maka menjadi jelas bahwa Hak Tanggungan adalah satu-satunya lembaga jaminan Hak atas Tanah. Sehingga ketentuan-ketentuan mengenai *hypothek* dan *credietverband* yang berfungsi melengkapi ketentuan Hak

²⁸ Munir Fuady, *Hukum Jaminan Utang*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2013), hlm. 68

Tanggungan sebelum adanya UUHT dinyatakan tidak berlaku lagi, dan Fidusia sebagai lembaga hak jaminan yang objeknya Hak Pakai atas Tanah Negara tidak diperlukan lagi karena Hak Pakai tersebut oleh UUHT telah ditunjuk sebagai objek Hak Tanggungan.²⁹

Hak jaminan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional adalah Hak Tanggungan. Hak Tanggungan adalah suatu hak kebendaan yang harus dibuat dengan akta otentik, dan didaftarkan, serta bersifat *accessoir* dan eksekutorial, yang diberikan oleh debitur kepada kreditur sebagai jaminan atas pembayaran utang-utangnya yang berobjek tanah dengan atau tanpa segala sesuatu yang ada di atas tanah tersebut, yang memberikan hak prioritas bagi pemegangnya untuk mendapat pembayaran utang terlebih dahulu daripada kreditur lainnya meskipun tidak harus mendapat pertama, yang dapat dilakukan eksekusi melalui pelelangan umum atau bawah tangan atas tagihan-tagihan dari kreditur pemegang Hak Tanggungan, dan yang mengikuti benda objek jaminan ke manapun objek Hak Tanggungan tersebut dialihkan.³⁰

Mengenai Hak Tanggungan, pengaturan terkait objek yang dapat dibebani oleh Hak Tanggungan diatur didalam UUHT yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai diatas Tanah Negara, dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.³¹ Agar suatu tanah dapat diikat dengan Hak Tanggungan saat tanah tersebut dijadikan jaminan, terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh sebidang tanah untuk dapat dijadikan objek Hak Tanggungan. Syarat-syarat sebidang tanah untuk dapat dijadikan Objek Hak Tanggungan adalah:

1. Merupakan Hak atas Tanah yang memiliki nilai ekonomi;
2. Merupakan Hak atas Tanah yang dapat dipindahtangankan;
3. Merupakan Hak atas Tanah yang terdaftar dalam daftar umum;
4. Objek Hak Tanggungan adalah Hak atas Tanah yang ditunjuk oleh Undang-undang, yaitu berdasarkan UUHT sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya.

Hak Tanggungan adalah jaminan yang dibebankan pada Hak atas Tanah sebagaimana yang dimaksud dalam UUPA, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberi kedudukan yang diutamakan kepada kreditur-kreditur tertentu terhadap kreditur lain.³²

Sebagai hak jaminan yang kuat, Hak Tanggungan mempunyai 4 (empat) ciri pokok, yaitu:

²⁹ Ari S. Hutagalung, *et al*, *Hukum Pertanahan di Belanda*, ed.1, (Denpasar: Pustaka Larasan, 2012) hlm 246.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 69.

³¹ Indonesia, *Undang-undang tentang Hak Tanggungan*, Ps. 4 ayat (1) jo. ayat (2) jo. Ps. 27.

³² *Ibid.*

1. Hak Tanggungan adalah jaminan yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada krediturnya (*droit de preference*);
2. Selalu mengikuti objek yang dijaminakan ditangan siapapun objek jaminan itu berada (*droit de suite*);
3. Hak Tanggungan memenuhi asas spesialitas dan asas publisitas, sehingga Hak Tanggungan dapat mengikat pihak ketiga dan memberikan kepastian hukum pada pihak-pihak yang berkepentingan;
4. Hak Tanggungan memberikan kemudahan dan kepastian dalam pelaksanaan eksekusinya.³³

Mengenai eksekusi Hak Tanggungan, Pasal 20 ayat (2) UUHT menetapkan 2 (dua) kemungkinan untuk pelaksanaan eksekusi dari Hak Tanggungan, yaitu dengan cara:

- a. Kreditur memiliki hak untuk menjual objek Hak Tanggungan atas kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut terlebih dahulu dari kreditur-kreditur lainnya. Hal ini disebut eksekusi Hak Tanggungan atau *parate executie*.
- b. Kreditur dalam mendapatkan pelunasan piutangnya dapat dilakukan melalui lelang berdasarkan *titel eksekutorial* yang terdapat dalam sertipikat Hak Tanggungan yang memuat irah-rah, "DEMI KEADILAN YANG BERDASARKAN TUHAN YANG MAHA ESA."³⁴

Hak Tanggungan memiliki 4 (empat) sifat utama yang memberikan kedudukan istimewa terhadap Hak Tanggungan itu sendiri, sifat-sifat Hak Tanggungan itu ialah:

1. Hak Tanggungan merupakan jaminan yang tidak dapat dibagi-bagi. Tidak dapat dibagi-bagi artinya adalah Hak Tanggungan membebani secara utuh objek Hak Tanggungannya dan setiap bagian daripadanya. Pelunasan sebagian utang yang dijamin tidak membebaskan sebagian objek dari beban Hak Tanggungan, tetapi Hak Tanggungan tetap membebani seluruh objeknya untuk sisa utang yang belum dilunasi. Sifat tersebut dapat disimpangi jika Hak Tanggungan dibebankan atas beberapa Hak atas Tanah yang merupakan bagian dari objek Hak Tanggungan yang akan dibebaskan dari Hak Tanggungan tersebut. Dengan demikian, Hak Tanggungan hanya akan membebani sisa objek untuk sisa utang yang belum dilunasi. Agar hal ini dapat berlaku, harus diperjanjikan dalam Akta Pembebanan Hak Tanggungan (APHT).
2. Hak Tanggungan merupakan *accessoir* pada perjanjian pokok. Perjanjian pokok yang umumnya melahirkan pengikatan Hak Tanggungan adalah perjanjian utang piutang, atau perjanjian kredit. Keberadaan Hak Tanggungan, berakhirnya Hak

³³ Frieda Husni Hasbullah, *Hukum Kebendaan Perdata*: , hlm.144.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 147.

Tanggungan, dan hapusnya Hak Tanggungan dengan sendirinya tergantung pada utang yang dijamin pelunasannya tersebut.

3. Suatu objek Hak Tanggungan dapat dibebani lebih dari satu Hak Tanggungan guna menjamin pelunasan lebih dari satu utang. Sehingga akan mungkin ditemui adanya pemegang Hak Tanggungan peringkat pertama, peringkat kedua, dan seterusnya. Pemeringkatan Hak Tanggungan didasarkan pada tanggal pendaftaran APHT sebagai bukti adanya pengikatan Hak Tanggungan kepada Kantor Pertanahan.
4. Sebagai perwujudan dari kreditur yang diutamakan (kreditur preferen), menurut Pasal 6 UUHT apabila debitur cidera janji, maka pemegang Hak Tanggungan pertama mempunyai hak untuk menjual objek Hak Tanggungan atas kekuasaan sendiri (*parate executie*) melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut.³⁵ Dalam penjualan objek Hak Tanggungan melalui pelelangan umum, kreditur pemegang Hak Tanggungan tidak perlu meminta persetujuan dari debitur sebagai pemberi Hak Tanggungan.

2.2 Pembebanan Jaminan atas Tanah yang tidak diikat dengan Hak Tanggungan

Di dalam Pasal 29, Pasal 33, dan Pasal 39 UUPA, mengatur bahwa terhadap Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, Hak Tanggungan merupakan satu-satunya lembaga jaminan Hak atas Tanah sebagaimana yang dipertegas dalam Alinea Ketiga Angka 5 Penjelasan Umum UUHT yang menegaskan, “Hak Tanggungan merupakan satu-satunya lembaga hak jaminan atas tanah, dan dengan demikian menjadi tuntaslah unifikasi Hukum Tanah Nasional yang merupakan salah satu tujuan utama Undang-undang Pokok Agraria.”

Hak Tanggungan sebagai bentuk unifikasi Hukum Tanah Nasional kemudian diperkuat kembali dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUHT. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 UUHT bahwa:

“Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada Hak Milik atas Tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut tidak berikut benda-benda lain merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain.”³⁶

³⁵ *Ibid.*, hlm. 150-152.

³⁶ Tami Rusli, “Hak Tanggungan Sebagai Lembaga Jaminan terhadap Hak Milik atas Tanah”, (Pranata Hukum Volume 3 Nomor 2 Juli 2008), hlm. 78. diakses <https://media.neliti.com/media/publications/26715-ID-hak-tanggungan-hukum-sebagai-lembaga-jaminan-terhadap-hak-milik-atas-tanah.pdf>, 3 Maret 2020.

Dari ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUHT tersebut, secara eksplisit dapat dipahami bahwa pada dasarnya Hak Tanggungan menjamin kepastian hukum terhadap pelunasan utang debitur terhadap kreditur, dan dengan pengikatan melalui lembaga Hak Tanggungan, memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur pemegang Hak Tanggungan terhadap kreditur-kreditur lainnya. Lembaga Hak Tanggungan memberikan *privilege* terhadap kreditur pemegang Hak Tanggungan, *privilege* tersebut diantaranya adalah:

1. Memberikan kepada pemegangnya kedudukan untuk didahulukan dalam pelunasan utang debitur diantara kreditur-kreditur lainnya (hak *preference*); dan
2. Kemudahan dan kepastian pelaksanaan eksekusinya yang dapat dilakukan oleh pemegang Hak Tanggungan yang mempunyai hak untuk menjual objek Hak Tanggungan melalui pelelangan umum, dan mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut, atau dapat juga mengambil pelunasan piutangnya melalui lelang berdasarkan titel eksekutorial yang terdapat dalam sertipikat Hak Tanggungan.³⁷

Akan tetapi, sebagaimana yang telah dituliskan pada subbab mengenai Tanah sebagai Jaminan Kredit, telah dipahai bahwa tidak semua Hak atas Tanah dapat diikat dengan Hak Tanggungan pada saat Hak atas Tanah itu dijadikan jaminan dalam suatu perikatan. Agar sebidang Hak atas Tanah dapat diikat dengan Hak Tanggungan, terlebih dahulu harus memenuhi 4 (empat) syarat-syarat yang berlaku secara kumulatif sebagaimana yang dipaparkan oleh I. Soegiarto. Syarat-syarat agar suatu Hak atas Tanah dapat diikat dengan Hak Tanggungan adalah:

1. Dapat dinilai dengan uang;
2. Merupakan Hak atas Tanah yang telah dilakukan pendaftaran;
3. Hak atas Tanah tersebut sifatnya dapat dipindahtangankan (dalam hal debitur cedera janji benda tersebut dapat dijual di muka umum);
4. Merupakan Hak atas Tanah yang ditunjuk oleh Undang-undang.³⁸

Sebagaimana yang telah disebutkan diatas, keempat syarat tersebut berlaku kumulatif. Artinya, bila salah satu syarat tidak terpenuhi, maka terhadap Hak atas Tanah tersebut dalam penjaminannya, tidak dapat diikat dengan Hak Tanggungan.

Sebagai contoh, penulis menyelaraskan dengan judul dan pembahasan tesis ini yaitu mengenai Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) yang merupakan tanah yang dikuasai dan digarap oleh masyarakat di Riau. SKGR dalam penjaminannya tidak dapat diikat dengan Hak Tanggungan. Meskipun SKGR merupakan tanah yang dapat dinilai dengan uang, karena bagi masyarakat di Propinsi Riau SKGR memiliki nilai ekonomi dan dapat dipindahtangankan, akan tetapi SKGR dalam penjaminannya tidak dapat diikat dengan Hak Tanggungan. Hal ini dikarenakan SKGR tidak memenuhi persyaratan kedua dan keempat untuk suatu bidang tanah dapat diikat dengan Hak Tanggungan. SKGR bukanlah Hak atas Tanah yang telah didaftarkan, dan bukanlah Hak atas Tanah yang ditunjuk oleh Undang-undang. Sehingga, SKGR dalam penjaminannya tidak dapat diikat dengan Hak Tanggungan.

³⁷ Hasbullah, *Hukum Kebendaan Perdata*, hlm. 137.

³⁸ Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 412-413.

Walaupun UUHT menyebutkan bahwa Hak Tanggungan merupakan satu-satunya lembaga jaminan Hak atas Tanah, pada kenyataannya masih ada ditemui penjaminan Hak atas Tanah yang tidak diikat dengan Hak Tanggungan. Pada umumnya penjaminan tanah tanpa pengikatan Hak Tanggungan disebabkan oleh adanya rasa kepercayaan dari kreditur kepada debitur, atau keengganan para pihak untuk mengurus Akta Pembebanan Hak Tanggungan (APHT) dan pendaftarannya.

Pada prinsipnya, menurut asas kebebasan berkontrak sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1338 KUHPerdara menyebutkan bahwa perjanjian berlaku sebagai Undang-undang bagi para pihak yang membuatnya. Maka dari itu, penjaminan Hak atas Tanah tanpa diikat dengan Hak Tanggungan tetaplah sah selama debitur dan kreditur sepakat untuk tidak mengikatkan Hak atas Tanahnya dengan Hak Tanggungan. Terhadap Hak atas Tanah tersebut tetap dapat dijadikan jaminan, hanya saja sebagai konsekuensinya tidak memiliki *privilege* yang diberikan oleh lembaga Hak Tanggungan.

Hak Tanggungan sebagai lembaga hak jaminan atas tanah yang kuat, memberikan kedudukan yang diutamakan dan mendahului kepada pemegangnya. Apabila tanah yang dijaminan tidak diikat dengan Hak Tanggungan, kreditur sebagai pemegang jaminan atas tanah tidak memiliki kedudukan yang diutamakan. Hal ini menyebabkan kreditur hanya berkedudukan sebagai kreditur konkuren.

Apabila terdapat kreditur-kreditur lainnya, kreditur konkuren harus berbagi dengan para kreditur lainnya secara proporsional (*pari passu*), yaitu menurut perbandingan besarnya masing-masing tagihan, dari hasil penjualan harta kekayaan debitur yang tidak dibebani dengan hak jaminan. Kreditur konkuren memiliki kedudukan yang sama dan berhak memperoleh hasil penjualan harta kekayaan debitur, baik yang telah ada maupun yang akan ada dikemudian hari setelah sebelumnya dikurangi dengan kewajiban debitur untuk membayar piutangnya kepada kreditur pemegang hak jaminan dan para kreditur dengan hak istimewa.³⁹

Sehingga dapat disimpulkan bahwa jaminan atas hak atas tanah seharusnya diikat dengan Hak Tanggungan, terutama tanah dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas Tanah Negara yang sudah memiliki sertipikat, dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun. UUHT telah mengatur bahwa untuk penjaminan Hak atas Tanah-tanah tersebut untuk diikat dengan Hak Tanggungan dengan bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum kepada kreditur dalam hal pelunasan piutangnya.

Walaupun ada asas kebebasan berkontrak yang memberikan kebebasan bagi pihak-pihak di dalam suatu perjanjian untuk menentukan isi perjanjiannya, akan tetapi para pihak juga semestinya mengetahui konsekuensi dari perjanjian yang mereka sepakati. Kreditur seharusnya paham bahwa jaminan Hak atas Tanah yang tidak diikat dengan Hak Tanggungan akan menyulitkan posisi kreditur itu sendiri, apabila suatu saat debitur *wanprestasi*. Terhadap tanah yang dijadikan jaminan oleh debitur, kreditur tidak dapat melakukan eksekusi dengan cara:

³⁹ Paula Stelanova Landowero, "Penerapan Prinsip Asas Keadilan kepada Kreditur Konkuren yang Memiliki Hak Tagih Lebih Besar dalam Hukum Kepailitan di Indonesia," (Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta, 2013), hlm. 37.

1. Menjual Hak atas Tanah yang dijaminan melalui pelelangan umum dan mengambil pelunasan piutannya dari hasil penjualan Hak atas Tanah yang dijaminan tersebut. Eksekusi seperti ini tidak diperbolehkan, karena harus diperjanjikan terlebih dahulu oleh para pihak melalui APHT, yang hanya ada saat Hak atas Tanah diikat dengan Hak Tanggungan.⁴⁰
2. Melalui lelang berdasarkan titel eksekutorial yang hanya bisa dilakukan apabila kreditur memiliki Sertifikat Hak Tanggungan. Sertifikat Hak Tanggungan memiliki title eksekutorial karena memiliki irah-irah "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA."⁴¹ Akan tetapi, eksekusi melalui lelang berdasarkan titel eksekutorial ini hanya dapat dilakukan apabila Hak atas Tanah diikat dengan Hak Tanggungan dalam penjaminannya.

Terhadap jaminan Hak atas Tanah yang tidak diikat dengan Hak Tanggungan, apabila debitur wanprestasi, maka dasar untuk kreditur mendapatkan pelunasan piutangnya adalah Pasal 1131 KUHPerdota. Tidak ada kedudukan istimewa yang diberikan oleh Pasal 1131 KUHPerdota kepada kreditur, sehingga tidak ada jaminan untuk pelunasan keseluruhan piutangnya apabila ternyata juga terdapat kreditur-kreditur lain yang menuntut untuk dilunasi pula piutangnya. Kemudian, kerugian lainnya dalam penjaminan Hak atas Tanah yang tidak diikat dengan Hak Tanggungan adalah eksekusi yang dilakukan melalui gugatan perdata, yang cenderung memerlukan waktu yang lama, tenaga, pikiran, dan biaya yang tidak sedikit karena pihak yang dikalahkan ditingkat Pengadilan Negeri dapat mengajukan banding maupun kasasi bahkan memiliki kesempatan untuk meminta peninjauan kembali.⁴²

2.3 Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) sebagai Jaminan dalam Perjanjian Utang Piutang

Dalam UUPA, ditentukan macam-macam Hak atas Tanah yang dapat diberikan kepada orang-perorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan-badan hukum. Pemegang Hak atas Tanah diberikan kewenangan untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasainya. Salah satu hak yang diberikan kepada pemegang Hak atas Tanah terhadap tanah yang dikuasainya adalah menjaminkan Hak atas Tanah untuk suatu pelunasan utang tertentu dengan cara pengikatan dengan lembaga Hak Tanggungan. UUPA mengatur bahwa satu-satunya lembaga jaminan atas Hak atas Tanah adalah Hak Tanggungan, dan UUPA mengatur pula bahwa Hak atas Tanah yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan.⁴³ Hak Tanggungan sebagai satu-satunya lembaga jaminan Hak atas Tanah adalah bentuk perwujudan dari unifikasi hukum dibidang pertanahan.

Pengaturan lebih lanjut mengenai Hak Tanggungan, diatur 36 (tiga puluh enam) tahun sejak UUPA dikeluarkan, yaitu pada tahun 1996 dengan diundangkannya UUHT. Dalam penjelasan umum UUHT ditegaskan bahwa Hak Tanggungan merupakan satu-

⁴⁰ Kartini Mulyadi, Gunawan Widjaja, *Hak Tanggungan*, cet.1, (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 248.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 257.

⁴² Hasbullah, *Hukum Kebendaan Perdata*, hlm. 148.

⁴³ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak*, hlm. 411.

satunya lembaga jaminan atas tanah, dan dengan demikian tuntaslah unifikasi Hukum Tanah Nasional Indonesia, yang merupakan salah satu tujuan utama UUPA. UUHT juga secara saklek mengatur tanah yang dapat diikat dengan Hak Tanggungan, yaitu:

1. Hak Milik;
2. Hak Guna Bangunan;
3. Hak Guna Usaha;
4. Hak Pakai atas Tanah Negara yang menurut ketentuannya wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan;
5. Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan;
6. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang berdiri diatas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah Negara.⁴⁴

Terdapat satu persamaan dari objek-objek yang dapat dibebani Hak Tanggungan diatas, yaitu keseluruhannya merupakan Tanah Hak.

Tanah hak adalah tanah yang memberikan kewenangan kepada pemegang hak yang bersangkutan untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah tersebut.⁴⁵ Tanah hak diperoleh dengan melaksanakan pendaftaran ke Kantor Pertanahan setempat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Hak Tanggungan hanya dapat dibebankan terhadap tanah yang sudah didaftarkan dan sudah diterbitkan sertipikat Hak atas Tanahnya oleh Kantor Pertanahan.

Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) yang merupakan alas hak, adalah tanah yang belum bersertipikat. Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, SKGR hanya surat yang dikeluarkan oleh Lurah atau Camat sebagai bukti telah terjadi peralihan atas tanah Negara dari penggarap kepada pembeli-yang dalam hal ini membayar ganti rugi atas tanah garapan yang telah digarap oleh penggarap. Untuk mendapatkan sertipikat terhadap SKGR perlu dilakukan pendaftaran tanah terlebih dahulu ke Kantor Pertanahan setempat. Maka, SKGR tidak dapat dijadikan jaminan yang diikat dengan Hak Tanggungan, karena SKGR bukanlah tanah Hak sehingga dapat dikatakan bahwa SKGR bukanlah objek Hak Tanggungan.

Kemudian, untuk menganalisis jaminan yang tepat untuk diterapkan terhadap SKGR, pertama-tama dilihat terlebih dahulu mekanisme pengaturan hukum jaminan di Indonesia. Hukum jaminan pada prinsipnya sangat erat hubungannya dengan hukum harta kekayaan. Dalam hukum harta kekayaan berlaku asas bahwa para pihak sendiri yang menentukan sifat dan isi hubungan hukum antara mereka, artinya para pihak boleh menentukan tentang lahirnya dan hapusnya hak dan kewajiban yang telah mereka sepakati. Hukum harta kekayaan demikian lazim disebut hak perdata.⁴⁶ Hak perdata tersebut dibedakan berdasarkan sifatnya, yaitu hak perdata yang bersifat absolut (*ius in re*) dan hak perdata yang bersifat relatif (*ius ad rem*).

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 417.

⁴⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 10.

⁴⁶ Frieda Husni Hasbullah, *Hukum Kebendaan Perdata: Hak-hak yang Memberi Kenikmatan (Jilid 1)*, (Jakarta: Ind Hill-Co, 2009), hlm. 49.

Hak absolut sebagai bagian dari hak perdata dapat dibedakan dalam beberapa pengertian, yaitu:

1. Hak kebendaan, adalah hak absolut atas suatu benda yang disebut juga hak kebendaan. Hak kebendaan diatur dalam Buku II KUHPerdata. Hak kebendaan tersebut kemudian terbagi lagi menjadi hak kebendaan yang memberi kenikmatan, dan hak kebendaan yang memberi jaminan. Hak kebendaan yang memberi jaminan inilah yang menjadi landasan hukum jaminan.⁴⁷
2. Hak absolut yang berkaitan dengan pribadi seseorang yang disebut juga hak kepribadian, misalnya hak hidup, hak merdeka, dan hak atas kehormatan.
3. Hak absolut yang berkaitan dengan orang dan keluarga yang disebut juga hak kekeluargaan, misalnya hak yang timbul dari hubungan hukum antara orang tua dan anak.
4. Hak absolut atas benda *immateriil*, misalnya hak merk, hak paten, dan hak pengarang.⁴⁸

Kemudian di samping hak absolut, dikenal juga hak perdata yang bersifat relatif, yang disebut hak perseorangan, dan berkaitan erat dengan hukum perikatan Buku III KUHPerdata.⁴⁹ Hak perorangan adalah hak yang dimiliki oleh seseorang untuk menuntut atau menagih sesuatu kepada orang lain sebagai akibat adanya suatu perjanjian. Hak perseorangan bersumber dari hukum perikatan, baik yang lahir karena Undang-undang atau karena perbuatan manusia. Berikut adalah sifat hak perorangan, diantaranya:

1. Hak perorangan bersifat relatif dan hanya dapat dipertahankan terhadap tuntutan orang tertentu, yaitu pihak lawannya dalam suatu perjanjian;
2. Hak perorangan menimbulkan hubungan hukum antara dua orang atau lebih berkaitan dengan suatu benda atau suatu hal tertentu. Hak perorangan tidak menimbulkan hubungan hukum secara langsung antara seseorang dengan suatu benda;
3. Hak perorangan mengenal asas kesamaan atau keseimbangan hak, artinya mana yang lebih dulu terjadi atau kemudian, tingkat atau nilainya sama saja, jadi tidak memperdulikan urutan terjadinya.
4. Tidak dapat mempertahankan suatu benda terhadap siapapun, dalam hak perorangan hanya dimungkinkan gugat perorangan dan hanya dapat dilakukan terhadap pihak lawannya dalam perjanjian.⁵⁰

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 51.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 50.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*, hlm 55-56.

Hukum jaminan Indonesia tidak mengatur lembaga jaminan atas tanah yang tidak memiliki sertipikat. Tanah yang belum memiliki sertipikat seperti SKGR bukan berarti tidak dapat dijadikan jaminan untuk pelunasan suatu perjanjian utang piutang. Pada dasarnya, perjanjian pokok kebendaan yang dijadikan jaminan untuk pelunasan utang tidak memberikan batasan terhadap macam dan bentuk jaminan. Harus diperhatikan agar suatu kebendaan dapat dijadikan jaminan, kebendaan tersebut harus mempunyai nilai secara ekonomi serta memiliki sifat yang mudah dialihkan atau mudah diperdagangkan.⁵¹

Ditinjau dari karakteristiknya, SKGR dapat dijadikan jaminan untuk pelunasan utang dalam suatu perjanjian utang piutang. Hal ini disebabkan SKGR menurut masyarakat Propinsi Riau memiliki nilai ekonomi serta memiliki sifat yang mudah dialihkan. Dengan dua karakteristik SKGR tersebut, telah terpenuhi hal-hal yang harus dimiliki oleh kebendaan agar dapat dijadikan jaminan yaitu memiliki nilai ekonomi dan mudah dialihkan.

Apabila ditinjau dari hak perdata sebagaimana yang dibahas sebelumnya, SKGR merupakan hak relatif yang merupakan bagian dari hak perdata. SKGR bukan merupakan hak kebendaan, karena hak kebendaan yang memberi jaminan mengatur lembaga-lembaga jaminan yang berlaku di Indonesia, diantaranya: Gadai, Fidusia, dan Hak Tanggungan. Oleh karena SKGR tidak dapat dijamin dengan Hak Tanggungan karena tidak memenuhi syarat-syarat yang disebutkan dalam UUHT sebagaimana disebutkan diatas, maka penjaminan SKGR bukan merupakan hak kebendaan. Dilihat dari sifatnya, penjaminan SKGR merupakan hak perorangan yang bersifat relatif yang timbul akibat dari adanya perjanjian. Begitupun dilihat dari sifatnya, penjaminan SKGR sangat bersesuaian dengan sifat hak perseroangan, yaitu hanya dapat dipertahankan oleh dan kepada pihak-pihak dalam perjanjian, menimbulkan hubungan hukum antara pihak-pihak dalam perjanjian, dan tidak memiliki *droid de suite* atau *droid de preference*, karena penjaminannya tidak menggunakan lembaga Hak Tanggungan yang melahirkan hak kebendaan.

SKGR lazim digunakan sebagai jaminan dalam perjanjian utang piutang antara orang-perorangan, walaupun dalam dunia perbankan, sudah tidak banyak Bank yang menerima SKGR sebagai jaminan dalam pemberian utang kepada nasabahnya. Di Propinsi Riau, hanya Bank Rakyat Indonesia (BRI) yang menerima SKGR sebagai jaminan dalam pemberian utang oleh Bank kepada nasabahnya. Akan tetapi, tidak semua nasabah BRI dapat menjaminkan SKGR dalam perjanjian kreditnya, karena BRI menetapkan batas *platform* maksimal peminjaman yang dapat dilakukan dengan SKGR sebagai jaminannya. Sedangkan lembaga perbankan lainnya di wilayah Propinsi Riau, SKGR tidak berlaku sebagai agunan untuk pinjaman yang diberikan Bank kepada nasabahnya.⁵²

Dari penjelasan sebelumnya, sudah dipahami bahwa SKGR dalam penjaminannya tidak dapat diikat dengan lembaga Hak Tanggungan karena SKGR adalah

⁵¹ Etty Mulyati, Fajrina Dwiputri, "Prinsip Kehati-hatian dalam Menganalisis Jaminan Kebendaan sebagai Pengaman Perjanjian Kredit Perbankan", Acta Diurnal Volume 1 Nomor 2, Juni 2018, hlm. 145.

⁵² Wawancara dengan Kepala Bidang 1 Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru, Bapak Ari Budi Sunarko, tanggal 9 Maret 2020, di Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru.

hak perorangan yang bersifat relatif sehingga SKGR bukanlah objek Hak Tanggungan sebagaimana yang disebutkan oleh UUHT. Sehingga, meskipun SKGR adalah bukti penguasaan atas tanah yang seharusnya dijaminan menurut jaminan kebendaan melalui lembaga Hak Tanggungan, akan tetapi karena SKGR tidak memenuhi kriteria sebagai objek jaminan khusus karena sifatnya merupakan hak perorangan, maka penjaminannya tidak bisa dilakukan dengan jaminan khusus. Oleh karena SKGR tidak bisa dijaminan dengan jaminan khusus melalui lembaga Hak Tanggungan, maka penjaminan SKGR hanya bisa dilakukan dengan jaminan umum.

Maka dari itu, kreditur pemegang jaminan SKGR tidak memiliki *privilege* seperti yang dimiliki oleh kreditur dengan jaminan khusus yang mengikatkan tanahnya dengan jaminan Hak Tanggungan. Kreditur tidak dapat menikmati fasilitas-fasilitas yang diberikan oleh lembaga Hak Tanggungan. Fasilitas itu diantaranya:

1. Memberi kedudukan yang diutamakan kepada krediturnya (*droit de preference*);
2. Selalu mengikuti objek yang dijaminan di tangan siapapun objek itu berada (*droit de suite*);
3. Memenuhi asas spesialitas dan asas publisitas, sehingga dapat mengikat pihak ketiga dan memberikan kepastian hukum pada pihak-pihak yang berkepentingan;
4. Mudah dan pasti pelaksanaan eksekusinya.⁵³

Perbedaan signifikan antara jaminan tanah yang diikat dengan Hak Tanggungan dan jaminan tanah yang tidak diikat dengan Hak Tanggungan adalah kedudukan krediturnya. Pada lembaga Hak Tanggungan, kedudukan krediturnya *preferent* yaitu memiliki hak untuk didahulukan karena sifat piutangnya oleh Undang-undang diberikan kedudukan yang istimewa. Pada jaminan tanah SKGR yang tidak diikat dengan Hak Tanggungan, kedudukan krediturnya adalah sebagai kreditur konkuren, yang tidak memiliki hak untuk didahulukan dari kreditur lain.⁵⁴

Kemudian mengenai eksekusi, SKGR yang penjaminannya tidak diikat dengan lembaga Hak Tanggungan, tidak memberikan krediturnya hak-hak eksekusi yang diberikan oleh lembaga Hak Tanggungan, diantaranya: hak untuk menjual objek jaminan atas kekuasaan sendiri melalui pelengan umum serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut, dan hak untuk mendapatkan pelunasan melalui eksekusi lelang berdasarkan titel eksekutorial. Apabila debitur wanprestasi, pemegang jaminan SKGR harus mengajukan gugatan perdata ke Pengadilan. Setelah Majelis Hakim menyatakan bahwa benar debitur telah melakukan wanprestasi terhadap perjanjian antara debitur dan kreditur, barulah jaminan yang diperjanjikan dalam perjanjian utang piutang itu dapat dieksekusi untuk mengambil pelunasan piutang kreditur.

⁵³ Hutagalung, *et al*, *Hukum Pertanahan di Belanda*, hlm. 247.

⁵⁴ Rizky Dwinanto, "Urutan Prioritas Pelunasan Utang dalam Kepailitan," Klinik Hukum Online, diakses <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt5dca8aad69118/urutan-prioritas-pelunasan-utang-dalam-kepailitan>, 10 Maret 2020.

Kemudian, berdasarkan hasil wawancara dengan Kasi Pemeliharaan Data Tanah dan Pembinaan Tanah BPN Kota Pekanbaru, yaitu Bapak Masrul, beliau berpendapat bahwa eksekusi SKGR yang dijadikan jaminan dalam perjanjian utang piutang tidak cukup hanya dengan putusan pengadilan yang menyatakan bahwa SKGR telah sah menjadi milik kreditur. Beliau berpendapat bahwa eksekusi hanya bisa dilakukan hanya apabila di dalam perjanjian dibunyikan dengan jelas bahwa apabila prestasi tidak dipenuhi oleh debitur, kreditur dapat mengeksekusi SKGR yang dijadikan jaminan dalam perjanjian utang piutang tersebut. Beliau juga menambahkan, apabila tidak dibunyikan demikian, SKGR hanya dapat dieksekusi oleh kreditur apabila debitur memberikan Surat Kuasa untuk kreditur menjual, atau mengalihkan, atau mengeksekusi SKGR tersebut. Apabila tidak terdapat klausul yang menyatakan demikian, dan debitur tidak memberikan Surat Kuasa sebagaimana yang disebutkan sebelumnya, dikhawatirkan akan berakibat adanya unsur pidana, karena SKGR tidak memiliki *executie parate*.⁵⁵

Dari penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa SKGR yang banyak ditemui di wilayah Propinsi Riau dapat dijadikan jaminan dalam suatu perjanjian utang piutang. SKGR dapat dijadikan jaminan dalam perjanjian utang piutang dikarenakan menurut masyarakat Riau, SKGR memiliki nilai ekonomi dan memiliki sifat mudah dialihkan, dan karena sifat SKGR tersebut, SKGR dapat dijadikan jaminan. Tidak ada larangan SKGR untuk dijadikan jaminan, karena menurut Pasal 1338 KUHPerdara, setiap pihak dalam perjanjian diberikan kebebasan untuk mengatur apa yang mereka perperjanjikan. Dalam Pasal 1338 KUHPerdara secara tersirat mengatur bahwa perjanjian yang disepakati oleh para pihak berlaku sebagai Undang-undang bagi mereka menyepakatinya. Maka, dengan kreditur menerima SKGR sebagai jaminan untuk pelunasan piutangnya, SKGR pada prinsipnya sah untuk dijadikan jaminan dalam perjanjian utang piutang antara kreditur dan debitur. Dengan adanya kesepakatan tersebut, berarti kreditur sepakat bahwa SKGR yang dijadikan jaminan oleh debitur sudah cukup untuk memenuhi piutangnya.

Meskipun SKGR diperbolehkan untuk dijadikan jaminan berdasarkan kaidah-kaidah kebebasan berkontrak, sebaiknya kreditur waspada, terutama mengenai kedudukan SKGR ini sendiri. Dalam penerbitan SKGR oleh Lurah atau Camat, tidak dilakukan pencatatan yang sistematis mengenai tanah-tanah mana saja yang sudah diterbitkan SKGRnya. Akan sangat mungkin terhadap satu bidang tanah memiliki beberapa SKGR. Kemungkinan terbitnya beberapa SKGR diatas satu bidang tanah tidak hanya karena pencatatan yang tidak sistematis, bisa juga karena adanya pemekaran atau penyempitan wilayah Kelurahan atau Kecamatan di Propinsi Riau.⁵⁶ Kejadian seperti ini tentunya yang akan memberikan ketidakpastian kepada kreditur mengenai SKGR yang dijadikan jaminan oleh debitur. Belum tentu diatas tanah SKGR yang dijadikan jaminan tersebut hanya dimiliki oleh debitur. Terbuka kemungkinan diatas tanah SKGR tersebut terdapat SKGR lainnya yang dimiliki pihak ketiga.

Adapun kelemahan lainnya terhadap SKGR yang dijadikan jaminan adalah sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, yaitu SKGR yang tidak diikat dengan Hak Tanggungan. Dengan penjaminan SKGR yang tidak diikat dengan Hak Tanggungan, meletakkan kreditur pada kedudukan yang tidak aman, yaitu tidak memiliki

⁵⁵ Wawancara dengan Bapak Masrul, di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru.

⁵⁶ *Ibid.*

hak untuk didahului sebagaimana kreditur pemegang Hak Tanggungan dan sulit dalam pelaksanaan eksekusinya dalam hal debitur *wanprestasi*.

Eksekusi terhadap jaminan tanah yang tidak diikat dengan Hak Tanggungan adalah dengan cara *rieele executie*,⁵⁷ yaitu mengajukan gugatan perdata untuk menyatakan bahwa tergugat *wanprestasi*. Apabila debitur terbukti melakukan *wanprestasi* berdasarkan Putusan Pengadilan, setelah itu kreditur dapat mengeksekusi SKGR yang dijadikan jaminan oleh debitur. Menurut penulis, sebelum SKGR dinyatakan sah menjadi milih kreditur dengan Putusan Pengadilan, sebaiknya dilakukan pemeriksaan terlebih dahulu di Kantor Kelurahan atau Kecamatan yang menerbitkan SKGR, untuk memastikan bahwa diatas tanah SKGR yang dijadikan jaminan oleh debitur tidak terdapat SKGR lainnya. Hal ini perlu dilakukan untuk melindungi kreditur dari adanya pengakuan-pengakuan penguasaan tanah dari pihak lainnya yang ternyata juga memiliki SKGR diatas tanah yang dijadikan jaminan tersebut.

3. PENUTUP

3.1. Kesimpulan

1. Tanah yang dijadikan jaminan dengan tidak diikatkan Hak Tanggungan pada prinsipnya tetap sah untuk dijadikan jaminan, sepanjang para pihak dalam perjanjian sepakat bahwa terhadap tanah yang dijaminan tersebut tidak diikat melalui lembaga Hak Tanggungan. Hal ini diperbolehkan karena adanya asas kebebasan berkontrak sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1338 KUHPerdata. Tentu saja, penjaminan tanah yang tidak diikat dengan Hak Tanggungan tidak memberikan krediturnya hak-hak *privilege* yang diberikan kepada kreditur pemegang Hak Tanggungan.

Diantara *privilege* tersebut adalah:

- a. Memberikan kedudukan yang diutamakan kepada krediturnya (*droit de preference*)
- b. Mengikuti objek yang dijaminan dengan siapapun objek itu berada (*droit de suite*);
- c. Mudah dan pasti pelaksanaan eksekusinya.

Privilege diatas tidak dapat dinikmati oleh kreditur yang memegang jaminan Hak atas Tanah tanpa diikat dengan Hak Tanggungan. Kreditur pemegang jaminan atas tanah yang tidak diikatkan dengan Hak Tanggungan berkedudukan sebagai kreditur konkuren, yang harus berbagi dengan para kreditur lainnya secara proporsional (*pari passu*). *Privilege* lain yang tidak dapat dinikmati oleh kreditur konkuren adalah sulitnya dalam pelaksanaan eksekusi jaminannya yang harus dilakukan secara *rieele executie*, yaitu melalui Pengadilan Negeri setempat yang cenderung memerlukan waktu yang lama, tenaga, pikiran, dan biaya yang tidak sedikit. Sedangkan kreditur

⁵⁷ C.S.T. Kansil, *Modul Hukum Perdata Termasuk Asas-asas Hukum Perdata*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004), hlm. 221.

pemegang Hak Tanggungan dapat langsung mengeksekusi jaminannya melalui *parate executie* tanpa perlu melalui Pengadilan.

2. SKGR pada prinsipnya dapat dijadikan jaminan untuk suatu perikatan sepanjang para pihak sepakat untuk menjadikan SKGR sebagai jaminan dalam perikatan yang terjadi diantara para pihak. Tidak ada larangan SKGR untuk dijadikan jaminan, karena menurut Pasal 1338 KUHPerdara setiap pihak dalam perjanjian diberikan kebebasan untuk mengatur apa yang mereka perperjanjikan, ketentuan ini sejalan dengan pengaturan mengenai hak perorangan yang bersifat relatif. Sehingga apabila dalam suatu perjanjian disepakati bahwa SKGR akan dijadikan jaminan, maka SKGR sah sebagai jaminan dalam perikatan yang disepakati oleh para pihak. Akan tetapi, dalam penjaminan SKGR perlu diperhatikan bahwa SKGR tidak dapat dijadikan jaminan yang diikat dengan Hak Tanggungan, karena SKGR bukanlah tanah Hak yang termasuk ke dalam objek Hak Tanggungan sebagaimana yang diatur oleh UUHT, SKGR hanya bersifat hak perorangan yang tidak bisa diikat dengan lembaga jaminan khusus Hak Tanggungan. Meskipun tidak dapat dijadikan jaminan dengan diikat Hak Tanggungan karena tidak memenuhi syarat-syarat untuk dijadikan jaminan dengan jaminan khusus yaitu Hak Tanggungan, SKGR dapat dijadikan jaminan dengan jaminan umum. Akan tetapi, penjaminan SKGR yang tidak diikat dengan Hak Tanggungan ini tentunya tidak menempatkan krediturnya pada posisi yang aman, karena kreditur pemegang jaminan SKGR hanya berkedudukan sebagai kreditur konkuren yang tidak memiliki *privilege* sebagaimana yang dimiliki oleh kreditur pemegang Hak Tanggungan.

3.2. Saran

1. Hak atas tanah yang dijadikan jaminan dalam suatu perjanjian utang piutang, sebaiknya diikat dengan Hak Tanggungan. Pengikatan Hak Tanggungan dimaksudkan untuk melindungi kedudukan kreditur, karena Hak Tanggungan memberikan *privilege* kepada krediturnya, yang mana *privilege* ini tidak didapatkan apabila Hak atas Tanah tidak dijamin dengan pengikatan Hak Tanggungan. Adapun penjaminan tanah yang belum memiliki sertifikat, sebaiknya tetap diikat dengan Hak Tanggungan yang dilakukan bersamaan dengan permohonan pendaftaran hak atas tanah. Pengikatan Hak Tanggungan seperti ini diperbolehkan berdasarkan Pasal 10 ayat (3) UUHT, karena sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, pengikatan dengan Hak Tanggungan menempatkan kreditur pada posisi yang aman (*secured creditor*).
2. Sebaiknya pemerintah Propinsi Riau melakukan sosialisasi kepada masyarakat bahwa sebenarnya SKGR bukan merupakan bukti kepemilikan, melainkan hanya bukti penguasaan yang perlu dilakukan pendaftaran. Sehingga, SKGR yang dimiliki oleh masyarakat dapat ditingkatkan menjadi tanah Hak, agar menjadi jelas status kepemilikan tanah di Propinsi Riau. Pelaksanaan pendaftaran tanah juga sudah seharusnya memenuhi asas-asas pendaftaran tanah sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 2 PP Pendaftaran Tanah terutama asas sederhana dan asas terjangkau. Masyarakat

di Propinsi Riau enggan mendaftarkan tanahnya karena prosedur yang panjang, dan berbelit-belit serta ketidakmampuan masyarakat untuk membayar BPHTB. Maka dari itu, apabila asas sederhana dan asas terjangkau tersebut dapat diterapkan dengan baik, diharapkan masyarakat di Wilayah Propinsi Riau dapat mendaftarkan tanahnya tanpa terkendala dan dengan dilakukan pendaftaran tanah tersebut, dapat diminimalisir penjaminan SKGR dalam suatu perjanjian utang piutang. Dengan begitu terjamin jugalah kedudukan kreditur apabila semua jaminan atas Hak atas Tanah diikatkan dengan Hak Tanggungan.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia. *Undang-undang tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*, UU No. 5, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043.
- Indonesia. *Undang-Undang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah*, UU No.4 Tahun 1996, LN No. 42 Tahun 1996, TLN No. 3632.
- Kementerian Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. *Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan*. Nomor PM 9 Tahun 1999.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional. *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*. Nomor PM 17 Tahun 2016

Buku

- Fuady, Munir. *Hukum Jaminan Utang*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2013.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisaksi, 2013.
- Hasbullah, Frieda Husni. *Hukum Kebendaan Perdata Hak-hak yang Memberi Jaminan*. Cet.3. Jakarta: Ind Hill-Co, 2009.
- _____. *Hukum Kebendaan Perdata Hak-hak yang Memberi Kenikmatan*. Cet.1. Jakarta: Ind Hill-Co, 2009.
- Hutagalung, Arie S. *et al. Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*. Ed.1. Denpasar: Pustaka Larasan, 2012.
- Kansil, C.S.T. *Modul Hukum Perdata termasuk Asas-asas Hukum Perdata*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2004.
- Mamudji, Sri. *et al. Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Cet. 1. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

Mulyadi, Kartini dan Gunawan Widjaja. *Hak Tanggungan*. Cet.1. Jakarta: Kencana, 2005.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet.3. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1986.

_____ dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Cet.19. Depok: Rajawali Pers, 2019.

Santoso, Urip. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana, 2012.

_____. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2010.

Artikel/Laporan Penelitian

Mulyati, Ety dan Fajrina Dwiputri. "Prinsip Kehati-hatian dalam Menganalisis Jaminan Kebendaan sebagai Pengaman Perjanjian Kredit Perbankan." *Acta Diurnal Vol. 1 No. 2* (Juni 2018). Hlm. 145.

Internet

"Hak Tanggungan Sebagai Lembaga Jaminan terhadap Hak Milik atas Tanah." *Pranata Hukum* 3 Nomor 2 (Juli 2008). Hlm. 78, <https://media.neliti.com/media/publications/26715-ID-hak-tanggungan-hukum-sebagai-lembaga-jaminan-terhadap-hak-milik-atas-tanah.pdf>. Diakses 3 Maret 2020.

"Proses Eksekusi Jaminan Tanah Milik Adat yang Masih dalam Proses Permohonan Hak yang Digunakan sebagai Jaminan Kredit." *Jurnal Akta* 4 (Desember 2017). <http://jurnal.unissula.ac.id/index.php/akta/article/viewFile/2507/1870>. Diakses 23 Pebruari 2020.

"Urutan Prioritas Pelunasan Utang dalam Kepailitan." <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt5dca8aad69118/urutan-prioritas-pelunasan-utang-dalam-kepailitan>. Diakses 10 Maret 2020.

Tesis

Kristian, Novita. "Tinjauan Yuridis tentang Diterimanya Tanah-tanah yang Belum Bersertipikat sebagai Jaminan Fidusia (Studi Kasus Surat Keterangan Ganti Rugi di Pekanbaru)." Tesis Magister Universitas Indonesia, Depok, 2007.

Nofitri, Dian Komala. "Kekuatan Pembuktian Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) sebagai Alas Hak Kepemilikan Tanah, Analisis Kasus Putusan Pengadilan Negeri Pekanbaru Nomor 97-98/Pdt/2009/PN-PBR." Tesis Magister Universitas Indonesia, Depok, 2011.

Putra, Hendra Dwi. "Kedudukan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) sebagai Bukti Perolehan Hak atas Tanah di Pemerintah Kota Pekanbaru Provinsi Riau." Tesis Magister Universitas Indonesia, Depok, 2016.