

TINJAUAN YURIDIS PENERAPAN PASAL 13
UNDANG-UNDANG HAK TANGGUNGAN
DALAM PENDAFTARAN
AKTA PEMBERIAN HAK TANGGUNGAN

TESIS



YANLY GANDAWIDJAJA
N.P.M. : 2000821042
N.I.R.M. : 41068133000119

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
BANDUNG
2004

**TINJAUAN YURIDIS PENERAPAN PASAL 13
UNDANG-UNDANG HAK TANGGUNGAN
DALAM PENDAFTARAN
AKTA PEMBERIAN HAK TANGGUNGAN**

TESIS

**YANLY GANDAWIDJAJA
N.P.M. : 2000821042
N.I.R.M. : 41068133000119**

Persetujuan Tesis :

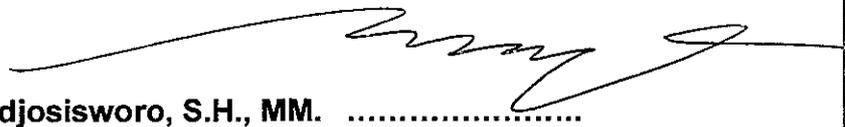
**Pembimbing I merangkap penguji :
DR. Bernadette M. Waluyo, S.H., M.H., CN**


.....

**Pembimbing II merangkap penguji :
DR. Johannes Gunawan, S.H., LL.M.**


.....

**Penguji :
Prof. DR. Soedjono Dirdjosisworo, S.H., MM.**


.....

**Penguji :
Djaja S. Meliala, S.H., M.H.**


.....

ABSTRAK



Pengiriman Akta Pemberian Hak Tanggungan beserta berkasnya secara lengkap oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) merupakan awal proses pendaftaran Hak Tanggungan. Pendaftaran Hak Tanggungan oleh Kantor Pendaftaran Tanah merupakan waktu yang menentukan lahirnya Hak Tanggungan bagi penerima Hak Tanggungan agar ia menjadi kreditur preferen.

Pengaturan tentang siapa yang ditunjuk untuk melakukan pengiriman Akta Pemberian Hak Tanggungan ke Kantor Pertanahan, menimbulkan permasalahan karena adanya penunjukan yang berbeda oleh Pasal 13 ayat (2) Undang-undang Hak Tanggungan dan peraturan pelaksanaannya. Perbedaan pengaturan yang terdapat dalam Undang-undang dan peraturan pelaksanaannya bertentangan dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan. Pendaftaran Hak Tanggungan oleh Kantor Pertanahan juga menimbulkan persoalan, karena adanya ketentuan waktu "tanggal hari ketujuh" untuk dibuatkannya buku-tanah Hak Tanggungan oleh pejabat Kantor Pertanahan, yang akan menentukan saat lahirnya Hak Tanggungan bagi para pihak.

Penelitian dalam tesis ini dilakukan dengan metode yuridis normatif yang didukung metode sejarah yaitu dengan mempelajari memori penjelasan rancangan Undang-undang Hak Tanggungan serta mengkaji berdasarkan asas-asas pembentukan perundang-undangan.

Berdasarkan analisis yang dilakukan, dalam memori penjelasan rancangan Undang-undang Hak Tanggungan tanggal buku-tanah Hak Tanggungan berkaitan dengan "tanggal hari ketujuh" untuk dibuatkan buku-tanah Hak Tanggungan sebagai bukti lahirnya Hak Tanggungan, seharusnya menggunakan kata "paling lambat" atau "selambat-lambatnya" adalah merupakan hal yang perlu mendapat perhatian. Namun rumusan isi Pasal 13 ayat (4) UUHT juga tetap dapat dipergunakan tanpa perlu ada perubahan, dilihat dari sudut pandang yang berbeda. Upaya pembaharuan perlu dilakukan terhadap peraturan pelaksana UUHT khususnya yang berkaitan dengan masalah siapa yang ditunjuk untuk melakukan pengiriman Akta Pemberian Hak Tanggungan.

ABSTRACT

The sending of a Akta Pemberian Hak Tanggungan and all pertaining documents by the Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) to Land Office is the first necessary step to commence with the registration procedure with regard of registration of Hak Tanggungan. Said registration would mark the birth of Hak Tanggungan and establish the position of creditor as creditor preference.

Existing regulations on who shall send the Akta Pemberian Hak Tanggungan to the Land Office, nevertheless, is confusing. Art. 13 par. 2 of the Undang-undang Hak Tanggungan and its implementing regulation differs in this respect with the prevailing general principles of law making. Registrations by the Land Office also create confusion with regard to the precise meaning of "tanggal hari ketujuh" (the seventh day) as statutory time limit for registration in the cadaster which will mark the birth of Hak Tanggungan.

This study using normative juridical approach and historical method seek to reveal the historical background of the making of the Undang-undang Hak Tanggungan and analyze the law making process using existing general principles of law making.

Based on the foregoing it is revealed that the term on "the sevent date" was a misnomer. The term use actually should be 'at the latest'. However, Art. 13 par. 4 of the Undang-undang Hak Tanggungan may still be used without any changes. In contrast, with regard to whom will be assigned to send the Akta Pemberian Hak Tanggungan, clarification should be made and inserted in the pertaining implementing regulation.



PENGANTAR

Puji dan syukur patut dipanjatkan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa karena hanya dengan berkat limpahan rahmat serta karuniaNya, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini, dengan judul **"TINJAUAN YURIDIS PENERAPAN PASAL 13 UNDANG-UNDANG HAK TANGGUNGAN DALAM PENDAFTARAN AKTA PEMBERIAN HAK TANGGUNGAN"**.

Selain sebagai salah satu materi yang harus ditempuh dalam Program Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, kiranya tesis ini juga dapat menyumbangkan pemikiran yang bermanfaat guna pengembangan hukum nasional Indonesia, khususnya berkenaan dengan hukum jaminan yaitu Hak Tanggungan. Diharapkan juga dapat menambah wawasan yang lebih luas kepada praktisi khususnya Notaris/ Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Kantor Pertanahan di seluruh Indonesia, yang menurut pengamatan penulis sangat berperan penting dalam pelaksanaan Hak Tanggungan di Indonesia.

Berbagai pihak telah banyak membantu hingga selesainya penyusunan tesis ini, sehingga pantaslah dalam kesempatan ini dan melalui tulisan ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada mereka.

Pertama-tama, rasa terimakasih dan hormat penulis sampaikan kepada Ibu DR. Bernadette M. Waluyo, S.H., M.H., CN., yang telah bersedia menerima penulis menjadi mahasiswi bimbingan beliau dan dengan penuh keramahan serta ketulusan memberi masukan-masukan materi, koreksi dan membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis di tengah-tengah kesibukan beliau yang luar biasa. Demikian pula ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Bapak DR. Johannes Gunawan, S.H., LL.M. di tengah-tengah kesibukan beliau yang luar biasa juga, bersedia menjadi pembimbing, yang telah membuka cakrawala penulis dan memberikan masukan-masukan sangat berharga yang pantas dituangkan dalam tesis ini.

Kepada Prof. DR. Soedjono Dirdjosisworo, S.H., MM. penulis menyampaikan rasa terima kasih, karena di tengah-tengah kesibukan yang luar biasa, beliau

bersedia untuk setiap kali hadir sebagai penguji dan memberikan masukan-masukan selama proses penyusunan tesis ini, serta memberikan nasehat-nasehat kepada penulis.

Untuk Bapak Djaja S. Meliala, S.H., M.H., penulis juga menyampaikan terima kasih atas kesedian beliau untuk menjadi penguji di tengah-tengah kesibukannya menempuh studi S-3 dan terima kasih untuk masukan-masukannya, penulis juga mendoakan agar Bapak senantiasa semangat dan sukses selalu.

Terima kasih juga pantas disampaikan penulis untuk rekan-rekan dosen senior di Fakultas Hukum Universitas Parahyangan. Khusus untuk Pa Tristam, terima kasih sudah membantu penulis menterjemahkan bagian abstract tesis ini. Juga khusus untuk teman-teman seperjuanganku, dosen-dosen baru yang "tereliminasi", Putie, Atang, Dewi dan Lusi, terima kasih buat masukan dan dukungan serta semangatnya. Jangan putus asa menatap hari esok kita bersama... don't worry be happy and God bless us.

Ucapan terima kasih juga pantas disampaikan untuk rekan-rekan di administrasi Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Unpar, bagian perpustakaan dan laboratorium Fakultas Hukum, atas bantuan dan kerjasamanya. Juga terima kasih penulis sampaikan kepada semua Bapak-bapak Pakarya di Pasca maupun di Fakultas Hukum Unpar yang menjadi sumber kebahagiaan dan keceriaan penulis di masa-masa penulis berada di Fakultas Hukum Unpar.

Untuk teman-teman Magister Ilmu Hukum Unpar, khususnya yang seperjuangan dalam menyusun tesis diakhir masa studi kita, Bang Nazar, Pak Dedy, Pak Rizky, Mba Trie serta teman-teman lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu semoga sukses juga, dan khususnya kepada Mas Djoko penulis sampaikan terima kasih atas dorongan dan dukungannya,

Untuk rekan-rekanku di Lembaga Penelitian UNPAR, Mba Lusi, Mba Tina, Mas Yus, terima kasih juga penulis ucapkan atas pinjaman komputernya, atas tempat nangkring dikala penulis mau sidang, atas hiburannya dan teh manis hangatnya yang menenangkan penulis menghadapi sidang.

Juga untuk rekan-rekan seprofesi penulis, khususnya kepada yang terhormat Bapak Albertus Sutjipto, S.H. yang banyak memberikan masukan-masukan,

terima kasih juga atas bantuan serta dukungan dari Notaris Johanes, Notaris Dede T, Notaris Ariesanty, Notaris Reiny, Notaris Irina, Dewi Fortuna, Lina, Pipip dan Handi, juga teman-teman lain yang tidak keabsen.

Akhirnya penulis sampaikan terima kasih kepada kedua orang tua penulis, mamah, papah, papih (yang kini sudah tiada), mamih dan Koos, oma atas segala dukungan serta doanya.

Yang tidak kalah penting, untuk Boediono Justinus suamiku yang menjadi sumber semangat dan kekuatanku, terima kasih dan rasa sayang yang tak terhingga penulis sampaikan, karena hanya dengan kesabaran serta dukungan moril dan materilnya, penulis dapat menyelesaikan tesis (studi) ini. Semoga tesis ini juga menjadi pemicu semangat untuk menyelesaikan tesis (studi) yang Koko jalani. Ayo maju dan semangat !

Akhirnya semoga karya sederhana ini mempunyai manfaat bagi masyarakat pada umumnya yang membutuhkan dan khususnya rekan-rekan seprofesi Notaris/PPAT di seluruh Indonesia. Tak lupa penulis sampaikan, segala masukan dan kritik konstruktif atas kekurangan tesis ini akan diterima dengan senang hati.

Terima kasih.

Bandung, Juni 2004,

Yanly Gandawidjaja

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	vi
PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang dan Pernyataan Masalah	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Pernyataan Masalah	20
2. Definisi Kerja	21
3. Asumsi/ Anggapan Dasar	22
4. Tujuan Penelitian	23
5. Metode Penelitian	24
6. Data dan Sumber Data	24
7. Sistematika Penulisan	25
BAB I : TINJAUAN UMUM TENTANG HAK TANGGUNGAN	27
1. Sejarah Singkat Lahirnya Hak Tanggungan	27
1.1. Hak Jaminan Atas Tanah Sebelum Berlakunya UUPA	27
1.2. Sesudah Berlakunya UUPA, Sebelum Berlakunya UUPA	29
1.3. Sesudah Berlakunya UUHT	32
2. Pengertian Hak Tanggungan	33
3. Obyek Hak Tanggungan	35
3.1. Hak Milik Atas Tanah	36
3.2. Hak Guna Usaha	37
3.3. Hak Guna Bangunan	39
3.4. Hak Pakai Atas Tanah	41
3.5. Banda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah	44

4. Subyek Hak Tanggungan	46
4.1. Pemberi Hak Tanggungan	46
4.2. Penerima/ Pemegang Hak Tanggungan	47
5. Pembebanan Hak Tanggungan	47
6. Tinjauan Tentang Eksekusi Hak Tanggungan	49
BAB II : PROSES PEMBEBANAN DAN PENDAFTARAN HAK TANGGUNGAN MENURUT PASAL 13 UUHT	51
1. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	51
1.1. Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah	51
1.1.1. Penjelasan Umum Mengenai Akta Otentik	52
1.1.2. Akta Pemberian Hak Tanggungan Sebagai Akta Otentik	56
1.2. Pengangkatan dan Daerah Kerja PPAT	58
1.3. Tugas Pokok dan Kewenangan PPAT	62
2. Peran PPAT Dalam Proses Pembebanan dan Pendaftaran Hak Tanggungan	65
2.1. Tahap Pemberian Hak Tanggungan	65
2.2. Tahap Pendaftaran Hak Tanggungan	66
2.2.1. Pendaftaran APHT Oleh PPAT	67
3. Kantor Pertanahan	70
3.1. Pendaftaran APHT Oleh Kantor Pertanahan	70
3.2. Buku Tanah Hak Tanggungan dan Tanggal Buku Tanah	72
3.3. Saat Lahirnya Hak Tanggungan	73
4. Arti dan Makna Ketentuan Pasal 13 ayat (4) UUHT	76
4.1. Arti dan Makna Ketentuan Pasal 13 ayat (4) UUHT Menurut <i>Memorie Van Toelichting</i>	76
4.2. Arti dan Makna Ketentuan Pasal 13 ayat (4) Menurut Penafsiran Perundang-undangan ..	85

BAB III : PEMBENTUKAN UUHT DAN PERATURAN PELAKSANAANNYA DITINJAU DARIPEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN	90
1. Asas-asas Formal dan Material Dalam Pembentuk- An Perundang-undangan	90
2. Pembentukan Norma Peraturan Perundang- undangan Menurut Hans Kelsen	94
3. Penerapan UUHT dan Peraturan pelaksanaannya	95
 BAB IV : PENUTUP	104
1. Kesimpulan	104
2. Saran	109
 DAFTAR PUSTAKA	113
 LAMPIRAN-LAMPIRAN	119

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang dan Pernyataan Masalah

1.1. Latar Belakang

Guna tercapainya tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yang berkeinginan mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur, baik secara material maupun spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, upaya pembangunan nasional di berbagai bidang terus dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Salah satunya, peningkatan pembangunan nasional yang dititikberatkan pada bidang ekonomi. Dalam rangka memelihara kesinambungan pembangunan ekonomi tersebut, tentu sangat diperlukan dana dalam jumlah besar bagi para pelakunya, yang meliputi baik Pemerintah maupun masyarakat sebagai orang perorangan dan badan usaha.

Meningkatnya kegiatan pembangunan tersebut, menyebabkan pula peningkatan keperluan akan tersedianya dana. Dana tersebut dapat diperoleh dengan berbagai cara, namun sebagian besar masyarakat memperolehnya melalui kegiatan perkreditan. Penyediaan dana diawali dengan pemberian fasilitas kredit oleh kreditur sebagai lembaga penyalur dana/pemberi kredit (bank¹ atau pihak lainnya) setelah debitur memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh kreditur.

¹ Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup orang banyak. (Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan)

Penilaian terhadap kelayakan calon debitur ini melalui *the five C's of credit analysis* yang terdiri dari *character/watak*, *capacity/kemampuan*, *capital/modal*, *collateral/agunan* dan *condition of economic/kondisi ekonomi*. Pemberian kredit itu sendiri diawali dengan suatu Perjanjian Kredit atau Perjanjian Utang-Piutang sebagai bukti telah dilakukan suatu penyaluran dana oleh pihak kreditur kepada pihak debitur. Pada umumnya pihak kreditur akan meminta suatu agunan (*collateral*) kepada pihak debitur untuk pelunasan utangnya tersebut. Dalam praktek, pihak kreditur (Bank atau pihak lainnya) sering meminta jaminan secara khusus, dengan membuat perjanjian penjaminan, baik berupa perjanjian penjaminan kebendaan dan/atau perjanjian jaminan perorangan.

Tujuan mensyaratkan adanya jaminan bagi pemberian kredit adalah demi keamanan modal dan kepastian hukumnya.²

Agunan, seperti dikemukakan oleh Habib Adjie, merupakan salah satu unsur saja dalam pemberian kredit guna memperkecil resiko dalam menyalurkan kredit. Pada prinsipnya, tidak selalu suatu penyaluran kredit harus ada agunan (*collateral*), sebab jenis usaha dan peluang bisnis yang dimiliki debitur pada dasarnya sudah merupakan jaminan terhadap prospek usaha itu sendiri atau dengan kata lain apabila unsur-unsur yang ada telah dapat meyakinkan kreditur atas kemampuan debitur maka jaminan cukup hanya berupa jaminan pokok saja dan bank tidak wajib meminta jaminan tambahan.³ Demikian juga dikemukakan oleh Ridzki Juniadi, dalam pemberian kredit oleh kreditur kepada debitur akan selalu terdapat "sistem pengamanan" atas resiko kredit yang diberikan.⁴ Agunan (*collateral*) mempunyai kedudukan yang penting dalam mengurangi resiko kerugian bagi kreditur.

² Purwahid Patrik dan Kashadi, *Hukum Jaminan Edisi Revisi Dengan UUHT*, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 2001, hal.1.

³ Habib Adjie, *Hak Tanggungan Sebagai Lembaga Jaminan Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hal.1.

⁴ Ridzki Juniadi, *Aspek Hukum Agunan Kredit*, Makalah Seminar tentang Perkreditan yang diselenggarakan oleh BPHN Departemen Hukum dan Perundang-undangan R.I., tanggal 22-23 Februari 2002.

Agunan (collateral) yang umumnya diterima dikalangan perbankan (kreditur) adalah property berupa tanah⁵ dan bangunan. Sungguh pun tanah bukan merupakan satu-satunya benda yang dapat dijadikan agunan kredit atau utang, tetapi dibandingkan dengan benda-benda lainnya, tanah memang mempunyai beberapa kelebihan, seperti tidak pernah rusak, tidak dapat dicuri, dan tidak berkurang dengan berjalannya waktu,⁶ sehingga agunan tanah dan bangunan ini dipandang cukup baik.

Mengingat pentingnya kedudukan dana perkreditan tersebut dalam proses pembangunan, sudah semestinya jika penyalur

⁵ Menurut pendapat penulis, tanah merupakan salah satu benda berharga bagi manusia. Memiliki atau tidak, setiap orang menggunakan tanah selama hidupnya. Orang yang memiliki tanah sering lebih mempunyai rasa aman, terutama bila dikaitkan dengan kebutuhan tempat tinggal. Selain dimiliki sebagai tempat tinggal atau sumber nafkahnya, tanah mempunyai nilai sebagai kekayaan yang nilainya tidak pernah merosot kecuali bila kualitasnya menurun akibat pengaruh lingkungan sekitarnya. Nilai tanah sebagai ruang pada umumnya hampir selalu meningkat. Tanah yang letaknya banyak diminati orang, nilainya meningkat cepat. Tanah juga merupakan sumber daya dasar yang mempunyai peranan sangat penting dalam kehidupan manusia dan benda ekonomi dimana terkait berbagai aspek seperti politik, kebudayaan, sosial, bahkan menyangkut aspek spiritual.

Menurut Boedi Harsono & Sudaryanto Wirjodarsono, pada dasarnya benda-benda (tanah) yang akan dijadikan jaminan atas suatu utang dengan dibebani Hak Tanggungan, benda yang bersangkutan harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

1. dapat dinilai dengan uang, karena utang yang dijamin berupa uang;
2. termasuk hak yang terdaftar dalam daftar umum, karena harus memenuhi syarat publisitas;
3. mempunyai sifat dapat dipindahtangankan, karena apabila debitur cidera janji, benda yang dijadikan jaminan akan dapat dijual di muka umum; dan
4. memerlukan penunjukan dengan Undang-undang.

(Lihat Boedi Harsono & Sudaryanto Wirjodarsono, *Konsepsi Pemikiran Tentang Undang-undang Hak Tanggungan*, Makalah Seminar Nasional "Kesiapan Dan Persiapan Dalam Rangka Pelaksanaan Undang-undang Hak Tanggungan", Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung 27 Mei 1996, hal.5.)

Sedangkan UUHT memberikan batasan yang lebih luas mengenai benda-benda yang dapat dibebani Hak Tanggungan, selain terhadap tanah, Hak Tanggungan dapat juga dibebankan pada hak atas tanah berikut bangunan, tanaman, dan hasil karya yang telah ada atau akan ada yang merupakan satu kesatuan dengan tanah tersebut, dan yang merupakan milik pemegang hak atas tanah yang pembebanannya dengan tegas dinyatakan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan yang bersangkutan (Pasal 4 ayat (4) UUHT).

⁶ Lihat Djoko Walijatun, *Beberapa Catatan Mengenai Latar Belakang, Pokok-Pokok Kebijakan Dan Pelaksanaan Undang-undang Hak Tanggungan (UU No.4/1996)*, Bahan Ajar Diklat Persiapan Ujian PPAT – 1999, hal.2.

dana/pemberi kredit (kreditur) dan penerima dana/penerima kredit (debitur) serta pihak lain yang terkait mendapat perlindungan melalui suatu lembaga jaminan yang kuat dan yang dapat pula memberikan kepastian hukum bagi semua pihak yang berkepentingan.

Lembaga jaminan merupakan bidang hukum yang perlu mendapat perhatian serius, khususnya dalam pembinaan hukumnya. Pembinaan hukum dalam bidang Hukum Jaminan adalah sebagai konsekuensi logis dan merupakan perwujudan tanggung jawab pembinaan hukum yang mengimbangi lajunya kegiatan-kegiatan dalam proses pembangunan. Untuk itu, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria, atau disebut juga Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) yang mulai berlaku pada tanggal diundangkannya yaitu pada tanggal 24 September 1960, dalam Pasal 51 nya mencantumkan bahwa sudah disediakan suatu lembaga jaminan yang kuat yang dapat dibebankan pada hak atas tanah, yaitu Hak Tanggungan, sebagai pengganti lembaga Hipotik dan *Credietverband*. Selama Undang-undang mengenai Hak Tanggungan tersebut belum terbentuk, berdasarkan Ketentuan Peralihan yang tercantum dalam Pasal 57 UUPA, masih diberlakukan ketentuan Hipotik sebagaimana dimaksud dalam Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia dan ketentuan *Credietverband* dalam *Staatsblad* 1937-190.

Pada tanggal 9 April 1996 dikeluarkan Undang-undang yang mengatur Hak Tanggungan atas tanah sebagaimana dimaksud oleh Pasal 51 UUPA, yaitu Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (yang untuk selanjutnya disebut UUHT), yang dituangkan dalam Lembaran Negara

Nomor 42 Tahun 1996 dan Penjelasannya dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 3632.

Berlakunya UUHT merupakan amanat atau ditetapkan untuk memenuhi ketentuan Pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menyebutkan bahwa :

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

Jadi telah disediakan suatu lembaga jaminan yang kuat, yang dapat dibebankan pada hak atas tanah, yaitu Hak Tanggungan, sehingga saat ini Hak Tanggungan merupakan satu-satunya lembaga jaminan yang mengatur hak jaminan atas tanah (Pasal 29 UUHT). Selain itu, ketentuan mengenai *Credietverband* (Stb. 1908-524 jo Stb. 1909-586 dan Stb. 1909-584 sebagaimana yang telah diubah dengan Stb. 1937-190 jo Stb. 1937-191) dan ketentuan mengenai Hipotik (Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata) sepanjang mengenai pembebanan terhadap hak atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, dinyatakan tidak berlaku lagi.⁷ Adanya lembaga jaminan Hak Tanggungan ini, diharapkan juga mampu mengantisipasi perkembangan dan dinamika masyarakat (debitur) dalam memanfaatkan nilai ekonomis tanah, beserta benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah sebagai obyek.

⁷ Lihat Johannes Gunawan, *Jaminan-Jaminan Untuk Pemberian Kredit (Termasuk Hak Tanggungan) Menurut Hukum Indonesia – Prof. R. Subekti, S.H.*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 39.

Diundangkannya UUHT, tidak saja menuntaskan atau terciptanya unifikasi Hukum Tanah Nasional, tetapi benar-benar makin memperkuat terwujudnya tujuan UUPA yaitu memberi perlindungan hukum kepada masyarakat dan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah termasuk hak jaminan atas tanah.⁸

Menurut Boedi Harsono, sejak mulai berlakunya UUHT pada tanggal 9 April 1996, Hak Tanggungan merupakan satu-satunya lembaga Hak Jaminan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional yang tertulis.⁹

Bagi masyarakat khususnya kreditur, Hak Tanggungan merupakan lembaga jaminan untuk pelunasan utang yang kuat, yakni memberikan kedudukan yang diutamakan bagi kreditur atau *droit de preference* (Pasal 1 butir 1 UUHT), selalu mengikuti obyek yang dijaminakan dalam tangan siapapun obyek itu berada (Pasal 7 UUHT), memenuhi asas spesialisitas dan asas publisitas sehingga mengikat pihak ketiga serta memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang berkepentingan (Pasal 11 jo Pasal 13 UUHT) dan mudah serta pasti dalam pelaksanaan eksekusinya (Pasal 14 jo Pasal 20 UUHT).

Dalam Penjelasan Umum UUHT dikemukakan, bahwa sebagai lembaga jaminan atas tanah yang kuat, Hak Tanggungan harus mengandung ciri-ciri¹⁰ :

⁸ Lihat Soni Harsono, "Sambutan pada Seminar UUHT di Universitas Gajah Mada", pada tanggal 25 Maret 1996.

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Penerbit Djembatan, Jakarta, 1999, hal.402.

¹⁰ *Supra* note. 7., hal. 103.

1. memberikan kedudukan yang diutamakan atau mendahului kepada pemegangnya (*droit de preference*), yaitu kepada krediturnya. (tercantum dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 20 ayat (1) huruf b UUHT);
2. selalu mengikuti obyek yang dijamin dalam tangan siapapun obyek Hak Tanggungan itu berada (*droit de suite*). (tercantum dalam Pasal 7 UUHT);
3. memenuhi asas spesialisasi dan asas publisitas. (tercantum dalam Pasal 11 dan 13 UUHT) sehingga dapat mengikat pihak ketiga dan memberi kepastian hukum kepada pihak-pihak yang berkepentingan; dan
4. mudah dan pasti pelaksanaan eksekusinya.

Proses pembebanan atau tata cara pembebanan Hak Tanggungan dilaksanakan melalui 2 (dua) tahap kegiatan, yaitu :

- I. tahap pemberian Hak Tanggungan, yaitu dengan dibuatnya Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), yang didahului dengan **perjanjian utang piutang**¹¹ yang dijamin ;
- II. tahap pendaftaran Hak Tanggungan yang dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat oleh Kantor Pertanahan dengan membuat Buku-tanah Hak Tanggungan setelah PPAT mengirimkan APHT yang bersangkutan beserta warkahnya secara lengkap.

Pemberian Hak Tanggungan merupakan pelaksanaan janji untuk memberikan Hak Tanggungan sebagai jaminan

¹¹ Menurut pengamatan penulis dalam praktek, perjanjian utang-piutang ini selalu dibuat tertulis baik dibawah tangan maupun dengan akta yang dibuat dihadapan notaris. Perjanjian utang-piutang ini merupakan perjanjian pokok sebagai dasar untuk melakukan perbuatan hukum yang berkaitan dengan pemberian jaminan terhadap perjanjian pokok tersebut apabila diperlukan.

pelunasan utang tertentu, yang dituangkan di dalam dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian utang-piutang yang bersangkutan atau perjanjian lainnya yang menimbulkan utang tersebut (Pasal 10 ayat 1 UUHT).

Pemberian Hak Tanggungan itu sendiri dilakukan dengan pembuatan APHT oleh PPAT (Pasal 10 ayat 2 UUHT). Hal ini dimaksudkan untuk memenuhi asas spesialisitas¹² dari Hak Tanggungan.

Tahap pendaftaran Hak Tanggungan, sudah diatur di dalam Pasal 13 UUHT secara terperinci sebagai berikut :

(1) Pemberian Hak Tanggungan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan.

Dalam penjelasannya, diuraikan bahwa salah satu asas Hak Tanggungan adalah asas publisitas. Oleh karena itu didaftarkannya pemberian Hak Tanggungan merupakan syarat mutlak untuk lahirnya Hak Tanggungan tersebut dan mengikatnya Hak Tanggungan terhadap pihak ketiga.

Berdasarkan isi pasal dan penjelasannya, maka dapat dikatakan bahwa pendaftaran Hak Tanggungan merupakan syarat pemenuhan asas publisitas¹³ dari Hak Tanggungan dan

¹² Menurut Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, yang dimaksud dengan asas spesialisitas Hak Tanggungan tidak ada penjelasannya dalam UUHT, namun kita dapat melihat maksud syarat spesialisitas (*specialiteit*) dalam hipotik. Syarat *specialiteit* (adanya kewajiban bahwa benda yang menjadi jaminan ditunjuk secara khusus mengenai jenisnya, letaknya, luasnya, batasnya, terbukti dari surat ukur dan lain-lain). Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Jaminan Di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan Dan Jaminan Perorangan*, Liberty, Yogyakarta, edisi pertama, 1980, hal.39.

¹³ Yang dimaksud dengan asas publisitas Hak Tanggungan tidak ada penjelasannya dalam UUHT, namun kita dapat melihat maksud syarat publisitas (*publisiteit*) dalam hipotik. Syarat *publisiteit* (adanya kewajiban untuk mendaftarkan dalam register umum) yang menjamin adanya nilai pembuktian yang kuat bagi sahnya pembebanan. *Ibid.*

menentukan daya berlaku atau lahirnya suatu Hak Tanggungan.

- (2) Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah penandatanganan Akta Pemberian Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2), PPAT wajib mengirimkan Akta Pemberian Hak Tanggungan yang bersangkutan dan warkah lain yang diperlukan kepada Kantor Pertanahan. (garis bawah oleh Penulis)

Dalam penjelasannya, disebutkan bahwa :

Dengan pengiriman oleh PPAT berarti akta dan warkah lain yang diperlukan itu disampaikan ke Kantor Pertanahan melalui petugasnya atau dikirim melalui pos tercatat. PPAT wajib menggunakan cara yang paling baik dan aman dengan memperhatikan kondisi daerah dan fasilitas yang ada, serta selalu berpedoman pada tujuan untuk didaftarkannya Hak Tanggungan itu secepat mungkin.

Warkah lain yang dimaksud pada ayat ini meliputi surat-surat bukti yang berkaitan dengan obyek Hak Tanggungan dan identitas pihak-pihak yang bersangkutan, termasuk di dalamnya sertifikat hak atas tanah dan/atau surat-surat keterangan mengenai obyek Hak Tanggungan.

PPAT wajib melaksanakan ketentuan pada ayat ini karena jabatannya. Sanksi atas pelanggarannya akan ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan PPAT.

Apabila dicermati isi Pasal 13 ayat (2) tersebut, yang berkewajiban mendaftarkan APHT adalah PPAT. Namun dalam penjelasannya diberikan pengertian yang lebih luas, bahwa selain oleh PPAT, pengiriman APHT beserta warkahnya dalam rangka pendaftaran APHT itu dapat dilakukan oleh petugas PPAT atau juga melalui pos tercatat. Ketentuan mengenai siapa dan dengan cara bagaimana pengiriman berkas APHT dan warkahnya, berkaitan dengan pendaftaran Hak Tanggungan, diuraikan dalam beberapa peraturan, antara lain :

I. Pasal 40 ayat (1) dan (2) beserta penjelasannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yang berbunyi :

- (1) Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatnya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar.
- (2) PPAT wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis mengenai telah disampaikannya akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada para pihak yang bersangkutan.

Penjelasan Pasal demi Pasal :

Ayat (1)

Selaku pelaksana pendaftaran tanah PPAT wajib segera menyampaikan akta yang dibuatnya kepada Kantor Pertanahan, agar dapat dilaksanakan proses pendaftarannya di oleh Kepala Kantor Pertanahan.

Ayat (2)

Kewajiban PPAT hanya sebatas menyampaikan akta dengan berkas-berkasnya kepada Kantor Pertanahan. Pendaftaran kegiatan selanjutnya serta penerimaan sertifikatnya menjadi urusan pihak yang berkepentingan sendiri.

Berdasarkan ketentuan pasal di atas berikut penjelasannya, maka yang berkewajiban untuk melaksanakan pendaftaran tanah adalah PPAT dan tidak pernah disebutkan pihak lain atau dengan cara lain.

II. Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1996 Tentang Pendaftaran Hak Tanggungan yang dikeluarkan tanggal 30 Mei 1996, yang berbunyi :

- (2) Di daerah yang letak Kantor PPAT sebagaimana dimaksud ayat (1) jauh dari Kantor Pertanahan dan menurut pendapat PPAT yang bersangkutan akan memerlukan biaya yang mahal untuk menyerahkan berkas tersebut dengan cara datang di Kantor Pertanahan, berkas tersebut dapat dikirim dengan Pos Tercepat selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah penandatanganan Akta Pemberian Hak Tanggungan atau disampaikan melalui penerima Hak Tanggungan yang bersedia menyerahkannya kepada Kantor Pertanahan tanpa membebankan biaya penyampaian berkas tersebut pada pemberi Hak Tanggungan. (garis bawah oleh Penulis)

Berdasarkan ketentuan pasal dari Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional di atas, maka yang wajib melaksanakan pendaftaran adalah PPAT atau melalui pos tercatat apabila letak kantor PPAT jauh dari Kantor Pertanahan atau bisa juga melalui penerima Hak Tanggungan yang bersedia melaksanakan pendaftaran. Dari ketentuan tersebut di atas, pihak yang dapat melakukan pendaftaran Hak Tanggungan tidak saja oleh PPAT dan pos tercatat tetapi juga penerima Hak Tanggungan yang bersedia. Pernyataan ini juga ditegaskan dengan dikeluarkannya **Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 110-1544 tertanggal 30 Mei 1996**. Dalam Surat Edaran tersebut :

pengiriman berkas untuk keperluan pendaftaran Hak Tanggungan oleh PPAT sesuai Pasal 13 ayat (2)

Undang-undang Hak Tanggungan dapat dilakukan melalui petugasnya sendiri (Pasal 1 ayat (2)), melalui Pos Tercatat (Pasal 1 ayat (2)), atau melalui penerima Hak Tanggungan (Pasal 1 ayat (2)), yang pilihannya harus ditentukan oleh PPAT yang bersangkutan dengan mempertimbangkan tujuan untuk segera didaftarnya Hak Tanggungan itu dan segi keamanannya. Pilihan itu harus dilakukan oleh PPAT dengan baik karena resiko mengenai tidak terlaksananya ketentuan dalam Undang-undang Hak Tanggungan yang diakibatkan oleh pemilihan cara pengiriman berkas yang tidak tepat menjadi tanggung jawab PPAT yang bersangkutan dan juga akan mempengaruhi penilaian terhadap pelaksanaan tugasnya. (garis bawah oleh Penulis)

Berdasarkan Surat Edaran tersebut di atas, ternyata pelaksana pendaftaran Hak Tanggungan bisa dipilih oleh PPAT yang bersangkutan, antara petugasnya (yang hal ini tidak pernah ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1996 Tentang Pendaftaran Hak Tanggungan yang dikeluarkan tanggal 30 Mei 1996), penerima Hak Tanggungan atau pos tercatat (sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1996 Tentang Pendaftaran Hak Tanggungan yang dikeluarkan tanggal 30 Mei 1996).

Menurut Hans Kelsen, dalam suatu sistem norma hukum¹⁴, terdapat hierarki norma-norma secara berjenjang, yang menetapkan bahwa norma yang di bawah adalah absah atau mempunyai daya berlaku (*valid*) apabila dibentuk oleh dan berdasar serta bersumber pada norma yang lebih tinggi.¹⁵ Teori ini dapat diartikan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya yang dibuat, yang mengatur masalah yang sama juga tidak boleh bertentangan.

Seperti halnya ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1996 Tentang Pendaftaran Hak Tanggungan yang dikeluarkan tanggal 30 Mei 1996 tidak boleh bertentangan dengan UUHT.

Selain itu berkaitan dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan, ada beberapa ahli yang mengatakan bahwa hukum hendaknya tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan atau pengubahan (menurut Montesquieu), ketidaksempurnaan derajat pertama akibat kekaburan dapat mempegaruhi Undang-undang (menurut Jeremy Bentham), aturan-aturan hukum harus diperuntukkan bagi peristiwa-peristiwa yang akan datang dan bukan untuk kejadian-kejadian yang sudah lalu dan aturan-aturan hukum

¹⁴ Norma adalah aturan, pola, atau standar yang perlu diikuti. Fungsi norma hukum menurut Hans Kelsen ialah antara lain memerintah (*gebieten*), melarang (*verbieten*), menguasai (*ermachtigen*), membolehkan (*erlauben*), dan menyimpangkan dari ketentuan (*derogieren*). Disertasi A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Universitas Indonesia, 12 Desember 1990.

¹⁵ Lihat Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, 2002, hal. 25.

tidak boleh saling bertentangan (menurut Fon Fuller), dan menurut A. Hamid S. Attamimi bahwa asas-asas pembentukan perundang-undangan Indonesia yang patut harus memenuhi asas-asas formal (seperti terminology dan sistematika yang benar, perlakuan yang sama dalam hukum, kepastian hukum/legalitas¹⁶) dan asas-asas material.

Adanya pengaturan yang berbeda mengenai siapa saja yang ditunjuk dan dengan cara bagaimana pendaftaran Hak Tanggungan dapat dilakukan oleh PPAT, baik menurut UUHT maupun peraturan pelaksanaannya merupakan juga salah satu permasalahan yang berkaitan dengan teori menurut Hans Kelsen dan asas-asas pembentukan perundang-undangan. Di mana, antara Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1996 Tentang Pendaftaran Hak Tanggungan yang dikeluarkan tanggal 30 Mei 1996 dan Surat Edaran

¹⁶ Ada beberapa pengertian tentang kepastian hukum yang Penulis temukan dalam beberapa buku, antara lain :

1. Salah satu dari tujuan hukum menurut UTRECHT adalah menjamin adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia. Menurutnya, kepastian hukum (kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam/dari hukum) ada apabila hukum itu (peraturan perundang-undangan) di dalamnya tidak terdapat keterangan-keterangan yang bertentangan dan tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlainan. (Lihat Suroyo Wignyodipuro, *Pengantar Ilmu Hukum*, Gunung Agung, Jakarta, 1983, hal.19.)
2. Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. (Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal.1-2.)
3. Menurut Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae, kepastian hukum (*Rechtszekerheid*) yaitu suatu jaminan bagi anggota masyarakat, bahwa ia akan diperlakukan oleh negara/penguasa berdasarkan aturan hukum dan tidak dengan sewenang-wenang, begitu juga kepastian mengenai isi dari aturan itu. (Fockema Andreae's, *Kamus Istilah Hukum Belanda-Indonesia* terjemahan Saleh Adiwinata dkk, Binacipta, Cetakan Pertama, Oktober 1983, hal.456.)
4. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kepastian hukum yaitu perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara. (Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hal.835.)

Dari uraian mengenai definisi kepastian hukum tersebut, dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum adalah suatu jaminan yang diberikan oleh negara terhadap hak dan kewajiban dari setiap warga negara melalui peraturan perundang-undangan yang di dalamnya tidak terdapat keterangan-keterangan yang bertentangan dan tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlainan, sehingga setiap warganegara akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu dan terhindar dari tindakan sewenang-wenang.

Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 110-1544 tertanggal 30 Mei 1996 terdapat ketidaksesuaian dengan Pasal 13 ayat (2) UUHT.

Ketidaksesuaian yang dimaksud di atas adalah mengenai siapa saja yang ditunjuk dan cara bagaimana pendaftaran Hak Tanggungan dapat dilakukan oleh PPAT. Menurut **Pasal 13 ayat (2) UUHT yang wajib mendaftarkan APHT adalah PPAT** yang kemudian diperluas dalam penjelasan pasalnya, selain oleh PPAT yang bersangkutan juga boleh oleh petugas PPAT atau dengan pos tercatat. Dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1996, yang wajib mendaftarkan APHT adalah PPAT, melalui pos tercatat apabila lokasi kantor PPAT jauh dari Kantor Pertanahan, atau penerima Hak Tanggungan (yang pada kenyataannya tidak pernah disebutkan dalam UUHT, sehingga disinilah terdapat ketidaksesuaian antara ketentuan UU dengan peraturan pelaksanaannya). Sedangkan dalam Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 110-1544, yang wajib mendaftarkan APHT adalah PPAT yang mempunyai kewenangan memilih untuk mendelegasikan kepada petugasnya atau penerima Hak Tanggungan atau pos tercatat.

1. Pendaftaran Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Kantor Pertanahan dengan membuat buku-tanah Hak Tanggungan dan mencatatnya dalam buku-tanah hak atas tanah yang menjadi obyek Hak Tanggungan serta menyalin catatan tersebut pada sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan.

2. Tanggal buku-tanah Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) adalah tanggal hari ketujuh setelah penerimaan secara lengkap surat-surat yang diperlukan bagi pendaftarannya dan jika hari ketujuh itu jatuh pada hari libur, buku-tanah yang bersangkutan diberi bertanggal hari kerja berikutnya.

(5) Hak Tanggungan lahir pada hari tanggal buku-tanah Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

Penjelasan Pasal 13 ayat (3), (4) dan (5) UUHT :

Ayat (3)

Cukup jelas

Ayat (4)

Agar pembuatan buku-tanah Hak Tanggungan tersebut tidak berlarut-larut sehingga dapat merugikan pihak-pihak yang berkepentingan dan mengurangi jaminan kepastian hukum, ayat ini menetapkan satu tanggal yang pasti sebagai tanggal buku-tanah itu, yaitu tanggal hari ketujuh dihitung dari hari dipenuhinya persyaratan berupa surat-surat untuk pendaftaran secara lengkap.

Artinya, harus ada penyerahan APHT berikut warkahnya (surat-surat untuk pendaftaran) secara lengkap terlebih dahulu dari PPAT , kemudian dibuat buku-tanah Hak Tanggungan oleh Kantor Pertanahan.

Ayat (5)

Dengan dibuatnya buku-tanah Hak Tanggungan, asas publisitas terpenuhi dan Hak Tanggungan itu mengikat juga pihak ketiga.

Pendaftaran Hak Tanggungan oleh Kantor Pertanahan hanya dilakukan, setelah PPAT mendaftarkan (dengan penyerahan) APHT beserta warkahnya yang sudah lengkap, terlebih dahulu ke Kantor Pertanahan.

Dalam ketentuan Pasal 13 ayat (3), (4) dan (5) UUHT tersebut di atas, pendaftaran Hak Tanggungan dilakukan oleh Kantor Pertanahan dengan cara membuat buku-tanah Hak Tanggungan dan selanjutnya mencatat Hak Tanggungan yang bersangkutan ke dalam buku-tanah tersebut. Setelah itu, Kantor Pertanahan menyalin catatan dalam buku-tanah Hak Tanggungan ke dalam Sertifikat hak atas tanah yang dibebani Hak Tanggungan dimaksud.

Tanggal buku-tanah Hak Tanggungan mempunyai peranan yang sangat penting, karena mempunyai pengaruh yang menentukan atas kedudukan kreditur pemegang Hak Tanggungan terhadap sesama kreditur yang lain terhadap debitur yang sama (Pasal 1132 dan 1133 KUHPerdara)¹⁷, menentukan kedudukan kreditur dengan sesama kreditur preferen¹⁸ dan kedudukan kreditur kalau debitur jatuh pailit.¹⁹

¹⁷ Bandingkan juga dengan isi Pasal 1 UUHT, dengan lahirnya Hak Tanggungan, maka kreditur pemegang Hak Tanggungan yang bersangkutan berkedudukan sebagai kreditur preferen (diutamakan) terhadap para kreditur konkuren.

¹⁸ Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 ayat 2 UUHT : apabila suatu obyek Hak Tanggungan dibebani lebih dari satu Hak Tanggungan, peringkat masing-masing Hak Tanggungan ditentukan menurut tanggal pendaftarannya pada Kantor Pertanahan. Jadi dapat disimpulkan, pendaftaran merupakan saat penentuan peringkat kreditur sebagai pemegang Hak Tanggungan terhadap sesama kreditur pemegang Hak Tanggungan atas persil yang sama.

¹⁹ Berdasarkan ketentuan Pasal 21 UUHT : apabila pemberi Hak Tanggungan dinyatakan pailit, pemegang Hak Tanggungan tetap berwenang melakukan segala hak yang diperolehnya menurut ketentuan Undang-undang ini. Hal serupa juga disebutkan dalam Pasal 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Kepailitan yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1998 Tentang Penerapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Kepailitan Menjadi Undang-undang : "setiap kreditur yang memegang Hak Tanggungan, Hak Gadai atau hak agunan atas kebendaan lainnya, dapat mengeksekusi haknya seolah-olah tidak terjadi kepailitan."

Untuk menentukan seorang kreditur adalah preferen terhadap yang lain dan/atau kreditur separatis dalam kepailitan dan kedudukan kreditur preferen terhadap sesama kreditur preferen yang lain, bergantung dari kapan Hak Tanggungan lahir. Hak Tanggungan lahir pada hari tanggal buku-tanah Hak Tanggungan dibuat oleh Kantor Pertanahan (Pasal 13 ayat (5) UUHT). Menurut ketentuan Pasal 13 ayat (4) UUHT, yang dimaksud dengan tanggal buku-tanah Hak Tanggungan adalah tanggal hari ketujuh setelah penerimaan secara lengkap surat-surat yang diperlukan bagi pendaftarannya (berdasarkan APHT dan warkah lainnya yang telah dikirimkan oleh PPAT) dan jika hari ketujuh jatuh pada hari libur, buku-tanah yang bersangkutan diberi tanggal hari kerja berikutnya.

Persyaratan pembuatan buku-tanah Hak Tanggungan ditentukan yaitu tanggal hari ketujuh setelah penerimaan secara lengkap APHT serta warkahnya (surat-surat yang diperlukan bagi pendaftaran Hak Tanggungan) dan jika hari ketujuh itu jatuh pada hari libur, buku-tanah yang bersangkutan diberi tertanggal hari kerja berikutnya. Hal ini menyatakan, setelah APHT serta warkahnya dikirim PPAT dan diterima oleh Kantor Pertanahan dalam keadaan lengkap, kemudian baru dibuat buku-tanah Hak Tanggungan. Buku-tanah Hak Tanggungan tersebut diberikan tanggal hari ketujuhnya.

Jika diperhatikan, dalam Pasal 13 ayat (4) tidak dikatakan "*paling lambat*" hari ketujuh, tetapi "*tanggal hari ketujuh*". Jadi, sekalipun surat-surat sudah diterima dengan lengkap oleh Kantor Pertanahan dan pejabat Kantor Pertanahan mempunyai kesempatan untuk segera mendaftarkan Hak Tanggungan dengan membuat buku-tanah Hak Tanggungan yang bersangkutan, tetapi sesuai perintah Pasal 13 ayat (4) UUHT,

tanggal pendaftaran (yang menentukan tanggal lahirnya Hak Tanggungan), tetap saja tidak bisa lebih maju daripada hari yang ketujuh. Apabila pejabat Kantor Pertanahan melanggar ketentuan Pasal 13 ayat (4), yaitu pejabat tersebut membuat tanggal buku-tanah Hak Tanggungan yang bersangkutan lebih awal atau melewati waktu tanggal hari ketujuh dapat dikenakan sanksi administratif. Mengenai sanksi tersebut ditegaskan dalam Pasal 23 ayat (2) UUHT :

- (2) Pejabat yang melanggar dan lalai dalam memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (4), Pasal 16 ayat (4) dan Pasal 22 ayat (8) Undang-undang ini dan/atau peraturan pelaksanaannya dapat dikenai sanksi administratif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menjadi pertanyaan, apa sebenarnya maksud "tanggal hari ketujuh" dalam Pasal 13 ayat (4)? Apakah memang pendaftaran Hak Tanggungan itu cukup dengan jangka waktu satu hari saja (hari ketujuh)? Dalam penjelasan Pasal 13 ayat (4) UUHT dikatakan bahwa untuk mencegah agar pembuatan buku-tanah Hak Tanggungan tidak berlarut-larut, sehingga merugikan pihak-pihak yang berkepentingan dan mengurangi jaminan kepastian hukum, maka ditetapkan suatu tanggal yang pasti sebagai tanggal buku-tanah Hak Tanggungan. Permasalahan mengenai rumusan "tanggal hari ketujuh" dalam Pasal 13 ayat (4) UUHT tersebut di atas, perlu dikaji ulang dalam suatu penafsiran dan menurut *memorie van toelichting*²⁰ nya, karena berpengaruh terhadap masalah lain yang mungkin timbul, akibat pemberlakuan ketentuan waktu tanggal hari ketujuh tersebut. Seperti kalau terjadi APHT sudah selesai ditandatangani, surat-surat yang diperlukan untuk pendaftaran

²⁰ Pengertian *Memorie van toelichting* : memori penjelasan, penjelasan yang diberikan pemerintah pada penyampaian rancangan Undang-undang. (Fockema Andreae's, *Kamus Istilah Hukum Belanda-Indonesia* terjemahan Saleh Adiwinata dkk, Binacipta, Cetakan Pertama, Oktober 1983, hal.456.)

sudah lengkap dan pendaftaran sudah diajukan oleh PPAT ke Kantor Pertanahan, namun pejabat Kantor Pertanahan tidak dapat melaksanakan pembuatan tanggal buku-tanah Hak Tanggungan karena harus menunggu hari ketujuh, sesuai ketentuan Pasal 13 ayat (4) UUHT yaitu hanya tanggal hari ketujuh, kemudian pada hari sebelum hari ketujuh (misalnya hari keempat) masuk pemberitahuan dan permohonan sita jaminan, yang menyebabkan pejabat Kantor Pertanahan tidak mau mendaftarkan Hak Tanggungan karena ada sita jaminan tersebut, perlindungan hukum apakah yang dapat diberikan terhadap kreditur penerima Hak Tanggungan? Namun hal ini tidak akan diteliti lebih lanjut oleh penulis, hanya dikemukakan bahwa masalah ini dapat terjadi, berkaitan dengan kebutuhan dan kondisi sekarang ini.

1.2. Pernyataan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Berdasarkan *memorie van toelichting* dan penafsiran, apa arti dan makna ketentuan waktu "*tanggal hari ketujuh*" dalam Pasal 13 ayat (4) UUHT .
2. Apakah pembentukan Pasal 13 ayat (2) UUHT beserta penjelasannya dan peraturan-peraturan pelaksanaannya, yaitu Pasal 40 ayat (1) dan (2) beserta penjelasannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah jo. Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1996 Tentang Pendaftaran Hak Tanggungan yang

dikeluarkan tanggal 30 Mei 1996 jo. Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 110-1544 tertanggal 30 Mei 1996 telah memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ?

2. Definisi Kerja

1. Hak Tanggungan adalah Hak Jaminan yang 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 yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain. (Pasal 1 angka 1 UUHT)
2. Pemberi Hak Tanggungan adalah orang perseorangan atau badan hukum yang mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap obyek Hak Tanggungan yang bersangkutan. (Pasal 8 UUHT)
3. Debitur adalah pihak yang berutang dalam suatu hubungan utang piutang, yang dalam hal ini berlaku juga sebagai Pemberi Hak Tanggungan. (Pasal 1 angka 3 UUHT)
4. Pemegang Hak Tanggungan adalah orang perorangan atau badan hukum yang berkedudukan sebagai pihak yang berpiutang. (Pasal 9 UUHT)
5. Kreditur adalah pihak yang berpiutang dalam suatu hubungan utang-piutang tertentu. (Pasal 1 angka 2 UUHT)

6. Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) adalah akta PPAT²¹ yang berisi pemberian Hak Tanggungan kepada kreditur tertentu sebagai jaminan untuk pelunasan piutangnya. (Pasal 1 angka 5 UUHT)
7. Pejabat Pembuat Akta Tanah²², yang selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebankan Hak Tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Pasal 1 angka 4 UUHT)
8. Perlindungan Hukum adalah (secara garis besar) suatu jaminan yang diberikan kepada semua pihak untuk dapat melaksanakan hak dan kepentingan hukum yang dimilikinya dalam kapasitasnya sebagai subyek hukum.²³

3. Asumsi/ Anggapan Dasar

1. Redaksi Pasal 13 ayat (4) UUHT tidak dikatakan "*paling lambat*" hari ketujuh, tetapi "*tanggal hari ketujuh*" yang mengartikan cuma ada satu hari saja, perlu penelitian lebih lanjut mengapa hanya satu hari saja, karena hal ini dapat saja menimbulkan permasalahan lain yang berkaitan dengan perlindungan hukum yang tidak pernah dibicarakan oleh UUHT bagi kreditur penerima

²¹ Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Akta PPAT adalah akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

²² Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah juga disebutkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

²³ Lihat Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Perdata Hak Jaminan atas Tanah*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hal. 42.

Hak Tanggungan, apabila terjadi sita terhadap obyek Hak Tanggungan yang belum terdaftar tersebut.

2. Adanya ketidaksesuaian dalam hal kewajiban pihak yang melaksanakan pendaftaran APHT, antara UUHT dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1996 jo. Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 110-1544, menyebabkan kepastian hukum terabaikan karena tidak sesuai dengan teori dan ^{dasar} asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, Montesquieu, Jeremy Bentham, Fon Fuller dan A. Hamid S. Attamimi.

4. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan untuk :

1. mengetahui melalui *memorie van toelichting* dan penafsiran perundang-undangan, arti dan makna ketentuan waktu "*tanggal hari ketujuh*" dalam Pasal 13 ayat (4) UUHT.
2. mengetahui pembentukan Pasal 13 ayat 2 UUHT beserta penjelasannya dan peraturan-peraturan pelaksanaannya untuk disesuaikan dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan dengan tujuan kepastian hukum.
3. secara umum, nantinya memberikan masukan kepada pemerintah guna penyempurnaan UUHT, agar dapat lebih memberikan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang berkaitan dalam pelaksanaan UUHT tersebut khususnya dan masyarakat pada umumnya.

5. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Metode Yuridis Normatif, yaitu metode penelitian yang menggunakan cara berpikir deduktif dan mendasarkan pada kebenaran koheren dalam menemukan kebenaran. Kebenaran yang ditemukan ini sudah dinyatakan *reliable* tanpa harus melakukan pengujian dan verifikasi.

Penelitian ini menggunakan proses penelitian dengan memperbandingkan UUHT dan peraturan pelaksanaannya, mengkaji *memorie van toelichting* UUHT yang telah dibuat oleh Pemerintah, serta melakukan *eksplorasi* peraturan perundang-undangan dan beberapa literatur yang berkaitan dengan penelitian ini melalui berbagai perpustakaan, baik pribadi maupun umum.

6. Data dan Sumber data

Oleh karena penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif maka penulis akan melakukan penelitian kepustakaan, sehingga data-data yang digunakan adalah data sekunder, yang terdiri dari :²⁴

1. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, yaitu KUH Perdata, Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1996 Tentang Pendaftaran Hak Tanggungan dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala

²⁴ Lihat Johanes Gunawan, *Diktat Bahan Kuliah Metode Penelitian Hukum Lanjutan*, Magister Ilmu Hukum, Universitas Katolik Parahyangan, 2000, hal. 20-22. Bandingkan juga dengan : Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hal.11-12.

Badan Pertanahan Nasional Nomor 110-1544 tertanggal 30 Mei 1996.

2. Bahan hukum sekunder berupa buku-buku dan karya-karya ilmiah lain yang berkaitan dengan pokok permasalahan yaitu tentang Hak Tanggungan.



7. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian ini akan disusun dalam bentuk Tesis dengan sistematika sebagai berikut :

PENDAHULUAN

Berisi Latar Belakang dan Pernyataan Masalah, Definisi Kerja, Asumsi/Anggapan Dasar, Tujuan Penelitian, Metode Penelitian, Data dan Sumber Data dan Sistematika Penulisan.

BAB I : TINJAUAN UMUM TENTANG HAK TANGGUNGAN

Dalam bab ini akan dipaparkan tentang Sejarah Singkat Lahirnya Hak Tanggungan, Pengertian Hak Tanggungan, Obyek Hak Tanggungan, Subyek Hak Tanggungan, Pembebanan Hak Tanggungan dan Tinjauan Tentang Eksekusi Hak Tanggungan.

BAB II : PROSES PEMBEBANAN DAN PENDAFTARAN HAK TANGGUNGAN MENURUT PASAL 13 UUHT

Bab ini dibagi dalam empat sub bab. Sub bab pertama akan dipaparkan tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah yang melingkupi Pengertian PPAT, Penjelasan Umum Mengenai Akta Otentik, Pengangkatan dan Daerah Kerja PPAT, Tugas Pokok dan Kewenangan PPAT. Dalam sub bab kedua akan dibahas mengenai Peran PPAT Dalam

Proses Pembebanan dan Pendaftaran APHT yang melingkupi Tahap Pemberian Hak Tanggungan, Tahap Pendaftaran Hak Tanggungan. Kemudian dalam sub bab ketiga akan dipaparkan mengenai Kantor Pertanahan yang melingkupi Pendaftaran APHT Oleh Kantor Pertanahan, Buku-tanah Hak Tanggungan dan Tanggal buku-tanah Hak Tanggungan, Saat Lahirnya Hak Tanggungan. Dalam sub bab keempat akan dibahas mengenai Arti dan Makna Ketentuan Pasal 13 ayat (4) UUHT, baik menurut *memorie van toelichting* maupun menurut penafsiran perundang-undangan.

BAB III : PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN PELAKSANANYA DITINJAU DARI PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dalam bab ini akan dipaparkan tentang Asas-Asas Formal dan Material Dalam Pembentukan Perundang-undangan, Pembentukan Norma Peraturan Perundang-undangan Menurut Hans Kelsen, Penerapan UUHT dan Peraturan Pelaksananya.

BAB VI : PENUTUP

berisi Kesimpulan dan Saran