

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan salah satu alat yang penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur. Untuk mencapainya fungsi dari Bumi, air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksudkan diatas, haruslah sesuai dengan kepentingan rakyat dan Negara, Kepentingan perekonomian Indonesia dalam pembangunan Nasional, hendaklah sangat perlu ditingkatkan lagi. Pada tahun 1960 pemerintah telah berkeinginan untuk mewujudkan lembaga jaminan yang disesuaikan dengan kebutuhan bangsa Indonesia.

Pembangunan nasional yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan adalah dalam rangka untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat baik materil maupun sprituil berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 sehingga terwujud masyarakat adil dan makmur. Salah satu cara untuk meningkatkan taraf hidup adalah dengan mengembangkan perekonomian dan perdagangan. Dalam rangka memelihara kesinambungan tersebut, yang para pelakunya meliputi baik pemerintah maupun masyarakat sebagai orang perseorangan dan badan hukum, sangat diperlukan modal atau dana dalam jumlah yang cukup besar. Untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur, maka sangat perlu dibutuhkan dukungan dari pemerintah dalam meningkatkan kegiatan perekonomian sebagai aparat yang berwenang menetapkan kebijaksanaan ekonomi. Era globalisasi membawa serta meningkatnya pembangunan di segala bidang yang tentunya membutuhkan modal. Modal yang tersedia baik yang berasal dari dalam dan luar negeri lazimnya disalurkan melalui perbankan. Modal tersebut perlu dilindungi, karena dana yang

yang disalurkan oleh perbankan itu berasal dari dana milik masyarakat. Jika modal (dana) itu tidak dapat dikembalikan atau macet, akan menimbulkan stagnasi atau gangguan dalam pembangunan dan akhirnya mengakibatkan keresahan dalam masyarakat.

Dalam hubungan itu fungsi dan peranan lembaga keuangan yang dalam hal ini perbankan hendaknya lebih ditingkatkan, agar semakin berperan sebagai penggerak dan sarana mobilisasi dana masyarakat yang efektif dan sebagai penyalur dari dana tersebut untuk pembiayaan kegiatan yang produktif. Pembangunan ekonomi sebagai bagian dari Pembangunan Nasional yang merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang adil dan makmur, berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam rangka memelihara keseimbangan pembangunan tersebut yang para pelakunya meliputi baik pemerintah maupun masyarakat sebagai orang perseorangan dan Badan Hukum sangat diperlukan dana dalam jumlah besar.

Dengan meningkatnya kegiatan pembangunan, meningkat juga keperluan akan tersedianya dana yang sebagian besar diperoleh melalui kegiatan perkreditan.¹ Mengingat pentingnya kedudukan dana perkreditan tersebut dalam proses pembangunan sudah semestinya jika pemberi dan penerima kredit serta pihak yang lain terkait mendapat perlindungan melalui suatu lembaga hak jaminan yang kuat dan yang dapat pula memberikan kepastian hukum bagi semua pihak yang berkepentingan. Pemberian kredit pada hakekatnya adalah suatu kepercayaan dari si pemberi kredit terhadap si penerima kredit, namun tidaklah disangkal kredit, baik berupa jaminan perorangan ataupun jaminan kebendaan serta adanya angka-angka positif, haruslah merupakan faktor-faktor dalam hal-hal yang tidak diinginkan. Apabila kita simak bersama maka jaminan yang baik adalah :

1. Jaminan dapat segera mudah dan cepat membantu mendapatkan kredit oleh yang memerlukan kredit.
2. Jaminan tidak mengurangi atau melemahkan perbuatan si pencari kredit dalam melaksanakan tujuannya.

¹ Purwahid Patrik dan Kashadi, *Hukum Jaminan*, (Semarang : Fakultas Hukum UNDIP, 2008), halaman 4

3. Jaminan dapat memberikan kepastian kepada si pemberi kredit, dalam arti bahwa barang jaminan tersebut setiap waktu tersedia untuk di eksekusi, bilamana perlu dapat segera di uangkan dengan cepat dapat dipakai melunasi hutang si pemberi kredit.

Demikianlah apa yang penulis utarakan di atas dapat merupakan prinsip-prinsip atau hal-hal yang harus diketahui oleh semua pihak yang terlihat dalam suatu pemberian jaminan kredit. Dari uraian diatas maka di tarik kesimpulan bahwa jaminan yang paling utama di tuntutan oleh kreditur yaitu jaminan terhadap benda-benda tetapi khususnya tanah.

Sehingga untuk itu diperlukan suatu lembaga hak jaminan yang kuat dan mampu memberi kepastian hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan yang dapat mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat sebagai penyedia dana dalam kegiatan pembangunan, dibutuhkannya adanya lembaga jaminan hak yang kuat dan dapat dibebankan pada hak atas tanah serta mampu memberikan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Karena itu Rancangan Undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 18 maret 1996 dan disahkan menjadi Undang-undang oleh Presiden pada tanggal 9 April 1996, lahirlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 yang mengatur tentang hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah,² ”selanjutnya disingkat UUHT.”

Sebagaimana yang terkandung dalam UUHT, maka unsur-unsur pokok dari hak tanggungan antara lain :³

- a) Hak Tanggungan adalah hak jaminan untuk pelunasan utang;
- b) Obyek Hak Tanggungan adalah hak atas tanah sesuai UUPA ;
- c) Hak Tanggungan dapat dibebankan terhadap tanahnya (hak

² Eugema Liliawati Mulyono, *Tinjauan Yuridis Undang-undang Hak Tanggungan Kaitannya Dengan Pemberian Kredit Oleh Perbankan* ,(Jakarta : Harvarindo,2003), halaman 1.

³ Sutan Remy Sjahdaini. *Hak Tanggungan, Asas-asas Ketentuan-ketentuan Pokok dan Masalah Yang dihadapi Oleh Perbankan*,(Bandung: Alumni, 1999), halaman 11.

- atas tanah) saja tetapi dapat pula dibebankan berikud benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu;
- d) Utang yang dijamin harus suatu utang tertentu;
 - e) Memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor yang lain.

Hak Tanggungan mempunyai sifat yang disebutkan dalam Pasal 2 UUHT bahwa:

- 1) Hak Tanggungan mempunyai sifat tidak dapat dibagi-bagi, kecuali jika diperjanjikan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- 2) Apabila Hak Tanggungan dibebankan pada beberapa hak atas tanah, dapat diperjanjikan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan yang bersangkutan, bahwa pelunasan utang yang dijamin dapat dilakukan dengan cara angsuran yang besarnya sama dengan nilai masing-masing hak atas tanah yang merupakan bagian dari obyek Hak Tanggungan, yang akan dibebaskan dari Hak Tanggungan tersebut, sehingga kemudian Hak Tanggungan itu hanya membebani sisa obyek Hak Tanggungan untuk menjamin sisa utang yang belum dilunasi.

Dalam Pasal 25, Pasal 33 dan Pasal 39 Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa hak milik, hak guna usaha dan hak guna usaha dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan sebelum lahir Undang-Undang No.4 Tahun 1996 tidak dijumpai dalam UUPA. Hanya dalam Pasal 51 dikatakan bahwa hak tanggungan itu diatur dengan undang-undang.

Selanjutnya Pasal 57 UUPA menyatakan bahwa selama sebelum keluarnya Undang-Undang No.4 Tahun 1996 yang berlaku adalah ketentuan -ketentuan mengenai hypotheek tersebut dalam kitab undang-undang hukum perdata indonesia dan credietverband tersebut dalam S.1908-542 sebagai yang telah diubah dengan S. 1937-1902.⁴

⁴ K.Wantjik saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990), Halaman 55.

Berdasarkan Pasal 28 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 tahun 1960 yang sekarang telah diatur dengan adanya UUHT Nomor 4 tahun 1996 yang disebutkan pada Pasal 4 ayat (1), Hak atas tanah yang dapat di bebani Hak Tanggungan⁵ antara lain :

1. Hak Milik
2. Hak Guna Usaha
3. Hak Guna Bangunan.

Selain Hak-hak atas tanah diatas disebutkan juga pada Pasal 4 ayat (2) bahwa Hak pakai atas tanah Negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftar menurut sifatnya dapat dipindahtangankan dapat juga dibebani Hak Tanggungan,dan juga disebutkan pada Pasal 4 ayat (4) UUHT, Hak Tanggungan dapat juga dibebankan pada hak atas tanah berikut bangunan ,tanaman, dan hasil karya yang telah ada atau akan ada yang merupakan milik pemegang hak atas tanah yang pembebanannya dengan tegas dinyatakan didalam Akta Pemberian Hak Tanggungan yang bersangkutan dan juga disebutkan pada Pasal 27 UUHT bahwa : Ketentuan undang-undang ini berlaku juga terhadap pembebanan hak jaminan atas Rumah Susun dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.

Adapun fungsi daripada jaminan tersebut adalah demi keamanan modal yang diberikan oleh kreditur kepada debitur (si pemberi modal). Hal ini memang sudah sewajarnya hak-hak dari kreditur harus dilindungi dan disinilah letak arti penting lembaga jaminan. Kebijakan yang longgar dalam perkreditan juga sangat diperlukan demi perlindungan terhadap pihak ekonomi lemah yaitu para petani kecil, pedagang kecil, para pegawai kecil.

Mereka semua itu memerlukan kredit untuk mengembangkan usahanya disamping kurang mampunya untuk memberikan jaminan yang memadai untuk jaminan bagi kredit yang diperlukan.

Dalam rangka memperhatikan lembaga jaminan yang demikian,

⁵Prof. Boedi Harsono, *Himpunan peraturan-peraturan hukum tanah*, (Jakarta Djambatan, 2002), halaman 45

bentuk-bentuk lembaga jaminan yang tumbuh dengan suburnya dalam praktek perlu mendapat pengaturan dengan segera. Hal ini sangat dirasakan sangat perlu karena beberapa masalah atau persoalan yang menurut pengamatan penulis banyak sekali hal-hal yang terjadi di dalam praktek tidak sejalan dengan peraturan yang ada, misalnya saja para pengusaha pada khususnya serta masyarakat pada umumnya belum dapat memanfaatkan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah berupa pemberian kredit perbankan, sehingga apa yang terjadi kewajiban debitur untuk mengembalikan modal yang diberikan dari kreditur tidak berjalan lancar sebagaimana mestinya ini jelas merupakan faktor penghambat jalannya perekonomian suatu negara.

Kemudian problem yang lain adalah bahwa pengusaha atau masyarakat belum mengetahui bagaimana prosedur pelaksanaan pemberian kredit dengan jaminan atau tanggungan. Dengan melihat kenyataan diatas maka sangatlah perlu sekali pemerintah memberikan bimbingan berupa penyuluhan – penyuluhan kepada para pengusaha maupun masyarakat yang mempunyai kepentingan dengan masalah tersebut.

Di samping itu pemerintah dalam hal ini memberikan pengawasan yang tepat dan cepat sehingga kredit perbankan yang diberikan tersebut dapat berperan sebagaimana diharapkan., sehingga kemungkinan kebocoran-kebocoran dapat dihindari sedini mungkin. Adapun proses pembebanan Hak Tanggungan menurut Undang-Undang Hak Tanggungan adalah melalui dua tahap:

1. Tahap pemberian Hak Tanggungan dengan pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) oleh PPAT sebelumnya telah dibuat perjanjian hutang piutang yang menjadi dasar dari Hak Tanggungan ini (Pasal 8 Ayat 1) UUHT.
2. Tahap pendaftaran oleh kantor Pertanahan, pendaftaran ini adalah penting karena membuktikan saat lahirnya Hak Tanggungan yang dibebankan. Bahwa untuk memperoleh kepastian mengenai saat pendaftaran maka ditentukan bahwa selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah penandatanganan Akta Pemberian Hak Tanggungan dan penerimaan surat-surat yang diperlukan untuk pendaftaran tersebut

secara lengkap oleh Kantor Pertanahan⁶. Apabila hari ketujuh jatuh pada hari libur, maka dihitung hari kerja berikutnya.

Berdasarkan pemikiran yang telah diuraikan diatas, peneliti tertarik untuk mengkaji lebih jauh mengenai pelaksanaan Pendaftaran Hak Tanggungan, dan Hambatan yang timbul akan dikaji lebih lanjut dalam suatu penelitian dalam rangka penulisan hukum dengan judul “Akibat Hukum Terhadap Keterlambatan Pendaftaran Akta Pembebanan Hak Tanggungan Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah ke Kantor Pertanahan Bogor.”.

1.2. PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka ada beberapa permasalahan yang ingin penulis kemukakan. Permasalahan – permasalahan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mengapa Proses Pendaftaran Akta Pembebanan Hak Tanggungan di Kantor Pertanahan Bogor Kurang Efektif dan Efisien ?
2. Bagaimana akibat hukum terhadap keterlambatan pendaftaran Akta Pembebanan Hak Tanggungan oleh Pejabat Pembuat Akte Tanah ke kantor pertanahan Bogor ?

1.3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah metode penelitian Yuridis Normatif yang menggunakan penelitian lapangan dan kepustakaan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai Jaminan Hak Tanggungan. Pemilihan metode ini dilakukan untuk menemukan aturan hukum, prinsip – prinsip hukum, maupun doktrin – doktrin hukum guna menjawab permasalahan hukum yang dihadapi, yang dilakukan

⁶ Kartini Muljadi Gunawan Widjaja, *Hak Tanggungan*, (Jakarta :Seri Hukum Harta Kekayaan 2006), halaman 213.

dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.⁷

Metode Penelitian dikumpulkan melalui studi kepustakaan atau dokumen-dokumen yang menghasilkan data skunder. Data Sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Diperoleh dengan cara melakukan penelitian kepustakaan guna mendapatkan landasan teoritis berupa pendapat-pendapat atau tulisan para ahli atau pihak-pihak lain yang berwenang. Data sekunder didapat dari :

1. Bahan Hukum Primer

- a) Peraturan Dasar, yaitu Undang-Undang Dasar 1945.
- b) Peraturan perundang-undangan, yaitu :
 - 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria;
 - 2) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.
 - 3) Kitab Undang-undang Hukum Perdata.
 - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
 - 5) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).
 - 6) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksana PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya hubungan dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, meliputi :

- a) Buku-buku mengenai Hukum Agraria Indonesia, buku-buku mengenai Hak Tanggungan, serta buku-buku metodologi penelitian.

⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. 10, (Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2007), hal. 13 - 14

- b) Hasil karya ilmiah para sarjana tentang Pertanian.
- c) Hasil penelitian tentang Pertanian.

Selain itu juga dilakukan studi lapangan melalui wawancara yang menghasilkan data primer. Data Primer, adalah data yang relevan dengan pemecahan masalah pembahasan yang didapat dari sumber utama yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dan dikumpulkan langsung oleh peneliti dari obyek penelitian. Data primer diperoleh dengan cara Wawancara. Dengan cara ini penulis melaksanakan komunikasi langsung untuk mendapatkan keterangan yang diperlukan dan sesuai dengan penulisan. Wawancara/interview merupakan suatu proses tanya jawab secara lisan di mana 2 orang atau lebih berhadapan secara fisik. Dalam proses interview ada 2 pihak yang menempati kedudukan yang berbeda satu pihak sebagai pencari informasi/disebut informan/responden.⁸

Peneliti melakukan wawancara ini dengan menggunakan teknik wawancara terarah (*directive interview*) yaitu peneliti terlebih dahulu merencanakan pelaksanaan wawancara. Wawancara dilakukan berdasarkan suatu daftar pertanyaan yang telah dipersiapkan terlebih dahulu. Pertanyaan disusun terbatas pada aspek-aspek dari masalah yang diteliti. Dengan melalui wawancara, peneliti akan memperoleh data sesuai dengan keinginan dan permasalahan yang akan dibahas. Wawancara dilakukan untuk responden (informan).

Pada penelitian ini spesifikasi yang dipergunakan adalah deskriptif analitis, yaitu suatu penelitian yang menggambarkan secara menyeluruh dan sistematis obyek dari pokok permasalahan.⁹

Dalam penelitian ini analisis data yang dipergunakan analisis kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis yaitu yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan serta tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang

⁸ Soemitro Ronny H, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta : Ghalia, 1983), halaman 47.

⁹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta :Sinar Grafika, 1991), halaman 122.

utuh,¹⁰ maksudnya data yang diperoleh disusun secara sistematis kemudian dianalisis secara kualitatif agar diperoleh kejelasan masalah yang akan dibahas.

1.4. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan ini menggunakan sistematika sebagai berikut :

- Bab kesatu merupakan bab pendahuluan, yang memuat latar belakang masalah, pokok permasalahan, metode penulisan, dan sistematika penulisan.
- Bab kedua akan membahas mengenai Pengertian Hak Tanggungan dan Dasar Hukumnya, Ciri-ciri hak tanggungan, Azas-azas Hak Tanggungan, Subyek dan Objek Hak Tanggungan, Pembebanan Hak Tanggungan, Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT), Pelaksanaan Proses Pendaftaran Hak Tanggungan di Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor yang Kurang Efektif dan Efisien, Akibat hukumnya apabila APHT yang Terlambat di daftarkan oleh PPAT ke Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor dan cara penyelesaiannya. Dalam bab ini dibagi menjadi beberapa subbab, dan masing –masing subbab tersebut akan terdiri dari Uraian-Uraian mengenai Hak Tanggungan.
- Bab ketiga merupakan bab penutup yang akan terdiri dari kesimpulan penelitian dan saran yang berfungsi untuk memberikan bahan kajian akademik, memperbaiki regulasi dan implementasi pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan pada masa mendatang.

¹⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1983), halaman 93