

ASPEK HUKUM HAK TANGGUNGAN DALAM PELAKSANAAN ROYA

Denico Doly¹

Abstract

Land is one of the most important needs in Indonesia. Land is a place to stand for the community. It can also be used to build a home, work, grow crops, and can be used as collateral in borrowing at the bank. Land used as collateral in banks typically use Mortgage. On the right there Royas dependents, which is the limitation of some debt that has burdened Mortgage. Royas implementation within UUHT must be mentioned in the APHT. Regulations implementing the UUHT is PMA. In PMA, Royas not worth mentioning in APHT. The big difference in making arrangements creditors into difficulties in its implementation. Therefore, the need for regulatory changes, particularly regarding the implementation rules Royas. PMA makes it easy for creditors in the implementation of the Royas, therefore, UUHT need to be changed, especially regarding the implementation of the Royas.

Kata Kunci: Royas, Hak Tanggungan, Aspek Hukum

A. Latar Belakang

Pembangunan ekonomi sebagai bagian dari pembangunan nasional yang kita laksanakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan nasional Negara Republik Indonesia seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) alinea IV, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi, kemerdekaan, dan keadilan sosial. Pelaksanaan pembangunan nasional bukan semata-mata merupakan tanggung jawab pemerintah tetapi juga merupakan tanggung jawab masyarakat.

Dalam peningkatan kegiatan pembangunan ekonomi, berarti akan meningkat pula kegiatan pendanaan karena kegiatan ekonomi pada umumnya membutuhkan dana yang relatif besar dan dana merupakan faktor yang

¹ Penulis adalah Calon Peneliti Hukum pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi, Setjen DPR RI. Alamat e-mail: nico_tobing@yahoo.com

sangat penting dalam menyelenggarakan kegiatan ekonomi di samping faktor modal dasar yang lain, seperti tenaga kerja dan sumber alam. Pada kenyataannya pemenuhan kebutuhan akan dana modal tidaklah mudah, terkadang membutuhkan prosedur dan jaminan yang rumit. Salah satu cara yang dilakukan oleh para pelaku ekonomi di dalam menyediakan dana untuk menunjang usahanya dilakukan dengan menggunakan fasilitas perkreditan.²

Untuk menjalankan suatu usaha diperlukan biaya yang cukup besar, oleh karena itu pemerintah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memperoleh modal usaha atau untuk memperlancar kegiatan produksi yang di antaranya melalu pemberian kredit bank. Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.³ Secara sederhana dapat dikatakan sebagai lembaga perantara antara sekelompok orang yang untuk sementara mempunyai dana lebih (*surplus spending group*) dan kelompok orang yang untuk sementara pula kekurangan dana (*deficit spending group*). Arti dari perantara tersebut adalah bank menghimpun dana dari masyarakat yang untuk sementara kelebihan dana, melalui programnya seperti tabungan, giro dan deposito. Selanjutnya, bank menyalurkan dana masyarakat yang telah terhimpun itu, dalam bentuk kredit kepada masyarakat yang untuk sementara mengeluarkan dana.⁴

Bank sebagai penyedia dana untuk kegiatan ekonomi melalui fasilitas kredit di dalam menyalurkan kredit kepada Debitur (nasabah) memperhatikan beberapa faktor sebagai penilaian kelayakannya, salah satunya berupa penilaian tentang adanya jaminan. Jaminan bagi pemberi kredit (Kreditur) merupakan hal yang sangat vital demi keamanan pengembalian dana yang telah diberikan kepada Kreditur serta kepastian hukumnya. Kegiatan-kegiatan yang akhirnya memerlukan fasilitas kredit dalam usahanya, mensyaratkan adanya jaminan bagi pemberian kredit tersebut, demi keamanan modal dan kepastian hukum pemberi modal.⁵ Jaminan adalah sesuatu yang diberikan kepada Kreditur untuk memberikan keyakinan bahwa Debitur akan memenuhi kewajiban yang dapat dinilai dengan uang yang timbul dari suatu perikatan.⁶

² Bachtiar Effendi, *Kumpulan Tentang Hukum Tanah*, Bandung: Alumni, 1993, hal. 2.

³ Indonesia, Pasal 1 Angka 2, *Undang-Undang tentang Perbankan*. UU No 19, LN No. 182 tahun 1998. TLN. No. 3790

⁴ Adrian Sutedi, *Hukum Hak Tanggungan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hal. 12.

⁵ Kasmir, *Bank Dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004, hal. 96.

⁶ Salim HS, *Perkembangan Hukum Jaminan Di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004, hal. 22.

Sebagaimana diketahui tanah memiliki arti penting dalam kehidupan bangsa Indonesia. Sebagai Negara agraris, keberadaan tanah adalah suatu keharusan, karena sebagian besar rakyat Indonesia hidup dari ekonomi yang bercorak pertanian. Karena pentingnya keberadaan tanah tidak jarang tanah sering menjadi bahan sengketa terutama dalam hal kepemilikan hak atas tanah. Disamping itu tingginya pertumbuhan penduduk membuat kebutuhan akan tanah atau lahan menjadi tinggi sehingga membuat harga tanah juga menjadi tinggi.

Seiring dengan perkembangan penduduk yang terjadi dengan sangat pesat, serta dengan tidak diimbangnya persediaan tanah yang memadai membuat tanah menjadi sesuatu hal yang sangat langka dan menjadi salah satu faktor penting. Pentingnya keberadaan tanah dapat dilihat dengan dijadikan tanah sebagai alat jaminan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menetapkan beberapa hak atas tanah yang dapat digunakan sebagai jaminan hutang dengan pembebanan Hak Tanggungan. Beberapa hak atas tanah tersebut adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan.

Ketentuan mengenai Hak Tanggungan diatur sendiri dengan Undang-Undang sebagaimana terdapat dalam Pasal 51 UUPA yang mengatakan bahwa Hak Tanggungan yang dapat dibebankan pada hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 25, 33, 39 diatur dengan Undang-Undang. Sebagai tindak lanjut dari Pasal 51 UUPA maka pada tanggal 9 April 1996 Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Berserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (UUHT).

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UUHT, yang dimaksud dengan Hak Tanggungan adalah hak 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 hutang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada Kreditur tertentu terhadap Kreditur-Kreditur lainnya.⁷ Pasal 1 angka 1 ini merupakan definisi yang diberikan UUHT untuk Hak Tanggungan itu sendiri. Dari pengertian yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 tersebut, dapat diuraikan unsur-unsur pokok Hak Tanggungan:⁸

⁷ Indonesia, Pasal 1 angka 1, *Undang-Undang tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Berserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah*, UU No 4, LN No. 42 Tahun 1996, TLN No. 3632

⁸ Sutarno, *Aspek-Aspek Hukum Perkreditan pada Bank*, Bandung: CV Alfabeta, 2005, hal. 153

- hak jaminan untuk pelunasan hutang;
- utang yang dijamin jumlahnya tertentu;
- obyek Hak Tanggungan adalah hak-hak atas tanah sesuai UUPA yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai;
- Hak Tanggungan dapat dibebankan terhadap tanah berikut benda yang berkaitan dengan tanah atau hanya tanahnya saja;
- Hak Tanggungan Memberikan hak preferen atau hak diutamakan kepada Kreditur tertentu terhadap Kreditur lain.

Perjanjian pembebanan Hak Tanggungan bukan merupakan perjanjian yang berdiri sendiri. Keberadaannya karena ada perjanjian lain yang disebut perjanjian induk. Perjanjian induk dalam perjanjian Hak Tanggungan adalah perjanjian hutang piutang atau yang disebut juga dengan perjanjian kredit yang menimbulkan hutang yang dijamin. Dengan kata lain, perjanjian pembebanan Hak Tanggungan adalah perjanjian *accessoir*. Hak Tanggungan merupakan salah satu jaminan kebendaan yang paling disukai para kreditur, terutama kreditur berbentuk bank, dikarenakan beberapa alasan antara lain adalah Hak Tanggungan memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur pemegang Hak Tanggungan terhadap kreditur lain.

Hak Tanggungan biasanya digunakan oleh debitur untuk memperbesar usaha atau modal yang diperlukan oleh debitur. Dalam pemberian Hak Tanggungan guna pemenuhan kebutuhan modal usahanya tersebut bisa seorang Debitur menyerahkan lebih dari satu objek Hak Tanggungan kepada kreditur. Semua objek Hak Tanggungan tersebut nantinya dijamin menjadi satu kesatuan dalam Hak Tanggungan guna mendapatkan pinjaman modal/uang sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini dikarenakan sifat Hak Tanggungan tidak dapat dibagi-bagi, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 UUHT. Artinya bahwa Hak Tanggungan membebani secara utuh obyek Hak Tanggungan dan setiap bagian darinya. Setelah lunasnya sebagian hutang yang dijamin tidak berarti membebaskan sebagian obyek Hak Tanggungan, melainkan Hak Tanggungan tersebut tetap membebani secara keseluruhan masing-masing obyek yang dibebani Hak Tanggungan guna sisa utang debitur kepada kreditur yang belum dilunasi. Namun apabila kemudian debitur mempunyai dana untuk melunasi sebagian hutangnya, maka pelunasan angsuran utang yang besarnya sama dengan nilai masing-masing obyek yang dibebani Hak Tanggungan akan membebaskan obyek tersebut dari Hak Tanggungan dengan syarat hal tersebut telah diperjanjikan terlebih dahulu, sehingga Hak Tanggungan hanya membebani sisa utangnya saja. Pembebasan atau penghapusan sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 UUHT biasanya disebut dengan *Roya*.

Pengecualian terhadap sifat Hak Tanggungan tidak dapat dibagi-bagi tersebut berdasarkan pada Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UUHT yang memuat ketentuan bahwa apabila para pihak menghendaki adanya Roya, maka terlebih dahulu harus diperjanjikan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT), hal tersebut hanya dapat dilakukan sepanjang:

1. Hak Tanggungan tersebut dibebankan pada beberapa hak atas tanah.
2. Pelunasan atas utang yang dijamin dengan Hak Tanggungan dilakukan dengan cara angsuran yang besarnya sama dengan masing-masing hak atas tanah yang merupakan bagian dari obyek Hak Tanggungan, yang akan dibebaskan dari Hak Tanggungan tersebut, sehingga kemudian hanya membebani sisa obyek Hak Tanggungan untuk menjamin sisa utang yang belum dilunasi.

Menurut penjelasan Pasal 2 ayat (2) UUHT tujuan penyimpangan terhadap sifat Hak Tanggungan tidak dapat dibagi-bagi tersebut salah satunya adalah untuk menampung kebutuhan perkembangan dunia perkreditan.⁹ Dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PMA Nomor 3 Tahun 1997) terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa Roya juga dapat dilaksanakan dengan tanpa diperjanjikan terlebih dahulu dalam APHT. Pasal 124 ayat (2) PMA Nomor 3 Tahun 1997 mengatakan bahwa pendaftaran hapusnya Hak Tanggungan atas sebagian obyek Hak Tanggungan juga dapat dilakukan walaupun tidak memenuhi ketentuan ayat (1) berdasarkan pelepasan Hak Tanggungan atas sebagian obyek Hak Tanggungan oleh pemegang Hak Tanggungan yang dituangkan dalam akta otentik atau surat pernyataan dibawah tangan dengan mencantumkan secara jelas bagian dari obyek Hak Tanggungan yang dibebaskan dari Hak Tanggungan itu.

Ketentuan tersebut memberikan kemungkinan pelaksanaan Roya terhadap sebagian obyek Hak Tanggungan walaupun sebelumnya tidak diperjanjikan terlebih dahulu dalam APHT. Dalam praktek perkreditan yang dilakukan oleh Bank, pelaksanaan Roya terhadap sebagian obyek Hak Tanggungan dengan tanpa diperjanjikan terlebih dahulu adalah hal yang tidak asing lagi, hal tersebut dilakukan mengingat adanya ketentuan yang terdapat pada Pasal 124 ayat (2) PMA Nomor 3 Tahun 1997. Ketentuan ini bertentangan dengan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UUHT, yang dalam ketentuan Pasal 2 UUHT disebutkan apabila menghendaki adanya Roya harus disebutkan terlebih dahulu dalam APHT. Adanya dua ketentuan berbeda ini membuat *stakeholders* dalam hal

⁹ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak Tanggungan*, Jakarta: Kencana, 2005, hal. 162

ini notaris, pemberi Hak Tanggungan, penerima Hak Tanggungan, dan BPN menjadi bingung dan juga dapat membuat celah dalam perbuatan hukum dalam pelaksanaan Roya.

B. Perumusan Masalah

Tanah merupakan salah satu hal yang penting bagi masyarakat Indonesia, hal ini dikarenakan salah satu kegunaan tanah adalah dapat dijadikan jaminan dengan menggunakan Hak Tanggungan. Dalam Hak Tanggungan terdapat pelaksanaan Roya. Terdapat dua ketentuan berbeda yang mengatur Roya yaitu ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUHT dengan Pasal 124 ayat (2) PMA Nomor 3 Tahun 1997.

Berdasarkan latar belakang tersebut, yang menjadi masalah dalam tulisan ini adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan Roya yang diatur dalam UUHT dan PMA Nomor 3 Tahun 1997?
2. Apa Aspek Hukum Hak Tanggungan dalam pelaksanaan Roya?

C. Tujuan Penulisan

Tujuan utama yang hendak dicapai dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui tentang pelaksanaan Roya yang diatur dalam UUHT dan PMA Nomor 3 Tahun 1997.
2. Untuk mengetahui dan memahami aspek hukum Hak Tanggungan dalam pelaksanaan Roya.

D. Kerangka Pemikiran

Hukum perikatan diatur dalam Buku ke III KUHPerdara. Definisi mengenai perikatan tidak diatur didalamnya, tetapi definisi ini diberikan oleh ilmu pengetahuan, yaitu suatu hubungan hukum dalam lapangan harta kekayaan antara dua orang atau lebih dimana pihak yang satu berhak atas sesuatu dan pihak lain berkewajiban atas sesuatu.¹⁰

Hukum perikatan mempunyai sistem terbuka, dengan pengertian bahwa terhadap ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan hukum yang dimuat dalam Buku III KUHPerdara, kecuali yang bersifat memaksa dapat diadakan penyimpangan-penyimpangan seperlunya oleh pihak-pihak yang berhubungan hukum selama dan sepanjang penyimpangan tersebut terjadi dengan kesepakatan

¹⁰ Puwahid Patrik, *Dasar-Dasar Hukum Perikatan (Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian Dan Undang-Undang)*, Bandung: CV. Mandar Maju, 1994, hal.2.

bebas diantara para pihak tersebut. Maksudnya bahwa orang dapat mengadakan perikatan yang bersumber pada perjanjian, perjanjian apapun dan bagaimanapun isinya yang mereka kehendaki. Sifat ini disebut dengan kebebasan berkontrak.

Kebebasan berkontrak inilah yang kemudian menjadikan lembaga jaminan seperti Hak Tanggungan membentuk sendiri akta atau perjanjian yang dilakukan antara pemberi Hak Tanggungan dengan penerima Hak Tanggungan. Perjanjian yang dilakukan antara pemberi Hak Tanggungan dengan penerima Hak Tanggungan ini kemudian dituangkan kedalam suatu akta yang dibuat dihadapan notaris kemudian didaftarkan ke Kantor Pertanahan.

1. Lembaga Roya

Banyak masyarakat di Indonesia yang mempunyai lebih dari satu bidang tanah. Banyaknya tanah yang dimiliki oleh seseorang dapat dijadikan jaminan pada bank dengan menggunakan Hak Tanggungan. Hak Tanggungan ini merupakan lembaga jaminan dengan jaminan tanah (dulu jaminan atas tanah itu adalah *hipotik* dan *creditveband*).

Hak Tanggungan dapat dibebankan kepada lebih dari satu objek, (benda tidak bergerak). Hak Tanggungan yang dibebani dengan lebih dari satu objek tersebut memungkinkan bagi Debitur untuk melunasi sebagian dari objek Hak Tanggungan. Roya atau pencatatan hapusnya Hak Tanggungan diatur dalam Pasal 22 Ayat (4) UUHT yang menyebutkan bahwa Permohonan pencoretan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh pihak yang berkepentingan dengan melampirkan sertifikat Hak Tanggungan yang telah diberi catatan oleh kreditor bahwa Hak Tanggungan hapus karena piutang yang dijamin pelunasannya dengan Hak Tanggungan itu sudah lunas, atau pernyataan tertulis dari kreditor bahwa Hak Tanggungan telah hapus karena piutang yang dijamin pelunasannya dengan Hak Tanggungan telah lunas atau karena kreditor melepaskan Hak Tanggungan yang bersangkutan. Pencatatan hapusnya Hak Tanggungan tersebut dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan mencoret catatan adanya Hak Tanggungan yang bersangkutan pada buku tanah dan sertipikat objek yang dijadikan jaminan, dalam waktu tujuh hari kerja terhitung sejak diterimanya permohonan Roya dari pihak yang berkepentingan.

Satu Hak Tanggungan dapat dibebani atas lebih dari satu objek.¹¹ Objek yang dibebani bisa terdiri atas lebih dari satu bidang tanah hak, atau ada satu bidang

¹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2005, hal. 426

tanah yang dibebani Hak Tanggungan, kemudian diadakan pemisahaan menjadi dua satuan baru atau lebih, atau satu bangunan rumah susun yang dibebani Hak Tanggungan, kemudian mengalami pemisahan menjadi beberapa satuan rumah susun, ataupun suatu proyek pembangunan perumahan yang meliputi banyak bidang tanah berikutan bangunan rumah yang ada di atasnya dijadikan jaminan kredit dengan dibebani satu Hak Tanggungan. Hak Tanggungan yang bersangkutan membebani secara utuh seluruh bidang tanah, bangunan rumah susun dan proyek perumahan serta bagian-bagiannya dan satuan-satuan lainnya hasil pemisahaan yang dilakukan. Jika kredit tersebut dilunasi secara angsuran, Hak Tanggungan yang bersangkutan tetap membebani seluruh objek untuk sisa utang yang belum dilunasi. Inilah makna sifat Hak Tanggungan yang dalam Pasal 2 ayat (1) dinyatakan tidak dapat dibagi-bagi.¹²

Makna dari tidak dapat dibagi-bagi ini menyulitkan penjualan satuan rumah susun dan rumah-rumah yang telah selesai dibangun, yang pembayarannya melalui kredit kepemilikan rumah. Untuk mengatasi kesulitan itu, dalam Pasal 2 ayat (2) dibuka kesempatan untuk menyimpangi berlakunya sifat Hak Tanggungan tersebut. Apabila Hak Tanggungan dibebankan pada beberapa obyek, di dalam APHT dapat diperjanjikan bahwa pelunasan utang yang dijamin dapat dilakukan dengan cara angsuran yang besarnya sama dengan nilai masing-masing obyek yang merupakan bagian obyek Hak Tanggungan. Dengan dilakukannya pembayaran angsuran itu bagian obyek yang bersangkutan akan terbebas dari Hak Tanggungan yang semula membebaninya. Selanjutnya Hak Tanggungan itu hanya membebani sisa obyek Hak Tanggungan. Penghapusan atau Roya Hak Tanggungan sebagian-sebagian itu disebut “Roya partial”.¹³

2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Stufenbau Theory merupakan pola umum hukum positif suatu negara dengan hierarki. Menurut teori ini, tertib hukum (*legal order*, *Rechts order*) merupakan *a system of norms* yang berbentuk seperti tangga-tangga pyramid. Pada tiap-tiap tangga terdapat kaidah-kaidah (*norms*) dan di puncak piramida terdapat kaidah dasar (*grundnorm*). Di Indonesia hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku menempatkan UUD Tahun 1945 sebagai dasar dari peraturan perundang-undangan yang ada, kemudian dibawahnya terdapat peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksana. Dasar berlakunya dan legalitas suatu kaidah terletak pada kaidah yang ada diatasnya. *Grundnorm*

¹² *Ibid*, hal. 426

¹³ *ibid*, hal. 427

merupakan dasar segala kekuasaan dan merupakan legalitas hukum positif.¹⁴ Dari grundnorm yang merupakan satu norma yang masih abstrak, dibentuk satu susunan norma-norma yang lebih konkrit, kemudian dari susunan kedua ini dibuat satu susunan dikonkritkan dalam UUD Tahun 1945, norma-norma dalam Undang-Undang Dasar lebih dikonkritkan lagi dalam undang-undang, dari undang-undang ke peraturan pemerintah dan seterusnya.

Menurut *hans kelsen* dalam bukunya “*General Theory of Law and State*”, pada tiap tingkat tidak saja dilaksanakan norma-norma hukum, akan tetapi dalam mengkonkritisir norma-norma hukum dari satu peraturan yang lebih tinggi diciptakan pula norma-norma hukum baru dengan menerapkan norma-norma yang lebih tinggi pada satu keadaan dan pada pihak-pihak tertentu.¹⁵ Pada tiap tingkat yang lebih rendah kebebasan untuk mencipta makin kecil, akan tetapi kebebasan ini tidak pernah berhenti sama sekali. Tiap putusan memuat satu tindakan untuk mencipta, karena mengadakan pilihan antara kemungkinan-kemungkinan penafsiran yang dimungkinkan oleh satu undang-undang atau peraturan hukum lainnya yang ada di atasnya. Adapun ciri-ciri teori ini adalah:

- a. Peraturan yang di bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
- b. Dasar pembuatan peraturan yang di bawah harus berdasarkan peraturan yang lebih tinggi.

Pada dasarnya norma hukum berjenjang. Mengenai tata jenjang norma hukum (*Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of law*) dijelaskan dalam *Stufenbau Theory* bahwa norma hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap norma hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Norma hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain dan sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lainnya itu. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah. Kesatuan norma; pembentukan norma yang satu, yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh lainnya yang lebih tinggi, yang pembentukan ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi dan rangkaian proses pembentukan hukum diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi.¹⁶

¹⁴ Mr. Soetiksno, *Filsafat Hukum*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2003, hal. 64

¹⁵ *ibid*, hal. 64

¹⁶ Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, Translated by Andres Wedberg, New York: Russel & Russel, 1973, hal. 179.

Hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP). Dalam Pasal 7 Ayat (1) UU PPP telah jelas dan tegas disebutkan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Undang-undang ini juga merupakan patokan dan pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Dalam UU PPP juga menganut teori *stufenbau* dari *Hans Kelsen*, yaitu peraturan perundang-undangan yang ada berjenjang seperti piramida, dan peraturan yang berada di bawahnya harus mengikuti peraturan yang berada di atasnya. Harmonisasi antara peraturan perundang-undangan juga diciptakan guna melindungi *stakeholders* yang memakai peraturan tersebut.

3. Kredit

Menurut Pasal 1 Angka 11 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga. Hal ini menjelaskan bahwa dalam suatu pemberian kredit harus ada kesepakatan antara kedua belah pihak dan perjanjian tersebut dilaksanakan oleh kedua belah pihak.

Untuk dapat dilaksanakannya pemberian kredit, harus ada suatu persetujuan atau perjanjian antara bank sebagai kreditor dengan nasabah penerima kredit sebagai Debitur yang dinamakan perjanjian kredit. Dalam memberikan kredit, bank harus terlebih dahulu mengenal dari calon peminjam kreditnya. Untuk mengetahui kemampuan dan kemauan nasabah dalam meminjam kredit dan juga dalam hal mengembalikan pinjaman dengan tepat waktu. Bank perlu mengkaji permohonan kredit, yaitu dengan:¹⁷

1. *Character* (kepribadian)

Character adalah sifat dasar yang ada dalam hati seseorang. Watak dapat berupa baik dan jelek bahkan ada yang terletak diantara baik dan jelek. Watak merupakan bahan pertimbangan untuk mengetahui resiko.¹⁸

2. *Capacity* (kemampuan)

Seorang Debitur yang mempunyai karakter atau watak baik selalu akan memikirkan mengenai pembayaran kembali hutangnya sesuai waktu yang ditentukan. Untuk dapat memenuhi kewajiban pembayaran Debitur harus

¹⁷ Adrian Sutedi, *Hukum Hak Tanggungan*, hal. 13

¹⁸ Sutarno, *Aspek-Aspek Hukum Perkreditan pada Bank*, hal. 93

memiliki kemampuan yang memadai yang berasal dari pendapatan pribadi jika Debitur perorangan atau pendapatan perusahaan apabila Debitur berbentuk badan usaha.¹⁹

3. *Capital* (modal)

Seseorang atau badan usaha yang akan menjalankan usaha atau bisnis sangat memerlukan modal untuk memperlancar kegiatan bisnisnya. Seorang yang akan mengajukan permohonan kredit baik untuk kepentingan produktif atau konsumtif maka orang itu harus memiliki modal.²⁰

4. *Collateral* (agunan)

Jaminan berarti harta kekayaan yang dapat diikat sebagai jaminan guna menjamin kepastian pelunasan hutangnya dengan jalan menjual jaminan dan mengambil pelunasan dari penjualan harta kekayaan yang menjadi jaminan itu. Jaminan meliputi jaminan yang bersifat materiil berupa barang atau benda yang bergerak atau benda tidak bergerak misalnya tanah, bangunan, mobil, motor, saham dan jaminan yang bersifat imateriil merupakan jaminan yang secara fisik tidak dapat dikuasai langsung oleh bank misalnya jaminan pribadi (*borgtocht*), garansi bank (bank lain)²¹

5. *Condition of economy* (kondisi ekonomi)

Selain factor-faktor tersebut, yang perlu mendapat perhatian adalah kondisi ekonomi negara. Kondisi ekonomi adalah situasi ekonomi pada waktu dan jangka waktu tertentu saat kredit itu diberikan oleh bank kepada pemohon. Apakah kondisi ekonomi pada kurun waktu kredit dapat mempengaruhi usaha dan pendapatan pemohon kredit untuk melunasi hutangnya.²²

Dalam pemberian kredit, tidak terlepas dari jaminan. Jaminan adalah sesuatu yang diberikan kepada Kreditur untuk memberikan keyakinan bahwa Debitur akan memenuhi kewajiban yang dapat dinilai dengan uang yang timbul dari suatu perikatan.²³ Budi Harsono dalam bukunya "Hukum Agraria Indonesia" mengatakan pengertian Hak Tanggungan adalah penguasaan hak atas tanah, berisi kewenangan bagi kreditur untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dijadikan agunan, tetapi bukan untuk dikuasai secara fisik dan digunakan, melainkan untuk menjualnya jika debitur cidera janji dan mengambil dari hasilnya seluruhnya atau sebagian sebagai pembayaran

¹⁹ *Ibid*, hal. 94

²⁰ *Ibid*, hal. 93

²¹ *Ibid*, hal. 94

²² *Ibid*, hal. 94

²³ Effendi Perangin, *Praktik Penggunaan Tanah Sebagai Jaminan Kredit*, Jakarta: Rajawali Pers, 1991, hal.22.

lunas hutang debitur kepadanya.²⁴ Lebih lanjut pengertian Hak Tanggungan dikemukakan oleh Sutarno, bahwa Hak Tanggungan adalah Jaminan yang adanya karena diperjanjikan lebih dahulu antara kreditur dengan debitur, jaminan yang akan menimbulkan jaminan khusus berupa jaminan kebendaan yaitu hak tanggungan.²⁵

E. Pembahasan

Ketentuan Pasal 1 angka 2 UU Perbankan menyatakan bahwa bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.²⁶ Hal ini berarti dalam kegiatan sehari-hari bank menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, dan kemudian mengelola dana tersebut untuk disalurkan kembali kepada masyarakat dalam bentuk pinjaman atau kredit. Selain itu, dalam pasal 1 angka 1 UU Perbankan dinyatakan pula bahwa kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dengan pihak lain, yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.²⁷

Dari kelima asas dalam menganalisa pemberian kredit, collateral merupakan barang-barang yang diserahkan oleh Debitur kepada bank selaku kreditor sebagai jaminan terhadap pembayaran kembali atas kredit yang diterimanya. Tanah merupakan salah satu barang jaminan yang paling banyak diterima oleh lembaga keuangan yang memberikan fasilitas kredit. Hal ini karena tanah pada umumnya mudah dijual harganya yang relatif terus meningkat, mempunyai bukti hak, sulit untuk digelapkan dan dapat dibebani dengan Hak Tanggungan yang memberikan hak istimewa kepada kreditor.²⁸ Oleh karena itu, tanah merupakan hal yang sangat penting dimiliki oleh masyarakat karena selain dapat digunakan untuk tempat tinggal atau usaha, dapat juga digunakan sebagai jaminan dengan menggunakan Hak Tanggungan.

²⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, hal. 420

²⁵ Sutarno, *Aspek-Aspek Hukum Perkreditan Pada Bank*, hal.151.

²⁶ Indonesia, Pasal 1 Angka 2, *Undang-Undang tentang Perbankan*. UU No 19, LN No. 182 tahun 1998. TLN. No. 3790

²⁷ Indonesia, Pasal 1 Angka 11, *Undang-Undang tentang Perbankan*. UU No 19, LN No. 182 tahun 1998. TLN. No. 3790

²⁸ Effendi Perangin, *Praktik Penggunaan Tanah Sebagai Jaminan Kredit*, hal. ix

1. Pelaksanaan Roya Setelah Berlakunya PMA Nomor 3 Tahun 1997

Sejak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, Hak Tanggungan merupakan satu-satunya lembaga jaminan atas tanah yang ketentuannya diatur dalam hukum tertulis, akan tetapi mengenai Hak Tanggungan tersebut UUPA baru menetapkan obyeknya yaitu hak milik, hak guna usaha, atau hak guna bangunan. Pasal 51 UUPA mengamanatkan pembentukan undang-undang mengenai Hak Tanggungan yang dapat dibebankan pada hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan.

Sehubungan dengan itu ditentukan dalam Pasal 57 UUPA yang menyatakan selama undang-undang mengenai Hak Tanggungan belum terbentuk maka yang berlaku ialah ketentuan-ketentuan mengenai hipotik dan *creditverband*. Dengan adanya ketentuan dalam Pasal Peralihan tersebut, sejak berlakunya UUPA, kecuali mengenai obyeknya yang sudah ditunjuk sendiri oleh UUPA, terhadap Hak Tanggungan diberlakukan ketentuan-ketentuan hipotik dan *creditverband*. Ketentuan-ketentuan tersebut baik mengenai hukum materialnya maupun tata cara pembebanan serta penerbitan surat tanda bukti haknya.

Dalam perkembangannya ketentuan Hak Tanggungan menjadi bertambah dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dengan adanya ketentuan baru tersebut pembebanan Hak Tanggungan dan penerbitan surat tanda bukti haknya tidak lagi dilakukan menurut peraturan hipotik dan *creditverband*. Sebagai tindak lanjut dari Pasal 51 UUPA maka pada tanggal 9 April 1996 Pemerintah mengundang UUHT.

Lahirnya UUHT merupakan amanat dari UUPA. Lahirnya UUHT dimaksudkan untuk memenuhi keberadaan lembaga jaminan dalam menopang pembangunan ekonomi. Hal ini dimaksudkan untuk menggantikan lembaga jaminan yang sudah ada, yaitu *hypoteek* dan *credietverband*. Hal ini dikarenakan ketentuan tentang *hypoteek* dan *credietverband* tidak sesuai lagi dengan asas-asas hukum tanah nasional dan dalam kenyataannya tidak dapat menampung perkembangan yang terjadi dalam bidang perkreditan dan hak jaminan sebagai akibat dan kemajuan pembangunan ekonomi²⁹ yang berakibat timbulnya perbedaan pandangan dan penafsiran mengenai berbagai jaminan atas tanah.

Dengan lahirnya UUHT diharapkan jaminan yang dibebankan terhadap hak atas tanah dapat menjadi satu pengaturan dan dapat menjadi jelas mengenai jaminan yang dibebankan kepada hak atas tanah.

²⁹ Sutan Remy Sjahdini, *Hak Tanggungan, Ketentuan-Ketentuan Pokok dan Masalah yang Dihadapi oleh Perbankan (Suatu Kajian Mengenai Undang-Undang Hak Tanggungan)*, Bandung: Alumni, 1999, hal. 2-3

Hak Tanggungan dalam pelaksanaannya mempunyai berbagai macam asas. Asas tersebut yaitu:³⁰

1. Memberian kedudukan yang diutamakan (*preferent*) kepada Krediturnya. Hal ini berarti bahwa kreditor pemegang Hak Tanggungan mempunyai hak untuk didahulukan di dalam mendapatkan pelunasan atas piutangnya daripada kreditor-kreditor lainnya atas hasil penjualan benda yang dibebani Hak Tanggungan tersebut.
2. Selalu mengikuti objeknya dalam tangan siapa pun objek tersebut berada.
3. Artinya benda-benda yang dijadikan objek Hak Tanggungan itu tetap terbebani Hak Tanggungan walau di tangan siapa pun benda itu berada, Jadi meskipun hak atas tanah yang menjadi objek Hak Tanggungan tersebut telah beralih atau berpindah-pindah kepada orang lain, namun Hak Tanggungan yang ada tetap melekat pada objek tersebut dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.
4. Memenuhi asas spesialisitas dan publisitas.
5. Asas spesialisitas maksudnya benda yang dibebani Hak Tanggungan harus ditunjuk secara khusus. Dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan harus disebutkan secara tegas dan jelas mengenai benda yang dibebani itu berupa apa, dimana letaknya, berapa luasnya, apa batas-batasnya, dan apa bukti pemilikannya.
6. Adapun asas publisitas artinya hal pembebanan Hak Tanggungan tersebut harus dapat diketahui oleh umum, untuk itu terhadap APHT harus didaftarkan.
7. Mudah dan pasti pelaksanaan eksekusinya
8. Artinya dapat dieksekusi seperti putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap.

Hak Tanggungan itu dibebankan pada beberapa hak atas tanah yang terdiri dari beberapa bagian dan masing-masing merupakan suatu kesatuan yang berdiri sendiri dan dapat dinilai secara tersendiri. Untuk dapat dibebani hak atas tanah, obyek Hak Tanggungan yang bersangkutan harus memenuhi 4 syarat yaitu:³¹

1. Dapat dinilai dengan uang, karena utang yang dijamin berupa uang.
2. Termasuk hak yang terdaftar dalam daftar umum, karena harus memenuhi syarat publisitas.

³⁰ Adrian Sutedi, *Hukum Hak Tanggungan*, hal. 55

³¹ Salim.H.S, *Perkembangan Hukum Jaminan Di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006, hal. 104.

3. Mempunyai sifat dapat dipindahtangankan, karena apabila Debitur cidera janji benda yang dijadikan jaminan utang akan dijual di muka umum.
4. Memerlukan penunjukan dengan undang-undang. Dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 telah ditunjuk secara tegas hak atas tanah yang dapat dijadikan jaminan hutang.

Ada lima jenis hak atas tanah yang dapat dijamin dengan Hak Tanggungan yaitu :

1. Hak Milik
2. Hak Guna Usaha
3. Hak Guna Bangunan
4. Hak Pakai, baik hak milik maupun hak atas tanah negara
5. Hak atas tanah berikut bangunan, tanaman, dan hasil karya yang telah ada atau akan ada merupakan satu kesatuan dengan tanah tersebut dan merupakan hak milik pemegang hak atas tanah yang pembebanannya dengan tegas dan dinyatakan di dalam APHT.

Selain asas yang telah disebutkan diatas, Hak Tanggungan mempunyai sifat tidak dapat dibagi-bagi, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 UUHT. Artinya, Hak Tanggungan membebani secara utuh objek Hak Tanggungan dan setiap bagian daripadanya. Telah dilunasinya sebagian dari utang yang dijamin tidak berarti terbebasnya sebagian objek Hak Tanggungan dari beban Hak Tanggungan, melainkan Hak Tanggungan tetap membebani seluruh objek Hak Tanggungan untuk sisa utang yang belum dilunasi. Berdasarkan sifatnya yang demikian itu, Royo terhadap Hak Tanggungan menjadi tidak mungkin dilakukan, kecuali diperjanjikan terlebih dahulu dalam APHT. Hal tersebut hanya dapat dilakukan sepanjang:

1. Hak Tanggungan tersebut dibebankan pada beberapa hak atas tanah.
2. Pelunasan atas utang yang dijamin dengan Hak Tanggungan dilakukan dengan cara angsuran yang besarnya sama dengan masing-masing hak atas tanah yang merupakan bagian dari obyek Hak Tanggungan, yang akan dibebaskan dari Hak Tanggungan tersebut, sehingga kemudian hanya membebani sisa obyek Hak Tanggungan untuk menjamin sisa utang yang belum dilunasi.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menganut asas perlekatan, sedangkan UUHT menganut asas pemisahan horizontal. UUHT menganut asas pemisahan horizontal oleh karena UUHT merupakan *derivatif* dari UUPA yang berdasarkan hukum adat. Hukum tanah berdasarkan hukum adat menganut asas pemisahan horizontal. Asas Perlekatan yang dianut oleh KUHPerdata itu tercermin dari ketentuan Pasal 1163 KUHPerdata dan Pasal 1165 KUHPerdata.

Dalam Pasal 1163 KUHPerdara menyatakan bahwa hak tersebut pada hakikatnya tidak dapat dibagi-bagi dan terletak di atas semua benda tak bergerak yang diikatkan dalam keseluruhannya di masing-masing dari benda tersebut dan diatas tiap-tiap bagian daripadanya. Sedangkan Pasal 1165 KUHPerdara menyatakan bahwa setiap Hak Tanggungan meliputi segala perbaikan dikemudian hari pada benda yang dibebani, juga segala apa yang menjadi satu dengan benda itu karena pertumbuhan atau pembangunan.

Asas yang ada dalam UUHT merupakan asas yang mutlak harus ada dalam pelaksanaan pemberian jaminan hak atas tanah, dalam hal ini adalah pemberian Hak Tanggungan atas tanah. Selain asas yang berlaku, Hak Tanggungan mempunyai sifat tidak dapat dibagi-bagi, kecuali diperjanjikan di dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan.³² Hal ini berarti suatu Hak Tanggungan membebani secara utuh benda yang menjadi objeknya dan setiap bagian daripadanya. Oleh karena itu, apabila sebagian utang yang dibayar, pembayaran itu tidak membebaskan sebagian dari benda yang dibebani Hak Tanggungan. penyimpangan terhadap asas ini hanya dapat dilakukan apabila hal tersebut diperjanjikan secara tegas dalam APHT yang bersangkutan.

Pasal 2 ayat (2) UUHT membuka kesempatan untuk menyimpangi berlakunya sifat Hak Tanggungan. Penghapusan atau Roya Hak Tanggungan sebagian disebut dengan Roya.³³ Keberadaan Roya tidak dapat dilepaskan dengan Hak Tanggungan, hal tersebut disebabkan Hak Tanggungan merupakan hak kebendaan yaitu suatu hak yang dapat dituntut oleh pemegangnya dari pihak ketiga yang menguasai atau memiliki objek Hak Tanggungan apabila objek Hak Tanggungan dialihkan oleh pemberi Hak Tanggungan semula.³⁴ Maka hapusnya Hak Tanggungan itu harus pula ditiadakan dari pencatatannya di buku tanah hak atas tanah yang menjadi objek Hak Tanggungan. Bila tidak demikian halnya, pihak ketiga tidak akan pernah tahu bahwa Hak Tanggungan itu telah hapus, sehingga tidak lagi mengikat bagi pihak ketiga.³⁵ Berakhir atau hapusnya Hak Tanggungan dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUHT menjelaskan bahwa Hak Tanggungan hapus karena hal-hal sebagai berikut:

1. Hapusnya utang yang dijamin dengan Hak Tanggungan .
2. Dilepaskannya Hak Tanggungan oleh pemegang Hak Tanggungan.
3. Pembersihan Hak Tanggungan berdasarkan penetapan peringkat oleh Ketua Pengadilan Negeri.
4. Hapusnya hak atas tanah yang dibebani Hak Tanggungan.

³² Adrian Sutedi, *Hukum Hak Tanggungan*, hal. 56

³³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, hal. 427

³⁴ Sutan Remy Sjahdeini, *Hak Tanggungan Asas-Asas*, hal. 148

³⁵ Rachmadi Usman, *Hukum Jaminan Keperdataan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hal. 508.

Dari ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUHT tersebut, dapat diketahui bahwa Hak Tanggungan dapat sengaja dihapuskan dan dapat pula hapus karena hukum. Hak Tanggungan dapat dihapuskan karena dilepaskannya Hak Tanggungan oleh pemegang Hak Tanggungan atau karena dilakukan pembersihan Hak Tanggungan berdasarkan penetapan peringkat oleh Ketua Pengadilan Negeri. Sedangkan Hak Tanggungan dapat hapus karena hukum, karena hapusnya utang yang dijamin dengan Hak Tanggungan dan karena hapusnya hak atas tanah yang dibebani Hak Tanggungan.

Hak Tanggungan merupakan jaminan hutang yang pembebanannya adalah untuk kepentingan kreditur (pemegang Hak Tanggungan) maka logis bila Hak Tanggungan dapat dengan sengaja dihapuskan, baik atas kehendak dari pemegang Hak Tanggungan itu sendiri maupun karena pembersihan berdasarkan penetapan Ketua Pengadilan Negeri. Sedangkan pemberi Hak Tanggungan tidak mungkin dapat membebaskan Hak Tanggungan itu. Sesuai dengan sifat Hak Tanggungan yang *accessoir* maka adanya Hak Tanggungan tergantung pada adanya piutang yang dijamin pelunasannya dengan Hak Tanggungan itu. Oleh karena itu, apabila piutang itu hapus karena pelunasan atau oleh sebab-sebab lainnya, dengan sendirinya Hak Tanggungan yang bersangkutan tersebut menjadi hapus.

Jika debitor telah melakukan pelunasan utang, maka berarti bahwa perjanjian utang diantara debitor (pemberi Hak Tanggungan) dan Kreditur telah berakhir. Seperti telah dijelaskan bahwa perjanjian utang itu sifat perorangan, yang mengetahui keadaan itu hanyalah para pihak di dalam perjanjian itu, bukan pihak ketiga (publik). Agar publik mengetahui peristiwa ini, perlu dipenuhi asas publisitas dengan melakukan publikasi di Kantor Pertanahan. Jika tidak, maka menurut umum Hak Tanggungan masih berlaku.

Hapusnya Hak Tanggungan tersebut harus diikuti dengan pencoretan Hak Tanggungan dari buku tanah hak atas tanah yang dibebankan dengan Hak Tanggungan. Pencoretan pendaftaran Hak Tanggungan adalah suatu perbuatan perdata yang mengikuti hapusnya Hak Tanggungan.

Dalam pemberian Hak Tanggungan guna pemenuhan kebutuhan modal usahanya tersebut seorang debitor dapat menyerahkan lebih dari satu objek Hak Tanggungan kepada kreditur. Semua objek Hak Tanggungan tersebut nantinya dijaminakan menjadi satu kesatuan dalam Hak Tanggungan guna mendapatkan pinjaman modal/uang sesuai dengan yang diharapkan.

Hak Tanggungan tidak dapat dibagi-bagi, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 UUHT. Artinya bahwa Hak Tanggungan membebani secara utuh obyek Hak Tanggungan dan setiap bagian darinya. Telah lunasnya sebagian

hutang yang dijaminakan tidak berarti membebaskan sebagian obyek Hak Tanggungan, melainkan Hak Tanggungan tersebut tetap membebani secara keseluruhan masing-masing obyek yang dibebani Hak Tanggungan guna sisa utang debitur kepada kreditur yang belum dilunasi. Namun apabila kemudian debitur mempunyai dana untuk melunasi sebagian hutangnya, maka pelunasan angsuran utang yang besarnya sama dengan nilai masing-masing obyek yang dibebani Hak Tanggungan akan membebaskan obyek tersebut dari Hak Tanggungan dengan syarat hal tersebut telah diperjanjikan terlebih dahulu, sehingga Hak Tanggungan hanya membebani sisa utangnya saja.

Sifat tidak dapat dibagi-bagi tersebut juga diatur dalam Pasal 2 ayat (1) jo ayat (2) UUHT. Di dalam UUHT Pasal 2 ayat (1) sifat tidak dapat dibagi-bagi dari Hak Tanggungan tersebut, tidak bersifat absolut, tetapi dapat disimpangi dengan perjanjian yang dituangkan di dalam APHT (Pasal 1 ayat (2)) dengan syarat sebagai berikut:³⁶

1. Hak Tanggungan dibebankan atas beberapa hak atas tanah.
2. Pelunasan utang yang dijamin dilakukan dengan angsuran.

Dari penjelasan di atas jelas bahwa Roya harus diperjanjikan terlebih dahulu dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan, dan apabila hal tersebut tidak diperjanjikan terlebih dahulu dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan, maka tidak bisa dilakukan Roya terhadap objek Hak Tanggungan tersebut. Pengertian Roya menurut J. Satrio dalam bukunya adalah penghapusan catatan beban.³⁷ Sedangkan dalam penjelasan Pasal 22 ayat (1) UUHT disebutkan bahwa Roya disamakan dengan pencoretan pencatatan. Dalam Undang-Undang Hak Tanggungan dikenal dua macam Roya yaitu :

1. Roya keseluruhan

Yaitu sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUHT, yang menyebutkan Hak Tanggungan mempunyai sifat tidak dapat dibagi-bagi, kecuali jika diperjanjikan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

2. Roya Partial

Yaitu sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUHT bahwa apabila Hak Tanggungan dibebankan pada beberapa hak atas tanah dan diperjanjikan dalam APHT 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

³⁶ Mariam Daruz Badruzaman, *Hukum Perdata Buku II Kompilasi Hukum Jaminan*, Jakarta: CV Mandar Maju, 2004, hal. 19.

³⁷ J. Satrio, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan*, Buku 2, Bandung: PT Citra Aditya Bakhti, 1998, hal 296

Tanggungjawab yang akan dibebaskan dari Hak Tanggungan tersebut maka Hak Tanggungan itu hanya membebani sisa obyek Hak Tanggungan untuk menjamin sisa utang yang belum dilunasi.

Setelah keluarnya UUHT, pemerintah mengeluarkan peraturan pelaksana UUHT yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PMA), tetapi salah satu pasal yang ada dalam PMA ini bertentangan dengan UUHT. Dalam PMA terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa Roya juga dapat dilaksanakan dengan tanpa diperjanjikan terlebih dahulu dalam APHT. Pasal 124 ayat (2) menyatakan Pendaftaran hapusnya Hak Tanggungan atas sebagian obyek Hak Tanggungan juga dapat dilakukan walaupun tidak memenuhi ketentuan ayat (1) berdasarkan pelepasan Hak Tanggungan atas sebagian obyek Hak Tanggungan oleh pemegang Hak Tanggungan yang dituangkan dalam akta otentik atau surat pernyataan di bawah tangan dengan mencantumkan secara jelas bagian dari obyek Hak Tanggungan yang dibebaskan dari Hak Tanggungan itu. Peraturan Menteri Agraria tersebut dibuat sesuai tuntutan masyarakat yang ada dalam praktek, khususnya untuk menampung kebutuhan perkembangan dunia perkreditan. Sehingga pelaksanaan Roya yang tidak diperjanjikan terlebih dahulu di dalam APHT dapat dilaksanakan.

Pemberian Hak Tanggungan dilakukan di depan Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan dikeluarkannya APHT. Dalam APHT yang dibuat oleh pemberi Hak Tanggungan di depan PPAT ada sebagian yang tidak memuat perjanjian adanya Roya terhadap obyek Hak Tanggungan, karena adanya pelunasan sebagian hutang pemberi Hak Tanggungan kepada pemegang Hak Tanggungan.

Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional menyadari bahwa dalam prakteknya sulit untuk memenuhi ketentuan Pasal 2 ayat (2) tersebut, oleh karena itu dalam salah satu ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pada Pasal 124 ayat (2), diatur yaitu : Pendaftaran hapusnya Hak Tanggungan atas sebagian obyek Hak Tanggungan juga dapat dilakukan walaupun tidak memenuhi ketentuan ayat (1) berdasarkan pelepasan Hak Tanggungan atas sebagian obyek Hak Tanggungan oleh pemegang Hak Tanggungan yang dituangkan dalam akta otentik atau surat pernyataan di bawah tangan dengan mencantumkan secara jelas bagian dari obyek Hak Tanggungan yang dibebaskan dari beban Hak Tanggungan.

Dengan adanya ketentuan tersebut di atas maka Kantor Pertanahan dimungkinkan untuk melakukan Roya meskipun tidak terdapat perjanjian sebelumnya dalam APHT. Dengan demikian terdapat kemudahan dalam pelaksanaan Roya. Kemudahan yang diatur dalam PMA khususnya Pasal 124 ayat (2), sangat membantu dalam membebaskan sebagian obyek Hak Tanggungan.

Mengingat masih adanya APHT yang tidak mencantumkan klausula Roya, hal tersebut menimbulkan masalah ketika debitor telah melunasi sebagian hutangnya kepada kreditor. Karena meskipun oleh pihak kreditor/bank telah mengeluarkan surat keterangan Roya Hak Tanggungan, namun pelaksanaan Roya ditolak oleh Kantor Pertanahan. Seperti diketahui dalam pembuatan akta perjanjian utangpiutang biasanya pihak bank mensyaratkan adanya benda jaminan yang nantinya akan membebani Hak Tanggungan dari pihak debitor guna pelunasan piutangnya. Selanjutnya dalam perjanjian pemberian kredit yang dibuat pihak bank dengan pihak debitor biasanya juga mencantumkan klausula yang berupa janji dari debitor untuk memberikan Hak Tanggungan kepada bank selaku kreditor, dan terhadap APHT yang dibuat biasanya tidak mencantumkan adanya Roya Hak Tanggungan, karena pihak kreditor tidak memberikan perincian nilai dari masing-masing tanah yang menjadi obyek Hak Tanggungan. Dalam pembuatan APHT antara pihak bank dengan pihak debitor didasarkan pada akta pengakuan hutang debitor kepada kreditor. Artinya apabila dalam akta pengakuan hutang tersebut diperinci mengenai nilai masing-masing dari obyek Hak Tanggungan, maka dengan sendirinya APHT akan menyebut pula nilai dari masing-masing obyek Hak Tanggungan tersebut yang selanjutnya di jadikan sebagai dasar pelaksanaan Roya dikemudian hari, sedangkan apabila tidak dirinci, dengan sendirinya juga tidak dimungkinkan untuk melaksanakan Roya.

Masyarakat pada saat ini terbiasa dengan kemudahan dan juga efisiensi. Pada pelaksanaan Roya, masyarakat membutuhkan ketentuan yang memudahkan pelaksanaan Roya, mengingat dalam praktek masih banyak yang tidak memuat perjanjian Roya dalam APHT, sehingga akhirnya harus dilaksanakan Roya secara keseluruhan. Ketentuan PMA, khususnya Pasal 124 ayat (2), mengenai Roya yang mengatur untuk pelaksanaan Roya tidak perlu diperjanjikan dalam APHT memang sangat membantu. Namun jika diperhatikan lebih lanjut Ketentuan Roya yang diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria Pasal 124 ayat (2) secara hierarkis bertentangan dengan peraturan di atasnya, yaitu ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Hak Tanggungan.

Adanya PMA, khususnya mengenai pelaksanaan Roya yang tidak perlu diperjanjikan dulu di dalam APHT memudahkan proses pelaksanaan Roya. PMA ini menjawab atas kebutuhan masyarakat akan proses pelaksanaan Roya. Hal ini dikarenakan pelaksanaan Roya yang diatur di dalam UUHT cukup menyulitkan bagi masyarakat maupun notaris sebagai *stakeholders*. Menurut ketentuan UUHT yang mengharuskan Roya diperjanjikan terlebih dahulu dalam APHT cukup menyulitkan. Perbedaan peraturan yang terdapat dalam PMA dengan yang berada di UUHT merugikan masyarakat maupun notaris dalam pembuatan APHT, hal ini dikarenakan tidak adanya kepastian hukum bagi para pihak yang melakukan perjanjian.

Sejalan dengan asas hukum bahwa ketentuan di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan ketentuan di atasnya, maka ketentuan Pasal 124 ayat (2) tersebut di atas secara normatif telah menyimpangi dari Pasal 12 ayat (2) UUHT. Pelaksanaan Roya setelah diterapkannya PMA berlangsung, akan tetapi karena PMA bertentangan dengan ketentuan pasal 2 ayat (2) UUHT, maka seharusnya pelaksanaan Roya dilaksanakan sesuai dengan UUHT.

2. Aspek Hukum Hak Tanggungan dalam Pelaksanaan Roya

Indonesia sebagai negara yang berasaskan hukum, mempunyai peraturan perundang-undangan sebagai pedomannya. Peraturan perundang-undangan ini menjadi landasan dan juga sebagai pedoman dalam melakukan kegiatan ataupun berinteraksi dan juga dalam pelaksanaan hubungan antara sesama manusia. Peraturan perundang-undangan dibuat untuk mensejahterkan masyarakat. Tujuan dibentuknya peraturan perundang-undangan adalah untuk melindungi masyarakat dalam melakukan perbuatan hukum. Hukum dibuat untuk masyarakat, dan hukum mengharuskan masyarakat untuk mematuhi hukum, walaupun di dalam praktek itu dapat disimpangi selama masih ada aturan-aturan lain yang mengaturnya hal tersebut masih dapat dilaksanakan, hal ini dikarenakan perkembangan hukum yang semakin luas dan kebutuhan masyarakat semakin banyak terutama dalam kebutuhan dunia perkreditan.

Dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, terdapat hierarki atau tata urutan dalam perundang-undangan. Tata perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui peraturan mana yang khusus dan peraturan mana yang merupakan peraturan pelaksana. Dapat dikatakan hierarki peraturan perundang-undangan ini juga untuk mengetahui mana yang lebih besar kekuatannya. Hierarki atau tata Urutan Perundang-Undangan di Indonesia sebelumnya diatur dalam TAP MPR NO. III/MPR/2000, yaitu sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar
2. TAP MPR
3. Undang-Undang
4. Peraturan Perundang-Undangan
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah

Setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP), dalam Pasal 7 disebutkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Sejak diberlakukannya UU PPP, jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia mengalami beberapa perubahan dan perluasan. Adanya ketentuan Pasal 7 ayat (4) UU PPP, Jenis dan hirarkhi tata urutan peraturan perundang-undangan menjadi tidak bersifat limitatif, disamping itu Pasal 1 ayat (2) UU PPP memberikan pengertian peraturan perundang-undangan sebagai aturan tertulis yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang yang mengikat secara umum. Lembaga negara atau pejabat negara tertentu dapat diberikan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan baik oleh UUD maupun UU ataupun peraturan pelaksana lainnya. Kewenangan tersebut berbentuk kewenangan delegatif.

Penjelasan Pasal 7 ayat (4) UU PPP menyatakan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, Menteri, Kepala Bidang, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Undang-undang atau Pemerintah atas perintah Undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Kaitannya dengan peraturan perundang-undangan mengenai Hak Tanggungan adalah, adanya pertentangan antara UUHT dengan PMA, khususnya mengenai pelaksanaan Roya. Pertentangan ini adalah dengan adanya ketentuan dalam UUHT bahwa Roya dapat dilakukan apabila telah disebutkan terlebih dahulu dalam APHT, sedangkan dalam PMA disebutkan Roya dapat dilaksanakan tanpa harus disebutkan terlebih dahulu dalam APHT.

Pelaksanaan Roya terhadap jaminan Hak Tanggungan yang tidak diperjanjikan didalam Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) secara teori tidak bisa dilaksanakan, sedangkan di dalam praktek pelaksanaan Roya yang tidak diperjanjikan di dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan dapat dilaksanakan. Dalam hal ini terjadi pertentangan antara teori dan praktek, yang mana hal tersebut diatur dalam Pasal 2 ayat (1) jo ayat (2) UUHT dan Pasal 124 ayat (2) PMA. Pertentangan ini membuat *stakeholders* Hak Tanggungan ini menjadi berbeda pendapat.

Berdasarkan Pendapat Hans Kelsen dalam teorinya mengenai piramida berjenjang atau *Stufenbau theory* bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. PMA sebagai peraturan yang lebih rendah dari UUHT, seharusnya tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. PMA sebagai peraturan yang lebih rendah dapat dikesampingkan dengan UUHT. Hal ini juga dapat dilihat dari asas peraturan perundang-undangan dimana peraturan perundang-undangan yang dibuat lembaga yang lebih tinggi mempunyai kedudukan lebih tinggi atau lebih kuat (*Lex Superior Derogate Lex Inferior*).

UUHT yang merupakan amanat UUPA, sebagai aturan hukum yang berlaku bagi masyarakat mengenai Hak Tanggungan. Adanya PMA sebagai salah satu peraturan pelaksana dari UUHT, maka PMA tidak boleh mengatur aturan yang menyimpang dari apa yang sudah diatur didalam UUHT. Adanya PMA ini dapat menyebabkan cacat hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan. Cacat hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan dapat merugikan masyarakat yang menggunakan aturan-aturan tersebut. Peraturan perundang-undangan harus mempunyai harmonisasi yang jelas antara satu peraturan dengan peraturan yang lainnya. Hal ini dapat memberikan rasa kenyamanan bagi pengguna atau *stakeholders* dari peraturan perundang-undangan tersebut.

Karakter dinamis dari sistem norma dan fungsi norma dasar juga mengungkapkan suatu kekhasan lebih lanjut dari hukum. Hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum lain dan juga sampai derajat tertentu menentukan

isi dari norma yang lain itu. Karena, norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum.³⁸ Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara superordinasi dan subordinasi yang merupakan kiasan keruangan. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.³⁹

F. Penutup

1. Kesimpulan

Pelaksanaan Roya yang terdapat di dalam UUHT cukup menyulitkan bagi kreditor. Adapun untuk menjawab kesulitan tersebut, maka pemerintah mengeluarkan PMA, yang didalamnya terdapat peraturan mengenai pelaksanaan Roya yang tidak perlu disebutkan dalam APHT. Akan tetapi perbedaan antara peraturan antara UUHT dengan PMA menjadikan pelaksanaan Roya ataupun ketentuan penyebutan Roya dalam APHT menjadi tidak pasti dan hal ini memeberikan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan Roya tersebut.

2. Rekomendasi

Pertentangan antara UUHT dengan PMA, membuat *stakeholders* bingung dalam melaksanakan Roya. Oleh karena itu, perlu adanya perbaikan ataupun perubahan dalam penyusunan peraturan yang mengatur mengenai Roya dalam Hak Tanggungan. PMA mengatur mengenai pelaksanaan Roya yang tidak perlu disebutkan dalam APHT, dan hal tersebut memberikan kemudahan bagi kreditor dalam memudahkan proses Roya. Peraturan yang lebih tinggi seperti UUHT juga harus dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat sekarang ini. Perlunya perubahan atas UUHT khususnya mengenai pelaksanaan Roya sebagai salah satu langkah dalam mengakomodir kebutuhan masyarakat pada saat sekarang ini. Perubahan UUHT juga akan melahirkan peraturan pelaksana yang ada di bawah UUHT, dan pembentukan peraturan pelaksanaanya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Hak Tanggungan yang baru, sehingga dapat memeberikan kepastian hukum.

³⁸ Otje Salman S dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum*, Bandung: PT.Refika Aditama, 2004, hal. 179.

³⁹ Otje Salman S dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum*, hal. 107.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Badruzaman, Mariam Daruz, *Hukum Perdata Buku II Kompilasi Hukum Jaminan*, Jakarta: CV Mandar Maju, 2004.
- Effendi , Bachtiar, *Kumpulan Tentang Hukum Tanah*, Bandung: Alumni, 1993.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2005.
- HS, Salim, *Perkembangan Hukum Jaminan Di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004.
- J. Satrio, Hukum Jaminan, *Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan*, Buku 2, Bandung: PT Citra Aditya Bakhti, 1998.
- Kasmir, *Bank Dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004.
- Kelsen, Hans, *General Theory Of Law and State*, Translated by Andres Wedberg New York: Russel & Russel, 1973
- Muljadi, Kartini dan Gunawan Widjaja, *Hak Tanggungan*, Kencana, Jakarta, 2005.
- Patrik, Puwahid, *Dasar-Dasar Hukum Perikatan (Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian Dan Undang-Undang)*, Bandung: CV. Mandar Maju, 1994.
- Perangin, Effendi, *Praktik Penggunaan Tanah Sebagai Jaminan Kredit*, Jakarta: Rajawali Pers, 1991.
- Salman S, Otje dan Anton F. Susanto, 2004, *Teori Hukum*, Bandung: PT.Refika Aditama.
- Sjahdini, Sutan Remy, *Hak Tanggungan, Ketentuan-Ketentuan Pokok dan Masalah yang Dihadapi oleh Perbankan (Suatu Kajian Mengenai Undang-Undang Hak Tanggungan)*, Bandung: Alumni.
- Soetiksno, Mr., *Filsafat Hukum*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2003
- Sutarno, *Aspek-Aspek Hukum Perkreditan Pada Bank*, Bandung: Alfabeta, 2003.
- Sutedi , Adrian, *Hukum Hak Tanggungan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Berserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah