

BAB IV

EKSEKUSI OBYEK HAK TANGGUNGAN SEBAGAI UPAYA PERCEPATAN PELUNASAN PIUTANG KREDITUR

4.1. Eksekusi Obyek Hak Tanggungan

Salah satu fasilitas yang diberikan oleh UU Hak Tanggungan adalah mudah dan pasti pelaksanaan eksekusinya jika pemberi hak tanggungan (debitur) tidak memenuhi kewajiban sebagaimana yang telah diperjanjikan, demikian disebutkan dalam Penjelasan Umum angka 9 UUHT. Adapun mengenai tata cara eksekusi obyek hak tanggungan diatur dalam Pasal 20 UUHT yang pada intinya memuat tiga cara, yaitu (1) eksekusi berdasarkan janji untuk menjual obyek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri; (2) eksekusi berdasarkan titel eksekutorial yang terdapat pada sertifikat hak tanggungan, dan (3) eksekusi melalui penjualan obyek hak tanggungan secara di bawah tangan berdasarkan kesepakatan yang dibuat antara pemberi dan pemegang hak tanggungan.

Ulasan dalam sub bab ini dimulai dari pembahasan mengenai eksekusi yang dilakukan melalui penjualan obyek hak tanggungan di bawah tangan, kemudian disusul dengan membahas eksekusi berdasarkan janji menjual obyek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri, dan terakhir adalah eksekusi berdasarkan perintah pengadilan negeri. Sistematisa pembahasan seperti ini dilakukan karena eksekusi secara di bawah tangan merupakan cara yang paling mudah ditempuh, sedang jika gagal maka dapat dilakukan dengan eksekusi penjualan lelang atas kekuasaan kreditur yang biasa disebut parate eksekusi, dan jika tetap mengalami

kegagalan maka upaya terakhir adalah dieksekusi secara paksa dengan bantuan pengadilan berdasarkan titel eksekutorial sertifikat hak tanggungan.

Jadi, kreditur pemegang hak tanggungan mempunyai tiga senjata yang dapat dipilih dalam mempercepat pelunasan piutang, yaitu eksekusi secara paksa dengan bantuan pengadilan,parate eksekusi dan penjualan di bawah tangan. Ketiga senjata tersebut digunakan jika debitur dianggap wanprestasi, yakni tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana yang diperjanjikan. Apabila perjanjian kredit antara nasabah (debitur) dengan bank (kreditur) berjalan sesuai yang diperjanjikan, maka keberadaan jaminan tidak menampakkan peran yang berarti. Lembaga jaminan baru mempunyai arti penting saat debitur wanprestasi, baik sengaja atau karena kelalaian. Apabila debitur wanprestasi kreditur pemegang hak jaminan mempunyai hak untuk mengeksekusi obyek jaminan secara paksa dengan bantuan pengadilan, yakni dengan menjual melalui pelelangan umum.

Dalam praktik perbankan debitur dikatakan wanprestasi jika tidak melaksanakan kewajiban membayar angsuran kredit sebagaimana yang telah diperjanjikan bersama. Menurut Pasal 1238 K.U.H Perdata jika dalam perikatannya telah dibuat suatu ketetapan, maka debitur harus dianggap lalai dengan lewatnya waktu yang telah ditentukan. Jadi, eksekusi dapat dilaksanakan jika debitur sudah dianggap lalai dalam arti piutang yang dijamin dengan hak jaminan khusus kebendaan tersebut telah dinyatakan matang untuk ditagih. Seperti dikatakan oleh Star Busman, bahwa *"notarische akten, waariat met blykt van het bestaan van een inmiddels te vewezentlyken aanspraak tegen een bepaalde*

persoon (hij een zodanige die een niet-oprekbare vordering constateert) zijn evenwel als commissen, waarbij dit niet het geval is, voor tenuitvoerling vatbaar”¹

Di dalam perjanjian kredit (yang merupakan perjanjian pokok) yang dibuat oleh bank (kreditur) dengan nasabah (debitur) umumnya dicantumkan ketentuan mengenai wanprestasi. Menurut Setiawan, hampir setiap perjanjian hutang-piutang yang merupakan perjanjian pokok dari perjanjian pemberian jaminan (termasuk Hak Tanggungan) selalu mencantumkan pasal yang memuat *default clauses*, yaitu suatu kejadian atau peristiwa yang menyebabkan hutang tersebut jatuh tempo sebelum waktunya.² Apabila bank secara sepihak telah menyatakan suatu kredit sebagai kredit macet, maka sejak saat itu perjanjian kredit menjadi *status quo*, dan tidak dibenarkan penambahan bunga atas kredit yang telah dinyatakan macet tersebut.³

Adapun klausula mengenai wanprestasi yang terdapat dalam perjanjian kredit biasanya disebutkan demikian⁴ :

- *Bahwa kredit harus dilunasi selambat-lambatnya pada tanggal ... dengan ketentuan bahwa bilamana pada tanggal tersebut, ternyata debitur belum melunasi hutangnya, maka lewatnya tanggal tersebut saja, sudah menjadi bukti yang nyata akan ketelantaran debitur dan hutang tersebut dengan sendirinya menjadi matang untuk ditagih, dengan disertai atau tidak disertai denda;*
- *Bahwa kredit dengan sendirinya menjadi matang untuk ditagih kalau :*
 - *debitur meminta penundaan pembayaran (surceance van betaling);*
 - *debitur dan atau penjamin meminta atau dinyatakan pailit;*
 - *kekayaan debitur dan atau penjamin disita;*
 - *barang jaminan musnah;*

¹ Smit Basingra, 1972, *Handboek van Burgerlijke Rechtspraak*, de Erven F.Bohn, NV, Haarlem, h. 10

² Setiawan, 1996, *Hak Tanggungan dan Masalah Eksekusinya*, Artikel dalam Majalah Vana Peradilan Th XI No. 131 Agustus 1996 h. 149

³ Putusan MA No. 7899 K/Pd/1994, tgl. 15-2-1996, Vana Peradilan Th. XIV No. 157 Oktober 1996, h. 31

⁴ Dikutip dari beberapa contoh akta perjanjian kredit yang diperlihatkan oleh Notaris dan Pejabat Bank

- berdasarkan pertimbangan Bank, kekayaan debitur dan atau penjamin mengalami kemunduran sedemikian rupa, sehingga tidak cukup untuk menjamin hutang debitur;
- debitur meninggal dunia;
- debitur pindah tempat dan atau tidak memberitahukan alamatnya yang baru;
- debitur dan atau pemberi jaminan dituruh di bawah pengampunan atau kehilangan haknya untuk mengurus harta bendanya;
- keterangan debitur dan atau pemberi jaminan ternyata tidak benar dan ternyata tidak mematuhi janji-janjinya.

Pada tingkat yang paling parah suatu wanprestasi terjadi jika debitur sama sekali tidak memenuhi kewajibannya yakni tidak membayar angsuran kredit beserta bunga dan dendanya sekalian, atau dalam terminologi perbankan dianggap sebagai suatu kemacetan kredit. Bank Indonesia melalui Surat Keputusan Direksi BI No. 31/147/Kep'Dir, tanggal 12 Nopember 1998 menggolongkan kualitas kredit ke dalam 5 jenis, yaitu (1) kredit lancar; (2) kredit dalam perhatian khusus (*special mention*); (3) kredit kurang lancar (*substandard*); (4) kredit diragukan (*doubtful*); dan (5) kredit macet (*loss*).

Tindakan penyelamatan dana oleh bank dilakukan sejak kredit memerlukan perhatian khusus karena di sana terjadi tunggakan sampai 90 hari pembayaran. Pada kondisi demikian bank memanggil debitur guna membicarakan kredit yang mulai bermasalah itu. Kadangkala bank ikut membantu debitur dalam mengatasi persoalan kredit bermasalah tersebut melalui upaya *reconditioning*, *rescheduling*, dan *restructuring* agar kredit yang bermasalah dapat disehatkan. Apabila upaya tersebut tidak membawa hasil, tetapi justru malah bertambah parah, yakni terjadi kredit macet, maka untuk mengurangi kerugian, bank melakukan penjualan barang jaminan yang sebelumnya telah diberikan oleh debitur.

4.1.1. Eksekusi melalui Penjualan di Bawah Tangan menurut Pasal 20 (2) UU No. 4/1996.

Eksekusi obyek hak tanggungan secara di bawah tangan merupakan cara yang paling mudah dan dapat diperjanjikan bersama oleh pemberi dan pemegang hak tanggungan. Tujuan penjualan obyek hak tanggungan secara di bawah tangan ini adalah untuk mencari harga tertinggi, sehingga tidak merugikan debitur atau pemilik barang jaminan. Seringkali terjadi jika penjualan obyek hak jaminan (termasuk hak tanggungan) dilakukan melalui pelelangan umum maka harga jualnya jauh di bawah harga pasar. Tindakan "banting harga" itu terjadi jika pembeli lelang atas barang jaminan tidak sesuai harapan penjual lelang.

Di samping itu juga dapat terjadi karena ada kolusi antara pejabat lelang dengan kreditur yang memakai orang suruhan (*strorman*) untuk membeli barang jaminan dengan harga murah atau di bawah harga pasar. Praktik rekayasa dalam penjualan lelang itu jelas merugikan debitur selaku pemilik barang jaminan, karena dia tidak dapat memperoleh sisa uang hasil penjualan lelang barang jaminan sebagai akibat terjual dengan harga murah. Kerugian lain akibat barang jaminan dijual dengan harga murah adalah hasil penjualan tidak cukup untuk membayar hutang debitur beserta bunganya, sehingga debitur masih mempunyai beban hutang kepada kreditur.

Rendahnya harga penjualan lelang itu kadangkala terjadi akibat kemerosotan nilai barang-barang jaminan, terutama jika berupa barang bergerak atau barang *movable* seperti tagihan-tagihan, barang persediaan, bahan baku dan lain sebagainya. Kendati sebelumnya telah dilakukan pengecekan secara fisik (*on the spot*) maupun penelitian terhadap berkas (*on desk*), namun karena fluktuasi

harga barang *inventory* sering terjadi begitu cepat dan sulit dimonitor, maka bank kesulitan menentukan kepastian harganya. Persoalan akan timbul ketika debitur wanprestasi karena harga barang-barang jaminan merosot sehingga terjual dengan harga murah saat dilelang.⁴

Kemerosotan harga jarang terjadi pada jaminan yang berupa barang tidak bergerak terutama tanah, karena harga tanah cenderung meningkat. Lebih-lebih lagi jika di sekitar lokasi tanah dibangun proyek-proyek jalan atau pusat perbelanjaan, sehingga semakin meningkatkan nilai jual tanah. Kemerosotan harga dapat terjadi jika di atas tanah itu terdapat bangunan yang mengalami kerusakan, sehingga harga jual bangunannya jatuh, sedang harga tanahnya tetap tinggi. Kemerosotan harga atas obyek jaminan barang tidak bergerak juga dapat terjadi karena faktor alam, misalnya disambar petir, banjir, gempa bumi, atau juga karena kelalaian manusia seperti kebakaran; serta dapat pula terjadi karena tindakan manusia dengan sengaja, misalnya mengalihkan obyek jaminan atau membebani dengan hak-hak lain yang dapat mengurangi minat pembeli pada saat dilakukan penjualan lelang.

Agar debitur selaku pemilik barang tidak bergerak tidak dirugikan oleh praktik penjualan obyek jaminan dengan harga murah maka undang-undang memberikan peluang kepada debitur untuk menawarkan dan mencari pembeli sendiri sebelum barang jaminan dijual melalui lelang. Ketentuan tersebut mengakomodasi keinginan para debitur yang sering dirugikan oleh kreditur dan pejabat lelang yang melakukan rekayasa dalam penjualan lelang. Di samping itu

⁴ Risaki Juniadi, 2000, *Beberapa Pemecatan Hukum Hak Jaminan*, Makalah Seminar Nasional BPHN No 42 1999 Tentang Jaminan Fidusia, Kerjasama BPHN dan Bank Mandiri di Jakarta, 9-10 Mei 2000, dalam Majalah Hukum Nasional, BPHN Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta, No 1 Th 2001, h 100.

juga dimaksudkan untuk melindungi pihak lain yang berkepentingan, yaitu pemegang hak tanggungan kedua, ketiga dan kreditur lain dari pemberi hak tanggungan. Apabila obyek hak tanggungan terjual dengan harga murah, maka pemegang hak tanggungan kedua dan seterusnya tidak mendapat bagian dari penjualan barang tersebut untuk melunasi hutang debitur.

Eksekusi obyek hak tanggungan secara di bawah tangan dapat dilakukan jika sebelumnya telah disepakati bersama oleh pemberi dan pemegang hak tanggungan. Pelaksanaan penjualan di bawah tangan dapat dilakukan setelah lewat satu bulan sejak diberitahukan oleh pemberi dan / atau pemegang hak tanggungan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dan diumumkan sedikit-dikitnya dalam dua surat kabar yang beredar di daerah yang bersangkutan dan / atau media massa setempat, serta tidak ada pihak yang keberatan. Apabila debitur tidak menemukan pembeli barang, maka dia dapat melakukan penebusan sendiri dengan melunasi hutang beserta bunga dan biaya yang telah dikeluarkan pemegang hak tanggungan.

Eksekusi obyek hak jaminan melalui penjualan di bawah tangan juga memberikan keuntungan kepada debitur karena tidak harus menanggung biaya eksekusi dan pelelangan umum yang memakan biaya sangat besar. Seperti kita ketahui proses eksekusi obyek hak jaminan secara paksa dengan bantuan pengadilan dimulai dari diajukan permohonan eksekusi oleh kreditur kepada pengadilan, yang diundaklanjuti dengan pemberian peringatan, penyitaan dan penjualan lelang. Biaya yang timbul dari eksekusi secara paksa tersebut ditanggung kepada terdohon lelang yang dipotong dari hasil penjualan barang yang dilelang. Apabila biaya eksekusi sangat besar maka akan merugikan debitur

sehingga hasil penjualan lelang tidak dapat menutupi hutangnya kepada kreditur karena terlalu banyak dipotong biaya-biaya eksekusi.

Ekskusi penjualan di bawah tangan ini juga akan menguntungkan kreditur, terutama jika harga barang jaminan nilainya sepadan dengan hutang debitur. Apabila kreditur mengeksekusi barang jaminan secara paksa dikhawatirkan harga penjualan tidak sesuai harapan, oleh karena itu kreditur menyepakati dengan debitur agar penjualan dilakukan di bawah tangan. Melalui penjualan di bawah tangan ini pula kreditur tidak perlu bersusah-payah menggunakan semua hak-haknya sebagaimana yang tercantum dalam perjanjian jaminan dan kreditur tidak perlu mengeluarkan tenaga dan biaya untuk mengurus penjualan barang jaminan. Kreditur juga dapat menyerahkan penjualan barang jaminan kepada debitur dan kreditur hanya menerima hasil dari penjualan tersebut guna menutupi hutang-hutang debitur beserta bunganya.

Mengenai eksekusi penjualan di bawah tangan di dalam Pasal 20 UJHT tidak dijelaskan siapa yang melakukan penjualan, si debitur atau kreditur. Apabila debitur hendak melakukan penjualan obyek hak tanggungan, manakala hutang sudah *opeisbare*, sebenarnya debitur bisa mencari pembeli sendiri untuk menebus barang jaminan, asal dilakukan sebelum penjualan lelang. Pencarian pembeli dan kesepakatan mengenai harganya dapat dilakukan debitur tanpa terlebih dahulu menyepakati dengan kreditur. Biasanya debitur memberitahukan kepada kreditur perihal pembeli atau orang yang akan menutup hutangnya yang sudah *opeisbare* tersebut. Hal ini bagi kreditur tidak merupakan masalah, karena yang penting bagi kreditur adalah hutang dan bunga serta dendanya (kalau ada) dapat dilunasi.

Dengan demikian maka ketentuan mengenai penjualan di bawah tangan ini ditujukan kepada kreditur, artinya yang melakukan penjualan dalam arti mencari pembeli dan menentukan harganya adalah kreditur. Untuk melakukan tindakan tersebut kreditur mutlak harus membuat kesepakatan dengan debitur. Keharusan adanya kesepakatan itu dimaksudkan untuk melindungi debitur dan penjualan dengan harga murah atau penjualan secara rekayasa. Pasal 20 UUHT juga tidak menjelaskan mengenai saat kapan kesepakatan tersebut dicapai dan berlaku sah. Menurut P.A Stein,⁶ penjualan di depan umum menurut kebiasaan setempat bersifat *openbare orde*, sehingga janji dalam suatu akta yang telah diberikan terlebih dahulu oleh debitur atau pemberi hipotik -yaitu pada waktu pemberian hipotik atau penandatanganan akta pengakuan hutang / perjanjian kredit -bahwa pemberi hipotik menyetujui penjualan barang jaminan secara di bawah tangan adalah tidak sah.

Lain halnya jika janji demikian diberikan setelah hutangnya *openbare*, maka—masih menurut Stein—janji tersebut adalah sah, karena debitur tidak berhubungan dengan kreditur selaku pencari nasabah kredit sehingga dia bebas menentukan kehendaknya. Selengkapnya Stein mengatakan⁷ :

“Een onderhandse verkoop is onder die omstandigheden allen mogelijk met bijzondere toestemming van de hypotheekgever. Een beding, bij de vestiging van de hypotheek overeengekomen, waarbij de hypotheekgever bij voorbaat zou verklaren met uitwinning door middel van een onderhandse verkoop in te stemmen, zou niet geldig zijn, daar de wettelijke regeling aangaande de verkoop in het openbaar van openbare orde is. Wordt echter de toestemming door de hypotheek tot de overhandse verkoop verstrekt nadat d. door hypotheek gedeekte vordering openbaar is geworden, dan is deze toestemming geldig, omdat dan tijdens het aangaan

⁶ P. A. Stein, 1972, *Zekerheidsrechten. Hypotheek*, Tweede Druk, Kluwer-Deventer, h. 167

⁷ *Ibid*

van denadere overeenkomst de schuldenaar niet meer als kredietzoekende tegenover zijn wederpartij staat en onafhankelijk zijn wil kan bepalen"

Apabila dilihat ketentuan Pasal 20 (3) UUHT nampak bahwa kesepakatan untuk menjual di bawah tangan yang dibuat oleh pemberi dan pemegang hak tanggungan adalah pada saat hutang dapat ditagih (*openbare*). Hal itu terlihat dari adanya ketentuan yang menyatakan bahwa penjualan baru dapat dilakukan dalam waktu paling sedikit satu bulan setelah diberitahukan kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Di samping itu dari ketentuan mengenai keharusan diumumkan dalam media cetak atau media lain sebelum pelaksanaan penjualan juga dapat ditafsirkan bahwa penjualan di bawah tangan yang dimulai dari pencapaian kesepakatan dan pengumuman penjualan baru dapat dilakukan jika hutang sudah dapat ditagih.

Kendati cara penjualan di bawah tangan memberikan keuntungan, tetapi juga terdapat beberapa kekurangan. Salah satunya adalah tidak adanya persaingan bebas di antara para calon pembeli, karena tidak dilakukan secara terbuka meski diumumkan melalui media. Kerugian lain yang mungkin timbul adalah terjadi persekongkolan antara pemegang jaminan dengan pembeli untuk memufakati harga yang tidak sesuai keinginan debitur. Misalnya, di antara kreditur dan pembeli disepakati harga tinggi guna menutup hutang debitur, tetapi kepada debitur dan kreditur lain serta yang termuat dalam akta jual beli ditulis dengan harga murah. Untuk mengantisipasi tindakan curang seperti maka sebaiknya jual

beli di bawah tangan dilakukan dengan terlebih dahulu meminta persetujuan kepada hakim di samping persetujuan dari debitur.⁶

Pada lembaga jaminan hipotik di Belanda, penjualan di bawah tangan ternyata lebih disukai oleh bank, karena memberikan hasil yang lebih tinggi dibanding penjualan melalui pelelangan umum. Dengan hasil yang lebih tinggi pada penjualan di bawah tangan tersebut maka bank menerima pembayaran tagihannya dalam jumlah bagian yang lebih besar. Sedangkan debitur menerima jumlah yang lebih sedikit. *In de praktijk brengt een huis bij openbare verkoop bijna altijd minder op dan bij onderhandse verkoop. De hogere opbrengst maakt dat de bank een groter gedeelte van zijn vordering voldaan krijgt. De schuldenaar blijft dan met een kleinere restschuld zitten.*⁷

Penjualan di bawah tangan juga dikenal dalam lembaga jaminan *mortgage* di Amerika Serikat, yang disebut dengan penjualan barang jaminan secara pribadi (*privat foreclosure sale*) tanpa memerlukan prosedur formal dan pengawasan dari pengadilan. Kreditur harus memperoleh akta kepercayaan (*deed of trust*) dari pemberi *mortgage* (disebut *mortgagor*) untuk menawarkan kepada pihak ketiga agar membeli barang jaminan tersebut. Untuk menghindari penjualan barang jaminan dengan harga rendah yang tidak adil (*unfairly low price*), undang-undang dan pengadilan mewajibkan kreditur berbuat jujur (*good faith*) dan melakukan uji tuntas (*due diligence*) untuk mendapatkan harga tertinggi. Apabila kreditur tidak

⁶ Ellyna Syukri, 1991, *Prinsip-prinsip Dasar Hak Tanggungan Atas Tanah*, Dalam: E. Sumartono, (dkk.), *Himpunan Karya Tulis Hukum Hukum 1992*, BPHN Departemen Kehakiman RI, Jakarta, h. 46

⁷ Sierie Koehli & Raad, 1984 *Hypothec (Lusitanar Laster)*, Kluwer/De Boeck, h. 89/90

melakukan kedua kewajiban itu, dia dapat kehilangan hak untuk menjual di bawah tangan dan harus membayar ganti kerugian kepada debitur.¹⁰

Dalam praktik perbankan di Indonesia apabila suatu kredit mengalami kemacetan, bank selaku kreditur tidak serta merta mengeksekusi barang jaminan. Kreditur terlebih dahulu menegosiasikan dengan debitur agar mencari pembeli dan merundingkan sendiri harganya dengan syarat memenuhi harga minimum yang diinginkan kreditur. Bisa juga terjadi bank meminta persetujuan (kesepakatan) dari debitur untuk menjual obyek hak tanggungan secara di bawah tangan dengan ikut mencari calon pembeli. Penjualan oleh kreditur secara di bawah tangan harus memenuhi ketentuan Pasal 20 (2 dan 3) UUHT, yakni didahului pengumuman di media cetak atau media lainnya.

Apabila debitur berhasil mendapatkan calon pembeli, maka dilakukan perundingan dengan pihak bank perihal proses jual beli barang jaminan. Bank biasanya meminta pembayaran sebagian dari harga jual beli itu untuk melunasi hutang debitur. Bank selaku kreditur menjanjikan bahwa jika pelunasan hutang telah dilakukan maka akan diberikan surat roya kepada pembeli untuk membersihkan tanah yang dibeli dari beban hak tanggungan. Pembeli juga dapat meminta kepada kreditur agar tanah yang dibeli tersebut dibebaskan dan rulan hak tanggungan selebihnya dengan catatan juga disetujui oleh kreditur yang lain.

Apabila telah tercapai kesepakatan antara debitur, calon pembeli dan kreditur, maka proses jual beli barang jaminan dilakukan seperti transaksi jual beli biasa. Kreditur tidak perlu khawatir jika hasil jual beli tidak digunakan untuk

¹⁰ Steven L. Emanuel, 1993 *Property*, Emanuel Law Offices, Inc., 1805 Palmer Avenue, Larchmont, New York, h. 534.

melunasi hutang debitur, karena selama hutang belum dilunasi maka hak tanggungan terus melekat pada bendanya di tangan siapa benda itu berada.¹¹ Sebaliknya pembeli barang jaminan tidak perlu khawatir kreditur (bank) tidak memberikan pernyataan lunas atau surat roya setelah hutang debitur dilunasi, karena roya dapat dilakukan dengan meminta surat perintah kepada pengadilan jika kreditur tidak bersedia memberikan surat keterangan pelunasan.

Pembeli biasanya tidak membayarkan seluruh uang harga jual beli atas obyek hak tanggungan, tetapi lebih dahulu membayar sejumlah uang yang menjadi hak kreditur dan menyerahkan kepadanya. Setelah pembeli menyerahkan uang tersebut maka kreditur memberikan surat roya kepada pembeli untuk disampaikan kepada Kantor Pertanahan sebagai dasar bagi pencoretan hak tanggungan atas tanah yang baru dibelinya. Setelah kreditur menyerahkan surat royanya, maka pembeli membayar sisa harga tanah tersebut kepada debitur atau pemilik tanah asal (jika ada sisa). Jual beli di bawah tangan dapat terlaksana jika tercapai kesepakatan antara debitur, kreditur dan pembeli tanah.

Sedangkan jika debitur tidak dapat ditemui, sengaja menghindar atau menghilang sejak terjadinya kredit macet, maka penjualan obyek hak tanggungan di bawah tangan tidak mungkin dapat dilakukan. Karena, salah satu syarat dilakukan penjualan di bawah tangan tersebut harus ada persetujuan (kesepakatan) antara pemberi dan pemegang hak tanggungan. Apabila debitur berada dalam keadaan tidak hadir maka kreditur dapat menggunakan fasilitas *parate* eksekusi yang diatur dalam Pasal 6 UHT jika dia merupakan kreditur pertama.

¹¹ J. Satyo, 1996, *Hukum, Konsep, Hak, Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan (Buku 2)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 279

Berdasarkan hak atas *parate* eksekusi tersebut kreditur berhak meminta dilakukan penjualan lelang atas obyek hak tanggungan kepada Kantor Lelang di tempat wilayah letak tanah yang akan dilelang tanpa terlebih dahulu meminta fiat eksekusi kepada Pengadilan Negeri.

4.1.2. Eksekusi atas Kekuasaan Sendiri (*Parate Eksekusi*) menurut Pasal 6 juncto Pasal 20 (1.a) UU No. 4/1996.

Dalam Penjelasan Umum angka 9 UU Hak Tanggungan disebutkan bahwa salah satu ciri khas hak tanggungan adalah mudah dan pasti eksekusinya jika debitur cidera janji. Lebih lanjut Penjelasan Umum tersebut menyatakan bahwa eksekusi hak tanggungan dilakukan berdasarkan lembaga *parate executie* sebagaimana dimaksud Pasal 224 H.I.R dan 258 R.Bg. Penjelasan Pasal 14 ayat 2 dan 3 juga menyatakan bahwa irah-irah yang terdapat pada sertifikat hak tanggungan dimaksudkan untuk menegaskan adanya kekuatan eksekutorial pada sertifikat hak tanggungan, sehingga jika debitur cidera janji, maka sertifikat hak tanggungan dieksekusi seperti halnya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, melalui tata cara dan dengan menggunakan lembaga *parate executie* sesuai hukum acara perdata yang berlaku.

Pembentuk UU Hak Tanggungan ternyata memberikan penafsiran yang keliru perihal lembaga *parate executie* dengan menunjuk ketentuan Pasal 224 H.I.R. Padahal sesungguhnya *parate* eksekusi tidak dilaksanakan berdasarkan Pasal 224 H.I.R. Penafsiran keliru itu agaknya merujuk pada pendapat Budi Harsono yang mengatakan, bagi kreditur pemegang hipotik atas tanah, hukum menyediakan dua kemudahan dalam pelaksanaan eksekusi jika debitur cidera janji.

Tanpa harus melalui pengajuan gugatan perdata biasa demikian kata Budi Harsono- maka berdasarkan Pasal 224 RIB, kreditur dapat meminta kepada Ketua Pengadilan Negeri untuk diadakan apa yang disebut "parate eksekusi". Eksekusinya cukup dilakukan atas perintah dan dengan pimpinan Ketua Pengadilan Negeri.¹² Pada bagian lain Budi Harsono mengatakan, grosse akta hipotik *creditverband* ini antara lain disebut dalam Pasal 224 H.I.R / 258 R.Bg sebagai dasar untuk mengadakan "parate eksekusi".¹³

Kiranya kurang tepat jika eksekusi eks Pasal 224 H.I.R disebut sebagai parate eksekusi.¹⁴ Karena, ketentuan mengenai parate eksekusi itu lahir dari suatu janji (*beding*) yang diberikan oleh pemberi hak jaminan kepada penerima hak, yaitu janji untuk menjual benda jaminan atas kekuasaan sendiri (*beding van ergenmachtige verkoop*). Dalam gadai, hak untuk menjual atas kekuasaan sendiri diberikan oleh undang-undang (Pasal 1155 K.U.H Perdata), sedang dalam hipotik masih harus diperjanjikan oleh pemberi dan pemegang hipotik. Pemberi dan penerima hipotik tingkat pertama dapat memperjanjikan hak untuk menjual obyek hipotik atas kekuasaan sendiri (Pasal 1178 (2) K.U.H Perdata).

Pada hak tanggungan, menurut Pasal 11 ayat 2 huruf e UUHT juga ditegaskan bahwa dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) dicantumkan janji-janji, antara lain janji pemegang Hak Tanggungan pertama untuk menjual obyek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri jika debitur cidera janji. Sebagai

¹² Budi Harsono, 1991, *Konsep Dasar Pengalihan Tanah dalam Pemasian Pengalihan Tanah Tanggungan Perdata*, Makalah Seminar Nasional Peradilan Tanah untuk Pembangunan (Konsep, Hukum, Permasalahan dan Kebijakan masa depan Pemecahan) di Kartasura FE U.SAKI dan BPN Jakarta, 7 Desember 1994, h. 4.

¹³ Ceramah Budi Harsono dengan judul *Jamian Kepasihan Hekate di Bahang Perumahan*, di Hotel Istana Bandung, 18 Februari 1995. Dikomp dari Tartub, 1996, *Ceramah Tentang Parate Eksekusi*, Artikel dalam Masalah Wara Peradilan H. M. No. 124 Januari 1996, h. 151.

¹⁴ Sudikno Mertokusanto, 1996, *Esosono Obyek Hak Tanggungan Perumahan dan Hambatan*, Makalah Peringatan Dwiem Hukum Perdata, FE UGM Yogyakarta, 16-25 Juli 1996, h. 8.

sesuatu hak yang diperjanjikan, maka keberadaannya baru ada jika secara tegas disepakati bersama oleh debitor dan kreditur dalam APHT. Suatu janji baru ada dan mengikat jika telah tercapai kesepakatan antara kedua belah pihak yang memperjanjikan.

Meski hak untuk menjual atas kekuasaan sendiri itu dinyatakan sebagai janji, namun UUHT juga menentukan sebagai hak yang diberikan undang-undang, yaitu jika debitor cidra janji, maka pemegang hak tanggungan pertama diberi hak untuk menjual obyek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut (Pasal 6 UU Hak Tanggungan). Pengaturan kewenangan yang pada awalnya lahir dari suatu kesepakatan (janji) menjadi sebuah norma yang mengikat itu merupakan suatu kemajuan dibanding ketentuan senada dalam Pasal 1178 (2) KUH Perdata.

Namun ternyata ketentuan itu bersifat *overlapping* dan berlebihan (*overbodig*), yakni di satu sisi diatur sebagai janji yang dibuat oleh para pihak, namun di sisi lain ditentukan sebagai hak yang diberikan oleh undang-undang. Pembentuk UUHT mencampuradukkan kekuasaan untuk menjual sendiri obyek hak tanggungan, yakni sebagai norma dan juga sekaligus sebagai janji. Hal itu dapat dilihat dari penjelasan Pasal 6 UUHT yang menyatakan "*hak tersebut didasarkan pada janji yang diberikan oleh pemberi hak tanggungan bahwa jika debitor cidra janji, pemegang hak tanggungan berhak menjual obyek hak tanggungan melalui pelelangan umum*". . . Kemudian Penjelasan Pasal 11 (2.e) UUHT menyatakan "*untuk dipunyainya kewenangan sebagaimana dimaksud Pasal 6 maka dalam APHT dicantumkan janji ini*".

Kedua pengaturan tersebut, yakni sebagai norma yang berlaku mengikat

dan sebagai janji yang masih harus disepakati bersama, menandakan terjadinya inkonsistensi di antara pasal-pasal dalam UUHT. Apabila hak menjual atas kekuasaan sendiri itu telah diberikan oleh undang-undang, maka tidak perlu diatur lagi sebagai suatu janji (*beding*) yang dimasukkan dalam undang-undang tersebut. Jadi, di satu sisi hak tersebut diatur sebagai norma yang mengikat menurut undang-undang, namun di sisi lain juga diatur sebagai suatu janji. Hal ini sudah barang tentu membingungkan dan mengacaukan pengaturan tentang hak *eigen machtinge verkoop* dalam hak tanggungan.

Apabila kekuasaan menjual sendiri barang jaminan diatur sebagai hak yang diberikan oleh undang-undang maka tidak perlu lagi diatur sebagai janji yang harus disepakati oleh kedua belah pihak. Seogyanya ketentuan dalam Pasal 11 (2.e) tidak ditujukan kepada pemegang hak tanggungan pertama karena dia sudah diberi hak untuk itu oleh undang-undang, tetapi diberikan kepada pemegang hak tanggungan kedua dan seterusnya. Pemegang hak tanggungan kedua dan seterusnya tidak diberi hak oleh undang-undang, sehingga agar mereka juga memiliki kewenangan seperti itu maka harus diperjanjikan dengan pemberi hak tanggungan. Apatila di kemudian hari pemegang hak tanggungan kedua naik peringkatnya menjadi pemegang hak tanggungan pertama, maka otomatis janji yang sebelumnya sudah diberikan itu berlaku mengikat berdasarkan Pasal 6

Dengan mengatur hak untuk menjual obyek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri berdasarkan undang-undang (secara *ex lege*) berarti pemegang hak tanggungan pertama mempunyai kewenangan yang secara otomatis melekat padanya selaku pemegang hak tanggungan pertama, bukan diperoleh dari pemberi hak tanggungan. Kewenangan *ex lege* seperti itu adalah sama dengan pemegang

gadai yang oleh undang-undang juga diberi hak untuk menjual barang gadai atas kekuasaan sendiri. Sedang dalam hipotik kewenangan untuk menjual atas kekuasaan sendiri baru ada jika diperjanjikan secara tegas oleh pemberi hipotik di dalam akta pemberian hipotik.

Pelaksanaan hak untuk menjual obyek jaminan atas kekuasaan sendiri itu dilakukan tanpa melalui pengadilan. Kreditur seakan-akan menjual barang jaminan atas dasar kekuasaan yang dipunyai olehnya, sehingga penjualan demikian seringkali disebut sebagai menjual atas kekuasaan sendiri. Karena eksekusi berdasarkan lembaga *parate executie* menurut Pasal 1178 (2) K.U.H Perdata sangat praktis dan sederhana maka dapat pula disebut sebagai eksekusi yang disederhanakan (*vereenvoudigde executie*).

Parate eksekusi atas obyek jaminan tetap dapat dijalankan meski debitur dinyatakan pailit. Apabila debitur dinyatakan pailit maka pemegang hipotik harus melaksanakan (*parate*) eksekusi dalam waktu satu bulan setelah insolvensi, kecuali ada perpanjangan waktu yang diberikan oleh hakim komisaris.¹⁵ Eksekusi demikian oleh Pitlo¹⁶ dikatakan "*een verkoop buiten het terrein van rechtsvordering blijft, er wordt geen beslag gelegd, er komt geen deurwaarder te pas, het geheel wordt afgewikkeld als verkoop men zijn eigen goed in het openbaar*"... (suatu penjualan yang berada di luar wilayah hukum acara dan tidak perlu ada penyitaan, tidak melibatkan juru sita, kesemuanya dilaksanakan seperti orang yang menjual barangnya sendiri di depan umum...).

Senada dengan Pitlo, Subekti mengatakan, *parate eksekusi* adalah

¹⁵ T. J. Dechou Mees, 1908, *Nederlands Handels en Faillissementrecht*, Gouda Quint BV, Arnhem, h. 126.

¹⁶ A. Pitlo, 1949, *Het Zakelijkrecht Naar Het Nederlands Burgerlijk Wetboek*, Tjeenk Willink & Zoon, Haarlem, h. 498.

menjalankan sendiri atau mengambil sendiri apa yang menjadi haknya, dalam arti tanpa perantaraan hakim, yang ditujukan atas sesuatu barang jaminan untuk selanjutnya menjual sendiri barang tersebut.¹⁷ Parate eksekusi adalah eksekusi yang dilaksanakan sendiri oleh pemegang hak jaminan (gadai dan hipotik) tanpa bantuan atau campur tangan dari Pengadilan Negeri, melainkan hanya berdasarkan bantuan Kantor Lelang Negara saja.¹⁸ Atau dengan perkataan lain, parate eksekusi dilaksanakan tanpa meminta fiat eksekusi atau ijin dari Pengadilan Negeri.

Secara historis, lembaga parate eksekusi sudah ada sejak jaman Romawi kuno. Pada awalnya kreditur tidak mempunyai hak untuk menjual barang jaminan atas kekuasaan sendiri, sehingga sering mengalami kesulitan untuk mengambil pelunasan manakala debitur wanprestasi. Kreditur harus menggugat debitur ke pengadilan—yang seringkali memakan waktu lama dan biaya besar— untuk memulihkan hak-haknya. Karena itulah kemudian dalam perjanjian pemberian hipotik diperjanjikan melalui *pactum de vendendo pignore*, yaitu klausula yang membenarkan kewenangan kepada kreditur untuk menjual barang jaminan atas kekuasaan sendiri. Pada masa Ulpianus klausula seperti itu dijadikan sebagai sebuah *standar contract*, sehingga di dalam setiap akta pemberian hipotik memuat pula kekuasaan untuk menjual barang jaminan.¹⁹

Kebiasaan untuk memperjanjikan hak menjual atas kekuasaan sendiri tersebut kemudian diadopsi dalam *Code Civil* yang berlaku di Perancis. Selanjutnya pada bulan Nopember 1833 ketentuan dalam Pasal 1223 BW Belanda

¹⁷ Sebeki, 1990, *Pelaksanaan Perikatan Eksekusi Real dan Uang Paksa*, Dalam: *Penemuan Hukum dan Pemecahan Masalah Hukum*, Proyek Pengembangan Teknis Yustisial, MA-RI Jakarta, h. 69

¹⁸ Tartib, Op. Cit. h. 149-150

¹⁹ C. Asser, F.H.J. Myasson, A.A.v. Velten, 1986, *Handboek van de Bevoegd van het Nederlands-Burgerlijkrecht, Zakelijkrecht, Zekerheidsrechten*, Tjeenk Willink, Zwolle, h. 275

ditambah satu ayat yang berisi janji yang dapat diberikan kepada pemegang hipotik untuk menjual obyek hipotik di depan umum jika debitur wanprestasi. Janji tersebut tidak dapat ditarik kembali dan diatur dalam Pasal 1223 ayat 2 B.W Nederland (sama dengan Pasal 1178 (2) K.U.H Perdata).

Kemudian dalam Pasal 3.9.4.11 B.W Belanda yang baru (1992) ketentuan mengenai hak untuk menjual obyek hipotik atas kekuasaan sendiri itu diatur sebagai kewenangan berdasarkan undang-undang (bukan sebagai *beding*) yang diberikan kepada pemegang hipotik pertama dan semua pemegang hipotik yang lain.²¹ Kewenangan tersebut bersifat separatis, artinya kreditur tetap dapat melaksanakan hak-haknya meski debitur berada dalam keadaan pailit. Apabila debitur dinyatakan pailit maka kreditur selaku pemegang hipotik dapat melaksanakan parate eksekusi dalam jangka waktu tertentu.²¹

Di Indonesia lembaga parate eksekusi dalam hak tanggungan diatur secara *ex lege* dalam Pasal 6 UUHT dan juga diatur sebagai janji yang dibuat oleh pemberi dan pemegang hak tanggungan (Pasal 11 ayat 2 c UUHT). Di samping itu, dalam formulir APHT yang tercetak seragam juga terdapat janji untuk menjual benda jaminan atas kekuasaan sendiri, sehingga tidak mungkin terlewat dalam setiap pemberian hak tanggungan oleh debitur kepada kreditor. Agar janji untuk menjual obyek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri yang tercantum dalam APHT tersebut mempunyai kekuatan mengikat, maka harus didaftarkan.

Apabila APHT tersebut sudah didaftarkan ke Kantor Pertanahan, maka

²¹ J. Satyo, 2002, *Hukum Jaminan: Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan (Buku 1)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 222

²¹ T.J. Dorhout Mees, 1988, *Op. Cit.*, h. 126-127. Ketentuan serupa juga terdapat dalam Pasal 21 UU No. 4/1996 yang menyatakan bahwa pemegang hak tanggungan tetap bertanggung melaksanakan segala haknya apabila pemberi hak tanggungan dinyatakan pailit

secara otomatis janji-janji yang tercantum di dalamnya (termasuk janji untuk menjual atas kekuasaan sendiri) ikut terdaftar sehingga mempunyai kekuatan mengikat bagi para pihak dan pihak ketiga. Sehingga, bila debitur wanprestasi maka penjualannya harus dilakukan melalui pelelangan umum. Ketentuan harus dijual di muka umum itu dimaksudkan untuk membenarkan perlindungan kepada debitur dari kenakalan kreditor, yakni guna menghindari terjadinya penjualan obyek jaminan yang merugikan debitur.

Dengan demikian jika debitur benar-benar wanprestasi maka pemegang hak tanggungan pertama dapat melaksanakan janji tersebut dengan menjual lelang obyek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri (parate eksekusi). Pelaksanaan parate eksekusi tidak mendasarkan pada Pasal 224 H.I.R dan 258 R.Bg seperti yang disebutkan oleh Penjelasan Umum angka 9 dan Penjelasan Pasal 14 dan 26 UUHT. Jadi, parate eksekusi itu dilaksanakan tanpa meminta fiat eksekusi atau penetapan dari Ketua Pengadilan Negeri. Hal itu sesuai dengan hak yang diberikan oleh undang-undang kepada kreditor pertama sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 UUHT (dahulu Pasal 1178 ayat 2 K.U.H Perdata).

Sedang eksekusi menurut Pasal 224 H.I.R dan 258 R.Bg bukanlah parate eksekusi, karena eksekusi berdasarkan pasal tersebut harus meminta fiat eksekusi kepada Ketua Pengadilan Negeri. Eksekusi menurut Pasal 224 H.I.R dan Pasal 258 R.Bg ditujukan pada grosse akta hipotik dan surat hutang yang mempunyai titel eksekutorial. Jadi, eksekusi berdasarkan kedua pasal tersebut harus meminta fiat eksekusi kepada dan dilaksanakan atau dipimpin oleh Ketua Pengadilan Negeri, sedang parate eksekusi dilakukan sendiri oleh kreditor tanpa meminta fiat eksekusi kepada Ketua Pengadilan Negeri.

Lembaga parate eksekusi eks Pasal 1178 (2) K.U.H Perdata dalam praktik sering mengalami hambatan. Hal ini karena dimandulkan oleh lembaga peradilan. Mahkamah Agung dalam Putusan No. 3201 K/Pdt/1984 tanggal 30 Januari 1986 menyatakan bahwa parate eksekusi yang dilakukan tanpa meminta persetujuan pengadilan negeri meski didasarkan pada Pasal 1178 (2) K.U.H Perdata adalah perbuatan melawan hukum dan lelang yang dilakukan adalah batal. Putusan MA tersebut menjungkirbalikkan lembaga parate eksekusi yang sejak semula dimaksudkan untuk memudahkan kreditor dalam menagih piutangnya manakala debitur wanprestasi. Sejak dijatuhkan putusan MA tersebut maka praktis Kantor Lelang Negara tidak bersedia melayani permohonan parate eksekusi yang diajukan oleh pemegang hak jaminan atas tanah (*hipotik dan *credietverband**).

Setelah UUHT berlaku kewenangan pemegang hak tanggungan pertama untuk menjual obyek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri juga tidak dapat dijalankan. Kantor Lelang Negara ternyata tetap meminta adanya perintah (*fiat*) eksekusi dari Ketua Pengadilan Negeri kepada pemohon eksekusi jika hendak menjual lelang obyek hak tanggungan, meski ada kewenangan untuk mengeksekusi sendiri berdasarkan Pasal 6 UUHT. Kantor Lelang Negara tidak berani melaksanakan penjualan lelang jika permohonan tidak dilengkapi surat perintah dari pengadilan.²⁷

Penolakan KLN untuk menjalankan eksekusi berdasarkan Pasal 6 UUHT didasarkan pada alasan tidak adanya persetujuan dari debitur atau pemberi hak tanggungan selaku pemilik tanah. Kehati-hatian KLN yang menolak permohonan

²⁷ Wawancara dengan Bp. Moh. Sa'id, Staf Kantor Pengawasan Piutang dan Lelang Negara (KP2LN) Jember, tanggal 5 Juli 2002.

parate eksekusi itu bertujuan untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh kreditor, sehingga penjualan lelang baru dapat dilaksanakan setelah ada ijin dari Ketua Pengadilan Negeri. Karena, posisi debitur berada pada pihak yang lemah dan tidak menguntungkan, sehingga harga jual obyek hak tanggungan yang hendak dilelang bisa saja tidak sesuai keinginan debitur, misalnya dijual dengan harga terlalu rendah.²³

Kalangan perbankan juga mengakui sulitnya melaksanakan parate eksekusi terhadap obyek hak tanggungan jika debitur wanprestasi. Bank tidak pernah mengajukan permohonan pelelangan secara langsung kepada Kantor Lelang berdasarkan Pasal 6 UUHT. Permohonan tersebut akan ditolak oleh KLN karena adanya Putusan MA No. 3210 K/Pdt. G/1984 serta ketentuan dalam Buku II Pedoman Mahkamah Agung yang mengharuskan adanya fiat eksekusi dari Pengadilan Negeri.²⁴ Di samping itu kurangnya peminat yang ingin membeli karena akan timbul persoalan pada saat pengosongan. Pengadilan akan menolak menerbitkan perintah pengosongan jika eksekusinya tidak melalui pengadilan.²⁵

Kendala pelaksanaan parate eksekusi tersebut agaknya dipicu oleh pengaburan makna dan pengertian parate eksekusi yang dilakukan oleh Pembentuk UUHT sendiri. Seperti kita ketahui Penjelasan Umum UUHT angka 9 dan Penjelasan Pasal 6, Pasal 11 (2.e), Pasal 14 (2 dan 3) dan Pasal 26, mengatakan bahwa pelaksanaan parate eksekusi didasarkan pada Pasal 224 H.I.R dan Pasal 258 R.Bg. Padahal, dalam Pasal 224 H.I.R ditentukan bahwa eksekusi harus

²³ Wawancara dengan Bp. Jati Takaryanto, SH, Pengurus Ikatan Advokat Indonesia (IKADIN) Cabang Jember tanggal 8 Juli 2002

²⁴ Wawancara dengan Bp. Yalva SIB, Kepala Bagian Kredit, Bank Danamon Cabang Jl Pemuda Surabaya, tanggal 12 Agustus 2002

dilaksanakan dengan meminta fiat eksekusi kepada Ketua Pengadilan Negeri. Yang benar adalah pelaksanaan parate eksekusi tidak didasarkan pada Pasal 224 H.I.R yang harus meminta fiat eksekusi kepada Pengadilan Negeri, tetapi dilaksanakan sendiri oleh kreditur.

Berkaitan dengan mandulnya lembaga parate eksekusi dalam penjualan lelang obyek hak tanggungan, Sudargo Gaotama dalam kapasitasnya sebagai praktisi hukum pernah mengemukakan kekecewaannya atas tidak berlakunya ketentuan mengenai parate eksekusi yang diatur Pasal 6 UUHT. Menurut Sudargo Gaotama hal itu disebabkan oleh adanya ketentuan dalam memori penjelasan UUHT yang menyatakan bahwa meskipun hak untuk menjual atas kekuasaan sendiri itu diperlakukan, tetapi harus dilaksanakan menurut Pasal 224 H.I.R. Kalimat terakhir dalam Penjelasan Umum UUHT tersebut oleh pihak Kantor Lelang dianggap sebagai suatu ketentuan yang mengikat sehingga setiap eksekusi obyek hak tanggungan (termasuk parate eksekusi) harus melalui pengadilan.²⁴

Pejabat lelang menafsirkan makna parate eksekusi seperti apa yang tercantum dalam Penjelasan Umum angka 9 dan Penjelasan Pasal 14 (2 dan 3) UUHT, sehingga mereka tetap meminta dilampiri surat perintah dari Pengadilan Negeri bagi setiap permohonan eksekusi obyek hak jaminan, termasuk yang dilaksanakan berdasarkan Pasal 6 UUHT. Padahal, penjelasan Pasal 6 UUHT mengatakan bahwa penjualan lelang dilakukan tanpa meminta persetujuan dari pemberi hak tanggungan, juga tanpa surat perintah dari Pengadilan Negeri. Kantor Lelang Negara bersikap sangat hati-hati dalam melaksanakan lembaga parate

²⁴ Retnowati, dkk., 1997. *Pencapaian Tentang Perbandingan Hukum Hak Tanggungan Kredit*. BHPN Departemen Kehakiman RI, Jakarta, h. 28-29

eksekusi pada hak tanggungan, karena mereka pernah mempunyai pengalaman pahit disalahkan oleh Mahkamah Agung ketika melaksanakan lelang obyek hipotik tanpa surat perintah pengadilan kendati pada waktu itu sudah sesuai hukum (Pasal 1178 ayat 2 K.U.H Perdata).

Namun dalam peraturan terbaru yang dikeluarkan oleh Menteri Keuangan dimungkinkan penjualan lelang melalui lembaga parate eksekusi berdasarkan pasal 6 UUHT dengan perantaraan Balai Lelang. Dalam Pasal 6 Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 339/KMK.01/2000, tanggal 18 Agustus 2000 Tentang Balai Lelang,²⁷ disebutkan bahwa kegiatan usaha Balai Lelang meliputi lelang sukarela, parate eksekusi hak tanggungan, fidusia dan barang-barang yang tidak dimiliki atau dikuasai oleh negara. Dalam praktik, eksekusi lelang berdasarkan pasal 6 UUHT telah beberapa kali dilaksanakan oleh Balai Lelang atas permintaan bank swasta, tetapi hanya terbatas pada kegiatan pra lelang, sedang untuk pelaksanaan lelang tetap harus dilaksanakan di hadapan pejabat lelang dari KPZLN.²⁸

4.1.3. Eksekusi Berdasarkan Sertifikat Hak Tanggungan menurut Pasal 14 (2) juncto Pasal 20 (1.b) UU No. 4/1996.

Eksekusi obyek hak tanggungan melalui Pengadilan Negeri sebenarnya merupakan alternatif terakhir setelah upaya penjualan di bawah tangan atau penjualan atas kekuasaan sendiri mengalami kegagalan. Seperti telah diuraikan

²⁷ Soedarto Sasmita, 1996, *Konsep dan Undang-Undang Lelang Hak Tanggungan dan Fidusia 1996 Nomor 4*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 8 dan 11.

²⁸ SK Menteri tersebut dipublikasikan dalam SK Kepala BI, PI N. No. 44/PSN/2000 tanggal 14 Desember 2000 Tentang Pemroses Teknik Balai Lelang. Lihat <http://www.infolelang.com/flow®ulation>

sebelumnya eksekusi di bawah tangan tidak dapat dilaksanakan jika debitur sengaja menghindar atau menghilang sehingga penyelesaian hutangnya menyulitkan kreditor. Demikian pula penjualan obyek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri berdasarkan Pasal 6 UUHT biasanya—kalau tidak boleh dikatakan selalu—ditolak oleh Kantor Lelang bila sebelumnya tidak dimintakan surat perintah (*fiat*) ke Pengadilan Negeri.

Kendati sebagai alternatif terakhir dan paksa bagi penyelesaian piutang kreditor, namun dalam praktik dijadikan upaya utama oleh lembaga perbankan. Artinya, pihak bank selaku kreditor jarang menempuh langkah penjualan di bawah tangan atau penjualan lelang atas kekuasaan sendiri (*parate eksekusi*). Jika debitur wanprestasi bank umumnya langsung meminta kepada Pengadilan Negeri agar dilaksanakan eksekusi berdasarkan sertifikat hak tanggungan yang mempunyai titel eksekutorial. Eksekusi demikian didasarkan pada Pasal 224 H.I.R (Pasal 258 R.Bg) yang mengatur eksekusi terhadap dokumen selain putusan pengadilan yang mempunyai titel eksekutorial.

Eksekusi berdasarkan Pasal 224 H.I.R dilakukan oleh kreditor dengan cara mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan Negeri agar sertifikat hak tanggungan dieksekusi. Proses demikian tidak memerlukan litigasi yang panjang dalam arti kreditor tidak perlu mengajukan gugatan perdata yang memakan waktu lama dan biaya besar, seperti yang terjadi pada proses perkara perdata pada umumnya. Permohonan eksekusi diajukan oleh kreditor dengan menyerahkan sertifikat hak tanggungan kepada Ketua Pengadilan Negeri agar diterbitkan *fiat*

²⁴ Salah satu contohnya dapat dilihat dalam pengumuman lelang *parate eksekusi* pada laman Kompas tanggal 15 November 2003 dan 2 Desember 2003

atau surat perintah sehingga eksekusi dapat dijalankan secara paksa, bahkan dengan bantuan aparat keamanan sekalipun.

Fiat eksekusi merupakan eksekusi yang dilaksanakan oleh Kantor Lelang Negara setelah mendapat persetujuan dari Ketua PN setempat. Penetapan Ketua PN tersebut bukanlah merupakan putusan Pengadilan Negeri yang diputus melalui gugatan perdata, tetapi merupakan jalan pintas. Eksekusi seperti itu berbeda dengan parate eksekusi yang dapat dijalankan langsung oleh kreditor tanpa meminta fiat eksekusi. Fiat eksekusi adalah eksekusi yang dilaksanakan dengan ijin khusus dari Pengadilan Negeri meski pengadilan tidak melakukan pemeriksaan seperti dalam perkara perdata biasa. Terhadap permohonan fiat eksekusi ini pihak Pengadilan Negeri cukup melakukan pemeriksaan terhadap syarat-syarat formal yang telah ditentukan.²⁷

Berdasarkan fiat eksekusi dari Ketua PN tersebut yang biasanya disusuli dengan terbitnya surat perintah penjualan lelang, maka Kantor Lelang melakukan penjualan atas obyek hak tanggungan di muka umum. Namun sebelum Ketua PN menerbitkan fiat eksekusi biasanya didahului dengan pemberian peringatan (*aanmaning*) kepada debitur agar dalam jangka waktu tertentu dia memenuhi kewajibannya secara sukarela. Apabila *aanmaning* tidak ditanggapi, barulah Ketua PN menerbitkan surat perintah eksekusi yang diikuti perintah penyitaan untuk selanjutnya diterbitkan perintah penjualan lelang kepada Kantor Lelang Negara.

Dalam hal ini yang bertindak selaku penjual lelang adalah Ketua PN untuk kepentingan kreditor, sehingga yang berhak menentukan syarat-syarat lelang adalah Ketua PN selaku pemohon lelang. Sebelum pelelangan dilaksanakan harus

didahului pengumuman sebanyak dua kali berturut-turut dalam tenggang waktu 15 hari melalui surat kabar (Pasal 200 (7) H.I.R). Sebelum saat pengumuman lelang dikeluarkan debitur masih diberi kesempatan untuk melunasi hutang, biaya dan bunga (Pasal 20 ayat 5 UUHT dan Penjelasan). Dalam praktek yang terjadi selama ini meski pelelangan sudah diumumkan, namun jika debitur membayar hutang beserta semua biaya dan bunga, maka pelelangan akan dihentikan.³⁰

Setelah semua persyaratan permohonan lelang dipenuhi, kemudian KLN melakukan pelelangan atas obyek hak tanggungan secara umum di mana hasilnya digunakan untuk melunasi hutang debitur, dan sisanya (kalau ada) akan dikembalikan kepada debitur. Apabila hasil penjualan lelang tidak mencukupi untuk melunasi hutang debitur, tidak berarti kewajiban debitur hapus begitu saja. Hutang debitur tetap merupakan kewajiban yang harus dibayar. Hanya saja pemenuhan hutang tersebut tidak lagi dijamin dengan jaminan kebendaan yang bersifat khusus, tetapi dengan jaminan umum sebagaimana diatur Pasal 1131 dan 1132 K.U.H Perdata.

Prosedur penyelesaian piutang macet seperti tersebut di atas berlaku hampir sama di berbagai negara. Menurut Barton Leach,³¹ hukum tentang hak milik di negara-negara Anglosaxon dan di kebanyakan negara-negara bagian Amerika Serikat didasarkan atas aturan yang diperoleh dari Hukum Inggris. Di Amerika Serikat, apabila debitur wanprestasi maka bank akan sabar dan terus mendekati debitur jika masih ada itikad baik untuk melunasi hutangnya. Tetapi bila debitur tidak mampu membayar hutangnya maka obyek hipotik (*mortgage*)

³⁰ Munir Fussy, 1994, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek*, Binu Kesha, Citra Adhira Istika, Bandung, h. 64

³¹ Retnowulan Sarmito, dkk, *Op Cit* h. 18

akan disita. Kemudian hak milik atas obyek hipotik itu dijual melalui petugas umum (pejabat lelang) untuk melunasi hutang beserta bunga dan biaya yang harus ditanggung debitur. Apabila nilai jualnya melebihi hutang debitur maka sisanya akan dikembalikan kepada debitur, sedang jika kurang akan dilakukan renegosiasi bagi pelunasan sisa hutang tersebut.

Prosedur penyelesaian piutang seperti itu merupakan sarana baku di Amerika Serikat. Sebagaimana dikatakan oleh Steven Emanuel, *"foreclosure by sale has become the standard means of foreclosing mortgages in America. Foreclosure by a public sale preserves the mortgagor's right to receive the excess. Also, it safeguards him from being unfairly held for a deficiency judgment"*.³² Senada dengan Steven Emanuel, Roger Bernhardt juga mengatakan bahwa *"Court could to decree that if the mortgagor failed to pay the debt within the additional time allotted, the property would be sold at a public auction, rather than go automatically to the mortgagee. The proceed from this sale are used to discharge the indebtedness. This is the current procedure followed"*.³³

Dalam praktik di Indonesia eksekusi obyek hak tanggungan secara paksa melalui Pengadilan Negeri tidak selalu berjalan dengan baik. Terdapat beberapa kendala yang dihadapi kreditur dalam menjalankan eksekusi secara paksa, sehingga hasilnya tidak sesuai harapan. Salah satu kendala bagi eksekusi obyek hak tanggungan melalui pengadilan adalah adanya gugatan perlawanan dari pemberi hak jaminan dengan alasan dia keberatan atas surat paksa, tanahnya telah

³² W. Barton Leach, 1996, *Property Law*, Dalam: Harold J. Berman, *Talk on American Law*, Diterjemahkan oleh Gregory Churchill, *Ceramah-ceramah Tentang Hukum Amerika Serikat*, Tetanusa, Jakarta, h. 237

³³ Steven Emanuel, *Op Cit*, h. 335

³⁴ Roger Bernhardt, 1994, *Property*, Black Letter Series, West Publishing Co. St Paul, Minnesota, h. 267

disewakan sebelum dijaminkan. barang jaminan merupakan harta gono-gini, atau harga lelang terlalu rendah.

Di samping itu terdapat kendala teknis bagi eksekusi obyek hak tanggungan atas perintah Pengadilan Negeri, yaitu biaya sangat tinggi, prosesnya kadangkala memakan waktu lama, dan seringkali diajukan gugatan/bantahan dari debitur atau pihak ketiga. Kendala lainnya adalah pembeli kesulitan melakukan pengosongan atas obyek hak tanggungan yang telah dibeli dan pelelangan, karena pihak Pengadilan Negeri melakukan penangguhan pengosongan. Jadi, kendala yang sering ditemui kreditur dalam mengeksekusi obyek hak tanggungan adalah sulit mencari pembeli lelang atau peminat pembeli lelang sedikit.⁵⁴

Pada saat ini ada keengganan sementara orang untuk ikut serta dalam lelang obyek hak jaminan atau untuk menjadi pembeli dalam suatu eksekusi. Keengganan orang membeli melalui lelang disebabkan oleh mahalanya biaya lelang serta pengosongan atas barang yang dibeli kadangkala mengalami kesulitan dan bahkan harus mengajukan gugatan ke pengadilan.⁵⁵ Namun ada pula yang didasarkan pada mitos, yakni adanya kepercayaan di sebagian masyarakat bahwa kelak orang yang membeli dan menempati tanah yang dibeli dari hasil lelang juga akan mengalami nasib yang sama, yaitu usahanya akan mengalami kemacetan dan tanahnya juga akan dijual lelang.⁵⁶ Jadi, kebanyakan orang hanya tertarik untuk sekedar ikut serta dalam pelelangan, dengan harapan memperoleh barang lelang dengan harga yang murah. Sementara pihak debitur dan kreditur menghendaki barang jaminan terjual cepat dengan harga tinggi.

⁵⁴ Retnowulan Sutanto, dkk., *Op Cit.*, h. 39

⁵⁵ I. Satrio, 1998, *Hak Tanggungan (Jilid 2)*, *Op Cit.*, h. 275

⁵⁶ Retnowulan Sutanto, dkk., *Op Cit.*, h. 40

Akibat sedikit atau bahkan tidak ada peminat lelang, maka seringkali bank (kreditur) terpaksa membeli sendiri obyek lelang. Oleh karena itulah menurut Rudhi Prasetya, kalau ada debitur wanprestasi (kredit macet), bank tidak apriori langsung menjual lelang barang jaminan, melainkan secara edukatif debitur diberi pengarahan, dibimbing dan diberi nasehat mengenai tindakan menyelamatkan usaha debitur. Karena, jika dalam pelelangan tidak ada peserta atau barang yang dilelang tidak laku, maka bank "terpaksa" harus membeli sendiri barang jaminan. Sehingga masih menurut Rudhi Prasetya, bank berubah status menjadi perusahaan *real estate* rumah bekas atau perusahaan rombeng mobil bekas. Tindakan demikian sangat tidak menguntungkan, karena dapat mengganggu likuiditas bank yakni mengakibatkan terjadinya penyusutan modal bank bersangkutan.¹⁷

Pembelian barang jaminan yang dilakukan oleh bank tersebut tidak dilakukan secara langsung, karena pembelian demikian adalah batal. Bahkan sekalipun di dalam perjanjian kredit atau perjanjian jaminan dicantumkan klausula bahwa bank boleh memiliki barang jaminan, maka klausula tersebut batal demi hukum. Pembelian barang jaminan oleh bank dilakukan dengan menggunakan orang suruhan (*struiman*). Orang suruhan itu kadangkala berasal dari pegawai bank, pejabat bank atau orang lain yang diberi dana oleh bank untuk membeli barang jaminan. Pembelian demikian biasanya terjadi dengan harga yang sangat murah sehingga merugikan debitur selaku pemilik barang jaminan yang dilelang.

Eksekusi obyek hak tanggungan melalui Pengadilan Negeri hanya dapat dilakukan oleh kreditur dari kalangan bank swasta. Sedang kreditur dari bank

¹⁷ *Melungkap Dugaan dan Semangat Gila*, Berita dalam: Majalah Media Nasional, No. 1 Tahun 1, Oktober 1980, h. 16.

pemerintah tidak dapat menyelesaikan piutang macet melalui pengadilan, karena sudah ada lembaga khusus yang menangani piutang negara (termasuk kredit macet di lingkungan bank Pemerintah), yaitu Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN). Bahkan terdapat larangan bagi bank Pemerintah untuk menyelesaikan kredit macet di luar lembaga PUPN, misalnya menyerahkannya kepada pengacara. Mengenai eksekusi oleh PUPN akan dibahas dalam sub bab berikutnya.

4.1.4. Pertindungan Hukum bagi Pihak-pihak yang Terkait Eksekusi atas Obyek Hak Tanggungan.

Eksekusi obyek hak tanggungan secara paksa dilakukan tanpa kesukarelaan pihak debitur. Eksekusi demikian dapat dibenarkan karena dilakukan atas perintah Pengadilan Negeri berdasarkan wewenang yang diberikan oleh undang-undang. Dalam eksekusi secara paksa tersebut tidak tertutup kemungkinan menimbulkan kerugian kepada pihak-pihak tertentu yang terkait dengan eksekusi, terutama pihak debitur dan pihak ketiga yang mempunyai hak atas obyek hak tanggungan. UUHT ternyata lebih banyak memberikan perlindungan kepada kreditor, hal ini terbukti dari banyaknya hak dan keistimewaan yang diberikan UUHT bagi kemudahan kreditor dalam mengembalikan piutangnya yang macet di tangan debitur.

Kreditor pertama mempunyai hak untuk menjual obyek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri. Kreditor juga merupakan kreditor preferen di antara para kreditor lainnya sehingga dapat melaksanakan haknya secara separatis. Kedudukan sebagai kreditor separatis tersebut tetap dapat dijalankan terhadap obyek hak tanggungan meski debitur dinyatakan pailit sekalipun (Pasal 21 UUHT). Bahkan hak kreditor atas jaminan tetap mengikuti bendanya di tangan siapa benda tersebut

berada. Demikian pula janji-janji yang tercantum dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan sebagaimana yang diatur Pasal 11 ayat 2 UUHT kesemuanya diberikan untuk kepentingan kreditur.

Salah satu kewenangan kreditur selaku pemegang hak tanggungan yang sebelumnya tidak pernah diberikan kepada pemegang hipotik adalah janji untuk mengelola obyek hak tanggungan berdasarkan penetapan Ketua Pengadilan Negeri. Di samping itu juga ada kewenangan kreditur untuk menyelamatkan obyek hak tanggungan bagi eksekusi obyek hak tanggungan atau untuk mencegah menjadi hapusnya atau dibatalkannya hak atas tanah yang menjadi obyek hak tanggungan karena tidak dipenuhi atau dilanggarnya ketentuan undang-undang. Kedua janji tersebut memberikan kewenangan yang besar kepada kreditur untuk menguasai dan mengelola obyek hak tanggungan termasuk mengambil manfaat dari obyek hak tanggungan tersebut.

Keistimewaan lain yang diberikan UUHT kepada kreditur adalah dia dapat memperoleh seluruh atau sebagian ganti rugi apabila obyek hak tanggungan dilepaskan haknya atau dicabut haknya untuk kepentingan umum. Pemegang hak tanggungan juga berhak memperoleh seluruh atau sebagian dari uang asuransi jika obyek hak tanggungan yang telah diasuransikan musnah. Bahkan pemegang hak tanggungan dapat meminta janji dari pemberi hak tanggungan untuk mengosongkan obyek hak tanggungan pada waktu dilakukan eksekusi. Apabila hak (janji) tersebut tidak dilaksanakan secara sukarela, maka pemegang hak tanggungan dapat meminta Ketua PN untuk menerbitkan perintah pengosongan obyek hak tanggungan.

Pada fase pra pembenan (pembebanan) hak tanggungan, UUHT juga memberikan fasilitas istimewa kepada kreditur, yakni melalui pembuatan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT). SKMHT tersebut berlaku mengikat dan tidak dapat ditarik kembali serta tidak dapat berakhir karena sebab apapun juga (Pasal 15 UUHT). Melalui fasilitas SKMHT tersebut kreditur tidak harus segera memasang hak tanggungan secara nyata, terutama untuk kredit dengan nilai kecil. Dan walaupun hendak dipasang hak tanggungan, maka kreditur tidak lagi memerlukan bantuan debitur dalam pembuatan APHT. Biasanya pembebanan hak tanggungan baru dilakukan jika kredit mulai bermasalah yang kemudian disusuli dengan pendaftaran hak tanggungan yang baru dipasang tersebut, dan permintaan eksekusi jika kredit memang benar-benar macet.

Berbagai fasilitas dan kemudahan yang dimiliki kreditur tersebut ternyata merupakan pembatasan atau pemotongan atas hak-hak debitur selaku pemberi hak tanggungan. Meski debitur selaku pihak yang secara posisional lemah di hadapan kreditur juga telah diberikan perlindungan hukum oleh UUHT, namun masih bersifat parsial dan belum memadai. Salah satu perlindungan yang diberikan kepada debitur adalah dia harus dilibatkan jika obyek hak tanggungan hendak dijual secara di bawah tangan, yakni terlebih dahulu harus disetujui oleh debitur selaku pemberi hak tanggungan dengan kreditur selaku pemegang hak tanggungan (Pasal 20 (2) UUHT).

Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk melindungi debitur dari kecurangan kreditur atas kewenangannya menjual barang jaminan secara di bawah tangan. Karena, dapat saja terjadi kreditur melakukan rekayasa dalam penjualan sehingga obyek hak tanggungan terjual dengan harga murah. Posisi debitur biasanya sangat

lemah pada saat obyek hak tanggungan dieksekusi, terutama jika dilakukan secara paksa atas perintah pengadilan. Apabila eksekusi dijalankan secara paksa, maka debitur tidak mempunyai akses terhadap barang miliknya yang dijual lelang. Tidak jarang terjadi proses pelalangan tidak berjalan fair dan transparan, sehingga merugikan debitur selaku pemilik obyek hak tanggungan.

Terhadap kerugian debitur yang demikian, UUHT tidak mengatur dalam suatu ketentuan yang bersifat normatif. Perlindungan hukum bagi debitur tidak diatur secara solid dalam UUHT, sehingga kepentingan debitur seringkali dikalahkan. Namun demikian, bukan berarti debitur hanya boleh diam saja jika dirugikan oleh kreditur akibat eksekusi yang dilakukan tidak sesuai ketentuan yang berlaku. Debitur tetap dapat mengajukan tuntutan hak manakala dirugikan akibat eksekusi obyek hak tanggungan. Hanya saja fasilitas dan hak-hak tersebut tidak disediakan oleh hukum materil, tetapi tercantum dalam peraturan Hukum Acara Perdata (hukum formil).

Suatu eksekusi (termasuk atas grosse akta hipotik dan pengakuan hutang) dapat dilawan oleh debitur selaku pihak temohon eksekusi atau oleh orang lain, yang diajukan kepada Pengadilan Negeri yang melakukan eksekusi (Pasal 195 (6) H.L.R). Demikian pula jika eksekusi tersebut dilakukan oleh PUPN/BUPLN untuk kepentingan kreditur dari bank Pemerintah, perlawanan diajukan ke Pengadilan Negeri setempat dengan menjadikan PUPN/BUPLN sebagai terlawan. Di samping itu juga dapat diajukan gugatan perdata biasa dengan menjadikan kreditur sebagai tergugat dan PUPN/BUPLN sebagai turut tergugat yang harus tunduk pada putusan pengadilan.

Perlawanan oleh termohon eksekusi disebut sebagai perlawanan pihak (*party verzet*). Dalil pokok yang dijadikan alasan untuk mengajukan *party verzet* atas eksekusi berdasarkan Pasal 224 H.I.R adalah mengenai keabsahan formal dan alasan materil yang menyangkut besarnya jumlah hutang yang pasti. Juga karena penetapan pengadilan menimbulkan kerugian atas hak atau kepentingan termohon eksekusi sebagaimana dimaksud Pasal 378 Rv.³⁸ Alasan lain pengajuan *partij verzet* adalah debitur keberatan atas surat paksa, tanah dan bangunan telah disewakan sebelum dijaminkan, obyek eksekusi merupakan harta gono-gini, atau harga lelang terlalu rendah.³⁹

Lembaga peradilan juga telah mengakui hak debitur selaku termohon eksekusi (termasuk pemberi hak tanggungan) dalam mengajukan perlawanan atas eksekusi obyek hak jaminan. Salah satu alasan yang dapat diterima oleh pengadilan bagi pengajuan *partij verzet* adalah jumlah hutang yang diminta untuk dieksekusi melebihi jumlah hutang yang terdapat dalam grose akta.⁴⁰ Di samping itu jika jumlah hutangnya tidak pasti juga dapat diterima sebagai alasan pengajuan *partij verzet*. Demikian pula jika dalam grose akta yang dieksekusi terdapat cacat karena bertentangan dengan undang-undang, misalnya memuat *eigendom beding*, maka dapat dibatalkan.⁴¹ Apabila grose akta tidak memuat titel eksekutorial, misalnya dibuat dalam bentuk *Acknowledgment of Indebtedness and Security Agreement*, maka tidak termasuk pengertian grose akta menurut Pasal 224 H.I.R.⁴²

³⁸ Yalva Harahap, 1993, *Perlawanan terhadap Eksekusi Grose Akta serta Putusan Pengadilan dan Akibatnya dan Niatan Hak dan Eksekusi*, Uta Aditya Bakti, Bandung, h. 4 dan 52.

³⁹ Retnowulan Soekanto, dkk., *Op Cit*, h. 30.

⁴⁰ Putusan PN Surabaya No. 117/1985 tanggal 5-11-1985 jo Putusan PT Surabaya No. 27/1986 tanggal 14-7-1986, dalam *Warta Peradilan Th IV No. 45 Juni 1989*, h. 44.

⁴¹ Putusan MA No. 1520 K/Pdt/1984 tanggal 13-5-1984, dan Putusan MA No. 2584 K/Pdt/1986 tanggal 14-4-1988, dalam Yalva Harahap, *Perkembangan*, *Op Cit*, h. 54-55.

⁴² Putusan MA No. 3992 K/Pdt/1986, tanggal 25-9-1989, *Warta Peradilan Th V No. 59 Agustus 1990*, h. 44.

Pihak ketiga yang dirugikan oleh suatu eksekusi (termasuk atas obyek hak jaminan) dapat pula mengajukan perlawanan kepada pengadilan, yang disebut dengan perlawanan oleh pihak ketiga (*Derden verzet*) Pasal 195 (6) H.I.R menentukan bahwa landasan perlawanan oleh pihak ketiga adalah hak milik yang bersifat absolut. Di samping itu menurut Pasal 378 Rv, landasan *derden verzet* tidak selalu harus didasarkan pada hak yang bersifat absolut, tetapi juga pada hak dan kepentingan yang bersifat relatif. *Derden verzet* terhadap eksekusi dapat diajukan atas alasan hak pakai,⁴³ bahkan atas dasar hak sewa⁴⁴ serta hak hipotik.⁴⁵

Dalam Putusan PN Jember No. 142/Pdt.G/1996/PN Jr, tanggal 5 April 1997 dikatakan, seseorang yang bukan pemilik tanah dan tidak berwenang memindahkan hak atas tanah tersebut, adalah tidak berwenang menjadikan hak atas tanah itu sebagai jaminan kredit. Konsekuensinya adalah Akta Hipotik dan Sertifikat Hipotik yang dibuat oleh pihak yang tidak berwenang atas tanah tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.⁴⁶ Kasus tersebut berawal dari tipu daya debitur yang meminjam *pethok* tanah orang lain dengan alasan dibantu akan disertifikatkan, namun setelah sertifikat tanahnya selesai ternyata diagunkan kepada bank. Ketika eksekusi hendak dilaksanakan oleh PUPN/BUPTN, karena krediturnya adalah Bank Pemerintah (Bank BNI), maka pemilik tanah mengajukan *derden verzet* ke pengadilan dengan alasan hak milik.

Meski debitur dan pihak ketiga diberikan perlindungan atas eksekusi obyek hak jaminan melalui pengajuan perlawanan, namun lembaga peradilan harus

⁴³ Putusan MA No. 146 K/Sap/1970, tanggal 24-10-1970, dalam Yulva Hidayat, 1977, *Hukum Acara Peradilan Peradilan Indonesia*, Yanti Trakino Co, Medan, h. 277

⁴⁴ Putusan MA No. 1030 K/Pdt/1987, tanggal 29-9-1988, *Warta Peradilan Th. VI*, No. 68, Mei 1991, h. 39

⁴⁵ Putusan MA No. 1027 K/Pdt/1991, 19-12-1996, *Warta Peradilan Th. XIII*, No. 146, September 1997, h. 77

berhati-hati dalam memeriksa setiap gugatan perlawanan. Karena, tidak sedikit dari perlawanan yang diajukan, baik *partij verzet* maupun *derden verzet*, hanya merupakan strategi atau akal-akalan untuk menggagalkan eksekusi obyek hak jaminan. Misalnya, pihak tereksekusi bersekongkol dengan pihak ketiga dengan mengalihkan obyek hak jaminan melalui hibah atau jual beli dengan akta otentik yang dibuat jauh sebelum terjadi eksekusi. Selanjutnya pihak ketiga mengajukan perlawanan atas alasan hak milik.

Menurut pengamatan Yahya Harahap, jarang sekali ditemukan *derden verzet* yang murni dan bersih dari persekongkolan dan kecurangan. Strategi menghadang eksekusi obyek hak jaminan dengan mengajukan *derden verzet* marak terjadi sejak tahun 1970-an hingga sekarang. Dari setiap 70 perkara *derden verzet* hanya satu perkara saja yang benar-benar murni membela dan mempertahankan hak serta kepentingan pihak Pelawan. Sedang selebihnya hanya merupakan permainan yang diatur secara curang oleh pihak tereksekusi. Dengan diajukan gugatan perlawanan maka eksekusi biasanya ditunda oleh hakim sampai perkaranya memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap.⁴⁷ Akibatnya hak dan kepentingan kreditur dirugikan karena tidak dapat segera menerima penggantian atas piutangnya yang macet.

4.2. Eksekusi Obyek Hak Tanggungan oleh PUPN.

Salah satu asas atau prinsip yang terdapat dalam eksekusi adalah eksekusi dilakukan atas perintah dan dipimpin oleh Pengadilan Negeri. Prinsip tersebut

⁴⁷ Dukungkan oleh MA melalui Putusan No. 2305 K/Pdt/1999, tanggal 23 8 2000, dalam *Warta Peradilan* 11: 3311, No. 204, September 2002, h. 47.

terdapat perkecualiannya, yakni dalam kondisi tertentu yang bersifat khusus, eksekusi dapat dilakukan oleh institusi di luar pengadilan. Demikian pula eksekusi atas grosse akta pengakuan hutang dan grosse akta hipotik (sekarang sertifikat hak tanggungan), dalam beberapa hal dapat dilakukan oleh lembaga di luar pengadilan. Eksekusi oleh lembaga di luar pengadilan biasanya terjadi jika menyangkut piutang negara yang ada pada pihak ketiga (debitor). Di Indonesia terdapat lembaga khusus yang bertugas menangani piutang negara, yaitu Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN).

PUPN dibentuk berdasarkan UU No. 49/Prp/1960, merupakan instansi yang berwenang mengurus, mengawasi dan menyelesaikan pelunasan setiap piutang negara. PUPN merupakan kelanjutan dari lembaga PPPN (Panitia Penyelesaian Piutang Negara) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Penguasa Perang Pusat No. Kpts/PM/035/1957, tanggal 9 September 1957. Pembentukan PUPN didasari kenyataan banyaknya piutang negara yang nyangkut di tangan pihak ketiga dan sulit pengembaliannya. Sementara negara butuh dana sangat besar untuk membiayai pembangunan nasional. Dalam situasi krisis ekonomi dan beban hutang negara yang sangat besar seperti saat ini, keberadaan PUPN untuk mengembalikan piutang negara di tangan pihak ketiga sangat penting.

Pembentukan PUPN juga difatarbelakangi oleh sulitnya menagih piutang negara melalui pengadilan, karena terbentur biaya, waktu dan tenaga. Sementara hasil penagihan piutang negara melalui pengadilan tidak maksimal. Bahkan seringkali mengalami kegagalan, sehingga jumlah piutang negara yang

* M. Yahya Harahap, 1992, *Permasalahan Eksekusi*, Artikel dalam Majalah Varia Pengadilan Th. VIII, No. 85 Oktober 1992, h. 142

macet di tangan pihak ketiga semakin besar. Kewenangan PUPN menurut Pasal 4 dan 5 UU No. 49/Prp/1960 adalah (1) membahas pengurusan piutang negara yang harus dibayar kepada instansi-instansi Pemerintah dan BUMN yang modal atau kekayaannya sebagian atau seluruhnya milik negara; (2) melakukan pengawasan terhadap piutang dan kredit yang telah dikeluarkan oleh instansi Pemerintah dan BUMN, baik di Pusat maupun Daerah. Jadi, tugas PUPN adalah melindungi dan menagih pembayaran piutang negara agar dapat segera dikembalikan ke kas negara. Berdasarkan kewenangan tersebut PUPN dapat menagih secara langsung tanpa melalui proses dan campur tangan pengadilan.

Undang-undang telah memberi kewenangan kepada PUPN untuk membuat "pernyataan bersama" dengan pihak debitur yang berisi jumlah kewajiban (hutang) debitur dan waktu pemenuhan atau pelunasan kewajiban tersebut. Pernyataan bersama tersebut sama nilainya dengan putusan pengadilan karena mempunyai titel eksekutorial. Berdasarkan pernyataan bersama tersebut PUPN dapat menetapkan dan melaksanakan Surat Paksa untuk menjalankan sita eksekusi atas kekayaan debitur. Selanjutnya PUPN berwenang menjalankan penjualan lelang atas harta kekayaan debitur yang telah disita melalui perantaraan Kantor Lelang Negara.

Untuk mempermudah pengurusan piutang negara oleh PUPN maka dibentuk BUPN (Badan Urusan Piutang Negara) berdasarkan Kepres No. 11/1976. Kemudian dibentuk BUPLN (Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara) berdasarkan Kepres No. 121/1991. Selanjutnya berdasarkan Kepres No. 84/2001 keberadaan BUPLN diubah menjadi sebuah Direktorat Jenderal di bawah Departemen Keuangan, yaitu Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara.

(DJPLN) Dan berdasarkan SK Menkeu No. 445/KMK.01/2001 tanggal 23 Juli 2001, instansi vertikal DJPLN di tingkat Propinsi adalah Kanwil DJPLN yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Direktur Jenderal Piutang dan Lelang Negara. Sedang unit pelaksana paling bawah adalah Kantor Pelayanan Piutang dan Lelang Negara (KP2LN).

Dengan dibentuknya lembaga khusus tersebut maka pengurusan piutang negara, termasuk kredit macet di bank Pemerintah dilakukan oleh PUPN, bukan oleh pengadilan. Pengurusan piutang negara oleh PUPN meliputi pula tindakan eksekusi atas jaminan hutang baik atas benda bergerak maupun tidak bergerak.⁴⁸ Pelimpahan pengurusan piutang dan kredit macet kepada PUPN dilakukan paling lambat tiga bulan sejak tanggal jatuh tempo yang tercantum dalam dokumen perjanjian kredit. Pada tingkat pertama penyelesaian piutang negara diselesaikan sendiri oleh instansi yang bersangkutan, tetapi jika tidak berhasil maka wajib diserahkan kepada PUPN.⁴⁹

Pengurusan penyelesaian kredit macet di bank Pemerintah dapat dilakukan atas inisiatif PUPN sendiri tanpa menunggu pelimpahan dari bank Pemerintah atau BUMN. Pengurusan piutang negara atas inisiatif PUPN dimaksudkan untuk mengamankan kekayaan negara dan jarahan debitur nakal. Dalam menyelesaikan piutang negara tersebut PUPN bertindak sebagai penguasa yang melaksanakan wewenang berdasarkan hukum publik.⁵⁰ Penyerahan piutang oleh instansi negara kepada PUPN dilakukan melalui Surat Penerimaan Pengurusan Piutang Negara (SP3N). Selanjutnya PUPN memanggil debitur (disebut Penjamin

⁴⁸ Manir Fuad, *Op Cit.*, h. 61

⁴⁹ Lihat Penjelasan Pasal 4 UU No. 45/1990 dan Pasal 2 (1) Keputusan Menkeu No. 533/KMK.01/2001, tanggal 18-8-2000

Hutang/Penanggung (Hutang) agar menyelesaikan kewajibannya

Apabila debitur memenuhi panggilan PUPN, maka dilakukan wawancara mengenai besarnya hutang dan tata cara penyelesaiannya. Hasil wawancara dituangkan dalam Berita Acara Tanya Jawab yang ditandatangani oleh debitur dan Ketua PUPN atau pejabat yang ditunjuk dengan disaksikan oleh dua orang saksi. Berdasarkan Berita Acara tersebut kemudian dibuat Surat Pernyataan Bersama yang ditandatangani debitur, Ketua Panitia Cabang dan dua orang saksi yang telah dewasa. Pada kepala Surat Pernyataan Bersama tersebut diberi irah-irah "*Demikian Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*", sehingga mempunyai kekuatan eksekutorial. Dalam mengeksekusi Surat Pernyataan Bersama yang mempunyai titel eksekutorial tersebut PUPN menjalankan seperti layaknya mengeksekusi putusan pengadilan.

Apabila debitur tidak mau memenuhi panggilan PUPN atau tidak bersedia membuat atau menandatangani Surat Pernyataan Bersama, maka PUPN menerbitkan Surat Penetapan Jumlah Piutang Negara yang berisi jumlah hutang debitur, diikuti dengan menerbitkan Surat Paksa. Menurut Pasal 14 Keputusan Menkeu No. 293/KMK.09/1993, jika tidak dapat dibuat Surat Pernyataan Bersama, PUPN secara sepihak berwenang menerbitkan Surat Penetapan Jumlah Piutang Negara yang wajib dilunasi oleh debitur dalam jangka waktu yang telah ditentukan oleh PUPN. Kewenangan PUPN tersebut kemudian dikukuhkan oleh Mahkamah Agung melalui Putusan No. 301.K/TUN/1999, tanggal 28 Juli 2000.⁵¹

PUPN juga diberi wewenang untuk meminta pengekalan kepada Direktur

⁵⁰ Muhamad Djumhana, 1993, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 255

⁵¹ Lihat Majalah Yana Peradilan Th. XVII, No. 202, Juli 2002, h. 49

Jenderal Imigrasi jika debitur dikhawatirkan melarikan diri ke luar negeri. Terhadap debitur yang tidak beritikad baik, yakni tidak mau menyelesaikan kewajibannya meski mempunyai kemampuan (kekayaan), Kepala PUPN dengan seijin Kejaksaan dapat mengambil tindakan paksa badan atau *lifschwang* (dahulu dikenal sebagai penyanderaan atau *gijzeling*). Menurut Keputusan Menkeu No. 336/KMK.01/2000 paksa badan merupakan pengkekangan kebebasan debitur yang tergolong mampu, namun tidak mempunyai itikad baik untuk menyelesaikan hutangnya. Paksa badan dikenakan kepada debitur yang mempunyai hutang minimal Rp. 500 juta, untuk jangka waktu paling lama 6 bulan dan dapat diperpanjang lagi paling lama 6 bulan.

Apabila dalam Surat Pernyataan Bersama tercantum hak untuk menjual benda jaminan atas kekuasaan sendiri, PUPN dapat menjalankan parate eksekusi dengan melakukan penjualan lelang secara umum. Apabila tidak tercantum hak parate executie, PUPN menjalankan eksekusi berdasarkan utel eksekutorial yang terdapat dalam Surat Pernyataan Bersama yang dibuat bersama debitur. Kewenangan melakukan eksekusi tersebut diberikan secara khusus oleh undang-undang. Namun dalam praktik kadang terjadi benturan antara eksekusi yang dilakukan oleh PUPN dengan eksekusi oleh pengadilan.

Permasalahan yang timbul dalam praktik adalah meski PUPN berwenang menjalankan eksekusi, namun perlawanan terhadap eksekusi harus diajukan kepada Pengadilan Negeri. Menurut yurisprudensi jika pemilik tanah merasa dirugikan oleh penyitaan PUPN maka dapat mengajukan keberatan ke Pengadilan

Negeri berupa gugatan atau bantahan⁵² PUPN tidak berwenang memeriksa gugatan perlawanan atas eksekusi yang diajukan oleh pihak ketiga (*terden verzet*) atau oleh pihak debitur sendiri (*party verzet*). Kondisi seperti ini seringkali mengakibatkan eksekusi yang telah dilakukan PUPN dibatalkan oleh pengadilan atau diletakkan sita eksekusi untuk kedua kalinya atas obyek yang sama. Padahal, pada dasarnya terhadap benda yang sama tidak boleh diletakkan dua kali sita eksekusi oleh lembaga berbeda.

Terhadap barang-barang milik debitur yang telah diikat dengan jaminan (termasuk hak tanggungan) sebenarnya PUPN dapat melakukan eksekusi berdasarkan hak jaminan tersebut sebelum dibuat Surat Pernyataan Bersama atau Surat Paksa. Apabila di dalam perjanjian jaminan terdapat hak untuk menjual atas kekuasaan sendiri maka PUPN dapat melakukan *parate* eksekusi. Sedang jika tidak terdapat hak untuk menjual atas kekuasaan sendiri, maka eksekusi obyek hak jaminan (termasuk hak tanggungan) dapat dilakukan berdasarkan Pasal 224 H.I.R. dengan meminta fiat eksekusi kepada Pengadilan Negeri. Namun eksekusi melalui pengadilan jarang ditempuh oleh PUPN, karena PUPN memilih cara pembuatan Surat Pernyataan Bersama atau Surat Paksa dan mengeksekusi sendiri tanpa harus meminta fiat eksekusi kepada pengadilan.

Kewenangan PUPN di bidang peradilan layak dipersoalkan karena PUPN merupakan badan tata usaha negara yang dibentuk oleh eksekutif yang melaksanakan tugas dan wewenang di bidang pemerintahan. Pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif, meski berdasarkan *travaux préparatoires* dapat

⁵² Peraturan MA No. 3608 K/Pdt/1987, tanggal 28-2-1986, dalam Majalah Warta Peradilan TIL XIV No. 157, Oktober 1988 h. 11

melakukan perbuatan-perbuatan lain yang belum diatur secara tegas, namun masih tetap dalam lingkup pemerintahan. Dalam kepustakaan Belanda pemerintahan lebih populer disebut *bestuur* dibanding istilah *uitvoerende macht*. Kegiatan atau lapangan *bestuuren* adalah seluruh lapangan kegiatan negara setelah dikurangi *regelgeving* dan *rechtspraak*.⁴³

Berdasarkan pengertian di atas, maka selaku badan atau lembaga tata usaha negara PUPN seharusnya hanya menjalankan tugas pemerintahan, tidak bertindak sebagai *regelgeving* dan *rechtspraak*. Namun kenyataannya PUPN melaksanakan sebagian tugas dan wewenang lembaga peradilan—yaitu melakukan eksekusi dan penyitaan terhadap barang milik debitur—yang sebenarnya bukan merupakan kewenangannya selaku lembaga tata usaha negara. Sehingga timbul anggapan bahwa PUPN berfungsi sebagai *quasi judicial organ* atau pengadilan semu karena mempunyai wewenang menerbitkan surat paksa dan melakukan sita eksekusi terhadap harta kekayaan milik debitur.⁴⁴

PUPN oleh undang-undang diberi wewenang untuk menerbitkan suatu dokumen yang mempunyai titel eksekutorial. PUPN dapat menerbitkan Surat Pernyataan Bersama dan Surat Paksa yang pada kepalanya diberi urah-icah "*Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*". Meski kewenangan tersebut dituangkan dalam suatu undang-undang, tetapi jika merupakan kewenangan yang berada dalam bidang *rechtspraak* atau *regelgeving*, maka sebenarnya hal itu tidak tepat jika diberikan kepada lembaga tata usaha negara yang mengurus masalah pemerintahan (*bestuur*).

⁴³ Philipppus M Hadjon, dkk., 1997, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, h. 138

Pemberian tugas di bidang *rechtspraak* kepada lembaga tata usaha negara juga tidak sesuai dengan asas pembagian kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif sebagaimana diintrodusir oleh teori *Trias Politica*-nya Montesquieu. Walaupun "terpaksa" memang harus dibentuk lembaga khusus yang menangani urusan piutang negara, seharusnya hanya disertai tugas pengurusan dan tindakan yang bersifat administratif, tidak diberi tugas dan wewenang di bidang peradilan, seperti melaksanakan eksekusi, penyitaan, pengosongan tanah atau bangunan dan tindakan lain yang menjadi kewenangan pengadilan atau kekuasaan kehakiman.

Oleh karena itu kewenangan di bidang peradilan yang dimiliki beberapa lembaga TUN seperti yang terjadi saat ini⁵⁵ perlu segera direposisi sesuai asas hukum yang berlaku. Terhadap PUPN seharusnya hanya diberi wewenang pengurusan piutang negara dari segi administratif. Terhadap piutang negara yang diikat dengan hak jaminan, PUPN hanya diberi wewenang pengurusan tanpa melaksanakan tindakan eksekusi. PUPN selaku kuasa kreditur dari kalangan bank pemerintah tetap harus mengajukan permohonan eksekusi kepada pengadilan. Sehingga, eksekusi atas obyek hak jaminan tetap dilaksanakan oleh lembaga peradilan sesuai kewenangannya berdasarkan undang-undang (Pasal 224 H.I.R.).

Sedang terhadap piutang negara yang tidak diikat dengan jaminan maka tindakan pengurusan oleh PUPN dapat dilakukan melalui pembuatan Surat Pernyataan Bersama yang bertitel eksekutorial. Surat pernyataan bersama itu dapat dipersamakan dengan akta pengakuan hutang sebagaimana yang disebutkan Pasal

⁵⁵ Guntoro Subardi, 2008, *Kebijakan dan Wewenang Lembaga Pengurusan Piutang Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi*. Disertasi, Program Pascasarjana Uinir, Surabaya, h. 57

⁵⁶ Di samping PUPN juga dibentuk Badan Penyelamatan Perbankan Nasional yang bertugas melakukan penyalatan bank dan mengembalikan uang negara yang tersalur pada sektor perbankan BPPN oleh Pasal 57

224 H.I.R., yang wewenang pembuatannya diberikan kepada Pejabat PUPN yang ditunjuk. Namun eksekusi terhadap Surat Pernyataan Bersama itu tetap dilakukan oleh pengadilan berdasarkan Pasal 224 H.I.R. Meski PUPN merupakan lembaga TUN, namun tugas pengurusan piutang negara yang ada di tangan debitur bersumber pada hukum perdata, bukan hukum publik seperti pada piutang pajak, sehingga hukum yang digunakan untuk menyelesaikan adalah hukum privat. Apabila eksekusi atas Surat Pernyataan Bersama tersebut dilaksanakan oleh pengadilan, maka dapat dilakukan pengawasan oleh lembaga peradilan sesuai fungsinya sebagai pemegang kekuasaan yudikatif.

Sebenarnya tanpa dibentuk PUPN pun penyelesaian piutang negara dapat dilaksanakan dengan baik. Kejaksaan berdasarkan UU No. 5/1991 diberi wewenang untuk mewakili negara di bidang keperdataan, baik di dalam maupun di luar pengadilan. Terhadap piutang negara yang telah diikat dengan hak jaminan, kejaksaan dapat mewakili bank Pemerintah dalam melakukan pengurusan dengan meminta fiat eksekusi kepada Ketua Pengadilan Negeri untuk selanjutnya menjual lelang. Sedang terhadap piutang yang tidak diikat hak jaminan dapat diajukan gugatan ke pengadilan negeri. Di samping itu, jika dalam kasus tersebut terdapat unsur pidana, maka kejaksaan berwenang menangani melalui jalur pidana.

Di beberapa negara juga ada lembaga khusus penagih hutang yang dapat dimanfaatkan oleh kreditor dari kalangan bank swasta dan bank Pemerintah. Di Australia ada lembaga *debt collecting agencies* yang mempunyai surat ijin khusus dan bersifat legal. Australia juga mempunyai pengadilan khusus untuk menangani

A (5) UU Perbankan dan PP No. 47/1994 juga diberi kewenangan untuk menerbitkan dokumen yang mempunyai kekuatan eksekutorial dan sekaligus melaksanakan tindakan eksekusi.

kredit macet (*Consumer Credit Tribunal*).⁵⁶ Di Inggris dan Skotlandia para kreditur dapat menjual hutangnya (yang macet) kepada agen pemungut hutang (*debt collection agency*), dan ada pula arbitrase khusus dan bersifat tetap yang menangani masalah kredit macet. Malah di Skandinavia lebih maju lagi karena mempunyai lembaga ombudsman khusus yang bernama *Consumer Ombudsman* untuk menangani permasalahan kredit macet.⁵⁷

Selanjutnya di Amerika Serikat juga terdapat lembaga khusus atau *agency* yang mengurus penagihan hutang. Amerika Serikat mempunyai undang-undang federal untuk memudahkan penarikan piutang atau kredit macet oleh kreditur bank dan kalangan bank swasta maupun bank Pemerintah, yaitu UU Praktik Pemungutan Hutang (*Debt Collection Practices Act - 1977*); UU Penagihan Kredit secara Adil (*Fair Credit Billing Act - 1974*); UU Prosedur Penyelesaian Barang tidak Bergerak (*Real Estate Settlement Procedures Act - 1974*); dan UU Pelaporan Hipotik atas Rumah (*Home Mortgage Disclosure Act - 1975*).⁵⁸

Masyarakat pernah menggugat eksistensi dan kewenangan PUPN ke pengadilan. Hanya saja lembaga peradilan malah justru mengukuhkan keberadaan dan kewenangan yang dipunyai kedua lembaga tersebut, termasuk di bidang peradilan (*rechtspraak*). Yurisprudensi telah mengakui keberadaan dan kewenangan PUPN dalam menyelesaikan kredit macet yang diserahkan oleh Bank Pemerintah. PUPN berwenang melakukan penyitaan eksekusi serta penjualan lelang (*executorial verkoop*) atas harta debitur untuk melunasi hutangnya kepada

⁵⁶ *Report, Assessment, 1978, Consumer Credit Law in Selected Countries - Australia*, dalam: R.M. Gissels, *Consumer Credit*, A.W. Sijthoff Leyden/Boston, h. 174 dan 179.

⁵⁷ J.K. Maxwell and M. Cronin, 1978, *Consumer Credit Law in Selected Countries - England With an Appendix on Scotland*, dalam: R.M. Gissels, *Ibid*, h. 299 dan 301.

negara³⁹ Pengukuhan itu sama artinya dengan pengadilan membiarkan sebagian kewenangannya “dirampas” oleh lembaga lain di luar kekuasaan kehakiman.

4.3. Penerbitan Sertifikat Hak Tanggungan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai Organ Eksekutif.

4.3.1. Fungsi PPAT dan BPN menurut UU No. 4/1996.

Keberhasilan pelaksanaan UUHT bergantung pada tersedianya sumber daya manusia selaku aparat pelaksana undang-undang tersebut sesuai fungsi dan tugas masing-masing. Fungsi adalah peran dari pihak-pihak tertentu dalam melaksanakan hak dan kewajiban sesuai bidang tugasnya masing-masing dalam melaksanakan sesuatu aturan (UUHT). Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disingkat PPAT) dan Badan Pertanahan Nasional (disingkat BPN) merupakan salah satu pejabat atau instansi yang mempunyai fungsi dan peran yang sangat penting dalam pelaksanaan UUHT.

A. Fungsi PPAT Menurut UU No. 4/1996.

Apabila kita cermati UUPA di dalamnya tidak diatur mengenai PPAT yang mempunyai tugas khusus untuk membuat akta-akta mengenai tanah. Penyebutan PPAT pertama kali disinggung dalam Pasal 19 PP No. 10/1961 namun hanya dengan nama “pejabat” (tanpa kata-kata “Pembuat Akta Tanah”). Pasal 19 PP 10/1961 ini menyatakan bahwa semua perbuatan hukum yang bermaksud memindahkan hak atas tanah atau menjadikan hak atas tanah sebagai jaminan

³⁸ Carl Felsenfeld, 1978, *Comparative Credit Law in Selected Countries – The United States* dalam R.M. Goode, *Ibid.* h. 353-374.

³⁹ Peraturan MA No. 1850/K, Pd/1992, 29-2-1998, Warta Peradilan Th. XIII, No. 147, Desember 1997, h. 28.

hutang harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh atau di hadapan "penjabat" yang ditunjuk oleh menteri (waktu itu Menteri Agraria)

Ketentuan tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agraria No. 10/1961 tentang siapa saja yang dapat diangkat sebagai "penjabat" dan Peraturan Menteri Agraria No. 11/1961 yang mengatur tentang bentuk akta. Dalam PMA No. 10/1961 pejabat pembuat akta yang dimaksud oleh Pasal 19 PP No. 10/1961 masih disebut dengan "penjabat" saja.⁶⁰ Penyebutan nama PPAT secara lengkap baru terdapat dalam PMA No. 11/1961 yang secara tegas disebut dengan "Penjabat Pembuat Akta Tanah" (masih tetap memakai kata "Penjabat")

Sebagai "penjabat" maka kedudukan PPAT tidak lebih dari seorang yang memegang jabatan, dan PPAT bukan sebagai pejabat yang mandiri. Artinya sebagai "penjabat" maka PPAT hanya sebagai seorang yang diperbantukan dalam menjalankan tugas Menteri Agraria yang merupakan pejabat utama dalam pembuatan akta. Jadi, tugas pokok PPAT menurut PP 10/1961 adalah membantu Menteri Agraria untuk membuat akta-akta pemindahan hak, pemberian hak baru, penggadaian tanah, dan pemberian hak tanggungan atas tanah.⁶¹ Karena statusnya hanya sekedar sebagai "penjabat" maka pengaturan mengenai keberadaan PPAT cukup dituangkan dalam suatu Peraturan Menteri (PMA No. 10/1961).

Berkaitan dengan pembuatan akta mengenai perbuatan hukum untuk menjaminkan hak atas tanah, maka PMA No. 15/1961 memberikan kewenangan kepada PPAT untuk membuat akta pembebanan dan pendaftaran hipotek serta *creditverband*. Karena hanya berkedudukan sebagai "penjabat" maka status akta

⁶⁰ J. Satryo, 2002, *Hukum Jaminan Hak Jaminan Kebendaan Hak Tanggungan Buku I*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 207

yang dibuat oleh PPAT diragukan otentisitasnya karena tidak memenuhi ketentuan Pasal 1868 KUH Perdata yang mengatur mengenai akta otentik. Di samping itu di dalam berbagai peraturan yang mengatur PPAT tersebut tidak ada ketentuan yang secara tegas menyebutkan bahwa akta-akta yang dibuat PPAT adalah akta otentik.

Status PPAT sebagai "penjabat" itu kemudian ditingkatkan dalam UU No. 16/1985 Tentang Rumah Susun. Pasal 12 ayat 1.b UU No. 16/1985 mengeskakan keberadaan PPAT sebagai "pejabat" (tanpa huruf n) yang berwenang membuat akta pembebanan hak jaminan terhadap bagian rumah susun di atas tanah hak pakai yang berasal dari tanah yang secara langsung dikuasai oleh negara. Perubahan status dari "penjabat" ke "pejabat" tersebut mengandung arti bahwa pejabat cenderung menunjuk kepada orang yang memegang jabatan tersebut, sehingga mempunyai kedudukan yang mandiri, dan bukan sebagai orang yang diperbantukan untuk menjalankan suatu tugas tertentu.

Selanjutnya dalam UU No. 4/1996 (UUHT) status dan kedudukan PPAT ditingkatkan lagi dari "penjabat" ke "pejabat" lalu menjadi "pejabat umum". Pasal 1 ayat 4 UUHT menyatakan bahwa 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. Kedudukan PPAT sebagai pejabat umum itu dikukuhkan kembali dalam PP No. 24/1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang menegaskan bahwa PPAT adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu (Pasal 1 angka 24).

* J. Kartini Soedjandjo, 2001, *Perjanjian Perbaikan Hak Atas Tanah yang Berperantara Kompik*, Kanisius, Yogyakarta, h. 95

Menurut N.G. Yudara⁶², pejabat umum adalah organ negara yang diperlengkapi dengan kekuasaan umum (*met openbaar gezag bekleedt*), yang berwenang menjalankan sebagian kekuasaan negara khususnya dalam pembuatan dan peresmian alat bukti tertulis dan otentik dalam bidang hukum perdata sebagaimana ditentukan Pasal 1868 KUH Perdata. Dan pejabat umum satu-satunya yang ditunjuk oleh Pasal 1868 KUH Perdata adalah notaris berdasarkan P.J.N (Stb. 1860 No 3). Penyebutan sebagai pejabat umum (*openbaar ambtenaar*) tersebut oleh J.C.H. Melis⁶³ dianggap berlebihan karena sudah sesuai dengan fungsinya seorang pejabat umum (dalam hal ini notaris) adalah melayani masyarakat umum

Untuk memperkuat status dan kedudukan PPAT kemudian dibuat suatu Peraturan Jabatan PPAT yang dituangkan dalam PP No. 37/1998 yang menyatakan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu menyangkut hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun (Pasal 1 angka 1). PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri (sekarang Kepala BPN) untuk suatu daerah kerja tertentu Untuk melayani masyarakat di daerah yang belum tersedia PPAT, Menteri dapat menunjuk Camat atau Kepala Desa sebagai PPAT Sementara; dan Kepala Kantor Pertanian sebagai PPAT Khusus. Jabatan PPAT tidak boleh dirangkap oleh profesi advokat/pengacara, pegawai negeri (termasuk hakim dan jaksa), atau pegawai BUMN/BUMD.

⁶² N.G. Yudara, 1986, *Menemukan Undang-Undang Hak Tanggungan dan Permasalahannya*, Makalah dalam Diskusi Panel I/3/86, Program Studi Notariat FH Unair, Surabaya, 15 Juni 1996, h. 4

⁶³ J.C.H. Melis, 1939, *De Notaris Wet*, Tjeenk Willink Zwolle, h. 64.

PPAT diangkat untuk menjalankan jabatan paling lama sampai usia 65 tahun. Adapun syarat-syarat untuk diangkat sebagai PPAT disebutkan dalam Pasal 6 PP No. 37/1998, yaitu :

1. Berkewarganegaraan Indonesia;
2. Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun;
3. Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh Instansi Kepolisian setempat;
4. Belum pernah dihukum penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
5. Sehat jasmani dan rohani;
6. Lulusan Program Pendidikan Spesialis Notariat atau Program Pendidikan Khusus PPAT yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan tinggi;
7. Lulus ujian yang diselenggarakan oleh Kantor Menteri Negara Agraria / Badan Pertanahan Nasional.

Mengenai tugas PPAT adalah untuk melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran atas perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu (Pasal 2 ayat 1). Menurut Pasal 95 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3/1997, jenis-jenis akta yang dibuat oleh PPAT adalah :

1. Akta tanah yang dibuat oleh PPAT untuk dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah adalah :
 - a. Akta jual beli;
 - b. Akta tukar menukar;
 - c. Akta hibah;
 - d. Akta Pemasukan ke dalam Perusahaan;
 - e. Akta Pembagian Hak Bersama;
 - f. Akta Pemberian Hak Tanggungan;
 - g. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Milik,
 - h. Akta Pemberian Hak Pakai atas Tanah Hak Milik.
2. Selain akta-akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di atas PPAT juga membuat Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan yang merupakan akta pemberian kuasa yang dipergunakan dalam pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan

Sejak diberlakukan PP No. 24/1997 yang dilengkapi dengan PP No. 37/1998 dan peraturan pelaksana lainnya maka segala perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah harus dilakukan dengan akta otentik yang dibuat oleh atau dihadapan PPAT dengan menggunakan formulir khusus sebagaimana yang telah ditentukan dalam PMNA/KBPN No. 3/1997. Apabila suatu perjanjian mengenai tanah tidak dilaksanakan dengan akta yang dibuat oleh PPAT atau dilakukan secara di bawah tangan, maka perjanjian tersebut batal karena tidak memenuhi syarat formal sebagaimana yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang mengharuskan dengan akta otentik yang dibuat oleh PPAT.

Meski kewenangan PPAT diperoleh dari Pemerintah (Eksekutif) namun jabatan PPAT merupakan suatu profesi yang mandiri yaitu⁶⁴ :

1. Mempunyai fungsi sebagai pejabat umum yang berdasarkan peraturan perundang-undangan diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak dan pembebanan hak tanggungan atas tanah sebagai alat bukti otentik;
2. Mempunyai fungsi sebagai pelayan masyarakat yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi rakyatnya sehingga PPAT berkewajiban memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada pihak yang memerlukan;
3. Mempunyai tugas sebagai *recording of deed conveyance* (perekam dari perbuatan-perbuatan) sehingga PPAT wajib mengkonstatir kehendak para pihak yang telah mencapai suatu kesepakatan di hadapan mereka,
4. Mengesahkan suatu perbuatan hukum di antara para pihak yang bersubstansi :
 - a. mengesahkan tanda tangan pihak-pihak yang mengadakan perbuatan

⁶⁴ Irwan Suerojjo, 1991, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Uinir, Surabaya, h. 149-154

hukum;

- b. menjamin kepastian tanggal penandatanganan akta.
5. Bertugas membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah agar tercipta tertib administrasi pertanahan;
6. Menyampaikan secara tertib dan periodik atas semua akta-akta yang dibuat oleh atau di hadapannya kepada Kantor Pertanahan dalam waktu paling lama 7 hari kerja setelah penandatanganan akta-akta tersebut, serta mengirimkan laporan bulanan mengenai akta-akta yang dibuatnya kepada Kantor Pertanahan.

Berkaitan dengan pembebanan hak tanggungan, fungsi PPAT adalah sebagai pejabat umum untuk membuat Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT). Setelah APHT dibuat maka PPAT wajib menyerahkan salah satu salimannya disertai warkah lain yang diperlukan kepada Kantor Pertanahan (Pasal 10 ayat 2 dan 13 ayat 2 UUHT). Apabila PPAT lalai dalam menjalankan tugas dan kewajibannya maka dapat dikenai sanksi administratif berupa pemberian tegoran, pemberhentian sementara atau pemberhentian tetap (Pasal 23 UUHT). Di samping bertugas membuat APHT dan menyerahkannya ke Kantor Pertanahan, PPAT juga bertugas untuk membuat Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (Pasal 15 ayat 1 UUHT). Pembuatan SKMHT ini merupakan tugas tambahan yang diberikan kepada PPAT di mana sebelumnya wewenang untuk membuat SKM Hipotik diberikan kepada notaris selaku satu-satunya pejabat umum yang ditunjuk Pasal 1171 (2) dan 1868 K.U.H Perdata

B. Fungsi BPN Menurut UU No. 4/1996 dan Kaitannya dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan lembaga pemerintah non departemen yang mempunyai tugas di bidang pertanahan dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. BPN mempunyai unit kerja di tingkat propinsi yaitu Kantor Wilayah BPN dan di tingkat kabupaten/kota adalah Kantor Pertanahan. Pembentukan BPN merupakan pengganti dari Direktorat Jenderal Agraria pada Departemen Dalam Negeri setelah lembaga tersebut dilikuidasi. Peningkatan status BPN dimaksudkan agar kinerja BPN dapat lebih operasional dalam menangani masalah pertanahan, karena persoalan tanah tidak hanya sekedar merupakan masalah agraria dengan titik berat masalah pertanian, tetapi juga telah berkembang menjadi masalah lintas sektoral berdimensi sosial, budaya, ekonomi, politik dan Hankam.⁶⁵

Pada awalnya instansi yang menangani masalah pertanahan merupakan suatu departemen tersendiri, yakni Departemen Agraria, namun kemudian diciutkan menjadi sebuah direktorat (Direktorat Jenderal Agraria) di bawah Depdagri. Keberadaan BPN pernah disatukan dengan Kementerian Negara Agraria di mana Kepala BPN merangkap sebagai menteri, yang terjadi pada akhir pemerintahan Orde Baru. Seiring bergulirnya era reformasi yang salah satunya adalah ditandai pelaksanaan otonomi daerah, maka Kantor BPN Pusat pernah diusulkan untuk dilikuidasi dan selanjutnya urusan pertanahan diserahkan kepada daerah yang akan ditangani oleh dinas daerah

⁶⁵ Mucidano, 1989, *Tugas-tugas dan Badan Pertanahan Nasional*, Sambutan Menteri pada Pelantikan para Deputi BPN di Jakarta, 4 Juli 1989, dalam Supanowo, *Harapan Kerja Tulis Pendalaman Tanah*

BPN dibentuk berdasarkan Kepres No. 26/1988, tanggal 19 Juli 1988 yang bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lainnya yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah. Fungsi BPN menurut Pasal 3 Kepres No. 26/1988 adalah :

1. Merumuskan kebijakan dan perencanaan penguasaan dan penggunaan tanah;
2. Merumuskan kebijakan dan perencanaan pengaturan pemilikan tanah dengan prinsip-prinsip bahwa tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam UUPA,
3. Melaksanakan pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah sebagai upaya memberikan kepastian hak di bidang pertanahan;
4. Melaksanakan pengurusan hak-hak atas tanah dalam rangka memelihara tertib administrasi di bidang pertanahan;
5. Melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan serta pendidikan dan latihan tenaga-tenaga yang diperlukan di bidang administrasi pertanahan;
6. Lain-lain tugas yang ditetapkan oleh Presiden.

Secara umum tugas dan fungsi utama BPN dengan unit pelaksana di tingkat daerah adalah menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagaimana yang diamanatkan Pasal 19 UUPA jo PP No. 10/1961 yang diperbaharui dengan PP No 24/1997. Pendaftaran tanah tersebut dibedakan dalam dua macam, **pertama**, pendaftaran tanah secara sistemik, yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kecamatan. **Kedua**, pendaftaran tanah secara sporadik, yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kecamatan secara individual atau massal.

Sistem pendaftaran tanah yang dikenal adalah, **pertama**, sistem

Bidang Hak Tanggungan dan PPAI, BPN Deputi Bidang Pengukuran dan Pendaftaran Tanah, Jakarta, h 115

pendaftaran hak positif, artinya apa yang sudah didaftar itu dijamin sebagai keadaan yang sebenarnya. Pemerintah menjamin kebenaran data yang didaftarkan di mana sebelumnya meneliti kebenaran dan keabsahan setiap warkah yang diajukan untuk didaftarkan sebelum dimasukkan dalam suatu daftar. Sistem ini diselenggarakan di negara yang menganut asas hukum itikad baik, yaitu untuk melindungi orang-orang yang dengan itikad baik memperoleh sesuatu hak dari orang yang disangkanya sebagai pemegang hak yang sah.

Seseorang yang terdaftar sebagai orang yang berhak atas sebidang tanah merupakan pemegang hak yang sah menurut hukum dan tidak bisa diganggu gugat. Pada sistem positif ini diberikan dua macam kekuatan bukti, yakni kekuatan mutlak⁶⁶ dan kekuatan yang berlaku bagi pihak ketiga.⁶⁷ Dalam sistem positif ini pemegang hak yang terdaftar dilindungi hukum sebagai pemegang hak yang sah dan tidak dapat diganggu gugat. Yang didaftar adalah seseorang sebagai pemegang hak atas tanah. Sistem ini dikenal pula dengan sebutan *registration of title*.

Kedua, sistem Pendaftaran Negatif, artinya terdaptarnya seseorang dalam daftar umum sebagai pemegang hak belum membuktikan orang tersebut sebagai pemegang hak. Pemerintah tidak menjamin kebenaran isi daftar umum yang diadakan dalam pendaftaran hak. Sistem ini diselenggarakan di negara yang menganut asas hukum *minus plus juris*, yaitu asas yang bertujuan melindungi pemegang hak yang sebenarnya atas tindakan orang lain yang mengalihkan hak

⁶⁶ Sistem ini disebut dengan *System Titulus*, berlaku di Australia yang menjamin kebenaran dan kepastian dari suatu pendaftaran hak atas tanah dan tidak dapat diganggu gugat. Bagi pemilik tanah yang sesungguhnya juga dapat membuktikan bahwa mereka akan memperoleh ganti kerugian dari Pemerintah. Lihat, Douglas J. Wilson, 1987, *The Titulus System of Australia*, The Law Book Co. Ltd. Sydney, h. 13.

⁶⁷ Sistem ini dikenal dengan *System Girndbuch*, berlaku di Jerman, yakni pendaftaran hanya berlaku mutlak bagi pihak ketiga, sedang bagi pihak yang sebelumnya kepada siapa dia mengalihkan haknya masih dapat mengajukan tuntutan jika terdapat sebab yang sah untuk membatalkannya. Lihat Heriandares, 1981, *Pemertanahan Tanah di Indonesia*, Direktorat Jenderal Agraria-Depdikur, Jakarta, h. 47.

tanpa sepengetahuannya. Pemilik yang terdaftar tidak dilindungi sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum, artinya pendaftaran hak tersebut tidak bersifat mutlak. Risiko ada pada pembeli/kreditor jika orang yang terdaftar bukan pemegang hak yang sebenarnya. Dengan demikian yang terdaftar bukan haknya akan tetapi peristiwa hukumnya atau peralihan haknya. Sistem itu dikenal dengan istilah *registratum of deed*.⁶⁸

Sistem pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia menurut PP No. 24/1997 adalah sistem campuran, yaitu sistem negatif yang mengandung unsur positif. Hal itu terbukti dari adanya surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat (bukan mutlak seperti pada sistem positif). Dalam sistem ini pihak-pihak yang merasa mempunyai sesuatu hak atas tanah dapat melakukan gugatan kepada pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat. Namun jangka waktu pengajuan tuntutan hak itu dibatasi paling lama lima tahun sejak diterbitkan sertifikat tanah. Sistem ini lebih maju dibanding PP No. 10/1961 yang tidak memberikan batas waktu kepada pihak ketiga untuk mengajukan tuntutan hak atas kepemilikan seseorang yang namanya tercantum dalam sertifikat hak atas tanah.

Sertifikat tanah memberikan kekuatan pembuktian bagi subyek hukum yang namanya tercantum di dalamnya. Apabila suatu ketika terjadi sengketa perdata di Pengadilan, maka kekuatan hukum suatu sertifikat akan hilang bila terdapat cacat yuridis yang bukan hanya diakibatkan oleh kesalahan petugas Kantor Pertanahan sebagai perakit, tetapi juga akibat cacat pada akta PPAT yang digunakan sebagai alat bukti dan dasar untuk menerbitkan sertifikat atau mencatat

⁶⁸ Tjahjo Aranto, 2002. *Prinsip-prinsip Pendaftaran Tanah*. BPN-Kantor Pertanahan Kabupaten Asulua, 3: 15

perubahan atau pembetulan hak atas tanah tersebut

Suatu sertifikat hak atas tanah dikatakan palsu jika sertipikat tersebut cacat total baik formal maupun materiil. Sertipikat palsu dapat dengan mudah diketahui karena pada waktu akan dilaksanakan perbuatan hukum yang dituangkan dalam akta PPAT akan diketahui dengan seketika pada saat dilakukan pengecekan ke Kantor Pertanahan. Sedang sertipikat asli tapi palsu (Aspal) terjadi jika sertipikat tersebut diterbitkan secara resmi oleh Kantor Pertanahan, dan secara resmi pula merupakan turunan dari buku tanah dan surat ukur yang terdapat di Kantor Pertanahan. Kepalsuan sertifikat tersebut akan diketahui jika terjadi sengketa di pengadilan dan dapat dibuktikan kepalsuannya berdasarkan alat bukti yang sah.

Fungsi Kantor Pertanahan menurut UUHT adalah melakukan pendaftaran atas hak tanggungan berdasarkan APHT yang dibuat oleh PPAT yang dikirimkan kepada Kantor Pertanahan dalam waktu paling lama tujuh hari sejak ditandatanganinya akta tersebut. Pendaftaran Hak Tanggungan dilakukan dengan membuat buku tanah hak tanggungan dan mencatatnya dalam buku tanah hak atas tanah yang menjadi obyek hak tanggungan serta menyalin catatan tersebut pada sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan. Tanggal buku tanah hak tanggungan adalah tanggal hari ketujuh setelah penerimaan secara lengkap surat-surat yang diperlukan bagi pendaftarannya dan jika hari ketujuh itu jatuh pada hari libur, maka buku tanah diberi tanggal hari kerja berikutnya. Tanggal buku tanah merupakan tanggal kelahiran hak tanggungan yang bersangkutan.⁶⁹

Sebagai tanda bukti adanya hak tanggungan, maka Kantor Pertanahan menerbitkan sertipikat hak tanggungan. Pada sampul sertifikat hak tanggungan

tercantum irah-irah dengan kata-kata "*Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*". Sertifikat hak tanggungan tersebut mempunyai kekuatan yang sama dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan berlaku sebagai pengganti grosse akta hipotik sepanjang mengenai hak atas tanah. Sertifikat hak atas tanah yang telah dibubuhi catatan adanya hak tanggungan diserahkan kepada pemegang hak atas tanah, kecuali diperjanjikan lain. Sedang sertifikat hak tanggungan diserahkan kepada pemegang hak tanggungan.⁷⁰

Di samping melakukan pendaftaran pertama atas hak tanggungan, Kantor Pertanahan juga bertugas melakukan pendaftaran atas peralihan hak tanggungan. Pendaftaran beralihnya hak tanggungan dilakukan dengan mencatatnya pada buku tanah hak tanggungan dan buku tanah hak atas tanah yang menjadi obyek hak tanggungan, serta menyalin catatan tersebut pada sertifikat hak tanggungan dan sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan. Tanggal pencatatan pada buku tanah adalah tanggal hari ketujuh setelah diterimanya secara lengkap surat-surat yang diperlukan bagi pendaftaran beralihnya hak tanggungan dan jika jatuh pada hari libur, maka diberi tanggal hari kerja berikutnya. Beralihnya hak tanggungan mulai berlaku bagi pihak ketiga pada hari tanggal pencatatan pada buku tanah tersebut.⁷¹

Selain mencatat peralihan hak tanggungan, Kantor Pertanahan juga wajib melakukan pencoretan atas hak tanggungan jika telah hapus. Pencoretan dilakukan dengan mencoret catatan hak tanggungan pada buku tanah hak atas tanah dan sertifikatnya. Dengan hapusnya hak tanggungan setelah dilakukan pencoretan tersebut, maka sertifikat hak tanggungan ditarik dan bersama-sama buku tanah hak

⁷⁰ Selengkapnya Lihat Pasal 13 UUPHT

⁷¹ Selengkapnya Lihat Pasal 14 UUPHT

⁷² Selengkapnya Lihat Pasal 16 UUPHT

tanggungannya dinyatakan tidak berlaku lagi. Permohonan pencoretan diajukan oleh pihak yang berkepentingan dengan melengkapi bukti-bukti hapusnya hak tanggungan. Pencoretan hak tanggungan dilakukan dalam waktu tujuh hari kerja sejak diterimanya permohonan pencoretan yang telah disertai kelengkapannya.⁷²

Keberadaan BPN sebagai instansi yang menangani masalah pertanahan sempat dipertanyakan berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang dimulai secara nasional sejak 1 Januari 2001. Seperti kita ketahui era reformasi telah membuka mata daerah-daerah yang sebelumnya dijadikan sapi perah oleh rezim Orde Baru, sehingga kemudian muncul tuntutan agar daerah diberi wewenang sebesar-besarnya dalam mengelola sebanyak mungkin urusan daerah. Salah satu urusan yang oleh daerah dituntut untuk diserahkan kepadanya adalah di bidang pertanahan. Beberapa daerah telah berani mengambil alih kewenangan BPN sebagai instansi Pusat dalam mengurus masalah tanah dengan membentuk Dinas Pertanahan.

Pemerintah Kota Surabaya berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2001 membentuk Dinas Pertanahan yang diberi tugas menangani masalah pertanahan termasuk menerbitkan sertifikat hak atas tanah.⁷³ Penerbitan sertifikat tanah tersebut meliputi pula sertifikat Hak Tanggungan. Di Jawa Tengah, tepatnya Pemerintah Kabupaten Pati juga telah membentuk Dinas Pertanahan yang tugasnya sama dengan Dinas Pertanahan di Surabaya.⁷⁴ Wewenang menerbitkan sertifikat tanah oleh Dinas Pertanahan masih dipersoalkan karena bertentangan

⁷² Selengkapnya Lihat Pasal 22 UUHT

⁷³ *Suroboyo Ambil Alih BPN*, Berita Harian Surabaya Post, 24 April 2001, h. 6. Di Kabupaten Sidoarjo juga telah dibentuk Dinas Pertanahan berdasarkan Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2001 yang bertugas membantu Bupati dalam urusan rumah tangga daerah di bidang pertanahan

⁷⁴ *Harian Suara Merdeka*, Semarang, Berita, tanggal 9 Mei 2001

dengan peraturan yang lebih tinggi. Di samping itu akan menimbulkan persoalan, karena salah satu sertifikat yang diterbitkan, yaitu sertifikat hak tanggungan mempunyai titel eksekutorial yang eksekusinya harus memintakan fiat (persetujuan) kepada Ketua Pengadilan Negeri

Apabila penerbitan sertifikat hak tanggungan yang mempunyai titel eksekutorial dilakukan oleh Dinas Pertanahan yang merupakan organ Pemerintah Daerah maka akan bertentangan dengan UU Otonomi Daerah No. 22/1999, yang menyatakan bahwa kekuasaan peradilan menjadi wewenang Pemerintah Pusat. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri mencakup kewenangan di seluruh bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.

Kewenangan Pemerintah Pusat di bidang lainnya meliputi perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional¹² Jadi, kewenangan daerah dalam rangka desentralisasi berkaitan dengan otonomi daerah dibatasi. Tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah, yaitu bidang politik luar negeri, Hankam, peradilan, moneter dan fiskal serta agama. Wewenang penerbitan akta dan

dokumen yang mempunyai titel eksekutorial tidak dapat dilepaskan dari bidang peradilan—karena eksekusinya melibatkan Pengadilan Negeri—yang oleh UU No 22/1999 dikecualikan dari cakupan otonomi daerah.

Keberanian beberapa daerah “mengakuisisi” Kantor Pertanahan dan meleburkan ke dalam Dinas Pertanahan agaknya didasarkan pada Pasal 2 UUPA yang menyatakan bahwa masalah pertanahan juga merupakan sumber keuangan bagi daerah yang dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah otonom. Dalam Pasal 11 (2) UU No. 22/1999 juga ditegaskan bahwa salah satu bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah (kabupaten/kota) adalah pertanahan. Berdasarkan kewenangan yang ditafsirkan dari kedua undang-undang tersebut, maka daerah menganggap bidang pertanahan merupakan lahan basah bagi pengisian kas daerah (Pendapatan Asli Daerah), sehingga daerah mengabaikan “keberatan” Pusat yang menunda penyerahan urusan bidang pertanahan kepada daerah.

Pemerintah telah menerbitkan PP No. 25/2000 yang mengatur kewenangan di bidang pertanahan berkaitan dengan otonomi daerah. Dalam PP No. 25/2000 dikatakan bahwa sebelum ditetapkan peraturan baru berdasarkan PP tersebut maka tetap berlaku undang-undang, keputusan, instruksi dan surat edaran Menteri Negara Agraria yang telah ada. Selanjutnya dalam Kepres No. 10/2001 juga dinyatakan bahwa kewenangan di bidang pertanahan sesuai Pasal 11 (2) UU No. 22/1999 akan diatur kemudian dalam Peraturan Pemerintah. Kemudian dalam Pasal 1 (6) Kepres 62/2001 ditegaskan bahwa sebagian tugas pemerintahan yang dilaksanakan BPN di daerah tetap dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat sampai

¹¹ Selengkapnya lihat Pasal 73 UU No. 22/1999

ditetapkannya seluruh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan selambat-lambatnya dua tahun atau paling lama akhir tahun 2003.⁷⁶

Ketentuan dalam Kepres No. 10/2001 dan Kepres No. 62/2001 merupakan *policy of non-enforcement* (kebijakan untuk tidak mencrapkan hukum) otonomi daerah di bidang pertanahan. Ketentuan tersebut harus ditaati oleh semua Pemerintah kabupaten/kota di seluruh wilayah RI, karena yang membuat peraturan tersebut adalah kepala pemerintahan negara tertinggi berdasarkan konstitusi.⁷⁷ Maka, berdasarkan ketentuan tersebut kewenangan mengelola bidang pertanahan masih menjadi wewenang Pemerintah Pusat dengan BPN sebagai unit pelaksana di Pusat dan Kantor Wilayah Pertanahan di tingkat Propinsi serta Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten/kota.

Salah satu tugas BPN adalah melaksanakan pendaftaran tanah secara nasional yang merupakan bagian dari penatagunaan tanah, air, udara dan sumber daya alam lainnya yang dikecualikan dari otonomi daerah (Pasal 7 (2) UU No. 22/1999). Dalam praktik penataan bidang pertanahan yang menjadi wewenang BPN dapat berwujud pada pengendalian penggunaan dan penguasaan tanah melalui penetapan hak atas tanah yang berujung pada penerbitan sertifikat tanah.⁷⁸ Apabila wewenang tersebut diserahkan kepada daerah tanpa dasar hukum yang kuat, siapa yang menjamin bahwa sertifikat tanah yang diterbitkan oleh dinas daerah itu legal, karena hingga kini belum ada peraturan mengenai pelimpahan

⁷⁶ Menurut Dirjen Otonomi Daerah, Depdagri, Oentoro Sindhing Mawardi, Pemerintah telah menerbitkan PP No. 34/2003, yang di dalamnya menaekukan bahwa "sebagian" kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanahan dilimpahkan kepada daerah. Sedang keberadaan BPN tidak dibubarkan tetapi tetap diberi wewenang untuk menngansi bidang pertanahan yang bersifat nasional. Lihat Jawapos, 19 Juni 2003, h. 11.

⁷⁷ Suhendra, 2001, *Status Hukum Pradik Dinas Pertanahan*, Artikel dalam Harian Suara Merdeka, Semarang, tanggal 28 Juni 2001, h. 6.

⁷⁸ Reestono Eko, 2000, *Urusan Pertanahan Bisakah Diantahabikan?*, Artikel dalam Harian Surya, Surabaya, tanggal 2 Agustus 2000, h. 5.

penerbitan sertifikat kepada dinas daerah⁷⁹

Menurut PP No. 24/1997 yang merupakan peraturan pelaksana Pasal 19 UUPA, pejabat yang berwenang menetapkan dan menerbitkan sertifikat tanah (termasuk sertifikat Hak Tanggungan yang mempunyai titel eksekutorial) adalah Kepala Kantor Pertanahan. Kewenangan di bidang pertanahan tersebut oleh Pemerintah Pusat belum diserahkan kepada daerah untuk dilaksanakan sendiri berkaitan dengan otonomi daerah. Ironisnya di beberapa daerah telah terjadi pengambilalihan secara paksa atas kewenangan BPN tersebut dengan mendelegitimasi melalui suatu peraturan daerah. Tindakan seperti itu jelas bertentangan dengan UU No. 22/1999 dan oleh karena itu Pemerintah Pusat berwenang untuk mengambil tindakan penyesuaian (peninjauan kembali) terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk Perda yang mendasar pendirian Dinas Pertanahan.

Jadi, jika sertifikat tanah (termasuk sertifikat Hak Tanggungan) diterbitkan oleh Kepala Dinas Pertanahan yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah, maka akan timbul permasalahan soal keabsahan dan kepastian hukum atas sertifikat tanah terbitan Dinas Pertanahan Kabupaten/Kota itu jika hendak diagunkan di daerah lain atau di luar negeri. Penerbitan sertifikat tanah oleh Dinas Pertanahan dapat dianggap sebagai penyalahgunaan kewenangan, dan produk hukumnya (sertifikat) cacat hukum.⁸⁰ Di samping itu akan menimbulkan keraguan pengadilan dalam menilai keabsahan dan legalitas dari sertifikat tanah yang diterbitkan Dinas Pertanahan pada saat akan dijadikan alat bukti bagi sengketa di pengadilan atau

⁷⁹ Reestanto Eko, 2001, *Peraturan Kepala No. 10/2001 dan Masalah Pertanahan*, Artikel dalam *Harian Surya* Surabaya, tanggal 30 Mei 2001, h. 8

⁸⁰ Suhendro, *Ibid*

jika hendak dimintakan eksekusi ke pengadilan bagi sertifikat tanah yang mempunyai titel eksekutorial.

Lembaga peradilan adalah organ kekuasaan yudikatif yang kedudukannya sederajat dengan eksekutif (Pemerintah) dan legislatif (DPR). Ketiga kekuasaan tersebut melaksanakan fungsi dan perannya masing-masing sesuai ketentuan yang telah digariskan dalam konstitusi. Berkaitan dengan eksekusi atas sertifikat hak tanggungan yang diterbitkan oleh Dinas Pertanahan, maka adalah merupakan suatu hal yang aneh dan rancu jika lembaga peradilan yang merupakan organ kekuasaan yudikatif yang sederajat dengan Pemerintah Pusat lalu diberi kewajiban untuk mengeksekusi sertifikat hak tanggungan terbitan Dinas Pertanahan Kabupaten atau Kota yang merupakan unit terbawah dari organ Pemerintahan (eksekutif).

4.3.2. Otentisitas Akta Pemberian Hak Tanggungan.

Dalam pasal-pasal UUHT tidak ditemukan satupun ketentuan yang secara tegas mengatur bahwa hak tanggungan harus diberikan dalam suatu akta otentik. Hal itu berbeda dengan hipotik yang dengan tegas dinyatakan bahwa hipotik hanya dapat diberikan dengan suatu akta otentik, kecuali dalam hal-hal yang dengan tegas ditunjuk oleh undang-undang (Pasal 1171 (1) K.U.H Perdata). Tidak hanya itu, penjualan, penyerahan serta pemberian suatu piutang hipotik hanya dapat dilakukan dengan suatu akta otentik (Pasal 1172 K.U.H Perdata). Demikian pula dalam jaminan *credietverband* pemberiannya harus dilakukan dengan akta otentik yang dibuat di hadapan pegawai yang ditunjuk oleh Pemerintah (Pasal 15 Stb. 1908 No. 542).

Dalam Pasal 10 (2) UUHT dikatakan bahwa pemberian Hak Tanggungan dilakukan dengan pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan Pasal 1 angka 5 UUHT menyatakan bahwa APHT adalah akta PPAT yang berisi pemberian hak tanggungan kepada kreditor tertentu sebagai jaminan untuk pelunasan piutangnya. Selanjutnya yang dimaksud PPAT adalah pejabat umum yang diberi wewenang membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 angka 4 UUHT).

Dari semua pasal di atas tidak satupun yang secara tegas menyebutkan bahwa APHT adalah akta otentik. Penyebutan kata otentik bagi akta-akta PPAT (termasuk APHT) hanya disinggung dalam Penjelasan Umum angka 7 UUHT yang mengatakan :

"Menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, PPAT adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta pemindahan hak atas tanah, dan akta lain dalam rangka pembebanan hak atas tanah, yang bentuk aktanya ditetapkan, sebagai bukti dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai tanah yang terletak dalam daerah kerjanya masing-masing. Dalam kedudukan sebagai yang disebutkan di atas, maka akta-akta yang dibuat PPAT merupakan *akta otentik*".

Penjelasan suatu undang-undang bukanlah norma yang berlaku mengikat, sehingga ketiadaan penyebutan secara tegas dalam batang tubuh UUHT menjadikan sebagian kalangan menyangsikan otentisitas APHT. Demikian pula penyebutan PPAT sebagai pejabat umum tanpa diatur dalam suatu undang-undang yang secara khusus mengatur PPAT oleh kalangan notaris dinilai kurang tepat. Mestinya status PPAT sebagai pejabat umum dan kualitas aktanya sebagai akta

otentik disebutkan dalam undang-undang yang secara khusus mengatur PPAT. Karena, selama ini yang dimaksud pejabat umum hanyalah notaris yang diatur dalam Peraturan Jabatan Notaris (Stb 1860 No. 3) yang merupakan peraturan pelaksana dari Pasal 1868 K.U.H Perdata.⁴¹

Keberadaan PPAT yang tidak diatur dalam undang-undang menjadikan otentisitas akta-akta yang dibuatnya diragukan jika ditilik berdasarkan optik hukum perdata. Hal itu berbeda dengan keberadaan dan kedudukan notaris yang diatur dalam undang-undang dan akta-aktanya disebutkan secara tegas sebagai akta otentik. Seperti kita ketahui kualifikasi suatu akta sebagai akta otentik adalah berkaitan dengan masalah pembuktian dalam perkara perdata, sebagaimana disebutkan Pasal 1868 K.U.H Perdata. Di samping itu otentikasi suatu akta bertujuan untuk memberikan kekuatan eksekutorial pada akta tersebut jika undang-undang menghendaki demikian.

Untuk melaksanakan Pasal 1868 K.U.H Perdata maka diciptakanlah lembaga notariat melalui undang-undang atau peraturan yang setingkat dengan undang-undang. Akta-akta yang dibuat oleh dan atau di hadapan notaris yang telah memenuhi ketentuan undang-undang diakui sebagai akta otentik. Belakangan dalam UU No. 4/1996 disebutkan bahwa PPAT adalah pejabat umum, namun tidak diatur secara khusus dalam undang-undang yang mengatur jabatan PPAT seperti notaris. Ketiadaan undang-undang atau peraturan yang setingkat dengan undang-undang untuk memayungi jabatan PPAT menjadikan keberadaan PPAT

⁴¹ Wawan Setiawan, 1996, *Tanggungjawab RUM Hak Tanggungan Atas Tanah beserta dengan Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah*. Makalah Seminar di Surabaya, 23 Maret 1996, h. 4. Lihat juga NCG Yudhara, 1996, *Menyelesaikan UHPP dan Permasalahannya*. Diskusi Panel di Surabaya, 15 Juni 1996, h. 7.

sebagai pejabat umum (*openbaar ambtenaar*) menimbulkan suatu persoalan hukum tersendiri dan akta-akta yang dibuat PPAT juga diragukan keotentikannya.

Pasal 1868 B.W mengatakan, "*Eene authentieke acte is de zoodanige welke in den wettelijken vorm is verleden, door of ten overstaan van openbare ambtenaren die daartoe bevoegd zijn ter plaatse alwaar zulks is geschied*". Dari bunyi Pasal 1868 B.W tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan yang berisi keharusan terpenuhinya tiga unsur bagi suatu akta otentik, yaitu : (1) dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang; (2) dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum; dan (3) pejabat umum itu berwenang membuat akta tersebut di tempat di mana akte dibuat.⁸² Agar suatu akta dapat dikatakan sebagai akta otentik paling tidak harus memenuhi dua syarat, yaitu : (1) dibuat di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang (bentuknya baku); dan (2) dibuat oleh dan atau di hadapan pejabat umum.⁸³

Pertama, bentuk akta otentik harus ditentukan oleh undang-undang artinya undang-undang menentukan bagaimana formulasi dari akta-akta yang dibuat oleh pejabat umum tersebut. Selama ini undang-undang yang mengatur bentuk-bentuk akta hanya tertuang dalam P.J.N yang di dalamnya memuat secara rinci bagaimana bentuk akta yang harus dibuat oleh notaris, kewajiban menyimpan minuta, kewajiban menerbitkan salinan, kutipan dan grose, serta sanksi-sanksi yang dikenakan kepada notaris jika terjadi pelanggaran atau kelalaian dalam pembuatan akta tersebut.

⁸² Lina Wawan Setiawan, 1976, *Kedudukan dan Keberadaan Pejabat Umum serta PPAT dibandingkan dengan Kedudukan Pejabat Tata Usaha Negara Menurut Sistem Hukum Nasional*, Makalah Diskusi Binak HHI, nag Surabaya dan PSI Pengda Jatim, 1 Juni 1996, h. 12. Lihat juga R Soegondo Notodisoejo, 1985, *Hukum Nasional di Indonesia dan Suatu Penjelasan*, Rajawali, Jakarta, h. 47.

Kedua, *openbaar* berarti umum, jika dikaitkan dengan pemerintahan berarti urusan yang terbuka untuk umum atau kepentingan umum.⁴¹ Urusan yang terbuka untuk umum berarti meliputi semua bidang yang berhubungan dengan publik. Menurut F.M.J. Jansen, *pejabat* adalah orang yang diangkat untuk menduduki jabatan umum oleh penguasa umum untuk melakukan tugas negara atau Pemerintah (*Hij die door het openbaar gezag is aangesteld tot een openbare betrekking om te verrichten een deel van de taak van de staat of zijn organen, is te beschouwen als openbaar ambtenaar*).⁴² Pejabat umum (*openbare ambtenaar*) adalah organ negara yang dilengkapi kekuasaan umum (*met openbaar gezag bekleed*), berwenang menjalankan sebagian kekuasaan negara khususnya dalam pembuatan dan peresmian alat bukti tertulis dan otentik di bidang hukum perdata.⁴³ Jadi, seseorang menjadi pejabat umum jika dia diangkat dan diberhentikan oleh (Kepala) Negara dan diberi wewenang oleh negara—berdasarkan undang-undang—untuk melayani masyarakat dalam hal-hal tertentu.

Ketiga, pejabat umum tersebut berwenang untuk membuat akta, kewenangan mana diberikan kepadanya oleh negara berdasarkan suatu undang-undang. Kewenangan untuk membuat suatu keputusan dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Atribusi dan delegasi kewenangan harus didasarkan pada suatu undang-undang formal. Jabatan yang melekat pada seseorang melalui atribusi,

⁴¹ Philippon, M. Hadjan, 2001, *Formalisme Pendaftaran Tanah Bukan Akta Otentik*, Artikel dalam *Harian Surabaya Post*, 31 Januari 2001.

⁴² Algra, et al., 1983, *Kennis Inzake Houten Fock en Aank van Helanda*, Indonésie, Bina Cipta, Jakarta, h. 76.

⁴³ F.M.J. Jansen, 1987, *Excercitie en bevelagen etc.*, W.F.J. Tjeenk Willink, Zwolle, h. 28.

⁴⁴ N.G. Yudhara, Ibid.

delegasi atau mandat-- akan melahirkan kewenangan (*bevoegdheid, legal power, competence*) kepada yang bersangkutan.⁸⁷

Pejabat umum yang memenuhi syarat yang disebut dalam Pasal 1868 B.W adalah notaris. Hal ini dapat kita lihat dari bunyi Pasal 1 P.J.N yang mengatakan :

De notarissen zijn openbare ambtenaren, uitsluitend bevoegd om authentieke akten op te maken wegens alle handelingen, overeenkomsten en beschikkingen, waarvan eene algemeene verordening gebedt of de belanghebbenden verlangen, dat hij authentiek geschrift blijken zal, daarvan de dagtekening te verzekeren, de akten in bewaring te houden en daarvan grossen, afschriften en uitreksels uit te geven; alles voorzover het opmaken dier akten door eene algemene verordening niet ook aan andere ambtenaren of personen opgedragen of voorbehouden is.

Dari bunyi Pasal 1 P.J.N tersebut terlihat dengan jelas bahwa notaris adalah pejabat umum satu-satunya (*uitsluitend*) yang berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan gross, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum (*algemene verordening*) tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.

Pada jabatan notaris terpenuhi semua unsur sebagaimana disebutkan Pasal 1868 B.W, sehingga akta-akta yang dibuat oleh notaris mempunyai kualitas sebagai akta otentik, kecuali terjadi pelanggaran atau kelalaian dalam membuat akta tersebut. Notaris menjalankan jabatannya berdasarkan undang-undang, dan bentuk akta-aktanya juga telah ditentukan dan diatur dalam P.J.N. Status notaris sebagai pejabat umum diberikan oleh undang-undang sebagaimana terlihat dari

⁸⁷ Philipus M. Hadjon, dkk., 1994, *Op Cit*, h. 130 dan 139

hunyi pasal 1 P.J.N Sebagai pejabat umum, notaris diangkat dan diherhentikan kepala negara berdasarkan wewenang yang diberikan oleh undang-undang. Notaris diangkat oleh Presiden, yang dalam pelaksanaannya didelegasikan kepada Menteri Kehakiman dan HAM.

Memang dalam kalimat terakhir Pasal 1 P.J.N disebutkan bahwa pembuatan akta-akta otentik itu dapat ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain, asal berdasarkan suatu peraturan umum (*algemene verordening*). Irawan Soerodjo menafsirkan kata *algemene verordening* tersebut sebagai peraturan perundang-undangan, sehingga PPAT termasuk sebagai pejabat umum yang dikecualikan oleh Pasal 1 P.J.N dan akta-akta yang dibuat oleh PPAT merupakan akta otentik menurut Pasal 1868 KUH Perdata.⁸⁸ J.Satrio juga sependapat dengan Irawan Soerojo yang mengatakan bahwa PPAT adalah pejabat umum dan aktanya memenuhi syarat Pasal 1868 KUH Perdata, sehingga akta yang dibuat oleh atau di hadapan PPAT adalah akta otentik.⁸⁹

Penunjukan pejabat lain (selain notaris) yang dapat membuat akta-akta otentik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 P.J.N dengan tegas dikatakan bahwa harus didasarkan pada suatu undang-undang (*algemeen verordening*), bukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang ditafsirkan oleh Irawan Soerodjo tersebut. Kata *verordening* berarti undang-undang atau peraturan yang setingkat dengan undang-undang. Pada jaman Hindia Belanda produk legislatif tertinggi pada waktu itu adalah *ordonnantie* yang kedudukannya sama dengan undang-undang.

⁸⁸ Irawan Soerodjo, 1999, Op Cit h. 148

⁸⁹ J. Satrio, 2002, *Hak Tanggungan Buku 1* , Op Cit h. 112

Ordonantie merupakan suatu produk hukum hasil kerja sama (atau dibuat bersama-sama) antara Gubernur Jenderal dengan *Volksraad* (parlemen). Pada masa sebelum tahun 1926 di Hindia Belanda belum dibentuk *Volksraad*, sehingga semua produk hukum pada waktu itu hanya dibuat oleh Gubernur Jenderal yang dinamakan *verordening* atau *reglement*, yang kedudukannya setingkat dengan *ordonantie*.⁹⁰ P.J.N dibuat dalam bentuk *reglement*, sehingga kedudukannya setingkat dengan undang-undang. Dengan demikian ketentuan dalam Pasal 1 P.J.N mengenai penunjukan pejabat selain notaris harus didasarkan pada *verordening*, berarti harus dengan undang-undang atau peraturan setingkat undang-undang.

Pejabat selain notaris yang ditunjuk undang-undang adalah sebagaimana disebutkan Pasal 281, 1227, 1405 K.U.H Perdata serta Pasal 143 dan 218 K.U.H Dagang. Untuk perbuatan tertentu, notaris dikecualikan dan tidak berwenang membuat aktanya, yakni hanya pejabat lain itu saja yang berwenang membuatnya, yaitu Pejabat Catatan Sipil (Pasal 4 K.U.H Perdata). Juru sita pengadilan juga diberi wewenang membuat akta mengenai konsinyasi, protes wesel dan cek Pembuatan akta daftar awak kapal dan hipotik kapal laut (Pasal 375 K.U.H Dagang) menjadi wewenang syahbandar. Sedang Konsul Jenderal berdasarkan *Consulair Wet* berwenang membuat akta otentik bagi kepentingan warga negara Indonesia.

Sedang keberadaan PPAT sebagai pejabat khusus pembuat akta-akta tanah semula ditunjuk berdasarkan Peraturan Menteri Agraria (PMA) No. 10/1961 yang merupakan pelaksana dari PP No. 10/1961. Meski kemudian keberadaan PPAT

⁹⁰ Herien, 1998, *Akta Otentik dan Notaris pada Sistem Hukum Anglo-Saxon dan Sistem Hukum Romawi*, dalam Wala Candrawala Supriada, *Perevisian Gagasan Tentang Hukum Ke-III*, Mandar Mnyu, Bandung, h. 103

disebut dalam UU No. 16/1985 dan UU No. 4/1996, namun PPAT tidak diatur secara mandiri dalam undang-undang khusus seperti notaris yang diatur dalam P.J.N. Keberadaan PPAT hanya dikukuhkan dalam suatu Peraturan Pemerintah (vide PP No. 37/1998) yang kedudukannya berada di bawah undang-undang.

Dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa meski disebut oleh dua undang-undang (UURS dan UUHT) namun karena PPAT tidak diatur dalam suatu undang-undang khusus seperti notaris, maka PPAT bukanlah pejabat umum sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 1868 dan Pasal 1 P.J.N. Konsekuensinya, menurut Pasal 1869 B.W jika suatu akta dibuat bukan oleh atau di hadapan pejabat umum atau oleh pejabat yang tidak berwenang menurut undang-undang, maka akta itu bukan akta otentik.

Menurut Herlien, diperlukan adanya pejabat umum yang ditugaskan oleh undang-undang untuk pembuatan akta otentik sebagaimana diamanatkan Pasal 1868 B.W. Perwujudan tentang perlunya kehadiran Pejabat Umum berdasarkan suatu undang-undang untuk lahirnya akta otentik tidak dapat dihindarkan. Agar supaya suatu tulisan mempunyai bobot akta otentik maka bentuknya harus ditentukan oleh undang-undang. Konsekuensi logisnya adalah bahwa pejabat umum yang melaksanakan pembuatan akta otentik tersebut juga harus diatur dengan undang-undang. Lebih lanjut Herlien mengatakan :

"Jika kita konsisten dan tetap dalam satu sistem, dengan berpegang pada undang-undang, maka hingga saat ini hanya notaris sajalah yang diberi kewenangan untuk membuat akta otentik. Pejabat yang berwenang menjalankan kekuasaan negara di bidang hukum perdata disebut Pejabat Umum, sedangkan fungsionaris yang secara operasional menjalankan kegiatan Pejabat Umum ditunjuk oleh (Kepala) Negara melalui undang-undang adalah notaris".⁹¹

⁹¹ Ibid. h. 101-102

Selanjutnya jika ditinjau dari bentuk akta yang dibuat harus ditentukan oleh undang-undang, ternyata tidak dapat dipenuhi oleh akta-akta yang dibuat PPAT. Memang akta-akta PPAT telah ditentukan secara baku (standar) oleh Pemerintah berdasarkan suatu peraturan. Awalnya mengenai bentuk akta PPAT diatur dalam PMA No. 11/1961 lalu diatur dalam Pasal 38 (2) PP No. 24/1997, Pasal 96 PMNA No. 3/1997, yang kemudian ditegaskan lagi dalam PP No. 37/1998. Pasal 21 (1) PP No. 37/1998 menyatakan bahwa akta PPAT dibuat dalam bentuk yang ditetapkan oleh Menteri. Penjelasan Pasal 21 (1) PP No. 37/1998 menyatakan bahwa untuk memenuhi syarat otentiknya suatu akta, maka akta PPAT wajib ditentukan bentuknya oleh Menteri.

Ketentuan di atas jelas bertentangan dengan Pasal 1868 KUH Perdata yang menyatakan bahwa bentuk suatu akta agar dapat dikualifikasikan sebagai akta otentik harus ditentukan oleh undang-undang, bukan ditentukan oleh Pemerintah berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri yang kedudukannya jauh berada di bawah undang-undang. KUH Perdata tidak memberikan delegasi wewenang kepada Menteri untuk menentukan bentuk akta otentik, termasuk yang dibuat oleh pejabat selain Notaris (dalam hal ini PPAT sebagai pengecualian). Dengan demikian dilihat dari segi bentuknya yang tidak diatur dalam undang-undang maka akta-akta PPAT tidak memenuhi syarat otentik dan bukan sebagai akta otentik sebagaimana disebutkan Pasal 1868 KUH Perdata.

Sri Winarsih mengatakan bahwa akta PPAT tidak tunduk pada hukum perdata seperti akta notaris, karena akta yang dibuat oleh atau di hadapan PPAT tidak memenuhi unsur-unsur Pasal 1868 B.W. Di samping itu akta PPAT bukan

merupakan keputusan (*beschikking*), karena PPAT bukan Pejabat Tata Usaha Negara sebagaimana disebutkan dalam UU No. 5/1986. Karena akta PPAT tidak tunduk pada hukum perdata dan hukum publik, maka akan menyulitkan jika terjadi sengketa untuk membuktikan apakah akta PPAT itu otentik atau tidak. Sri Winarsih menyarankan, seharusnya bentuk akta PPAT diatur dalam undang-undang sehingga mempunyai kedudukan atau kesejajaran dengan akta notaris yang tunduk pada hukum perdata.⁹²

Selama ini terjadi kesalahan dalam menafsirkan soal kebakuan bentuk akta otentik yakni Pemerintah menafsirkan dengan membuat akta dalam bentuk standar di mana di dalamnya sudah terisi pasal-pasal perjanjian. Di samping itu akta PPAT yang berlaku selama ini tidak memenuhi standar pembuatan akta otentik seperti pada praktik notaris, karena tidak ada minuta, salinan atau grose dari akta-akta yang dibuat PPAT. Akta-akta PPAT dibuat dua eksemplar dalam bentuk original,⁹³ sedang dua eksemplar lainnya berupa salinan. Berbeda dengan akta-akta notariil, di mana minuta aktanya ditandatangani oleh para pihak, notaris dan para saksi lalu disimpan dalam protokol notaris. Minuta akta tersebut bersifat rahasia dan tidak boleh diketabui oleh siapapun kecuali notaris bersangkutan dan pihak (pejabat lain) yang memegang protokol akta. Penerbitan salinan dan grose akta dilakukan oleh notaris yang menyimpan minuta akta tersebut.

Pembakuan bentuk akta-akta PPAT yang dilakukan oleh Pemerintah dimaksudkan untuk memudahkan PPAT Sementara dari kalangan Camat, yang

⁹² Sri Winarsih, 2001, *Undang-Undang Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pendaftaran Hak Atas Tanah*, Tesis, Program Pascasarjana Uinm, Surabaya, h. 64-65. Lihat juga Sri Winarsih, 2002, *Pengaturan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Umum*, Artikel dalam *Majalah Yuridika*, Volume 17, No. 2, Maret 2002, h. 186-187.

tidak semuanya mengerti dan menguasai hukum pertanahan dan hukum jaminan. Namun bentuk akta yang standar (baku) tersebut seringkali menyulitkan PPAT dari kalangan notaris yang umumnya melek hukum. Pada umumnya para notaris (yang merangkap PPAT) tidak menggunakan pasal-pasal dalam akta PPAT dan menggantinya dengan rumusan yang dibuat sendiri sesuai keinginan para pihak. Tidak mengherankan jika akta-akta yang dibuat oleh PPAT Notaris banyak coretan (*renvoi*) karena disesuaikan dengan keinginan klien.

Kondisi seperti ini jelas tidak praktis dan tidak memenuhi aspek kepastian dalam pembuatan suatu akta karena banyaknya coretan-coretan tersebut. PPAT dari kalangan Notaris menghendaki agar mereka diberi kebebasan menentukan sendiri bentuk, isi dan cara menuangkan pasal atau klausula dalam akta PPAT. Sehingga akan tersedia pilihan bagi notaris yang sudah berpengalaman membuat akta untuk menyusun sendiri rumusan akta PPAT sesuai kebutuhan praktik. Sedang bagi PPAT Sementara (para Camat) yang tidak berpengalaman dan mengalami kesulitan untuk menyusun pasal-pasal dalam akta PPAT, mereka dapat menggunakan akta-akta PPAT bentuk baku yang disediakan oleh Pemerintah.⁹⁴

Agar akta yang dibuat PPAT (termasuk APHT) memenuhi syarat otentisitas sebagaimana ditentukan Pasal 1868 KUHP Perdata, pada hemat penulis, ada beberapa hal yang perlu dilakukan. **Pertama**, jabatan PPAT dihapus dan untuk selanjutnya pembuatan APHT hanya diberikan kepada notaris sebagai satu-satunya pejabat umum pembuat akta otentik sebagaimana yang ditunjuk oleh undang-undang (vide P.J.N). Pada masa sebelum lahirnya UUHT, akta hipotik dibuat oleh

⁹⁴ Akta-akta PPAT orisinal ini ditandatangani oleh para pihak, PPAT dan saksi-saksi, dan dapat dipegang oleh para pihak yang tercantum dalam akta. Akta-akta orisinal ini tidak dapat disebut sebagai minuta, karena berada di tangan para pihak, bukan disimpan dalam protokol PPAT bersangkutan.

notaris. Demikian pula di Belanda para notaris merupakan satu-satunya pejabat yang berwenang membuat akta untuk setiap perjanjian atau perbuatan hukum, termasuk akta hipotik dan akta transaksi mengenai tanah.

Memang, sebelum berlakunya B.W (yang di dalamnya mengatur hipotik) pejabat yang membuat akta hipotik adalah Pejabat Balik Nama (*Overschrijvingsambtenaar*) berdasarkan *Overschrijvingsordonansi* (Stb. 1834, No. 27). Pada waktu itu yang menjabat sebagai *Overschrijvingsambtenaar* adalah *Commissaris Raad van Justitie* atau *Hoofd van Gewestelijk Bestuur*. Kemudian berdasarkan *Gouvernementsbesluit* No. 12 Tahun 1947 (Stb 1947 No. 53) Kepala Kantor Kadaster ditunjuk sebagai satu-satunya *Overschrijvingsambtenaar*, sehingga dia mempunyai dua tugas, yakni sebagai Kepala Kantor Kadaster dan sebagai *Overschrijvingsambtenaar*.⁹⁵ Sedang untuk pembuatan akta *Credietverband* ditugaskan kepada Pejabat Kantor Gubernemen (*Gouvernement*) yang ditunjuk oleh Kepala Pemerintahan (Stb. 1908 No. 542 Pasal 15, jo Stb. 1909 No. 584). Penunjukan pejabat dan pelaksanaan tugas pembuatan akta *Credietverband* oleh pejabat tersebut diatur dengan peraturan setingkat undang-undang (*LC reglement*).

Penunjukan *Overschrijvingsambtenaar* sebagai pejabat pembuat akta hipotik bersifat sementara karena pada waktu itu B.W dan P.J.N belum dibentuk. Setelah B.W dan P.J.N diterbitkan pada tahun 1848 dan 1860 maka pembuatan akta hipotik dilakukan oleh notaris, namun karena pada waktu itu para notaris belum tersebar ke seluruh Hindia Belanda maka di beberapa daerah pembuatan

⁹⁵ Wawan Sanjaya, 1996, *Keuangan*, Op Cit, h. 9

⁹⁶ Huda Harseno, 1971, *Undang-Undang Pokok Agraria Negara Pemerintahan, Isi dan Pelaksanaan pada Masa B. Djardjard, Jakarta*, h. 8

akta hipotik tetap dilakukan oleh *Overschrijvingsambtenaar*. Namun pada dasarnya pelimpahan tugas kepada *Overschrijvingsambtenaar* dalam pembuatan akta hipotik hanya bersifat sementara, dan untuk selanjutnya berdasarkan P.J.N hanya menjadi kewenangan notaris selaku satu-satunya pejabat umum sebagaimana disebutkan Pasal 1868 B.W dan Pasal 1 P.J.N. Dengan demikian penunjukan PPAT sebagai pembuat Akta Hipotik (dan untuk seterusnya membuat APHT) adalah bertentangan dengan Pasal 1868 B.W dan Pasal 1 P.J.N.

Kalangan notaris pun juga menghendaki agar pembuatan akta-akta tanah yang selama ini dilakukan oleh PPAT dibicarakan sepenuhnya kepada notaris dengan menghapus jabatan PPAT. Irawan Soerodjo mengatakan bahwa oleh karena jabatan PPAT tidak diatur secara eksplisit dalam UUPA, dan Pasal 19 PP No. 10/1961 juga tidak secara tegas menyebut PPAT, maka Menteri Agraria tidak perlu membentuk lembaga (jabatan) baru yaitu PPAT. Alasannya, karena di samping jabatan PPAT bukan merupakan hal yang sangat perlu untuk dibentuk saat itu, pada dasarnya jabatan Notaris dapat melakukan fungsi dan tugas Pejabat sebagaimana dimaksud PP No. 10/1961, yaitu membuat akta-akta dengan mengkonstatir perjanjian antara para pihak yang obyektanya mengenai tanah.³⁶

Agar jasa notaris dalam pembuatan akta-akta tanah dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat, maka pengangkatan notaris dilakukan secara merata untuk seluruh wilayah kecamatan di Indonesia. Dari para kandidat notaris yang saat ini menunggu (antri) di Departemen Kehakiman dan HAM untuk diangkat sebagai Notaris, mereka dapat ditempatkan di seluruh kecamatan di Indonesia sampai mencukupi kebutuhan. Apabila belum mencukupi maka UU No. 33/1954

(L.N 1954 No 101) Tentang Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara -yang hingga saat ini masih berlaku karena belum dicabut --difungsikan dengan mengangkat wakil notaris atau wakil notaris sementara di kota-kota kecamatan yang tidak ada notarisnya. Pengangkatan wakil notaris atau wakil notaris sementara itu cukup dilakukan oleh Ketua Pengadilan Negeri setempat.⁹⁷

Kedua, apabila keberadaan PPAT hendak dipertahankan maka kedudukannya ditingkatkan dengan mengaturnya dalam suatu undang-undang khusus seperti pada jabatan Notaris. Pengaturan keberadaan PPAT dapat pula disatukan dengan Notaris dalam satu undang-undang khusus yang mengatur jabatan Notaris dan PPAT.⁹⁸ Sedang untuk mengisi kekosongan jabatan PPAT di kota kecamatan, maka Camat untuk sementara dapat ditunjuk sebagai PPAT. Bahkan dalam PP No. 24/1997 kepala desa juga dapat ditunjuk sebagai PPAT Sementara. Dengan catatan jika di kota kecamatan atau desa bersangkutan telah diangkat seorang PPAT tetap maka PPAT Sementara yang dijabat Camat harus dihapus. Tidak seperti yang terjadi saat ini di mana di suatu kecamatan sudah diangkat PPAT tetap, namun Camat di wilayah tersebut masih menjabat PPAT Sementara, bahkan sampai Camat penggantinya pun juga ikut menjabat PPAT Sementara.

⁹⁷ Irwan Soerodjo, Op Cit. h. 139

⁹⁸ Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara dapat diangkat dari para Sarjana Hukum yang mempunyai pengalaman dalam pekerjaan notaris, misalnya para pegawai notaris, atau dari Mahasiswa Notaris yang telah menyelesaikan beberapa mata kuliah tertentu terutama yang berkaitan dengan pembuatan akta-akta notaris.

⁹⁹ Direktur Perancang-undang-undang Depkeh dan HANE, Abdul Gani, setuju jika keberadaan PPAT diintegrasikan kedalam tugas Notaris. Dan Pemerintah telah memasukkan peran PPAT ke dalam RUF Jabatan Notaris. Di sisi lain menurut Ketua IPPAT, Wawan Seliawan, pihaknya telah memasukkan R.U PPAT kepada Komisi II DPR dan Presiden. Selengkapnya lihat Berita <http://www.hukumonline.com> 25 September 2005

4.3.3. Sertifikat Hak Tanggungan Tidak Dapat Dieksekusi Berdasarkan Pasal 224 H.A.R.

Sebelum mengkaji kekuatan eksekutorial sertifikat hak tanggungan, terlebih dahulu diuraikan tentang otentisitas Sertifikat Hak Tanggungan yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan. Seperti telah diuraikan, BPN adalah organ tata usaha negara yang menjalankan tugas pemerintahan, khususnya dalam mengurus pertanahan dan masalah-masalah agraria lainnya. BPN bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah.

Secara lebih spesifik tugas dan fungsi BPN—dengan Kantor Pertanahan sebagai unit kerja di tingkat kota/kabupaten adalah menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagaimana yang diamanatkan Pasal 19 UUPA jo PP No. 10/1961 yang diperbaharui dengan PP No. 24/1997. Rangkaian dari proses pendaftaran tanah adalah penerbitan sertifikat hak atas tanah yang dijadikan alat bukti bagi kepemilikan hak atas tanah. Berkaitan dengan pelaksanaan UUHT, fungsi Kantor Pertanahan adalah melakukan pendaftaran hak tanggungan guna memenuhi asas publisitas. Dari proses pendaftaran hak tanggungan kemudian diterbitkan Sertifikat Hak Tanggungan sebagai bukti adanya hak tanggungan.

Pendaftaran Hak Tanggungan dilakukan dengan membuat buku tanah hak tanggungan dan mencatatnya dalam buku tanah hak atas tanah yang menjadi obyek hak tanggungan serta menyalin catatan tersebut pada sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan. Tanggal buku tanah hak tanggungan adalah tanggal hari ketujuh setelah penerimaan secara lengkap surat-surat yang diperlukan bagi pendaftarannya dan jika hari ketujuh itu jatuh pada hari libur, maka buku tanah

diberi tanggal hari kerja berikutnya. Tanggal buku tanah hak tanggungan tersebut merupakan tanggal kelahiran bagi hak tanggungan yang bersangkutan.

Sebagai tanda bukti adanya hak tanggungan, Kantor Pertanahan menerbitkan sertifikat hak tanggungan. Pada sampul sertifikat hak tanggungan dicantumkan irah-irah dengan kata-kata "*Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*". Sertifikat hak tanggungan tersebut mempunyai kekuatan yang sama dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan berlaku sebagai "pengganti" grosse akta hipotik sepanjang mengenai hak atas tanah. Sertifikat hak atas tanah yang telah dibubuhi catatan adanya hak tanggungan diserahkan kepada pemegang hak atas tanah, kecuali diperjanjikan lain. Sedangkan sertifikat hak tanggungan diserahkan kepada pemegang hak tanggungan (kreditur).

Penerbitan sertifikat hak tanggungan oleh Kantor Pertanahan adalah sesuai wewenangnya sebagai instansi yang melaksanakan pendaftaran hak atas tanah (termasuk hak tanggungan).⁷⁰ Pelaksanaan pendaftaran tanah sebagai upaya menciptakan kepastian hukum bagi penguasaan hak atas tanah seseorang menjadi kewajiban Pemerintah yang dalam praktik dilaksanakan oleh BPN (c.q Kantor Pertanahan). Pendaftaran tanah itu merupakan tugas pemerintahan (*besluit*) yang dijalankan oleh badan tata usaha negara. Sebagai badan tata usaha negara maka Kantor Pertanahan oleh undang-undang (UUPTA dan Peraturan Pelaksananya - PP No. 24/1997) diberi kewenangan melaksanakan pendaftaran tanah dan menerbitkan sertifikat tanah sebagai tanda bukti hak atas tanah.

Pelaksanaan tugas pendaftaran tanah tersebut berada dalam lapangan

⁷⁰ Menurut Pasal 24 (1) UUPTA disebutkan bahwa sebagai tanda bukti adanya hak tanggungan, Kantor Pertanahan menerbitkan Sertifikat Hak Tanggungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang

hukum publik, meski hasil akhir dan proses pendaftaran tanah (sertifikat hak atas tanah) digunakan dalam lapangan hukum privat. Sertifikat hak atas tanah dipergunakan sebagai alat bukti apabila terjadi sengketa mengenai penguasaan hak atas tanah atau perselisihan yang timbul berkaitan dengan hak jaminan atas tanah. Dalam peradilan perdata—menurut Pasal 165 H.I.R. sertifikat tanah diakui sebagai alat bukti otentik, karena dibuat oleh pejabat yang berwenang, memberikan bukti yang cukup bagi para pihak dan ahli warisnya serta sekalian orang yang mendapatkan hak dari padanya.

Sertifikat hak atas tanah sebagai akta otentik termasuk dalam rumpun akta pejabat (*ambtelijk akte*), yaitu akta yang dibuat oleh pejabat yang diberi wewenang untuk itu di mana pejabat tersebut menerangkan apa yang dilihat dan dilakukan. Dalam akta demikian pejabat menerbitkan suatu penetapan (*beschikking*) berkaitan dengan penerbitan akta tersebut. Kehendak dan inisiatif penerbitan akta bergantung pada kehendak pejabat. Memang sebelum menerbitkan akta biasanya didahului permohonan dari pihak lain, namun keputusan untuk mengahulkan atau menolak permohonan tersebut sepenuhnya berada di tangan pejabat bersangkutan. Pemohon tidak dapat memaksa pejabat untuk menolak atau mengabulkan permohonan pembuatan akta. Sebelum menerbitkan akta, pejabat mendasarkan pada penglihatan dan perbuatannya sendiri.

Meski H.I.R. mengakui kekuatan pembuktian sertifikat hak atas tanah, bukan berarti pihak ketiga tidak dapat mengajukan penyangkalan terhadap sertifikat tersebut. Apabila sertifikat hak atas tanah dibuat secara cacat hukum,

berlaku. Ketentuan tersebut merupakan dasar hukum kewenangan Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat hak tanggungan

pengadilan berwenang menyatakan sertifikat tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum. Putusan MA No. 1294.K/Pdt/1994, tanggal 28 Mei 1997 menyatakan suatu sertifikat hak (milik) atas tanah adalah cacat hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum jika penerbitannya terbukti menyimpang atau melanggar peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu BPN wajib melakukan penelitian dengan cermat asal usul serta siapa yang berhak atas tanah tersebut sebelumnya.¹⁰¹

Demikian pula sertifikat hak jaminan atas tanah, jika penerbitannya tidak sesuai ketentuan yang berlaku, pengadilan juga berwenang untuk menyatakan sebagai tidak mempunyai kekuatan hukum. Putusan MA No. 2305.K/Pdt/1999, tanggal 23 Agustus 2000, menyatakan bahwa sertifikat hak jaminan (i.e. *credietverband*) tidak berkekuatan hukum karena pemberian hak jaminan dilakukan oleh orang yang tidak berwenang memindahkan hak atas tanah tersebut. Pemberi hak jaminan bukan pemilik tanah yang dijaminakan sehingga akta pembebanan hak jaminan tersebut adalah batal demi hukum dan sertifikat hak jaminannya tidak mempunyai kekuatan hukum.¹⁰²

Otentisitas sertifikat hak atas tanah (termasuk hak tanggungan) yang dibuat Kantor Pertanahan telah diakui dalam lapangan hukum perdata, termasuk dalam proses peradilan, asal pembuatannya tidak cacat hukum dan tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Permasalahannya apakah pemberian titel eksekutorial pada sertifikat hak tanggungan telah sesuai dengan kewenangan Kantor Pertanahan dan apakah sudah tepat jika pada sertifikat hak tanggungan (dabulu sertifikat hipotek dan *credietverband*) diberi titel eksekutorial dan

¹⁰¹ Dalam *Yuris Peradilan* Th. VIII, No. 157, Juni 1998, h. 13. Lihat juga Putusan MA No. 1816.K/Pdt/1989, tanggal 23-10-1992, dalam *Yuris Peradilan* Th. VIII, No. 94, Juli 1993, h. 58.

¹⁰² Dalam *Yuris Peradilan* Th. XVII, No. 204, September 2002, h. 47.

mempersamakannya dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Titel eksekutorial (*executoriale titel*) dalam praktik sering diterjemahkan menjadi "judul eksekutorial", bahkan kadang-kadang diidentikkan dengan irah-irah "*Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*". Menurut Setiawan, penterjemahan seperti itu tidaklah tepat, karena kata titel artinya bukan judul, melainkan alas hak (*rechtstitel*). Irah-irah tidak identik dengan pengertian titel eksekutorial, tetapi merupakan salah satu persyaratan agar suatu dokumen dapat dieksekusi. Menurut hukum acara perdata yang berlaku saat ini, hanya ada tiga jenis titel eksekutorial, yaitu putusan hakim (Pasal 195 H.I.R, Pasal 435 Rv), grose akte pengakuan hutang dan grose akta hipotik (Pasal 224 H.I.R)¹⁰² Lantas bagaimana dengan titel eksekutorial yang ada pada sertifikat hak tanggungan ?

Seperti telah disebutkan bahwa BPN adalah lembaga tata usaha negara yang bertugas menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Kewenangan tersebut bersumber dari atribusi yang diberikan undang-undang (Pasal 19 (1) UUPA) yang dalam pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Pemerintah (semula dengan PP No. 10/1961 kemudian diperbaharui dengan PP No. 24/1997). Kewenangan atributif berdasarkan undang-undang yang diberikan kepada Pemerintah itu pada awalnya dilaksanakan Menteri Agraria yang dalam praktik dijalankan oleh Kantor Agraria yang ada di setiap kabupaten/kotamadya. Pada tahun 1989 Departemen Agraria dihapus dan tugas pendaftaran tanah diberikan kepada BPN sebagai lembaga setingkat kementerian. Pada tahun 1998

¹⁰² Setiawan, 1996, *Hak Tanggungan dan Masalah Eksekusinya*, Artikel dalam Majalah Warta Peradilan Th XV, No. 151, Agustus 1996, h. 155

Kementerian Agraria sempat dihidupkan kembali namun keberadaan BPN tetap dipertahankan, sampai akhirnya BPN kembali berdiri sendiri hingga sekarang.

Kantor Pertanahan merupakan unit kerja BPN di tingkat kabupaten/kota yang bertugas sebagai pelaksana di garis depan dalam pendaftaran tanah. Pelaksanaan tugas tersebut dilakukan oleh Kantor Pertanahan mewakili BPN Pusat. Kewenangan Kantor Pertanahan adalah berdasarkan mandat selaku unit terbawah dari instansi Pemerintah Pusat. Karena Kantor Pertanahan melaksanakan tugas berdasarkan mandat maka tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan. Di sini menyangkut janji-janji kerja intern antara Penguasa dengan Pegawai. Dalam hal-hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan untuk atas nama Penguasa, misalnya Menteri, mengambil dan atau menandatangani keputusan-keputusan tertentu.

Menurut Philipus M. Hadjon, berdasarkan hukum menteri merupakan badan yang berwenang. Secara formal dia mengambil keputusan dan dialah yang bertanggungjawab. Akan tetapi, karena hampir tidak bisa dilakukan bahwa seorang menteri membuat sendiri semua keputusan-keputusan, maka dia menyerahkan satu dan lain hal kepada pegawai-pegawainya. Memang dengan sendirinya menteri selalu dapat memberikan petunjuk-petunjuk dan bila perlu membuat sendiri keputusan tertentu. Apabila perkara tertentu peka dari segi politik, maka si Pegawai wajib merundingkan dengan menterinya.¹⁰³ Jadi, Kepala Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat (termasuk sertifikat hak tanggungan) adalah mewakili Menteri (atau Kepala BPN Pusat) sebagai pejabat yang mempunyai kewenangan. Kepala Kantor Pertanahan tidak melaksanakan

kewenangannya sendiri tetapi menjalankan kewenangan Kepala BPN pusat yang berdasarkan mandat diberikan kepadanya selaku pejabat di tingkat bawah.

Selaku organ pemerintahan (*bestuur*) maka kewenangan menteri (dan pejabat setingkat menteri termasuk Kepala BPN) hanya menjalankan tugas-tugas di bidang pemerintahan saja. Pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif, meski berdasarkan *freies ermessen* dapat melakukan perbuatan-perbuatan lain yang belum diatur secara tegas. Dalam kepustakaan hukum di Belanda penggunaan kata pemerintahan lebih populer disebut *bestuur* dibanding istilah *uitvoerende macht*. Kegiatan atau lapangan *bestuuren* adalah seluruh lapangan kegiatan negara setelah dikurangi *regelgeving* dan *rechtspraak*.¹⁰⁴

Berdasarkan pengertian di atas, maka BPN adalah badan atau lembaga tata usaha negara yang menjalankan tugas pemerintahan dan tidak bertindak sebagai *regelgeving* dan *rechtspraak*. Namun pada kenyataannya BPN melaksanakan sebagian tugas dan wewenang lembaga peradilan yang sebenarnya bukan merupakan kewenangannya selaku lembaga tata usaha negara. BPN diberi wewenang untuk menerbitkan suatu dokumen yang mempunyai titel eksekutorial, yaitu BPN menerbitkan Sertifikat Hak Tanggungan yang pada sampulnya diberi irah-irah "*Demu Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*".

Pejabat BPN jelas berbeda dengan notaris yang merupakan pejabat umum (*openbaar ambtenaar*) satu-satunya yang berwenang membuat akta mengenai perbuatan, perjanjian atau penetapan yang oleh undang-undang ditentukan harus dengan akta autentik. Notaris adalah pejabat publik yang diberi kepercayaan untuk

¹⁰⁴ Pledijus M Hasjoo dkk. Op Cit. h. 134

¹⁰⁵ Ibid. h. 138

menyimpan rahasia para pihak yang membuat akta kepadanya. Sebagai pejabat umum notaris diberi kepercayaan oleh negara dan diangkat oleh (kepala) negara berdasarkan undang-undang, sehingga kepadanya diberikan wewenang untuk mencantumkan titel eksekutorial pada grose akta yang dibuatnya. Bahkan secara historis jabatan notaris pernah dipersamakan dengan hakim, sehingga pemberian wewenang mencantumkan titel eksekutorial pada grose aktanya dapat dibenarkan.

Pada saat ini para notaris diawasi dan tunduk pada kekuasaan kehakiman. Hakim dapat mengawasi pelaksanaan tugas notaris dalam menjalankan jabatannya, termasuk dalam penerbitan grose akta yang mempunyai titel eksekutorial. Hakim dapat mengoreksi akta-akta tersebut jika cacat hukum atau terjadi pelanggaran pada saat pembuatannya. Hakim sebagai organ kekuasaan kehakiman dapat memberikan sanksi berupa skorsing atau usulan pemberhentian terhadap notaris yang melakukan pelanggaran pada saat menjalankan jabatannya. Karena notaris bukan pejabat tata usaha negara dan dia berada di bawah pengawasan kekuasaan peradilan, maka pemberian wewenang kepada notaris untuk mencantumkan titel eksekutorial pada grose aktanya dapat dibenarkan. Sedang pemberian wewenang seperti itu kepada pejabat TIUN yang tidak berada di bawah pengawasan lembaga peradilan tidak dapat dibenarkan.

Kewenangan (Kepala) Kantor Pertanahan selaku Pejabat tata usaha negara untuk menerbitkan sertifikat yang mempunyai kekuatan eksekutorial pada awalnya diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 15/1961 lalu ditegaskan lagi dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 594.3/3102/Agr, tanggal 9 September 1987, jo Surat Edaran Kepala BPN No. 594-3/239/KIBPN tanggal 29 Desember 1987, jo Surat Edaran Kepala BPN No. 620-1-1555, tanggal 2 Mei 1989. Kemudian

kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 14 (5) UURS, dan terakhir dalam Pasal 14 (2) UUPH. Meski kewenangan itu dituangkan dalam suatu undang-undang, tetapi jika berada dalam bidang *rechtspraak*, maka sebenarnya tidak tepat jika diberikan kepada lembaga/pejabat TUN yang mengurus pemerintahan.

Apalagi jika hanya didasarkan pada peraturan rendahan, maka penerbitan suatu sertifikat yang mempunyai kekuatan eksekutorial tidak dapat dibenarkan dalam perspektif hukum. Pembuatan peraturan rendahan yang isinya mengatur materi undang-undang itu dikenal dengan *subsidiary (secondary) legislation*. *Subsidiary (secondary) legislation* pada hekekatnya bukan dimaksudkan sebagai legislasi, melainkan suatu peraturan yang dibuat oleh pejabat tata usaha negara atau pejabat administrasi (regulasi). Keberadaan *subsidiary* atau *secondary legislation* ini sering dipersoalkan oleh para ahli hukum, karena selain tidak mengikuti prosedur legislasi (tidak melibatkan DPR selaku wakil rakyat untuk memenuhi asas demokrasi dan representasi), juga karena *subsidiary* atau *secondary legislation* itu seringkali memuat norma atau kaidah yang sebenarnya hanya boleh dituangkan melalui proses legislasi (undang-undang).¹³³

Jadi, konstruksi hukum sertifikat hak tanggungan yang diberi titel eksekutorial adalah bertentangan dengan sistem hukum di Indonesia, terutama jika dikaitkan dengan fungsi pengadilan sebagai institusi yang memberikan fiat eksekusi. Konstruksi semula yang diatur Pasal 224 HIR adalah mel eksekutorial ditempatkan pada prose akta (hipotik) yang dibuat pejabat umum (notaris) yang diawasi oleh hakim. Apabila prose akta tersebut hendak dieksekusi secara paksa maka harus meminta fiat eksekusi dari pengadilan. Pemberian fiat oleh pengadilan

dapat dibenarkan karena notaris diawasi hakim. Maka, adalah sangat lucu dan rancu jika kemudian pengadilan diberi kewajiban untuk memberikan fiat eksekusi atas sertifikat (bukan grose) yang tidak dibuat oleh pejabat umum, tetapi oleh pejabat eksekutif yang tidak diawasi oleh pengadilan.

Dengan demikian apakah sertifikat hak tanggungan yang oleh Pasal 14 UUIFI¹³ diberi titel eksekutorial dapat dieksekusi berdasarkan Pasal 224 H.I.R.? Apakah sertifikat hak tanggungan tersebut mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana disebutkan Pasal 224 H.I.R.? Dan apakah sertifikat hak tanggungan yang bertitel eksekutorial tersebut dapat berlaku sebagai "pengganti grose akta hipotik" (kursif dari Penulis) sepanjang mengenai hak jaminan atas tanah? Untuk menjawab ketiga pertanyaan tersebut maka harus dikaji secara mendalam dasar pemikiran dibentuknya Pasal 224 H.I.R. yang dijadikan landasan hukum bagi eksekusi sertifikat hak tanggungan.

Seperti telah Penulis kemukakan pada bab sebelumnya bahwa dasar pemikiran diberikannya kekuatan eksekutorial pada grose akta (i.e. hipotik dan surat hutang) sebagaimana ditentukan Pasal 224 H.I.R. adalah untuk memberikan kemudahan kepada kreditur dalam menagih hutangnya pada debitur tanpa harus melalui proses gugatan perdata biasa. Di samping itu pasal tersebut juga bertujuan untuk memudahkan hakim karena tidak harus memeriksa banyaknya gugatan hutang-piutang. Para pihak dapat menyelesaikan sendiri sengketa mereka melalui jalan pintas dengan langsung meminta eksekusi atas grose akta yang diterbitkan oleh notaris. Selanjutnya tentang isi Pasal 224 H.I.R. juga telah Penulis uraikan bahwa

¹³ Setuwan, Op Cit, h. 149-150

pasal tersebut menganut ajaran sempit, yakni hanya *grosce* akta hipotik dan pengakuan hutang saja yang dapat dieksekusi secara paksa atas perintah Pengadilan Negeri.

Mahkamah Agung dalam Putusan No. 1520.K/Pdt/1984, tanggal 17 Mei 1986 menyatakan bahwa Pasal 224 H.I.R bersifat limitatif, karena yang boleh dibuatkan *grosce* dan mempunyai kekuatan yang sama dengan putusan Hakim adalah "hanya" (kursif dari Penulis) akta hipotik dan akta notariil yang bersifat pengakuan hutang (*notariële schuldbreieven*). Untuk mengeksekusi *grosce* akta sebagaimana disebutkan Pasal 224 H.I.R kecuali akta tersebut harus memenuhi syarat formal yaitu berkepalanya : "*Demu Keudilan Berdusurkan Ketuhanan Yang Maha Esa*"; juga hutang yang dibayar oleh debitur harus telah pasti.¹⁰⁶ Sifat limitatif Pasal 224 H.I.R sebagaimana disebutkan dalam yurisprudensi di atas diikuti secara konsisten oleh MA dalam Putusan No. 1896.K/Pdt/1991, tanggal 31 Agustus 1992.

Sifat limitatif Pasal 224 H.I.R yang kemudian diperkuat oleh Mahkamah Agung dalam beberapa yurisprudensinya, ternyata kemudian diterobos oleh Pasal 14 UUHT yang menyatakan bahwa *grosce* akta hipotik diganti dengan sertifikat hak tanggungan sepanjang mengenai hak atas tanah. Meski penerobosan itu dilakukan dengan undang-undang, namun perlu diketahui bahwa UUHT merupakan hukum materil yang mengatur tentang hak-hak dan kepentingan berkaitan dengan hak tanggungan, sedang Pasal 224 H.I.R adalah hukum formil yang mengatur proses peradilan, termasuk eksekusi putusan hakim dan dokumen atau akta yang

¹⁰⁶ H.P. Panggabean, 1997, *Hubungan Putusan Mahkamah Agung RI Mengenai Perjanjian Kredit Perbankan (Berkas Longgapan)* Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 217

dipersamakan dengan putusan. Ketentuan dalam hukum formil tidak dapat dianulir begitu saja dengan hukum materil. Undang-undang yang merupakan rumpun hukum materil tidak dapat mengubah atau menganulir suatu ketentuan yang terdapat dalam undang-undang hukum formil.

Selanjutnya apakah sertifikat hak tanggungan dapat digunakan sebagai "pengganti grose akta hipotik" sepanjang mengenai hak atas tanah? Kata "pengganti" artinya adalah untuk menggantikan fungsi atau kegunaan sesuatu. Antara sesuatu yang hendak diganti dengan sesuatu yang menggantikan haruslah sejenis atau ekuivalen. Persoalannya apakah grose akta dapat diganti dengan sertifikat, harus dilihat dulu apakah keduanya sejenis atau tidak. Grose adalah salinan akta yang dibuat oleh notaris dari minuta yang disimpan dalam protokolnya, dan diberi titel eksekutorial. Pembuatan grose akta harus mengikuti ketentuan yang tercantum dalam Pasal 41 P.J.N dengan syarat-syarat yang sangat ketat, karena grose dipersamakan kualitasnya dengan putusan Hakim dan dapat dieksekusi secara paksa dengan bantuan Pengadilan Negeri.

Grose (akta) merupakan akta pihak (*partij uakte*) yang dibuat dan lahir dari kesepakatan dua pihak yang membuat perjanjian dan menuangkannya dalam bentuk akta notariil. Sebagai suatu akta pihak, maka klausula yang tercantum dalam akta tersebut harus ditentukan dan disepakati bersama. Apabila salah satu pihak tidak setuju dengan klausula yang diusulkan oleh pihak lain, maka dia dapat menolak dan meminta tidak dimasukkan dalam akta. Notaris sebagai pejabat pembuat akta tidak dapat memasukkan klausula dan kehendaknya sendiri ke dalam akta-akta partai. Notaris hanya bertugas mencatat dan memasukkan keinginan para pihak untuk dituangkan dalam akta-aktanya. Guna menjamin agar tidak terjadi

manipulasi dalam pembuatan akta, maka Notaris diwajibkan membacakan akta tersebut kepada para pihak, dengan maksud apabila ada klausula yang tidak disetujui maka para pihak dapat menolaknya.

Sedang sertifikat (hak tanggungan) bukanlah akta pihak, tetapi merupakan akta pejabat (*ambtelijk akte*) yang dibuat oleh pejabat berdasarkan penglihatan dan tindakannya sendiri. Inisiatif untuk membuat akta pejabat tidak tergantung pada para pihak, tetapi sepenuhnya ada pada pejabat bersangkutan. Para pihak tidak dapat memaksakan keinginannya harus dimuat dalam akta pejabat, karena akta pejabat tidak berisi hak dan kewajiban para pihak, melainkan berisi pernyataan konstitutif dari pejabat pembuat akta. Hal ini berbeda dengan akta partai yang berisi hak dan kewajiban para pihak dan sanksi-sanksi jika terjadi ingkar janji (*wanprestasi*). Jadi, karena *grose akte* merupakan akta pihak maka tidak dapat diganti dengan akta jenis lain (akta pejabat). Demikian pula dengan *grose akte hipotik* yang disebutkan Pasal 224 H.I.R, karena merupakan akta pihak maka tidak dapat diganti dengan sertifikat hak tanggungan yang merupakan akta pejabat, meski hal itu disebutkan dalam undang-undang.

Dilihat dari fungsinya, menurut Pasal 32 PP No. 24/1997, sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Sertifikat merupakan surat-surat bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat (Pasal 19 ayat 2.c UUPA). Menurut A.P. Parlindungan, penerbitan sertifikat dimaksudkan untuk dijadikan pegangan

bagi pemiliknya mengenai adanya bukti-bukti haknya yang tertulis.¹⁶⁷ Karena berlaku sebagai alat bukti adanya hak maka dalam sertifikat (termasuk sertifikat hak tanggungan) hanya berisi data tentang subyek dan obyek hak, sehingga pada sertifikat hak tanggungan itu tidak perlu diberi titel eksekutorial.

Selanjutnya apakah sertifikat hak tanggungan yang bertitel eksekutorial itu dapat dieksekusi berdasarkan Pasal 224 H.I.R.?. Untuk menjawab pertanyaan ini kembali kita harus menyimak pendapat Mahkamah Agung berkaitan dengan eksekusi *grosse* akta hipotik, yaitu harus memenuhi syarat formil berupa titel eksekutorial dan jumlah hutang yang dibayar debitur harus sudah pasti. Sertifikat hak tanggungan yang mempunyai irah-irah "*Demikian Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*" secara formal memang telah memenuhi syarat eksekusi berdasarkan Pasal 224 H.I.R, tetapi secara materil masih harus dikaji apakah sertifikat hak tanggungan telah memenuhi syarat sebagai *grosse*. Eksekusi berdasarkan Pasal 224 H.I.R tidak cukup hanya telah terpenuhi syarat formal, tetapi juga harus memenuhi syarat materil bagi *grosse* yang hendak dieksekusi

Dilihat dari bentuk lahiriahnya saja sertifikat hak tanggungan tidak memenuhi syarat sebagai *grosse*, karena sertifikat tersebut bukan salinan dari minuta yang dibuat oleh pejabat umum yang berwenang untuk itu. Sertifikat hak tanggungan adalah salinan buku tanah hak tanggungan yang disimpan di Kantor Pertanahan, dengan dilampiri akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Buku tanah hak tanggungan bukanlah minuta akta seperti pada akta-akta yang dibuat oleh notaris selaku pejabat umum.

¹⁶⁷ A.P. Parhadungan, 1969, *Pendaftaran Tanah di Indonesia Berdasarkan PP 24 1997*, Mandar Maju Bandung, h. 125

Sedang grose akta hipotik menurut Pasal 224 H.I.R adalah salinan dari minuta akta yang dibuat oleh notaris selaku pejabat umum dengan diberi titel eksekutorial.

Di samping itu, penempatan titel eksekutorial pada sampul sertifikat hak tanggungan juga tidak sesuai dengan aturan penempatan titel eksekutorial sebagaimana yang ditentukan undang-undang. Undang-undang telah menentukan bahwa titel eksekutorial harus diletakkan pada kepala akta, bukan pada sampul akta. Maksud dan tujuannya adalah agar terdapat kesatuan antara kepala akta dan tubuh akta yang berisi ketentuan yang hendak dilaksanakan secara paksa. Pada putusan hakim titel eksekutorial ditempatkan pada kepala putusan, demikian pula dengan putusan badan arbitrase dan putusan lembaga quasi pengadilan lainnya. Juga pada grose akta notaris, titel eksekutorial ditempatkan pada kepala aktanya, bukan pada sampul grose akta.¹⁰⁸

Susunan minuta akta notaris terdiri atas kepala akta yang berisi judul dan nomor akta, disusul komparisi yang berisi identitas para pihak. Selanjutnya tubuh akta yang berisi klausula berupa hak dan kewajiban para pihak, kemudian diakhiri dengan penutup akta. Atas minuta akta tersebut notaris dapat menerbitkan salinan atau kutipan akta kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Kemudian salinan akta tersebut diberi sampul yang berisi keterangan mengenai nomor akta dan judul akta. Sedang jika atas minuta akta tersebut dikeluarkan grose, maka pada kepala aktanya diberi titel eksekutorial dan pada akhir akta diberi kata-kata "*dikeluarkan sebagai grose pertama*" dan nama pihak kepada siapa grose tersebut diberikan. Pada grose

¹⁰⁸ Pasal 435 Rv menyatakan bahwa setiap putusan pengadilan harus mempunyai kepala pada bagian atas putusan yang berbunyi "*In Nominis des Kanselsaris*". Dalam Pasal 274 HIR dan 440 Rv juga dinyatakan bahwa grose akta hipotik, grose akta notaris dan putusan arbitrase pada kepalanya harus memuat titel eksekutorial. Lihat pula Pasal 1 (1) UU No. 14/1970 dan UU No. 33/1999 Tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.

akta juga diberi sampul seperti salinan tetapi tanpa dicantumkan titel eksekutorial

Demikian pula dengan susunan putusan hakim terdiri atas kepala putusan yang disusui dengan penyebutan identitas para pihak yang berperkara. Kemudian diuraikan tentang peristiwa (duduk perkaranya) dan uraian tentang hukumnya. Berikutnya adalah pertimbangan hukum yang dijadikan dasar oleh hakim dalam menjatuhkan putusan, yang dilanjutkan dengan diktum putusan, lalu diakhiri dengan penutup. Pada kepala putusan diberi titel eksekutorial sebagai alas agar putusan tersebut dapat dieksekusi secara paksa atas perintah pengadilan. Sama seperti akta notariil, pada salinan putusan yang diberikan kepada para pihak yang berperkara juga diberi sampul putusan, tetapi tidak dicantumkan titel eksekutorial.

Di Belanda asli putusan pengadilan ditandatangani oleh majelis hakim dan panitera, dan disimpan di kantor kepaniteraan pengadilan. Kepada pihak yang menang perkara diberikan *grosce* yang pada kepalanya diberi titel eksekutorial. *Grosce* putusan hanya diterbitkan satu kali, sedang untuk penerbitan *grosce* kedua dan seterusnya panitera harus mendapat surat perintah dari ketua pengadilan. Di samping *grosce*, terhadap minuta putusan hakim juga dapat dikeluarkan "ekspedisi" yaitu salinan putusan yang ditandatangani oleh panitera tetapi tidak diberi titel eksekutorial. Ekspedisi tersebut tidak dapat digunakan untuk eksekusi, tetapi hanya dipakai untuk kepentingan pengajuan upaya hukum (banding atau kasasi).¹⁰⁹

Kembali pada soal titel eksekutorial sertifikat hak tanggungan jika dilihat secara materil atau substansul, ternyata mengandung cacat yuridis, yaitu terjadi pelanggaran hukum administrasi karena seorang pejabat melakukan tindakan di

¹⁰⁹ J.A.H. Coop, 1955, *Geschiede van het Nederlands Burgerlijk Procesrecht*, NV Uitgevers-Maatschappij W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, h. 206-207.

Iuar kewenangannya. Menurut Pasal 1 (2) PMNA /Kepala BPN No. 3/1996, sertifikat hak tanggungan terdiri atas salinan buku tanah hak tanggungan dan salinan APHT yang bersangkutan, yang dibuat oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat dan dijahit menjadi satu dalam suatu sampul dokumen. Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa terjadi pelanggaran wewenang yang dilakukan Kepala Kantor Pertanahan yaitu membuat salinan akta yang dibuat oleh PPAT.

Menurut undang-undang (P.J.N) pembuatan suatu salinan, kutipan atau grose atas suatu akta adalah wewenang dari pejabat yang menyimpan minuta akta atau pejabat lain yang menyimpan protokol akta.¹¹⁰ P.J.N merupakan salah satu peraturan dalam rumpun hukum publik yang berlaku bagi notaris selaku pejabat umum dan pejabat umum lain yang ditunjuk atau dikecualikan. Ketentuan yang terdapat dalam P.J.N bersifat memaksa (*dwingen recht*) sehingga mengikat pejabat umum dalam menjalankan jabatannya, termasuk dalam membuat salinan, kutipan atau grose akta.

Ternyata ketentuan dalam undang-undang (P.J.N) tersebut disimpangi oleh peraturan menteri (vide PMNA/KBPN No. 3/1996) yang kedudukannya jauh di bawah undang-undang. Lebih fatal lagi, ketentuan dalam Peraturan Menteri tersebut salah karena wewenang membuat salinan APHT diberikan kepada Kepala Kantor Pertanahan yang tidak membuat akta dan tidak menyimpan asli (minuta) akta. Seharusnya wewenang untuk membuat salinan APHT diberikan kepada PPAT selaku pejabat pembuat akta dan sekaligus yang menyimpan asli aktanya

¹¹⁰ Kewenangan itu diatur dalam Pasal 1 P.J.N (Stb. 1960 No. 3) yang menyatakan bahwa wewenang memberikan grose, salinan dan kutipan akta pada pejabat yang membuat akta sepanjang berdasarkan undang-undang tidak dikecualikan kepada pejabat atau orang lain

Dari ketentuan itu saja terlihat bahwa secara materiil sertifikat hak tanggungan mengandung cacat yuridis karena terjadi pelanggaran ketentuan hukum administrasi. Pelanggaran atau penyalahgunaan wewenang tersebut merupakan suatu cacat substansial yang terdapat dalam keputusan (*beschikking*) yang dibuat oleh pejabat bersangkutan.

Parahnya lagi dalam praktik terjadi penyimpangan atas ketentuan yang sudah salah tersebut. Sertifikat hak tanggungan yang diterbitkan Kantor Pertanahan terdiri atas : (1) sampul sertifikat yang diberi irah-irah "*Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*"; (2) Salinan buku tanah hak tanggungan yang dibuat dan ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan; dan (3) Asli APHT yang dibuat PPAT tetapi dilegalisir oleh Kepala Kantor Pertanahan. Jadi, APHT yang dilampirkan dan dijahit menjadi satu dalam sertifikat hak tanggungan adalah akta asli bukan salinan sebagaimana yang disebutkan PMNA/KBPN No. 3/1996 tersebut.

Tindakan Kepala Kantor Pertanahan melegalisir atau menyatakan salinan sesuai dengan aslinya merupakan suatu pelanggaran wewenang karena APHT yang dilegalisir itu bukan dibuat oleh atau di hadapannya. Menurut Retno Djohan Kamarukmi, tindakan Kantor Pertanahan tersebut kurang dapat dibenarkan karena Kepala Kantor Pertanahan melegalisir (menyatakan sesuai aslinya) yaitu dengan membubuhkan tanda tangannya dan stempel Kantor Pertanahan pada asli akta yang diterbitkan oleh PPAT di mana pada akta tersebut sebelumnya telah ditandatangani oleh para pihak, saksi dan PPAT. Tindakan Kantor Pertanahan melegalisir akta yang tidak dibuat olehnya dan tidak menyimpan minatnya merupakan pelanggaran administrasi, karena telah melakukan perbuatan hukum

yang tidak menjadi kewenangannya¹¹¹

Yang lebih menggelikan lagi, kata-kata legalisir yang dibubuhkan oleh Kepala Kantor Pertanahan pada APHT yang dilegalisir adalah “Salinan ini sesuai dengan aslinya...”. Padahal, APHT yang dilegalisir dan dilampirkan pada sertifikat hak tanggungan tersebut adalah aslinya, bukan salinan, kutipan atau copy dari APHT asli. Blangko APHT dibuat secara baku oleh BPN rangkap empat yang semuanya asli, karena semuanya mempunyai kolom yang ditandatangani oleh para pihak, saksi-saksi dan PPAT. Dalam praktik APHT yang dilampirkan pada sertifikat hak tanggungan sebagian ada yang ditandatangani oleh para pihak, saksi-saksi dan PPAT, namun ada pula yang tidak ditandatangani tetapi tetap tercantum nama para pihak dan saksi-saksi lalu ditulisi kata “dto” artinya *ditandatangani oleh*, sedang pada kolom PPAT ditulis nama PPAT dan kata-kata “dto dan cap PPAT”. Juga ada APHT yang pada kolom nama para pihak, saksi-saksi dan PPAT diberi kata “td” yang artinya *tertanda*.

Dengan terjadinya pelanggaran wewenang dalam proses pembuatan sertifikat hak tanggungan oleh Kepala Kantor Pertanahan, maka sertifikat hak tanggungan tersebut cacat hukum. Demikian pula jika kelak sertifikat hak tanggungan dibuat oleh Dinas Pertanahan yang merupakan organ Pemerintah Daerah berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, maka juga mempunyai cacat yuridis. Alasannya Kepala Dinas Pertanahan tidak berwenang membuat sertifikat hak tanggungan yang bertitel eksekutorial karena tidak berdasarkan mandat dari Kepala BPN Pusat yang bersumber dari wewenang atribusi yang

¹¹¹ Renna Djolan Kamarudin, 2000, *Eksistensi Berdasarkan Sertifikat Hak Tanggungan*, Tesis, Program Pascasarjana U.SAIR, Surabaya, h. 56-57

diherikan undang-undang, melainkan hanya berdasarkan Peraturan Daerah yang kedudukannya jauh di bawah Undang Undang. Karena eksistensi dan kewenangan Dinas Pertanahan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan pertanahan, maka produk instansi tersebut (termasuk sertifikat hak tanggungan) cacat hukum.

Menurut yurisprudensi (Putusan MA No. 2305.K/Pdt/1999, tanggal 23 Agustus 2000) apabila suatu sertifikat hak jaminan atas tanah (termasuk sertifikat hak tanggungan) cacat hukum, maka tidak mempunyai kekuatan hukum. Sebagai akibat suatu sertifikat hak jaminan atas tanah tidak mempunyai kekuatan hukum, maka meski pada sertifikat tersebut terdapat titel eksekutorial, konsekuensinya tetap tidak mempunyai kekuatan eksekutorial. Demikian pula dengan sertifikat hak tanggungan, karena mengandung cacat yuridis, maka sertifikat tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum dus tidak mempunyai kekuatan eksekutorial.

Jadi, penempatan titel eksekutorial pada sertifikat hak tanggungan tidak sesuai dengan sistem hukum (perdata) di Indonesia, khususnya dengan hukum jaminan, Peraturan Jabatan Notaris, dan ketentuan hukum yang mengatur eksekusi grose akta. Dalam hukum jaminan telah ditemukan bahwa hak preferensi kreditur yang diakutalisasikan dalam hak parate eksekusi dan eksekusi obyek jaminan atas perintah Ketua Pengadilan Negeri tercantum dalam perjanjian pemberian jaminan. Terhadap akta perjanjian pemberian jaminan yang dibuat di hadapan notaris selaku satu-satunya pejabat umum tersebut dapat diterbitkan grose akta yang mempunyai titel eksekutorial. Sedang ketentuan mengenai eksekusi terhadap grose akta tersebut diatur dalam Pasal 224 H.I.R yang bersifat limitatif yaitu hanya tertuju pada grose akta hipotik dan surat hutang

Berikutnya apabila dianalisis berdasarkan asas hukum dalam eksekusi

perkara perdata, sertifikat hak tanggungan juga tidak dapat dieksekusi secara paksa atas bantuan Pengadilan Negeri. Salah satu asas eksekusi menyatakan bahwa eksekusi hanya dilakukan terhadap putusan yang bersifat *condemnatoir*. Putusan *condemnatoir* adalah putusan yang berisi penghukuman kepada pihak yang kalah (tergugat). Putusan yang amar atau diktumnya tidak mengandung unsur penghukuman tidak dapat dieksekusi (*non eksekutabel*). Grose akta notariil dapat dipersamakan dengan putusan pengadilan yang bersifat *condemnatoir* sehingga bisa dieksekusi secara paksa karena di dalamnya terdapat klausula yang berisi penghukuman. Dalam grose akta disebutkan bahwa debitur wajib melunasi hutangnya atau harus membayar sejumlah uang dengan catatan jika kewajiban itu tidak dipenuhi maka debitur dijatuhi hukuman berupa penyitaan terhadap harta debitur untuk memenuhi kewajibannya tersebut.

Jadi, kewajiban debitur yang dirumuskan dalam akta yang kemudian dikeluarkan grosenya oleh notaris mempunyai sifat *condemnatoir* seperti putusan hakim, karena di dalamnya berisi hukuman bagi debitur bahwa jika dia tidak memenuhi kewajibannya, kreditur diberi hak untuk melakukan penyitaan dengan bantuan pengadilan atas harta kekayaan debitur. Dengan menyepakati hak dan kewajiban yang dituangkan di dalam suatu akta, maka bila atas akta tersebut diterbitkan grose, debitur dianggap telah melepaskan haknya untuk menyelesaikan sengketa melalui proses peradilan. Debitur, melalui (grose) akta yang telah disepakati dengan kreditur, juga memberikan hak kepada kreditur untuk langsung meminta kepada pengadilan agar melaksanakan eksekusi atas harta kekayaannya secara paksa berdasarkan grose yang diterbitkan oleh notaris selaku pejabat umum.

Karena di dalam grose akta notariil terdapat sifat *condemnatoir* seperti

putusan hakim, dan dengan melihat kedudukan notaris selaku pejabat umum yang diberi wewenang oleh negara berdasarkan undang-undang, maka pembentuk undang-undang menentukan bahwa grose akta yang diterbitkan oleh notaris dipersamakan dengan putusan hakim sehingga dapat dieksekusi secara paksa dengan bantuan pengadilan jika debitur tidak melaksanakan secara sukarela (Pasal 224 H.I.R dan Pasal 258 R.Bg). Menurut Melis, secara historis putusan hakim dan grose akta notaris sama kuatnya meski tugas hakim dan notaris berbeda. Kewajiban yang dapat dieksekusi berdasarkan grose akta adalah kewajiban untuk membayar sejumlah uang. Bahwa sesuatu yang dapat dipaksakan dengan bantuan hakim melalui putusannya dapat juga dilakukan dengan grose akta notaris.¹¹²

Lebih lanjut Melis mengatakan bahwa kekuatan eksekutorial terletak pada grose. Apa yang dilaksanakan (dieksekusi) bukanlah grose itu sendiri, tetapi hak menuntut pembayaran hutang yang tercantum dalam akte otentik (*De executie kracht toe aan de grosse. Wat echter ten uitvoer wordt gelegd is niet de grosse zelf, maar het in de authentieke akte vervatte vorderingrecht*). Kewenangan kreditur untuk melakukan eksekusi atas grose akta merupakan hak yang diberikan oleh pembentuk undang-undang. Kreditur bebas untuk melewati proses gugatan perdata biasa dalam mendapatkan sebuah grose akte eksekutorial. Grose akta tersebut dapat digunakan jika debitur membantah mempunyai hutang atau menyangkal akte tersebut. Demikian pula dengan pemegang hipotek, menurut Pasal 3:268 N.B.W dia dapat melaksanakan penjualan (eksekusi) dan kepadanya selalu diberikan hak *parate executie*.¹¹³

¹¹² J.C.H. Melis, 1991, *De Notariswet*, Zesde. Herziene Druk, W.E.J. Tjeenk Wilink Zwolle, h. 260

¹¹³ *Ibid.*, h. 261-262

Sertifikat hak tanggungan merupakan akta pejabat (*ambtelijk acte*) yang hanya berisi pernyataan pejabat tentang adanya hak tanggungan, jenis hak atas tanah yang menjadi obyek hak tanggungan dan nama pemegang hak tanggungan tersebut. Sertifikat hak tanggungan hanya berisi pernyataan konstitutif dari pejabat yang menerbitkan akta. Pernyataan dalam sertifikat hak tanggungan merupakan salinan dari buku tanah hak tanggungan yang dibuat oleh pejabat. Pembuatan buku tanah hak tanggungan itu merupakan rangkaian dari proses pendaftaran hak tanggungan guna memenuhi asas publisitas. Dalam sertifikat hak tanggungan tidak terdapat klausula atau pasal-pasal yang mengatur tentang hak dan kewajiban pemberi dan penerima hak tanggungan.

Pernyataan konstitutif pejabat yang terdapat dalam sertifikat hak tanggungan berlaku mengikat sejak sertifikat dibuat tanpa memerlukan tindakan eksekusi secara paksa. Oleh karena itu maka pada sertifikat hak tanggungan tidak perlu diberi titel eksekutorial. Apabila pada sertifikat hak tanggungan tetap diberi titel eksekutorial, juga tidak dapat dilakukan tindakan eksekusi (*non eksekutabel*). Karena tidak memuat kewajiban atau syarat-syarat yang bersifat *condemnatoir* seperti pada grose akta, maka sertifikat hak tanggungan tidak dapat disamakan dengan putusan pengadilan. Dengan demikian maka Pasal 14 (2) UUEIT yang menyatakan bahwa sertifikat hak tanggungan sama dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap tidak berdasar secara yuridis dan teoritis.

Berbeda dengan grose yang merupakan salinan dari *akta party* yang di dalamnya berisi syarat-syarat atau hak dan kewajiban pihak-pihak yang bersifat *condemnatoir*, sehingga grose dapat dipersamakan dengan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Sedang sertifikat hak tanggungan adalah

akta pejabat yang di dalamnya hanya berisi pernyataan konstitutif pejabat bersangkutan tanpa ada ketentuan mengenai hak dan kewajiban yang bersifat *condemnatoir*, sehingga tidak dapat dipersamakan dengan putusan pengadilan. Di samping itu, yang membuat sertifikat hak tanggungan adalah pejabat administrasi yang penunjukannya tidak dilakukan oleh (Kepala) negara berdasarkan undang-undang. Kepala Kantor Pertanahan bukan pejabat umum sebagaimana dimaksud (dikecualikan) oleh Pasal 1 P.J.N, sehingga aktanya tidak dapat dipersamakan dengan grose akta yang sama kualitasnya dengan putusan hakim.

Menurut Star Busmann, untuk melakukan eksekusi terhadap pihak lawan (*wederparty*) tidak selalu diperlukan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum pasti, akan tetapi juga dengan akta otentik (*grose*) di mana di dalamnya ditetapkan adanya suatu tuntutan (*aanspraak*). Penetapan suatu hak dalam akta otentik yang dibuat oleh pejabat umum yang diberi wewenang berdasarkan undang-undang, menurut bentuk yang ditetapkan undang undang memberikan cukup jaminan kepercayaan untuk dipersamakan kekuatan eksekutorialnya dengan putusan hakim. Suatu (*grose*) akta notaris yang tidak mengandung tuntutan yang dapat segera dilaksanakan (*vermezenlyken*) terhadap seseorang (misalnya tidak menyatakan adanya tagihan yang telah dapat ditagih seketika), demikian pula dengan putusan hakim yang tidak mengandung hal atau ketentuan seperti itu, maka tidak dapat dilaksanakan (*niet voortemivoerlegging vatbaar*).⁵¹⁴

Dengan demikian maka jika sertifikat hak tanggungan hendak disamakan dengan putusan hakim, maka kualitasnya adalah sama dengan putusan *declaratoir*. Putusan *declaratoir* adalah putusan yang amarnya hanya berisi pernyataan yang

menegaskan suatu kedudukan, hak, keadaan atau kewajiban tanpa pernyataan yang berisi penghukuman. Putusan demikian tidak dapat dieksekusi (*non eksekutabel*), karena umumnya hanya bersifat deklaratif.¹¹⁵ Demikian pula dengan sertifikat hak tanggungan, karena hanya berisi pernyataan (deklarasi) dari seorang pejabat, maka sifatnya adalah deklaratif, sehingga dengan sendirinya sertifikat tersebut tidak dapat dieksekusi meski diberi titel eksekutorial pada sampulnya.

Di dalam sertifikat hak tanggungan memang tertera keterangan mengenai syarat-syarat hak tanggungan yang termuat dalam salinan APHT yang menjadi lampiran dari sertifikat tersebut. Salinan APHT yang merupakan lampiran sertifikat hak tanggungan itu tidak dapat dieksekusi meski di dalamnya terdapat syarat-syarat (hak dan kewajiban) yang diperjanjikan oleh pemberi dan penerima hak tanggungan. Lampiran dari suatu akta merupakan bagian tersendiri dan tidak dapat diberikan grosenya. Menurut Melis, lampiran tambahan yang disertakan pada suatu akte notaris tidak dapat dianggap sebagai bagian dari akta. Lampiran tersebut tetap merupakan akte tersendiri, dan dari padanya tidak dapat diberikan grosen. Apabila notaris menerbitkan grosen, maka lampirannya hanya diberikan catatan setelah kata-kata dari minuta yang disalin berakhir.¹¹⁶

Jadi, salinan APHT yang merupakan lampiran sertifikat hak tanggungan tidak dapat dieksekusi meski berisi syarat-syarat atau klausula mengenai hak dan kewajiban karena, pertama, salinan tersebut tidak dibuat oleh pejabat umum yang berwenang sebagaimana ditentukan oleh undang-undang. Kedua, salinan akta tersebut tidak ditandatangani oleh para pihak, saksi-saksi dan PPAT. Ketiga, pada

¹¹⁵ Staf Beresman, Op Cit, h. 11.

¹¹⁶ M. Yulica Harahap, 1988, *Manajemen Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, Gramedia, Jakarta, h. 390-391.

kepala APHT tidak terdapat titel eksekutorial yang menjadi dasar eksekusi. Titel eksekutorial yang terdapat pada sampul sertifikat hak tanggungan tidak dapat dijadikan dasar eksekusi atas salinan APHT yang merupakan lampiran sertifikat. Titel eksekutorial tersebut hanya berlaku untuk eksekusi salinan buku tanah hak tanggungan. Namun, karena pada salinan buku tanah hanya berisi pernyataan konstitutif pejabat yang menerbitkan, maka tidak memerlukan tindakan eksekusi (*non eksekutabel*). Keempat, seperti yang telah Penulis katakan bahwa sertifikat hak tanggungan cacat yuridis, maka tidak dapat dieksekusi meski pada sampulnya diberi titel eksekutorial.

Sebenarnya, untuk menjamin agar sertifikat hak jaminan atas tanah dapat dieksekusi, jauh sebelumnya J. Satrio pernah menyarankan agar akta hak jaminan atas tanah (*vide* akta hipotik) tetap diberi titel eksekutorial. Pada waktu membuat akta hak jaminan atas tanah harus tetap dicantumkan irah-irah pada kepala aktanya, baik pada asli akta maupun salinannya, dan mengirimkannya ke Kantor Pertanahan. Salinan akta yang mempunyai irah-irah tersebut kemudian dijahit dalam sertifikat hipotik. Dengan demikian, kalau scandainya kekuatan eksekutorial sertifikat hipotik ditolak oleh pengadilan, maka sedak-tidaknya masih ada salinan akta hipotik yang juga mempunyai irah-irah sehingga dapat dijadikan sebagai pengganti *grosse* akta.¹¹⁷

Sedang Yahya Harahap berpendapat lain bahwa jika terhadap suatu putusan atau akta yang dipersamakan dengan putusan tidak dapat dieksekusi (*non eksekutabel*) karena bersifat deklarator, maka upaya hukum yang dapat dilakukan

¹¹⁶ J. C. B. Mees, *Op Cit.*, h. 321

¹¹⁷ J. Satrio, 1982, *Hak Jaminan atas Tanah (Hapotik)*, Cisa Aditya Bakti, Bandung, h. 300

oleh pihak yang berkepentingan adalah mengajukan gugatan perdata ke pengadilan. Hanya melalui upaya gugatan perdata suatu kewajiban yang bersifat deklaratif dapat dieksekusi. Dalam menghadapi gugatan demikian, hakim dapat menjatuhkan putusan *uitvoerbaar bij voorraad*, sehingga kreditur tidak dirugikan karena eksekusinya tetap dapat segera dijalankan meski tergugat mengajukan banding, kasasi atau peninjauan kembali.¹¹⁸

Syarat-syarat untuk menjatuhkan putusan *uitvoerbaar bij voorraad* dalam perkara mengenai hutang-piutang dengan jaminan (hipotik, hak tanggungan, dan fidusia) sebagaimana ditentukan Pasal 180 (1) H.I.R akan dapat terpenuhi karena pada setiap hubungan hutang-piutang itu selalu dibuatkan akta otentik di hadapan pejabat umum. Menurut Pasal 180 (1) H.I.R dan Pasal 191 (1) R.Bg, suatu putusan dapat dijatuhkan dengan eksekusi terlebih dahulu (*uitvoerbaar bij voorraad*) jika didukung alat bukti akta otentik atau akta di bawah tangan yang tidak dibantah dengan bukti lawan, atau gugatan didukung oleh putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pengajuan gugatan perdata disertai permohonan putusan *uitvoerbaar bij voorraad* sebagai akibat dari non eksekutabel pada sertifikat hak tanggungan dapat segera memulihkan hak kreditur. Hanya saja upaya tersebut dalam praktik pengadilan masih tetap berbelit-belit, sehingga tidak sesuai dengan sifat lembaga hak jaminan yang mudah dan pasti eksekusinya manakala debitur wanprestasi. Langkah tersebut merupakan upaya kuratif, yakni mengajukan aksi gugatan melalui pengadilan yang memakan waktu lama, biaya besar dan hasilnya masih spekulatif. Ada beberapa upaya antisipatif dan preventif yang dapat ditempuh agar

¹¹⁸ M. Yahya Harahap, *Op.Cit.*, h. 311.

pemegang hak tanggungan dapat segera memulihkan hak dan kepentingannya jika debitur wanprestasi, yakni dengan merevisi beberapa ketentuan dalam UUHT.

Pertama, pendaftaran hak tanggungan dilakukan dengan sistem *registration of deed* (pendaftaran akta). Selama ini pendaftaran hak tanggungan menggunakan sistem *registration of title* (pendaftaran hak) seperti dalam pendaftaran hak atas tanah pada umumnya. Padahal, hak tanggungan bukanlah hak atas tanah seperti hak milik, hak guna bangunan atau hak guna usaha, sehingga pendaftarannya dapat dilakukan dengan sistem pendaftaran akta. Sistem *registration of deed* dianut dalam hukum di negara-negara Anglosakson, juga di Belanda. Indonesia pernah menggunakan sistem ini berdasarkan *Overschryvingsordonanstie* (Stb 1934 No. 27), termasuk dalam pendaftaran hipotik dan *credietverband* (Stb. 1909 No. 584). Namun berdasarkan PP No. 10/1961 yang diubah dengan PP No. 24/1997 diganti dengan sistem pendaftaran hak (*registration of title*).

Dengan sistem pendaftaran akta maka yang didaftarkan adalah akta pemberian haknya (i.e APHT). APHT yang dibuat pejabat umum (Notaris) didaftarkan ke Kantor Pertanahan tanpa harus dibuatkan buku tanah seperti pada sistem pendaftaran hak yang selama ini dilaksanakan. Dengan sistem pendaftaran akta tersebut maka Notaris cukup mendaftarkan "salinan" APHT (tanpa titel eksekutorial) ke Kantor Pertanahan. Selanjutnya Kantor Pertanahan mencatat adanya hak tanggungan tersebut pada buku tanah hak atas tanah tanpa membuat buku tanah hak tanggungan.

Pencatatan adanya hak tanggungan juga dilakukan pada sertifikat hak atas tanahnya, dan tidak perlu dibuat sertifikat hak tanggungan karena sudah tidak lagi

dibuat buku tanah hak tanggungannya. Sedang pada "grose" APHT (yang juga dibuat oleh Notaris dengan titel eksekutorial untuk tujuan eksekusi) dihubuhi catatan yang ditandatangani oleh Pejabat Kantor Pertanahan bahwa hak tanggungan telah didaftarkan (guna memenuhi asas publisitas), sehingga kelak grose akta tersebut dapat dimintakan eksekusi kepada Pengadilan Negeri.

Apabila digunakan sistem ini, maka titel eksekutorial ditempatkan pada grose APHT agar dapat dieksekusi berdasarkan Pasal 224 H.I.R. Pembuatan APHT dilakukan oleh Notaris selaku satu-satunya pejabat umum pembuat akta yang ditunjuk oleh Pasal 1 P.J.N. Tetapi jika tetap dikehendaki APHT dibuat oleh PPAT, maka keberadaan PPAT harus diatur dalam undang-undang seperti Notaris yang diatur dalam P.J.N, agar akta-aktanya memenuhi syarat sebagai akta otentik sebagaimana dimaksud Pasal 1868 KUH Perdata. Penggunaan sistem pendaftaran akta tersebut hanya diterapkan pada pendaftaran hak tanggungan, sedang pada pendaftaran hak atas tanah lainnya tetap dapat digunakan sistem pendaftaran hak dengan penerbitan sertifikat sebagai tanda bukti adanya hak tersebut.

Penggunaan sistem pendaftaran hak pada hak tanggungan seperti yang berlaku saat ini memang sejak awal dikehendaki oleh Pemerintah dengan tujuan memasukkan pendapatan ke kas negara. Penggunaan sistem pendaftaran hak pada hak tanggungan dimaksudkan agar semua hak tanggungan dibuatkan buku tanah dan sertifikat yang sudah barang tentu dikenakan biaya-biaya. Ketentuan seperti ini sebenarnya tidak perlu, karena hak tanggungan sifatnya sementara, sehingga tidak perlu dibuatkan buku tanah dan sertifikat. Berbeda dengan hak atas tanah lainnya (seperti Hak Milik, HGU dan HGB) yang bersifat tetap, maka pembuatan buku tanah dan sertifikat hak atas tanah sangat diperlukan sebagai alat bukti

pemilikan hak. Sedang pendaftaran hak jaminan atas tanah (hak tanggungan) hanyalah untuk memenuhi asas publisitas dan sifatnya sementara, sehingga tidak perlu dibuat buku tanah dan sertifikat.

Apabila pendaftaran hak tanggungan dilakukan tanpa pembuatan buku tanah dan sertifikat hak tanggungan maka akan diperoleh keuntungan, yaitu penyederhanaan birokrasi dalam pendaftaran hak tanggungan, sehingga menghindari timbulnya ekonomi biaya tinggi. Dengan melakukan debirokratisasi dalam pendaftaran hak tanggungan maka akan tercipta efisiensi waktu, karena pelaksanaan pendaftaran hak tanggungan dapat dilakukan secara cepat. Apabila digunakan sistem pendaftaran akta maka proses pendaftaran hak tanggungan dapat dilaksanakan dalam waktu satu hari (*one day service*) karena cukup dilakukan pencatatan mengenai adanya hak tanggungan pada buku tanah dan sertifikat hak atas tanahnya.¹¹⁹ Efisiensi waktu dan biaya dalam pendaftaran hak tanggungan tersebut tentu sangat disukai pelaku usaha karena dapat memperlancar kegiatan ekonomi.

Di samping itu juga untuk mencegah terjadinya kolusi dan korupsi oleh Pejabat Kantor Pertanahan. Selama ini pendaftaran hak tanggungan sangat birokratis, karena melalui banyak meja sebagai akibat harus dibuat buku tanah dan sertifikat hak tanggungan. Prosedur tersebut dilakukan melalui penelitian oleh banyak pejabat, sehingga membuka peluang terjadinya pungutan liar.¹²⁰ Apabila

¹¹⁹ Menurut Pasal 13 (4) GJHT selesainya pendaftaran hak tanggungan paling lama 7 hari sejak penerimaan berkas secara lengkap. Namun menurut informasi dari para PPAT di Jember, selesainya pendaftaran hak tanggungan sampai terbit sertifikat hak tanggungan tidak pernah ada yang tepat waktu 7 hari. Paling cepat selesainya sertifikat hak tanggungan adalah antara 1-2 bulan, bahkan bisa lebih lama lagi jika berkas kurang lengkap atau tidak dilampiri uang tips untuk pegawai/pejabat Kantor Pertanahan.

¹²⁰ Berdasarkan wawancara dengan para informan pendaftaran hak tanggungan di Jember diwarani pungutan liar oleh Pejabat Kantor Pertanahan. Untuk pendaftaran di loket dikenakan biaya Rp. 10.000,- di meja staf yang mengantarkan kena biaya Rp. 15.000,- selanjutnya di meja Kasubsi dipungut Rp. 20.000,- di meja

digunakan sistem pendaftaran akta maka tidak perlu dibuat buku tanah dan sertifikat hak tanggungan, tetapi cukup dilakukan pencatatan pada buku tanah dan sertifikat hak atas tanahnya.

Untuk melakukan koordinasi dengan pengadilan dalam eksekusi, maka terhadap hak tanggungan yang telah didaftar di Kantor Pertanahan, oleh Pejabat yang mendaftarkan dibuat suatu buku daftar hak tanggungan dalam kurun waktu tertentu, lalu dikirimkan kepada Ketua Pengadilan Negeri. Dengan adanya buku daftar hak tanggungan tersebut maka Ketua Pengadilan Negeri dapat mengetahui bahwa hak tanggungan tertentu telah didaftarkan dan jika dimintakan eksekusi dapat dengan mudah dilakukan penelitian sebelum dikabulkan permohonannya. Tata cara seperti itu pernah berlaku dalam pendaftaran *credietverband*. Pegawai yang membuat dan mendaftarkan akta *credietverband* setiap tahun sebelum tanggal 1 April wajib membuat salinan dari daftar *credietverband* dan dikembalikan ke *Landraad* atau *Indlandsche Rechtbank* (Pasal 11 Stb. 1909 No. 584).

Penggunaan sistem pendaftaran akta juga berlaku pada lembaga jaminan hipotek di Belanda. Pendaftaran harta tak bergerak di Belanda menganut sistem negatif, termasuk pendaftaran hipotek. Akta hipotek dibuat di hadapan Notaris. Setelah akta hipotek ditandatangani oleh para pihak, saksi-saksi dan Notaris, maka Notaris membuat suatu *borderel*, yaitu ringkasan dari akte hipotek yang berisi semua keterangan yang penting mengenai hipotek tersebut. *Borderel* tersebut

Kata dipungut Rp. 25.000,- dan di meja Kepala Kantor Pertanahan dipungut Rp. 25.000,- sd Rp. 50.000,-. Itu untuk hak tanggungan dengan nilai di bawah Rp. 100 juta, sedang di atas Rp. 100 juta pengantar harus sebesar 1 permil dengan pembagian Kaselra 25 %, Kasu 30 %, Kepala Kantor 40 %, sedang 5 % untuk staf yang mengerjakan dan pencatatan. Itu belum termasuk pendaftaran di Loket Rp. 10.000,-. Jumlah tersebut berhitung-hitung dibanding tarif resmi menurut PP No. 46/2002, yaitu sebesar Rp. 25.000,- untuk setiap pendaftaran hak tanggungan dan Rp. 25.000,- untuk pencatatan pada setiap sertifikat hak atas tanah, meja biasa lain-lain di trap meja. Di beberapa kota lain-lain juga terjadi pungutan liar dalam

kemudian dikumpulkan ke Kantor Dinas Pertanahan (*de dienst Kadaster*) terdekat. Dengan pendaftaran tersebut maka pihak ketiga dapat mengetahui adanya hipotik.

Dinas Pertanahan ada di setiap Propinsi di seluruh negeri Belanda, yang mempunyai dua bagian pelayanan yaitu pendaftaran tanah (*het kadaster*) dan bagian hipotik (*het hypotheekkantoor*). Pada Kantor Hipotik dilakukan pendaftaran umum atas hipotik, di mana dicatat akte-akte hipotik, pengalihan hipotik, akta sita dan lain-lain akta yang berkaitan dengan hipotik. Pendaftaran merupakan momen kelahiran hipotik. Apabila tidak ada pendaftaran hipotik atau suatu hipotik tidak didaftarkan maka tidak mungkin ada (lahir) hipotik. Kantor hipotik membuat buku daftar umum hipotik yang dijilid, sehingga dapat diketahui oleh siapapun, termasuk oleh juru sita pengadilan sebelum melakukan eksekusi.¹²¹

Sistem pendaftaran akta juga berlaku pada lembaga jaminan *mortgage* di Amerika Serikat. Berdasarkan *Home Mortgage Disclosure Act*, 31 Desember 1975 Titel III, kreditur (bank) diwajibkan untuk melaporkan (mendaftarkan) kepada publik mengenai semua *mortgage* atas rumah.¹²² Demikian pula di Singapura, *mortgage* didaftar dengan menggunakan Sistem Torrens, yaitu dilakukan registrasi dokumen-dokumen yang berkaitan dengan tanah, termasuk *mortgage* dan *charge*. Pendaftaran hak atas tanah dan hak jaminan atas tanah itu dilakukan dengan mendasarkan pada *Registration of Deed Act* dan *Land Titles Act 1956*. *Mortgage* dan *charge* yang tidak didaftar tidak berada dalam perlindungan *Land Titles Act*,

pendaftaran hak tanggungan, seperti di Surabaya dan Kediri. Lihat Harian Surya, 25-3-2003, h. 17 dan 24-9-2003, h. 22

¹²¹ Seri Rechts & Raad, Op Cit, h. 72-81. Lihat juga H. Dhoni, 1985, *Compendium van het Nederlands Vermogensrecht*, Kluwer - Deventer, h. 98-99.

¹²² Carl Feussfeld, 1978, *Op Cit*, h. 334

tetapi keberadaannya tetap diakui oleh undang-undang.¹²³

Kedua, apabila tetap dikehendaki penggunaan sistem pendaftaran hak pada hak tanggungan dengan pembuatan buku tanah dan penerbitan sertifikat hak tanggungan, maka pada sertifikat hak tanggungan tidak perlu diberi titel eksekutorial. Agar sesuai dan dapat dieksekusi berdasarkan Pasal 224 H.I.R, maka titel eksekutorial harus diletakkan pada APHT, bukan pada sertifikat hak tanggungan. Dengan catatan bahwa APHT-nya harus dibuat oleh pejabat umum (Notaris atau PPAT dengan catatan jika dibuat oleh PPAT maka status dan kedudukan PPAT ditingkatkan menjadi pejabat umum dan diatur dalam undang-undang, bukan dalam peraturan pemerintah). Idealnya wewenang pembuatan APHT hanya diberikan kepada Notaris selaku satu-satunya pejabat umum.

Pembuatan APHT dilakukan menurut standar profesi pejabat umum, seperti Notaris, dan bentuk aktanya ditentukan berdasarkan undang-undang, bukan dengan peraturan menteri seperti yang terjadi selama ini. Juga ditentukan bahwa PPAT harus menyimpan minuta akta, sedang salinannya (tanpa irah-irah atau titel eksekutorial) diserahkan kepada kantor Pertanahan untuk keperluan pendaftaran. Dari proses pendaftaran tersebut diterbitkan sertifikat hak tanggungan yang berisi salinan buku tanah hak tanggungan tanpa dilampiri salinan APHT. Sedang grose APHT yang mempunyai titel eksekutorial diterbitkan oleh pejabat yang menyimpan minuta aktanya lalu diberikan kepada kreditur sebagai pihak yang berkepentingan. Di dalam grose APHT itu disebutkan statusnya sebagai grose pertama dan nama kreditur yang meminta grose, lalu dicatat pada minuta aktanya. Apabila hendak dikeluarkan grose kedua dan seterusnya maka harus ada ijin dari

¹²³ Tim Sook Yee, 1994, *Principles of Singapore Land Law*. Butterworths Asia, h. 128

Ketua Pengadilan Negeri.

Sedang fungsi sertifikat hak tanggungan adalah sebagai tanda bukti telah didaftarkanya hak tanggungan tersebut guna memenuhi asas publisitas. Di samping itu sertifikat hak tanggungan juga berlaku sebagai alat bukti adanya (lahirnya) hak tanggungan yang dipunyai oleh kreditur (pemegang hak tanggungan). Keberadaan sertifikat hak tanggungan merupakan syarat utama untuk eksekusi jika debitur wanprestasi. Permohonan eksekusi grose APHT wajib dilampiri Sertifikat Hak Tanggungan. Apabila permohonan eksekusi grose APHT tidak dilampiri sertifikat hak tanggungan, Ketua Pengadilan Negeri selaku eksekutor wajib menolak permohonan tersebut meski grose APHT-nya mempunyai titel eksekutorial. Dengan demikian yang dieksekusi adalah grose APHT-nya, bukan sertifikat hak tanggunannya. Mekanisme pengaturan seperti itu akan sesuai dengan Pasal 224 H.I.R., sehingga grose APHT tersebut dapat dieksekusi secara paksa dengan bantuan Pengadilan Negeri.

4.4. Kewenangan Pengadilan dalam Menilai Kekuatan Eksekutorial Sertifikat Hak Tanggungan.

Pengadilan atau hakim mempunyai peran yang sangat penting dalam eksekusi hak tanggungan, karena jika debitur wanprestasi eksekusi atas obyek hak tanggungan dilakukan secara paksa atas perintah Ketua Pengadilan Negeri. Kekuasaan dan wewenang Ketua Pengadilan Negeri tidak hanya dalam eksekusi, tetapi juga dalam menerbitkan penetapan tentang hal-hal yang berkaitan dengan permohonan pembersihan obyek hak tanggungan dan mengenai pencoretan hak tanggungan (Pasal 18 (3), Pasal 19 (3), dan Pasal 22 (5) H.U.H.T). Di samping itu

Ketua Pengadilan Negeri juga berwenang memberikan suatu penetapan yang berisi pemberian kuasa kepada Kreditur (pemegang hak tanggungan) untuk mengelola obyek hak tanggungan (Pasal 11 ayat 2.c UUHT).

Eksekusi atas obyek hak tanggungan dilakukan secara paksa dengan terlebih dahulu meminta fiat eksekusi kepada Ketua Pengadilan Negeri setempat. Fiat eksekusi atau lazim disebut dengan *executor verklaring* adalah pernyataan setuju untuk dijalankan.¹²⁴ Fiat eksekusi juga disebut dengan istilah *exequatur* yang diartikan sebagai *verlof tot tenuitvoerlegging* (ijin untuk melaksanakan).¹²⁵ Fiat eksekusi mempunyai fungsi sebagai sarana pengawasan oleh lembaga peradilan terhadap eksekusi secara paksa atas akta-akta selain putusan hakim yang mempunyai kekuatan eksekutorial dan dipersamakan dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Menurut Pasal 224 H.I.R fiat eksekusi hanya diberikan bagi eksekusi grosse akta hipotik dan surat hutang yang dibuat notaris selaku satu-satunya pejabat umum yang ditunjuk oleh undang-undang. Kedua macam grosse akta tersebut mempunyai titel eksekutorial dan pelaksanaan eksekusinya harus meminta ijin (fiat eksekusi) kepada Ketua Pengadilan Negeri. Permintaan ijin eksekusi tersebut dilakukan karena notaris diawasi oleh pengadilan, sehingga jika terdapat cacat yuridis pada grosse akta yang hendak dieksekusi, pengadilan dapat menolak untuk memberikan ijin (fiat). Keberadaan fiat eksekusi dari Ketua Pengadilan Negeri merupakan syarat mutlak bagi eksekusi atas grosse akta notaris jika hendak dijalankan secara paksa.

¹²⁴ Van Praandva Paspa, 1977, *Kamus Hukum Eropa Tengah Bahasa Belanda, Indonesia dan Inggris*, Archa Jember Semarang, h. 378

Kewenangan Pengadilan Negeri dalam mengeksekusi gross akta hipotik sebagaimana diatur Pasal 224 H.I.R tersebut oleh Pasal 26 UUHT dikonstruksikan serupa terhadap eksekusi hak tanggungan. Eksekusi dalam hak tanggungan diatur seperti pada eksekusi hipotik dengan menggunakan Pasal 224 H.I.R, yakni sertifikat hak tanggungan yang bertitel eksekutorial eksekusinya juga dilakukan dengan meminta fiat kepada Ketua Pengadilan Negeri. Fiat eksekusi tersebut hanya diperlukan bagi eksekusi berdasarkan sertifikat hak tanggungan, sedang terhadap parate eksekusi dan eksekusi melalui penjualan di bawah tangan tidak memerlukan fiat eksekusi dari Ketua Pengadilan Negeri.

Eksekusi sertifikat hak tanggungan dimulai dari pengajuan permohonan eksekusi kepada Ketua Pengadilan Negeri. Selanjutnya Ketua PN memanggil debitur agar memenuhi kewajiban membayar hutang dan bunga serta biaya-biaya sebagaimana yang telah diperjanjikan dengan member peringatan (*aanmaning*) dalam waktu paling lama 8 hari. Apabila debitur selaku pemohon eksekusi hadir ke pengadilan, maka dilakukan sidang insidentil yang dihadiri Ketua PN, Panitera dan Kreditur selaku pemohon eksekusi, untuk disampaikan peringatan kepada debitur agar memenuhi kewajiban secara sukarela.

Dalam sidang insidentil itu diberitahukan adanya permohonan eksekusi dari Kreditur selaku pemegang hak tanggungan. Ketua PN memperingatkan debitur agar membayar hutangnya kepada kreditur dalam waktu yang telah ditentukan. Apabila batas waktu peringatan terlampaui tetapi debitur tidak melaksanakan kewajibannya maka Ketua PN melakukan eksekusi secara paksa

¹⁴ *Indonesische-Nederlandsche Waardenspel-Procedure (Burgerlijk Procedurewet)* 2900. Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkerkunde Uitgeverij, Leiden, h. 27

dengan menerbitkan surat perintah (penerapan) eksekusi. Kemudian dilakukan suatu eksekutorial terhadap obyek hak tanggungan lalu dijual melalui pelelangan umum.

Sebelum memberikan fiat eksekusi tentunya Ketua PN melakukan penelitian terhadap berkas permohonan eksekusi dan menilai syarat-syarat eksekusi baik formil maupun materiil. Ketua PN berwenang melakukan penilaian terhadap permohonan eksekusi dan menilai pula apakah sertifikat hak tanggungan yang dimintakan eksekusi telah memenuhi syarat sebagaimana yang ditentukan Pasal 224 H.I.R. Apabila syarat tersebut tidak terpenuhi, Ketua PN berwenang menolak permohonan eksekusi. Ketua PN juga berwenang menyatakan sertifikat hak tanggungan tidak dapat dieksekusi (*non eksekutabel*) jika syarat formil dan materiilnya tidak terpenuhi. Apabila sertifikat hak tanggungan cacat yuridis, Ketua PN berwenang pula untuk menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mempunyai kekuatan eksekutorial.

Pasal 224 H.I.R tidak melarang Ketua Pengadilan Negeri untuk menilai sah atau tidaknya suatu grosse akta. Pasal tersebut secara tersirat memberi wewenang kepada pengadilan untuk menilai apakah grosse akta yang diajukan kepadanya telah memenuhi syarat formal.¹³⁶ Kewenangan Ketua Pengadilan Negeri untuk menilai syarat formal dan materiil grosse akta tidak hanya mengacu pada Pasal 224 H.I.R, tetapi meliputi pula ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang lain, seperti dalam UUJPA, PP 10/1961 (PP No. 24/1997), ketentuan hipotik dalam B.W. Bahkan kewenangan tersebut diperluas lagi dari sudut doktrin hukum, seperti mengenai syarat sahnya grosse akta menurut doktrin hukum yang menggolongkan

¹³⁶ Victor M. Sarimorang dan Cornelia Siatungyur, 1995, *Grosse Akta dalam Pembuktian dan Eksekusi* Rancu Cipta, Jakarta, h. 131

grose sebagai perjanjian *accessor*.¹²⁷ Jadi, kewenangan Ketua PN meliputi berbagai segi yang berkaitan dengan syarat formal yang bersifat imperatif dengan merujuk pada ketentuan undang-undang dan doktrin ilmu hukum

Begitu luasnya kewenangan Ketua PN dalam menilai grose akta sebelum memberikan fiat eksekusi, maka dapat pula dikatakan bahwa Ketua PN berwenang menilai apakah sertifikat hak tanggungan yang dimintakan eksekusi telah memenuhi syarat formal dan materiil sebagai suatu grose akta menurut Pasal 224 H.I.R. Ketua PN juga berwenang menilai keabsahan sertifikat hak tanggungan berdasarkan UUPA, UJHT dan peraturan yang terdapat dalam Hukum Acara Perdata. Tidak hanya itu, Ketua PN berwenang pula menilai keabsahan dan titel eksekutorial yang terdapat dalam sertifikat hak tanggungan berdasarkan doktrin dan asas-asas hukum yang berlaku baik dalam hukum jaminan, hukum perjanjian maupun hukum acara perdata

Berdasarkan kewenangannya itu Ketua PN dapat menilai sah tidaknya sertifikat hak tanggungan sebagai pengganti grose akta dikaitkan dengan Pasal 224 H.I.R. Menurut Yahya Harahap, dalam praktik peradilan parameter untuk menilai permohonan eksekusi grose akta (hipotek dan pengakuan hutang) yang dilakukan oleh Ketua PN sebelum memberikan fiat eksekusi adalah meliputi penilaian terhadap (1) benar tidaknya bentuk grose akta, (2) sifat *accessor* grose akta; (3) dokumen grose akta, dan (4) menilai pasti atau tidaknya jumlah hutang yang disebutkan dalam grose akta tersebut.¹²⁸

Pertama, penilaian terhadap bentuk grose akta adalah meneliti bentuk

¹²⁷ M. Yahya Harahap, *Revisi Undang-Undang Acara Perdata*, 230-231
¹²⁸ Ibid.

lahiriah dari grose akta apakah telah memenuhi syarat formil dan materiil. Syarat formil yang harus dipenuhi oleh grose akta adalah apakah terdapat titel eksekutorial pada grose akta tersebut yang menjadi dasar bagi eksekusi. Sedang syarat materiilnya meliputi substansi atau syarat-syarat (klausula) yang terdapat dalam grose akta, serta prosedur pembuatan grose akta tersebut. Apabila ditinjau dari segi formil, sertifikat hak tanggungan memang telah memenuhi syarat karena mempunyai titel eksekutorial atau terdapat irah-irah pada sampulnya. Namun dari segi materiil dan substansiil, seperti telah Penulis katakan pada uraian terdahulu, sertifikat hak tanggungan tidak memenuhi syarat sebagai pengganti grose akta hipotik karena mengandung cacat yuridis.

Kedua, sifat *accessor* grose akta Ditinjau dari segi ini sertifikat hak tanggungan jelas tidak memenuhi syarat sebagai suatu perjanjian yang bersifat *accessor*. Yang berlaku sebagai perjanjian tambahan dari perjanjian pokok (hutang-piutang) yang menerbitkan hak tanggungan adalah perjanjian pemberian hak tanggungan yang dituangkan dalam APHT. Namun karena pada APHT tidak terdapat titel eksekutorial maka tidak memenuhi syarat sebagai grose. Sedang sertifikat hak tanggungan bukan merupakan akta yang berisi perjanjian *accessor*, tetapi merupakan akta (pejabat) yang lahir dari pendaftaran hak tanggungan

Di dalam sertifikat hak tanggungan berisi salinan buku tanah yang memuat subyek dan obyek hak, tidak berisi hak dan kewajiban yang diperjanjikan oleh para pihak, sehingga sertifikat tersebut tidak dapat dikatakan sebagai perjanjian *accessor*. Kendati dalam sertifikat hak tanggungan dilampiri salinan APHT yang dijahit menjadi satu, sertifikat itu tetap tidak bersifat *accessor*, karena APHT dan sertifikat hak tanggungan merupakan dua akta yang berbeda, baik bentuk, fungsi

maupun pejabat pembuat aktanya. Meski sertifikat hak tanggungan diberi tutel eksekutorial, tetapi karena bukan merupakan perjanjian *accessoir*, maka tidak memenuhi syarat sebagai *grosce* akta.

Ketiga, dokumen yang melengkapi *grosce* akta. Untuk keperluan eksekusi maka dokumen yang harus dilengkapi bagi eksekusi hak tanggungan adalah harus ada (dilampiri) akta perjanjian pokok, akta kuasa memberikan hak tanggungan (jika obyek hak tanggungan milik orang lain), APHT yang dibuat oleh pejabat umum dan sertifikat hak tanggungan. Apabila dokumen yang menjadi lampiran permohonan eksekusi hak tanggungan tidak lengkap, atau terdapat cacat yuridis pada dokumen tersebut, maka Ketua PN dapat menolak memberikan fiat eksekusi.

Kemapat, pasti atau tidaknya jumlah hutang debitur. Menurut yurisprudensi (Putusan MA No. 1520/K/Pdt/1984, tanggal 17 Mei 1986), salah satu syarat eksekusi berdasarkan *grosce* akta (i.e hipotik dan surat hutang) adalah hutang yang harus dibayar oleh debitur sudah pasti jumlahnya. Ketentuan tersebut berlaku pula bagi eksekusi hak tanggungan. Apabila jumlah hutang tidak pasti, maka dapat dijadikan alasan oleh Ketua PN untuk menolak memberikan ijin eksekusi atau menyatakan sertifikat hak tanggungan tidak dapat dieksekusi.

Apabila terdapat perbedaan jumlah hutang yang dimintakan eksekusi oleh Kreditur dengan yang tercantum dalam APHT, maka dapat dikatakan hutangnya tidak pasti. Dalam praktik peradilan, jika terjadi perbedaan jumlah hutang maka yang dijadikan patokan adalah jumlah hutang dalam APHT. Apabila kreditur tidak puas, maka sisa hutang yang belum dibayar tersebut dapat dituntut melalui gugatan perdata biasa. Pengadilan juga dapat memutuskan sesuai rasa keadilan, yakni menurunkan suku bunga menurut ketentuan dalam *Matengrecht*s (Stb. 1938 No

524). Putusan MA. No 15.K/Sip/1955 (19 Maret 1955) dan Putusan MA No. 3917.K/Pd/1986 (30 September 1988) memberikan patokan mengenai besarnya bunga dan ganti rugi, yaitu 2 % per bulan dari hutang pokok.

Apabila dianalisis berdasarkan keempat parameter penilaian di atas, ternyata sertifikat hak tanggungan tidak memenuhi syarat sebagai *grosse akte* menurut Pasal 224 H.I.R., sehingga permohonan eksekusi atas sertifikat hak tanggungan seharusnya tidak dikabulkan. Dalam sidang insidentil untuk memeriksa permohonan eksekusi sertifikat hak tanggungan, Ketua PN berwenang menilai dan menyatakan eksekusi tidak dapat dilaksanakan. Ketua PN berwenang pula menyatakan sertifikat hak tanggungan bukan sebagai *grosse akte* karena mengandung cacat yuridis. Ketua PN juga dapat menyatakan sertifikat hak tanggungan tidak dapat dieksekusi (*non eksekutabel*). Konsekuensi dari penetapan seperti itu, maka pemenuhan pembayaran piutang kreditur hanya dapat dimintakan melalui proses gugatan perdata biasa.

Pihak debitur selaku termohon eksekusi dapat mengajukan keberatan pada saat sidang insidentil setelah peringatan (*aanmaning*) dan mengemukakan pendapatnya mengenai cacat yuridis yang terdapat pada sertifikat hak tanggungan. Apabila keberatan tersebut tidak ditanggapi dan Ketua PN tetap mengabulkan eksekusi, debitur dapat mengajukan gugatan perlawanan (*verzet*) terhadap eksekusi. Apabila eksekusi tersebut merugikan pihak ketiga sebagai pemilik obyek hak tanggungan, pihak ketiga tersebut juga dapat mengajukan perlawanan (*derden verzet*). Pada saat gugatan perlawanan diajukan maka pihak penggugat (pelawan) dapat kembali mengemukakan dalil-dalilnya mengenai cacat yuridis yang terdapat dalam sertifikat hak tanggungan.

Selama ini Ketua PN jarang melakukan penilaian terhadap permohonan eksekusi berdasarkan sertifikat hak tanggungan yang diajukan oleh kreditur. Umumnya Ketua PN berpandangan bahwa karena titel eksekutorial sertifikat hak tanggungan telah diatur dalam undang-undang, maka permohonan eksekusinya selalu dikabulkan.¹²⁹ Padahal, berdasarkan analisis hukum sebagaimana yang Penulis kemukakan sebelumnya ternyata sertifikat hak tanggungan mengandung cacat yuridis sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mempunyai kekuatan eksekutorial meski diberi titel eksekutorial.

Agaknya lembaga peradilan berpikir secara legal formal dalam menilai kekuatan eksekutorial sertifikat hak tanggungan, yakni semata-mata mendasarkan pada apa kata undang-undang. Padahal apa yang tercantum dalam undang-undang tidak selamanya benar. Undang-undang bukan obat dari segala penyakit, dalam arti bahwa kalau segala sesuatunya sudah diatur undang-undang maka semua persoalan dianggap selesai. Sama halnya dengan UUHT yang dianggap dapat menyelesaikan polemik mengenai titel eksekutorial sertifikat hak jaminan (waktu itu hipotik dan *credietverband*) yang sudah lama terjadi. Padahal, jika ditilik berdasarkan doktrin dan asas hukum yang berlaku ketentuan dalam UUHT masih menyisakan persoalan seputar kekuatan eksekutorial sertifikat hak tanggungan.

Apabila pengadilan "berani" menyatakan sertifikat hak tanggungan non eksekutabel karena mengandung cacat yuridis dan substansil, memang akan menimbulkan gejolak dalam dunia hukum. Tidak tertutup kemungkinan pengadilan dicaci-maki oleh banyak kalangan. Tetapi apabila pendapat pengadilan itu dimaksudkan untuk membenahi sistem hukum jaminan, hukum perjanjian dan

¹²⁹ Wawancara dengan Ketua PN Jember dan Ketua PN Surabaya tanggal 5 dan 12 Agustus 2002.

hukum eksekusi yang amburadul berkaitan dengan pengaturan eksekusi hak tanggungan dalam UUHT, maka hal itu dapat diterima. Pada awalnya, ketika Pemerintah (melalui PMA No. 15/1961) menyatakan titel eksekutorial tidak lagi ditempatkan pada akta hipotik / *creditverband*, tetapi pada sertifikatnya, pada waktu itu juga menimbulkan gejolak di dunia hukum.

Lembaga peradilan pada waktu itu menentang pendapat Pemerintah dan sering menolak permohonan eksekusi akta hipotik yang tidak ada titel eksekutorialnya meski pada sertifikat hipotiknya diberi titel eksekutorial. Penolakan itu dimaksudkan untuk menjaga sistem hukum bahwa eksekusi berdasarkan grose akta harus sesuai Pasal 224 H.I.R dan Pasal 258 R.Bg. Berbagai yurisprudensi telah diterbitkan oleh lembaga peradilan untuk mengembalikan dan menata sistem yang kacau balau waktu itu. Tetapi upaya tersebut hendak dianulir dengan menerbitkan UUHT yang ternyata masih menimbulkan persoalan. Pembentuk undang-undang mensimplifikasi permasalahan titel eksekutorial dengan menempatkannya pada sertifikat hak tanggungan tanpa melihat ketentuan dalam hukum acara perdata, hukum perdata, dan peraturan jabatan notaris.

Pembentuk undang-undang beranggapan bahwa UUHT sudah sangat lengkap dalam mengatur hak jaminan atas tanah, sehingga dapat mengakhiri polemik yang timbul berkaitan dengan eksekusi objek hak tanggungan.¹⁶⁰ Padahal menurut Étienne Portalis, suatu undang-undang meskipun tampaknya lengkap, tetapi tidak pernah rampung, sebab ribuan permasalahan yang tidak terduga akan diajukan kepada hakim. Undang-undang yang sudah ditetapkan itu tidak akan berubah, sedangkan kehidupan manusia tidak pernah berhenti dan perkembangan

itu akan menumbulkan peristiwa baru. Oleh karena itu permasalahan tersebut diserahkan kepada kebiasaan, pendapat para sarjana (doktrin) dan keputusan hakim.¹²¹ Berpijak dari pendapat Portalis tersebut, maka persoalan yang muncul berkaitan dengan masalah titel eksekutorial sertifikat hak tanggungan hendaknya diselesaikan oleh hakim melalui putusan atau penetapannya

Adalah tugas hakim untuk meluruskan penyimpangan terhadap sistem hukum, sebagaimana yang terdapat dalam UUHT. Namun kenyataannya dalam menilai legalitas titel eksekutorial sertifikat hak tanggungan, seperti yang Penulis katakan pada bagian terdahulu, hakim berpikir secara legisme dalam arti hanya mencrapkan begitu saja apa kata UUHT meski tidak sesuai dengan asas dan doktrin hukum atau bertentangan dengan undang-undang lain. Di sini hakim hanya bertindak sebagai corong undang-undang (*la bouche de la loi*) yang tidak bisa mengubah atau menambah undang-undang. Menurut Van Eikema Hommes, pola berpikir demikian menjadikan putusan hakim tidak akan menyimpang dari apa yang terdapat dalam undang-undang.¹²² Wiarda menilai praktik seperti itu dapat menjadikan hakim tidak mandiri karena harus tunduk pada undang-undang.¹²³

Dalam pandangan legisme atau yuridis formal apa yang dilakukan hakim yaitu memberikan fiat eksekusi atas sertifikat hak tanggungan tidaklah salah karena menurut Pasal 20 *Algemene Bepalingen van Wetgeving* (Stb 1847 No. 23), hakim harus mengadili menurut undang-undang. Hakim sama sekali tidak diperkenankan menilai isi atau keadilan dari undang-undang. Tetapi pandangan legisme yang diatur Pasal 20 A.B tersebut telah diperbaiki oleh Pasal 5 (1) UU

¹²¹ Lihat Penjelasan Umum UUHT angka 2 dan 9

¹²² Sudikno Mertokusumo, 1993, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 10

¹²³ *Ibid.*, h. 6

Pokok Kekuasaan Kehakiman (UU No. 14/1970 jo UU No. 35/1999) yang menyatakan bahwa pengadilan mengadili menurut hukum. Hal itu berarti hakim tidak boleh hanya terpaku pada undang-undang, terutama jika undang-undangnya tidak sesuai dengan asas-asas dan doktrin hukum. Bahkan dalam Pasal 27 (1) UU Pokok Kekuasaan Kehakiman juga ditegaskan bahwa hakim harus menggali hukum yang hidup dalam masyarakat.

Hakim merupakan penggali dari nilai-nilai hukum yang hidup di dalam masyarakat. Oleh karena itu hakim wajib terjun ke masyarakat untuk mengenal, merasakan dan menyelami perasaan hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.¹³⁴ Menurut Benjamin Cardozo, seorang hakim agung pada Mahkamah Agung Amerika Serikat, hakim wajib menyatakan obyektivitas hukum. Hakim tidak boleh mengutamakan aspirasi, perasaan dan pandangan pribadi, tetapi harus memperhatikan aspirasi, perasaan dan pandangan banyak orang. Selengkapinya Cardozo mengatakan, *"My duty as judge say be to objectify in law, not my own aspirations and convictions and philosophies, but the aspirations and convictions and philosophies of the men and women of my time. Hardly shall I do this well if my own sympathies and beliefs and passionate devolutions are with a time that is past"*¹³⁵

Oleh karena itu diperlukan keberanian hakim untuk menata kembali ketentuan tentang eksekusi obyek hak tanggungan yang terdapat dalam UHTT, khususnya mengenai titel eksekutorial sertifikat hak tanggungan agar ketentuan

¹³⁴ G.J. Wiarda, 1986, *Law Types of von Rechtsbundung*, Utrecht/Wilrijk, Zwolle, h. 13

¹³⁵ Ignatius Rudwan Widayadharma, 1986, *Undang-undang Hak Tanggungan dan Tanah Beserta Beban-bekas yang Berkaitan dengan Tanah*, Badan Penerbitan Universitas Diponegoro, Semarang, h. 59

¹³⁶ Sudikno Mertokusumo, Ibid. h. 39 dan 44. Lihat juga Achmad Sanusi, 1977, *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, Tarsito, Bandung, h. 55

tersebut sinkron dengan ketentuan mengenai eksekusi dalam undang-undang yang lain. Menurut Von Savigny—sebagaimana dikutip Agra—bahwa hukum itu berdasarkan pada sistem asas-asas hukum dan pengertian dasar dari mana untuk setiap peristiwa dapat diterapkan kaedah yang cocok (*begriffsjurisprudenz*). Dasar dari hukum adalah suatu sistem asas-asas hukum serta pengertian dasar yang menyediakan kaedah yang sudah pasti untuk setiap peristiwa konkret. Hakim bebas dalam menerapkan undang-undang, namun dia tetap bergerak dalam sistem hukum yang tertutup.¹¹⁶

Terjadinya suatu undang-undang selalu berkaitan dan berhubungan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, dan tidak ada undang-undang yang berdiri sendiri lepas sama sekali dari keseluruhan perundang-undangan. Setiap undang-undang merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkannya dengan undang-undang lain disebut interpretasi sistematis atau interpretasi logis. Artinya menafsirkan undang-undang tidak boleh menyimpang atau keluar dari sistem perundang-undangan. Demikian pula dengan UUHT di dalam memberlakukan dan menafsirkannya tidak dapat dilepaskan dari undang-undang lain yang terdapat dalam suatu sistem perundang-undangan, yaitu harus disesuaikan dengan sistem hukum jaminan, hukum perdata dan hukum acara perdata.

Selubungan dengan penggunaan interpretasi sistematis dalam menerapkan suatu undang-undang, maka ada baiknya kita simak pesan Pitlo yang mengatakan :

"Kita harus membaca undang-undang dalam keseluruhannya, kita tidak

¹¹⁶ ibid. h. 11

boleh mengeluarkan suatu ketentuan lepas dari keseluruhannya, tetapi kita harus meninjaunya dalam hubungannya dengan ketentuan sejenis. Antara banyak peraturan terdapat banyak hubungan, yang satu timbul dari yang lain. Didihat dari keseluruhan ini kita memberi tempat pada ketentuan yang khusus. Dengan mempelajari ketentuan-ketentuan khusus kita mencoba sampai pada pengertian umum yang ada di belakangnya, pada pikiran yang mengikat ungkapan-ungkapan yang berdiri lepas satu sama lain. Kita harus belajar melihat hukum sebagai satu kesatuan, sebagai satu keseluruhan, yang didirikan dari beberapa garis besar”¹³⁷

Pesan Pitlo tersebut dapat dijadikan pedoman oleh hakim untuk melakukan koreksi terhadap ketentuan eksekusi dalam UUHT dengan mensinkronkan terhadap peraturan hukum acara perdata, hukum perdata materil, peraturan jabatan notaris serta doktrin dan asas-asas hukum. Koreksi hakim melalui proses peradilan itu merupakan salah satu bentuk pengawasan tidak langsung oleh lembaga peradilan selaku organ kekuasaan yudikatif terhadap BPN (c.q. Kantor Pertanahan) selaku organ kekuasaan eksekutif yang menerbitkan sertifikat hak tanggungan. Kekuasaan yudikatif berwenang menjalankan fungsi peradilan di bidang perdata, pidana dan administrasi, termasuk mengoreksi tindakan eksekutif dalam menjalankan tugas dan kewenangannya apakah telah sesuai hukum yang berlaku. Selaku pemegang kekuasaan yudikatif lembaga peradilan berwenang menilai apakah produk hukum eksekutif telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat hak tanggungan yang bertitel eksekutorial, secara administratif pengadilan tidak berwenang mengawasi jika terjadi kesalahan prosedur atau pelanggaran wewenang. Pelaksanaan tugas Kepala Kantor Pertanahan selaku pejabat tata usaha negara berada di luar yurisdiksi Pengadilan

¹³⁷ A. Pels, 1988, *Het Systeem van het Nederlands Privaatrecht*, Cloude Quid B.V. h. 24

untuk mengawasi. Berbeda dengan notaris yang merupakan pejabat umum, Pengadilan (hakim) oleh undang-undang (P.J.N) diberi wewenang mengawasi kinerja notaris. Apabila terjadi pelanggaran dalam pelaksanaan tugas dan jabatan Notaris, maka Pengadilan berwenang mengusulkan kepada Menteri yang mengangkat Notaris untuk dijatuhkan sanksi, termasuk mengusulkan pemberhentian sementara atau tetap.

Sedang jika terjadi kesalahan atau penyalahgunaan wewenang oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam penerbitan sertifikat hak tanggungan yang bertitel eksekutorial, Pengadilan (hakim) tidak berwenang menindak atau mengusulkan pemberian sanksi. Demikian pula terhadap PPAT, pengadilan tidak berwenang mengawasi mereka dalam menjalankan tugas dan jabatannya, karena eksistensi PPAT tidak diatur dalam undang-undang khusus seperti Notaris. Apabila terjadi kesalahan PPAT dalam membuat APHT dan atau kesalahan Kepala Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat hak tanggungan, sehingga merugikan pihak lain, pengadilan hanya dapat melakukan pengawasan secara tidak langsung melalui proses peradilan.

Pada saat kreditur meminta fiat eksekusi atau jika debitur mengajukan gugatan perlawanan terhadap eksekusi sertifikat hak tanggungan, hakim (pengadilan) berwenang memberikan pentajian Hakim atau pengadilan seyogyanya menjatuhkan putusan atau penetapan yang berisi koreksi terhadap kekeliruan pengaturan eksekusi hak tanggungan yang terdapat dalam UJHT, yaitu dengan menyatakan bahwa APHT dan sertifikat hak tanggungan tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mempunyai kekuatan eksekutorial. Pertimbangannya adalah berdasarkan interpretasi logis dan sistematis ketentuan mengenai eksekusi

dalam UUHT bertentangan dengan peraturan hukum acara perdata, hukum perdata materil, peraturan jabatan notaris serta doktrin dan asas-asas hukum.

4.5. Eksekusi Hak Tanggungan dalam Hukum Acara Perdata yang Akan Datang.

4.5.1. Disinkronisasi Ketentuan Eksekusi Hak Tanggungan.

Ketentuan mengenai eksekusi dalam UUHT ternyata tidak sesuai dengan ketentuan eksekusi dalam peraturan Hukum Acara Perdata yang saat ini berlaku. Telah terjadi disinkronisasi antara ketentuan eksekusi dalam UUHT dengan H.I.R., R.Bg. dan R.v. Padahal, di dalam UUHT telah dinyatakan bahwa eksekusi hak tanggungan menggunakan ketentuan eksekusi hipotik yang diatur dalam peraturan yang berlaku. Ketentuan mengenai eksekusi hipotik termuat dalam Pasal 224 H.I.R dan Pasal 258 R.Bg yang mengatur eksekusi grosse akta hipotik dan surat-surat hutang. Disinkronisasi terlihat dari adanya ketentuan dalam UUHT yang menyatakan bahwa grosse akta hipotik sebagaimana dimaksud Pasal 224 H.I.R diganti dengan sertifikat hak tanggungan.

Disinkronisasi juga terlihat dari Penjelasan UUHT mengenai eksekusi langsung atau *seita merta (parate execute)* yang menyatakan bahwa parate eksekusi dilakukan atas perintah Ketua Pengadilan Negeri berdasarkan Pasal 224 H.I.R. Padahal, ketentuan mengenai parate eksekusi diatur dalam hukum materil (Pasal 1178 (2) KUH Perdata) dan pelaksanaannya tanpa meminta fiat atau perintah Ketua PN, melainkan dilakukan sendiri oleh Kreditur (pemegang hak jaminan) dengan menjual barang jaminan melalui pelelangan umum. Parate eksekusi merupakan hak dan kewenangan kreditur yang lahir dari suatu perjanjian yang dituangkan dalam akta notariil yang kemudian diterbitkan grosse dengan titel

eksekutorial.

Disinkronisasi yang paling fatal adalah ketentuan dalam Pasal 14 (2) UUHT yang menyatakan bahwa titel eksekutorial dicantumkan pada sertifikat hak tanggungan, bukan pada APHT-nya. Ketentuan tersebut di samping tidak sesuai dengan Pasal 224 H.I.R juga menyimpang dari ketentuan dalam Pasal 41 P.J.N yang mengatur tentang grose akta. Lebih parah lagi penyimpangan terhadap kedua undang-undang tersebut pada awalnya dilakukan dengan menggunakan Peraturan Menteri (PMA No. 15/1961). Kendati kemudian diatur dalam Pasal 14 (5) UURS dan Pasal 14 (2) UUHT tetapi karena tidak sesuai dengan asas hukum yang berlaku mengenai grose akta maka juga tidak dapat dibenarkan.

Khusus terhadap disinkronisasi mengenai penempatan titel eksekutorial, ternyata menimbulkan persoalan hukum karena di samping bertentangan dengan asas hukum dan undang-undang, juga tidak sesuai dengan sistem yang berlaku dalam hukum jaminan. Disinkronisasi tersebut menimbulkan persoalan dalam pelaksanaan eksekusi hak jaminan (waktu itu hipotik dan *credietverband*) selama bertahun-tahun. Penempatan titel eksekutorial pada sertifikat hak jaminan (bukan pada akta pemberian haknya) memang sudah lama menjadi kehendak Pemerintah. Tercatat sejak tahun 1961 Pemerintah berusaha menempatkan titel eksekutorial pada sertifikat hak jaminan tanpa sandaran hukum yang kuat. Penulis tidak melihat adanya pertimbangan yuridis dan filosofis di dalam PMA No. 15/1961 yang isinya memberikan kekuatan eksekutorial kepada sertifikat hak jaminan (hipotik dan *credietverband*).

Lembaga peradilan sebenarnya telah berkali-kali meluruskan kesalahan yang dilakukan oleh Pemerintah tersebut. Berbagai putusan pengadilan termasuk

beberapa Putusan Mahkamah Agung menolak penempatan titel eksekutorial pada sertifikat hak jaminan, dan menyatakan PMA No. 15/1961 tidak mempunyai kekuatan karena kedudukannya berada di bawah undang-undang. Di samping itu secara materil penempatan titel eksekutorial pada sertifikat hak jaminan bertentangan dengan asas hukum, doktrin dan undang-undang. Meski telah dikoreksi oleh pengadilan ternyata eksekutif bersikukuh tetap menempatkan titel eksekutorial pada sertifikat hak jaminan. Upaya itu berhasil pada tahun 1996 dengan diundangkannya UUHT yang menempatkan titel eksekutorial pada sertifikat hak tanggungan, bukan pada grose APHT.

UUHT diterbitkan pada jaman Orde Baru di mana pada waktu itu kebanyakan bahkan mungkin seluruh undang-undang berasal dari usul Pemerintah. Karena sudah sejak 1961 Pemerintah menghendaki titel eksekutorial ditempatkan pada sertifikat hak jaminan, meski bertentangan dengan hukum, maka ketika mengajukan RUUHT kepada DPR kehendak tersebut kembali dituangkan dalam RUU. Penyusun RUUHT semuanya berasal dari unsur Pemerintah (c.q BPN) tanpa melibatkan pengadilan, notaris, penasihat hukum dan pakar hukum perdata dan hukum acara perdata. Memang sebelum diajukan ke DPR RUUHT sempat dimintakan pendapat (masukan) dari beberapa kalangan (terutama lembaga perbankan), namun masukan yang diterima tidak ada yang mempersoalkan penempatan titel eksekutorial pada sertifikat hak tanggungan.

Ketika menyampaikan pandangan umum fraksi-fraksi pada tanggal 9 Oktober 1995, semua fraksi di DPR tidak mempersoalkan masalah titel eksekutorial sertifikat hak tanggungan. Fraksi PPP hanya mengemukakan soal pluralisme hukum acara perdata yang berlaku di Indonesia. Fraksi Karya

Pembangunan sama sekali tidak menyinggung masalah eksekusi dalam hak tanggungan. Sedang Fraksi PDI hanya mengulas soal eksekusi atas kekuasaan sendiri (Pasal 6) apakah tidak bertentangan dengan kewenangan eksekusi oleh lembaga peradilan. Fraksi ABRI juga hanya memaparkan soal perbedaan tafsiran terhadap Pasal 224 H.I.R di kalangan praktisi hukum, tanpa memberikan solusi bagaimana masalah tersebut harus diselesaikan dan diatur dalam UUHT.¹³⁸

Ketika RUUHT dibahas di DPR memang banyak masukan dari masyarakat, yaitu : (1) DPP Real Estate Indonesia (Surat tanggal 25 September 1995); (2) DPP Persatuan Bank Nasional (Perbanas) melalui surat tanggal 20 Oktober 1995; (3) Bank Indonesia, surat tanggal 2 Oktober 1995; (4) Bank Rakyat Indonesia, surat tanggal 4 Oktober 1995; dan (5) Lembaga Konsumen Indonesia, surat tanggal 6 Nopember 1995. Semua masukan kepada DPR tersebut tidak satupun yang mengulas masalah eksekusi hak tanggungan dan titel eksekutorial sertifikat hak tanggungan. Ketiadaan perhatian terhadap masalah tersebut dapat dipahami karena mereka memang tidak memahami persoalan mengenai grose akta dan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh suatu grose akta serta soal pemmasalahan eksekusi berdasarkan Pasal 224 H.I.R

Kalangan pengadilan, para ahli hukum, Notaris dan Advokat juga tidak ada satupun yang dilibatkan atau diminta pendapat mengenai RUUHT. Pihak DPR pun tidak pro aktif meminta pandangan dari kalangan praktisi dan akademisi hukum mengenai RUUHT terutama yang berkaitan dengan masalah eksekusi dan titel eksekutorial. Penulis tidak mengetahui apakah tidak dilibatkannya para ahli

¹³⁸ Lihat Perbandingan Usulan Fraksi di DPR atas RUUHT Hak Tanggungan, dalam A.P. Parlindungan, 1999, *Komentar Undang-undang Tentang Hak Tanggungan dan Sejarah Pembentukannya*, Mandar Maju, Jakarta h. 95-151

hukum dalam penyusunan dan pembahasan RUUHT pada waktu itu memang disengaja atau tidak. Yang jelas karena tidak ada masukan dari para ahli hukum, maka kehendak Pemerintah selaku Pengusul RUUHT untuk menempatkan titel eksekutorial pada sertifikat hak tanggungan yang diperjuangkan sejak 1961 berjalan dengan mulus, karena tidak ada yang menentang, baik pada saat penyusunan RUUHT maupun pada saat RUUHT dibahas di DPR.

Dengan goalnya keinginan Pengusul RUUHT memasukkan ketentuan mengenai titel eksekutorial pada sertifikat hak tanggungan hal itu berarti kemenangan bagi Pemerintah yang sudah sejak lama "memaksakan" kehendak agar titel eksekutorial ditempatkan pada sertifikat hak tanggungan, bukan pada grose akta sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 224 HIR. Sudah barang tentu ketentuan dalam Pasal 14 UUHT masih menimbulkan persoalan karena penempatan titel eksekutorial pada sertifikat hak tanggungan menimbulkan disinkronisasi dengan undang-undang lain (hukum acara perdata) dan merupakan penyimpangan dari asas dan doktrin hukum yang ada.

4.5.2. Eksekusi Hak Tanggungan dalam RUC Hukum Acara Perdata.

Beberapa pakar menyarankan agar segera dibentuk Undang Undang Hukum Acara Perdata (UUHAP) yang baru untuk menyelesaikan masalah eksekusi grose akta, termasuk problema titel eksekutorial pada sertifikat hak tanggungan. Melalui UUHAP tersebut diatur berbagai persoalan mengenai eksekusi mulai dari eksekusi putusan pengadilan, eksekusi grose akta notariil, surat-surat yang dipersamakan dengan putusan serta eksekusi putusan arbitrase dan lembaga quasi peradilan lainnya. Ketentuan mengenai eksekusi yang

tercantum dalam peraturan Hukum Acara Perdata yang saat ini berlaku dinilai kurang memadai untuk memenuhi kebutuhan praktik. Ditambah lagi dengan adanya tindakan penggehiran terhadap beberapa ketentuan khusus mengenai eksekusi, salah satunya adalah tentang eksekusi grose akta (penyempitan makna grose akte surat hutang dan penggantian grose akta hipotik dengan sertifikat hak tanggungan), sehingga menjadikan keberadaan ketentuan khusus tersebut mandul.

Pertimbangan lain diperlukannya reformasi Hukum Acara Perdata adalah karena hingga saat ini masih terjadi pluralisme dalam pemberlakuan peraturan Hukum Acara Perdata di Indonesia. Peraturan Hukum Acara Perdata di wilayah Jawa dan Madura menggunakan H.I.R, sedang untuk wilayah luar Jawa dan Madura digunakan R.Bg. Di samping itu masih terdapat ketentuan dalam Rv (*Reglement op de Burgerlijke Rechtsvordering* – Stb. 1847 No. 52) yang masih diberlakukan untuk beberapa bagian, serta ketentuan hukum acara perdata yang diatur dalam B.W yang merupakan hukum materil. Belum lagi puluhan yurisprudensi yang masih dijadikan pedoman oleh para hakim dalam menjalankan tugas di bidang peradilan perdata.

Pluralisme pemberlakuan berbagai peraturan Hukum Acara Perdata tersebut tidak terlepas dari penggolongan penduduk Indonesia yang dilakukan oleh Pemerintah Hindia Belanda melalui Pasal 131 *Indische Staatsregeling*. Penggolongan penduduk tersebut membawa konsekuensi perbedaan hukum materil yang berlaku di antara mereka, sehingga hukum formil (hukum acara perdata) yang diberlakukan untuk melaksanakan hukum materil tersebut juga berbeda. Bagi golongan Eropa dan yang dipersamakan maka hukum materil perdata yang berlaku tertuang dalam B.W, sedang hukum acara perdatanya

menggunakan Rv yang berlaku pada *Raad van Justitie (Rv.J)* di Batavia (Jakarta) dan *Hooggerichtshof (Hg.H)*. Rv.J adalah pengadilan tingkat pertama bagi golongan Eropah, sedang Hg.H adalah peradilan tingkat banding atas putusan Rv.J.

Bagi golongan penduduk asli (Bumiputera) karena tidak tunduk pada B.W maka Rv tidak dapat diberlakukan, sehingga Pemerintah Hindia Belanda membentuk H.I.R yang khusus diberlakukan bagi mereka. H.I.R disusun oleh H.L. Wichers, Ketua Mahkamah Agung (*Hooge Raad*) di Batavia pada tahun 1846, yang akan digunakan dalam proses peradilan perdata, pidana dan administrasi bagi golongan Bumiputera. Ketentuan dalam H.I.R tersebut sangat sederhana yang merupakan ringkasan dari Rv. Karena sangat sederhana, maka dibuat ketentuan Pasal 393 yang menyatakan bahwa jika sangat perlu maka ketentuan lain dapat digunakan, termasuk ketentuan dalam Rv.

Rancangan Wichers tersebut diterima oleh Gubernur Jenderal J.J Rochussen kemudian dipublikasikan pada tanggal 5 April 1848 dengan Stb. 1848 No. 16 dengan nama *Reglement op de Utoefening van de Politie, de Burgerlijke Rechtspleging en de Strafbordering onder de Indonésiers en de Vreemde Oosterlingen op Java en Madoera*, yang lazim disingkat dengan *Het Inlandsch Reglement*, yang mulai berlaku 1 Mei 1848. Peraturan baru tersebut kemudian disahkan dengan Firman Raja No. 93, tanggal 29 September 1849 dalam Stb. Tahun 1849 No. 63. Peraturan ini sering mengalami perubahan, dan perubahan mendalam terjadi pada tahun 1941 (Stb. 1941 No. 44), yaitu dengan dimasukkan lembaga kejaksaan sebagai penuntut umum.

Oleh karena terjadi perubahan mendalam, yang dalam Bahasa Belanda disebut *herzien*, maka peraturan tersebut lalu dinamakan *Het Herzien*

Indonesische Reglement, disingkat H.I.R. Setelah Indonesia merdeka diterjemahkan menjadi Reglement Indonesia yang Diperbaharui (R.I.D) atau Reglement Indonesia Baru (R.I.B)¹¹¹ H.I.R tersebut berlaku bagi *Landraad*, yaitu pengadilan tingkat pertama yang berlaku sehari-hari bagi golongan Bumiputera *Landraad* bertugas memeriksa dan mengadili perkara-perkara, baik perdata dan pidana pada tingkat pertama, sedang pengadilan bandingnya adalah *Raad van Justitie*. Bagi penduduk di luar Jawa dan Madura diberlakukan *Rechtsreglement Buitengesloten* atau R.Bg (Stb. 1931 No. 912). Ketentuan yang terdapat dalam H.I.R dan R.Bg pada garis besarnya adalah sama.

Setelah Indonesia merdeka maka melalui UU No. 1/1951 diberlakukan satu macam hukum acara, yaitu H.I.R untuk wilayah Jawa dan Madura, dan R.Bg untuk wilayah di luar Jawa dan Madura, sedang Rv dinyatakan tidak berlaku lagi. Upaya untuk mengganti produk hukum kolonial dengan hukum nasional sudah lama dilakukan oleh Bangsa Indonesia Hal itu dimaksudkan untuk menuju tercapainya keseragaman dan unifikasi hukum yang berlaku bagi semua golongan penduduk. Pembaharuan di bidang Hukum Acara Perdata juga sudah dilakukan Pemerintah sejak tahun 1960-an dengan menyusun sebuah Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Perdata Indonesia untuk menggantikan H.I.R dan R.Bg yang masih berlaku hingga saat ini

Dalam mengatur eksekusi grosse akta, Pasal 224 H.I.R mengaumt ahran sempit, yakni hanya grosse akta hipotek dan surat-surat hutang saja yang dapat dieksekusi secara paksa atas bantuan Pengadilan Negeri. Pengaturan sempit

¹¹¹ Republikat, Satrio dan Iskandar Oesipkanawinata, 1969, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, Alami, Bandung, h. 5

tersebut dapat dipahami karena H.I.R merupakan ringkasan atau bentuk sederhana dari Rv yang menganut aliran luas dalam eksekusi grose akta (Pasal 440). Pandangan sempit dalam Pasal 224 H.I.R yang dikuatkan yurisprudensi (Putusan MA No. No. 1520.K/Pdt/1984, tanggal 17 Mei 1986) ternyata menimbulkan berbagai permasalahan dalam praktik eksekusi grose akta, salah satunya adalah persoalan eksekusi sertifikat hipotik (dan sertifikat hak tanggungan) yang ditolak oleh pengadilan dengan alasan tidak sesuai Pasal 224 H.I.R.

Untuk mengeliminir kendala eksekusi sertifikat hipotik, pembentuk undang-undang menerbitkan UUHT dengan harapan dapat dijadikan pedoman dan untuk menyatukan pandangan mengenai penempatan titel eksekutorial. Namun penempatan titel eksekutorial pada sertifikat hak tanggungan yang diatur Pasal 14 UUHT ternyata masih menimbulkan persoalan jika ditinjau berdasarkan asas dan doktrin hukum serta peraturan hukum acara perdata yang berlaku (vide Pasal 224 H.I.R dan Pasal 258 R.Bg). Padahal, menurut A.P Parlindungan, dengan adanya Pasal 14 UUHT maka kemelut akibat perbedaan pandangan antara hakim dengan BPN dan PPAT maupun dengan praktisi dan pakar hukum telah selesai dan diakhiri, karena Pasal 224 H.I.R sepanjang mengenai tanah sudah dicabut dan berlaku sepenuhnya Pasal 14 UUHT.³⁰⁰

Pernyataan A.P Parlindungan itu tidak sepenuhnya benar, karena hingga saat ini masih terjadi perbedaan penafsiran mengenai kekuatan eksekutorial sertifikat hak tanggungan, setidaknya-tidaknya jika ditinjau berdasarkan asas dan doktrin hukum serta ketentuan dalam Hukum Acara Perdata. Di samping itu, pernyataan Parlindungan bahwa Pasal 224 H.I.R sepanjang mengenai tanah sudah

dicabut dan berlaku sepenuhnya Pasal 14 UUHT juga tidak benar. Hal ini terlihat dari Pasal 26 UUHT dan Penjelasannya yang menyatakan bahwa eksekusi hak tanggungan menggunakan Pasal 224 H.I.R. Dalam UUHT dan seluruh penjelasannya juga tidak terdapat satupun ketentuan atau kalimat yang mencabut berlakunya Pasal 224 H.I.R. Dan walaupun ada pernyataan seperti itu maka juga tidak bisa berlaku, karena Pasal 224 H.I.R merupakan hukum formil yang tidak dapat dicabut dengan undang-undang hukum materil.

Kiranya polemik mengenai grose akta dan kekuatan eksekutorial sertifikat hak tanggungan akan dapat diakhiri jika dibentuk UU Hukum Acara Perdata. Dalam UUHAP tersebut diatur berbagai persoalan mengenai eksekusi putusan, eksekusi grose akta dan surat-surat lain yang dipersamakan dengan putusan. Ketentuan dalam Pasal 224 H.I.R dan Pasal 258 R.By harus direvisi agar dapat memenuhi kebutuhan praktik, termasuk mengenai eksekusi hak tanggungan. Revisi atas Pasal 224 H.I.R tersebut harus dapat menjangkau atau menganuhr ketentuan dalam Pasal 14 dan 20 UUHT. Pasal 14 dan 20 UUHT isinya mengatur materi hukum formil (Hukum Acara Perdata) meski UUHT merupakan kumpulan hukum materil, sehingga jika terdapat kekeliruan dapat diperbaiki melalui undang-undang Hukum Acara Perdata yang baru.

Sudah sejak tahun 1960-an Pemerintah menyusun Rancangan Undang Undang Hukum Acara Perdata (RUUHAP). Pada tahun 1965 Pemerintah mengukaskan Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN)¹⁴¹ untuk menyusun RUUHAP. Kemudian LPHN membentuk sebuah Tim yang terdiri dari berbagai

¹⁴¹ A.P. Pahludjangan, *Op.Cit.*, h. 203.

¹⁴² Nama LPHN kemudian diubah menjadi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BBHN) yang saat ini berada di bawah naungan Departemen Kehakuman dan Hak Asasi Manusia.

ahli hukum, baik dari kalangan praktisi maupun akademisi untuk menyusun RUUHAP. Tim tersebut menghasilkan sebuah RUUHAP Pertama yang kemudian disahkan dalam Sidang Pleno Badan Pengurus LPHN ke-13 pada tanggal 12 Juni 1967. RUUHAP I kemudian dibahas dengan berbagai instansi secara lintas departemen. Melalui pembahasan inter departemen tersebut RUUHAP I mengalami banyak perubahan, sehingga pada tahun 1985 BPHN menetapkan RUUHAP Kedua yang isinya lebih lengkap.

Kedua RUUHAP tersebut dijadikan bahan hukum untuk melakukan analisis dalam disertasi ini mengenai masalah eksekusi gross akta dan kekuatan eksekutorial sertifikat hak tanggungan. Suatu analisis hukum dengan menggunakan Rancangan Undang Undang dikenal dengan teknik interpretasi secara futuristik. Menurut Algra, interpretasi futuristik atau metode penemuan hukum yang bersifat antisipasi adalah penjelasan ketentuan undang-undang dengan berpedoman pada undang-undang yang belum mempunyai kekuatan hukum.¹⁴²

Kedua RUUHAP tersebut ternyata lebih maju dibanding H.L.R dan R.Bg yang berlaku saat ini, termasuk dalam mengatur bab tentang eksekusi. Dalam RUUHAP I masalah eksekusi diatur dalam Bagian Ketujuh Tentang Pelaksanaan Putusan, pada Pasal 74 disebutkan :

- (1) Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap dan surat-surat lain yang menurut perundang-undangan disamakan kekuatannya dengan itu, dijalankan atas perintah dan di bawah pimpinan Kepala atau wakilnya dari Pengadilan Negeri yang mengambil putusan dalam tingkat pertama atau dari tempat tinggal pihak terhadap siapa surat yang bersangkutan harus dijalankan.¹⁴³

¹⁴² Algra, 1975, *Rechtsvorming*, Drukkerij Elandwijk, h.v., Utrecht, h. 67

¹⁴³ LPHN, 1967, *Rancangan Undang Undang Tentang Hukum Acara Perdata dalam Lingkungan Pemerintah Pusat*, h. 67-68

(2)

Pasal 74 (1) RUUHAP¹ I menganut pandangan luas, yakni tidak hanya putusan pengadilan saja yang dapat dieksekusi secara paksa, tetapi juga surat-surat lain yang menurut perundang-undangan disamakan kekuatannya dengan itu. Berarti tidak hanya *grosse akta* hipotik dan surat hutang saja yang dapat dieksekusi secara paksa seperti yang diatur dalam Pasal 224 H.I.R., tetapi juga surat-surat lain yang menurut perundang-undangan disamakan dengan putusan pengadilan. Namun Penjelasan Pasal 74 (1) terkesan kembali menganut ajaran sempit, yakni menunjuk hanya pada surat hipotik dan surat hutang. Bunyi Penjelasan Pasal 74 (1) RUUHAP I adalah :

- (1) Dengan surat-surat lain yang disamakan kekuatannya dengan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan yang tetap dimaksudkan antara lain surat salinan pertama dari surat hipotik dan surat hutang yang diperbuat di hadapan notaris di Indonesia dan yang berkepala "*Demu Keadilan Berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa*".¹²¹
- (2) ..

Dari kata "antara lain" dalam penjelasan di atas terlihat bahwa di samping surat hipotik dan surat hutang masih terdapat surat-surat lain yang berdasarkan perundang-undangan dapat disamakan dengan putusan. Eknya saja yang perlu dikoreksi adalah dasar untuk menyamakan surat-surat lain tersebut adalah "perundang-undangan". Pengaturan tersebut kurang tepat, karena ketentuan mengenai surat-surat lain yang dipersamakan dengan putusan hakim harus didasarkan pada undang-undang bukan perundang-undangan. Apabila didasarkan pada perundang-undangan, maka dapat saja hal itu didasarkan pada peraturan menteri seperti pengalaman pada sertifikat hipotik / *credietverbond* sebagaimana

¹²¹ Pasal 104-105

yang diatur dalam PMA No. 15/1961.

Ketentuan lain yang perlu dicermati dalam Penjelasan Pasal 74 (1) RUUHAP I adalah bahwa surat hipotik dan surat hutang dibuat di hadapan notaris, bukan PPAT seperti yang selama ini terjadi dalam praktik. Ketentuan tersebut sinkron dengan Pasal 1 P.J.N dan juga Pasal 224 H.I.R. Tidak hanya surat hipotik dan surat hutang saja, putusan lembaga arbitrase, putusan badan pengadilan di lingkungan lain, putusan badan quasi pengadilan dan putusan pengadilan asung juga dapat dijalankan secara paksa dengan bantuan Pengadilan Negeri (Pasal 76 RUUHAP I). Wewenang untuk menjalankan putusan tersebut tidak hanya diberikan kepada Kepala (Ketua) PN seperti yang selama ini terjadi tetapi juga diberikan kepada Wakil Kepala (Wakil Ketua) Pengadilan Negeri.

Ketentuan dalam Pasal 74 (1) RUUHAP I sama sekali tidak menyebut eksekusi sertifikat hipotik / *credietverband*, meski pada tahun 1961 Pemerintah telah menerbitkan PMA No. 15/1961 yang memberi titel eksekutorial pada sertifikat hipotik dan *credietverband*. Hal itu berarti RUUHAP I mengesampingkan keberadaan PMA No. 15/1961 karena kedudukannya berada jauh di bawah undang-undang, dan isinya pun juga bertentangan dengan undang-undang. Dengan perkataan lain dapat ditafsirkan bahwa melalui RUUHAP I Pembentuk Undang Undang hendak mengoreksi ketentuan dalam PMA No 15/1961 yang isinya menyimpang dari undang-undang yang berlaku (vide Pasal 224 H.I.R dan Pasal 258 R.Bg).

Selanjutnya RUUHAP II menganut pandangan lebih luas lagi dibanding RUUHAP I dalam mengatur eksekusi surat-surat yang dipensamakan dengan putusan pengadilan. Ketentuan mengenai eksekusi (pelaksanaan) putusan

pengadilan diatur dalam Bab IX, Pasal 179-197. Sedang mengenai eksekusi putusan pengadilan termuat dalam Pasal 181 yang berbunyi:¹⁴⁵

- (1) Pelaksanaan putusan pengadilan dilakukan atas perintah dan di bawah pimpinan Ketua Pengadilan negeri atau hakim yang ditunjuk olehnya untuk itu dari Pengadilan negeri yang menjatuhkan putusan tersebut dalam tingkat pertama.
- (2) Sertipikat hipotik atas tanah dan *Credietverband* yang disertai salinan akta pejabat pembuat akta tanah, dan grose Akta Notaris yang berisi hutang piutang uang mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan putusan pengadilan.
- (3)

Dari ketentuan Pasal 181 RUUHAP II dapat Penulis berikan catatan, pertama, wewenang untuk menjalankan eksekusi tidak hanya ada pada Ketua Pengadilan Negeri, tetapi juga dapat dijalankan oleh hakim yang ditunjuk Ketua Pengadilan Negeri. Hal ini berarti lebih sederhana dibanding ketentuan Pasal 174 (1) RUUHAP I yang juga memberikan wewenang kepada Wakil Kepala PN di samping Ketua PN-nya sendiri. Dalam H.I.R dan R.Bg wewenang menjalankan eksekusi hanya ada pada Ketua PN, sedang dalam Rv, wewenang tersebut berada di tangan juru sita pengadilan, tanpa harus meminta fiat kepada Ketua P N.

Kedua, mengenai eksekusi atas surat-surat selain putusan pengadilan, danut pengertian yang lebih luas dibanding RUUHAP I. Dalam masalah grose akta notaris danut pandangan luas, yakni tidak hanya surat pengakuan hutang, tetapi juga akta notaris lainnya yang berisi hutang-piutang uang, baik yang dibuat secara sepihak (*eenzijdig*) maupun yang dibuat dalam bentuk perjanjian bersama. Di samping itu, sertifikat hipotik dan *Credietverband*¹⁴⁶ yang disertai akta PPAT

¹⁴⁵ Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1985, *Rancangan Undang-Undang No. Tahun Tentang Hakikat dan Peradilan*, Departemen Kehakiman RI, Jakarta, h. 52-54.

¹⁴⁶ RUUHAP II disusun sebelum lahirnya UUPH pada tahun 1996, sehingga rancangannya masih menggunakan nama hipotik dan *Credietverband*. Untuk kondisi saat ini maka ketentuan tersebut harus dibaca sebagai

juga mempunyai kekuatan yang sama dengan putusan pengadilan. Ketentuan tersebut jelas sangat luas, dan bahkan lebih luas dari ketentuan serupa yang terdapat dalam Rv maupun BRv yang berlaku di Belanda, karena meliputi pula sertifikat hipotik dan *Credietverband*.

Dengan demikian maka menurut RUUHAP II yang dapat dieksekusi secara paksa adalah : (1) putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; (2) Grose akta notaris yang berisi hutang-piutang uang; (3) Sertifikat hipotik/*credietverband* yang dilampiri Akta PPAI; (4) putusan arbitrase; (5) putusan lembaga pengadilan lain atau lembaga quasi pengadilan; dan (6) putusan pengadilan asing asal diatur secara tegas dengan undang-undang (Pasal 195 RUUHAP II). Dari rumusan tersebut yang menarik dikaji secara mendalam adalah eksekusi atas sertifikat hipotik/*credietverband* (selanjutnya baca : Sertifikat Hak Tanggungan). Rumusan tersebut dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan praktik bagi eksekusi sertifikat hak tanggungan, dan mengakhiri terjadinya kontroversi terhadap eksekusi sertifikat hak tanggungan yang terjadi selama ini.

Ketentuan tersebut jika disetujui DPR dan menjadi undang-undang memang sah-sah saja diberlakukan. Hanya saja Penulis ingin memberikan catatan atas rumusan Pasal 181 (2) RUUHAP II tersebut karena masih terdapat ketidakjelasan dan kerancuan, baik yang terkandung dalam rumusan pasal-pasalinya maupun jika dikaitkan dengan asas dan doktrin hukum yang ada. Sementara Penjelasan Pasal 181 mengatakan "cukup jelas", padahal teks rumusan tersebut tidak jelas dan masih memerlukan penjelasan. Penjelasan tersebut penting

Sertifikat Hak Tanggungan, karena lembaga jaminan hipotik tanah (tanah) dan *Credietverband* telah diganti dengan hak tanggungan

karena undang-undang dibentuk untuk melindungi kepentingan manusia, sehingga harus jelas dan memenuhi asas kepastian hukum.¹⁴⁷

Dalam rumusan Pasal 181 (2) RUUHAP II tidak dijelaskan keharusan adanya titel eksekutorial sebagai dasar pelaksanaan eksekusi secara paksa atas sertifikat hak tanggungan tersebut. Ketiadaan titel eksekutorial akan menjadikan sertifikat tersebut tidak memenuhi syarat formal untuk dieksekusi secara paksa. Juga tidak dijelaskan titel eksekutorial ditempatkan di mana, pada sertifikat hak tanggungan atau pada akta PPAI. Di samping itu tidak disebutkan pula akta PPAI yang menjadi lampiran sertifikat hak tanggungan itu namanya akta apa, karena jenis dan macam akta yang dibuat PPAI sangat banyak. Ketidakjelasan itu dapat menimbulkan multi interpretasi di antara para ahli hukum jika ketentuan itu kelak diberlakukan. Berbeda dengan grose akta notaris, ketentuannya sudah jelas diatur dalam P.J.N. Bahkan dalam Pasal 36 RUU Jabatan Notaris juga masih diatur mengenai grose akta notaris.¹⁴⁸

Selain itu rumusan kata-kata "*disertai salinan akta pejabat pembuat akta tanah*"... juga menimbulkan persoalan jika dikaji berdasarkan doktrin dan asas hukum yang berlaku. Seperti telah penulis uraikan di depan bahwa lampiran dari suatu akta bukanlah merupakan satu kesatuan, sehingga tidak berlaku mengikat seperti ketentuan yang terdapat dalam asli akta tersebut. Persoalan lain, jika sertifikat hak tanggungan diberi titel eksekutorial dan disamakan dengan putusan hakim, tetapi bila isinya hanya berupa pernyataan konstitutif dari pejabat penerbit sertifikat, maka kualitasnya sama dengan putusan hakim yang bersifat deklaratif.

¹⁴⁷ Sudikno Mertokusumo, 1997, *Asas-Asas Hukum*, h. 41.

¹⁴⁸ Lihat Rancangan Undang-Undang Jabatan Notaris, dalam *Majalah Media Notaris* No. 18-19 Th VI Januari-April 1991, h. 65-117.

sehingga tidak memerlukan upaya paksa untuk mengeksekusinya. Ketentuan mengenai hak dan kewajiban para pihak yang tertuang dalam APHT yang dilampirkan pada sertifikat juga tidak dapat dieksekusi karena hanya merupakan lampiran dan tidak mempunyai titel eksekutorial.

Seharusnya, seperti gagasan yang Penulis lontarkan di depan, titel eksekutorial tetap ditempatkan pada grose APHT bukan pada sertifikat hak tanggungannya. Namun jika pembentuk undang-undang tetap bersikukuh untuk menempatkan titel eksekutorial pada sertifikat hak tanggungan, maka agar sertifikat hak tanggungan dapat dieksekusi secara paksa, di dalamnya harus terdapat klausula yang bersifat *condemnatoire*. Hal itu sesuai asas yang berlaku dalam eksekusi bahwa hanya putusan *condemnatoire* saja yang dapat dieksekusi dengan bantuan Pengadilan Negeri. Apabila sertifikat hak tanggungan hanya memuat obyek dan subyek hak serta nilai jaminan, berarti tidak mengandung sifat *condemnatoire* sehingga tidak dapat dieksekusi secara paksa. Agar bersifat *condemnatoire*, maka di dalam sertifikat hak tanggungan harus ada klausula berisi hukuman bagi pemberi hak tanggungan yaitu jika dia cidera janji maka dilakukan eksekusi secara paksa atas obyek hak tanggungan.

Penyusunan syarat-syarat pemberian hak jaminan dalam sertifikat hak tanggungan dapat dirangkumkan dan ketentuan yang terdapat dalam UUHT maupun APHT. Jadi, di dalam sertifikat hak tanggungan diuraikan tentang subyek dan obyek hak serta nilai hutang yang dijamin, kemudian disebutkan syarat-syarat yang berisi hak dan kewajiban para pihak yang bersifat *condemnatoire*. Setelah hak dan kewajiban para pihak diuraikan secara lengkap barulah sertifikat hak tanggungan ditandatangani oleh Pejabat yang membuat. Sedang irah-irah atau titel

eksekutorial diletakkan pada bagian kepala (atas) sertifikat, yakni sebelum uraian tentang subjek dan obyek hak, bukan pada sampulnya

Salinan APIT tidak perlu dilampirkan pada sertifikat karena ketentuan yang terkandung di dalamnya sudah dicantumkan di dalam sertifikat. Apabila anatomi sertifikat hak tanggungan disusun seperti itu, maka akan memenuhi sifat *condemnatoir* sehingga dapat dieksekusi secara paksa atas perintah Pengadilan Negeri. Sehingga dengan demikian maka rumusan dalam Pasal 181 (2) RUUHAP II akan sesuai dengan asas hukum dalam eksekusi. Untuk itu perlu dilakukan revisi terhadap Pasal 14 dan 20 UGHT dan peraturan pelaksana yang mengatur tata cara pembuatan sertifikat dengan menambahkan suatu ketentuan bahwa di dalam sertifikat hak tanggungan harus memuat klausula atau syarat-syarat yang bersifat *condemnatoir* agar dapat dieksekusi dengan bantuan Pengadilan Negeri.

Sebagai perbandingan, putusan hakim juga merupakan aktu pejabat (*ambtelijk acte*), namun di dalamnya selalu terdapat diktum putusan yang bersifat *condemnatoir*. Dalam putusan hakim terdapat dua macam pernyataan, yakni yang bersifat deklaratoir atau konstitutif yang tidak memerlukan tindakan eksekusi, dan pernyataan yang bersifat *condemnatoir* yang dapat dieksekusi secara paksa. Apabila dalam putusan hakim tidak ada diktum *condemnatoir*, maka putusan itu tidak dapat dieksekusi secara paksa (non eksekutabel), meski di dalamnya ada pernyataan deklaratoir dan konstitutif. Upaya untuk melaksanakan putusan deklaratoir itu harus dilakukan dengan gugatan baru disertai permintaan agar dijatuhkan putusan *in verbaar by voorraad*.

Demikian pula dengan sertifikat hak tanggungan, jika di dalamnya hanya berisi pernyataan deklaratoir saja tanpa pernyataan *condemnatoir* maka -seperti

yang Penulis katakan di depan—sertifikat tersebut tidak dapat dieksekusi secara paksa dengan bantuan Pengadilan Negeri (non eksekutabel). Konsekuensinya untuk merealisasikan hak-hak pemegang hak tanggungan maka harus diajukan gugatan perdata biasa ke pengadilan dengan meminta putusan *utvoerbaar bij voorraad*. Sedang jika di dalam sertifikat hak tanggungan memuat pernyataan *condemnatoir*- di samping pernyataan deklarator- maka kualitas sertifikat tersebut dapat dipersamakan dengan putusan pengadilan dan dapat dieksekusi secara paksa atas perintah Ketua Pengadilan Negeri



BAB V

PENUTUP

5.1. Kesimpulan.

Dari uraian pada bab terdahulu dapat Penulis tarik kesimpulan berikut :

1. Dasar pemikiran pengaturan grose akta yang mempunyai kekuatan eksekutorial dalam Pasal 224 H.I.R (Pasal 258 R.Bg) adalah, **pertama**, untuk memudahkan kreditur dalam memperjuangkan hak dan kepentingannya apabila terjadi sengketa mengenai hubungan hutang piutang dengan debitur. Berdasarkan grose akta yang mempunyai titel eksekutorial yang dapat dieksekusi secara paksa atas bantuan pengadilan, maka kepentingan kreditur yang dirugikan oleh debitur dapat dipulihkan secara cepat tanpa harus mengajukan gugatan perdata ke pengadilan. Debitur dapat dipaksa oleh pengadilan untuk memenuhi semua kewajibannya kepada kreditur sebagaimana yang tercantum dalam grose akta apabila dia tidak melaksanakan kewajibannya secara sukarela

Pengaturan eksekusi grose akta dalam Pasal 224 H I R dimaksudkan untuk memperlancar kegiatan di bidang ekonomi, yaitu para pelaku usaha dapat menyelesaikan sengketa hutang piutang dan sengketa kredit macet lainnya secara cepat dan tepat. Hal ini berarti hukum telah memberikan solusi dan iklim yang kondusif bagi kegiatan di bidang ekonomi. Melalui Pasal 224 H I R para pelaku usaha tidak perlu menyelesaikan sengketa melalui pengajuan gugatan ke pengadilan yang memakan waktu lama dan biaya mahal

Bagi kreditur pemegang grose akta surat-surat hutang (*schuldbriefven*) dapat mengajukan eksekusi kepada pengadilan agar dilakukan penyitaan atas barang-barang milik debitur untuk selanjutnya dijual lelang. Demikian pula bagi kreditur pemegang grose akta hipotik—berdasarkan pasal 224 H.I.R — juga dapat meminta pengadilan melakukan penyitaan dan penjualan lelang atas obyek hipotik. Kemudahan seperti ini sangat disukai oleh para pelaku usaha sehingga dapat menggairahkan kegiatan di bidang ekonomi, khususnya dalam mengamankan penyaluran kredit oleh lembaga perbankan.

Kedua, untuk memudahkan hakim dalam menyelesaikan sengketa hutang-piutang yang terjadi antara kreditur dan debitur. Hakim tidak perlu melakukan pemeriksaan perkara melalui proses persidangan, karena pengadilan atas permintaan kreditur dapat memerintahkan eksekusi terhadap grose akta yang dipegang oleh kreditur. Grose akta tersebut mempunyai kekuatan eksekutorial dan dipersamakan dengan putusan hakim yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sehingga dapat dilaksanakan secara paksa atas perintah pengadilan. Dasar pemikiran tersebut sangat relevan untuk kondisi saat ini di mana sengketa mengenai hutang-piutang semakin banyak terjadi antara kreditur dan debitur. Dengan adanya Pasal 224 H.I.R maka dapat mengurangi beban hakim dalam mengadili sengketa hutang piutang dan mengurangi terjadinya penumpukan perkara di lembaga peradilan.

Apabila tidak ada ketentuan Pasal 224 H.I.R maka perkara hutang-piutang akan semakin banyak dan tentunya menambah beban berat hakim sehingga dapat meningkatkan kongesti perkara di semua tingkatan lembaga

peradilan. Akibatnya adalah penyelesaian sengketa dalam lalu lintas ekonomi akan berjalan lambat dan tidak efisien dengan ongkos perkara yang sangat mahal. Inefisiensi dan ekonomi biaya tinggi tersebut sangat tidak disukai oleh para pelaku ekonomi yang mengedepankan prinsip efektif dan efisien dalam berusaha dengan menekan serendah mungkin ongkos produksi dan investasi. Dan biaya peradilan yang mahal merupakan salah satu faktor yang selalu dihindari oleh para pelaku ekonomi.

Ketiga, grose akta dibuat oleh notaris selaku satu-satunya pejabat umum yang ditunjuk undang-undang untuk membuat akta otentik mengenai perbuatan, perjanjian dan penetapan (Pasal 1868 K.U.H Perdata dan Pasal 1 P.J.N). Selaku pejabat umum dan pemegang jabatan kepercayaan, keberadaan notaris diatur dengan undang-undang (Peraturan Jabatan Notaris) yang dalam pelaksanaan tugasnya diawasi oleh hakim selaku organ kekuasaan kehakiman. Hakim berwenang mengawasi perilaku dan pelaksanaan jabatan oleh notaris, termasuk dalam menerbitkan grose akta yang bertitel eksekutorial.

Jadi, untuk memudahkan kreditur dan mengurangi beban hakim dalam menyelesaikan sengketa hutang-piutang, undang-undang mengambil sebagian wewenang hakim dalam menerbitkan putusan yang mempunyai kekuatan eksekutorial, selanjutnya wewenang tersebut diberikan kepada notaris selaku satu-satunya pejabat umum untuk menerbitkan grose akta yang mempunyai kekuatan eksekutorial yang kualitasnya disamakan dengan putusan hakim. Pelaksanaan wewenang notaris untuk menerbitkan grose akta tersebut tetap berada di bawah pengawasan hakim selaku organ kekuasaan yudikatif.

Apabila Ketua Pengadilan Negeri menilai terdapat kekeliruan, kesalahan atau tidak terpenuhinya syarat formil dan materiil dalam suatu grosse akta, maka dia wajib untuk menolak memberikan fiat eksekusi. Pemberian fiat eksekusi oleh Ketua Pengadilan Negeri memang sudah seharusnya demikian karena notaris diawasi oleh pengadilan. Dengan adanya Pasal 224 H.I.R maka penyelesaian sengketa hutang-piutang atau kredit macet yang terjadi di dalam kegiatan ekonomi dapat berjalan efektif dan efisien sesuai prinsip ekonomi tanpa meninggalkan sistem hukum yang berlaku di Indonesia.

2. Pasal 224 H.I.R menganut ajaran sempit artinya hanya grosse akta hipotik dan surat hutang (*schuldbrief*) saja yang dapat dieksekusi secara paksa atas perintah Ketua Pengadilan Negeri. Mahkamah Agung dalam Putusan No. 1520 K/Pdt/1984, tanggal 17 Mei 1986 juga menyatakan bahwa Pasal 224 H.I.R bersifat limitatif, yakni yang boleh dibuatkan grosse akta yang mempunyai kekuatan yang sama dengan putusan pengadilan hanyalah akta hipotik dan akta notariil yang bersifat pengakuan hutang.

Sertifikat hak tanggungan yang mempunyai irah-irah "*Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*" secara formal memang telah memenuhi syarat sebagai akta yang mempunyai kekuatan eksekutorial, tetapi secara materiil ternyata mengandung cacat yuridis. Dilihat dari bentuk lahiriahnya sertifikat hak tanggungan tidak memenuhi syarat sebagai grosse akta sebagaimana yang disebutkan Pasal 224 H.I.R, karena pertama, tidak dibuat oleh pejabat umum satu-satunya yang ditunjuk oleh undang-undang (dalam hal ini Notaris). Kedua, sertifikat hak tanggungan bukan merupakan salinan dari minuta akta yang dibuat dan disimpan oleh pejabat umum yang

berwenang untuk itu menurut undang-undang. Ketiga, penempatan titel eksekutorial pada sampul sertifikat hak tanggungan tidak sesuai dengan ketentuan mengenai penempatan titel eksekutorial sebagaimana yang diatur dalam undang-undang.

Keempat, dalam sertifikat hak tanggungan terdapat cacat yuridis, karena terjadi pelanggaran hukum administrasi, yakni Kepala Kantor Pertanahan selaku pejabat administrasi negara melakukan tindakan di luar kewenangannya. Menurut yurisprudensi (Putusan MA No. 2305.K/Pdt/1999, tanggal 23 Agustus 2000) apabila suatu sertifikat hak jaminan atas tanah (termasuk sertifikat hak tanggungan) cacat hukum, maka tidak mempunyai kekuatan hukum. Dengan demikian, karena pada sertifikat hak tanggungan terdapat cacat yuridis, maka sertifikat tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mempunyai kekuatan eksekutorial.

Kelima, dalam sertifikat hak tanggungan tidak terdapat ketentuan yang bersifat *condemnator* seperti pada putusan hakim dan grosse akta notariil, sehingga sertifikat hak tanggungan tidak dapat disamakan kualitasnya dengan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Di dalam sertifikat hak tanggungan hanya berisi pernyataan konstitutif dan deklaratif dari pejabat yang menerbitkan, yakni uraian tentang obyek, subyek dan jumlah hutang yang dijamin dengan hak tanggungan. Pernyataan tersebut tidak memerlukan tindakan paksa melalui eksekusi, karena sudah berlaku mengikat sejak pernyataan dibuat. Dengan demikian maka jika sertifikat hak tanggungan hendak dipersamakan dengan putusan hakim, maka kualitasnya adalah sama dengan putusan yang bersifat *deklarator*, sehingga tetap saja tidak dapat

dieksekusi meski pada sampulnya diberi titel eksekutorial

Pasal 14 (2) UUIT yang menyatakan sertifikat hak tanggungan mempunyai kekuatan eksekutorial dan kualitasnya disamakan dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap tidak mempunyai landasan yuridis dan teoritis. Penempatan titel eksekutorial pada sertifikat hak tanggungan tidak sesuai dengan sistem hukum (perdata) di Indonesia, khususnya hukum jaminan. Peraturan Jabatan Notaris, dan ketentuan hukum yang mengatur eksekusi grosse akta (Pasal 224 H.I.R).

Konstruksi sertifikat hak tanggungan yang diberi titel eksekutorial bertentangan dengan sistem hukum di Indonesia, terutama jika dikaitkan dengan fungsi pengadilan sebagai institusi yang memberikan fiat eksekusi. Konstruksi semula yang diatur dalam Pasal 224 H.I.R adalah titel eksekutorial ditempatkan pada grosse akta (hipotik) yang dibuat oleh notaris selaku pejabat umum yang diawasi hakim. Oleh karena itu jika grosse akta tersebut hendak dieksekusi secara paksa maka harus meminta fiat eksekusi dari pengadilan. Dengan demikian maka tidaklah tepat jika pengadilan diberi kewajiban untuk memberikan fiat eksekusi terhadap sertifikat (bukan grosse) yang tidak dibuat oleh pejabat umum (notaris), tetapi dibuat oleh pejabat eksekutif yang tidak diawasi oleh pengadilan.

3. Keberadaan PPAT hanya diatur dalam PP No. 37/1998 yang kedudukannya berada di bawah undang-undang. Meski keberadaan PPAT disebut dalam UU No. 16/1985 dan UU No. 4/1996, namun karena tidak diatur secara mandiri dalam undang-undang khusus seperti notaris yang diatur dalam P.J.N, maka PPAT bukan pejabat umum sebagaimana dimaksud Pasal 1868 K.U.H Perdata

dan Pasal 1 P J N Akta-akta yang dibuat oleh PPAT termasuk Akta Pemberian Hak Tanggungan tidak memenuhi syarat sebagai akta otentik menurut Pasal 1868 K.U.H Perdata. Konsekuensinya, menurut Pasal 1869 K.U.H Perdata jika suatu akta dibuat bukan oleh atau di hadapan pejabat umum atau dibuat oleh pejabat yang tidak berwenang menurut undang-undang, maka akta tersebut bukan akta otentik.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga tata usaha negara yang bertugas menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Kantor Pertanahan merupakan unit kerja BPN di tingkat kabupaten/kota yang menjalankan tugas berdasarkan mandat dari BPN Pusat. Selaku organ pemerintahan (*bestuur*) maka kewenangan BPN hanya menjalankan tugas di bidang pemerintahan. BPN tidak dapat bertindak sebagai *regelgeving* dan *rechtspraak*. Namun pada kenyataannya BPN melaksanakan sebagian tugas dan wewenang lembaga peradilan yang sebenarnya bukan merupakan kewenangannya selaku lembaga tata usaha negara, yaitu menerbitkan dokumen (sertifikat) yang mempunyai titel eksekutorial. Meski kewenangan tersebut diatur dalam undang-undang, tetapi jika berada dalam bidang *rechtspraak*, maka adalah tidak tepat.

Pelaksanaan tugas Kepala Kantor Pertanahan selaku pejabat tata usaha negara berada di luar pengawasan Pengadilan. Dengan demikian maka pemberian fiat dari Ketua Pengadilan Negeri bagi eksekusi sertifikat hak tanggungan yang diterbitkan Kantor Pertanahan tidak perlu dilakukan karena tidak mempunyai relevansi dengan pengawasan oleh lembaga peradilan sebab Kepala Kantor Pertanahan merupakan aparat eksekutif yang tidak diawasi

oleh Pengadilan. Oleh karena itu Ketua Pengadilan Negeri tidak mempunyai kewajiban untuk memberikan fiat terhadap eksekusi atas sertifikat hak tanggungan. Kewajiban Ketua Pengadilan Negeri untuk memberikan fiat hanya tertuju pada eksekusi grosse akta hipotik dan surat hutang sebagaimana yang diperintahkan oleh Pasal 224 H.I.R.

Demikian pula terhadap PPAT, pengadilan tidak berwenang mengawasi, karena eksistensi PPAT tidak diatur dalam undang-undang khusus seperti Notaris. Sedang terhadap Notaris selaku pejabat umum, Pengadilan (hakim) oleh undang-undang (P.J.N) diberi wewenang untuk mengawasi perilaku dan pelaksanaan tugas (jabatan) notaris, salah satunya diwujudkan dalam bentuk pemberian fiat bagi eksekusi atas grosse akta yang diterbitkan oleh notaris. Kendati pengadilan tidak diberi wewenang untuk mengawasi pelaksanaan tugas PPAT dan Kepala Kantor Pertanahan namun jika terjadi kesalahan PPAT dalam membuat APHT dan atau kesalahan Kepala Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat hak tanggungan, maka pengadilan berwenang melakukan koreksi dengan menjatuhkan putusan atau penetapan yang berisi pembatalan.

Pengadilan Negeri berwenang menilai sertifikat hak tanggungan yang dimintakan eksekusi apakah telah memenuhi syarat menurut Pasal 224 H.I.R. Kewenangan Ketua PN dalam menilai sertifikat hak tanggungan meliputi berbagai segi yang berkaitan dengan syarat-syarat formal yang bersifat imperatif dengan merujuk pada ketentuan undang-undang dan doktrin ilmu hukum. Kewenangan tersebut tidak hanya mengacu pada Pasal 224 H.I.R. tetapi meliputi pula ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang

lain Berdasarkan kewenangannya tersebut Ketua Pengadilan Negeri dapat menyatakan sertifikat hak tanggungan bersifat *non eksekutorial* (tidak dapat dieksekusi) jika syarat formil dan materilnya tidak terpenuhi. Apabila sertifikat hak tanggungan dinilai mengandung cacat yuridis, maka Ketua P.N berwenang menyatakan sertifikat tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mempunyai kekuatan eksekutorial.

Rancangan Undang Undang Hukum Acara Perdata yang baru menganut pandangan luas mengenai eksekusi, yakni tidak hanya terhadap putusan hakim dan grose akta surat hutang serta akta hipotik saja, tetapi juga grose akta notaris lainnya yang berisi hutang-piutang uang yang dibuat dalam bentuk perjanjian bersama. Di samping itu, sertifikat hipotik dan *credietverband* (baca : Sertifikat Hak Tanggungan) yang disertai akta PPAT juga dapat dieksekusi secara paksa atas perintah pengadilan karena disamakan kualitasnya dengan putusan pengadilan. Ketentuan tersebut sangat luas, bahkan lebih luas dari ketentuan yang terdapat dalam H.I.R / R.Bg. Rv maupun dalam B.Rv yang berlaku di Belanda, karena meliputi pula sertifikat hak jaminan atas tanah.

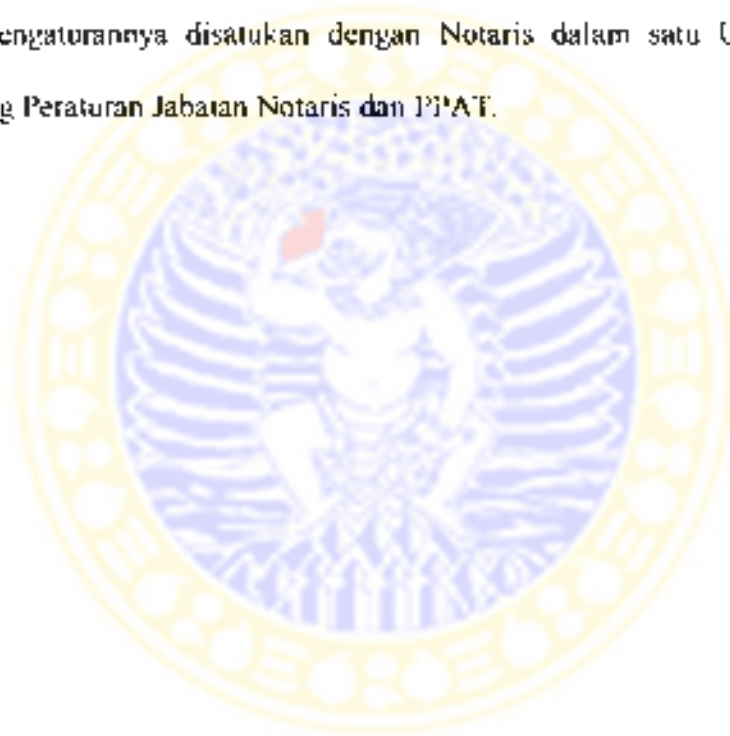
Perumusan yang sangat luas tersebut di samping dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan praktik bagi eksekusi sertifikat hak tanggungan, juga untuk mengakhiri terjadinya kontroversi mengenai eksekusi sertifikat hak tanggungan yang terjadi selama ini. Namun demikian pemberian kekuatan eksekutorial pada sertifikat hak jaminan atas tanah yang dibuat oleh pejabat eksekutif (pejabat tata usaha negara) tidak sesuai dengan prinsip hukum administrasi dan bertentangan dengan sistem hukum perdata khususnya yang

mengatur hak jaminan, akta otentik, serta bertentangan dengan Peraturan Jabatan Notaris dan prinsip-prinsip eksekusi di bidang perdata yang mengatur eksekusi gross akta.

5.2. Saran.

1. Untuk menyelesaikan problematika kekuatan eksekutorial sertifikat hak tanggungan, ada beberapa alternatif yang bisa dilakukan, pertama, UU No 4/1996 direvisi, terutama ketentuan mengenai pemberian kekuatan eksekutorial kepada sertifikat hak tanggungan. Kedua, segera dibentuk Undang Undang Hukum Acara Perdata yang baru sebagai pengganti peraturan lama yang berlaku saat ini (Pasal 224 H.I.R / Pasal 258 R.Bg). Dalam UUHAP baru hendaknya diatur berbagai persoalan mengenai eksekusi putusan, eksekusi gross akta dan surat-surat lain yang dipersamakan dengan putusan. Ketiga, ketentuan dalam Pasal 224 H.I.R dan Pasal 258 R.Bg direvisi agar dapat memenuhi kebutuhan praktik, termasuk eksekusi sertifikat hak tanggungan
2. Sebelum dibentuk UUHAP lembaga peradilan dapat menerbitkan suatu putusan atau penetapan yang dapat dijadikan pedoman mengenai eksekusi terhadap akta-akta yang mempunyai kekuatan eksekutorial yang dapat dijalankan atas perintah pengadilan menurut Pasal 224 H.I.R Mahkamah Agung hendaknya menerbitkan sebuah fatwa- misalnya dalam bentuk Surat Edaran Mahkamah Agung—yang isinya menguji secara komprehensif kekuatan eksekutorial sertifikat hak tanggungan berdasarkan peraturan hukum acara perdata yang berlaku (Pasal 224 H.I.R), hukum perdata materil, peraturan jabatan notaris serta asas-asas dan doktrin hukum

3. Agar memenuhi syarat sebagai akta menurut undang-undang, hendaknya Akta Pemberian Hak Tanggungan dibuat oleh Notaris selaku satu-satunya pejabat umum yang ditunjuk oleh undang-undang, sedang jabatan PPAT dihapus. Untuk memenuhi kebutuhan Notaris di daerah terpencil dapat diangkat Wakil Notaris atau Wakil Notaris Sementara berdasarkan UU No. 33/1954 (LN 1954 No. 101). Akan tetapi apabila keberadaan PPAT tetap hendak dipertahankan maka harus diatur dalam undang-undang khusus seperti Notaris, atau pengaturannya disatukan dengan Notaris dalam satu Undang Undang Tentang Peraturan Jabatan Notaris dan PPAT.



DAFTAR PUSTAKA

- Adam, Muhammad. 1985, *Asas-teori dan Sejarah Akta Notarial*, Sinar Baru, Bandung.
- , 1985, *Ilmu Pengetahuan Notariat*, Sinar Baru, Bandung.
- Algra, N E., 1975, *Rechtsaanzwang*, Drukkerij Elinkwijk, b.v, Utrecht.
- , et al, 1983, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia*, Bina Cipta, Jakarta.
- , 1990, *Inleiding tot het Nederlands Privaatrecht*, Wolters – Noordhoff Groningen.
- Ali, Achmad, 1996, *Menguak Tabir Hukum*, Chandra Pratama, Jakarta.
- Amrullah, M Arief, 2002, *Politik Hukum Putera dalam Rangka Perlindungan Korban Kejahatan Ekonomi di Bidang Perbankan*, Disertasi, Pascasarjana UNAIR, Surabaya.
- Andasmita, Komar, 1983, *Notaris Selayang Pandang*, Alumni, Bandung
- , 1986, *Hukum Apartemen (Rumah Susut)*, Ikatan Notaris Indonesia Komisariat Daerah Jawa Barat, Bandung
- Andreae. Fockema. 1948, *Rechtsgeleerd Handwörterboek*, J.B Wolters, Groningen-Batavia
- Arianto, Tjahjo, 2002, *Prinsip-prinsip Pendaftaran Tanah*, BPN-Kantor Pertanahan Kabupaten Jember.
- Asser. C: Mijnsen, F.H.J; en Velten. A A v, 1986, *Handleiding tot de Beoefening van het Nederlands Burgerlijkrecht, Zakewrecht, Zekerheidsrechten*, Tjeenk Willink, Zwolle
- Badruzaman, Mariam Darus, 1981, *Bab Bab Tentang Creditverband, Gadau dan Fiducia*, Alumni, Bandung.
- , 1997, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, Alumni, Bandung.
- Bahri, Syamsul, 2001, *Eksistensi, Fungsi dan Realita serta Masa Depan Hak Gadau Tanah Pertanian Setelah Berlakunya UUPA*, Disertasi, Program Pascasarjana Unair Surabaya.

- Beckman, T.N., 1939, *Credit and Collection in Theory and Practice*. Mc Graw-Hill Book Co, Inc, New York.
- Berman. Harold. J, 1996, *Talk in American Laws*, Diterjemahkan oleh Gregory Churchill, *Ceramah-ceramah Tentang Hukum Amerika Serikat*, Tetanusa, Jakarta.
- Bernhardt, Roger, 1991, *Property*, Black Letter Series, West Publishing Co., St Paul, Minnesota.
- Black, Henry Campbell, 1990, *Blak's Law Dictionary*, 6 th ed. West Publishing Co. Minnesota.
- Hochmler, Erwin W., 1952, *Financial Institutions*, Richard D. Irwin, Inc., Chicago, Illinois.
- Burahima, Anwar, 2002, *Implikasi Yuridis Pemberlakuan UU No. 16 2001 Tentang Yayasan*, Disertasi, Pascasarjana Unair Surabaya.
- Bruggink, J.J.H, 1995, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Budiharsono dan Wirdjodarsono, 1996, *Konsepst Pemikiran Tentang Undang Undang Hak Tanggungan*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung
- Busmann, Star, 1972, *Hoofdstukken van Burgerlyke Rechtsvordering*, de Erven F Bohn. NV, Harlem.
- Coop. J.A.H, 1953, *Grondtrekken van het Nederlands Burgerlyk Procestrecht*. N.V Uitgevers-Maatschappij, W.E.J Tjeenk Willink, Zwolle.
- Coubrey. Hilaire Mc & White, Nigel D, 1996, *Textbook on Jurisprudence*. Blackstone Press Limited, London.
- Djumhana, Muhamad. 1993, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Drion, H, 1985, *Compendium van het Nederlands Vermogenrecht*, zevende druk, Kluwer - Deventer.
- Echols, John. M dan Shadily, Hassan, 1997, *An English-Indonesian Dictionary*, Cornell University Press, Ithaca and London, edisi Indonesia diterbitkan oleh PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Emanuel, Steven, 1993, *Property*. Emanuel Law Outlines, Inc, Fourt Edition. 1865 Palmer Avenue-Larchmont, New York.

- Engelbrecht, W. A. 1960. *De Wetboeken Wetten en Verordeningen Benevens de Grondwet van 1945 van de Republiek Indonesie*, A.W Sijthoff's Uitgeversmaatschappij N.V., Leiden.
- Freidmann, W. 1971. *The State and The Rule of Law in Mixed Economic*, Stevens and Sons, London.
- Fuady, Munir. 1994. *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek, Buku Kedua*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 1996. *Hukum Perkreditan Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- , 1999. *Hukum Perbankan Modern Berdasarkan Undang Undang Tahun 1998, Buku Kesatu*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Gaotama, Soedargo, 1994. *Segi-segi Hukum Perdagangan Internasional (GATT dan GSP)*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- , 1996. *Komentar atas Undang Undang Hak Tanggungan Baru Tahun 1996 Nomor 4*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Gijssels, Jan dan Hoecke, Mark van, 1982. *Wat is Rechtsteorie ?*, Kluwer Rechtswetenschappen, Antwerpen, W.E.J. Tjeenk-Willink Zwolle.
- Goode, R M, 1978. *Consumer Credit*, Published for The United Kingdom National Committee of Comparative Law and The Faculty of Law Queen Mary College, University of London, A.W Sijthoff Leyden/Boston.
- Hadjon, Philippus, M, Jkk. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Harahap, Yahya. 1977. *Hukum Acara Perdata Peradilan Indonesia*, Zahir Trading Co, Medan.
- , 1993. *Perlawanan terhadap Eksekusi Grosse Akta serta Putusan Pengadilan dan Arbitrase dan Standar Hakim Eksekusi*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- , 1995. *Itang Lengkap Permasalahan Eksekusi Balang Perdata*, Gramedia, Jakarta.
- Harsimo, Budi. 1971. *Undang Undang Pokok Agraria : Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid Kedua, Djambatan, Jakarta

- Hartono, Siti Soemarti, 1992, *Penuntut dalam Mempelajari Hukum Perdata Belanda, Bagian Umum*, Gadjah Mada University press, Yogyakarta.
- Hartono, Sunaryati, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung.
- Hasan, Djuhaendah, 1998, *Lembaga Jaminan atas Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Hashullah, Frieda Husni, 2002, *Hukum Kebendaan Perdata : Hak-hak yang Memberi Jaminan, Jilid 2*, Ind Hill & Co., Jakarta.
- Hermanses, 1981, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Direktorat Jenderal Agraria-Depdagri, Jakarta.
- Hernoko, Agus Yudha, 1998, *Lembaga Jaminan Hak Tanggungan Sebagai Penunjang Kegiatan Perkreditan Perbankan Nasional*, Tesis, Pascasarjana UNAIR Surabaya.
- Isnaini, Moch, 1996, *Hiptik Pesawat Udara di Indonesia*, Danna Muda, Surabaya.
- Jacobs, Milton, C, 1979, *Civil Trial Evidence*, Second Edition, New York BAR Association, New York.
- Jansen, F.M.J, 1987, *Executie-en Beslagrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle.
- Karnarukmi, Retno Djohan, 2000, *Eksekusi Berdasarkan Sertifikat Hak Tanggungan*, Tesis, Program Pascasarjana UNAIR, Surabaya.
- Kie, Tan Thong, 1984, *Serba Serbi 30 Tahun Notariat di Indonesia*, tidak dipublikasikan.
- Kohar, A, 1983, *Notaris dalam Praktek Hukum*, Alumni, Bandung.
- Marzuki, Peter Mahmud, 1999, *Pergeseran Paradigma Peradilan dan Kebutuhan akan Pengaturan*, Materi Kuliah Hukum dan Ekonomi, Program Doktor Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya. Tidak Dipublikasikan.
- Mefis, J.C.H, 1991, *De Notariwet*, Lesde, herriene druk, W.E.J Tjeenk Willink Zwolle.
- Mertokusumo, Sudikno, 1993, *Hak-hak Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

- , 1993, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Penerbit Liberty, Yogyakarta.
- , 1996, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)* Liberty, Yogyakarta.
- Mees, Dorhout, T.J., 1988, *Nederlands Handels en Faillissementrecht*, Gouda Quint BV, Arnhem
- Nierop, A.S.v., 1937, *Hypotheekrecht*, Tjeenk Willink, Zwolle.
- Notodisoerjo, Soegondo. 1993, *Hukum Notariat di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Panggabean, H.P., 1992, *Himpunan Putusan Mahkamah Agung RI Mengenai Perjanjian Kredit Perbankan (Berikut Tanggapan)*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Parlindungan, A.P., 1996, *Komentar Undang-Undang Tentang Hak Tanggungan dan Sejarah Pembentukannya*, Mandar Maju, Bandung.
- , 1999, *Pendaftaran Tanah di Indonesia Berdasarkan PP 24 1997*, Mandar Maju, Bandung.
- Paton, George Whiterross, 1953, *A Text Book of Jurisprudence*, Oxford at The Clarendon Press.
- Pitlo, A., 1949, *Het Zakenvrecht naar Het Nederlands Burgerlijk Wetboek*, Tjeenk Willink & Zoon, Haarlem
- , 1953, *Bewijs en Verjaring naar het Nederlands Burgerlijk Wetboek*, H.D Tjeenk Willink & Zoon N.V., Haarlem
- , 1988, *Het Systeem van het Nederlands Privaatrecht*, Gouda Quint B.V.
- Prawirohamidjojo, Soetoro & Pohan, Martalena, 1991, *Bab-bab Tentang Hukum Benda*, Bina Ilmu, Surabaya.
- Prodjodikoro, Wirjono, 1974, *Hukum Perdata Tentang Hak-Hak Atas Benda*, Sumar, Bandung
- Puspz, Yan Pramaelya, 1977, *Kamus Hukum Edisi Lengkap Bahasa Belanda, Indonesia dan Inggris*, Aneka Ilmu, Semarang

- Rahman, Hasanuddin. 1995. *Aspek-aspek Hukum Pemberian Kredit Perbankan di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Safiudin. Asis. 1982. *Beberapa Hal Tentang Burgerlyk Wetboek*, Alumni. Bandung.
- Sanusi, Achmad, 1977, *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Tarsito, Bandung.
- Satria, J, 1992, *Hak Jaminan atas Tanah (Hipotik)*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 1996, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan Buku II*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- , 2002, *Hukum Jaminan Hak Jaminan Kebendaan Fidusia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 2002, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan Buku I*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Scholten. Paul, 1954, *Handleiding tot de Beoefening van het Nederlandsch Burgerlyk Recht : Algemeen Deel*, Tjeenk Willink, Zwolle.
- Setiawan, 1992, *Aneka Masalah Hukum dan Hukum Acara Perdata*, Alumni. Bandung
- Sungson, Elbow Bondzi P. 1992, *The Law and Economic Development in The Third World*, Praeger Publisher, New York.
- Suitorang, Victor M dan Sitanggang, Cormentyana. 1993 *Groes Akta dalam Pembuktian dan Eksekusi*, Rineka Cipta, Jakarta
- Sjahdeini, Sutan Remy, 1996, *Hak Tanggungan : Asas-asas, Ketentuan-ketentuan Pokok dan Masalah-masalah yang Didapati Perbankan*, Airlangga University Press
- Smith, Lawrence, 1959, *Agency, Credit, and Public Policy*, The Riverside Press Cambridge, Houghton Mifflin Company, Boston
- Soedjanto, J Kartim. 2001, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah yang Berpotensi Konflik*, Kanisius, Yogyakarta
- Soenardjono, Maria S W, 1996, *Hak Tanggungan dan Fidusia*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Soerodjo, Irawan. 1999, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*, Disertasi Program Pascasarjana Unair, Surabaya.

- Sofwan. Sri Soedewi Maschoen, 1980, *Hukum Jaminan di Indonesia - Pokok-pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan*, Liberty, Yogyakarta
- , 1981, *Hukum Perdata . Hak Jaminan Atas Tanah*, Liberty, Yogyakarta.
- Soetikno, Iman, 1987, *Proses Terjadinya UUPA*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Stem, P.A. 1972, *Zekerheidsrechten, Hypotheek*, Tweede druk, Kluwer-Deventer.
- Subekti, R, 1982, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Bina Cipta, Jakarta.
- Sugianto, Toyib, 2001, *Asas Pemisahan Horizontal dalam Kaitannya dengan Lembaga Jaminan Hak Atas Tanah dalam Undang Undang Nomor 4 Tahun 1996*, Tesis, Pascasarjana Unair, Surabaya.
- Suhardi, Gunarto, 2000, *Kedudukan dan Wewenang Lembaga Pengurusan Pinang Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi*, Disertasi, Program Pascasarjana Unair, Surabaya.
- Sumardi, Juajir, 1995, *Aspek-aspek Hukum Franchise dan Perusahaan Transnasional*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Sumartini, dkk, 1999, *Himpunan Karya Tulis Bidang Hukum 1999*, BPHN Departemen Kehakiman RI, Jakarta.
- Sunggono, Bambang, 1997, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Supranowo, 1989, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah Bidang Hak Tanggungan dan PPAT*, BPN Deputi Bidang Pengukuran dan Pendaftaran Tanah, Jakarta
- Supriadi, Wita Chandrawila (Editor), 1998, *Kumpulan Kurangan Alumni FH UNPAR Percekam Gagasan Tentang Hukum ke-III*, Mandai Maju, Bandung.
- Sutantio, Retnowulan dan Oempkartawinata, Iskandar, 1986, *Hukum Acara Perdata dalam teori dan Praktik*, Alumni, Bandung.
- , dkk, 1999, *Penelitian Tentang Perlindungan Hukum Eksekusi Jaminan Kredit*, Badan Pembinaan Hukum Nasional-Departemen Kehakiman RI, Jakarta.

- Syamsudin, M, Et All, 1998, *Hukum Adat dan Modernisasi Hukum*, Penerbit FH UII, Yogyakarta.
- Tarliman, Daniel Djoko, 1992, *Kajian atas Pasal 224 HIR dalam Hubungannya dengan Pelaksanaan Grosse Akte Pengakuan Hutang dalam Praktek Perbankan*, Tesis, Program Pascasarjana Unair, Surabaya.
- Tesalonika, Iming, M, 2002, *Indonesian Security Interests*, Pusat Studi Hukum Bisnis Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Jakarta.
- Tobing, Lumban, G H.S, 1983, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta.
- Trosna, R, 1976, *Komentor HIR*, Penerbit Pradnja Paramita, Jakarta.
- Volmar, HVA, 1952, *Inleiding Nederlands Burgerlijkrecht*, W.E.J Tjeenk Willink, Zwolle.
- Whalan, Douglas J, 1982, *The Torrens System in Australia*, The Law Book Co. Ltd, Sidney.
- Wiarda, G.J, 1980, *Drie Typen van Rechtsvinding*, Tjeenk Willink, Zwolle.
- Widyadharna, Ignatius Ridwan, 1996, *Undang-undang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah*, Badan Penerbitan Universitas Diponegoro, Semarang
- Wignjosobroto, Soetandyo, 1994, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Winarsih, Sri, 2001, *Fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pendaftaran Hak Atas Tanah*, Tesis, Program Pascasarjana Unair, Surabaya.
- Yani, Ahmad & Widjaja, Gunawan, 2000, *Seri Hukum Bisnis-Jaminan Fidusia*, Radja Grafindo Perkasa, Jakarta.
- Yee, Tan Sook, 1994, *Principles of Singapore Land Law*, Butterworths Asia.

Makalah, Artikel dan Karya Bimiah :

- Amal, M Adnan, 1987, *Pokok-pokok Pengawasan Notaris di Indonesia*, Artikel dalam Majalah Vera Peradilan, Tahun III No. 27, Desember 1987.

- Arief, Barda Nawawi, 1995, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Upaya Reorientasi Pemahaman)*, Materi Penataran Metodologi Penelitian Hukum, FH UNSOED Purwokerto, 11-15 September 1995.
- Armstrong, Rowena, 1978, *Consumer Credit Law in Selected Countries Australia*, Artikel dalam : R.M Goode, *Consumer Credit*, A.W. Sijthoff, Leyden/Boston.
- Badruzaman, Mariam Darius, 1996, *Benda-benda yang Dapat Diletakkan sebagai Obyek Hak Tanggungan*, Artikel Dalam : Lembaga Kajian Hukum Bisnis, FH USU Medan, *Persiapan Pelaksanaan Hak Tanggungan di Lingkungan Perbankan (Hasil Seminar)*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Budihardjoputra, Albertus Sutjipto, 1991, *Pengakuan Hutang dan Persetujuan Kredit*, Artikel dalam Majalah Media Notariat No. 18-19 Th VI, Januari-April 1991.
- Cuming, Ronald C.C, 1978, *Consumer Credit Law in Selected Countries-Canada*, Artikel dalam R.M Goode, *Consumer Credit*, Published for The United Kingdom National Committee of Comparative Law and The Faculty of Law Queen Mary College, University of London, A.W Sijthoff Leyden/Boston.
- Eko, Roestomo, 2000, *Urusan Pertanahan Bisakah Dnatomikan ?*, Artikel dalam Harian Surya, Surabaya, tanggal 2 Agustus 2000.
- , 2001, *Polemik Kepres No. 10 2001 dan Masalah Pertanahan*, Artikel dalam Harian Surya, Surabaya, tanggal 30 Mei 2001.
- Felsenfeld, Carl, 1978, *Consumer Credit Law in Selected Countries - The United States*, Artikel dalam R.M. Goode, *Consumer Credit*, A.W. Sijthoff, Leyden/Boston.
- Gray, Sheryl W, 1999, *Membangun Hukum yang Pro Pasar*, Artikel dalam Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 6 Tahun 1999.
- Hadi, Mudofir, 1990, *Grosse Akta Notaris yang Didanbahkan Kreditur*, Makalah Seminar Manfaat Pelembagaan Eksekusi Grosse Akta bagi Dunia Usaha, Perbankan dan Lembaga Keuangan Lainnya, Jakarta, 23 Januari 1990.
- Hadjon, Philipus, M, 1994, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Makalah, Fakultas Hukum Unair Surabaya.
- , tanpa tahun, *Pengkajian Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga

-, 1997, *Merancang dan Menulis Penelitian Hukum Normatif (Teori dan Filsafat)*, Makalah Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif, Kerjasama Lemlit dan FH Unair, Surabaya, 11-12 Juni 1997.
-, M, 2001, *Formulir Pendaftaran Tanah Bukuan Akta Otentik*, Artikel dalam Harian Surabaya Post, 31 Januari 2001.
- Harahap, Yahya, 1992, *Permasalahan Eksekusi*, Artikel dalam Majalah Varia Peradilan Th. VIII, No. 85. Oktober 1992.
- Harsono, Budi, 1994, *Kasus-kasus Pengadaan Tanah dalam Putusan Pengadilan, Suatu Tinjauan Yuridis*, Makalah Seminar Nasional Pengadaan Tanah untuk Pembangunan (Konsepsi Hukum, Permasalahan dan Kebijaksanaan dalam Pemecahannya), Kerjasama FH Usakti dan BPN Jakarta, 3 Desember 1994.
-, 1995, Bahan Ceramah dengan judul *Jaminan Kepastian Hukum di Bidang Pertanahan*, di Hotel Istana Bandung, 15 Februari 1995.
-, 1996, *Segi-segi Yuridis Uti Hak Tanggungan*, Makalah pada Seminar UU Hak Tanggungan, Kerjasama FH Usakti dan Kantor Menteri Negara Agraria/Kepala BPN dan BPP IPPAT, Jakarta, 10 April 1996.
- Harsono, Sony 1996, *Sambutan Menteri Agraria/Kepala BPN pada Seminar Hak Tanggungan atas Tanah dan Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah*, Fakultas Hukum UNPAD, Bandung
- Hasan, Djuaendah, 1998, *Perjanjian Jaminan dalam Perjanjian Kredit*, Artikel dalam : *Hukum Jaminan di Indonesia*, Penerbit Proyek ELIPS, Jakarta
- Herlien, 1998, *Akta Otentik dan Notaris pada Sistem Hukum Anglo Saxon dan Sistem Hukum Romawi*, Artikel Dalam : Wila Chandrawala Supriadi (Editor), *Kumpulan Karangan Alumni FH UNPAR (Percikan Gagasan Tentang Hukum ke-III)*, Mandar Maju, Bandung.
- Himawan, Charles, 1993, *Restrukturisasi Landasan Hukum untuk Menyongsong Era Tunggul Landas Ekonomi*, Majalah Hukum dan Pembangunan No. 2 Th. XXIII. Februari 1993.
-, 1995, *Peran Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*, Majalah Hukum dan Pembangunan , No. 5 Th. XXV, Oktober 1995.

- Istiaern, M. 1996, *Hak Tanggungan sebagai Lembaga Jaminan dalam Kerangka Tata Hukum Indonesia*, Artikel dalam *Jurnal Hukum Ekonomi*, Edisi V, Agustus 1996.
- , 1996, *Peranan Hak Tanggungan dalam Era Pasar Bebas*, Makalah Diskusi Panel *Permasalahan UHFI serta Pemecahannya*, Kerjasama Pengadilan Tinggi Jatim dan FH Unair, Surabaya, 15 Juni 1996.
- Juniadi, Riszki, 2000, *Beberapa Permasalahan Hukum Hak Jaminan*, Makalah Seminar Sosialisasi UU No. 42/1999 Tentang Jaminan Fidusia, Kerjasama BPHN dan Bank Mandiri di Jakarta, 9-10 Mei 2000, dalam *Majalah Hukum Nasional*, BPHN Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta, No. 1 Th 2001.
- Kwaw, Edmund M.A, 1992, *GATT and the Debate about Investment Liberalization*, Dalam : Ubow Bondzi P Simpson, *The Law and Economic Development in The Third World*, Praeger Publisher, New York.
- Leach, W. Barton, 1996, *Property Law*, Artikel Dalam : Harold J Berman, *Talk on American Laws*, Diterjemahkan oleh Gregory Churchill, *Ceramah-ceramah Tentang Hukum Amerika Serikat*, Teranusa, Jakarta.
- Lotulung, Paulus E. 1999, *Perlindungan Hukum bagi Notaris selaku Pejabat Umum dalam Menjalankan Tugasnya*, Makalah Up Grading Course pada Kongres XVII INI, di Jakarta 1999
- Macleod, J K and Cronin, M, 1978, *Consumer Credit Law in Selected Countries England With an Appendix on Scotland*, Artikel dalam R M Goode, *Consumer Credit*, A W Sijthoff, Leyden/Boston
- Marzuki, Peter Mahmud. 2000, *Law in Economic Globalization*, Artikel dalam *Prof. Abdul Gani, SH, MS. Sebagai Pendidik dan Penulis*, Penerbit Airlangga University Press, Surabaya.
- , 2001, *Penculikan Hakian*, Artikel dalam *Majalah Yuridika*, Vol. 6 No. 72, Maret 2001
- Mertokusumo, Sudikno, 1987, *Cara Melindungi Kreditor dalam Perkara Perdata*, Artikel dalam *Media Notariat*, No. 5 Tahun II – Oktober 1987.
- , 1996, *Ekskusi Objek Hak Tanggungan, Permasalahan dan Hambatan*, Makalah Penataran Dosen Hukum Perdata, FH UGM Yogyakarta, 16-23 Juli 1996.

- Michelman, Frank I, 1996, *The Law of Apartment*, Artikel Dalam . Harold J Berman, *Talk on American Laws*, diterjemahkan oleh Gregory Churchill, *Ceramah-ceramah Tentang Hukum Amerika Serikat*, Tetanusa, Jakarta
- Moerdiono, 1989, *Tugas-tugas Berat Badan Pertanahan Nasional*, Sambutan Menteri Sekretaris Negara pada Pelantikan para Deputi BPN di Jakarta, 4 Juli 1989.
- Muladi, 1996, *Perkembangan Kejahatan dalam Era Globalisasi*, Makalah Seminar, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 25 Juni 1996.
- Oeripkartawinata, Iskandar, 1980, *Kedudukan Grosse Pertama yang dibuat Notaris di Indonesia*, Artikel dalam Majalah Hukum dan Pembangunan, No 5/Tahun X, September 1980
- Prasetya, Rudhi, 1990, *Masalah dalam Eksekusi Grosse Akte Fidusia Sepenuhnya Uang dan Jaminan Hipotek*, Makalah Seminar Manfaat Pelenhagaan Eksekusi Grosse Akte bagi Dunia Usaha, Perbankan dan Lembaga Keuangan Lainnya, Jakarta, 23 Januari 1990.
- , 1997, *Analisis Ekonomi terhadap Hukum Kontrak dalam Menyongsong Era Globalisasi*, Artikel dalam Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 2, Tahun 1997.
- Rajagukguk, Erman, 1993, *Transaksi Berjaminan dalam Berbagai Putusan Pengadilan di Indonesia*, Artikel dalam *Hukum Jaminan di Indonesia*. Diterbitkan oleh Proyek ELIPS, 1998, Jakarta.
- Sarwata, 1999, *Notaris Harus Mandiri*, Majalah Triwulan INI (Media Notariat), edisi Nopember 1999
- Setiawan, 1996, *Hak Tanggungan dan Masalah Eksekusinya*, Artikel dalam Majalah Varia Peradilan Th. XV, No. 131, Agustus 1996
- Setiawan, Wawan, 1994, *Ciri-ciri Notaris yang Ideal*, Makalah Refreshing Up Grading Course INI, Jakarta.
- , 1996, *Kedudukan dan Keberadaan Notaris sebagai Pejabat Umum dan PPAT Dibandingkan dengan Pejabat Tata Usaha Negara Menurut Sistem Hukum Nasional*, Makalah Diskusi Ilmiah, FH Unair dan INI Pengda Jatim, Surabaya, 1 Juni 1996
- , 1996, *Tanggapan terhadap RUP' Hak Tanggungan Atas Tanah beserta dengan Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah*, Makalah Seminar di Surabaya, 23 Maret 1996.

- Sjahdeini, Sutan Remy, 1994, *Sudah Memudakakah Pertuntutan yang Diberikan oleh Hukum Kepada Nasabah Penyimpan Dana ?*, Pidato Ilmiah pada Peringatan Lustrum VIII/Dies Natalis XI, Universitas Airlangga, Surabaya, tanggal 10 Nopember 1994.
- , 1996, *Beberapa Permasalahan UUHT bagi Perbankan*, Artikel Dalam : Lembaga Kajian Hukum Bisnis, FH USU Medan, *Persiapan Pelaksanaan Hak Tanggungan di Lingkungan Perbankan (Hasil Seminar)*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Sidarta, Arief, 1994, *Hnu Hukum*, Artikel dalam Majalah Pro Justitia, Th. XII No. 4 Oktober 1994.
- Sioe, Tan A, 1986, *Gross Akta Notaris*, Artikel dalam Majalah Media Notariat, Edisi Khusus, Oktober 1986.
- Siregar, 1986, *Grosse Akta*, Makalah Disampaikan pada Seminar Grosse Akta, Surabaya, 24 September 1986.
- Sodiki, Akhmad, 2000, *Empat Puluh Tahun Masalah-Masalah Dasar Hukum Agrario*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, 17 Juni 2000, Artikel dalam *Abdoel Gani, Sebagai Pemikir dan Pendidik*, Airlangga University Press, Surabaya.
- Suhetti, 1990, *Pelaksanaan Perikatan, Eksekusi Riil dan Uang Paksa*, Dalam : *Penemuan Hukum dan Penecahan Masalah Hukum*, Proyek Pengembangan Teknis Yustisial. MA-RI, Jakarta.
- Sudiyat, Iman, 1998, *Perkembangan Beberapa Bidang Hukum Adat sebagai Hukum Klasik Modern*, Artikel dalam : M. Syamsudin, Et Al. 1998. *Hukum Adat dan Modernisasi Hukum*, Penerbit FH UHI, Yogyakarta
- Suhendro, 2001, *Status Hukum Produk Dinas Pertanahan*, Artikel dalam Harian Suara Merdeka, Semarang, tanggal 28 Juni 2001.
- Supardji, Moelyono, 1989, *Tinjauan Yuridis terhadap Gross Akta Pengakuan Hutang yang Berkepala "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa"*, dalam Majalah Varia Peradilan, Th. IV No. 41, Februari 1989.
- Supradi, Wilu Candrawila, 2000, *Jamuan Fidusia yang Salah dan Ramu*, Artikel dalam Harian Pikiran Rakyat, Bandung, Edisi 4 Oktober 2000.
- Sutantio, Retnowulan, 1990, *Perjanjian Hutang Pidang Suatu Tinjauan dari Statut Pengadilan*, Artikel dalam Majalah Varia Peradilan Tahun V No. 55, April 1990.

- Syukur, Ellyna, 1999. *Prinsip-prinsip Dasar Hak Tanggungan Atas Tanah*, Artikel Dalam I. Sumartini, dkk, *Himpunan Karya Tulis Bidang Hukum 1999*, BPHN Departemen Kehakiman RI, Jakarta
- Tartib, 1996, *Catatan Tentang Purwat Eksekusi*, Artikel dalam Majalah Varia Peradilan Th XI, No. 124, Januari 1996.
- Thain, Gerald G 1998, *A Basic Outline of The Law of Secured Transaction*, Artikel dalam : *Seri Dasar Hukum Ekonomi 4 - Hukum Jaminan Indonesia*, Penerbit Proyek Elips, Jakarta.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, tanpa tahun, *Ketegaman dalam Konsep Hukum. Tipe Kajian dan Metode Penelitiannya*, Stensilan.
- , 1997, *Profesi, Profesionalisme dan Etika Profesi*, Makalah Up Grading dan Refreshing Course Notaris se Indonesia, Bandung.
- Winarsih, Sri, 2002, *Pengaturan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Umum*, Artikel dalam Majalah Yuridika, Volume 17, No. 2, Maret 2002.
- Wirjodarsono, J. Sudarjanto, 1996, *Pokok-pokok Kebijaksanaan Undang Undang Hak Tanggungan*, Makalah Seminar Nasional UUIIT, Universitas Trisakti, Jakarta, 10 April 1996.
- Yudara, N.G. 1996, *Mencermati Undang Undang Hak Tanggungan dan Permasalahannya*, Makalah dalam Diskusi Panel UUIIT, Program Studi Notariat FH Unair, Surabaya, 15 Juni 1996

Majalah, Surat Kabar dan Situs Internet :

Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 2, Tahun 1997

Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 6 Tahun 1999

Jurnal Hukum Ekonomi, Edisi V, Agustus 1996

Majalah Hukum dan Pembangunan, No. 5 Tahun X, September 1980.

Majalah Hukum dan Pembangunan No. 2 Th XXIII, Februari 1993

Majalah Hukum dan Pembangunan, No. 5 Th XXV, Oktober 1995

Majalah Hukum Nasional, BPHN Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta, No. 1 Th 2001

Majalah Media Notariat No. 18-19 Th VI, Januari-April 1991

- Majalah Pro Justitia, Th XII No. 4 Oktober 1994.
- Majalah Prospektif, Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma, Surabaya, No 2 Edisi Juli 1997
- Majalah Varia Peradilan, Tahun III No. 27, Desember 1987.
- Majalah Varia Peradilan, Th. III No. 30, Maret 1988.
- Majalah Varia Peradilan Th. III, Nomor 34, Edisi Juli 1988.
- Majalah Varia Peradilan Th IV No. 45 Juni 1989.
- Majalah Varia Peradilan, Th IV No. 48, September 1989.
- Majalah Varia Peradilan Th. V, No. 59 Agustus 1990.
- Majalah Varia Peradilan Th. VI, No. 68, Mei 1991.
- Majalah Varia Peradilan Th VIII, No. 85 Oktober 1992.
- Majalah Varia Peradilan Th VIII, No. 94, Juli 1993.
- Majalah Varia Peradilan Th XI, No. 124, Januari 1996.
- Majalah Varia Peradilan Th XI, No. 131, Agustus 1996.
- Majalah Varia Peradilan Th XII No. 136, Januari 1997.
- Majalah Varia Peradilan Th XIII, No. 146, Nopember 1997
- Majalah Varia Peradilan Th XIII, No. 147, Desember 1997.
- Majalah Varia Peradilan Th. XIII, No. 153, Juni 1998.
- Majalah Varia Peradilan Th XIV, No. 157, Oktober 1998
- Majalah Varia Peradilan Th XV No. 177, Juni 2000.
- Majalah Varia Peradilan Th. XVII, No. 202, Juli 2002
- Majalah Varia Peradilan Th. XVII, No. 204, September 2002.
- Majalah Yuridika, Vol. 6 No. 22, Maret 2001.
- Majalah Yuridika Volume 17, No. 3, Maret 2002.
- Harian Jawapos, 5 Juni 1995
- Harian Jawapos, 7 Maret 2001
- Harian Kompas, 18 Januari 1995.
- Harian Pikiran Rakyat, 4 Oktober 2000
- Harian Republik, 29 Januari 2007
- Harian Suara Merdeka, 9 Mei 2001.
- Harian Suara Merdeka, 28 Juni 2001

Harian Surabaya Post, 31 Januari 2001

Harian Surabaya Post, 24 April 2001.

Harian Surya, 2 Agustus 2000.

Harian Surya, 30 Mei 2001.

Indikator Perbankan Nasional, dalam Laporan Analisis Perbankan Bank Indonesia, http://www.bi.go.id/bank_indonesia2/moneter/indi_perbankan, 23 Agustus 2002.

Pelanggaran Batas Maksimum Pemberian Kredit oleh Bank, dalam Laporan Keuangan dan Perkreditan Bank Indonesia, 2001, http://www.bi.go.id/bank_indonesia2/berita/bmpk/.

Untuk Memperjelas Hubungan dengan BPJN, IPPAT Usulkan RUII PPAT, Berita <http://www.hukumonline.com>, 25 September 2003

Peraturan Tentang Lelang Umum, <http://www.indolelang.com/Law®ulation>.

Terbitan Khusus :

Buku Hukum Jaminan di Indonesia, Diterbitkan oleh Proyek IILIPS, 1998, Jakarta

Indonesische-Nederlands Woordenboek Privaatrecht (Burgerlijk Procesrecht), 2000, Koninklijk Instituut voor Taal, Land en Volkenkunde Uitgeverij, Leiden

Jurisprudensi Indonesia. MARI, Terbitan II Tahun 1972.

Koninklijke Notariële Broederschap, 1991. *Functie en Werkterrein van de Notaris*, Offset B.V. Rijswijk, Den Haag

Penemuan Hukum dan Pemecahan Masalah Hukum, Buku Proyek Pengembangan Teknis Yustisial, MA-RI, Jakarta.

Serie Recht & Raad. 1984, *Hypotheek (Insten en Lasten)*, Kluwer/Teleboek.

Peraturan Perundang-undangan

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Perubahan I, II, III, dan IV)

TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 - 2004

- UU No. 33/1954 Tentang Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara
 UU No. 5/1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria
 UU No. 49/Prp/1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara.
 UU No. 14/1970 yang diubah dengan UU No. 35/1999 Tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.
 UU No. 14/1985 Tentang Mahkamah Agung.
 UU No. 16/1985 Tentang Rumah Susun.
 UU No. 2/1986 Tentang Peradilan Umum.
 UU No. 5/1991 Tentang Kejaksaan
 UU No. 7/1992 yang diubah dengan UU No. 10/1998 Tentang Perbankan
 UU No. 15/1992 Tentang Penerbangan.
 UU No. 1/1995 Tentang Perseroan Terbatas.
 UU No. 8/1995 Tentang Pasar Modal
 UU No. 9/1995 Tentang Usaha Kecil.
 UU No. 4/1996 Tentang Hak Tanggungan atas Tanah dan Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah
 UU No. 22/1999 Tentang Pemerintah Daerah
 UU No. 42/1999 Tentang Jaminan Fidusia.
 UU No. 16/2001 Tentang Yayasan.
 PERPU No. 1/1998 jo UU No. 4/1998 Tentang Kepailitan.
 UU Ventose 25 An XI Perancis Tahun 1803.
 Overschrijvingsordonnantie (Stb. 1834 No. 27).
 Nederlands Burgerlijk Rechtsvordering.
 Burgerlijk Wetboek (Stb. Th. 1847 No. 23)
 Wetboek van Koophandel (Stb. Th. 1847 No. 23)
 Burgerlijk Rechtsvordering (Stb. Th. 1847 No. 52)
 Indische Staatsregeling (Stb. Th. 1855 No. 2).
 De Notariswet (Stb. 1842 No. 20).
 Peraturan Jabatan Notaris (Stb. Th. 1860 No. 3)
 Vendor Reglement (Stb. 1908 No. 189)
 Instruksi Lelang (Stb. 1908 No. 190).
 Stb. Th. 1908 No. 542 jo. Stb. Th. 1909 No. 584 jo. Stb. Th. 1937 No. 130
 Tentang Creditverhand
 Stb. Th. 1908 No. 552 Tentang Perluasan Pengertian Pasal 440 Rechtsvordering.
 Rechtsreplement Buitengewesten (Stb. Th. 1927 No. 227).
 Matungrechts (Stb. 1938 No. 524)
 Het Herzene Indonesische Reglement (Stb. Th. 1941 No. 44).
 Nieuw Burgerlijk Wetboek 1992.
- PP No. 10/1964 yang diubah dengan PP No. 24/1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
 PP No. 38/1977 jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6/1977 Tentang Waqaf
 PP No. 4/1996 Tentang Pemilikan Rumah Tinggal oleh Orang Asing
 PP No. 40/1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah
 PP No. 37/1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

PP No. 25/2000, jo. PP No. 34/2003 jo. Kepres No. 10/2001, jo. Kepres No. 62/2001, yang berisi ketentuan mengenai kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanahan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Kepres No. 11/1976 Tentang Badan Urusan Piutang Negara.

Kepres No. 26/1988 Tentang Badan Pertanahan Nasional.

Kepres No. 121/1991 Tentang Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara.

Kepres No. 84/2001 Tentang Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara.

Peraturan Menteri Agraria No. 10/1961 Tentang Penunjukan Pejabat sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 19 PP No. 10/1961.

Peraturan Menteri Agraria No. 11/1961 Tentang Bentuk Akta Tanah.

Peraturan Menteri Agraria No. 15/1961 Tentang Pembebanan dan Pendaftaran Hipotik dan Credietverband

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4/1996

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 3/1997

Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 293/KMK.09/1993, yang berisi tentang kewenangan PUPN dalam menerbitkan Surat Penetapan Jumlah Piutang Negara yang wajib dihunasi oleh debitur

Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 337/KMK.01/2000, tanggal 18 Agustus 2000, jo. SK Menkeu No. 507/KMK.01/2000, tanggal 30 Nopember 2000 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang

Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 339/KMK.01/2000, tanggal 18 Agustus 2000 Tentang Balai Lelang

Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 445/KMK.01/2001, tanggal 23 Juli 2001, berisi ketentuan mengenai instansi vertikal DJPKN di tingkat Provinsi

Surat Edaran Menteri Agraria No. Dph 364/13.66, tanggal 10 Desember 1966, berisi ketentuan mengenai pemberlakuan asas *accessio ligni* tanah yang sudah terdaftar.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 337/3/1973, tanggal 26 Maret 1973, berisi ketentuan mengenai tanah Hak Pakai dan Hak Pengelolaan tidak dapat dibebani hipotik meski sudah terdaftar.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 594 3.3102/Agr, tanggal 9 September 1987 jo. SE Kepala BPN No. 594-3.239/KBPN tanggal 29 Desember 1988, Tentang Pencantuman Titel Eksekutorial pada Sertifikat Hipotik Credietverband

Surat Keputusan Kepala BUPN No. 42/PN/2000, tanggal 14 Desember 2000 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Lelang

Surat Keputusan Kepala BUPN No. 44/PN/2000, tanggal 14 Desember 2000 Tentang Petunjuk Teknis Balai Lelang

Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 31.147/KEP/DIR, tanggal 12 Nopember 1998, berisi ketentuan mengenai penggelangan jenis kualitas kredit bank

Surat Edaran Bank Indonesia No. 23/B/UKU, tanggal 28 Februari 1991. Tentang Jaminan Pemberian Kredit.

Surat Edaran Bank Indonesia No. 26/3/BPPP, tanggal 29 Mei 1993, jo Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 31/177/Kep/Dir, tanggal 31 Desember 1998. Tentang Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK).

Peraturan Mahkamah Agung No. 15/1961.

Surat Mahkamah Agung No. 147/168/86.II/Um.Tu/Pdt., tanggal 1 April 1986 jo Surat MA No. 213/229/05/II/Um.Tu/Pdt, tanggal 16 April 1986 Tentang Grose Akta Pengakuan Hutang.

Surat Mahkamah Agung No. 217/89, tanggal 3 Mei 1989 Tentang Penafsiran Pasal 224 H.I.R.

Surat Edaran Pengadilan Tinggi Bandung No. 1/1980 tanggal 3 Januari 1980 Tentang Eksekusi Sertifikat Hipotik berdasarkan Pasal 224 H.I.R

Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo No. 2/2001 Tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas Dinas Daerah Kabupaten Sidoarjo.

Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 3/2001 Tentang Organisasi Dinas Kota Surabaya.

Rancangan Undang Undang Hukum Acara Perdata I Tahun 1966 terbitan LPHN.

Rancangan Undang Undang Hukum Acara Perdata II Tahun 1985 terbitan BPHN

Rancangan Undang Undang Peraturan Jabatan Notaris.

Putusan Pengadilan :

Putusan PN Surabaya No. 117/Pdt/1985, tanggal 5 Nopember 1985.

Putusan PN Surakarta No. 85/Pdt/1989, tanggal 22 Maret 1990.

Putusan PN Jember No. 142/Pdt/1996, tanggal 5 April 1997.

Putusan PT Surabaya No. 27/Pdt/1986, tanggal 14 Juli 1986

Putusan PT Semarang No. 534/Pdt/1990, tanggal 30 Nopember 1990.

Putusan MA No. 15.K/Sip/1955, tanggal 19 Maret 1955

Putusan MA No. 148 K/Sip/Pdt/1970, tanggal 24 Oktober 1970.

Putusan MA No. 1520 K/Pdt/1984 tanggal 13 Mei 1984

Putusan MA No. 2584 K/Pdt/1986 tanggal 14 April 1988.

Putusan MA No. 3917.K/Pdt/1986, tanggal 30 September 1988

Putusan MA No. 1030 K/Pdt/1987, tanggal 29 September 1988

Putusan MA No. 3992 K/Pdt/1986, tanggal 25 September 1989.

Putusan MA No. 1896.K/Pdt/1991, tanggal 31 Agustus 1992.

Putusan MA No. 1816 K/Pdt/1989, tanggal 22 Oktober 1992.

Putusan MA No. 3329.K/Pdt/1991, tanggal 18 Maret 1993

Putusan MA No. 2899.K/Pdt/1994, tanggal 15 Februari 1996.

Putusan MA No. 2688.K/Pdt/1992, tanggal 28 Februari 1996.

Putusan MA No. 1027.K/Pdt/1990, tanggal 19 Desember 1996

Putusan MA No. 860.K/Pdt/1997, tanggal 29 September 1999.

Putusan MA No. 2305.K/Pdt/1999, tanggal 23 Agustus 2000.



BIODATA

1. Identitas Pribadi

N a m a : **M. Khoidin**
Jenis Kelamin : **Laki-laki**
Tempat Tanggal Lahir : **Lumajang, 8 Maret 1963**
A g a m a : **Islam**
Pekerjaan : **Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember**
Alamat Rumah : **1. Jl. Karangrejo VIII / 7 Surabaya - 60243**
Telp 031-8063620; 8282960
2. Jl. Kaliurang Blok C5 / 08 Jember – 68121,
Telp. 0331-322336
E-mail : **khoidin@yahoo.com**
khoidin@eudoramail.com
Alamat Kantor : **Fakultas Hukum Universitas Jember**
Jl. Kalimantan No. 37 Jember-68121
Telepon Kantor : **0331-335462; Fax : 0331-330482**
HP / Contact Person : **08123571423**

2. Riwayat Pendidikan

- a. Tamat Sekolah Dasar di Lumajang Tahun 1976
- b. Tamat SMP di Lumajang Tahun 1980.
- c. Tamat SMA di Lumajang Tahun 1983.
- d. Lulus Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Univ. Jember Tahun 1987.
- e. Lulus Program Pascasarjana S-2 Ilmu Hukum dari Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Tahun 1994.
- f. Lulus Program Pendidikan Notariat (Spesialis I) dari Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang Tahun 1997
- g. Lulus Program Doktor (S3) Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya Tahun 2004.

c. Riwayat Pekerjaan :

- a. Asisten Ahli Madya / Golongan III.a / Tahun 1989
- b. Asisten Ahli / Golongan III.b / Tahun 1994
- c. Lektor Muda / Golongan III.c / Tahun 1997
- d. Lektor / Golongan III.d / Tahun 2001
- e. Lektor Kepala / Golongan IV.a/ Tahun 2003.