

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kajian Umum Tentang Hak Tanggungan

2.1.1. Latar Belakang Lahirnya Undang-undang No. 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan

Pembangunan ekonomi sebagai bagian dari pembangunan nasional merupakan salah satu upaya untuk mensejahterakan rakyat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk memelihara kesinambungan pembangunan khususnya pembangunan ekonomi, hadir para pelaku-pelaku baik dari pemerintah maupun masyarakat sebagai perorangan dan badan hukum yang memerlukan dana guna meningkatkan kegiatan pembangunan, yang sebagian besar diperoleh melalui kegiatan perkreditan.

Istilah kredit berasal dari bahasa Romawi yaitu “credere” yang berarti kepercayaan.¹ Dasar dari kredit adalah kepercayaan atau keyakinan dari kreditor bahwa pihak lain pada masa yang akan datang sanggup memenuhi segala sesuatu yang telah diperjanjikan. Mengingat pentingnya dana perkreditan tersebut sudah semestinya para pihak yang terkait mendapat perlindungan dalam suatu lembaga hak jaminan yang dapat memberikan kepastian hukum bagi pihak yang berkepentingan.

Di dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang disebut juga Undang-Undang

¹Mariam Darus Badruzaman, Perjanjian Kredit Bank, Alumni, Bandung, 1978, Hal.19.

Pokok Agraria, sudah disediakan lembaga hak jaminan yang kuat yang dapat dibebankan pada hak atas tanah yaitu hak tanggungan, sebagai pengganti lembaga Hypotheek dan Credietverband, akan tetapi lembaga hak tanggungan di atas belum berfungsi sebagaimana mestinya, karena belum adanya Undang-Undang yang mengaturnya secara lengkap, sesuai dengan yang dikehendaki oleh ketentuan Pasal 51 Undang-Undang tersebut sehingga ketentuan Hypotheek sebagaimana dimaksud dalam Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia dan ketentuan Credietverband dalam Staatsblad 1908-542 sebagaimana telah diubah dengan Staatsblad 1937-190 masih diberlakukan sepanjang mengenai hal-hal yang belum ada ketentuannya dalam atau berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria.

Padahal ketentuan-ketentuan tersebut di atas berasal dari zaman kolonial Belanda dan didasarkan pada Hukum Tanah yang berlaku sebelum adanya Hukum Tanah Nasional. Oleh karena itu ketentuan tersebut tidak sesuai lagi dengan Hukum Tanah Nasional dan tidak dapat menampung perkembangan yang terjadi khususnya di bidang perkreditan dan hak jaminan dikarenakan perkembangan pembangunan ekonomi, sehingga menimbulkan perbedaan pandangan dan penafsiran mengenai masalah dalam pelaksanaan hukum jaminan atas tanah. Dengan demikian perlu kiranya dibentuk suatu Undang-Undang yang mengatur hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, sekaligus mewujudkan adanya unifikasi Hukum Tanah Nasional.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, maka terpenuhilah apa yang diinginkan Pasal 51 Undang-Undang Pokok Agraria, sehingga berdasarkan Pasal 29 Undang-Undang Hak Tanggungan menyatakan bahwa dengan berlakunya Undang-Undang Hak Tanggungan, maka ketentuan Hypotheek sebagaimana dimaksud dalam Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia dan ketentuan Credietverband dalam Staatsblad 1908-542 sebagaimana telah diubah dengan Staatsblad 1937-190 sepanjang mengenai pembebanan hak tanggungan pada hak atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah dinyatakan tidak berlaku lagi.²

Berdasarkan uraian diatas dapat dikatakan lahirnya Undang-Undang Hak Tanggungan karena adanya perintah dalam Pasal 51 Undang-Undang Pokok Agraria. Pasal 51 UUPA berbunyi “Hak Tanggungan yang dapat dibebankan pada hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan dalam pasal 25, pasal 33 dan pasal 39 diatur dalam undang-undang”. Tetapi dalam Pasal 57 UUPA disebutkan bahwa selama Undang-Undang Hak Tanggungan belum dibentuk, maka diberlakukan ketentuan Hypotheek dan Credietverband. Perintah Pasal 51 UUPA baru terwujud setelah terbentuknya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996.

Adapun 4 pertimbangan dibentuknya Undang-Undang Hak Tanggungan yaitu :³

² Purwahid Patrik dan Kashadi, Hukum Jaminan, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2000. Hal.52.

³ H. Salim HS. Perkembangan Hukum Jaminan Di Indonesia. PT Raja Grafindo Persada. 2007. Hal. 100.

- a) Bahwa bertambah meningkatnya pembangunan nasional yang bertitik berat pada bidang ekonomi, dibutuhkan penyediaan dana yang cukup besar, sehingga dibutuhkan lembaga hak jaminan yang kuat dan mampu memberikan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan, yang dapat mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
- b) Bahwa sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sampai saat ini, ketentuan lengkap mengenai hak tanggungan sebagai lembaga hak jaminan yang dapat dibebankan atas tanah berikut atau tidak berikut benda-benda yang berkaitan dengan tanah, belum terbentuk.
- c) Bahwa ketentuan mengenai Hypotheek sebagaimana diatur dalam Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang mengenai tanah, dan ketentuan mengenai Credietverband dalam Staatsblad 1908-542 sebagaimana telah diubah dengan Staatsblad 1937-190, yang berdasarkan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, masih diberlakukan sementara sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang hak tanggungan, dipandang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan kegiatan perkreditan, sehubungan dengan perkembangan tata ekonomi Indonesia.
- d) Bahwa mengingat perkembangan yang telah dan akan terjadi di bidang pengaturan dan administrasi hak-hak atas tanah serta untuk

memenuhi kebutuhan masyarakat banyak selain hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan yang telah ditunjuk sebagai objek hak tanggungan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Hak Pakai atas tanah tertentu yang wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan, perlu juga dimungkinkan untuk dibebani hak tanggungan.

Bahwa berhubungan dengan hal-hal tersebut di atas, perlu dibentuk undang-undang yang mengatur hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sekaligus mewujudkan unifikasi Hukum Tanah Nasional.

Dari penjelasan diatas, jelaslah hak tanggungan yang diatur dalam Undang-Undang Hak Tanggungan adalah hak tanggungan yang dibebankan pada hak atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan hak atas tanah. Namun kenyataannya seringkali terdapat benda-benda berupa bangunan, tanaman, dan hasil karya yang secara tetap merupakan satu kesatuan dengan tanah yang dijadikan jaminan tersebut.

Hal ini tidak berarti kita akan meninggalkan asas pemisahan horizontal atas tanah yang dianut oleh Hukum Tanah Nasional yang bersendi hukum adat dengan menggantikannya dengan asas perlekatan atas tanah yang dianut oleh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Undang-Undang Hak Tanggungan tetap menganut asas pemisahan horizontal, yang dalam penerapannya seperti dikatakan penjelasan umumnya selalu memperhatikan

dan disesuaikan dengan perkembangan kenyataan dan kebutuhan dalam masyarakat yang dihadapinya.⁴

Boedi Harsono berpendapat :

Sedangkan kita mengetahui bahwa Hukum Tanah Nasional berlandaskan pada hukum adat yang menggunakan asas pemisahan horizontal. Sehubungan dengan itu dalam rangka pemisahan horizontal, benda-benda yang merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Oleh karena itu setiap perbuatan hukum mengenai hak-hak atas tanah, tidak dengan sendirinya meliputi benda-benda tersebut.⁵

Perkembangan dan kebutuhan dalam masyarakat, Undang-Undang Hak Tanggungan memungkinkan bahwa pembebanan Hak Tanggungan atas tanah dapat pula meliputi benda-benda sebagaimana tersebut diatas sepanjang benda-benda tersebut merupakan satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan dan keikutserataannya dijadikan jaminan dengan tegas dinyatakan oleh pihak-pihak dalam akta pemberian hak tanggungannya.

Salah satu hal penting dalam prosedur pembebanan Hak Tanggungan adalah menyangkut pendaftarannya, dalam Pasal 13 Undang-Undang Hak Tanggungan disebutkan “Pemberian Hak Tanggungan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan”.

Secara sistematis tata cara pendaftaran Hak Tanggungan dikemukakan sebagai berikut :⁶

- a. Pendaftaran dilakukan di Kantor Pertanahan ;

⁴ Rachmadi Usman, Pasal-Pasal Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah, Op Cit. ,Hal. 44.

⁵ Boedi Harsono. Hukum Agraria Indonesia jilid I. Djembatan. Jakarta. 1999. Hal. 411.

⁶ H. Salim HS, Perkembangan Hukum Jaminan Di Indonesia ,Op cit., Hal. 179-184.

- b. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam waktu 7 hari setelah penandatanganan pemberian hak tanggungan wajib mengirimkan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) dan warkah lainnya kepada Kantor Pertanahan serta berkas yang diperlukan yaitu :
- 1) Surat pengantar dari Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang dibuat rangkap 2 dan memuat daftar jenis surat-surat yang disampaikan ;
 - 2) Surat permohonan pendaftaran hak tanggungan dari penerima hak tanggungan ;
 - 3) Fotokopi surat identitas pemberi dan pemegang Hak Tanggungan ;
 - 4) Sertifikat asli hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang menjadi objek Hak Tanggungan.
 - 5) Lembar ke dua Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT)
 - 6) Salinan Akta Pemberian Hak Tanggungan yang sudah diparaf oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang bersangkutan untuk disahkan sebagai salinan oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk pembuatan sertifikat hak tanggungan ;
 - 7) Bukti pelunasan biaya pendaftaran hak tanggungan.
- c. Kantor Pertanahan membuat buku tanah hak tanggungan dan mencatatnya dalam buku tanah hak atas tanah yang menjadi objek hak tanggungan serta menyalin catatan tersebut pada sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan.

d. Tanggal buku tanah hak tanggungan adalah tanggal hari ketujuh setelah penerimaan secara lengkap surat-surat yang diperlukan bagi pendaftarannya.

Surat-surat yang diperlukan bagi tanah yang sudah bersertifikat atas nama Pemberi Hak Tanggungan adalah :

- 1) Surat pengantar dari Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang bersangkutan.
- 2) Asli sertifikat hak atas tanah.
- 3) Asli Akta Pemberian Hak Tanggungan.
- 4) Pelunasan biaya pendaftaran hak tanggungan.
- 5) Bukti dipenuhinya persyaratan administrative yang didasarkan pada minimal peraturan tertulis tingkat menteri atau disetujui menteri.

e. Hak tanggungan lahir pada hari tanggal buku tanah hak tanggungan dibuatkan.

f. Kantor Pertanahan menerbitkan Sertifikat Hak Tanggungan, dimana mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan. Sertifikat Hak Tanggungan diberikan kepada pemegang hak tanggungan.

Apabila diperhatikan prosedur pendaftaran Hak Tanggungan, tampak momentum lahirnya pembebanan hak tanggungan atas tanah adalah pada saat hari buku tanah Hak Tanggungan dibuatkan di Kantor Pertanahan.

Pemberian Hak Tanggungan menurut Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan merupakan pelaksanaan “janji untuk memberikan Hak

Tanggung” sedangkan yang dimaksud dengan pemberian Hak Tanggungan adalah perbuatan dan penandatanganan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT), dengan ini bahwa Hak Tanggungan sudah diberikan walaupun belum lahir, kalau ada akta Hak Tanggungan sudah dibuat dan ditandatangani baru dengan itu lahir atau muncul kewajiban untuk mendaftarkan pemberian Hak Tanggungan itu. Perbuatan pemberian Hak Tanggungan telah dituangkan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) yang bersangkutan, sehingga wujud pendaftaran tersebut adalah pendaftaran APHT-nya.⁷

Pasal 8 sampai dengan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996, yang menjadi subjek Hak Tanggungan adalah pemberi Hak Tanggungan dan pemegang Hak Tanggungan. Pemberi Hak Tanggungan dapat perorangan atau badan hukum, yang mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap objek Hak Tanggungan.

Pemegang Hak Tanggungan terdiri dari perorangan atau badan hukum, yang berkedudukan sebagai pihak berpiutang. Biasanya dalam praktek pemberi hak tanggungan disebut sebagai debitur, yaitu orang yang meminjam uang di lembaga perbankan dan pemegang hak tanggungan disebut dengan istilah kreditor, yaitu orang atau badan hukum yang berkedudukan sebagai pihak yang berpiutang.

Pasal 4 Undang-Undang Hak Tanggungan menyatakan hak atas tanah atau objek yang dapat dibebani dengan Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan. Sedangkan dalam Pasal 4 ayat (2) diberikan ketentuan yang memungkinkan Hak Pakai dijadikan objek Hak

⁷ J. Satrio, Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan Buku 2, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, Hal. 137.

Tanggungan, hal ini merupakan ketentuan baru, karena selama ini belum ada ketentuan yang memungkinkan Hak Pakai dijadikan objek Hak Tanggungan.⁸

Pada dasarnya tidak setiap hak atas tanah dapat dijadikan jaminan utang, tetapi hak atas tanah yang dapat dijadikan jaminan harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- 1) Dapat dinilai dengan uang, karena utang yang dijamin berupa uang ;
- 2) Termasuk hak yang terdaftar dalam daftar umum, karena harus memenuhi syarat publisitas ;
- 3) Mempunyai sifat dapat dipindahtangankan, karena apabila debitor cidera janji benda yang dijadikan jaminan utang akan dijual di muka umum, dan ;
- 4) Memerlukan penunjukan dengan undang-undang.

Sedangkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Hak Tanggungan disebutkan beberapa hal yang menyebabkan hapusnya atau berakhirnya Hak Tanggungan yaitu :

- a. Utangnya hapus, sesuai dengan sifat *accessoir* dari hak tanggungan, adanya hak tanggungan tergantung pada adanya piutang yang dijaminakan pelunasannya. Apabila piutang itu hapus karena pelunasan atau sebab-sebab lain, maka dengan sendirinya hak tanggungan yang bersangkutan menjadi hapus juga.
- b. Dilepaskannya hak tanggungan oleh pemegang hak tanggungan, hal ini dilakukan oleh pemegang hak tanggungan dengan

⁸ J. Satrio, Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan Buku 1, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, Hal. 179.

pemberian pernyataan tertulis kepada pemberi hak tanggungan, sehingga kedudukan pemegang hak tanggungan sebagai kreditor preferen menjadi kreditor konkuren.

- c. Pembersihan hak tanggungan berdasarkan penetapan peringkat oleh Ketua Pengadilan Negeri, terjadi karena permohonan pemberi hak atas tanah yang dibebani hak tanggungan agar hak atas tanah yang dibelinya itu dibersihkan dari beban hak tanggungan sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Hak Tanggungan. Ketentuan demikian dilakukan dalam rangka melindungi kepentingan pembeli objek hak tanggungan, agar benda yang dibelinya terbebas dari hak tanggungan yang semula membebaninya, jika harga pembelian tidak mencukupi untuk melunasi utang yang dijamin.
- d. Hapusnya hak atas tanah yang dibebani hak tanggungan tersebut, dimana ada beberapa kemungkinan yaitu :
 - 1) Jangka waktunya berakhir, kecuali hak atas tanah yang dijadikan objek hak tanggungan diperpanjang sebelum berakhir jangka waktunya. Hak Tanggungan mana tetap melekat pada hak atas tanah yang bersangkutan ;
 - 2) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir, karena suatu syarat batal telah dipenuhi ;
 - 3) Dicabut untuk kepentingan umum ;
 - 4) Dilepaskan dengan sukarela oleh pemilik hak atas tanah ; dan Tanahnya musnah.

2.1.2. Pengertian, Unsur, Ciri-Ciri Serta Asas-Asas Hak Tanggungan

Berdasarkan uraian yang terdapat di dalam Kamus Bahasa Indonesia, tanggungan berarti sebagai barang yang dijadikan jaminan. Sedangkan jaminan itu sendiri artinya tanggungan atas pinjaman yang diterima.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 disebutkan pengertian hak tanggungan adalah :

“Hak Jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu untuk pelunasan hutang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur-kreditur lainnya”

Unsur-Unsur dalam pengertian Hak Tanggungan adalah ⁹

- a. Hak jaminan yang dibebankan hak atas tanah Yang dimaksud dengan hak jaminan atas tanah adalah hak penguasaan yang secara khusus dapat diberikan kepada kreditur, yang memberi wewenang kepadanya untuk, jika debitur cidera janji, menjual lelang tanah yang secara khusus pula ditunjuk sebagai agunan piutang dan mengambil seluruh atau sebagian hasilnya untuk pelunasan hutangnya tersebut, dengan hak mendahului daripada kreditur-kreditur lain (*droit de preference*). Selain kedudukannya mendahului, kreditur pemegang hak jaminan dan mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut, sungguhpun tanah tersebut telah dipindahkan kepada pihak lain (*droit de suite*) ;

⁹ H. Salim HS. Perkembangan Hukum Jaminan Di Indonesia, Op cit., Hal. 96.

- b. Hak atas tanah berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan kesatuan dengan tanah itu. Pada dasarnya, hak tanggungan dapat dibebankan pada hak atas tanah semata-mata, tetapi dapat juga hak atas tanah tersebut berikut dengan benda-benda yang ada di atasnya ;
- c. Untuk pelunasan hutang tertentu Maksud untuk pelunasan hutang tertentu adalah hak tanggungan itu dapat membereskan dan selesai dibayar hutang-hutang debitur yang ada pada kreditur ;
- d. Memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lainnya.

Hak Tanggungan pada hakekatnya adalah hak jaminan atas tanah untuk menjamin pelunasan pelunasan utang tertentu yang memberikan kedudukan diutamakan kepada Kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain. Dalam arti, bahwa debitur cidera janji, maka kreditor pemegang hak tanggungan berhak menjual melalui pelelangan umum tanah yang dijadikan jaminan menurut peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan hak mendahului dari pada kreditor-kreditor yang lain. Kedudukan diutamakan tersebut sudah barang tentu tidak mengurangi preferensi piutang-piutang negara menurut perundang-undangan yang berlaku.¹⁰

Budi Harsono mengartikan Hak Tanggungan adalah :¹¹

“Penguasaan atas tanah, berisi kewenangan bagi kreditur untuk membuat sesuatu mengenai tanah yang dijadikan agunan. Tetapi bukan untuk dikuasai secara fisik dan digunakan, melainkan untuk menjualnya jika

¹⁰Purwahid Patrik dan Kashadi. Hukum Jaminan, Loc cit.

¹¹ H. Salim HS. Perkembangan Hukum Jaminan Di Indonesia, Op cit., Hal. 97.

debitur ciderajanji dan mengambil dari hasilnya seluruhnya atau sebagian sebagai pembayaran lunas hutang debitur kepadanya”

Esensi dari definisi Budi Harsono adalah pada penguasaan hak atas tanah. Penguasaan hak atas tanah merupakan wewenang untuk menguasai hak atas tanah. Penguasaan hak atas tanah oleh kreditur bukan untuk menguasai secara fisik, namun untuk menjualnya jika debitur cidera janji. Dari uraian diatas dapat dikemukakan ciri-ciri Hak Tanggungan adalah :

- 1) Memberikan kedudukan yang diutamakan atau didahulu kepada pemegangnya atau yang dikenal dengan *droit de preference*.
- 2) Selalu mengikuti objek yang dijamin dalam tangan siapapun benda itu berada atau disebut *droit de suite*. Keistimewaan ini ditegaskan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996. Walaupun objek hak tanggungan sudah dipindahkan haknya kepada pihak lain, kreditur pemegang hak tanggungan tetap masih berhak untuk menjualnya melalui pelelangan umum jika debitur cidera janji.
- 3) Memenuhi asas spesialisitas dan publisitas sehingga dapat mengikat pihak ketiga atau memberikan kepastian hukum bagi pihak yang berkepentingan dan
- 4) Mudah dan Pasti dalam pelaksanaan eksekusinya. Dalam Undang-Undang nomor 4 Tahun 1996 memberikan kemudahan dan kepastian kepada kreditur dalam pelaksanaan eksekusi.

Di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dikenal beberapa asas Hak Tanggungan yaitu :¹²

- a. **Mempunyai kedudukan yang diutamakan bagi kreditur pemegang hak tanggungan** (Pasal 1 (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996) Dari definisi Hak Tanggungan dalam Pasal 1 ayat (1) UUHT, dapat diketahuibahwa Hak Tanggungan memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor-kreditor lain. Kreditor tertentu yang dimaksud adalah yang memperoleh atau yang menjadi pemegang Hak Tanggungan tersebut.

Sedangkan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Hak Tanggungan , bahwa yang dimaksud dengan “memberikan kedudukan diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain ialah bahwa jika debitor cidera janji, kreditor pemegang Hak Tanggungan berhak menjual melalui pelelangan umumtanah yang dijadikan jaminan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan hak medahulu daripada kreditor-kreditor yang lain.

Kedudukan diutamakan tersebut sudah barang tentu tidak mengurangi preferensi-preferensi piutang-piutang Negara menurut ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku.

- b. **Tidak dapat dibagi-bagi** (Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996) Artinya bahwa Hak Tanggungan membebaskan secara utuh objek Hak Tanggungan dan setiap bagian daripadanya. Telah

¹²Sutan Remy Sjahdeini. Hak Tanggungan : Asas-Asas, Ketentuan-Ketentuan Pokok dan Masalah- Masalah Yang Dihadapi Oleh Perbankan, Op cit, Hal. 11-34.

dilunasinya sebagian dari utang yang dijamin tidak berarti terbebasnya sebagian objek Hak Tanggungan dari beban Hak Tanggungan, melainkan Hak Tanggungan tetap membebani seluruh objek Hak Tanggungan untuk sisa utang yang belum dilunasi. Menurut Pasal 2 ayat (1) jo ayat (2) Undang-Undang Hak Tanggungan, sifat tidak dapat dibagi-bagi dapat disimpangi oleh para pihak apabila para pihak menginginkan hal yang demikian dengan memperjanjikan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan, namun penyimpangan itu hanya dapat dilakukan sepanjang Hak Tanggungan dibebankan kepada beberapa hak atas tanah dan pelunasan utang yang dijamin dilakukan dengan cara angsuran yang besarnya sama dengan nilai masing-masing hak atas tanah yang merupakan bagian dari objek Hak Tanggungan, yang akan dibebaskan dari Hak Tanggungan tersebut, sehingga kemudian Hak Tanggungan hanya membebani sisa objek Hak Tanggungan untuk menjamin sisa utang yang belum terlunasi.

- c. **Hanya dibebankan pada hak atas tanah yang telah ada** (Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996) Berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Hak Tanggungan menentukan bahwa kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap objek Hak Tanggungan harus ada pada pemberi Hak Tanggungan pada saat pendaftaran Hak Tanggungan dilakukan. Berhubungan dengan ketentuan itu, maka Hak Tanggungan hanya dapat dibebankan pada hak atas tanah yang telah dimiliki oleh

pemegang Hak Tanggungan. Oleh karena itu, hak atas tanah yang baru akan dipunyai oleh seseorang di kemudian hari tidak dapat dijamin dengan Hak Tanggungan bagi pelunasan suatu utang. Begitu pula tidak mungkin untuk membebaskan Hak Tanggungan pada suatu hak atas tanah yang baru akan ada di kemudian hari.

- d. Dapat dibebankan selain tanah juga berikut benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah tersebut** (Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996) Hak Tanggungan dapat membebaskan bukan saja pada hak atas tanah yang menjadi objek Hak Tanggungan tetapi juga berikut bangunan, tanaman dan hasil karya yang merupakan satu kesatuan dengan tanah tersebut, oleh UUHT disebut sebagai “benda-benda yang berkaitan dengan tanah”. Benda-benda yang berkaitan dengan tanah yang dapat dibebani dengan Hak Tanggungan bukan terbatas pada benda-benda yang merupakan milik pemegang hak atas tanah yang bersangkutan tetapi juga yang bukan dimiliki oleh pemegang hak atas tanah tersebut.
- e. Dapat dibebankan atas benda lain yang berkaitan dengan tanah yang baru akan ada di kemudian hari** (Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996). Dengan syarat diperjanjikan secara tegas. Meskipun Hak Tanggungan hanya dapat dibebankan atas tanah yang telah ada, namun sepanjang Hak Tanggungan dibebankan pula atas benda-benda yang berkaitan dengan tanah ternyata dimungkinkan. Dalam pengertian “yang baru akan ada” ialah benda-

benda yang pada saat Hak Tanggungan dibebankan belum ada sebagai bagian dari tanah yang dibebani Hak Tanggungan tersebut.

- f. Sifat perjanjiannya adalah tambahan** (accessoir) (Pasal 10 ayat (1), Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996) Perjanjian Hak Tanggungan bukan merupakan perjanjian yang berdiri sendiri tetapi keberadaannya adalah karena adanya perjanjian lain, yang disebut perjanjian induk. Perjanjian induk bagi perjanjian Hak Tanggungan adalah perjanjian utang piutang yang menimbulkan utang yang dijamin itu. Dengan kata lain perjanjian Hak Tanggungan adalah perjanjian accesoir. Dalam butir 8 Penjelasan Umum Undang-Undang Hak Tanggungan disebutkan : “Oleh karena Hak Tanggungan menurut sifatnya merupakan ikutan atau accesoir pada suatu piutang tertentu, yang didasarkan pada suatu perjanjian utang piutang atau perjanjian lain, maka kelahiran dan keberadaannya ditentukan oleh adanya piutang yang dijamin pelunasannya”
- g. Dapat dijadikan jaminan untuk utang yang baru akan ada** (Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996) Menurut Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan dapat dijaminkan untuk :
- 1) Utang yang telah ada.
 - 2) Utang yang baru akan ada tetapi telah diperjanjikan sebelumnya dengan jumlah tertentu.
 - 3) Utang yang baru akan ada, akan tetapi telah diperjanjikan sebelumnya dengan jumlah yang pada saat permohonan eksekusi Hak Tanggungan diajukan ditentukan berdasarkan

perjanjian utang piutang atau perjanjian lain yang menimbulkan hubungan utang piutang yang bersangkutan.

- h. Dapat menjamin lebih dari satu utang** (Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996) Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Hak Tanggungan menentukan sebagai berikut :

“Hak Tanggungan dapat diberikan untuk suatu utang yang berasal dari satu hubungan hukum atau untuk satu utang atau lebih yang berasal dari beberapa hubungan hukum”

Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Hak Tanggungan, memungkinkan pemberian satu Hak Tanggungan untuk :

- 1) Beberapa kreditor yang memberikan utang kepada satu debitor berdasarkan satu perjanjian utang piutang.
- 2) Beberapa kreditor yang memberikan utang kepada satu debitor berdasarkan beberapa perjanjian utang piutang bilateral antara masing-masing kreditor dengan debitor yang bersangkutan.

- i. Mengikuti objek dalam tangan siapa pun objek itu berada** (Pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996) Dengan demikian maka Hak Tanggungan tidak akan berakhir sekalipun objek Hak Tanggungan itu beralih kepada pihak lain oleh sebab apapun juga (*droit de suite*). Asas ini memberikan kepastian kepada kreditor mengenai haknya untuk memperoleh pelunasan dari hasil penjualan atas tanah atau hak atas tanah yang menjadi objek Hak Tanggungan itu bila debitor cidera janji, sekalipun tanah atau hak atas tanah yang

menjadi objek Hak Tanggungan itu dijual oleh pemiliknya kepada pihak ketiga.

j. Tidak dapat diletakan sita oleh pengadilan.

Tidak dapat diletakkan sita karena tujuan dari hak jaminan pada umumnya dan khususnya Hak Tanggungan itu sendiri. Tujuan dari Hak Tanggungan adalah untuk memberikan jaminan yang kuat bagi kreditor yang menjadi pemegang Hak Tanggungan itu untuk didahulukan dari kreditor-kreditor lain. Bila terhadap Hak Tanggungan dimungkinkan sita oleh pengadilan, maka berarti pengadilan mengabaikan bahkan meniadakan kedudukan yang diutamakan dari kreditor pemegang Hak Tanggungan. Penegasan dalam Undang-Undang Hak Tanggungan bahwa Hak Tanggungan tidak dapat diletakkan sita, dapat memberikan kepastian hukum bagi semua pihak, apabila tidak ditegaskan maka akan timbul perbedaan menyangkut penafsiran hukum.

k. Hanya dapat dibebankan atas tanah tertentu (Pasal 8, Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996)

Asas ini menghendaki bahwa Hak Tanggungan hanya dapat dibebani atas tanah yang ditentukan secara spesifik. Lebih lanjut dalam Pasal 11 ayat (1) huruf e, menunjukkan bahwa objek Hak Tanggungan harus secara spesifik dapat ditunjukan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan yang bersangkutan.

l. Wajib didaftarkan (Pasal 13 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996)

Terhadap Hak Tanggungan berlaku asas publisitas atas asas

keterbukaan. Menurut Pasal 13 Undang-Undang Hak Tanggungan, pemberian Hak Tanggungan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan, dimana merupakan syarat mutlak untuk lahirnya Hak Tanggungan dan mengikatkan Hak Tanggungan terhadap pihak ketiga. Tidaklah adil bagi pihak ketiga untuk terikat dengan pembebanan suatu Hak Tanggungan atas suatu objek Hak Tanggungan apabila pihak ketiga tidak dimungkinkan untuk mengetahui tentang pembebanan Hak Tanggungan. Hanya dengan cara pencatatan atau pendaftaran yang terbuka bagi umum yang memungkinkan pihak ketiga dapat mengetahui tentang adanya pembebanan Hak Tanggungan atas suatu hak atas tanah.

m. Pelaksanaan eksekusi lebih mudah dan pasti ;

Pasal 6 Undang-Undang Hak Tanggungan, memberikan hak kepada pemegang Hak Tanggungan untuk melakukan parate eksekusi. Hal ini berarti pemegang Hak Tanggungan tidak perlu bukan saja memperoleh persetujuan dari pemberi Hak Tanggungan, tetapi juga tidak perlu meminta penetapan dari pengadilan setempat apabila akan melakukan eksekusi atas Hak Tanggungan yang menjadi jaminan utang debitor dalam hal debitor cidera janji. Pemegang Hak Tanggungan dapat langsung datang dan meminta kepada Kepala Kantor Lelang untuk melakukan pelelangan atas objek Hak Tanggungan yang bersangkutan. Sertifikat Hak Tanggungan yang merupakan tanda bukti adanya Hak Tanggungan yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan, memuat irah-irah “DEMI KEADILAN

BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”, mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan dan telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap.

- n. Dapat dibebankan dengan disertai janji-janji tertentu** (Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996). Janji-Janji tersebut dicantumkan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan yang bersangkutan. Dalam Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Hak Tanggungan, janji-janji tersebut bersifat fakultatif dan tidak limitatif. Janji-janji tersebut bersifat fakultatif, karena janji-janji tersebut boleh atau tidak dicantumkan, baik sebagian maupun seluruhnya. Bersifat tidak limitatif, karena dapat pula diperjanjikan janji-janji lain selain janji yang telah dicantumkan sesuai dalam Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Hak Tanggungan.
- o. Objek Hak Tanggungan tidak boleh diperjanjikan untuk dimiliki sendiri oleh pemegang Hak Tanggungan bila debitor cidera janji** Dalam Pasal 12 Undang-Undang Hak Tanggungan, janji yang memberikan kewenangan kepada pemegang Hak Tanggungan untuk memiliki objek Hak Tanggungan apabila debitor cidera janji, batal demi hukum. Larangan pencantuman janji ini, dimaksudkan untuk melindungi debitor, agar dalam kedudukannya yang lemah dalam menghadapi kreditor (bank) karena dalam keadaan sangat membutuhkan utang (kredit) terpaksa menerima janji dengan persyaratan yang berat dan merugikan bagi dirinya.

2.2. Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan

2.2.1 Pengertian Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan

Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan adalah kuasa yang diberikan oleh pemberi Hak Tanggungan sebagai pemberi kuasa kepada penerima kuasa khusus untuk membebaskan suatu benda dengan Hak Tanggungan.¹³

Penjelasan Umum angka 7 dan Penjelasan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan dinyatakan bahwa pemberian Hak Tanggungan wajib dilakukan sendiri oleh pemberi Hak Tanggungan dengan cara hadir di hadapan PPAT. Hanya apabila sesuatu sebab tidak dapat hadir sendiri di hadapan PPAT, ia wajib menunjuk pihak lain sebagai kuasanya, dengan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (disingkat SKMHT) yang berbentuk akta otentik.

Pembuatan SKMHT selain oleh Notaris juga ditugaskan kepada PPAT, karena PPAT ini yang keberadaannya sampai wilayah kecamatan dalam rangka pelayanan di bidang pertanahan. Kewenangan PPAT membuat SKMHT selain tercantum dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan, juga berdasarkan Penjelasan Umum angka 7 Undang-Undang Hak Tanggungan yang antara lain menyatakan :

- 1) 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

¹³ Mariam Darus Badruzaman, *Kompilasi Hukum Jaminan*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hal. 76

terletak dalam daerah kerjanya masing-masing. Sebagai pejabat umum tersebut akta-akta yang dibuat PPAT merupakan akta otentik;

- 2) Pembuatan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan selain kepada Notaris, ditugaskan juga kepada PPAT yang keberadaannya sampai pada wilayah kecamatan untuk memudahkan pelayanan kepada pihak-pihak yang memerlukan.¹⁴

Notaris berwenang membuat SKMHT untuk tanah-tanah di seluruh wilayah Indonesia, maka PPAT hanya boleh membuat SKMHT untuk tanah-tanah yang berada di dalam wilayah jabatannya terutama di tempat-tempat di mana tidak ada Notaris yang bertugas. Sepertinya tidak logis, kalau untuk SKMHT, kewenangan PPAT harus dibatasi sampai seluas wilayah kerjanya, karena kuasa itu pada umumnya nantinya tidak akan dilaksanakan untuk menandatangani APHT di hadapan PPAT lain yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah. Pemberian kuasa tidak ada kaitannya dengan letak tanah, karena bukan merupakan transaksi tanah. Suatu kuasa justru sangat dibutuhkan kalau letak tanah berjauhan dengan tempat tinggal si pemilik. Kalau dekat, mungkin adanya kuasa tidak dibutuhkan atau pada umumnya kebutuhan itu tidak terlalu besar.¹⁵

Terhadap obyek jaminan yang bukan merupakan pemilik dari debitur, maka pemilik tanah juga ikut menyetujui dan bertanda tangan pada perjanjian kredit sebagai penjamin yang menggunakan Surat Kuasa Membebankan

¹⁴ Andrean Sutedi, Op Cit, hal. 60

¹⁵Satrio, hal. 308-309, Dalam Rachmadi Usman, Hukum Jaminan Keperdataan, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal. 441

Hak Tanggungan tersebut, karena sebagai penjamin maka yang bertanda tangan dalam SKMHT adalah penjamin tersebut.

Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan pada dasarnya tidak memuat perbuatan hukum yang lain baik berupa menjual, menyewakan obyek Hak Tanggungan atau memperpanjang hak atas tanah yang di atur dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan, sehingga dapat dikatakan bahwa Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan bukan merupakan jaminan, akan tetapi sebagai upaya awal bagi debitur untuk memberikan kepercayaan kepada pihak bank bahwa debitur mempunyai itikad baik dalam perjanjian kredit dengan memberikan kuasa kepada pihak bank untuk meningkatkan kedudukan tanah yang digunakan untuk agunan ke Akta Pemberian Hak Tanggungan. Perubahan dari Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan menjadi Akta Pemberian Hak Tanggungan, maka posisi agunan berubah menjadi jaminan, sehingga kreditur mempunyai hak untuk melakukan eksekusi atas tanah yang dijamin karena adanya sertifikat Hak Tanggungan yang mempunyai kekuatan eksekutorial.

2.2.2 Bentuk Dan Isi Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan

Ketentuan bahwa untuk pembuatan SKMHT harus dengan akta otentik yang dibuat oleh Notaris ataupun oleh PPAT yang meliputi wilayah kerjanya. Selain harus dibuat dengan akta otentik mengenai bentuk dan isi SKMHT telah diseragamkan dengan blangko SKMHT yang dibuat/dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagaimana yang telah diatur dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1996 tentang Bentuk Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan, Akta

Pemberian Hak Tanggungan, Buku Tanah Hak Tanggungan, dan Sertipikat Hak Tanggungan.

Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan selain harus berbentuk akta otentik serta sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1996, juga berisi kuasa untuk membuat/dibuatkan serta menandatangani Akta Pemberian Hak Tanggungan serta surat-surat lain yang diperlukan, mendaftarkan Hak Tanggungan tersebut, memberikan dan menyetujui syarat-syarat atau aturan-aturan serta janji-janji yang disetujui oleh Pemberi kuasa dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan.

2.2.3 Syarat-syarat Sahnya Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan

Pada dasarnya pembebanan Hak Tanggungan wajib dilakukan sendiri oleh pemberi Hak Tanggungan, hanya apabila diperlukan yaitu dalam hal pemberi Hak Tanggungan tidak dapat hadir di hadapan PPAT, maka diperkenankan penggunaan SKMHT. Surat Kuasa tersebut harus diberikan langsung oleh pemberi Hak Tanggungan dan harus memenuhi persyaratan mengenai muatannya.

Sahnya suatu SKMHT selain dari harus dibuat dengan akta notariil atau akta PPAT, menurut Pasal 15 ayat (1) Undang- Undang Hak Tanggungan harus pula memenuhi persyaratan SKMHT yang dibuat itu :

- a. Tidak memuat kuasa untuk melakukan perbuatan lain daripada membebaskan Hak Tanggungan;
- b. Tidak memuat kuasa substitusi;

- c. Mencantumkan secara jelas obyek Hak Tanggungan, jumlah utang dan nama serta identitas krediturnya, nama dan identitas debitur apabila debitur bukan pemberi Hak Tanggungan.

Menurut Penjelasan Pasal 15 ayat (1) Undang- Undang Hak Tanggungan, tidak dipenuhinya syarat ini mengakibatkan surat kuasa yang bersangkutan batal demi hukum, yang berarti bahwa surat kuasa yang bersangkutan tidak dapat digunakan sebagai dasar pembuatan Akta Pembuatan Hak Tanggungan. Selanjutnya di dalam juga dikemukakan bahwa PPAT wajib menolak permohonan untuk membuat Akta Pemberian Hak Tanggungan, apabila SKMHT tidak dibuat sendiri oleh pemberi Hak Tanggungan atau tidak memenuhi persyaratan tersebut di atas.¹⁶

2.2.4 Penetapan Batas Waktu Berlakunya Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan

Berdasarkan Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Hak Tanggungan bahwa pada dasarnya SKMHT terhadap tanah-tanah yang sudah terdaftar hanya berlaku 1 (satu) bulan dan wajib diikuti dengan pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan, kecuali untuk tanah-tanah yang belum terdaftar SKMHT berlaku 3 bulan dan wajib diikuti dengan pembuatan Pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (Pasal 15 ayat (4) Undang-Undang Hak Tanggungan).

Adanya pembatasan jangka waktu berlakunya SKMHT, membuat si penerima kuasa (kreditur) tidak bisa berpegang pada kuasa itu saja, tetapi terpaksa harus dalam jangka waktu berlakunya kuasa tersebut, atas nama

¹⁶ Remy Syahdeini, Hak Tanggungan Asas-Asas, Ketentuan-Ketentuan Pokok Dan Masalah Yang Dihadapi Oleh Perbankan (Suatu Kajian Mengenai Undang-Undang Hak Tanggungan), Alumni, Bandung, 1999, hal.105

pemberi kuasa melaksanakan Akta Pemberian Hak Tanggungan. Jadi Hak Tanggungan, yang pada dasarnya merupakan “hak”, dengan dibuatnya SKMHT, sesudah sampai batas waktu tertentu, berubah menjadi suatu “kewajiban”.¹⁷

Ketentuan batas waktu dalam SKMHT tersebut dan dalam rangka pelaksanaan pembangunan serta mengingat kepentingan golongan ekonomi lemah, maka ketentuan-ketentuan tersebut tidak berlaku terhadap kredit-kredit tertentu, sebagaimana yang telah di atur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1996 Tentang Penetapan Batas Waktu SKMHT untuk Menjamin Pelunasan Kredit-Kredit Tertentu. Kredit-kredit tertentu ini antara lain : Kredit Koperasi Unit Desa, Kredit Usaha Tani, Kredit Koperasi Primer untuk anggotanya, Kredit Pemilikan Rumah ukuran tertentu, Kredit Produktif yang besarnya tidak melebihi Rp 50.000.000,00, seperti Kredit Umum Pedesaan (BRI), Kredit Kelayakan Usaha (yang disalurkan oleh Bank Pemerintah)¹⁸ , maka SKMHT nya berlaku sampai saat berakhirnya masa berlakunya perjanjian pokok (perjanjian kredit) yang bersangkutan. Jadi kalau perjanjian kreditnya berakhir, maka SKMHT nya juga berakhir.

Penentuan batas waktu berlakunya SKMHT untuk jenis-jenis kredit tersebut dilakukan oleh Menteri yang berwenang di bidang pertanahan setelah mengadakan koordinasi dan konsultasi dengan Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, dan pejabat lain yang terkait.

¹⁷ Satrio, Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan Buku 2, Citra Aditya, Bandung, 1998, hal.196

¹⁸ Lihat Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1996

2.3 Tanggung Jawab

2.3.1 Pengertian Tanggung Jawab

Pengertian tanggung jawab sangat luas, menurut Peter Salim, pengertian tanggung jawab dapat dikelompokkan menjadi tiga dalam arti *accountability*, *responsibility*, dan *liability*. Tanggung jawab dalam arti *accountability* biasanya berkaitan dengan keuangan atau pembukuan atau yang berkaitan dengan pembayaran. Disamping itu *accountability* dapat diartikan sebagai kepercayaan. Tanggung jawab dalam arti *responsibility* dapat diartikan sebagai ikut memikul beban, akibat suatu perbuatan. Tanggung jawab dalam arti *responsibility* juga dapat diartikan sebagai kewajiban memperbaiki kesalahan yang pernah terjadi.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanggung jawab dalam arti *responsibility* dapat diartikan sebagai wajib menanggung segala sesuatunya, jika terjadi apa-apa dapat disalahkan, dituntut, dan diancam hukuman oleh penegak hukum di depan pengadilan, menerima beban akibat tindakan sendiri atau orang lain.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanggung jawab dalam arti *liability* dapat pula berarti menanggung segala sesuatu kerugian yang terjadi akibat perbuatannya atau perbuatan orang lain yang bertindak untuk dan atas namanya. Tanggungjawab *liability* dapat diartikan kewajiban membayar ganti kerugian yang diderita¹⁹.

¹⁹ K. Martono, 2011, Hukum Angkutan Udara Berdasarkan UU RI No. 1 Tahun 2009, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 217

2.3.2 Prinsip Prinsip Tanggung Jawab

Prinsip tentang tanggung jawab merupakan perihal yang sangat penting, dalam kasus-kasus pelanggaran. Diperlukan kehati-hatian dalam menganalisis siapa yang harus bertanggung jawab dan seberapa jauh tanggung jawab yang dapat dibebankan kepada pihak-pihak terkait. Secara umum, prinsip-prinsip tanggung jawab dalam hukum dapat dibedakan sebagai berikut:

1. Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan

Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (*fault liability atau liability based on fault*) adalah prinsip yang cukup aman berlaku dalam hukum pidana dan perdata. Dalam KUH Perdata, khususnya Pasal 1365, 1366, dan 1367, prinsip ini dipegang secara teguh. Prinsip ini menyatakan, seseorang baru dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya. Pasal 1365 KUH Perdata, yang dikenal sebagai pasal tentang perbuatan melawan hukum, mengharuskan terpenuhinya empat unsur pokok, yaitu:

1. adanya perbuatan;
2. adanya unsur kesalahan;
3. adanya kerugian yang diderita;
4. adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian.

Kesalahan adalah unsur yang bertentangan dengan hukum. Pengertian hukum, tidak hanya bertentangan dengan undang-undang, tetapi juga bertentangan dengan kepatutan dan kesusilaan dalam masyarakat. Secara common sense, asas tanggung jawab ini dapat diterima karena adalah adil bagi orang yang berbuat salah untuk mengganti kerugian bagi pihak korban.

Mengenai pembagian beban pembuktiannya, asas ini mengikuti ketentuan Pasal 163 Herziene Indonesische Reglement (HIR) atau Pasal 283 *Rechtsreglement Buitengewesten (Rbg)* dan Pasal 1865 KUH Perdata, dikatakan bahwa barangsiapa yang mengakui mempunyai suatu hak, harus membuktikan adanya hak atau peristiwa itu (*actorie incumbit probatio*).

Ketentuan di atas sesuai dengan teori umum dalam hukum acara, yaitu asas *audi et alterm partem* atau asas kedudukan yang sama antara semua pihak yang berperkara. Perkara yang perlu diperjelas dalam prinsip ini adalah subjek pelaku kesalahan pada Pasal 1367 KUH Perdata. Dalam doktrin hukum dikenal asas *vicarious liability* dan *corporate liability*. *Vicarious liability* (atau disebut juga *respondeat superior, let the answer*), mengandung pengertian, majikan bertanggung jawab atas kerugian pihak lain yang ditimbulkan oleh orang-orang/ karyawan yang berada di bawah pengawasannya. Jika karyawan itu dipinjamkan ke pihak lain, maka tanggung jawabnya beralih pada si pemakai karyawan tadi.

Corporate liability pada prinsipnya memiliki pengertian yang sama dengan *vicarious liability*. Pada dasarnya, lembaga (korporasi) yang menaungisuatu kelompok pekerja mempunyai tanggung jawab terhadap tenaga-tenaga yang dipekerjakannya. Sebagai contoh, dalam hubungan hukum antara rumah sakit dan pasien, semua tanggung jawab atas pekerjaan tenaga medik dan paramedik dokter adalah menjadi beban tanggung jawab rumah sakit tempat mereka bekerja. Prinsip ini diterapkan tidak saja untuk karyawan organik (digaji oleh rumah sakit), tetapi untuk karyawan monorganik (misalnya dokter yang dikontrak kerja dengan pembagian hasil).

Jika suatu korporasi (misalnya rumah sakit) memberi kesan kepada masyarakat (pasien), orang yang bekerja di situ (dokter, perawat, dan lain-lain) adalah karyawan yang tunduk di bawah perintah/koordinasi korporasi tersebut, maka sudah cukup syarat bagi korporasi itu wajib bertanggung jawab terhadap konsumennya.

2. Prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab

Prinsip ini menyatakan, tergugat selalu dianggap bertanggung jawab (*presumption of liability principle*), sampai ia dapat membuktikan ia tidak bersalah. Jadi, beban pembuktian ada pada si tergugat. Berkaitan dengan prinsip tanggung jawab ini, dalam doktrin hukum pengangkutan khususnya, dikenal empat variasi:

- a. pengangkut dapat membebaskan diri dari tanggung jawab kalau ia dapat membuktikan, kerugian ditimbulkan oleh hal-hal di luar kekuasaannya.
- b. pengangkut dapat membebaskan diri dari tanggung jawab jika ia dapat membuktikan, ia mengambil suatu tindakan yang diperlukan untuk menghindari timbulnya kerugian.
- c. pengangkut dapat membebaskan diri dari tanggung jawab jika ia dapat membuktikan, kerugian yang timbul bukan karena kesalahannya.
- d. pengangkut tidak bertanggung jawab jika kerugian itu ditimbulkan oleh kesalahan/kelalaian penumpang atau karena kualitas/mutu barang yang diangkut tidak baik.

Dasar pemikiran dari teori beban pembuktian adalah seseorang dianggap bersalah, sampai yang bersangkutan dapat membuktikan sebaliknya. Hal ini tentu bertentangan dengan asas hukum praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*) yang lazim dikenal dalam hukum. Namun, jika diterapkan dalam kasus konsumen akan tampak, asas demikian cukup relevan. Jika digunakan teori ini, maka yang berkewajiban untuk membuktikan kesalahan itu ada di pihak pelaku usaha yang digugat. Tergugat ini harus menghadirkan bukti-bukti dirinya tidak bersalah. Tentu saja konsumen tidak lalu berarti dapat dengan kehendak hati mengajukan gugatan. Posisi konsumen sebagai penggugat selalu terbuka untuk digugat balik oleh pelaku usaha, jika ia gagal menunjukkan kesalahan si tergugat.

3. Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab

Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab (*presumption nonliability principle*) hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas. Contoh dalam penerapan prinsip ini adalah dalam hukum pengangkutan. Kehilangan atau kerusakan pada bagasi kabin/bagasi tangan, yang biasanya dibawa dan diawasi oleh penumpang (konsumen) adalah tanggung jawab dari penumpang. Dalam hal ini, pengangkut (pelaku usaha) tidak dapat diminta pertanggungjawabannya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1995 Tentang Angkutan Udara, Pasal 44 Ayat (2) terdapat penegasan, prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab, ini tidak lagi diterapkan secara mutlak, dan mengarah kepada prinsip tanggung jawab dengan pembatasan uang ganti rugi (setinggi-tingginya satu juta rupiah). Artinya, bagasi kabin/bagasi tangan tetap dapat dimintakan

pertanggungjawaban sepanjang bukti kesalahan pihak-pengangkut (pelaku usaha) dapat ditunjukkan. Pihak yang dibebankan untuk membuktikan kesalahan itu ada pada penumpang.

4. Prinsip tanggung jawab mutlak

Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) sering diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolut (*absolute liability*). *Strict liability* adalah prinsip tanggung jawab yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang menentukan. Ada juga pengecualian-pengecualian yang memungkinkan untuk dibebaskan dari tanggung jawab, misalnya keadaan *force majeure*. *Absolute liability* adalah prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiannya. Selain itu, terdapat pandangan yang agak mirip, yang mengaitkan perbedaan keduanya pada ada atau tidak adanya hubungan kausalitas antara subjek yang bertanggung jawab dan kesalahannya. Pada *strict liability*, hubungan itu harus ada, sementara pada *absolute liability*, hubungan itu tidak selalu ada. Pada *absolute liability*, dapat saja si tergugat yang dimintai pertanggungjawaban itu bukan si pelaku langsung kesalahan tersebut (misalnya dalam kasus bencana alam). Menurut R.C. Hoerber et.al., prinsip tanggung jawab mutlak ini diterapkan karena, konsumen tidak dalam posisi menguntungkan untuk membuktikan adanya kesalahan dalam suatu proses produksi dan distribusi yang kompleks, diasumsikan produsen lebih dapat mengantisipasi jika sewaktu-waktu ada gugatan atas kesalahannya, misalnya dengan asuransi atau menambah komponen biaya tertentu pada harga produknya, Asas ini dapat memaksa produsen lebih hati-hati.

Prinsip tanggung jawab mutlak dalam hukum perlindungan konsumen secara umum untuk menjerat pelaku usaha, khususnya produsen barang, yang memasarkan produknya yang merugikan konsumen. Asas tanggung jawab itu dikenal sebagai *Product liability*. Menurut asas ini, produsen wajib bertanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen atas penggunaan produk yang dipasarkan. Gugatan *product liability* dapat dilakukan berdasarkan tiga hal:

- 1) melanggar jaminan (*breach of warranty*), misalnya khasiat yang timbul tidak sesuai dengan janji yang tertera dalam kemasan produk;
- 2) ada unsur kelalaian (*negligence*), yaitu produsen lalai memenuhi standar pembuatan obat yang baik;
- 3) menerapkan tanggung jawab mutlak (*strict liability*). Dalam penerapan tanggung jawab mutlak terletak pada *risk liability*.

Pengertian mengenai *risk liability* yaitu; kewajiban mengganti rugi dibebankan kepada pihak yang menimbulkan resiko adanya kerugian itu. Namun, penggugat (konsumen) tetap diberikan beban pembuktian, walaupun tidak sebesar si tergugat. Dalam hal ini, ia hanya perlu membuktikan adanya hubungan kausalitas antara perbuatan pelaku usaha (produsen) dan kerugian yang dideritanya. Selbihnya dapat digunakan prinsip *strict liability*.

5. Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan

Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability principle*) sangat disenangi oleh pelaku usaha untuk dicantumkan sebagai klausul eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Seperti dalam

perjanjian cuci cetak film misalnya, ditentukan bila film yang ingin dicuci/dicetak itu hilang atau rusak (termasuk akibat kesalahan petugas), maka konsumen hanya dibatasi ganti kerugiannya sebesar sepuluh kali harga satu rol film baru. Prinsip tanggung jawab ini sangat merugikan konsumen bila ditetapkan secara sepihak oleh pelaku usaha.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, seharusnya pelaku usaha tidak boleh secara sepihak menentukan klausul yang merugikan konsumen, termasuk membatasi maksimal tanggung jawabnya. Jika ada pembatasan mutlak harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang jelas.