

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK ISTIMEWA  
(PREFERENCE) KREDITOR PEMEGANG HAK TANGGUNGAN  
DENGAN ADANYA PIUTANG NEGARA**



**Tesis**

**Untuk memenuhi sebagai persyaratan  
Mencapai derajat Sarjana S-2**

**Magister kenotariatan**

**SUYATNO**

**B4B.000.204**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG**

**Desember**

**2002**

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK ISTIMEWA  
(PREFERENCE) KREDITOR PEMEGANG HAK TANGGUNGAN  
DENGAN ADANYA PIUTANG NEGARA**



Tesis  
Untuk memenuhi sebagai persyaratan  
Mencapai derajat Sarjana S-2

Magister kenotariatan

SUYATNO  
B4B.000.204

PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
Desember  
2002

TESIS

PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK ISTIMEWA  
(*PREFERENCE*) KREDITOR PEMEGANG HAK TANGGUNGAN  
DENGAN ADANYA PIUTANG NEGARA

disusun oleh  
**S U Y A T N O**  
**B4B.000.204**

Telah dipertahankan didepan tim penguji  
Pada tanggal, 17 Desember 2002  
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima

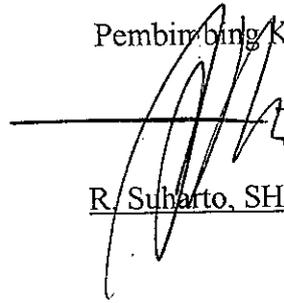
Menyetujui  
Komisi pembimbing

Pembimbing Utama



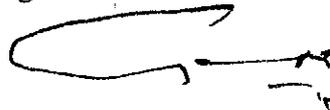
Prof. IGN. Sugangga, SH

Pembimbing Kedua



R. Suharto, SH, MH

Ketua Program Studi  
Magister Kenotariatan

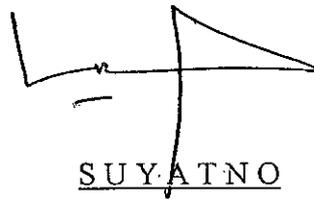


Prof. IGN. Sugangga, SH

## PERNYATAAN

Denagn ini saya menyatakan bahwa tesis ini adalah hasil pekerjaan saya sendiri dan didalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan lembag pendidikan lainnya. Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum /tidak diterbitkan, sumbernya dijelaskan dalam tulisan dan daftar pustaka.

Semarang, 17 Desember 2002



SUYATNO

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

N a m a : S U Y A T N O, S H  
Alamat : Candisari RT. 03/08 Nomor 17 Kel. Candi Kec. Candisari  
Telp. (024) 8504938  
Tgl Lahir : 13 Oktober 1974  
Umur : 29 tahun  
Agama : Islam

### **Riwayat Pendidikan Formal**

- a. 1980-1986 SDN Gondoriyo I Mijen Semarang
- b. 1987-1990 SMP H.7 Podorejo Tugu Semarang
- c. 1990-1993 SPK Pemda Kendal
- d. 1995-1999 S1 Ilmu Hukum Universitas Semarang
- e. 2000-2002 S2 Program Studi Magister Kenotariatan UNDIP Semarang

### **Riwayat Pendidikan Non Formal**

- a. Kusus Advokasi
- b. Magang Kerja di LBH Jawa Tengah

### **Riwayat Pekerjaan (pengalaman kerja)**

- a. 1993-2000 Perawat Kesehatan di RS. Roemani Muhammadiyah Semarang
- b. 2000-2001 Staf Diklat dan Litbang di RS. Roemani Muhammadiyah Semarang
- c. 2002- sekarang Spv. Personalia di RS. Roemani Muhammadiyah Semarang

Demikian daftar riwayat hidup kami

Semarang, 29 November 2002

Penulis

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur hanya kepada Allah, SWT atas segala limpahan nikmat, karunia, petunjuk dan ridhoNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah (tesis) ini dengan "*Perlindungan Hukum Terhadap Hak Istimewa (preferance) Kreditor Pemegang Hak Tanggungan Dengan Adanya Piutang Negara*".

Penyusunan tesis ini dimaksudkan untuk memenuhi sebagai persyaratan mencapai derajat sarjana S2 pada Program Studi Magister Kenotariatan UNDIP Semarang.

Dan sudah barang tentu dalam penyusunan tesis ini tidak terlepas dari bimbingan dan bantuan berbagai pihak yang tidak bisa kami sebutkan satu persatu, maka dengan kerendahan hati penulis menyampaikan terima kasih yang sangat mendalam kepada :

1. Prof. Dr. Suharyo Hadisaputro, dr. Sp.PD(K). sebagai Direktur program pascasarjana Universitas Diponegoro
2. Prof. IGN. Sugangga, SH. Sebagai Ketua Program Studi Magister Kenotariatan UNDIP yang sekaligus selaku Pembumbung utama
3. R. Suharto, SH. MH, Sebagai Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan UNDIP yang sekaligus selaku Pembimbing kedua
4. Suryono Sutarto, SH. MH. Selaku Dosen wali
5. Prastowo, SH. selaku Kepala Bidang Piutang dan Lelang Negara di PUPN/KP2LN Semarang.
6. Gafyunedi, selaku Supervisor Administrasi Kredit di Bank Rakyat Indonesia (BRI) Cabang Pandanaran Semarang.
7. Bachrudin, SH. selaku Legal Officer di Bank Muamalat Semarang

8. Seluruh Staff Pengajar dan pegawai pada Program Studi Kenotariatan UNDIP
9. Istri dan anakku tercinta yang selalu menjadi motivator dalam hidupku
10. Maya Yanuar, Maya Shofa dan Maya Silvia serta teman-teman semua Mahasiswa Magister Kenotariatan UNDIP angkatan tahun 2000
11. Dan semua pihak yang telah membantu baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penulisan tesis ini yang tidak dapat kami sebutkan satu-persatu.

Penulis sangat menyadari bahwa dalam penyusunan karya ilmiah (tesis) ini masih banyak kekurangan dan jauh dari sempurna, oleh karena itu kritik dan saran sangatlah kami harapkan untuk menyempurnakan karya ilmiah ini dan untuk pengembangan karya ilmiah yang lain dimasa-masa yang akan datang.

Akhirnya semoga Allah SWT dengan maha rahman dan rakhimNya senantiasa mencurahkan kepada kita dalam mengembangkan dan mengamalkan ilmu pengetahuan untuk berbakti membangun negara, nusa, bangsa dan agama, amin .

Semarang, 29 November 2002

Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman
JUDUL .....	i
PENGESAHAN .....	ii
PERNYATAAN .....	iii
RIWAYAT HIDUP .....	iv
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI .....	vii
ABSTRAKSI/INTISARI .....	ix
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar belakang .....	1
B. Pembatasan masalah .....	6
C. Perumusan masalah .....	7
D. Originalitas penelitian .....	7
E. Tujuan penulisan .....	8
F. Manfaat penulisan .....	9
G. Sistematika penulisan .....	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	12
I. Hak Tanggungan .....	12
1. Pengertian .....	12
2. Hak Tanggungan sebagai satu-satunya lembaga jaminan atas tanah ...	14
3. Ciri-ciri Hak Tanggungan .....	16
II. Batasan/pengertian Piutang Negara .....	30
1. Pasal 8 UU NO. 49/Prp/1960 .....	30
2. Dalam Pembahasan RUU Hak Tanggungan .....	31
3. Dalam rapat antara BULPN dengan Direksi Bank-Bank Pemerintah ..	32
4. Pasal 1137 KUH Perdata .....	34
5. Piutang Bank Pemerintah sebagai Piutang Negara .....	36
6. Mengurus Piutang Negara secara khusus .....	39
7. Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) .....	40
III. Perlindungan Hukum Terhadap Hak Istimewa Kreditor Pemegang Hak Tanggungan Dengan Adanya Piutang Negara. ....	42
1. Hak Istimewa (preferance) .....	42
a. berdasarkan pasal 1134 KUH Perdata .....	42
b. berdasarkan pasal 1 UUHT .....	42
c. dalam angka 4 dari penjelasan umum UUHT .....	43
d. dalam pasal 56 PERPU NO. 1 tahun 1998 .....	44
2. Azas-azas dan sistem hukum .....	46
3. Yurisprudensi .....	50
IV. Hipotesa .....	54
Piutang Negara .....	54
Hak Istimewa .....	56

BAB III METODOLOGI PENELITIAN .....	57
1. Metode pendekatan .....	57
2. Spesifikasi penelitian .....	58
3. Populasi dan teknik sampling .....	59
4. Metode pengumpulan data .....	60
5. Metode analisis .....	61
 BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	 63
I. Hak Tanggungan .....	65
A. Pengertian .....	65
B. Hak tanggungan sebagai satu-satunya lembaga jaminan atas tanah ..	68
C. Ciri-ciri hak tanggungan .....	69
D. Eksekusi hak tanggungan .....	77
II. Piutang negara.....	83
III. Perlindungan Hukum Terhadap Hak Istimewa Kreditor Pemegang Hak Tanggungan Dengan Adanya Piutang Negara. ....	98
IV. Analisis .....	107
A. Batasan piutang negara .....	107
B. Hak istimewa .....	108
C. Ketentuan Pasal 1137 KUH Perdata .....	110
D. Azas dan sistem hukum.....	111
BAB V PENUTUP .....	117
I. Kesimpulan .....	117
II. Saran .....	122
 RINGKASAN .....	 125
DAFTAR PUSTAKA .....	131
LAMPIRAN .....	131

## ABSTRAKSI

## ABSTRAK

Latar belakang/alasan pemilihan judul dalam penelitian/penulisan tesis ini adalah antara lain bahwa Hak Tanggungan sebagai satu-satunya lembaga jaminan atas tanah yang memberi jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi kreditor pemegang HT dengan hak istimewa (*preference*) dalam pelunasan piutangnya, disisi lain hak istimewa tersebut harus mengalah/dikalahkan oleh piutang negara.

Dalam mencari pemahaman dan kebenaran ilmiah terhadap gejala/masalah tersebut digunakan suatu metode penelitian yang terdiri dari metode pendekatan secara *yudidis empiris*, spesifikasi penelitian untuk memberikan *deskripsi* dan menganalisis baik aspek yuridis maupun empiris sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan-kesimpulan, populasi dan teknik sampling untuk mendapatkan data yang *representatif* dari populasi yang ada maka digunakan *purposive sampling*, pengumpulan data dilakukan melalui *studi dokumen/kepuustakaan* dan *wawancara* serta analisis secara *kwalitatif*.

Tujuan penulisan tesis ini secara teoretis adalah untuk mengetahui tentang batasan piutang negara dan perlindungan hukum terhadap hak istimewa kreditor pemegang hak tanggungan dengan adanya piutang negara dan secara praktis untuk mendapatkan gambaran secara menyeluruh dan merumuskan dengan jelas mengenai permasalahan tersebut.

Dari hasil penelitian dapat dikemukakan bahwa mengenai piutang negara sangatlah luas baik dari bersumber, jenis/macamnya dan pengaturannya.

Sedangkan perlindungan hukum terhadap hak istimewa kreditor pemegang hak tanggungan secara umum terdapat dalam ciri-ciri hak tanggungan sebagai ciri lembaga perkreditan modern dan secara khusus *droit de preference* dan *eksekusi hak tanggungan*.

Maka yang menjadi kata kunci dalam penelitian ini adalah piutang negara dan hak istimewa (*preference*) kreditor pemegang hak tanggungan.

Kesimpulan dan saran mengenai hal tersebut adalah bahwa piutang negara sangatlah luas maka dalam hal ini *piutang pajak* yang memungkinkan untuk dapat didahulukan dan telah diatur secara khusus, walaupun dalam kenyataannya masih terdapat perbedaan karena pengaturan piutang negara sudah tidak sesuai dengan kondisi saat ini oleh karena itu perlu disempurnakan. Dan mengenai hak istimewa kreditor pemegang hak tanggungan haruslah tetap dapat dilaksanakan sebagai mana mestinya.

## ABSTRACT <sup>A</sup>

Background of the research is that insurance rights (Hak Tanggungan) as the only guarantee for land. It gives guarantees on protection and law assurance for the insurance rights holder creditor with special rights (preference) in completing credit. In other sides, the special rights must be given in by state credit.

In finding understanding and scientific truth for indication or problem, the writer used a research method that contains juridical-empirical approach method, it is specification of the research to give description and to analyze juridical and empirical aspects in order to draw some conclusions, population and sampling technique. To get representatives data from population available, the writer used purposive sampling. Data collecting is conducted by library research, interview and qualitative analysis.

The purpose of the research theoretically to investigate the limitation of state credit, law protection of special right for the insurance rights holder creditor. The purpose is also to get the entire description and formulate clearly the problems.

From the result, it can be found out that state credit has a large scope in any source, types and arrangement.

Law protection against special rights of the insurance right holder creditor is available generally in the characteristic of insurance rights as the characteristic of modern credit institution and specifically in droit de preference and insurance rights execution.

Key word of the research is <sup>1</sup>state credit and <sup>2</sup>special rights (preference) of the insurance rights holder creditor.

Conclusion and suggestion of the research is state credit has large scope. Thus, in this case, tax credit has the most possibility to be discussed first and had been arranged specifically although in fact there are still differences since the arrangement of state credit is in consistence with nowadays conditions. Thus, it needs being perfected. About special rights of the insurance rights holder creditor, it must be conducted as the way it is.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar belakang

Pembangunan ekonomi sebagai bagian dari pembangunan Nasional, merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, dalam rangka memelihara kesinambungan pembangunan tersebut yang pelakunya meliputi baik Pemerintah maupun masyarakat sebagai orang perseorangan dan badan hukum, sangat dibutuhkan dana dalam jumlah yang besar, dengan meningkatnya kegiatan pembangunan meningkat pula keperluan akan tersedianya dana yang sebagian besar diperoleh melalui kegiatan perkreditan.

Mengingat pentingnya kedudukan dana perkreditan tersebut dalam proses pembangunan ekonomi nasional maka melalui suatu lembaga hak jaminan yang kuat dan yang dapat pula memberikan kepastian hukum bagi semua pihak yang berkepentingan khususnya bagi kreditor pemegang hak tanggungan sebagai pelepas/penyalur kredit yaitu dengan lembaga hak jaminan atas tanah yang disebut dengan Hak Tanggungan yang memberikan hak istimewa (preference).

Di dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (LN 1960-104) yang selanjutnya disebut UUPA sudah disediakan lembaga jaminan yang kuat yang dapat dibebankan pada hak atas tanah yaitu Hak Tanggungan, sebagai pengganti lembaga hypotheek dan credietverband, selama 30 tahun lebih sejak berlakunya UUPA lembaga hak tanggungan tersebut belum dapat berfungsi sebagaimana mestinya karena belum ada Undang-undang yang mengatur secara lengkap sesuai dengan yang dikehendaki oleh ketentuan Pasal 51 UUPA tersebut., berdasarkan ketentuan peralihan yang tercantum dalam pasal 57 UUPA masih diberlakukan ketentuan hypotheek dan credietverband sepanjang mengenai hal-hal yang belum ada ketentuannya dalam / berdasarkan UUPA.

Oleh karena ketentuan tersebut tidak sesuai dengan azas hukum tanah dan dalam kenyataanya tidak dapat menampung perkembangan yang terjadi dalam bidang perkreditan dan hak jaminan sebagai akibat dari kemajuan pembangunan ekonomi. <sup>1)</sup>

---

1) Prof. Purwahid Patrik, SH dan Kashadi, SH. *Hukum Jaminan*, FH UNDIP 2000, hal 49

Maka hak tanggungan memberi kedudukan yang diutamakan / hak istimewa (hak preference) bagi kreditor pemegang hak tanggungan , sebagaimana ketentuan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Undang-Undang Hak Tanggungan (LN1990-42) yang selanjutnya disebut UUHT mengenai pengertian hak tanggungan sebagai berikut :

#### Pasal 1 Ayat (1) UUHT

“ hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang terkait dengan tanah yang selanjutnya disebut hak tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberi kedudukan diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain”

Dari ketentuan tersebut dapat diketahui dengan jelas bahwa hak tanggungan memberi kedudukan yang diutamakan/diistimewakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain, kreditor tertentu yang dimaksud adalah kreditor yang memperoleh / menjadi pemegang hak tanggungan.

Kemudian dalam penjelasan umum angka 4 Undang-Undang Hak Tanggungan disebutkan bahwa :

“ Jika debitor cidera janji, kreditor pemegang hak tanggungan berhak menjual lelang tanah yang dijadikan jaminan menurut ketentuan perundang-undanganyang bersangkutan, dengan hak mendahulu dari kreditor-kreditor lain, *kedudukan diutamakan tersebut sudah barang tentu tidak mengurangi preferensi piutang-piutang Negara menurut ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku*”

Dari penjelasan umum angka 4 Undang-Undang Hak Tanggungan tersebut diatas dapat diketahui bahwa kreditor pemegang hak tanggungan tersebut, sekalipun diutamakan/diistimewakan terhadap hak tagihan kreditor-kreditor lain namun, harus mengalah terhadap terhadap piutang-piutang Negara, dengan kata lain hak/piutang Negara lebih utama dari pada kreditor pemegang hak tanggungan.<sup>2)</sup>

---

2.) Sutan Remy Sjahdeini, SH. *HT, asas-asas ketentuan-ketentuan pokok dan masalah masalah yang dihadapi oleh perbankan*, Jakarta, Juni 1996. hal 11

Jadi dalam hal ini yang menjadi masalah ketentuan tersebut dapat merugikan kreditor pemegang hak tanggungan manakala piutang-piutang Negara tersebut tidak dan/atau belum ada batasannya dengan jelas.

Dalam Bab II Pasal 8 Undang-Undang Nomor 49/Prp/1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, menyebutkan bahwa :

“Yang dimaksud dengan piutang Negara atau utang kepada Negara oleh peraturan ini ialah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh Negara berdasar suatu peraturan, perjanjian ataupun sebab apapun “

Dari latar belakang itulah penulis mencoba untuk mencari jawaban dalam penelitian (tesis) ini

## B. Pembatasan masalah

Dari latar belakang yang telah diuraikan diatas dan mengingat pentingnya kedudukan dana dalam perkreditan dan proses pembangunan ekonomi Nasional, maka sudah semestinya jika debitor kreditor, Negara dan pihak lain yang terkait mendapat perlindungan melalui lembaga hak jaminan yang kuat, seimbang dan dapat pula memberi kepastian hukum bagi semua pihak yang berkepentingan yang merupakan kegiatan perkreditan modern.<sup>3)</sup>

Yang salah satu perlindungan itu adalah memberikan perlindungan kepada kreditor pemegang hak tanggungan yaitu memberi kedudukan diistimewakan kepada kreditor pemegang hak tanggungan terhadap kreditor-kreditor lain, maka dalam penelitian ini akan dibatasi pada :

*“ perlindungan hukum terhadap hak istimewa (preference) kreditor pemegang hak tanggungan dengan adanya piutang Negara”.*

Dan penelitian ini dilakukan di Kantor Wilayah Direktorat Jendral Piutang dan lelang Negara Kantor Wilayah V Semarang, Bank Rakyat Indonesia (BRI) Cabang Semarang Pandanaran dan Bank Muamalat Semarang.

---

3.) Prof. Purwahid Patrik dan Kashadi, SH. *Hukum Jaminan*, fakultas hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2000, hal 49

### **C. Perumusan masalah**

Dalam penulisan penelitian ini perlu adanya perumusan masalah secara jelas dan tegas sehingga pembahasan yang dihasilkan tidak menyimpang dari yang diharapkan, atas dasar itu maka dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut :

1. Apa yang dimaksud dengan/batasan piutang Negara ?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap hak istimewa (preferance) kreditor pemegang hak tanggungan dengan adanya piutang Negara ?

### **D. Originalitas penelitian**

Bahwa menurut sepengetahuan penulis permasalahan tentang perlindungan hukum terhadap hak istimewa (prefererence) kreditor pemegang hak atnggungan dengan adanya piutang negara tersebut yang diteliti belum pernah diteliti atau dibahas oleh peneliti lain dan mungkin jika ada atau telah ada peneliti yang melakukan penelitian tentang hal tersebut mungkin juga mempunyai karakteristik, obyek, tempat dan metode yang berbeda, oleh karena itu penelitian ini dijamin keasliannya.

## **E. Tujuan Penelitian**

Setiap penelitian sudah pasti mempunyai tujuan, demikian pula dengan penelitian atau penyusunan tesis ini disamping sebagai salah satu syarat berakhirnya Studi Mahasiswa Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro atau untuk memperoleh gelar kesarjanaan strata 2 (dua) yaitu dengan jalan mengembangkan dan meng analisis konsistensi ilmu pengetahuan dalam penerapannya antara teori dan praktek, juga bertujuan sebagai berikut :

### 1. Tujuan teoritis yaitu :

- a. Untuk mengetahui tentang batasan atau pengertian piutang Negara, khususnya piutang Negara yang lebih diistimewakan dari pada piutang pemegang hak tanggungan
- b. Untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum terhadap hak istimewa kreditor pemegang hak tanggungan dengan adanya piutang Negara.
- c. Dan juga untuk mengetahui kendala yang dihadapi serta bagaimana pemecahannya.

## 2. Tujuan praktis

- a. Untuk mendapatkan gambaran secara menyeluruh mengenai permasalahan perlindungan hukum terhadap hak istimewa (preferance) kreditor pemegang hak tanggungan dengan adanya piutang Negara
- b. Dapat merumuskan dengan jelas mengenai piutang Negara yang mempunyai kedudukan lebih diistimewakan dari pada piutang kreditor pemegang hak tanggungan.

## F. Manfaat penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan dapat diperoleh suatu kesimpulan-kesimpulan mengenai perlindungan hukum terhadap hak istimewa (preferance) kreditor pemegang hak tanggungan dengan adanya piutang Negara, yang pada akhirnya dapat memberikan manfaat berupa :

1. Dapat menambah wacana pembahasan piutang Negara yang berhubungan dengan hukum jaminan khususnya jaminan hak tanggungan dalam rangka menunjang pembangunan ekonomi nasional.
2. Diharapkan pula mampu memberi sumbangan pemikiran bagi pelaksanaan Undang-undang Hak Tanggungan baik dalam bentuk kebijakan maupun bagi praktisi serta pihak yang terkait.

## **G. Sistematika penulisan tesis**

Untuk memperoleh gambaran yang jelas mengenai materi penelitian/tesis ini, maka dipandang perlu adanya sistematika penulisan dan secara garis besar penulisan penelitian/tesis ini akan dirinci menjadi 5 (lima) bab dan masing-masing bab dibagi menjadi beberapa sub bab sebagai berikut :

### **Bab I Pendahuluan**

Pendahuluan ini akan berfungsi sebagai pedoman dalam penulisan penelitian/tesis ini secara keseluruhan yang memuat antara lain latar belakang, pembatasan masalah, perumusan masalah, originalitas penelitian, tujuan penelitian dan manfaat penelitian.

### **Bab II Tinjauan pustaka**

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai hal-hal yang bersifat teoritis dan ketentuan-ketentuan perundangan (normatif / doktrinal) yang berlaku mengenai hal-hal sebagai berikut :

- I. Hak tanggungan
- II. Pengertian / batasan tentang piutang Negara
- III. Perlindungan hukum terhadap hak istimewa (preferance) kreditor pemegang hak tanggungan dengan adanya piutang Negara. Dan
- IV. Hipotesa

### Bab III Metodologi penelitian

Dalam bab ini akan dibicarakan mengenai metode-metode yang digunakan dalam penulisan penelitian/tesis ini, yang antara lain mengenai metode pendekatan, spesifikasi penelitian, populasi dan teknik sampling, metode pengumpulan data dan metode analisis data.

### Bab IV Hasil penelitian dan pembahasan

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai hasil-hasil penelitian dan pembahasannya yang meliputi ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai piutang Negara, pelaksanaan perlindungan hukum dan kendala serta penyelesaiannya terhadap hak istimewa kreditor pemegang hak tanggungan dengan adanya piutang Negara.

### Bab V Penutup

Dari hasil penelitian dan pembahasan penulis akan mencoba untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan, dan berdasarkan kesimpulan itu akan dikemukakan saran-saran yang menyangkut pokok permasalahan, jadi dalam bab penutup ini akan berisi/memuat antara lain kesimpulan, saran dan akan diakhiri dengan daftar pustaka serta lampiran-lampiran yang terkait dengan penelitian yang ditemukan dilapangan yang dipergunakan sebagai pendukung pembahasan atas hasil penelitian.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Sebelum kita membahas masalah “ Perlindungan Hukum Terhadap Hak Istimewa (Preference) Kreditor Pemegang Hak Tanggungan Dengan Adanya Piutang Negara” untuk mengantarkan kearah hal tersebut bailah akan dibahas terlebih dahulu tinjauan pustaka mengenai Hak Tanggungan secara umum, Piutang Negara khususnya yang berhubungan dengan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara dan selain itu juga akan kita bahas mengenai azas-azas hukum umum yang berlaku

#### **I. Hak Tanggungan**

##### **1. Pengertian**

Dalam pasal 1 Undang-undang Hak Tanggungan disebutkan pengertian dari hak tanggungan, adapun yang dimaksud dengan hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, selanjutnya disebut Hak tanggungan adalah Hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.

Hak tanggungan yang diatur dalam Undang-Undang ini pada dasarnya adalah hak tanggungan yang dibebankan pada hak atas tanah, namun kenyataannya sering terdapat adanya benda-benda berupa bangunan, tanaman dan hasil karya yang secara tetap merupakan satu kesatuan dengan tanah yang dijadikan jaminan tersebut . Sebagaimana diketahui bahwa hukum tanah nasional didasarkan pada hukum adat, yang menggunakan azas pemisahan horizontal. Sehubungan dengan itu maka dalam kaitanya dengan bangunan, tanaman dan hasil karya tersebut, hukum tanah nasional menggunakan juga azas pemisahan horizontal. Dalam pemisahan horizontal, benda-benda yang merupakan satu kesatuan dengan tanah menurut hukum bukan merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Oleh karena itu setiap perbuatan hukum mengenai hak-hak atas tanah, tidak dengan sendirinya meliputi benda-benda tersebut. <sup>1)</sup>

Namun demikian penerapan azas hukum adat tersebut tidaklah mutlak, melainkan selalu memperhatikan dan disesuaikan dengan perkembangan kenyataan dan kebutuhan dalam masyarakat yang dihadapinya. Atas dasar kenyataan sifat dasar hukum adat itu dalam rangka pemisahan horizontal tersebut dalam Undang-undang ini dinyatakan bahwa pembebanan Hak Tanggungan atas tanah, dimungkinkan pula meliputi benda-benda sebagaimana dimaksud diatas.

---

1) Prof. Purwahid Patrik, SH dan Kashadi, SH "*Hukum Jaminan*"  
FH UNDIP Semarang, 2000 hal. 52

Hal tersebut telah dilakukan dan dibenarkan dalam praktek sepanjang beda-benda tersebut merupakan kesatuan dengan tanah yang bersangkutan dan keikutsertaannya dijadikan jaminan, dengan tegas dinyatakan oleh pihak-pihak dalam akta pemberian hak tanggungan. Bangunan, tanaman dan hasil karya yang ikut dijadikan jaminan itu tidak terbatas pada yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah yang melainkan dapat juga meliputi yang dimiliki pihak lain.

Sedangkan bangunan yang merupakan ruang bawah tanah yang secara fisik tidak ada hubungannya dengan bangunan yang ada diatas permukaan bumi diatasnya tidak termasuk pengaturan ketentuan mengenai hak tanggungan menurut Undang-undang ini.

Oleh sebab itu Undang-undang ini diberi judul " Undang-undang tentang Hak Tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah dan dapat disebut Undang-undang Hak Tanggungan (UUHT) yaitu UU NO 4 Th 1960.

## **2. Hak Tanggungan sebagai satu-satunya lembaga hak jaminan atas tanah.**

Dengan mulai berlakunya UUHT tanggal 9 April 1960 Hak Tanggungan merupakan satu-satunya lembaga hak jaminan atas tanah dalam hukum tanah nasional yang tertulis.<sup>2)</sup>

---

2) Prof. Boedi Harsono, SH " Hukum Agraria Indonesia " Djambatan 1999 hal 402

Pasal 57 UUHT merupakan pasal peralihan mengenai masih berlakunya ketentuan Hypotheek dan Creditverband sebagai pelengkap mengenai Hak Tanggungan.

Hak jaminan atas tanah dalam hukum tanah nasional kita adalah Hak Tanggungan, menggantikan Hypotheek dan Creditverband sebagai lembaga-lembaga hak jaminan atas tanah yang ketentuannya diatur oleh hukum tertulis dalam hukum tanah yang lama. Mengenai Hak tanggungan tersebut oleh UUPA baru ditentukan obyek yang dapat dibebaninya yaitu : Hak Milik (Pasal 25), Hak Guna Usaha (Pasal 33) Hak Guna Usaha ( Pasal 39) ketentuan-ketentuannya lebih lanjut akan diatur dengan suatu Undang-undang (Pasal 51).

Agar lembaga yang baru tersebut bisa mulai digunakan, UUPA mulai berlaku, diperlukan peraturan-peraturan “ sebagai pelengkap”. Ketentuan-ketentuannya sendiri yang sudah ada untuk itu ditentukan pasal 57 bahwa “ selama Undang-undang mengenai Hak Tanggungan tersebut pasal 51 belum terbentuk maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan mengenai hypotheek tersebut dalam KUH Perdata Indonesia dan Creditverband tersebut dalam S.1908-542 sebagaimana yang telah diubah dengan S. 1937- 190”. Ketentuan-ketentuan mengenai hypotheek bukan hanya yang dimaksud dalam KUH Perdata, tetapi juga mengenai tata cara pembebanan dan penerbitan surat tanda buktinya sebagaimana yang diatur dalam overschrijvings ordonnantie 1834,

demikian juga ketentuan-ketentuan mengenai creditverband yang meliputi juga tata cara pembebanan dan penerbitan surat tanda buktinya (S.1908-542 jo S. 1909-584)

### **3. Ciri-ciri Hak Tanggungan**

Dalam penjelasan umum dikemukakan bahwa Hak Tanggungan sebagai lembaga hak jaminan atas tanah yang kuat harus mengandung cirri-ciri sebagai berikut :

#### **1. Kedudukan istimewa kreditor pemegang hak tanggungan**

*(Droit de preference).*

Berbicara mengenai hak tanggungan adalah berbicara mengenai kegiatan perkreditan modern yang memberikan perlindungan dan kedudukan istimewa kepada kreditor tertentu.

Hukum mengenai perkreditan modern yang dijamin dengan hak tanggungan mengatur perjanjian dan hubungan utang piutang tertentu antara kreditor dan debitor, yang meliputi hak kreditor untuk menjual lelang harta kekayaan tertentu yang ditunjuk secara khusus sebagai jaminan dan mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut, jika debitor cidera janji.

Dalam mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan lelang tersebut kreditor pemegang hak tanggungan mempunyai hak mendahulu dari pada kreditor-kreditor lain (*Droit de preference*).

Kedudukan diutamakan dengan pemberian hak mendahulu tersebut sudah barang tentu tidak mengurangi preference piutang Negara menurut ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku, seperti yang antara lain diatur dalam Titel XIX buku ke-dua KUH Perdata.

## **2. *Droit de suite***

Hak Tanggungan juga tetap membebani obyek hak tanggungan ditangan siapapun benda tersebut berada. Ketentuan ini berarti bahwa kreditor pemegang hak tanggungan tetap berhak menjual lelang benda tersebut biarpun sudah dipindah tangankan haknya kepada pihak lain, sebagaimana tersebut dalam pasal 7 bahwa : “ Hak Tanggungan tetap mengikuti obyeknya dalam tangan siapapun obyek tersebut berada”.

## **3. *Jaminan umum Pasal 1131 KUH Perdata***

Dua kedudukan istimewa yang ada pada pemegang hak tanggungan tersebut diatas mengatasi dua kelemahan perlindungan yang diberikan secara umum kepada setiap kreditor oleh Pasal KUH Perdata. Menurut pasal tersebut seluruh harta kekayaan debitor merupakan jaminan bagi pelunasan utangnya kepada semua kreditornya, kalau hasil penjualan kekayaan debitor tidak cukup untuk melunasi piutang semua kreditornya, tiap kreditor hanya

memperoleh pembayaran sebagian seimbang dengan jumlah piutangnya masing-masing.

Kalau seluruh atau sebagian harta kekayaan tersebut telah dipindahkan kepada pihak lain, karena bukan lagi kepunyaan debitor, bukan lagi merupakan jaminan bagi pelunasan piutang kreditornya

#### **4. *Kepailitan pemberi Hak Tanggungan***

Selain kedudukan istimewa yang disebut diatas menurut Pasal 21, apabila pemberi hak Tanggungan dinyatakan pailit, kreditor pemegang hak tanggungan tetap berwenang melakukan segala hak yang diperoleh menurut UUHT.

Ini berarti bahwa hak tanggungan tidak termasuk dalam boedel kepailitan, sebelum kreditor mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan benda yang bersangkutan. Yang dinyatakan pailit adalah pemberi hak tanggungan yaitu pihak yang menunjuk harta kekayaan sebagai jaminan, pemberi hak tanggungan tidak selalu debitor sebagai pihak yang berutang, tetapi bias juga pihak lain.

#### **5. *Hak Tanggungan tidak dapat dibagi-bagi***

Ketentuan yang juga memberi kedudukan istimewa kepada kreditor pemegang hak tanggungan adalah sifat hak tanggungan yang tidak dapat dibagi-bagi jika dibebankan atas lebih dari satu obyek seperti

dinyatakan dalam Pasal 2 Ayat (1) “ Hak Tanggungan mempunyai sifat tidak dapat dibagi-bagi, kecuali jika diperjanjikan dalam akta pemberian hak tanggungan.” Hak Tanggungan yang bersangkutan membebani obyek-obyek tersebut masing-masing secara utuh, jika kreditnya/utangnya dilunasi secara angsuran, Hak Tanggungan yang bersangkutan tetap membebani setiap obyek untuk sisa utang yang belum dilunasi.

#### **6. Kemudahan dan kepastian dalam eksekusi**

Keistimewaan lain adalah bahwa hak tanggungan itu mudah dan pasti pelaksanaan eksekusinya. Apabila debitor cidera janji tidak perlu ditempuh acara gugatan perdata biasa, yang memakan waktu dan biaya. Bagi kreditor pemegang hak tanggungan disediakan acara-acara khusus yang diatur dalam pasal 20 UUHT yaitu menggunakan haknya menjual obyek hak tanggungan melalui pelelangan umum berdasar pasal 6 atau ditempuh apa yang disebut sebagai “ Parate executie” berdasarkan pasal 224 RIB dan 158 RRBgw yang disebut diatas.

#### **7. Kepastian tanggal kelahiran Hak Tanggungan**

Ketentuan mengenai kepastian tanggal lahirnya hak tanggungan yang diatur dalam pasal 13 ayat (4) UUHT bahwa 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, buku-tanah yang bersangkutan diberi bertanggal hari kerja berikutnya. Dan penentuan batas waktu dilakukannya berbagai perbuatan hukum dalam rangka pembebanan hak tanggungan merupakan juga perlindungan bagi kepentingan kreditor pemegang hak tanggungan

## **8. Piutang yang dijamin**

### **1. Sifat *accessoir* pada piutang tertentu**

Hak tanggungan diberikan untuk menjamin piutang kreditor, dikatakan bahwa hak tanggungan adalah *accessoir* pada suatu piutang tertentu. Kelahiran, eksistensi, peralihan, eksekusi, dan hapusnya suatu hak tanggungan ditentukan oleh adanya, peralihannya dan hapusnya piutang yang dijamin.

Ini merupakan hakekat hak tanggungan, tanpa adanya suatu piutang tertentu yang secara tegas dijamin pelunasannya menurut hukum tidak akan ada hak tanggungan (Pasal 3)

### **2. Piutang yang sudah ada dan yang diperjanjikan**

Piutang yang dijamin itu dapat berupa utang yang sudah ada pada waktu dibebankan hak tanggungan yang bersangkutan, Bisa juga piutang itu belum ada tetapi sudah diperjanjikan, misalnya piutang yang timbul dari pembayaran yang dilakukan oleh kreditor untuk kepentingan debitor dalam rangka pelaksanaan

bank garansi. Bagi sahnya hak tanggungan yang dibebankan, saat yang menentukan bahwa benar ada piutang yang dijamin adalah saat diajukannya permohonan eksekusi, yaitu apabila debitor cidera janji, pada saat itu adanya dan berapa jumlah utang debitor harus dengan mudah dapat dipastikan sebagai syarat untuk dapat dilakukan eksekusi menurut ketentuan hak tanggungan.

### **3. Obyek Hak Tanggungan**

#### **1. Persyaratan bagi obyek hak jaminan atas tanah**

Untuk dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak jaminan atas tanah, benda yang bersangkutan harus memenuhi berbagai syarat yaitu :

1. Dapat dinilai dengan uang;
2. Mempunyai sifat dapat dipindah tangankan, karena apabila debitor cidera janji benda yang dijadikan jaminan akan dijual
3. Termasuk kah yang didaftar menurut peraturan tentang pendaftaran tanah yang berlaku, karena harus dipenuhi "syarat publisitas".
4. memerlukan penunjukan khusus oleh suatu Undang-undang.

#### **2. Status hak atas tanah**

Sehubungan dengan apa yang disyaratkan diatas, ditetapkan obyek hak tanggungan dalam Pasal 4 Undang-undang Hak Tanggungan, yaitu :

1. Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan (Pasal 25,33 dan 39 UUPA)
2. Hak Pakai Atas Tanah Negara, yang menurut ketentuan yang berlaku harus didaftarkan dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan.  
Tidak termasuk obyek HT, hak pakai yang diberikan kepada Instansi-instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan-badan Keagamaan dan sosial, tanah yang telah diwakafkan serta perwakilan Negara Asing.
3. Bangunan Rumah Susun dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, yang berdiri diatas tanah hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai yang diberikan oleh Negara (Pasal 27 jo UU No16/1985)

### **3. *Bangunan, tanaman dan hasil karya***

Selain obyek tersebut diatas dalam Pasal 4 juga dimungkinkan hak atas tanah dibebani hak tanggungan berikut bangunan, tanaman dan hasil karya yang merupakan satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan, asal hal itu secara tegas dinyatakan dalam Akta Pemberiannya. Disebut sebagai contoh

Sehubungan dengan apa yang disyaratkan diatas, ditetapkan obyek hak tanggungan dalam Pasal 4 Undang-undang Hak Tanggungan, yaitu :

1. Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan (Pasal 25,33 dan 39 UUPA)
2. Hak Pakai Atas Tanah Negara, yang menurut ketentuan yang berlaku harus didaftarkan dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan.  
Tidak termasuk obyek HT, hak pakai yang diberikan kepada Instansi-instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan-badan Keagamaan dan sosial, tanah yang telah diwakafkan serta perwakilan Negara Asing.
3. Bangunan Rumah Susun dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, yang berdiri diatas tanah hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai yang diberikan oleh Negara (Pasal 27 jo UU No16/1985)

**3. *Bangunan, tanaman dan hasil karya***

Selain obyek tersebut diatas dalam Pasal 4 juga dimungkinkan hak atas tanah dibebani hak tanggungan berikut bangunan, tanaman dan hasil karya yang merupakan satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan, asal hal itu secara tegas dinyatakan dalam Akta Pemberiannya. Disebut sebagai contoh

“hasil karya” candi, patung, gapura, relief yang merupakan satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan. Bangunan yang dapat dibebani hak tanggungan bersamaan dengan tanahnya tersebut meliputi bangunan yang berada diatas maupun bangunan yang ada dibawah permukaan tanah. Misalnya suatu basement, asal secara fisik ada hubungannya dengan bangunan yang ada diatas tanah yang bersangkutan.

#### **4. Pemberi, penerima/pemegang hak tanggungan**

##### ***1. Pemberi hak tanggungan***

Menurut ketentuan Pasal 8, Pemberi hak tanggungan bisa orang perorangan, bisa juga badan hukum, yang mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap benda yang dijadikan obyek hak tanggungan.

Dalam Pasal 8 ayat (2), demikian juga dalam penjelasannya ditentukan bahwa kewenangan pemberi hak tanggungan itu harus ada dan terbukti benar pada saat pendaftaran hak tanggungan dilakukan, yaitu pada tanggal dibuatnya buku tanah yang bersangkutan.

Tetapi sebenarnya kewenangan itu juga harus sudah ada pada waktu diberikan hak tanggungan dengan dibuatnya Akta Pembebanan Hak Tanggungan (APHT) oleh PPAT,

walaupun tidak selalu wajib dibuktikan dengan sertifikat atas tanah yang dijaminkan, kalau tanah yang bersangkutan memang belum didaftar.

## **2. *Penerima/pemegang hak tanggungan.***

Tiada ada persyaratan khusus bagi Penerima /pemegang hak tanggungan, ia bisa orang perorangan, badan hukum, bisa orang asing, bias juga badan hukum asing, baik berkedudukan di Indonesia maupun di luar Negeri, sepanjang kredit yang bersangkutan dipergunakan untuk kepentingan pembangunan di wilayah Negara Republik Indonesia (Pasal 9 dan penjelasan Pasal 10 ayat (1)).

Setelah dibuatnya APHT kreditor berkedudukan sebagai penerima hak tanggungan. Setelah dilakukan pembukuan hak tanggungan yang bersangkutan dalam buku-tanah hak tanggungan, penerima hak tanggungan menjadi pemegang hak tanggungan.

## **3. Kreditor pemegang hak tanggungan**

Kreditor pemegang hak tanggungan

Menurut Pasal 9 UUHT yang dimaksud kreditor pemegang hak tanggungan adalah

“orang perseorangan atau badan hukum yang berkedudukan sebagai pihak yang berpiutang, yang dijamin dengan hak tanggungan “

Dengan demikian yang dapat menjadi pemegang hak tanggungan adalah siapa saja yang berwenang melakukan untuk memberi utang, baik itu orang perorangan maupun badan hukum.

Pemegang hak tanggungan berhak memperoleh pembayaran terlebih dahulu dari hasil penjualan obyek hak tanggungan, dan jika ada kreditor lain sedangkan hasil penjualan tersebut masih ada sisa maka dapat diambil sebagai pembayaran piutang kreditor konkuren lainnya, secara berimbang.

#### **4. Eksekusi Hak Tanggungan**

##### **1. Pengertian Eksekusi**

Apabila debitor cidera janji, obyek HT oleh kreditor pemegang hak tanggungan dijual *melalui pelelangan umum* menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kreditor pemegang HT berhak mengambil seluruh atau sebagian dari hasilnya untuk pelunasan piutangnya yang dijamin dengan HT tersebut, dengan hak mendahului dari pada kreditor-kreditor lain. Inilah yang disebut **eksekusi HT** yang diatur dalam Pasal 20

##### **2. Dasar Eksekusi**

Disebut sebagai dasar eksekusi dalam Pasal 20 :

- a. pemegang HT pertama untuk menjual obyek HT sebagaimana dimaksud dalam pasal 6,

- b. Titel Eksekutorial yang terdapat dalam sertipikat HT, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 Ayat (2).

### **3. Pelaksanaan Eksekusi Hak Tanggungan**

#### ***a. Eksekusi yang mudah dan pasti pelaksanaannya.***

Dengan disebutkannya 2 dasar eksekusi diatas dalam Pasal 20 terpenuhi maksud pembentuk Undang-Undang akan menyediakan bagi kreditor pemegang hak tanggungan cara pelaksanaan eksekusi yang mudah dan pasti seperti dikemukakan dalam penjelasan umum angka 3.

Kemudahan dalam pelaksanaan eksekusi hak tanggungan dan diberikannya kepada kreditor pemegang hak tanggungan kedudukan istimewa dalam bentuk *droit de preference* dan *droit de suite* merupakan ciri hak tanggungan sebagai hak jaminan atas tanah yang khusus dan kuat.

Dalam hubungan dengan itu seluruh tata cara pembebanan HT tersebut ketentuannya diatur secara rinci yang perlu benar-benar diperhatikan agar keistimewaan yang disediakan dapat dinikmati oleh kreditor yang bersangkutan

#### ***b. Parate executie***

Atas dasar ketentuan Pasal 26, sebelum ada peraturan perundangan yang mengatur secara khusus eksekusi hak tanggungan, peraturan mengenai eksekusi *hypothek* yang ada pada waktu mulai berlakunya Undang-Undang Hak Tanggungan

(UUHT) ( tanggal 9 April 1996) berlaku terhadap eksekusi hak tanggungan.

Peraturan eksekusi yang dimaksud adalah apa yang dikenal sebagai “ *parate eksekusi*”, yang diatur dalam Pasal 224 RIB (S. 1941-44) dan Pasal 258 Rr Bgw (S. 1927-227). Dalam menggunakan acara eksekusi tersebut harus diperhatikan ketentuan Pasal 14, yang menyatakan bahwa sertipikat hak tanggungan berlaku sebagai pengganti *grosse acte hypotheek*, sepanjang mengenai hak atas tanah. Mengenai hubungan antara sertipikat hak tanggungan dan eksekusi hak tanggungan yang masih menggunakan ketentuan kedua Reglemen tersebut dijelaskan dalam penjelasan umum angka 9 : sehubungan dengan itu pada sertipikat hak tanggungan yang berfungsi sebagai surat tanda bukti adanya hak tanggungan dibubuhkan irah-irah dengan kata-kata “*Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*” untuk memberikan kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Selain itu sertipikat hak tanggungan tersebut dinyatakan sebagai pengganti *grosse acte hypotheek* yang untuk eksekusi *hypotheek* atas tanah ditetapkan sebagai syarat dalam melaksanakan ketentuan pasal-pasal kedua Reglemen diatas.

Agar ada kesatuan pengertian dan kepastian mengenai penggunaan ketentuan-ketentuan tersebut ditegaskan lebih lanjut dalam Undang-Undang ini bahwa sebelum ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya peraturan mengenai eksekusi hypotheek tersebut berlaku terhadap eksekusi hak tanggungan, dengan penyerahan sertipikat hak tanggungan sebagai dasar pelaksanaannya ( penjelasan Pasal 26)

**c. Eksekusi berdasarkan Pasal 6**

Pelaksanaannya lebih mudah dari pada "parate executie", karena tidak diperlukan perintah Keua Pengadila Negri untuk melakukan penjualan obyek hak tanggungan yang bersangkutan melalui pelelangan umum, kreditor pemegang hak tanggungan dapat langsung mengajukan permintaan kepada Kepala Kantor Lelang Negara untuk melakukan penjualan terhadap obyek hak tanggungan yang bersangkutan. Kewenangan pemegang hak tanggungan itu adalah hak yang diberikan oleh Pasal 6

**d. Penjualan dibawah tangan dalam rangka eksekusi**

Pada prinsipnya setiap eksekusi harus dilaksanakan melalui pelelangan uumum, karena dengan cara demikian diharapkan diperoleh harga yang paling tinggi.

Dalam keadaan tertentu apabila melalui pelelangan umum diperkirakan tidak akan menghasilkan harga yang tertinggi, atas kesepakatan pemberi dan pemegang hak tanggungan dan dengan

dipenuhinya syarat-syarat tertentu yang disebut dalam Pasal 20 Ayat (2) dan (3) dimungkinkan penjualan dibawah tangan jika dengan cara demikian akan dapat diperoleh harga yang tertinggi yang menguntungkan semua pihak.

Penjualan obyek hak tanggungan "dibawah tangan" artinya penjualan yang tidak melalui pelelangan umum. Namun penjualan tersebut tetap wajib dilakukan menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24/1997 tentang pendaftaran tanah, yaitu dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang membuat aktanya dan diikuti dengan pendaftarannya di Kantor Pertanahan.

Persyaratan yang ditetapkan dimaksudkan untuk melindungi pihak-pihak yang berkepentingan, misalnya pemegang hak tanggungan kedua, ketiga dan kreditor-kreditor bukan pemegang hak tanggungan dan pemberi hak tanggungan. 4)

---

4) Prof. DR. Mariam Darius Badruzaman, SH "Beberapa masalah hukum dalam perjanjian kredit bank dengan jaminan hypotheek serta hambatan-hambatannya, Alumi Bandung, 1983 hal 151

## II. Pengertian/batasan tentang Piutang Negara

### 1. Dalam ketentuan Pasal 8 Undang-undang Nomor 49 / Prp /1960

“Bahwa yang dimaksud dengan piutang Negara atau utang kepada Negara oleh peraturan ini ialah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau Badan-badan yang baik secara langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh Negara berdasarkan suatu Peraturan, perjanjian ataupun sebab apapun”

Dari ketentuan Pasal 8 tersebut mengenai piutang Negara dapat diketahui dari:

1. Subyek yang berpiutang adalah :
  - a. Badan-badan yang secara langsung dikuasai oleh Negara dan
  - b. Badan-badan yang tidak secara langsung dikuasai oleh Negara
2. bersumber atau timbul karena
  - a. Berdasarkan suatu peraturan
  - b. Perjanjian
  - c. Perjanjian dan peraturan
  - d. Sebab apapun

Hal tersebut menurut menurut hemat penulis tidak mengandung pengaturan yang bersifat limitatif, karena sangat luasnya pengertian mengenai piutang Negara yang memungkinkan penafsiran maupun penerapan yang berbeda-beda dan dapat

tersebut lebih besar dari pada hasil penjualan lelang obyek hak tanggungan dan / atau menyebabkan tidak mencukupinya pelunasan terhadap piutang kreditor pemegang hak tanggungan tersebut.

## **2. Dalam Pembahasan RUU Hak Tanggungan**

Pada saat pembahasan Rancangan Undang-undang Hak Tanggungan yang dimaksud dengan piutang Negara hanya terbatas yang berupa pajak saja.

Sedangkan yang dimaksud dengan pajak adalah :

“iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan ) yang terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi-kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.”<sup>5)</sup>

Jadi jika piutang Negara tersebut hanya terbatas yang berupa pajak akan lebih memeberikan kepastian mengenai subyek, obyek dan maupun dasar /sumber timbulnya pajak yang merupakan piutang negara yang timbul karena peraturan dan hal ini yang menurut hemat penulis akan lebit tepat dan memenuhi rasa keadilan.

---

5) R. Santoso Brotodhardjo, SH. *Pengantar ilmu hukum pajak* Refika Aditama, Bandung 1998, hal 2

### **3. Dalam rapat antara BUPLN dengan**

#### ***Direksi Bank-bank Pemerintah***

Sementara itu dalam rapat antara BUPLN (PUPN) dengan Direksi Bank-bank pemerintah yang diadakan pada tanggal 25 April 1996 bertempat di gedung kantor pusat Bank Dagang Negara di Jakarta. Ketua BUPLN Adolf Waraouw, mengemukakan bahwa menurut pandangan BUPLN yang dimaksud piutang negara tidak hanya terbatas pada pajak saja. Tetapi termasuk piutang negara sebagaimana menurut Undang-undang Nomor 49/Prp. Tahun 1960 tentang panitia urusan piutang negara.

Menurutnya juga tidak dibedakan prioritas antara pajak dan piutang-piutang negara lainnya termasuk kredit-kredit macet Bank-bank pemerintah dan piutang piutang macet dari BUMN-BUMN yang lain yang berdasarkan UU NO 49/Prp/1960 diserahkan penagihannya kepada BUPLN. <sup>6)</sup>

Maka tidaklah adil dan tidak memberi perlindungan yang kuat bagi kreditor pemegang hak tanggungan yang bukan BUMN atau bukan Instansi Pemerintah apabila lingkup apa yang dimaksud piutang negara itu tidak dibatasi secara jelas dan tegas.

---

6) Sutan Remy Sjahdeini, SH. *HT, azas-azas, ketentuan-ketentuan pokok dan masalah-masalah yang dihadapi oleh perbankan*, Jakarta, 1996 hal 13

Apabila yang dianut adalah pendapat ketua BUPLN maka tagihan dari Badan-Badan Umum Milik Negara (BUMN) termasuk Bank-bank pemerintah akan selalu didahulukan untuk memperoleh pelunasan atas piutang BUMN itu dari hasil pelelangan obyek hak tanggungan tersebut dari pada kreditor swasta, sekalipun telah dijamin dengan hak tanggungan yang bersangkutan.

Dengan demikian berarti bank-bank pemerintah tanpa harus membebankan hak tanggungan atas tanah-tanah berikut bangunan diatas tanah itu yang merupakan milik debitor dengan sendirinya Bank-bank pemerintah yang bersangkutan akan memperoleh hak yang didahulukan dari pada bank-bank swasta dan Kreditor-kreditor lainnya sekalipun bank-bank swasta dan kreditor-kreditor swasta lainnya itu menjadi pemegang hak tanggungan pertama terhadap tanah tersebut.

Dalam penjelasan umum angka 4 Undang-Undang Hak tanggungan tidak disebutkan apakah piutang negara yang dimaksud “ hanya terbatas pada piutang-piutang negara yang berkaitan dengan obyek hak tanggungan yang bersangkutan saja, atau kah mengenai semua piutang-piutang negara yang menjadi kewajibandebitor yang bersangkutan.”

Lalu bagaimana seharusnya penjelasan umum angka 4 UUHT mengenai kedudukan piutang negara itu harus ditafsirkan.<sup>7)</sup>

---

7). Sutan Remy Sjahdeini, SH. Op.Cit hal 13

#### *4. Menurut Pasal 1137 KUH Perdata*

“Hak dari kas negara, kantor lelang dan lain-lain badan umum yang dibentuk oleh pemerintah, untuk didahulukan tertibnya untuk melaksanakan hak itu, dan jangka waktu berlangsungnya hak tersesut diatur dalam Undang-undang khusus mengenai hal itu .

Hal-hal yang sama mengenai persatuan atau perkumpulan-perkumpulan yang berhak atau kemudian akan memperoleh hak untuk memungut bea, diatur dalam peraturan-peraturan yang sudah ada atau akan diadakan tentang hal itu. “

Hak didahulukan dari kas negara, kantor lelang dan lain-lain badan umum yang dibentuk pemerintah diatur dalam berbagai Undang-undang khusus, dengan kata lain dapat ditafsirkan bahwa jenis piutang negara hanya didahulukan sepanjang hal itu ditentukan dalam undang-undang yang khusus. Untuk mengetahui jenis-jenis piutang negara yang mana saja yang harus didahulukan dari gadai dan hypoteek serta hak tanggungan haruslah kita pelajari apakah ada undang-undang khusus yang dimaksud oleh Pasal 1137 KUH Perdata tersebut .

Dalam Undang-Undang Nomor 49 /Prp/ tahun 1960 tentang Panitia Urusan Pitang Negara, tidak dijumpai ketentuan yang menentukan mengenai didahulukannya piutang negara dari Gadai dan Hypoteek.

Dengan demikian juga untuk didahulukan dari Hak Tanggungan .  
Sehingga oleh karena itu pendapat Adolf Warouw, Ketua  
PUPN/BUPLN tersebut diatas tidak dapat diterima. <sup>8)</sup>

Dalam Undang-undang lain, UU NO 9 /1994 tentang perubahan  
atas UU NO 6/ 1983 tentang ketentuan umum dan tata cara  
perpajakan

Dapat dijumpai ketentuan yang menentukan bahwa tagihan pajak  
mempunyai hak mendahului melebihi segala hak lainnya .

Dalam Pasal 21 UU tersebut ditetapkan bahwa :

- (1) Negara mempunyai hak mendahului untuk tagihan pajak atas  
barang-barang milik penanggung pajak.
- (2) Ketentuan tentang hak mengahulu sebagaimana dimaksud  
dalam ayat (1) meliputi pokok pajak, bunga, denda  
administrasi kenaikan dan biaya penagihan.
- (3) Bahwa hak mendahului tagihan pajak melebihi segala hak  
mendahului lainnya, kecuali terhadap :
  - a. Biaya perkara yang semata-mata disebabkan suatu  
penghukuman untuk melelang suatu barang.
  - b. Biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkan  
suatu barang.
  - c. Biaya perkara yang semata-mata disebabkan pelelangan  
dan penyelesaian suatu warisan.

---

8.) DR. Sutan Remy Sjahdeini, SH Op. Cit hal 15

Ketentuan tersebut merupakan salah satu Undang-undang khusus yang berdasarkan pasal 1137 KUH Perdata tersebut diatas.

Dengan demikian tagihan pajak sebagai salah satu jenis piutang negara kedudukannya lebih tinggi dari pada gadai dan hypoteek dan mengingat bahwa hak tanggungan pengganti dari pada hypoteek atas tanah maka tagihan pajak harus pula didahulukan dari pada hak tanggungan.<sup>9)</sup>

#### **5. Piutang Bank Pemerintah sebagai piutang Negara**

Menurut Pasal 8 UU NO.49/60 yang dimaksud piutang Negara atau utang kepada Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau badan-badan yang baik secara langsung dikuasai oleh Negara (kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik Negara) berdasarkan suatu perjanjian dan sebab apapun.

Pasal 11 UU No. 49/60 mengatakan bahwa pasal 1,3,5 sampai dengan pasal 23 UU NO 9/58 dilakukan terhadap piutang Negara yang dimaksudkan dalam pasal 8 dan 10 UU NO 49/60. Hal ini berarti bahwa terhadap piutang ini diberi sifat sebagai hutang pajak, demikian juga dengan pengurusannya.

Pemberian sebagai hutang pajak terhadap hutang perjanjian kredit adalah tidak tepat.

---

9). DR. Sutan Remy Sjahdeini, SH. Op. Cit hal 12

Walaupun usaha-usaha Bank Negara merupakan sumber penghasilan Negara disamping pajak, akan tetapi pendapatan Negara karena perjanjian kredit berlainan dengan pajak yang terjadi karena Undang-Undang, yang ditetapkan pemerintah secara sepihak. Perjanjian kredit terjadi karena persesuaian kehendak antara bank dan penerima kredit. Bank Negara sebagai pihak mendapat keuntungan langsung dari perjanjian kredit ini dalam bentuk bunga dan provisi.

Didalam pasal 5 UUP tahun 1967 dikatakan bahwa Bank umum milik Negara (bank Negara) didirikan dengan Undang-Undang dan didalam Undang-undang pendirian bank-bank Negara itu dikatakan pula bahwa bank-bank Negara adalah badan hukum yang memiliki modal yang terpisah dari kekayaan Negara dan menjalankan usaha-usahanya menurut yang ditentukan didalam Undang-Undang pendirian bank-bank tersebut.

Dari modal yang dipisahkan ini bank negara sebagai lembaga komersil, mempunyai kedudukan yang sama dengan penerima kredit, perjanjian kredit adalah perjanjian perdata.

Sedangkan pajak adalah iuran kepada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terhutang (oleh yang wajib membayarnya) menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah

untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.<sup>10)</sup>

Hubungan Negara dengan warga Negara (wajib pajak) adalah dalam hubungan hukum public. Kedudukan Negara dalam hal ini adalah sebagai "penguasa" terhadap warga negaranya (untergeordnet).

Pemberian sifat sebagai "Penguasa" terhadap bank dalam menyelesaikan sengketa kredit, tidak sesuai dengan sistematika ilmu hukum dan Undang-undang Pajak 1957. kedudukan bank dengan penerima kredit tidak diletakkan dalam garis yang sejajar (nebengeordnet) akan tetapi untergeordnet. Sengketa-sengketa yang timbul dari perjanjian kredit seyogyanya diselesaikan oleh pengadilan (perdata)

---

10.) Mr. R. Santoso Brotodihardjo, pengantar ilmu hukum pajak, Eresco, NV, Bandung, 1959 hal.10

## 6. *Mengurus Piutang Negara Secara Khusus*

Dalam Pasal 4 UU NO 49/60 ditentukan bahwa tugas PUPN adalah sebagai berikut :

1. mengurus piutang Negara yang berdasarkan peraturan ini diserahkan pengurusannya kepadanya oleh pemerintah atau badan-badan yang dimaksud dalam pasal 8.
2. piutang Negara yang diserahkan sebagai tersebut dalam diatas, ialah piutang yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum akan tetapi yang berhutang tidak melunasinya sebagaimana mestinya.
3. menyimpang dari yang dimaksud angka 1 diatas, mengurus piutang-piutang Negara dengan tidak usah menunggu penyerahannya, apabila menurut panitia, piutang Negara tersebut harus segera diurus.
4. melakukan pengawasan terhadap piutang-piutang/kredit-kredit yang telah dikeluarkan oleh Negara, badan-badan Negara apakah kredit itu benar-benar dipergunakan sesuai dengan permohonan dan/atau sesuai dengan syarat-syarat pemberian kredit dan menayakan keterangan-keterangan yang berhubungan dengan itu kepada bank-bank dengan menyimpang dari ketentuan-ketentuan dalam peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang No 23 tahun 1960 tentang rahasia bank.

Yang dimaksud dengan pengurusan disini adalah menagih piutang yang macet, karena penanggung hutang tidak memenuhikewajibannya untuk melunasi hutang tersebut.

Menagih kredit yang disalah gunakan penggunaannya oleh penerima kredit. Pengurusan itu terjadi baik karena diserahkan pemerintah dan badan usaha pemerintah maupun karena atas inisiatif PUPN.

## **7. Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN)**

### ***1. Pengertian.***

Lembaga ini khusus diadakan untuk mengurus kepentingan negara, hutang kepada negara atau badan-badan lain baik yang langsung maupun yang tidak langsung dikuasai oleh negara.

Penyimpangan yang fundamental perjanjian kredit dari perjanjian pinjam uang (Bab XIII Buku III KUH Perdata) antara lain terletak pada penyelesaian melalui pengadilan, maka sengketa perjanjian kredit (wanprestasi) yang pemberi kreditnya adalah Bank Negara diselesaikan melalui Panitia Urusan Piutang Negara ( Undang-Undang Nomor 49 tahun 1960 LN No. 156 tahun 1960) Sengketa-sengketa Bank swasta dan penerima kredit tidak wajib diselesaikan oleh PUPN kecuali yang ada hubungannya dengan kredit likwiditas Bank sentral dan penyerahannya langsung diterima dari Bank Indonesia. <sup>11)</sup>

11) Prof.DR. Mariam Darus Badruzaman,SH. Op. Cit hal 155

Alasan menciptakan lembaga ini ada tiga hal yaitu :

1. Sengketa itu menyangkut piutang Negara.
2. Lembaga pengadilan masih belum mampu menyelesaikan sengketa dengan cepat.
3. Untuk mencegah supaya keuangan Negara tidak dirugikan

## **2. Eksistensi**

Eksistensi Panitia Urusan Piutang Negara adalah dalam Peraturan-peraturan sebagai berikut :

1. Undang-Undang No. 49 tahun 1960 TLN No.2104 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN).
2. Undang-undang Darurat No. 27 tahun 1957 LN 1957 NO. 84 tentang penagihan Pajak Negara dengan surat paksa, ditetapkan sebagai Undang-undang NO. 19 Tahun 1959

### III. Perlindungan hukum terhadap hak istimewa (preferance)

Kreditor pemegang hak tanggungan dengan adanya piutang negara

#### 1. Hak Istimewa (preferance)

##### a. Berdasarkan Pasal 1134 KUH Perdata

Didalam Pasal 1134 KUH Perdata disebutkan bahwa :

“Hak istimewa ialah suatu hak yang oleh Undang-undang diberikan kepada seorang berpiutang sehingga tingkatanya lebih tinggi dari pada orang yang berpiutang lainnya, semata-mata berdasarkan sifatnya piutang.

Gadai dan hipotik adalah lebih tinggi dari hak istimewa, kecuali dalam hal-hal dimana oleh Undang-Undang ditentukan sebaliknya.”

Karena hak tanggungan adalah sebagai pengganti dari hipotik maka hak tanggungan juga memiliki hak yang lebih diistimewakan.

##### b. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Hak Tanggungan

Pasal 1 Ayat (1) UUHT yang merupakan ciri-ciri hak tanggungan, dan dalam Pasal 1 Ayat (1) UUHT disebutkan pengertian Hak Tanggungan , adapun yang dimaksud dengan hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, selanjutnya disebut

Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan kesatuan dengan tanah itu, untuk plunasan utang tertentu, yang memberi kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain

**c. Dalam penjelasan umum UUHT**

Dalam penjelasan umum dikemukakan bahwa hak tanggungan sebagai lembaga hak jaminan atas tanah yang kuat harus mengandung ciri-ciri

- a. Memberi kedudukan yang diutamakan atau mendahului kepada kreditor pemegang hak tanggungan tersebut ( *droit de preference* ) hal ini ditegaskan dalam pasal 1 angka 1 dan Pasal 20 Ayat (1).
- b. Selalu mengikuti obyek yang dijamin dalam tangan siapapun obyek itu berada ( *droit de suite* ) yang ditegaskan dalam Pasal 7
- c. Memenuhi azas specialitas dan publisitas sehingga dapat mengikat pihak ketiga dan memberi kepastian hukum kepada pihak-pihak yang berkepentingan.
- d. Mudah dan pasti pelaksanaan eksekusinya

Dan yang akan atau menjadi pembahasan disini adalah mengenai ciri yang memberi kedudukan yang diistimewakan (droit de preference) kepada kreditor pemegang hak tanggungan yang mana hal tersebut telah ditegaskan dalam pasal 1 ayat (1) dan pasal 20 ayat (1) yang menyebutkan bahwa :

“Apabila debitor cidera janji, maka berdasarkan :

- a. Hak pemegang hak tanggungan pertama untuk menjual obyek hak tanggungan sebagaimana dimaksud Pasal 6, atau
- b. Titel eksekutorial yang terdapat dalam sertipikat Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 Ayat (2), obyek hak tanggungan dijual melalui pelelangan umum menurut tata cara yang ditentukan dalam peraturan Perundang-Undangan untuk pelunasan piutang pemegang hak tanggungan dengan hak mendahului dari pada kreditor-kreditor lainnya

***d. Kedudukan istimewa kreditor pemegang hak tanggungan itu juga ditegaskan dalam Pasal 56 Peraturan Pengganti Undang- Undang No 1 Th 1998***

Yaitu tentang perubahan atas Undang-Undang Kepailitan ( LNRI 1998-87, TLNRI. 3761). Pasal tersebut menetapkan bahwa : “ dengan tetap memperhatikan ketentuan Pasal 56a, setiap kreditor yang memegang hak tanggungan, hak gadai

dan hak agunan atas kebendaan lainnya dapat mengeksekusi haknya seolah-olah tidak terjadi kepailitan”, dalam Pasal 56a ditetapkan bahwa hak eksekusi kreditor sebagaimana dimaksud Pasal 56 dan hak pihak ketiga untuk menuntut hartanya yang berada dalam penguasaan debitor yang pailit atau curator, ditangguhkan untuk waktu paling lama 90 hari, terhitung sejak putusan pailit ditetapkan “, kreditor atau pihak ketiga yang haknya ditangguhkan dapat mengajukan permohonan kepada curator untuk mengangkat dan menangguhkan atau mengubah syarat-syarat penangguhan tersebut “. Jika curator menolak permohonan tersebut dapat diajukan permohonan kepada hakim pengawas. Terhadap putusan hakim pengawas dapat dimintakan banding keada Pengadilan Niaga yang berwenang. Terhadap putusan Pengadilan Niaga tidak dapat diajukan kasasi. Dalam PERPU tersebut terdapat juga ketentuan mengenai pelaksanaan hak kreditor pemegang hak tanggungan selama ada penundaan kewajiban pembayaran utang bagi pemberi hak tanggungan.

## 2. Azas-azas hukum dan system hukum

### 1. Azas Hukum

Menurut Prof.Dr. Satjipto Raharjo, SH. Bahwa azas hukum adalah merupakan unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum, azas hukum adalah jantungnya peraturan hukum karena ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya peraturan hukum atau sebagai Ratio Legis-nya peraturan hukum, dan pada akhirnya peraturan hukum itu harus dapat dikembalikan pada azas-azas tersebut.<sup>12)</sup>

Karena azas hukum mengandung tatanan etis, maka azas hukum merupakan jembatan antara peraturan-peraturan huku dengan cita-cita social dan pandangan etis masyarakat. Denga singkat dapat dikatakan bahwa melalui azas hukum ini peraturan-peraturan hukum berubah sifatnya menjadi bagian dari tatanan etis (Scholten, 1754 : 83 )

Azas hukum yang penting dan umum yang harus diketahui serta menjadi dasar dalam pelaksanaan peratutran perundang-undangan agar supaya peraturan itu dapat berjalan atau dapat dioperasionalkan serta dapat mewujudkan cita-cita social dan mengandung etis masyarakat, disamping azas-azas hukum yang lain.

---

12).Prof. DR. Satjipto Raharjo, SH "Ilmu Hukum" Citra Aditya Bakti, Bandung 1991 hal. 45

Disini akan kita bahas sedikit tentang azas-azas hukum yang penting tersebut antara lain :

1. *Lex specialis derogate legi generalis;*

Yaitu bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang khusus mengesampingkan peraturan yang bersifat umum, artinya jika ada suatu peraturan yang mengatur secara umum kemudian muncul atau ada peraturan yang mengatur secara khusus maka yang diberlakukan adalah peraturan yang bersifat khusus tersebut.

2. *Lex priori derogate legi posterior*

Yaitu bahwa hukum atau perundang-undangan yang baru mengesampingkan peraturan yang terdahulu, maka jika ada peraturan yang mengatur mengenai sesuatu/hal yang sama maka peraturan yang berlaku adalah peraturan yang baru.

Oleh karena agar peraturan hukum tidak saling bertentangan maka peraturan yang baru tersebut menghapuskan peraturan yang terdahulu.

Dan jika ada pertentangan didalam hukum maka penyelesaiannya adalah melalui azas-azas hukum itu sendiri. <sup>13)</sup>

---

13) Pror. Dr. Sudikno Mertokusumo, SH "Mengenal Hukum" Yogyakarta, Liberty, 1986 hal. 34

Azas hukum bukan merupakan peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang bias dipahami tanpa mengetahui azas-azas hukum yang ada didalamnya, oleh karena itu untuk memahami hukum suatu bangsa dengan sebaik-baiknya tidak bisa hanya melihat dari peraturan-peraturan hukumnya saja, melainkan harus menggali sampai pada azas-azas hukumnya.

Azas-azas hukum inilah yang memberi makna etis kepada peraturan hukum serta tatanan hukum.

## 2. Sistem Hukum

Pemahaman system sebagai metode dikenal melalui cara-cara pendekatan terhadap suatu masalah yang disebut pendekatan-pendekatan system. Pendekatan ini mengisyaratkan kepada kita agar menyadari kompleksitas dari masalah yang kita hadapi dengan cara menghindari pendapat yang terlalu menyederhanakan persoalan dan dengan demikian menghasilkan pendapat/kesimpulan yang keliru.<sup>14)</sup>

Dari pembicaraan mengenai azas hukum dapat diketahui bahwa peraturan-peraturan hukum yang tampaknya berdiri sendiri tanpa ikatan itu, sesungguhnya diikat oleh beberapa pengertian yang lebih umum sifatnya, yang mengutarakan tuntutan etis.

---

14) Prof. DR. Satjipto Raharjo, SH. Op.Cit. hal 49

Karena adanya ikatan oleh azas-azas hukum itu maka hukumpun merupakan suatu system, peraturan-peraturan hukum yang berdiri sendiri-sendiri itu belum terikat dalam satu susunan kesatuan disebabkan karena mereka itu bersumber pada satu induk penilaian etis tertentu.

Teori stufenbau dari Hans Kelsen dengan jelas sekali menunjukkan keadaan yang demikian itu, Hans Kelsen mengatakan, bahwa agar ilmu hukum itu benar-benar memenuhi persyaratan suatu ilmu, maka ia harus mempunyai obyek yang bias ditelaah secara empirik dan menggunakan analisis yang logis rasional, untuk memenuhi persyaratan itu tidak ada lain kecuali menjadikan hukum positif sebagai obyek studi, yang dimaksud hukum positif disini ialah tatanan hukum mulai dari hukum dasar sampai pada peraturan-peraturan yang paling konkrit atau individual. Semua peraturan yang ada harus bias dikembalikan kepada nilai-nilai etis tersebut, oleh karena Kelsen secara konsekuen menghendaki agar obyek hukum itu bersifat empiris dan dapat dijelaskan secara logis maka sumber tersebut diletakkan diluar hukum (transenden) terhadap hukum positif, kajiannya bersifat meta yuris, justru dengan adanya Grundnorm inilah semua peraturan hukum itu merupakan satu susunan kesatuan dan dengan demikian pula ia merupakan satu system.<sup>15)</sup>

---

15) Prof Dr. Satjipto Raharjo, SH. Op.Cit hal 50

### 3. Yurisprudensi

Jika ada pendapat (umum) yang melakukan sanggahan (verzet) atas sita dan pelelangan yang dilakukan oleh PUPN, maka didalam praktek masih terlihat belum terlaksananya koordinasi, integrasi dan sinkronisasi (kis) antara instansi-instansi yang mempunyai wewenang yang sama dalam hal ini antara PUPN dan Pengadilan.

Kasus-kasus yang ditemukan dalam praktek adalah sebagai berikut :

1. Perkara Daftar NO 526/Perd/1975/PN Medan, Reg NO. 249/Perd/1976/P.T. Medan

Pihak-pihaknya adalah Ny. Liau Tjong Sen sebagai Penggugat

L a w a n

Teo Chai Moh (tergugat I), PT AUDIO (tergugat II), Bank Rakyat Indonesia (tergugat III) dan PUPN Cabang Sumatra Utara (tergugat IV).

Kasus adalah mengenai rumah dan tanah terletak di Jl. Jend.A.Yani NO 101-A

- Penggugat berdasarkan surat perjanjian pembayaran ganti kerugian tertanggal 16 Oktober 1963 berhak untuk menempati rumah di Jl. Jend. A. Yani No. 101 A tersebut sebagai penyewa untuk selama-lamanya dari tergugat I sebagai pemborong yang berwenang untuk itu;

- Tergugat I kemudian menimbang terimakan bangunan-bangunan/rumah-rumah yang telah dibangunnya tersebut kepada

pemilik tanah termasuk rumah di Jl A.Yani No.101A yang jatuh menjadi milik pihak pemilik tanah bernama Sugiarto. Sugiarto memberi kuasa kepada PT. AUDIO (tergugat II) untuk mengagunkan/menjaminkan dan sebagainya rumah dan tanah tersebut.

- Tergugat II meng-agunkan rumah dan tanah tersebut kepada Tergugat III. Oleh karena tergugat II tidak membayar hutangnya kepada tergugat III, maka oleh tergugat III ia serahkan penagihannya melalui tergugat IV;
- Tergugat IV mengitim surat kepada penggugat agar mengosongkan rumah tersebut dan menyerahkan kuncinya kepada PUPN ( tergugat IV)
- Penggugat keberatan dan mengajukan gugatan terhadap tergugat I, II, III, dan IV di Pengadilan Negeri Medan tertanggal 8 September 1975.
- Terguigat IV telah melakukan sita eksekutorial terhadap rumah dan tanah tersebut, seterusnya mengumumkan di harian Sinar Pembangunan tertanggal 28 Nopember 1975 tentang lelang sita eksekutorial NO. Peng.24/PUPN/Ex/ 1975. Tetapi lelang tersebut tidak terlaksana dan ditunda sehubungan dengan adanya perkara di Pengadilan Negeri Medan tersebut .
- PN Medan pada tanggal 10 Juni 1976 telah mengambil keputusan dalam perkara tersebut dan mengabulkan gugatan penggugat untuk sebagian.

- Pihak tergugat I dan II tidak pernah hadir di persidangan karena tidak diketahui lagi alamatnya yang tetap di Indonesia.

- Pihak tergugat III dan IV menyatakan banding terhadap Putusan PN Medan tersebut dan terdaftar di Pengadilan Tinggi Sumatera Utara dengan Reg. NO. 249/Perd/1976/PT. Medan.

- Selagi perkara tersebut diproses di pengadilan Tinggi oleh tergugat IV telah dimuat lagi pengumuman lelang sita executorial dengan No. 2/PUPN/Ex/1977 tertanggal 2 Januari 1977 di harian Sinar Pembangunan;

- Pihak penggugat telah mengajukan protes terhadap rencana pelelangan tersebut namun tidak diindahkan sehingga pelelangan rumah dan tanah tersebut tetap berlangsung.

## 2. Perkara Dftar NO. 96/Perd/1977/PN Medan

Pihak-pikanya adalah P.T. Hotel Medan Utama sebagai Penggugat

### L a w a n

Bank export-Import Indonesia Pusat Jakarta cq. Bank Exim Indonesia Cabang Medan, sebagai Tergugat

Kasusnya adalah mengenai kredit dari tergugat kepada penggugat.

- Pengugat selaku yang membangun Hotel Medan Utama telah diperingati oleh PUPN Cabang Sumut, untuk melunaskan kredit untuk membangun hotel tersebut, serta bunga dan ongkos-ongkos lainnya;

- PUPN telah meletakkan sita executorial dan surat paksa diatas hotel Medan Utama yang sedang dibangun beserta tapak tanahnya;
- Penggugat keberatan dan mengajukan gugatabu melalui pengadilan Negeri Medan dengan gugatan pokok antara lain menerima kembali unga penggugat yang telah ditanamkan untuk pembangunan hotel itu sebesar Rp. 400.000.000; ( empat ratus juta rupiah )
- Penggugat mengemukakan lagi bahwa kredit yang yang dipergunakan adalah dengan tujuan mensukseskan Pelita dan bukan pinjaman biasa. Pihak tergugat telah memberikan kredit itu tidak tepat menurut waktunya dan jumlahnya tidak sesuai lagi dengan kenaikan-kenaikan harga.
- Pengadilan Negeri Medan telah meletakkan sita jaminan terhadap bangunan Hotel Medan Utama berikut tapak tanahnya, dengan berita acara sita tanggal 18 Juni 1977 No. 96/Perd/1977/PN Medan; Selagi perkara itu disidangkan di PN Medan maka oleh PUPN telah diumumkan melalui iklan di harian terbitan Medan yaitu untuk melakukan pelelangan terhadap bangunan Hotel Medan Utama berikut tapak tanahnya.
- Pihak penggugat mengajukan protes/keberatan, tetapi tidak diindahkan, Pengadilan Negeri Medan juga ada mengirim surat kepada PUPN/ kantor lelang Negara untuk penundaan lelang tersebut tetapi tidak diindahkan. Pelelangan terus berjalan,

walaupun status bangunan berikut tapak tanahnya berada dalam  
sita jaminan Pengadilan Negeri

Inti sari/kesimpulan yang dapat diambil dari kasus-kasus diatas ialah  
bahwa tidak ada koordinasi dan komunikasi antara PUPN dan  
pengadilan

#### **IV. Hipotesa**

##### **Piutang negara**

1. Apabila yang dianut adalah pendapat ketua BUPLN/PUPN maka tagihan dari Badan-Badan Umum Milik Negara (BUMN) termasuk bank-bank pemerintah akan selalu didahulukan untuk memperoleh pelunasan atas piutang BUMN itu dari hasil penjualan obyek hak tanggungan tersebut dari pada kreditor swasta sekalipun telah dijamin dengan hak tanggungan tersebut .

Dengan demikian berarti bank-bank pemerintah tanpa harus membebankan hak tanggungan atas tanah-tanah berikut berikut atau tidak berikut bangunan diatas tanah itu yang merupakan milik debitor dari bank-bank pemerinrtah yang bersangkutan akan memperoleh hak yang lebih didahulukan dari pada bank-bank swasta dan krediiitor-kreditor swasta lainnya , sekalipun bank-bank swasta dan kreditor swasta lainnya itu menjadi pemegang hak tanggunagn terhadap obyek tersebut.

Apakah memang demikian yang dikehendaki / dimaksud dari pembuat UUHT ?

Bagaimana seharusnya angka 4 penjelasan umum UUHT mengenai kedudukan piutang negara itu harus ditafsirkan ?

Secara yuridis penjelasan umum tersebut tidak bersifat limitatif sehingga hal inimmerupakan kendala terhadap hak istimewa (preference) kreditor pemegang hak tanggungan dengan adanya piutang negara yang tidak bersifat limitatif tersebut.

2. Menurut Pasal 1137 KUH Perdata hak untuk didahulukan dari kas negara, kantor lelang dan lain-lain badan umum yang dibentuk pemerintah diatur dalam berbagai undang-undang khusus.

Dengan kata lain dapat ditafsirkan bahwa jenis piutang negara hanya didahulukan sepanjang hal itu ditentukan dalam undang-undang khusus, maka harus kita pelajari dan kaji undang-undang khusus yang dimaksudkan oleh Pasal 1137 KUH Perdata tersebut.

Mengenai piutang negara pengaturan secara khusus sebagaimana dimaksud pasal 1137 KUH Peradata, masih tersebar diberbagai peraturan perundang-undangan misalnya:

1. Pasal 21 Ayat (3) UU NO 9/1994 tentang perubahan atas UU NO 6/1983 tentang ketentuan umum dan tata cara perpajakan.
2. Pasal 8 UU NO 49/1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara

3. Penjelasan umum angka 4 UUNO 4 /1996 tentang Hak Tanggungan.

Jadi belum ada batasan/limit yang jelas mengenai piutang negara yang lebih didahulukan dari pada piutang kreditor pemegang hak tanggungan.

#### *Hak istimewa*

Mengenai apa yang dimaksud dengan pengertian "kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain." Tidak dijumpai dalam penjelasan Pasal 1 UUHT tetapi dijumpai dibagian lain yaitu didalam angka 4 dari penjelasan umum UUHT bahawa yang dimaksud memberi kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain ialah :

" Bahwa debitor cidera janji, kreditor pemegang hak tanggungan berhak menjual melalui pelelangan umum tanah yang dijadikan jaminan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, dengan hak mendahului dari pada kreditor-kreditor lain, kedudukan diutamakan tersebut sudah barang tentu tidak mengurangi preferensi piutang-piutang negara menurut ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku"

Maka dalam hal ini hak istimewa kreditor pemegang hak tanggungan ada dalam ciri-ciri hak tanggungan tersebut terutama dalam eksekusi dan pengambilan piutang dalam hal debitor wanprestasi.

## BAB III

### METODE PENELITIAN

Dalam bagian ini ingin dikemukakan beberapa sub bagian tentang metodologi yang diterapkan atau digunakan dalam penelitian ini, seperti telah kita ketahui bahwa didalam kegiatan ilmiah sangat diperlukan cara-cara pemahaman atas gejala tertentu didunia hukum hak tanggungan pada khususnya dan ilmu pengetahuan pada umumnya.

Cara pemahaman terhadap gejala itu dalam dunia ilmiah lazim disebut sebagai metodologi yaitu kumpulan dari metode-metode yang digunakan sebagai cara untuk mencari kebenaran ilmiah.<sup>1)</sup>

Maka dalam kajian ini sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai digunakan beberapa metode yang terdiri dari :

#### 1. Metode pendekatan

Dalam penelitian ini akan digunakan pendekatan secara yuridis empiris, pendekatan yuridis adalah kajian hukum secara normatif (dogmatik) atau kajian hukum doktrinal, yang didalam penelitian hukumnya menggunakan sumber data sekunder,

---

1) J. Kartini Soedjendro, SH. *Identifikasi permasalahan penegakkan hukum pertanahan di Jawa Tengah*, UNDIP Semarang, 1992, hal 7

sedangkan pendekatan empiris adalah kajian hukum dalam pelaksanaan atau penerapan dilapangan yang didasarkan pada pengalaman, yang merupakan kajian yang bersumber dari data primer.

Permasalahan tersebut tampaknya sulit bila dipahami hanya semata-mata mendasarkan pendekatan yang bersifat yuridis saja atas dasar itu maka ada kebutuhan dalam studi ini diterapkan pendekatan yang bersifat yuridis empiris yaitu suatu pendekatan yang lazim diterapkan untuk mengetahui gerak operasional penerapan hukum yang mendasarkan diri bukan semata-mata atas dasar hukum positif saja melainkan kajian yang juga berusaha memaparkan aspek-aspek empiris (pengalaman) disekitar gerak operasional / penerapan hukum tersebut.

## **2. Spesifikasi penelitian**

Dalam penelitian ini berusaha tidak hanya memberi deskripsi atau gambaran tentang perlindungan hukum terhadap hak istimewa (preference) kreditor pemegang hak tanggungan dengan adanya piutang negara saja, tetapi juga berusaha untuk melakukan analisa, baik aspek yuridis maupun aspek empiris, karena hasil penelitian yang diperoleh diharapkan dapat memberikan gambaran atau realita mengenai perlindungan hukum terhadap hak istimewa (preference) kreditor pemegang hak tanggungan dengan adanya piutang negara,

dan realita itu akan dianalisa sehingga dapat diperoleh atau ditarik kesimpulan dari penggambaran yang jelas tersebut.

### 3. Populasi dan teknik sampling

Populasi adalah seluruh obyek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang akan diteliti.<sup>2)</sup>

Jadi populasi dalam penelitian ini adalah seluruh kreditor pemegang hak tanggungan baik bank pemerintah maupun bank swasta, Kantor Piutang dan Lelang Negara, badan-badan yang baik secara langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh Negara sebagai penerimaan hak dari kas Negara yaitu Kantor Wilayah Direktorat Jendral Piutang dan Lelang Negara .Kantor Wilayah V Semarang

Mengingat populasi yang terlalu besar maka perlu diambil sampelnya dengan menggunakan teknik sampling yaitu suatu proses dalam memilih suatu bagian yang representatif (keterwakilan) dari seluruh populasi, maka akan digunakan Purposive sampling yaitu penarikan sampel bertujuan atau dilakukan dengan cara mengambil subyek dan obyek didasarkan pada tujuan tertentu.

---

2) Ronny Hanitijo Soemitro, SH. *Metodologi penelitian hukum dan jurimetri*, Ghalia Indonesia, 1988, hal 44

Oleh karena itu dalam penelitian ini akan ditentukan sebagai sampel adalah :

1. Bank Pemerintah yaitu Bank Rakyat Indonesia (BRI) Semarang Pandanaran.
2. Bank Suasta yaitu Bank Muamalat Semarang dan
3. Kantor Wilayah Direktorat jendral Piutang dan Lelang Negara Semarang

Dan sebagai Responden adalah sebagai berikut :

1. Bapak GAFYUNEDI, Supervisor Administrasi Kredit BRI Cabang Semarang Pandanaran.
2. Bapak Bachrudin,SH Legal Officer pada Bank Muamalat Semarang
3. Bapak PRASTOWO, SH, Kepala Bidang Piutang Negara Kantor Wilayah Direktorat Jendral Piutang dan Lelang Negara Kantor Wilayah V Semarang.

#### **4. Metode pengumpulan data**

Pengumpulan data dalam penelitian ini dapat diperoleh atau melalui 3 (tiga) jenis

pengumpulan data yaitu studi dokumen atau bahan pustaka yang biasa disebut dengan data sekunder, observasi atau pengamatan dan wawancara atau interview sebagai data primer.<sup>3)</sup>

---

3) Soerjono Soekanto. *Pengantar pemelitan hukum*, UI-PRESS , 1984 hal 21

Data primer dan data sekunder tersebut dapat diperoleh melalui tata kerja sebagai berikut :

1. Data primer

Pengumpulan data primer dilakukan dengan cara Wawancara secara terstruktur mengadakan kontak dengan pimpinan-pimpinan formil serta informil kemudian membuat report baik dari hasil wawancara dan dengan menyampaikan kuesioner atau pertanyaan yang telah dipersiapkan.

2. Data sekunder

Studi dokumen merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan content analisis yang dapat diperoleh dengan cara menelusuri dan melakukan analisis terhadap berbagai dokumen yang berhubungan dengan perlindungan hukum terhadap hak istimewa (preferance) kreditor pemegang hak tanggungan dengan adanya piutang Negara.

**5. Metode analisis**

Metode analisis merupakan kegiatan pengkajian terhadap hasil pengolahan data yang kemudian dituangkan dalam bentuk laporan, baik berupa perumusan-perumusan, wacana-wacana ataupun kesimpulan-kesimpulan.

Kemudian akan diproses melalui :

- a. Editing yaitu proses pemeriksaan dan meneliti data yang diperoleh untuk mengetahui apakah dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian.
- b. Coding yaitu suatu kegiatan untuk mengkategorikan data yang memuat kriteria yang diperlukan.

Kemudian dianalisis secara kualitatif, mengingat data yang terkumpul bersifat deskriptif, sehubungan dengan tujuan penelitian yang telah ditetapkan diatas maka analisa kualitatif ini berusaha untuk menghubungkan fakta yang ada dengan berbagai peraturan yang berlaku, selanjutnya hasil analisis tersebut akan dituangkan dalam bentuk deskripsi yang ringkas dan jelas.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini akan di uraikan bahasan utama yang merupakan hasil dari penelitian dan pembahasan serta akan dilakukan analisis terhadap permasalahan yang ada, yang terdiri dari :

#### **I. Tentang hak tanggungan secara umum, yang antara lain dibahas :**

- A. Pengertian hak tanggungan
- B. Hak tanggungan sebagai satu-satunya lembaga jaminan atas tanah.
- C. Ciri-ciri hak tanggungan
- D. Eksekusi hak tanggungan

#### **II. Piutang Negara**

#### **III. Perlindungan hukum terhadap hak istimewa (preferancer)**

**Kreditor pemegang hak tanggungan dengan adanya piutang Negara.**

#### **IV. Analisis**

- A. Beberapa pendapat mengenai piutang negara
- B. Hak istimewa
- C. Adanya azas hukum "Lex Specialis Derogate Legi Generalis dan azas hukum Lex Priori Derogate Legi Superior" serta sistem hukum stufenbau teori

Baiklah sebelum kita membahas masalah " Perlindungan Hukum Terhadap Hak Istimewa (Preference) Kreditor Pemegang Hak Tanggungan Dengan Adanya Piutang Negara" untuk mengantarkan kearah hal tersebut maka akan dibahas terlebih dahulu hasil penelitian dan pembahasannya mengenai Hak Tanggungan secara umum dan Piutang Negara khususnya yang berhubungan dengan Undang-undang Nomor 49 tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara serta akan kita bahas juga mengenai azas-azas dan sistem hukum umum yang berlaku

## **I. Hak Tanggungan**

### **A. Pengertian**

Dalam pasal 1 Undang-undang Hak Tanggungan disebutkan pengertian dari hak tanggungan, adapun yang dimaksud dengan hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, selanjutnya disebut Hak tanggungan adalah Hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupan kesatuan dengan tanah itu, *untuk pelunasan utang tertentu yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.*

Dari pengertian tersebut menurut Bachrudin, selaku legal officer pada bank Muamalat Semarang, sangat sependapat dan dalam

praktek memang demikian dan ada beberapa hal yang dijelaskan dan ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan : untuk pelunasan utang tertentu yaitu yang ditunjuk secara khusus dalam akta pembebanan hak tanggungan (APHT), memberikan kedudukan yang diutamakan yaitu lebih diutamakan dalam pelunasan piutangnya dari kreditor-kreditor yang lain yang bukan pemegang hak tanggungan, serta kreditor tertentu adalah kreditor pemegang hak tanggungan.<sup>1)</sup>

Hak tanggungan yang diatur dalam Undang-undang ini pada dasarnya adalah hak tanggungan yang dibebankan pada hak atas tanah, namun kenyataannya sering terdapat adanya benda-benda berupa bangunan, tanaman dan hasil karya yang secara tetap merupakan satu kesatuan dengan tanah yang dijadikan jaminan tersebut . Sebagaimana diketahui bahwa hukum tanah nasional didasarkan pada hukum adat, yang menggunakan azas pemisahan horizontal. Sehubungan dengan itu maka dalam kaitanya dengan bangunan, tanaman dan hasil karya tersebut, hukum tanah nasional menggunakan juga azas pemisahan horizontal. Dalam pemisahan horizontal, benda-benda yang merupakan satu kesatuan dengan tanah menurut hukum bukan merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan.

---

1) Bpk. Bachrudin, SH. Legal Officer Bank Muamalat Semarang, wawancara tanggal, 14 November 2002

Oleh karena itu setiap perbuatan hukum mengenai hak-hak atas tanah, tidak dengan sendirinya meliputi benda-benda tersebut.

Namun demikian penerapan azas hukum adat tersebut tidaklah mutlak, melainkan selalu memperhatikan dan disesuaikan dengan perkembangan kenyataan dan kebutuhan dalam masyarakat yang dihadapinya. Hal ini juga dibenarkan oleh Gafyuned, selaku Supervisor Administrasi kredit pada Bank Rakyat Indonesia (BRI) Pandanaran Semarang, hanya saja dalam kenyataan obyek tersebut juga diidentifikasi/dijelaskan sedemikian rupa sehingga seolah-olah menunjukkan suatu obyek tersendiri walaupun dibuat dalam satu akta pembebanan saja. 2)

Atas dasar kenyataan sifat dasar hukum adat itu dalam rangka pemisahan horizontal tersebut dalam Undang-undang ini dinyatakan bahwa pembebanan Hak Tanggungan atas tanah, dimungkinkan pula meliputi benda-benda sebagaimana dimaksud diatas.

Hal tersebut telah dilakukan dan dibenarkan dalam praktek sepanjang benda-benda tersebut merupakan kesatuan dengan tanah yang bersangkutan dan keikutsertaannya dijadikan jaminan, dengan tegas dinyatakan oleh pihak-pihak dalam akta pemberian hak tanggungan. Bangunan, tanaman dan hasil karya yang ikut dijadikan jaminan itu tidak terbatas pada yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah yang melainkan dapat juga meliputi yang dimiliki pihak lain.

Sedangkan bangunan yang merupakan ruang bawah tanah yang secara fisik tidak ada hubungannya dengan bangunan yang ada diatas permukaan bumi diatasnya tidak termasuk pengaturan ketentuan mengenai hak tanggungan menurut Undang-undang ini.

Oleh sebab itu Undang-undang ini diberi judul “ Undang-undang tentang Hak Tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah dan dapat disebut Undang-undang Hak Tanggungan (UUHT) yaitu UU NO 4 Th 1960.

**B. Hak Tanggungan sebagai satu-satunya lembaga hak jaminan atas tanah.**

Dengan mulai berlakunya UUHT tanggal 9 April 1960 Hak Tanggungan merupakan satu-satunya lembaga hak jaminan atas tanah dalam hukum tanah nasional yang tertulis.

Menurut Gafyunedu yang juga dibenarkan oleh Bachrudin, sebagai praktisi (legal officer) mengemukakan bahwa memang sejak diundangkannya Undang-undang hak tanggungan, maka Hak Tanggungan dapat berlaku efektif sebagai satu-satunya lembaga hak jaminan atas tanah. Namun dalam pelaksanaannya ada beberapa masalah yang harus disikapi oleh para kreditor dalam melaksanakan regulasi/prosedurnya terutama bank muamalat yang antara lain disikapi dengan ;

---

2) Bapak Gafyunedu, Supervisor administrasi kredit BRI Pandanaran Semarang, wawancara tanggal, 15 Oktober 2002

1. menetapkan bahwa terhadap kredit yang kurang dari Rp. 50 juta dalam prosedurnya hanya dibuat surat kuasa membebaskan hak tanggungan (SKMHT) saja , yang menurut analisa penulis belum atau tidak diikat dengan hak tanggungan yang sempurna dan terhadap kredit yang lebih dari Rp. 50 juta diikat dengan hak tanggungan yang sempurna yaitu dengan akta pembebanan hak tanggungan (APHT).
2. Terhadap kredit yang semula diikat dengan hypotheek ataupun creditverband, maka disesuaikan dengan ketentuan Undang-undang Hak Tanggungan.

### **C. Ciri-ciri Hak Tanggungan**

Dalam dunia perkreditan dan perbankan modern memang sangat dibutuhkan suatu perlindungan hukum yang seimbang, kepastian hukum yang kuat dan sangat diperlukan pula suatu kepercayaan dari masyarakat.

Oleh karena hak tanggungan sangat mengakomodir ketentuan tersebut dan dalam penjelasan umum juga telah dikemukakan bahwa Hak Tanggungan sebagai lembaga hak jaminan atas tanah yang kuat harus mengandung cirri-ciri sebagai berikut :

#### **1. Droit de preference**

Yaitu memberikan kedudukan yang diutamakan atau diistimewakan bagi kreditor pemegang hak tanggungan, seperti telah diuraikan diatas bahwa Berbicara mengenai hak tanggungan

adalah berbicara mengenai kegiatan perkreditan modern yang memberikan perlindungan dan kedudukan istimewa kepada kreditor tertentu.

Hukum mengenai perkreditan modern yang dijamin dengan hak tanggungan mengatur perjanjian dan hubungan utang piutang tertentu antara kreditor dan debitor, yang meliputi hak kreditor untuk menjual lelang harta kekayaan tertentu yang ditunjuk secara khusus sebagai jaminan dan mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut, jika debitor cidera janji.

Dalam mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan lelang tersebut kreditor pemegang hak tanggungan mempunyai hak mendahului daripada kreditor-kreditor lain (Droit de preference).

*Kedudukan diutamakan dengan pemberian hak mendahului tersebut sudah barang tentu tidak mengurangi preference piutang Negara menurut ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku, seperti yang antara lain diatur dalam Titel XIX buku ke-dua KUH Perdata.*

Hal tersebut menurut beliau selaku legal officer akan tetap mempertahankan bahwa hak tanggungan yang diatur secara khusus tidak dapat dikalahkan oleh peraturan yang mengatur secara umum dalam hal ini piutang negara, maka beliau kurang

atau tidak setuju dengan ketentuan tersebut dengan pertimbangan selain tersebut diatas juga bahwa bank sebagai lembaga yang sangat mengedepankan kepercayaan dan merupakan basis/pilar pembangunan perekonomian negara yang menggerakkan sektor real, maka kalau memang dengan alasan demi kepentingan negara (piutang negara) diutamakan dari pada bank pemegang hak tanggungan maka perbankan akan hancur yang pada akhirnya perekonomian negara juga akan hancur.

Dan tujuan dari pembentukan Undang-Undang Hak Tanggungan tidak akan tercapai. 3)

## 2. Droit de suite

Hak Tanggungan juga tetap membebani obyek hak tanggungan ditangan siapapun benda tersebut berada. Ketentuan ini berarti bahwa kreditor pemegang hak tanggungan tetap berhak menjual lelang benda tersebut biarpun sudah dipindahkan haknya kepada pihak lain, sebagaimana tersebut dalam Pasal 7 bahwa : “ Hak Tanggungan tetap mengikuti obyeknya dalam tangan siapapun obyek tersebut berada”.

Bahkan menurut beliau, jika debitor dan atau pihak ketiga dengan senga memindahtangankan hak atas tanah yang menjadi obyek hak tanggungan adalah merupakan “tindak pidana” dan kreditor dalam hal ini tetap dilindungi dalam pelunasan

piutangnya, bahkan diberikan perlindungan 100%. 3), namaun tidak sedemikian jauh menjadi suatu tindak pidana menurut Gafyuned, karena perlu adanya bukti-bukti adanya tindak pidana dan lagi menurutnya penagihan/penyelesaiannya diserahkan kepada PUPN/KP2LN. 4)

### **3. Jaminan umum Pasal 1131 KUH Perdata**

Dua kedudukan istimewa yang ada pada pemegang hak tanggungan tersebut diatas mengatasi dua kelemahan perlindungan yang diberikan *secara umum* kepada setiap kreditor oleh Pasal 1131 KUH Perdata.

Menurut pasal tersebut seluruh harta kekayaan debitor merupakan jaminan bagi pelunasan utangnya kepada semua kreditornya, kalau hasil penjualan kekayaan debitor tidak cukup untuk melunasi piutang semua kreditornya, tiap kreditor hanya memperoleh pembayaran sebagian seimbang dengan jumlah piutangnya masing-masing. Kalau seluruh atau sebagian harta kekayaan tersebut telah dipindahkan kepada pihak lain, karena bukan lagi kepunyaan debitor, bukan lagi merupakan jaminan bagi pelunasan piutang kreditornya,

---

4) Bapak Gafyuned, Supervisor administrasi kredit BRI Pandanaran Semarang, wawancara tanggal, 15 Oktober 2002

Selain tersebut diatas beliau juga menambahkan bahwa dalam Pasal 1131 KUH Perdata tersebut mengandung unsur *obyek jaminan tidak ditunjuk secara khusus* dan kreditor sebagai kreditor konkuren, sehingga tidak mempunyai kekuatan dan kepastian dalam pengembalian piutang sedangkan *obyek hak tanggungan ditunjuk secara jelas*. 5)

#### 4. Kepailitan pemberi Hak Tanggungan

Selain kedudukan istimewa yang disebut diatas menurut pasal 21, apabila pemberi hak Tanggungan dinyatakan pailit, kreditor pemegang hak tanggungan tetap berwenang melakukan segala hak yang diperoleh menurut UUHT. Ini berarti bahwa hak tanggungan tidak termasuk dalam boedel kepailitan, sebelum kreditor mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan benda yang bersangkutan.

Yang dinyatakan pailit adalah pemberi hak tanggungan yaitu pihak yang menunjuk harta kekayaan sebagai jaminan, pemberi hak tanggungan tidak selalu debitor sebagai pihak yang berutang, tetapi bisa juga pihak lain, tetapi pada umumnya pemberi hak tanggungan adalah debitor, Jadi setiap kreditor pemegang hak tanggungan meng-eksekusi obyek hak tanggungan seolah-olah tidak terjadi kepailitan debitor maupun pemberi hak tanggungan.

---

5) Bpk. Bachrudin, SH. Legal Officer Bank Muamalat Semarang, wawancara tanggal, 14 November 2002

Menurutnya hal inilah yang sangat melindungi kreditor pemegang hak tanggungan yang dapat dikatakan sebagai benteng terakhir jika seorang debitor pailit dan hal ini pula yang menjadi bertolak belakang dengan ketentuan bahwa piutang negara harus didahulukan tertibnya dari pada piutang kreditor pemegang hak tanggungan. 6)

Hal tersebut diatas yang menurut penulis sangat bertentangan dengan ketentuan bahwa piutang negara mempunyai kedudukan yang lebih diutamakan, padahal dalam hal ini kreditor tidak terpengaruh terhadap paititnya pemberi hak tanggungan atau debitur itu artinya bahwa dalam keadaan dan situasi apapun kreditor tetap dilindungi karena hak tanggungan tidak masuk dalam boedel kepailitan.

#### **5. Hak Tanggungan tidak dapat dibagi-bagi**

Ketentuan yang juga memberi kedudukan istimewa kepada kreditor pemegang hak tanggungan adalah sifat hak tanggungan yang tidak dapat dibagi-bagi.

Yaitu jika dibebankan atas lebih dari satu obyek seperti dinyatakan dalam pasal 2 ayat (1) “ Hak Tanggungan mempunyai sifat tidak dapat dibagi-bagi, kecuali jika diperjanjikan dalam akta pemberian hak tanggungan.”

---

6) Bpk. Bachrudin,SH. Legal Officer Bank Muamalat Semarang, wawancara tanggal, 14 November 2002

Hak Tanggungan yang bersangkutan membebani obyek-obyek tersebut masing-masing secara utuh, jika kreditnya/utangnya dilunasi secara angsuran, Hak Tanggungan yang bersangkutan tetap membebani setiap obyek untuk sisa utang yang belum dilunasi.

Didalam praktek yang diberlakukan (kebijakan) pada bank muamalat, walaupun diberikan kesempatan untuk adanya ketentuan partial (azas roya partial) dalam pembebanan hak tanggungan, bank muamalat tidak melaksanakan ketentuan atau pemasangan partial terhadap obyek hak tanggungan yang lebih dari satu akan tetapi partial dapat saja dipasang kemudian jika dikehendaki/disepakati oleh para pihak. 7)

#### **6. Kemudahan dan kepastian dalam eksekusi**

Keistimewaan lain adalah bahwa hak tanggungan itu mudah dan pasti pelaksanaan eksekusinya. Apabila debitor cidera janji tidak perlu ditempuh acara gugatan perdata biasa, yang memakan waktu dan biaya.

Bagi kreditor pemegang hak tanggungan disediakan acara-acara khusus yang diatur dalam pasal 20 UUHT yaitu menggunakan haknya menjual obyek hak tanggungan melalui pelelangan umum berdasar pasal 6 atau ditempuh apa yang disebut sebagai " Parate executie" berdasarkan pasal 224 RIB dan 158 RRBgw yang disebut diatas.

Dalam pelaksanaannya kemudahan dan kepastian dalam eksekusi tersebut sangatlah relatif, memang secara yuridis hak tanggungan memberi kemudahan dan kepastian dalam eksekusi namun demikian harus diperjuangkan dalam proses yang cukup panjang dengan membutuhkan tenaga dan biaya yang cukup besar pula dan itupun dengan catatan pengikatan hak tanggungan telah dilakukan dengan sempurna.<sup>7</sup>

#### **7. Kepastian tanggal kelahiran Hak Tanggungan**

Ketentuan mengenai kepastian tanggal lahirnya hak tanggungan yang diatur dalam pasal 13 ayat (4) UUHT bahwa 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, buku-tanah yang bersangkutan diberi bertanggal hari kerja berikutnya.

Dan penentuan batas waktu dilakukannya berbagai perbuatan hukum dalam rangka pembebanan hak tanggungan merupakan juga perlindungan bagi kepentingan kreditor pemegang hak tanggungan.

---

7) Bpk. Bachrudin, SH. Legal Officer Bank Muamalat Semarang, wawancara tanggal, 14 November 2002



Hal ini menjadi sangat penting karena lahirnya hak tanggungan selain menentukan peringkat sebagai Kreditor pemegang hak tanggungan juga merupakan saat sempurnanya pengikatan dengan lembaga hak jaminan yang ditentukan oleh Undang-undang denganm segala konsekuensi yuridisnya. 8)

#### **D. Eksekusi Hak Tanggungan**

##### **1. Pengertian**

Adalah apabila debitor cidera janji, obyek Hak Tanggungan oleh kreditor pemegang hak tanggungan dijual *melalui pelelangan umum* menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kreditor pemegang hak tanggungan berhak mengambil seluruh atau sebagian dari hasilnya untuk pelunasan piutangnya yang dijamin dengan hak tanggungan tersebut, dengan hak mendahului dari pada kreditor-kreditor lain. Inilah yang disebut *Eksekusi Hak Tanggungan* yang diatur dalam pasal 20.

Ketentuan dalam pasal 20 tersebut menurut beliau memang telah memberikan kemudahan dan kepastian.

---

8) Bpk. Bachrudin, SH. Legal Officer Bank Muamalat Semarang, wawancara tanggal, 14 November 2002

Namun dalam kenyataanya, lebil memilih dengan cara/pendekatan persuasif dalam penyelesaiannya sedangkan fasilitas eksekusi hak tanggungan yang disediakan oleh Undang-undang hanya digunakan sebagai upaya terakhir, karena tetap membutuhkan perjuangan yang panjang dengan biaya yang cukup besar. 9)

## 2. Dasar Eksekusi

Disebut sebagai dasar eksekusi dalam pasal 20 :

- a. pemegang hak tanggungan pertama untuk menjual obyek HT sebagaimana dimaksud dalam pasal 6,
- b. Titel Eksekutorial yang terdapat dalam sertipikat hak tanggungan, sebagaimana dimaksud dalam pasal 14 ayat (2).

Dalam kenyataanya pemegang hak tanggungan umumnya hanya ada satu dari obyek hak tanggungan yang bersangkutan, karena Bank Muamat tidak menerima adanya pemegang hak tanggungan yang lebih dari satu, dan terhadap titel eksekutorial yang terdapat dalam sertipikat hak tanggungan dengan irah-irah "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa" dalam kenyataanya *sama dengan putusan arbitase*. 10)

---

9) Bpk. Bachrudin, SH. Legal Officer Bank Muamalat Semarang, wawancara tanggal, 14 November 2002

### 3. Pelaksanaan Eksekusi Hak Tanggungan

#### 1. Eksekusi yang mudah dan pasti pelaksanaannya.

Dengan disebutkannya 2 dasar eksekusi diatas dalam Pasal 20 terpenuhi maksud pembentuk Undang-Undang akan menyediakan bagi kreditor pemegang hak tanggungan cara pelaksanaan eksekusi yang mudah dan pasti seperti dikemukakan dalam penjelasan umum angka 3.

Kemudahan dalam pelaksanaan eksekusi hak tanggungan dan diberikannya kepada kreditor pemegang hak tanggungan kedudukan istimewa dalam bentuk *droit de preference* dan *droit de suite* merupakan ciri hak tanggungan sebagai hak jaminan atas tanah yang khas dan kuat. Dalam hubungan dengan itu seluruh tata cara pembebanan hak tanggungan tersebut ketentuannya diatur secara rinci yang perlu benar-benar diperhatikan agar keistimewaan yang disediakan dapat dinikmati oleh kreditor yang bersangkutan

#### 2. *Parate executie*

Atas dasar ketentuan Pasal 26, sebelum ada peraturan perundangan yang mengatur secara khusus eksekusi HT, peraturan mengenai eksekusi *hypotheek* yang ada pada waktu mulai berlakunya UUHT ( tanggal 9 April 1996) berlaku terhadap eksekusi hak tanggungan. Peraturan eksekusi yang dimaksud adalah apa yang dikenal sebagai " *parate eksekusi*",

yang diatur dalam Pasal 224 RIB (S. 1941-44) dan pasal 258 Rr Bgw (S. 1927-227). Dalam menggunakan acara eksekusi tersebut harus diperhatikan ketentuan Pasal 14, yang menyatakan bahwa sertipikat hak tanggungan berlaku sebagai pengganti grosse acte hypotheek, sepanjang mengenai hak atas tanah. Mengenai hubungan antara sertipikat hak tanggungan dan eksekusi hak tanggungan yang masih menggunakan ketentuan kedua Reglemen tersebut dijelaskan dalam penjelasan umum angka 9 :” sehubungan dengan itu pada sertipikat hak tanngungan yang berfungsi sebagai surat tanda bukti adanya HT dibubuhkan irah-irah dengan kata-kata “*Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*” untuk memberikan kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Selain itu sertipikat hak tanggungan tersebut dinyatakan sebagai pengganti grosse acte hypotheek yang untuk eksekusi hypotheek atas tanah ditetapkan sebagai syarat dalam melaksanakan ketentuan Pasal-Pasal kedua Reglemen diatas.

Agar ada kesatuan pengertian dan kepastian mengenai penggunaan ketentuan-ketentuan tersebut ditegaskan lebih lanjut dalam Undang-Undang ini bahwa sebelum ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya peraturan mengenai eksekusi hypotheek tersebut berlaku terhadap eksekusi hak

tanggungan, dengan penyerahan sertipikat hak tanggungan sebagai dasar pelaksanaannya ( penjelasan Pasal 26).

Manun kenyataanya seperti telah disinggung diatas bahwa kekuatan Akta Pembebanan Hak Tanggungan/APHT sebagai grosse akte itu hanya sama dengan atau sebanding dengan Putusan Arbitase, karena harus dimintakan "fiat putusan Pengadilan".

Hal inilah yang menurut beliau yang sepaham dengan penulis menjadikan "rancu" karena seperti kita ketahui bahwa APHT diatur berdasarkan Undang-Undang sedangkan putusan arbitase merupakan dan atau diatur dengan ketentuan perikatan perdata.<sup>11)</sup>

### **3. Eksekusi berdasarkan Pasal 6**

Pelaksanaannya lebih mudah dari pada "parate executie", karena tidak diperlukan perintah Ketua Pengadilan Negri untuk melakukan penjualan obyek hak tanggungan yang bersangkutan melalui pelelangan umum, kreditor pemegang hak tanggungan dapat langsung mengajukan permintaan kepada Kepala Kantor Lelang Negara untuk melakukan penjualan terhadap obyek hak tanggungan yang bersangkutan. Kewenangan pemegang hak tanggungan itu adalah hak yang diberikan oleh Pasal 6 .

---

11) Bpk. Bachrudin,SH. Legal Officer Bank Muamalat Semarang, wawancara tanggal, 14 November 2002

Dalam kenyataannya ketentuan tersebut tidak dapat dilaksanakan dan hal ini menjadi dilematis karena menurut keterangan beliau bahwa telah ada Surat Edara dari PUPN tentang pelaksanaan eksekusi hak tanggungan "dengan parate eksekusi" kreditor dapat langsung menyerahkan kepada PUPN untuk dilakukan pelelangan, tetapi kenyataannya Pengadilan Negri tetap menghendaki agar dimintakan fiat eksekusi dari Pengadilan Negri namun hal itu tidak ada Serat Edaran tertulis. Hal ini menurut beliau merupakan good will dan dominasi dari lembaga yudikatif yang kemungkinan ada unsur politis tertentu.<sup>12)</sup>

#### **4. *Penjualan dibawah tangan dalam rangka eksekusi***

Pada prinsipnya setiap eksekusi harus dilaksanakan melalui pelelangan umum, karena dengan cara demikian diharapkan diperoleh harga yang paling tinggi. Dalam keadaan tertentu apabila melalui pelelangan umum diperkirakan tidak akan menghasilkan harga yang tertinggi, atas kesepakatan pemberi dan pemegang hak tanggungan dan dengan dipenuhinya syarat-syarat tertentu yang disebut dalam Pasal 20 Ayat (2) dan (3). dimungkinkan penjualan dibawah tangan jika dengan cara demikian akan dapat diperoleh harga yang tertinggi yang menguntungkan semua pihak

---

12) Bpk. Bachrudin,SH. Legal Officer Bank Muamalat Semarang, wawancara tanggal, 14 November 2002

Penjualan obyek hak tanggungan "dibawah tangan" artinya penjualan yang tidak melalui pelelangan umum. Namun penjualan tersebut tetap wajib dilakukan menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24/1997 tentang pendaftaran tanah, yaitu dilakukan dihadapan PPAT yang membuat akta dan diikuti dengan pendaftarannya di Kantor Pertanahan. Persyaratan yang ditetapkan dimaksudkan untuk melindungi pihak-pihak yang berkepentingan, misalnya pemegang hak tanggungan kedua, ketiga dan kreditor-kreditor bukan pemegang hak tanggungan dan pemberi hak tanggungan.

Dalam hal penjualan dibawah tangan dalam rangka eksekusi hak tanggungan perlu lebih disosialisasikan karena masih banyak mengalami hambatan yang antara lain keengganan dari seorang Notaris/PPAT, Badan Pertanahan Nasional, selain itu diketahui bahwa pernah ada kejadian/kasus suatu bank pemegang hak tanggungan berdasarkan kuasa menjual melakukan penjualan obyek hak tanggungan yang bertentangan/melawan hukum, yang kemudian Bank Indonesia mengeluarkan Surat Edaran "untuk berhati hati dalam melaksanakan eksekusi penjualan dibawah tangan, hal ini yang rupanya melatar belakangi kendala/masalah tersebut.13)

---

13) Bpk. Bachrudin, SH. Legal Officer Bank Muamalat Semarang, wawancara tanggal, 14 November 2002

## II. Piutang negara

### 1. Dalam ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 49 / Prp /1960

“Bahwa yang dimaksud dengan piutang Negara atau utang kepada Negara oleh peraturan ini ialah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau Badan-badan yang baik secara langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh Negara berdasarkan suatu Peraturan, perjanjian ataupun sebab apapun”

Dari ketentuan Pasal 8 tersebut mengenai piutang Negara dapat diketahui dari:

1. Subyek yang berpiutang adalah :
  - a. Badan-badang yang secara langsung dikuasai oleh Negara dan
  - b. Badan-badan yang tidak secara langsung dikuasai oleh Negara
2. bersumber atau timbul karena
  - a. Berdasarkan suatu peraturan
  - b. Perjanjian
  - c. Perjanjian dan Peraturan

Hal tersebut menurut menurut hemat penulis tidak mengandung pengaturan yang bersifat limitatif, karena sangat luasnya pengertian mengenai piutang Negara yang memungkinkan penafsiran maupun penerapan yang berbeda-beda dan dapat merugikan kreditor pemegang hak tanggungan jika piutang Negara tersebut lebih besar dari pada hasil penjualan lelang obyek hak tanggungan dan / atau

menyebabkan tidak mencukupinya pelunasan terhadap piutang kreditor pemegang hak tanggungan tersebut.

Menurut Bachrudin, Tidak hanya sifat yang tidak limitatif yang menjadi masalah tetapi juga akan mementahkan tujuan dari pembentukan Undang-undang hak tanggungan, karena sebenarnya antara piutang yang timbul karena hak tanggungan (piutang pemegang hak tanggungan) dan piutang negara mempunyai pengaturan dan sifat yang berbeda. 17)

Sedangkan menurut Prastowo, SH mengemukakan dan menjelaskan bahwa dari definisi piutang negara tersebut diatas dapat diketahui adanya beberapa unsur, antara lain :

1. Subyek yang berpiutang:

- a. Badan yang dalam arti langsung di kuasai oleh negara yaitu badan tersebut dalam struktur permodalannya atau sahamnya 100% murni milik negara.

Dan dalam kajian ini adalah bank pemerintah atau bank milik negara yaitu bank yang didirikan dengan undang-undang tersendiri dan pendirian bank tersebut seluruh modalnya berasal dari negara sebagai kekayaan negara yang dipindahkan.

---

17 ) Bpk. Bachrudin, SH. Legal Officer Bank Muamalat Semarang, wawancara tanggal, 14 November 2002

Misalnya Bank Rakyat Indonesia(BRI), Bank Negara Indonesia (BNI), Bank Tabungan Negara (BTN), Bank Pembangunan Daerah (BPD), Bank Mandiri dan sebagainya.

- b. Badan yang tidak secara langsung dikuasai oleh negara yaitu dalam hal ini modal atau saham kepemilikannya ada kontribusi atau ada sebagian dari negara dan sebagian lagi dari swasta, badan-badan tersebut antara lain : Telkom, PLN, DAMRI, Perum Pelabuhan, Perjan kereta api dan sebagainya.

2. Sumber timbulnya piutang karena :

- a. Peraturan Perundang-undangan yaitu bahwa dasar timbulnya piutang negara tersebut karena adanya Peraturan Perundang-undangan, misalnya Undang-undang Pajak/Perpajakan, Peraturan lelang dan termasuk juga yang diatur dalam KUH Perdata Indonesia khususnya mengenai piutang negara.

b. Perjanjian

Kredit Bank Negara yaitu kredit yang didukung oleh jaminan yang diikat dengan perjanjian kredit yang "sempurna" yaitu hak tanggungan maka inilah yang merupakan piutang negara yang mempunyai hak istimewa (preferance) yang melebihi hak istimewa dari kreditor pemegang hak tanggungan yang lain,sebai pemegangHT pertama. 18)

---

18) Bapak Prastowo,SH Kepala bidang piutang negara PUPN Semarang, wawancara tanggal, 6 Mei 2002

### c. Perjanjian dan Peraturan

Kredit bank negara yang tidak sempurna yaitu karena suatu perjanjian kredit dimana kredit diberikan dalam hal-hal lain misalnya :

- Adanya barang/benda jaminan tetapi pengikatan kredit tidak dengan sempurna misalnya “ Si X Sebagai debitor dan B sebagai kreditor (BRI), mengadakan perjanjian utang piutang (perjanjian kredit) dengan surat kuasa penjaminan atau surat kuasa memasang Hak tanggungan atau SKMHT dan belum ditingkatkan menjadi Sertipikat hak tanggungan (APHT) hanya diikat dengan surat kuasa membebaskan hak tanggungan saja, maka dalam hal ini Bank Rakyat Indonesia (BRI) sebagai bank pemerintah/bank negara menjadi *kreditor konkuren*
- Tidak adanya barang jaminan dalam kredit tersebut, tetapi dalam perkembangannya dapat saja terjadi ditemukan harta kekayaandebitor atau tetap tidak ditemukan.

Langganan air, listrik, telephone dan sebagainya

Sebab apapun yaitu piutang-piutang negara non-perbankan, misalnya :

- a. Perdagangan/cipta niaga yaitu dalam hal pengadaan barang atau jasa yang menimbulkan adanya piutang negara.
- b. Si X sebagai bendaharawan suatu proyek milik negara atau

sehingga negara menuntut ganti rugi sebagai piutang negara tetapi tidak ada hubungannya dengan kreditor pemegang hak tanggungan.

Lebih lanjut beliau memberitahukan bahwa piutang negara diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 333/KMK.01/2000, tanggal 18 Agustus 2000 tentang pengurusan piutang negara, pada Bab I Pasal 1 ayat (1) tentang hak istimewa tetap mengacu atau berdasarkan pasal 1134 ayat (1) KUH Perdata. 19)

## **2. Dalam Pembahasan RUU Hak Tanggungan**

Pada saat pembahasan Rancangan Undang-undang Hak Tanggungan yang dimaksud dengan piutang Negara hanya terbatas yang berupa *pajak* saja.

Sedangkan yang dimaksud dengan pajak adalah :

“iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan ) yang terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi-kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.”

---

19) Bapak Prastowo, SH Kepala bidang piutang negara PUPN Semarang, wawancara tanggal, 6 Mei 2002

Jadi jika piutang Negara tersebut hanya terbatas yang berupa pajak akan lebih memberikan kepastian mengenai subyek, obyek dan maupun dasar /sumber timbulnya pajak yang merupakan piutang negara yang timbul karena peraturan dan hal ini yang menurut hemat penulis akan lebih tepat dan memenuhi rasa keadilan.

### **3. Dalam rapat antara BUPLN dengan Direksi Bank-bank**

#### **Pemerintah**

Sementara itu dalam rapat antara BUPLN (PUPN) dengan Direksi Bank-bank pemerintah yang diadakan pada tanggal 25 April 1996 bertempat di gedung kantor pusat Bank Dagang Negara di Jakarta. Ketua BUPLN Adolf Waraouw, mengemukakan bahwa menurut pandangan BUPLN yang dimaksud piutang negara tidak hanya terbatas pada pajak saja. Tetapi termasuk piutang negara sebagaimana menurut Undang-undang Nomor 49/Prp. Tahun 1960 tentang panitia urusan piutang negara.

Menurutnya juga tidak dibedakan prioritas antara pajak dan piutang-piutang negara lainnya termasuk kredit-kredit macet Bank-bank pemerintah dan piutang piutang macet dari BUMN-BUMN yang lain yang berdasarkan UU NO 49/Prp/1960 diserahkan penagihannya kepada BUPLN. 19)

---

19) DR. Sutan Remy Sjahdeini, SH. "Azas-azas, ketentuan-ketentuan pokok masalah-masalah yang dihadapi perbankan", Jakarta, Juni 1996, hal 13

Maka tidaklah adil dan tidak memberi perlindungan yang kuat bagi kreditor pemegang hak tanggungan yang bukan BUMN atau bukan Instansi Pemerintah apabila lingkup apa yang dimaksud piutang negara itu tidak dibatasi secara jelas dan tegas.

Apabila yang dianut adalah pendapat ketua BUPLN maka tagihan dari Badan-Badan Umum Milik Negara (BUMN) termasuk Bank-bank pemerintah akan selalu didahulukan untuk memperoleh pelunasan atas piutang BUMN itu dari hasil pelelangan obyek hak tanggungan tersebut dari pada kreditor swasta, sekalipun telah dijamin dengan hak tanggungan yang bersangkutan.

Dengan demikian berarti bank-bank pemerintah tanpa harus membebankan hak tanggungan atas tanah-tanah berikutan bangunan diatas tanah itu yang merupakan milik debitor dengan sendirinya Bank-bank pemerintah yang bersangkutan akan memperoleh hak yang didahulukan dari pada bank-bank swasta dan Kreditor-kreditor lainnya sekalipun bank-bank swasta dan kreditor-kreditor swasta lainnya itu menjadi pemegang hak tanggungan pertama terhadap tanah tersebut.

Dalam penjelasan umum angka 4 Undang-undang Hak tanggungan tidak disebutkan apakah piutang negara yang dimaksud " hanya terbatas pada piutang-piutang negara yang berkaitan dengan obyek hak tanggungan yang bersangkutan saja, ataukah mengenai semua piutang-piutang negara yang menjadi kewajiban debitor

yang bersangkutan.” Lalu bagaimana seharusnya penjelasan umum angka 4 UUHT mengenai kedudukan piutang negara itu harus ditafsirkan. 20)

#### 4. Menurut Pasal 1137 KUH Perdata

“Hak dari kas negara, kantor lelang dan lain-lain badan umum yang dibentuk oleh pemerintah, untuk didahulukan tertibnya untuk melaksanakan hak itu, dan jangka waktu berlangsungnya hak tersesut diatur dalam Undang-undang khusus mengenai hal itu.

Hal-hal yang sama mengenai persatuan atau perkumpulan-perkumpulan yang berhak atau kemudian akan memperoleh hak untuk memungut bea, diatur dalam peraturan-peraturan yang sudah ada atau akan diadakan tentang hal itu. “

Hak didahulukan dari kas negara, kantor lelang dan lain-lain badan umum yang dibentuk pemerintah diatur dalam berbagai Undang-undang khusus, dengan kata lain dapat ditafsirkan bahwa jenis piutang negara hanya didahulukan sepanjang hal itu ditentukan dalam undang-undang yang khusus. Untuk mengetahui jenis-jenis piutang negara yang mana saja yang harus didahulukan dari gadai dan hypoteek serta hak tanggungan haruslah kita pelajari apakah ada undang-undang khusus yang dimaksud oleh Pasal 1137 KUH Perdata tersebut.

---

19) DR. Sutan Remy Sjahdeini, SH. "azas-azas, ketentuan-ketentuan pokok masalah-masalah yang dihadapi perbankan", Jakarta, Juni 1996, hal 13

2. Untuk kreditor pemegang hak tanggungan yang mempunyai hak preferance

Hal ini yang menurut Bachrudin kurang atau tidak memenuhi tujuan utama dari Undang-undang hak tanggungan.

Dalam kenyataanya di Bank Rakyat Indonesia (BRI) Pandanaran Semarang jarang sekali terjadi penjualan obyek Hak tanggungan yang tidak mencukupi untuk melunasi piutang kreditor (BRI), karena saat melakukan analisa terhadap permohonan kredit dipertimbangkan dengan baik dalam pemberian/penyaluran kredit yang dimohonkan oleh debitor misalnya dengan :

1. penilaian obyek hak tanggungan
2. Mengasuransikan obyek hak tanggungan untuk mrnantisipasi jika terjadi bencana alam atau kebakaran yang dapat mengakibatkan menurunnya nilai obyek .

Namun demikian jika masih ada kekurangan dalam pelunasan piutang maka menurutnya adalah merupakan *resiko bisnis* dan bank rakyat indonesia dapat menempuh upaya hukum yaitu tagihan piutang tersebut termasuk piutang yang belum dapat ditagih oleh KP2LN, kemudian mengusulkan kepada menteri keuangan untuk *dihapuskan* . 25)

---

25) Bapak Gafyunedi, Supervisor administrasi kredit BRI Pandanaran Semarang, wawancara tanggal, 15 Oktober 2002

Dan hal inilah yang sangat membedakan dengan bank swasta yang senantiasa berdasarkan grosse akta atau sertifikat hak tanggungan untuk melakukan upaya-upaya hukum dalam mengambil pelunasan piutangnya atau melaksanakan eksekusi hak tanggungan.

### **III. Perlindungan Hukum terhadap Hak Istimewa Kreditor Pemegang Hak Tanggungan dengan adanya Piutang Negara**

Hak istimewa dari kreditor pemegang hak tanggungan menurut Bachrudin adalah merupakan hak yang dijamin dalam Undang-Undang hak tanggungan yang merupakan ciri dari suatu kegiatan perkreditan modern dimana meliputi hak dari kreditor untuk menjual lelang harta kekayaan tertentu yang ditunjuk secara khusus sebagai jaminan dan mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut, jika debitor cidera janji yang sering/lazim disebut dengan *droit de preference*. 26)

Maka perlindungan hukum terhadap kreditor pemegang hak tanggungan secara umum terdapat dalam ciri-ciri hak tanggungan yaitu dalam Undang-Undang Hak Tanggungan yang mencerminkan suatu perkreditan modern dan khususnya pada ketentuan-ketentuan mengenai :

---

26) Bpk. Bachrudin,SH. Legal Officer Bank Muamalat Semarang, wawancara tanggal, 14 November 2002

a. Droit de preference

Hak preference tersebut menurut Bachrudin, selaku legal officer pada bank Muamalat Semarang, sangat sependapat dan dalam praktek memang demikian dan ada beberapa hal yang dijelaskan dan ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan untuk pelunasan utang tertentu yaitu yang ditunjuk secara khusus dalam akta pembebanan hak tanggungan (APHT), memberikan kedudukan yang diutamakan yaitu lebih diutamakan dalam pelunasan piutangnya dari kreditor-kreditor yang lain yang bukan pemegang hak tanggungan, serta kreditor tertentu adalah kreditor pemegang hak tanggungan. 27)

b. Droit de suite

Hak Tanggungan juga tetap membebani obyek hak tanggungan ditangan siapapun benda tersebut berada. Ketentuan ini berarti bahwa kreditor pemegang hak tanggungan tetap berhak menjual lelang benda tersebut biarpun sudah dipindahkan haknya kepada pihak lain, sebagaimana tersebut dalam Pasal 7 bahwa : “ Hak Tanggungan tetap mengikuti obyeknya dalam tangan siapapun obyek tersebut berada”

---

27) Bpk. Bachrudin, SH. Legal Officer Bank Muamalat Semarang, wawancara tanggal, 14 November 2002

Bahkan menurut beliau, jika debitor dan atau pihak ketiga dengan sengaja memindahtangankan hak atas tanah yang menjadi obyek hak tanggungan adalah merupakan "*tindak pidana*" dan kreditor dalam hal ini tetap dilindungi dalam pelunasan piutangnya, bahkan diberikan perlindungan 100%. 3), namun tidak sedemikian jauh menjadi suatu tindak pidana menurut Gafyuned, karena perlu adanya bukti-bukti adanya tindak pidana dan lagi menurutnya penagihan/penyelesaiannya diserahkan kepada PUPN.

c. Kepailitan pemberi Hak Tanggungan

Selain kedudukan istimewa yang disebut diatas menurut pasal 21, apabila pemberi hak Tanggungan dinyatakan pailit, kreditor pemegang hak tanggungan tetap berwenang melakukan segala hak yang diperoleh menurut UUHT. Ini berarti bahwa hak tanggungan tidak termasuk dalam boedel kepailitan, sebelum kreditor mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan benda yang bersangkutan.

Jadi kreditor pemegang hak tanggungan dapat meng-eksekusi obyek hak tanggungan seolah-olah tidak terjadi kepailitan debitor maupun pemberi hak tanggungan.

Menurutnya hal inilah yang sangat melindungi kreditor pemegang hak tanggungan yang dapat dikatakan sebagai benteng terakhir jika seorang debitor pailit dan hal ini pula yang menjadi

bertolak belakang dengan ketentuan bahwa piutang negara harus didahulukan tertibnya dari pada piutang kreditor pemegang hak tanggungan. 28)

d. Kemudahan dan kepastian dalam eksekusi

Keistimewaan lain adalah bahwa hak tanggungan itu mudah dan pasti pelaksanaan eksekusinya. Apabila debitor cidera janji tidak perlu ditempuh acara gugatan perdata biasa, yang memakan waktu dan biaya.

Bagi kreditor pemegang hak tanggungan disediakan acara-acara khusus yang diatur dalam Pasal 20 UUHT yaitu menggunakan haknya menjual obyek hak tanggungan melalui pelelangan umum berdasar pasal 6 atau ditempuh apa yang disebut sebagai " Parate executie" berdasarkan Pasal 224 RIB dan 158 RRBgw yang disebut diatas.

Dalam pelaksanaannya kemudahan dan kepastian dalam eksekusi tersebut sangatlah relatif, memang secara yuridis hak tanggungan memberi kemudahan dan kepastian dalam eksekusi namun demikian harus diperjuangkan dalam proses yang cukup panjang dengan membutuhkan tenaga dan biaya yang cukup besar pula dan itupun dengan catatan pengikatan hak tanggungan telah dilakukan dengan *sempurna*. 28)

---

28) Bpk. Bachrudin, SH. Legal Officer Bank Muamalat Semarang, wawancara tanggal, 14 November 2002

### *Penjualan dibawah tangan dalam rangka eksekusi*

Pada prinsipnya setiap eksekusi harus dilaksanakan melalui pelelangan umum, karena dengan cara demikian diharapkan diperoleh harga yang paling tinggi. Dalam keadaan tertentu apabila melalui pelelangan umum diperkirakan tidak akan menghasilkan harga yang tertinggi, atas kesepakatan pemberi dan pemegang hak tanggungan dan dengan dipenuhinya syarat-syarat tertentu yang disebut dalam Pasal 20 Ayat (2) dan (3). dimungkinkan penjualan dibawah tangan jika dengan cara demikian akan dapat diperoleh harga yang tertinggi yang menguntungkan semua pihak

Penjualan obyek hak tanggungan "dibawah tangan" artinya penjualan yang tidak melalui pelelangan umum. Namun penjualan tersebut tetap wajib dilakukan menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24/1997 tentang pendaftaran tanah. yaitu dilakukan dihadapan PPAT yang membuat aktanya dan diikuti dengan pendaftarannya di Kantor Pertanahan. Persyaratan yang ditetapkan dimaksudkan untuk melindungi pihak-pihak yang berkepentingan, misalnya pemegang hak tanggungan kedua, ketiga dan kreditor-kreditor bukan pemegang hak tanggungan dan pemberi hak tanggungan.

Dalam hal penjualan dibawah tangan dalam rangka eksekusi hak tanggungan perlu lebih disosialisasikan karena masih banyak

Dalam Undang-undang Nomor 49 /Prp/ tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, tidak dijumpai ketentuan yang menentukan mengenai didahulukannya piutang negara dari Gadai dan Hypoteek. Dengan demikian juga untuk didahulukan dari Hak Tanggungan . Sehingga oleh karena itu pendapat Adolf Warouw, Ketua PUPN/BUPLN tersebut diatas tidak dapat diterima.

Dalam Undang-undang lain, UU NO 9 /1994 tentang perubahan atas UU NO 6/ 1983 tentang ketentuan umum dan tata cara perpajakan Dapat dijumpai ketentuan yang menentukan bahwa tagihan pajak mempunyai hak mendahului melebihi segala hak lainnya .

Dalam Pasal 21 UU tersebut ditetapkan bahwa :

1. Negara mempunyai hak mendahului untuk tagihan pajak atas barang-barang milik penanggung pajak.
2. Ketentuan tentang hak mengahulu sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) meliputi pokok pajak, bunga, denda administrasi kenaikan dan biaya penagihan.
3. Bahwa hak mendahului tagihan pajak melebihi segala hak mendahului lainnya, kecuali terhadap :
  - a. Biaya perkara yang semata-mata disebabkan suatu penghukuman untuk melelang suatu barang.
  - b. Biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkan suatu barang.

c. Biaya perkara yang semata-mata disebabkan pelelangan dan penyelesaian suatu warisan.

Ketentuan tersebut merupakan salah satu Undang-undang khusus yang berdasarka Pasal 1137 KUH Perdata tersebut diatas.

Dengan demikian tagihan pajak sebagai salah satu jenis piutang negara kedudukannya lebih tinggi dari pada gadai dan hypoteek dan mengingat bahwa hak tanggungan sebagai pengganti dari pada hypoteek atas tanah maka tagihan pajak harus pula didahulukan dari pada hak tanggungan.

#### **5. *Piutang Bank Pemerintah Sebagai Piutang Negara***

Jika kita mengacu pada Pasal 8 UU NO.49/60 maka dapat ditafsirkan bahwa piutang bank pemerintah juga termasuk piutang negara, Hal ini berarti bahwa terhadap piutang ini diberi sifat sebagai hutang pajak, demikian juga dengan pengurusannya.

Penggolongan sebagai hutang pajak terhadap hutang perjanjian kredit adalah tidak tepat. Walaupun usaha-usaha Bang Negara merupakan sumber penghasilan Negara disamping pajak, akan tetapi pendapatan Negara karena perjanjian kredit berlainan dengan pajak yang terjadi karena Undang-undang, yang ditetapkan pemerintah, secara sepihak. Perjanjian kredit terjadi karena persesuaian kehendak antara bank dan penerima kredit. Bank Negara sebagai pihak mendapat keuntungan langsung dari perjanjian kredit ini dalam bentuk bunga dan provisi.

Didalam Pasal 5 Undang-Undang Pajak tahun 1967 dikatakan bahwa Bank umum milik Negara (bank Negara) didirikan dengan Undang-undang dan didalam Undang-Undang pendirian bank-bank Negara itu dikatakan pula bahwa bank-bank Negara adalah badan hukum yang memiliki modal yang terpisah dari kekayaan Negara dan menjalankan usaha-usahanya menurut yang ditentukan didalam Undang-Undang pendirian bank-bank tersebut.

Dari modal yang dipisahkan ini bank Negara sebagai lembaga komersil, mempunyai kedudukan yang sama dengan penerima kredit, perjanjian kredit adalah perjanjian perdata. Sedangkan pajak adalah iuran kepada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terhutang (oleh yang wajib membayarnya) menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Hubungan Negara dengan warga Negara (wajib pajak) adalah dalam hubungan hukum public. Kedudukan Negara dalam hal ini adalah sebagai "penguasa" terhadap warga negaranya. 20)

---

20.) Mr. R. Santoso Brotodihardjo, pengantar ilmu hukum pajak, Eresco, NV, Bandung, 1959 hal.10

Pemberian sifat sebagai "Penguasa" terhadap bank dalam menyelesaikan sengketa kredit, tidak sesuai dengan sistematika ilmu hukum dan Undang-Undang Pajak tahun 1957. kedudukan bank dengan penerima kredit tidak diletakkan dalam garis yang sejajar. Sengketa-sengketa yang timbul dari perjanjian kredit seyogyanya diselesaikan oleh pengadilan (perdata)

#### **6. Kapan piutang negara membebani debitor**

Dalam masalah kredit dengan jaminan hak atas tanah atau yang disebut hak tanggungan yang telah diuraikan di depan menurut Gafyunedi, sebagai Supervisor administrasi kredit Bank Rakyat Indonesia Pandanaran Semarang, beliau mengemukakan bahwa hal tersebut tidak dapat dipisahkan begitu saja dengan masalah kredit pada umumnya yang mana ada beberapa kategori berdasarkan kolektibilitasnya yaitu dalam kategori lancar, dalam pengawasan, kurang lancar, tidak lancar dan kredit macet.

Dan dalam hal kredit macet atau debitor telah dinyatakan wanprestasi maka penagihan piutang tersebut diserahkan kepada PUPN (KP2LN), maka sejak diserahkan piutang tersebut oleh kreditor (BRI) itulah menjadi piutang negara yang membebani debitor atau kalau bank swasta sejak diajukan ke pengadilan dan disinilah yang membedakan. 21)

---

21) Bapak Gafyunedi, Supervisor administrasi kredit BRI Pandanaran Semarang, wawancara tanggal, 15 Oktober 2002

Kemudian menurut Prastowo, hal tersebut yang memunculkan beberapa masalah tentang pelunasan piutang kreditor bang pemerintah karena adanya pengikatan yang tidak sempurna seperti telah diuraikan diatas, maka langkah-langkah yang dapat ditempu oleh PUPN/KP2LN adalah sebagai berikut :

1. Menyita terlebih dahulu obyek jaminan dan sita tersebut sah dan berharga.
2. Melakukan pelelangan, yang sebelumnya telah melalui proses sesuai prosedur lelang.
3. Hasil lelang :
  - a. untuk membayar piutang kreditor pemegang hak tanggungan dan jika ada sisa diambil/duserahkan kepada PUPN/KP2LN
  - b. jika tidak mencukupi maka hal tersebut merupakan kerugian PUPN karena tidak dapat mengambil piutang negara jika negara sebagai kreditor konkuren,

Jadi dalam hal ini piutang negara tidak selalu dapat didahulukan pembayarannya dari kreditor pemegang hak tanggungan. 22)

---

22) Bapak Prastowo, SH Kepala bidang piutang negara PUPN Semarang, wawancara tanggal, 6 Mei 2002

Dan dalam hal melalui gugatan pengadila/gugatan perdata menurut Bapak Gafyunedo dapat ditempuh langkah-langkah secara praktis sebagai berikut:

1. Setelah pengadilan negeri memutuskan untuk melaksanakan eksekusi (lelang) obyek hak tanggungan, jika ada piutang negara (pajak) maka kantor pajak meminta agar pajak dibayarkan.
2. Hasil penjualan dibagi secara proporsional antara kreditor pemegang hak tanggungan dan pajak (piutang Negara)
3. Kreditor pemegang hak tanggungan menghadapi resiko jika pelunasan piutangnya tidak mencukupi, maka dalam hal ini kreditor hak tanggungan dapat memperoleh perlindungan hukum berdasarkan Pasal 1134 KUH Perdata.

Jadi sekali lagi bahwa tidak semua piutang negara mempunyai kedudukan lebih tinggi dari kreditor pemegang hak tanggungan, tergantung jenis pengaturannya. 23)

Menurut Bapak Gafyunedo pula, bahwa hak tanggungan dalam hal obyeknya dijual lelang pada dasarnya hasil lelang diberontukan kepada :

1. Untuk negara yang meliputi pajak, uang miskin, dan biaya lelang

---

23) Bapak Gafyunedo, Supervisor administrasi kredit BRI Pandanaran Semarang, wawancara tanggal, 15 Oktober 2002

mengalami hambatan yang antara lain keengganan dari seorang Notaris/PPAT, Badan Pertanahan Nasional, selain itu diketahui bahwa pernah ada kejadian/kasus suatu bank pemegang hak tanggungan berdasarkan kuasa menjual melakukan penjualan obyek hak tanggungan yang bertentangan/melawan hukum, yang kemudian Bank Indonesia mengeluarkan Surat Edaran "untuk berhati hati dalam melaksanakan eksekusi penjualan dibawah tangan, hal ini yang rupanya melatar belakangi kendala/masalah tersebut.

Namun dalam kenyataanya, lebih memilih dengan cara/pendekatan persuasif dalam penyelesaiannya sedangkan fasilitas eksekusi hak tanggungan yang disediakan oleh Undang-undang hanya digunakan sebagai upaya terakhir, karena tetap membutuhkan perjuangan yang panjang dengan biaya yang cukup besar.

e. Kepastian tanggal kelahiran Hak Tanggungan

Hal ini menjadi sangat penting karena lahirnya hak tanggungan selain menentukan peringkat sebagai Kreditor pemegang hak tanggungan juga merupakan saat sepenuhnya pengikatan dengan lembaga hak jaminan yang ditentukan oleh Undang-undang dengan segala konsekuensi yuridisnya. 29)

---

29) Bpk. Bachrudin, SH. Legal Officer Bank Muamalat Semarang, wawancara tanggal, 14 November 2002

Dalam kenyataannya pemegang hak tanggungan umumnya hanya ada satu dari obyek hak tanggungan yang bersangkutan, karena Bank Muamalat tidak menerima adanya pemegang hak tanggungan yang lebih dari satu

Terhadap titel eksekutorial yang terdapat dalam sertipikat hak tanggungan dengan irah-irah "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa" dalam kenyataannya *sama dengan putusan arbitase.* 30)

Perlindungan hukum juga dapat melalui azas dan sistem hukum dan Perundang-Undangan yang berlaku yang antara lain :

a. Lex specialis derogate legi generalis;

Yaitu bahwa suatu Perundang-undangan yang khusus mengesampingkan peraturan yang bersifat umum, artinya jika ada suatu peraturan yang mengatur secara umum kemudian muncul atau ada peraturan yang mengatur secara khusus maka yang diberlakukan adalah peraturan yang bersifat khusus tersebut.

Hal ini dapat kita analogikan bahwa piutang negara yang diatur dalam KUH Perdata adalah bersifat umum, sedangkan piutang dari kreditor pemegang hak tanggungan bersifat khusus yang harus didahulukan.

---

30) Bpk. Bachrudin, SH. Legal Officer Bank Muamalat Semarang, wawancara tanggal, 14 November 2002 khusus, sehingga

b. Lex priori derogate legi posteriori

Yaitu bahwa hukum atau perundang-undangan yang baru mengesampingkan peraturan yang terdahulu, maka jika ada peraturan yang mengatur mengenai sesuatu/hal yang sama maka peraturan yang berlaku adalah peraturan yang baru.

Oleh karena agar peraturan hukum tidak saling bertentangan maka peraturan yang baru tersebut menghapuskan peraturan yang terdahulu lanjut beliau.

Jadi jika dalam melaksanakan Undang-undang hak tanggungan, khususnya tentang pelaksanaan hak istinewa yang telah dibuat oleh para pembentuk Undang-undang yang sangat mengedepankan fungsi lembaga jaminan atas tanah haruslah mengirdahkan azas dan sistem hukum yang berlaku agar hukum itu berfungsi sebagaimana mestinya. 31)

---

31) Bpk. Bachrudin,SH. Legal Officer Bank Muamalat Semarang, wawancara tanggal, 14 November 2002

c. *Sistem Hukum*

Dari pembicaraan mengenai sistem hukum dapat diketahui bahwa peraturan-peraturan hukum yang tampaknya berdiri sendiri tanpa ikatan itu, sesungguhnya diikat oleh beberapa pengertian yang lebih umum sifatnya, yang mengutarakan tuntutan etis.

Terhadap azas dan sistem hukum ini beliau tidak banyak mengomentari karena memang itulah yang seharusnya dipahami dan dilaksanakan/diindahkan oleh siapa saja terutama para praktisi hukum, lebih-lebih saat ini banyak orang yang berhubungan dengan hukum hanya mencari "pembenaran hukum" dan bukan mencari "kebenaran hukum". 32)

Azas dan sistem hukum yang telah diuraikan tersebut diatas juga secara tidak langsung merupakan bentuk perlindungan hukum secara umum maupun secara khusus bilamana azas dan sistem hukum tersebut dilaksanakan sebagaimana mestinya.

---

32) Bpk. Bachrudin, SH. Legal Officer Bank Muamalat Semarang, wawancara tanggal, 14 November 2002

#### IV. ANALISIS

Berdasarkan data penelitian yang telah dilakukan oleh penulis yang berhubungan hak tanggungan dan khususnya “perlindungan hukum terhadap hak istimewa kreditor pemegang hak tanggungan dengan adanya piutang negara” maka dapat dianalisis sebagai berikut :

##### *A. Batasan Piutang Negara*

Apabila yang dianut adalah pendapat ketua BUPLN/PUPN maka tagihan dari Badan-Badan Umum Milik Negara (BUMN) termasuk bank-bank pemerintah akan selalu didahulukan untuk memperoleh pelunasan atas piutang BUMN itu dari hasil penjualan obyek hak tanggungan tersebut dari pada kreditor swasta sekalipun telah dijamin dengan hak tanggungan tersebut.

Dengan demikian berarti bank-bank pemerintah tanpa harus membebankan hak tanggungan atas tanah-tanah berikut berikut atau tidak berikut bangunan diatas tanah itu yang merupakan milik debitor dari bank-bank pemerinrtah yang bersangkutan akan memperoleh hak yang lebih didahulukan dari pada bank-bank swasta dan krediitor-kreditor swasta lainnya , sekalipun bank-bank swasta dan kreditor swasta lainnya itu menjadi pemegang hak tanggunagn terhadap obyek tersebut.

Apakah memang demikian yang dikehendaki / dimaksud dari pembuat UUHT ?

Menurut pendapat kami tidak demikian yang dikehendaki dalam pelaksanaan Undang-Undang hak tanggungan

Bagaimana seharusnya angka 4 penjelasan umum UUHT mengenai kedudukan piutang negara itu harus ditafsirkan ?

Tentang hal tersebut menurut analisis kami harus ditafsirkan bahwa piutang negara yang khusus dan bukanlah semua/apaun bentuk dari piutang negara tersebut, tetapi yang sifat dan oleh karena sebab tertentu dan sebagai contoh nyata dan telah dilaksanakan dengan Undang-Undang adalah piutang pajak, tetapi perlu dipahami bahwa kekuatan hukum dari pasal penjelasan adalah tidak lebih kuat dari Pasal-pasal inti dari Undang-undang yang bersangkutan .

Selain dari ketentuan tersebut terhadap pajak dan atau piutang negara yang lain hanya dapat mengalahkan dalam gugatan perdata dalam rangka memohonkan putusan pengadilan sedangkan hak tanggungan dianggap telah ada putusan pengadilan dan tidak ada ketentuan atau mengenai proses gugat menggugat yang ada adalah hanya ketentuan mengenai pelaksanaan Undang-undang dalam hal eksekusinya.

#### ***B. Hak istimewa (preferance)***

Mengenai apa yang dimaksud dengan pengertian “kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.” Tidak dijumpai dalam penjelasan pasal 1 UUHT tetapi

dijumpai dibagian lain yaitu didalam angka 4 dari penjelasan umum UUHT bahawa yang dimaksud memberi kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain ialah Bahwa debitor cidera janji, kreditor pemegang hak tanggungan berhak menjual melalui pelelangan umum tanah yang dijadikan jaminan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, dengan hak mendahului dari pada kreditor-kreditor lain, kedudukan diutamakan tersebut sudah barang tentu tidak mengurangi preferensi piutang-piutang negara menurut ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku.

Jika ditinjau dari kekuatan hukumnya menurut bapak Bachudin, bahwa peraturan yang diatur dalam pasal-pasal inti dari suatu Undang-undang, lebih mempunyai kekuatan dari pada yang diatur dalam penjelasan umum.

Secara yuridis penjelasan umum tersebut tidak bersifat limitatif sehingga hal ini merupakan kendala terhadap hak istimewa (preference) kreditor pemegang hak tanggungan dengan adanya piutang negara yang tidak bersifat limitatif tersebut.

Selain daripada itu seperti telah dibahas didepan bahwa sertipikat hak tanggungan adalah sepadan dengan putusan pengadilan yang telah inkrah maka telah mempunyai sifat open baar/azas publisitas yang mengkondisikan kekuatan inkrah.

### **C. Ketentuan Pasal 1137 KUH Perdata**

Menurut Pasal 1137 KUH Perdata hak untuk didahulukan dari kas negara, kantor lelang dan lain-lain badan umum yang dibentuk pemerintah diatur dalam berbagai undang-undang khusus.

Dengan kata lain dapat ditafsirkan bahwa jenis piutang negara hanya didahulukan sepanjang hal itu ditentukan dalam undang-undang khusus, maka harus kita pelajari dan kaji undang-undang khusus yang dimaksudkan oleh pasal 1137 KUH Perdata tersebut.

Mengenai piutang negara pengaturan secara khusus sebagaimana dimaksud pasal 1137 KUH Perdata, masih tersebar diberbagai peraturan perundang-undangan misalnya:

1. Pasal 21 ayat (3) UU NO 9/1994 tentang perubahan atas UU NO 6/1983 tentang ketentuan umum dan tata cara perpajakan.
2. Pasal 8 UU NO 49/1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara
3. Penjelasan umum angka 4 UUNO 4 /1996 tentang Hak Tanggungan.

Jadi memang belum ada batasan/limit yang jelas mengenai piutang negara yang lebih didahulukan dari pada piutang kreditor pemegang hak tanggungan.

Piutang negara spesifik pajak atau piutang lain yang telah diputuskan oleh pengadilan tata usaha negara yang dapat diakomodir dalam pasal 1137 KUH Perdata tersebut,

Tetapi yang lebih penting disini adalah bukan masalah definisi piutang negara tetapi lebih pada esensinya yang mengacu pada Pasal 8 UU NO 49/Prp/1960 “ bahwa yang dimaksud piutang negara atau utang kepada negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada negara atau badan-badanyang baik secara langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh negara berdasar suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun”

Jika kita lihat bahwa ketentuan tersebut sesuai dengan kondisi negara saat itu maka negara sebetulnya memiliki kepentingan untuk mengamankan keuangan negara yang dengan ketentuan tersebut keuangan negara cukup dapat diamankan dan apalagi pengaturan tersebut adalah dalam PERPU yang menggambarkan bahwa adanya batasan tertentu, dalam kondisi darurat, untuk kepentingan tertentu dan tidak menutup kemungkinan bahwa pembahasan tidak maksimal.

Oleh karena itu ketentuan tentang piutang negara tersebut sudah tidak sesuai dan tidak/kurang dapat mengakomodir kepentingan pembangunan perekonomian negara khususnya perbankan.

***D. Azas-azas dan sistem hukum yang berlaku adalah antara lain :***

**1. Lex specialis derogate legi generalis;**

Yaitu bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang khusus mengesampingkan peraturan yang bersifat umum, artinya jika ada suatu peraturan yang mengatur secara umum kemudian

muncul atau ada peraturan yang mengatur secara khusus maka yang diberlakukan adalah peraturan yang bersifat khusus tersebut.

Dalam hal ini penulis sangat sependapat dengan apa yang disampaikan oleh Bachrudin bahwa dapat dianalogikan bahwa piutang negara yang diatur dalam KUH Perdata adalah yang bersifat umum, sedangkan piutang dari kreditor pemegang hak tanggungan yang diatur dengan Undang-undang hak tanggungan adalah bersifat khusus, sehingga menurut hemat beliau kreditor pemegang hak tanggunganlah yang seharusnya diutamakan, karena jika tidak demikian maka operasionalisasi dari Undang-undang hak tanggungan tidaklah sesuai yang diharapkan.

Disamping hal tersebut diatas bahwa dalam penerapan suatu azas hukum yang merupakan "ruhnya" dari suatu peraturan perundang-undangan maka bukannya ingin mencari alasan lain dari yang sebenarnya yaitu azas yuridis tersebut, tetapi jika azas hukum ini ingin disimpangi maka harus ada "permisi"/pemerobosan/kontruksi hukum yang memperoleh legitimasi misalnya yurisprudensi tentang kasus-kasus tertentu.

Kemudian jika dalam hal piutang negara (pajak) dianggap sebagai suatu hal yang merupakan kepentingan umum yang harus didahulukan.

Maka sesungguhnya bank juga mempunyai kepentingan umum sebagai basis perekonomian negara yang mana kepentingan tersebut sebetulnya telah dijamin dengan adanya/dibentuknya Undang-undang hak tanggungan (sejarah pembentukan UUHT)

## 2. Lex priori derogate legi posterior

Yaitu bahwa hukum atau perundang-undangan yang baru mengesampingkan peraturan yang terdahulu, maka jika ada peraturan yang mengatur mengenai sesuatu/hal yang sama maka peraturan yang berlaku adalah peraturan yang baru.

Oleh karena agar peraturan hukum tidak saling bertentangan maka peraturan yang baru tersebut menghapuskan peraturan yang terdahulu lanjut .

Azas hukum bukan merupakan peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui azas-azas hukum yang ada didalamnya, oleh karena itu untuk memahami hukum suatu bangsa dengan sebaik-baiknya tidak bisa hanya melihat dari peraturan-peraturan hukumnya saja, melainkan harus menggali sampai pada azas-azas hukumnya. Azas-azas hukum inilah yang memberi makna etis kepada peraturan hukum serta tatanan hukum.

Jadi jika dalam melaksanakan Undang-undang hak tanggungan, khususnya tentang pelaksanaan hak istinewa yang telah dibuat oleh para pembentuk Undang-undang yang sangat

mengedepankan fungsi lembaga jaminan atas tanah haruslah mengindahkan azas dan sistem hukum yang berlaku agar hukum itu berfungsi sebagaimana mestinya.

Karena pada hakekatnya peraturan yang baru secara "nyawa" harus sesuai dengan azas hukum yang berlaku secara umum dan jika ada suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur hal yang sama dalam hal ini masalah piutang maka yang diterapkan adalah hal/ketentuan yang paling menguntungkan bagi pihak tersebut dalam hal ini kreditor pemegang hak tanggungan yang secara khusus telah dilindungi oleh hak istimewa (*droit de preference*) tersebut.

### 3. Sistem Hukum

Stufenbau teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen intinya bahwa *grundnorm* merupakan norma tertinggi didalam hukum yang mendasari berlakunya sistem hukum sampai dengan hukum yang konkrit dengan kata lain semua peraturan harus dapat dikembalikan kepada nilai-nilai etis tersebut, maka ia harus mempunyai obyek yang bisa ditelaah secara empiric dan menggunakan analisis yang logis rasional, untuk memenuhi persyaratan itu tidak ada lain kecuali menjadikan hukum positif sebagai obyek studi. Dan dalam penelitian ini yang menjadi obyek empiris dimaksud adalah mengenai hak istimewa kreditor pemegang hak tanggungan dan hak istimewa dari suatu

piutang negara, dengan adanya Grundnorm inilah semua peraturan hukum itu merupakan satu susunan kesatuan dan dengan demikian pula ia merupakan satu system.

Maka disini ada cara berfikir yang bersifat deduktif yaitu dari hal yang bersifat umum kepada hal yang bersifat khusus, norma hukum sebagai norma dasar sebetulnya ada yang bersifat permanen/ajeg yang harus senantiasa harus dipelihara dan ada juga yang bersifat kondisional dan hal inilah yang senantiasa berkembang yakni harus ada pergeseran sistem hukum masa sebelum dan sesudah adanya Undang-undang hak tanggungan dan hal inilah yang berkembang dengan sendirinya sesuai dengan kebutuhan perekonomian/perbankan

Maka terhadap azas dan sistem hukum ini sebagai negara hukum maka harus senantiasa mentaati azas dan sistem hukum tersebut.

Sebetulnya kalau kita melihat dalam sertipikat hak tanggungan yang dengan adanya irah-irah "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa" seharusnya hal tersebut yang telah sama dengan keputusan pengadilan maka telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap (inkrah) dan sejak awal telah dikondisikan seperti itu. Konkritnya jika pemberi Hak tanggungan /debitor pailit mak kreditor pemegang hak

tanggungan telah dijamin pelunasanya dengan hak tanggungan dan secara administrasi jika kredit belum dilunasi maka sebetulnya seolah-olah obyek HT adalah milik dari kreditor pemegang hak tanggungan yang ketentuan tersebut tersirat/dibuktikan dalam sertipikat hak tanggungan “ *telah dipasang hak tanggungan sebesar Rp. X untuk menjamin utang di bank Y*”

## BAB V PENUTUP

### I. Simpulan

Adapun kesimpulan- kesimpulan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

#### *A. Piutang negara*

Piutang negara menurut ketentuan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 49 / Prp /1960 adalah Bahwa yang dimaksud dengan piutang Negara atau utang kepada Negara oleh peraturan ini ialah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau Badan-badan yang baik secara langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh Negara berdasarkan suatu Peraturan, perjanjian ataupun sebab apapun”

Dari ketentuan Pasal 8 tersebut mengenai piutang Negara dapat diketahui dari:

1. Subyek yang berpiutang adalah :
  - a. Badan-badan yang secara langsung dikuasai oleh Negara dan
  - b. Badan-badan yang tidak secara langsung dikuasai oleh Negara
2. bersumber atau timbul karena
  - a. Berdasarkan suatu peraturan
  - b. Perjanjian
  - c. Perjanjian dan Peraturan atau.

## 1. Subyek yang berpiutang:

- a. Badan yang dalam arti langsung di kuasai oleh negara yaitu badan tersebut dalam struktur permodalannya atau sahamnya 100% murni milik negara.

Dan dalam kajian ini adalah bank pemerintah atau bank milik negara yaitu bank yang didirikan dengan undang-undang tersendiri dan pendirian bank tersebut seluruh modalnya berasal dari negara sebagai kekayaan negara yang dipindahkan, Misalnya Bank Rakyat Indonesia(BRI), Bank Negara Indonesia (BNI), Bank Tabungan Negara (BTN), Bank Pembangunan Daerah (BPD), Bank Mandiri dan sebagainya.

- b. Badan yang tidak secara langsung dikuasai oleh negara yaitu dalam hal ini modal atau saham kepemilikannya ada kontribusi atau ada sebagian dari negara dan sebagian lagi dari swasta, badan-badan tersebut antara lain : Telkom, PLN, DAMRI, Perum Pelabuhan, Perjan kereta api dan sebagainya.

## 2. Sumber timbulnya piutang karena :

- a. Peraturan Perundang-Undangan yaitu bahwa dasar timbulnya piutang negara tersebut karena adanya Peraturan Perundang-undangan, misalnya Undang-undang Pajak, Bea masuk Peraturan lelang dan termasuk juga yang diatur dalam KUH Perdata Indonesia.

## b. Perjanjian

Perjanjian Kredit Bank Negara yaitu kredit yang didukung oleh jaminan yang diikat dengan perjanjian kredit yang "sempurna" yaitu hak tanggungan maka inilah yang merupakan piutang negara yang mempunyai hak istimewa (preferance) yang melebihi hak istimewa dari kreditor pemegang hak tanggungan yang lain, jika bank negara tersebut sebagai pemegang hak tanggungan yang pertama.

Perjanjian kredit bank negara yang tidak sempurna yaitu karena suatu perjanjian kredit dimana kredit diberikan dalam hal-hal lain misalnya :

- Adanya barang/benda jaminan tetapi pengikatan kredit tidak dengan sempurna misalnya " Si X Sebagai debitor dan B sebagai kreditor (BRI), mengadakan perjanjian utang piutang (perjanjian kredit) dengan surat kuasa penjaminan atau surat kuasa memasang Hak tanggungan atau SKMHT dan belum ditingkatkan menjadi Sertipikat hak tanggungan (APHT) hanya diikat dengan surat kuasa membebankan hak tanggungan saja, maka dalam hal ini Bank Rakyat Indonesia (BRI) sebagai bank pemerintah/bank negara menjadi *kreditor konkuren*.

- Tidak adanya barang jaminan dalam kredit tersebut, tetapi dalam perkembangannya dapat saja terjadi ditemukan harta kekayaan debitur atau tetap tidak ditemukan.

3. Karena suatu perjanjian dan Peraturan

yaitu piutang-piutang negara non-perbankan, misalnya :

- a. Piutang yang timbul karena langganan air, telephone, listrik dan sebagainya
- b. Perdagangan/cipta niaga yaitu dalam hal pengadaan barang atau jasa yang menimbulkan adanya piutang negara.
- c. Si X sebagai bendaharawan suatu proyek milik negara atau dibiayai oleh negara dan karena kesalahan/kelalaiannya dan atau adanya penyalahgunaan yang dilakukan oleh si X sehingga negara menuntut ganti rugi sebagai piutang negara tetapi tidak ada hubungannya dengan kreditor pemegang hak tanggungan

Maka Piutang Negara yang dimaksud dalam Pasal 1137 KUH Perdata, berdasarkan azas *lex specialis derogate lex generalis* dan azas *lex priori derogate lex posteriori* yang telah diatur secara khusus adalah mengenai pajak, oleh karena itu berdasarkan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 20 serta penjelasan umum angka 4 dari UUHT bahwa piutang negara yang mempunyai kedudukan lebih didahulukan dari pada piutang kreditor pemegang hak tanggungan yang dimaksud adalah hanya *pajak* .

## *B. Hak istimewa kreditor pemegang hak tanggungan*

### *dengan adanya piutang negara*

Kreditor pemegang hak tanggungan dengan hak preference mempunyai kedudukan lebih tinggi atau lebih diutamakan dari pada piutang-piutang negara secara umum kecuali piutang pajak.

Hal tersebut didasarkan pada Pasal 1137 KUHPerdara yang mengamanatkan adanya Undang-Undang Khusus yaitu Undang-Undang Perpajakan, disamping itu juga berdasarkan azas-azas hukum yang telah diuraikan diatas.

Selain hal tersebut bahwa mengenai apa yang dimaksud dengan pengertian "kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain." Tidak dijumpai dalam penjelasan pasal 1 UUHT tetapi dijumpai dibagian lain yaitu didalam angka 4 dari penjelasan umum UUHT bahawa yang dimaksud memberi kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain ialah Bahwa debitor cidera janji, kreditor pemegang hak tanggungan berhak menjual melalui pelelangan umum tanah yang dijadikan jaminan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, dengan hak mendahului dari pada kreditor-kreditor lain, kedudukan diutamakan tersebut sudah barang tentu tidak mengurangi preferensi piutang-piutang negara menurut ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku.

Jika ditinjau dari kekuatan hukumnya, bahwa peraturan yang diatur dalam Pasal-Pasal inti dari suatu Undang-undang, lebih mempunyai kekuatan dari pada yang diatur dalam penjelasan umum.

Secara yuridis penjelasan umum tersebut tidak bersifat limitatif sehingga hal ini merupakan kendala terhadap hak istimewa (preference) kreditor pemegang hak tanggungan dengan adanya piutang negara yang tidak bersifat limitatif tersebut.

Selain daripada itu seperti telah dibahas didepan bahwa sertipikat hak tanggungan adalah sepadan dengan putusan pengadilan yang telah inkrah maka telah mempunyai sifat open baar/azas publisitas yang mengkondisikan kekuatan inkrah.

## II. Saran

Berdasarkan kesimpulan-kesimpulan tersebut diatas maka kami mencoba memberikan saran-saran sebagai berikut :

### A. Piutang Negara

Undang-undang Nomor 49/Prp/1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara yang menjadi ajuan ketentuan piutang sudah tidak sesuai dengan kondisi sekarang berdasarkan alasan-alasan yang telah dikemukakan didepan maka harus diganti atau disempurnakan

### B. Hak Istimewa kreditor pemegang hak tanggungan

dengan adanya piutang negara

Hak istimewa kreditor pemegang hak tanggungan harus senantiasa didahulukan dalam pelunasan piutangnya kecuali piutang pajak karena telah dijamin oleh Undang-Undang Hak Tanggungan. Dan agar ketentuan Undang-undang tersebut dapat dilaksanakan secara efektif maka Pemerintah atau institusi/lembaga yang berwenang dan terkait dapat meluruskan/memberikan pemahaman kembali tentang tujuan dan fungsi utama dari Hak Tanggungan dalam operasionalnya dengan cara antara lain :

1. Pemerintah dan para pembentuk Undang-Undang harus mempunyai good will yang sama dan sepaham, berdasarkan good will itulah melakukan pembenahan-pembenahan/pelurusan terhadap penafsiran yang berhubungan dengan permasalahan tersebut yang selama ini terjadi dengan melibatkan unsur terkait misalnya: lembaga yudikatif, Menteri Kehakiman, Pengadilan sebagai lembaga pemutus, instansi pemerintah yang berhubungan dengan pertanahan( Menteri Agraria, BPN, PPAT) dan juga kalangan akademisi
2. Mengoptimalkan fungsi lembaga Peradilan secara paripurna, mencermati kasus-kasus yang dapat memberikan referensi, membina kemampuan hakim untuk menemukan hukum dan atau membentuk hukum sesuai dengan perkembangan dan jika Undang-Undang hak tanggungan telah disediakan dan “ tidak dapat dilaksanakan” maka berakibat mengkebiri Undang-

Undang tersebut padahal UUHT dibuat untuk kedudukan khusus pada bank (kreditor pemegang hak tanggungan). dengan kata lain menegaskan bahwa demi kepentingan pembangunan secara makro dan oleh karena perbankan merupakan pilar utamanya dari perekonomian negara maka hak istimewa kreditor pemegang hak tanggungan mempunyai kedudukan diatas hak apapun seperti yang disinyalir dalam undang-undang kepailitan yang menyatakan bahwa pemberi hak tanggungan dan atau debitor tidak mempengaruhi hak istimewa kreditor.

3. Negara harus memahami betul bahwa pilar perekonomian bangsa adalah antara lain bank, maka bank harus mempunyai kedudukan yang terpelihara/terlindungi secara hukum dan jika tidak maka akan timbul keragu-raguan bank (khususnya bank swasta) untuk melepaskan/melempar/menyalurkan kreditnya.

## RINGKASAN

Pembangunan ekonomi khususnya dalam bidang perbankan yang menggunakan Hak Tanggungan sebagai lembaga jaminan hak atas tanah adalah merupakan bagian dari pembangunan nasional sebagai upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Mengingat pentingnya kedudukan dana perkreditan tersebut dalam proses pembangunan sudah semestinya jika pemberi dan penerima kredit serta pihak lain yang terkait mendapat perlindungan melalui suatu lembaga hak jaminan yang kuat dan yang dapat pula memberikan kepastian hukum bagi semua pihak yang berkepentingan terutama kreditor pemegang hak tanggungan

Hak tanggungan memberi kedudukan yang diutamakan / hak istimewa (hak preferance) bagi kreditor pemegang hak tanggungan , sebagaimana ketentuan pasal 1 ayat (1) UU NO 4 tahun 1996 tentang Undang-undang Hak Tanggungan (UUHT)

Dalam penjelasan umum angka 4 Undang-undang Hak Tanggungan disebutkan bahwa :

*"Jika debitor cidera janji, kreditor pemegang hak tanggungan berhak menjual lelang tanah yang dijadikan jaminan menurut ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan, dengan hak mendahului dari kreditor-kreditor lain, kedudukan diutamakan tersebut sudah barang tentu tidak mengurangi preferensi piutang-piutang Negaramenurut ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku"*

Jadi kreditor pemegang hak tanggungan tersebut, sekalipun diutamakan terhadap hak tagihan kreditor-kreditor lain namun, harus



menyalah terhadap terhadap piutang negara, maka ketentuan tersebut dapat merugikan kreditor pemegang hak tanggungan manakala piutang-piutang Negara tersebut tidak dan/atau belum ada batasannya dengan jelas.

Dalam Bab II Pasal 8 UU NO 49/Prp/1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, menyebutkan bahwa :

“Yang dimaksud dengan piutang Negara atau utang kepada Negara oleh peraturan ini ialah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh Negara berdasar suatu peraturan, perjanjian ataupun sebab apapun “

Bahwa secara garis besar lembaga jaminan hak atas tanah atau hak tanggungan adalah merupakan lembaga perkreditan modern yang memberikan perlindungan hukum yang seimbang antara para pihak maupun pihak ketiga, disamping itu menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan dan kedudukan istimewa kepada kreditor tertentu yaitu kreditor pemegang hak tanggungan.

Hukum mengenai perkreditan modern yang dijamin dengan hak tanggungan mengatur perjanjian dan hubungan hutang piutang tertentu antara kreditor dan kreditor, yang meliputi hak kreditor untuk menjual lelang harta kekayaan tertentu yang ditunjuk secara khusus sebagai jaminan dan mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut (*droit de preference*),

dimana kedudukan diutamakan dengan pemberian hak mendahulu tersebut tidak mengurangi preferensi dari piutang-piutang negara menurut ketentuan hukum yang berlaku.

Hal inilah yang menurut penulis merupakan "*pengkebiran /penerobosan atau kelemahan*" dalam Undang-undang hak tanggungan yang merupakan ciri suatu perkreditan modern yang seharusnya jika itu dilakukan harus ada kontuksi hukum yang telah memperoleh legalitas misalnya yurisprudensi tentang kasus tertentu mengenai hal tersebut

Disisi lain hak tanggungan juga memberikan kedudukan istimewa dalam hal kepailitan pemberi hak tanggungan dan atau debitor, yakni apabila pemberi hak tanggungan dan atau debitor dinyatakan pailit, maka kreditor pemegang hak tanggungan tetap berwenang melakukan segala hal yang diperolehnya menurut Undang-undang hak tanggungan. Ini berarti bahwa obyek hak tanggungan tidak termasuk dalam boedel kepailitan, sebelum kreditor mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan benda yang bersangkutan. Dan juga bahwa sertipikat hak tanggungan sebetulnya telah memiliki kekuatan hukum yang tetap (*inkrah*) karena sejak awal memang telah dikondisikan sedemikian dan secara administrasi bahwa sebelum kredit dilunasi maka obyek hak tanggungan "*milik kreditor pemegang hak tanggungan yaitu untuk menjamin pelunasan dari kredit tersebut.*

#### Kesimpulan

1. Tentang piutang negara yang dimaksud dari hasil penelitian menunjukan bahwa pengertian mengenai piutang negara itu sangatlah luas baik dari macam/jenis piutangnya maupun pengaturannya dan dari beberapa tersebut menjadi rancu piutang

negara yang mana yang mempunyai kedudukan diutamakan dan mengenai hal ini telah dibahas didepan yang pada prinsipnya perlu ditetapkan atau ditunjuk khusus piutang negara yang dimaksud seperti Pajak.

Eksistensi dari piutang negara dalam Pasal 8 UU NO 49/Prp/1960 sudah tidak sesuai lagi dan tidak dapat mengakomodir kepentingan dari pembangunan perekonomian negara khususnya perbankan yang diatur dalam Undang-undang hak tanggungan.

Piutang Negara yang dimaksud dalam Pasal 1137 KUH Perdata yang telah diatur secara khusus adalah mengenai pajak, maka berdasarkan pasal 1 angka 1 dan Pasal 20 serta penjelasan umum angka 4 dari UUHT bahwa piutang negara yang mempunyai kedudukan lebih didahulukan dari pada piutang kreditor pemegang hak tanggungan yang dimaksud adalah hanya *pajak*.

Hal ini pun sejauh piutang negara tersebut hanya dapat mengalah kan dalam gugatan perdata dalam rangka memohonkan putusan pengadilan. Sedangkan hak tanggungan dianggap telah ada putusan pengadilan dan tidak ada ketentuan gugat-menggugat yang ada hanya ketentuan pelaksanaan Undang-undang.

2. Hak istimewa kreditor pemegang hak tanggungan dengan adanya piutang negara

Bahwa dalam dalam keadaan bagaimanapun piutang kreditor pemegang hak tanggungan (Bank swasta) harus diutamakan karena bank merupakan pilar perekonomian negara yang menggerakkan sektor real dan jika memenuhi piutang negara kemudian merugikan bank swasta (pemegang hak tanggungan) maka perbankan nasional akan hancur yang berimbas pada perekonomian nasional.

Saran .

1. Undang-Undang Nomor. 49/Prp/1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara yang menjadi ajuan mengenai ketentuan piutang sudah tidak sesuai dengan kondisi sekarang berdasarkan alasan-alasan yang telah dikemukakan didepan maka harus diganti atau disempurnakan.

2. Hak istimewa kreditor pemegang hak tanggungan dengan adanya piutang negara

Pemerintah atau institusi/lembaga yang berwenang dan terkait dapat meluruskan/memberikan pemahaman kembali tentang hakekat hak tanggungan. Pemerintah dan para pembentuk Undang-undang harus mempunyai good will yang sama dan sepaham, berdasarkan good will itulah melakukan pembenahan-pembenahan/pelurusan terhadap penafsiran yang berhubungan dengan permasalahan tersebut.

Mengoptimalkan fungsi lembaga Peradilan secara paripurna, mencermati kasus-kasus yang dapat memberikan referensi, membina kemampuan hakim untuk menemukan hukum dan atau membentuk hukum sesuai dengan perkembangan. Negara harus memahami betul bahwa pilar perekonomian bangsa adalah antara lain bank, maka bank harus mempunyai kedudukan yang terpelihara/terlindungi secara hukum dan jika tidak maka akan timbul keragu-raguan bagi bank menyalurkan kreditnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Boedi Harsono, Prof. *Hukum Agraria Indonesia "sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya"*, Djambatan, Edisi revisi, 1999.
- Boedi Harsono, Prof. *Himpunan Peraturan Hukum Tanah*,  
Jambatan, Edisi 2000.
- Effendi Perangin, SH. *Praktek penggunaan tanah sebagai jaminan kredit*,  
PT Raja grafindo Persana, Jakarta, 1987.
- Effendi Perangin, SH. *Hukum Agraria Indonesia*,  
CV. Rajawali, 1986
- Hasan Wargakusumah, SH. *Hukum Agraria I Hak Tanggungan  
(Hypotheek dan Credietverband)* PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998
- Hutagalung, Mura.P, *Eksekusi Hypotheek dan kepastian hukumnya*,  
Hukum dan pembangunan No. 6 tahun XX, Desember 1990.
- Iman Sutikno, *Politik Agraria Nasional*, Gajah Mada University,  
Press, Yogyakarta, 1984.
- J. Kartini Soedjendro, SH. *Identifikasi permasalahan penegakan hukum pertanahan  
di Jawa Tengah*, UNDIP, 1992.
- J. Satrio, SH. *Hukum Jaminan "Hak-hak Jaminan Kebendaan (arti grosse)"*,  
Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993
- Kartono, *Hak-hak Jaminan Kredit*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1977
- Mariam Darus Badruzaman, Pror, DR. *Beberapa masalah hukum dalam perjanjian  
kredit dengan jaminan hypotheek serta hambatan-hambatannya*,  
Alumi, Bandung, 1983
- Mr. R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*,  
Eresco, NV, Bandung, 1959.
- Mr. R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*,  
Refika Aditama, Bandung, 1998.
- Notonagoro, Prof. Dr. Drs. SH. *Politik hukum dan pembangunan, Agraria di Indonesia*,  
Bina Aksara, Jakarta, 1984.

- Purwahid Patrik, SH dan Kashadi, SH. *Hukum Jaminan*,  
 UNDIP Semarang, 2000.
- R. Subekti, SH dan Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*,  
 Pradnya Paramita, Bandung, 1992.
- R. Subekti, SH. *Jaminan-jaminan untuk Pemberian Kredit menurut Hukum Indonesia*,  
 Alumni Bandung, 1986.
- Ronny Hanitijo Soemitro, SH. *Metodologi Penelitian dan Jurimetri*,  
 Ghalia Indonesia, 1988.
- Satjipto Raharjo, Pror. DR. *Ilmu Hukum*,  
 Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- Slamet, SH *Undang-undang Hak Tanggungan dan penerapannya dalam  
 kegiatan operasional perbankan*, Ujung Pandang, 1996.
- Setiawan, SH. *Perlindungan hukum bagi Kreditor*,  
 Media Notariat No. 5. Tahun ke II, Oktober 1987
- Soedikno Mertokusumo, Prof. DR. *Mengenal hukum*,  
 Liberty, Yogyakarta, 1986.
- Soeryono Soekanto, SH. *Pengantar penelitian hukum*, UI-Press, 1984
- Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, Prof. DR. SH. *Hukum Perdata "hak jaminan  
 atas tanah"* Liberty, Yogyakarta, 1983.
- Sudargo Gautama, Prof. DR. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*,  
 Citra Aditya Bakti, Bandung 1993
- Sutan Remy Sjahdeini, DR, SH. *Hak Tanggungan "Azas-azas, ketentuan-ketentuan  
 pokok dan masalah-masalah yang dihadapi oleh perbankan*,  
 Jakarta, 1996.