

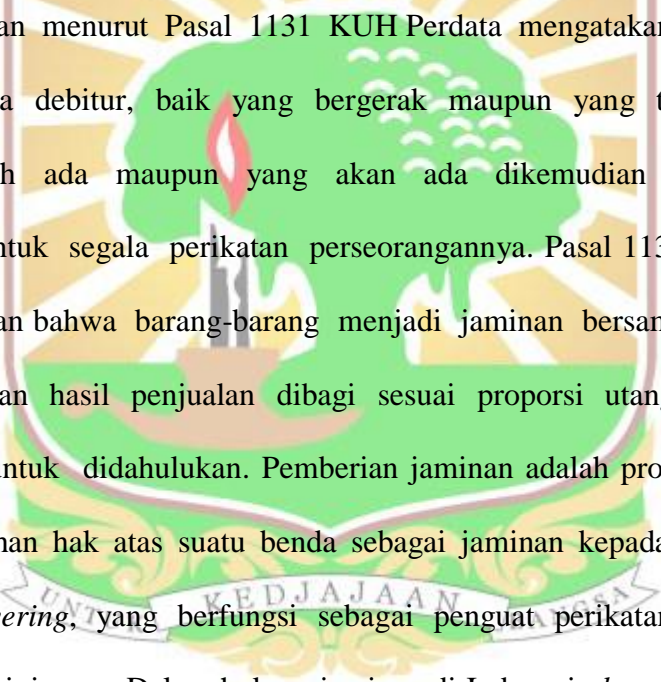
BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Seiring meningkatnya kebutuhan masyarakat dengan ditandai banyaknya lembaga perbankan atau *Finance* yang bertumbuh dari tahun ke tahun dalam memenuhi kebutuhan konsumsi maupun untuk berbisnis yang memberikan pinjaman berupa uang maupun pembelian barang dengan pengkreditan, maka dari itu keberadaan lembaga keuangan sangat dibutuhkan dalam Masyarakat. Menurut surat Keputusan Menteri keuangan RI Nomor 792 tahun 1999 tentang Lembaga keuangan menyebutkan “lembaga keuangan adalah semua badan yang kegiatannya dibidang keuangan, melakukan penghimpunan dan penyaluran dana kepada masyarakat terutama guna membiayai investasi Perusahaan”. Oleh karena itu keberadaan lembaga keuangan dimaksudkan sebagai perantara pihak-pihak yang kekurangan dan membutuhkan dana (*lack of funds*). Lembaga keuangan merupakan bagian dari sistem keuangan dalam perekonomian modern yang melayani masyarakat pemakai jasa keuangan.¹ Dalam prakteknya, pemberian kredit kepada debitur atau nasabah oleh suatu bank memerlukan suatu jaminan dari debitur, baik jaminan berupa barang bergerak maupun tidak bergerak yang mempunyai nilai, sehingga apabila terjadi *wanprestasi*, tidak terpenuhinya kewajiban dari debitur atau debitur tidak dapat mengembalikan kredit sesuai

¹ Kasmir, *Bank dan Lembaga keuangan*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2010, hlm 28

dengan waktu yang telah diperjanjikan oleh kedua belah pihak, maka pihak kreditur dapat menjual barang jaminan yang telah dijaminkan kepada pihak bank, sehingga hasil penjualan barang jaminan tersebut dapat dipergunakan untuk melunasi hutang-hutang debitur dan apabila terdapat sisa dari hasil penjualan barang jaminan, sisa tersebut akan dikembalikan kepada debitur. Sifat barang jaminan tersebut hanya digunakan kreditur untuk menjaga terjadinya *wanprestasi* oleh pihak debitur.²



Jaminan menurut Pasal 1131 KUH Perdata mengatakan bahwa semua harta benda debitur, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak, yang sudah ada maupun yang akan ada dikemudian hari, menjadi jaminan untuk segala perikatan perseorangannya. Pasal 1132 KUHPerdata menyebutkan bahwa barang-barang menjadi jaminan bersama bagi semua kreditur, dan hasil penjualan dibagi sesuai proporsi utang, kecuali ada hal lain untuk didahulukan. Pemberian jaminan adalah proses penyerahan atau peralihan hak atas suatu benda sebagai jaminan kepada kreditur yang disebut *levering*, yang berfungsi sebagai penguat perikatan utang dalam perjanjian pinjaman. Dalam hukum jaminan di Indonesia *levering* tidak selalu berarti peralihan hak milik, tetapi bisa juga disebut penyerahan hak secara terbatas untuk kepentingan jaminan. Dasar hukum *levering* untuk benda bergerak di atur pada Pasal 612 KUHPerdata; *Levering* dilakukan dengan penyerahan langsung ataupun simbolik. *Levering* untuk benda tidak bergerak (tanah) diatur pada pasal 620 KUH Perdata; menyebutkan bahwa penyerahan

² <https://www.hukumonline.com/> Diakses pada tanggal 24 April 2025 Jam 17.39 Wib

dilakukan dengan akta otentik. *Levering* atas tanah dilakukan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan didaftarkan ke Kantor Pertanahan Nasional. Sedangkan jaminan menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perbankan, adalah keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan nasabah atau debitur untuk melunasi hutang atau mengembalikan pembiayaan sesuai perjanjian. Jaminan ini juga dapat diartikan sebagai bentuk pengamanan kredit yang diberikan kepada nasabah atau debitur, yang berfungsi untuk melindungi bank dari potensi kerugian jika terjadi kredit macet. Apabila debitur *wanprestasi* atas utangnya, objek jaminan tidak dapat dimiliki oleh kreditur, karena lembaga jaminan bukan bertujuan untuk memindahkan hak milik atas suatu barang. Adapun ciri-ciri jaminan kebendaan antara lain ialah merupakan hak mutlak atas suatu benda dapat dipertahankan terhadap tuntutan siapapun selalu mengikuti benda ditangan siapapun benda itu berada dan mengandung asas prioritas, yaitu kebendaan lebih dulu terjadi akan lebih diutamakan dari pada yang terjadi kemudian. Jenis kebendaan antara lain berupa, gadai, fidusia, hak tanggungan, hipotek kapal, dan resi gudang.³

Hak tanggungan ialah salah satu bentuk jaminan yang ketentuannya diatur dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (selanjutnya disebut UUHT). yang mengatakan: “Pemberian hak tanggungan didahului dengan janji untuk memberikan hak tanggungan sebagai jaminan pelunasan utang tertentu, yang

³ Denico Doly, *Aspek Hukum Hak Tanggungan Dalam Pelaksanaan Royo, Negara Hukum, Vol. 2, No. 1, Juni 2011*, hlm 26

dituangkan di dalam dan merupakan bagian tak terpisahkan dari perjanjian utang-piutang yang bersangkutan atau perjanjian lainnya yang menimbulkan utang tersebut.⁴ Hak tanggungan merupakan bentuk hak jaminan baru yang tertuju atas benda tidak bergerak, khususnya tanah. Benda tidak bergerak terdiri atas 2 (dua) macam yaitu berupa tanah dan bukan tanah⁵. Selanjutnya secara terperinci, Sutan Remy Sjahdeni menyebutkan asas-asas hak tanggungan yang tersebar dalam berbagai pasal undang-undang hak tanggungan yaitu:⁶

1. Hak tanggungan memberikan kedudukan yang diutamakan bagi kreditur pemegang hak tanggungan.
2. Hak tanggungan tidak dapat dibagi-bagi.
3. Hak tanggungan hanya dapat dibebankan pada hak atas tanah yang telah ada.
4. Hak tanggungan dapat dibebankan selain atas tanahnya juga berikutan dengan benda-benda yang berkaitan dengan tanah tersebut.
5. Hak tanggungan dapat dibebankan juga atas benda-benda yang berkaitan dengan tanah yang baru akan ada di kemudian hari.
6. Hak tanggungan bersifat *accessoir*.
7. Hak tanggungan dapat dijadikan jaminan untuk hutang yang baru akan ada.
8. Hak tanggungan dapat menjamin lebih dari 1 (satu) utang.

⁴ *Ibid*, hlm 117

⁵ M. Khoidin, *Hukum Jaminan (Hak-Hak Jaminan, Hak Tanggungan, dan Eksekusi, Hak Tanggungan)*, Laksbang Yustita Surabaya. 2017, hlm.82

⁶ Sutan Remy Syahdeini, *Hak Tanggungan: Asas-asas, Ketentuan-ketentuan Pokok dan Masalah-masalah yang Dihadapi Perbankan*. Airlangga University Press, Jakarta. 2010, hlm 3

9. Hak tanggungan mengikuti objeknya dalam tangan siapapun objek hak tanggungan itu berada.
10. Di atas hak tanggungan tidak dapat dilaksanakan sita oleh pengadilan.
11. Hak tanggungan hanya dapat dibebankan atas tanah tertentu (asas *spesialitas*).
12. Hak tanggungan wajib didaftarkan (asas *publisitas*).
13. Hak tanggungan dapat diberikan dengan disertai janji-janji tertentu.
14. Objek hak tanggungan tidak boleh diperjanjikan untuk dimiliki sendiri oleh pemegang hak tanggungan bila debitur cidera janji.
15. Pelaksanaan eksekusi hak tanggungan mudah dan pasti.

Merujuk pada Pasal 1 ayat 1 UUHT yang pada intinya menyatakan bahwa hak tanggungan merupakan perjanjian *accessoir* yang dikaitkan dengan perjanjian pokok, yaitu perjanjian utang piutang. Dalam praktek perbankan tampak bahwa perjanjian pemberian kredit (perjanjian pokok) dan perjanjian penjaminan (*accessoir*) itu tercantum dalam formulir atau akta yang terpisah⁷. Maka dari itu, peralihan dan hapusnya hak tanggungan tergantung pada utang yang dijamin pelunasannya tersebut. Pembebanan hak tanggungan yang dilakukan harus memenuhi dua tahap kegiatan, yakni:

- a. Tahap pemberian hak tanggungan. Dengan dibuatnya Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

⁷ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Jaminan Indonesia pokok-pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan*. Liberti Offset, Yogyakarta. 2003, hlm 37

yang didahului dengan perjanjian utang piutang yang dijamin,

- b. Tahap pendaftarannya oleh Kantor Pertanahan Nasional, yang merupakan saat lahirnya tanggungan yang dibebankan tahap memberikan hak tanggungan oleh PPAT (yang memuat *substansi* yang bersifat wajib dan janji-janji yang bersifat *fakulatif*) yang didahului dengan perjanjian pokok, yakni perjanjian utang piutang.⁸

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat yang berwenang membuat akta dari pada perjanjian-perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, sebagai tanggungan.⁹ Setelah sertipikat hak tanggungan dikeluarkan, maka secara yuridis telah terjadi peralihan hak dari debitur kepada kreditur yang tertulis dalam sertipikat hak tanggungan, begitu juga sertipikat hak atas tanah akan beralih ke atas nama pemegang hak tanggungan (kreditur). Dengan kata lain saat itulah telah lahir hak tanggungan, Pada sertipikat hak atas tanah akan tertulis nama pemegang hak tanggungan (kreditur) dan dasar beralihnya hak. Sertipikat hak tanggungan dan sertipikat hak atas tanah kemudian diserahkan kepada pemegang hak tanggungan, seperti Bank, *Finance* atau kuasanya, yang biasanya berada pada kreditur sebagaimana ditentukan pada Pasal 14 ayat 4 *jo* Pasal 13 ayat 3 UUHT. Apabila setelah selesainya kewajiban debitur untuk memenuhi kewajibannya kepada kreditur maka pihak debitur dapat mengambil kembali jaminan hak tanggungannya untuk dilakukan

8 Purwahid Patrik dan Kashadi, *Hukum jaminan, Edisi Revisi dengan UU Hak Tanggungan*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang. 2008, hlm 62

9 Effendi Peraniangin, *Hukum Agraria Di Indonesia, Satu Telaah Dari Sudut pandang Praktisi Hukum*, Jakarta, Rajawali Press, 2007, hlm 436

penghapusan hak tanggungan (*roya*), yaitu proses pencoretan catatan hak tanggungan pada buku tanah dan sertifikat. Hapusnya hak tanggungan diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 19 UUHT. Hapusnya hak tanggungan mempunyai 4 (empat) sebab, yaitu:¹⁰

1. Hapusnya utang yang dijamin dengan hak tanggungan,
2. Dilepaskan hak tanggungan oleh pemegang hak tanggungan,
3. Pembersihan hak tanggungan berdasarkan penetapan peringkat oleh ketua pengadilan negeri
4. Hapusnya hak atas tanah yang dibebani hak tanggungan.

Penghapusan hak tanggungan dapat dihapus karena berbagai alasan seperti utang-piutang yang dijamin lunas, hak tanggungan dilepaskan, atau tanah yang dibebani hak tanggungan musnah. Permohonan *roya* diajukan oleh pihak debitur kepada Kantor Pertanahan Nasional dengan melampirkan sertifikat hak milik dan bukti surat pelunasan dari pihak kreditur. Pada prakteknya ada juga yang melakukan proses permohonan *roya* dengan cara melampirkan sertifikat hak milik dan akta *consent roya* yang dikeluarkan oleh pihak kreditur yang disebabkan surat pelunasan dari pihak krediturnya hilang, dan ada pada kasus tertentu kreditur menggunakan akta *aquit* untuk melakukan proses permohonan *roya* dengan kondisi surat pelunasan dari bank tersebut hilang atau bank sudah dinyatakan pailit.

Akta *consent roya* dengan akta *aquit* dalam penghapusan hak tanggungan ialah 2 cara yang berbeda yang dimana akta *consent roya* adalah akta yang

¹⁰ Salim HS, *Perkembangan Hukum Jaminan Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2007, hlm 186

dikeluarkan oleh pihak kreditur untuk pengganti bukti surat pelunasan yang hilang dan banknya masih ada. Akta *aquit* adalah akta yang dikeluarkan oleh notaris untuk menyatakan debitur sudah bebas dari utang-piutang yang dibuat dihadapan kreditur dengan menyepakati bahwasanya utang-piutang sudah hapus dengan disertai berita acara kehilangan dan dokumen pendukung. meskipun sertipikat hak tanggungan atau dokumen asli hilang. Dalam dasar hukum terkait akta *aquit* tidak diatur secara signifikan namun dasar hukum akta *aquit* lahir dari doktrin dan praktik hukum, dengan dasar hukum tidak langsung, yaitu; lahir dari Pasal 1868 KUH Perdata; Akta otentik dibuat oleh pejabat umum (notaris) sesuai Undang-undang dan digunakan sebagai alat bukti sah, selanjutnya pada Pasal 15 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Undang-undang Jabatan Notaris; Notaris berwenang membuat akta terkait pernyataan sepihak atau pernyataan pihak lain untuk digunakan sebagai alat bukti hukum. Dan asas kebebasan pembuktian; dalam hukum perdata, utang lunas dapat dibuktikan dengan segala alat bukti, termasuk akta pernyataan lunas dari kreditur (akta *aquit*).

Menyikapi era Revolusi Industri 4.0 dalam Penghapusan Hak Tanggungan pada zaman kini, maka Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN) turut menghadirkan pelayanan elektronik terutama dibidang Hak Tanggungan dengan menerbitkan (Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nomor 9 Tahun 2019 dicabut dan di perbarui dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020) BPN mengatakan pada Pasal 10 ayat 1 terkait Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan

Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik, PPAT menyampaikan akta dan dokumen kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat 2 melalui sistem HT-*el*. Ayat 2 mengatakan penyampaian dokumen dilengkapi dengan surat pernyataan mengenai pertanggungjawaban keabsahan dan kebenaran data dokumen elektronik yang diajukan.

Adapun permasalahan yang terjadi pada Kantor Pertanahan Kota Padang terkait proses penghapusan hak tanggungan (*roya*) pada sertipikat hak milik dengan menggunakan akta *acquit* bermula pada saat debitur melakukan pinjaman ke Bank Nusa Nasional (selanjutnya disebut BNN) yang menjaminkan sertipikatnya pada cabang Bukittinggi pada Tahun 1983 yang dimana jaminan Sertipikat Hak Milik seluas 465 m² atas nama SW yang berobjek di Kota Padang, tidak dapat dilakukan proses penghapusan hak tanggungan (*roya*) yang disebabkan oleh surat pelunasan utangnya tidak menggunakan korp surat Bank melainkan nama pribadi atas nama NDB yang disebut sebagai Eks Pemegang Saham PT. Bank Nusa Nasional BTO (Bank Taking Over).

Surat pelunasan atas nama pribadi tersebut terjadi dikarenakan pada saat krisis moneter pada Tahun 2000 BNN mejadi Bank BTO, pada saat itu pemerintah membuat suatu lembaga khusus yang dikenal dengan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (selanjutnya disebut BPPN) yang mana hal ini membuat BNN beserta Bank-bank yang mengalami likuiditas Bank Gagal/Bermasalah asset-asetnya diambil alih oleh pihak BPPN atau disebut

(BTO), termasuk asset-aset BNN pada saat itu, maka dari itu untuk mempertanggungjawabkan asset-aset debitur yang hampir lunas, Eks Pemegang Saham BNN pada saat itu bersurat kepada BPPN untuk memohon mengambil kembali asset-aset debitur yang hampir lunas pada BPPN dengan cara melunasi semua sisa hutang debitur yang hampir lunas tersebut agar tidak diambil alih oleh BPPN yang dimana akan merugikan debitur-debitur yang kewajibannya hampir selesai (hampir lunas), sehingga dengan demikian asset yang sebelumnya diambil alih oleh pihak BPPN dilunasi terlebih dahulu oleh Eks pemegang saham BNN, sehingga kepada debitur-debitur yang ingin melunasi asetnya cukup melunasi kepada eks pemegang saham BNN tersebut. Pada Tahun 2013 debitur telah berhasil melunasi utangnya kepada eks pemegang saham BNN dan mendapatkan surat permohonan *roya* dan surat pelunasan atas nama eks pemegang saham BNN, dan pada Tahun 2024 ahli waris debitur ingin melakukan proses *roya* terhadap sertipikat hak milik tersebut, namun terkendala proses oleh pihak Kantor Pertanahan Kota Padang, yang tidak bisa melakukan pencoretan hak tanggungan (*roya*) dikarenakan bukti pelunasan kreditur tidak menggunakan korp surat BNN, melainkan atas nama pribadi eks pemegang saham BNN. Sehingga pihak Kantor Pertanahan Kota Padang menyarankan agar dibuatkan akta *aquit* dikarenakan BNN sudah tidak ada lagi.

Alasan diperlukan akta *aquit* tersebut dikarenakan BNN sudah tidak ada lagi di Indonesia. Berdasarkan uraian diatas maka untuk dapat dilakukan penghapusan hak tanggungan (*roya*) pada sertipikat hak milik

debitur, pihak Kantor Pertanahan Kota Padang mengarahkan untuk membuat akta *aquit* agar dapat dilakukan proses penghapusan hak tanggungan (*roya*), sebab pihak Kantor Pertanahan Kota Padang tidak ingin mengambil resiko dalam melakukan penghapusan hak tanggungan terhadap sertifikat hak milik debitur tersebut. Dijelaskan bahwa penggunaan akta *aquit* dalam melakukan penghapusan hak tanggungan (*roya*) pada sertifikat hak milik sangat jarang terjadi pada kantor Pertanahan Kota Padang. Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik untuk mengkaji melalui penulisan Tesis ini dengan judul **“PENGHAPUSAN HAK TANGGUNGAN ATAS TANAH BERDASARKAN AKTA *AQUIT* DI KANTOR PERTANAHAN KOTA PADANG”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Proses Pembuatan Akta *Aquit* Dalam Penghapusan Hak Tanggungan di Kota Padang?
2. Bagaimanakah Mekanisme Penghapusan Hak Tanggungan (*roya*) Menggunakan Akta *Aquit* di Kantor Pertanahan Kota Padang?
3. Bagaimanakah Perlindungan Hukum Terhadap Debitur Yang Melakukan Penghapusan Hak Tanggungan (*roya*) Menggunakan Akta *Aquit* di Kantor Pertanahan Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah diatas adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut

1. Untuk Mengetahui Proses Pembuatan Akta *Aqui* Dalam Penghapusan Hak Tanggungan di Kantor Pertanahan Kota Padang?

2. Untuk Mengetahui Proses Mekanisme Pencoretan Hak Tanggungan (*roya*) Pada Kantor Pertanahan Kota Padang Dengan Akta *Aquit*?
3. Untuk Mengetahui Perlindungan Hukum Terhadap Debitur Yang Melakukan Pencoretan Hak Tanggungan (*roya*) Dengan Akta *Aquit* Pada Kantor Pertanahan Kota Padang?

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Manfaat Teoritis

- a. Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang hukum tentang cara penghapusan hak tanggungan (*roya*) dengan akta *aquit*.
- b. Penelitian ini diharapkan agar peneliti dan pembaca dapat membandingkan kebenaran pengetahuan yang diperoleh pada saat perkuliahan dengan pelaksanaan dan kenyataan yang terjadi di lapangan sehingga dapat dicari persamaan dan perbedaan antara teori dan praktik.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang terlibat langsung dalam pelaksanaan pengurusan hak-hak atas tanah khususnya dalam hal pelaksanaan penghapusan hak tanggungan (*roya*) dengan akta *aquit*.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat dan para akademisi dalam hal pengetahuan dan pemahaman hukum

terkait mekanisme dalam penghapusan hak tanggungan (*roya*) dengan akta *aquit*.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian ini berdasarkan penelusuran yang telah penulis lakukan di Perguruan Tinggi Negeri Universitas Andalas maupun Perguruan Tinggi lainnya, apabila ada kesamaan pada penulisan maka tulisan ini sebagai pelengkap dari tulisan yang telah ada sebelumnya. Beberapa penelitian mahasiswa terlebih dahulu yang terhubung dengan masalah penelitian penulis yaitu:

1. Tesis Rahma Dewi, Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Andalas Padang Tahun 2015, dengan judul “Penggunaan Akta Pernyataan *aquit* Untuk Pelaksanaan *roya* Atas Sertipikat Hak Tanggungan Yang Hilang Di Kota Padang” dan permasalahan yang diteliti:
 - a. Bagaimana akibat hukum hilangnya sertipikat hak tanggungan terhadap hapusnya hak tanggungan yang hilang di Kota Padang
 - b. Bagaimana Proses pembuatan akta pernyataan (*aquit*) atas sertipikat hak tanggungan yang hilang di Kota Padang
 - c. Bagaimana penggunaa akta pernyataan (*aquit*) untuk pelaksanaannya atas sertipikat hak tanggungan yang hilang di Kota Padang?¹¹
2. Tesis Magfiroh Aini, Program Pascasarjana Magister Kenoatriatan

11 Rahama Dewi, “Penggunaan Akta Pernyataan (*aquit*) Untuk Pelaksanaan *Roya* Atas Sertipikat Hak Tanggungan Yang Hilang Di Kota Padang” <http://scholar.unand.ac.id/11417/>, diakses pada 09 Februari 2025

Universitas Islam Sultan Agung Semarang Tahun 2024, dengan judul “Kekuatan Akta *Consent Roya* Sebagai Pengganti Sertifikat Hak Tanggungan Yang Hilang Di Kabupaten Demak” dan permasalahan yang diteliti:

- a. Bagaimana pelaksanaan pembuatan akta *Consent Roya* sebagai pengganti sertifikat hak tanggungan yang hilang?
- b. Bagaimana kedudukan dan kekuatan hukum terhadap akta *Consent Roya* sebagai pengganti sertifikat tanggungan yang hilang dalam proses *Roya* hak tanggungan?¹²

F. Kerangka Teoritis

Melakukan sebuah penelitian diperlukan adanya landasan teoritis, sebagaimana dikemukakan oleh M. Solly Lubis bahwa landasan teoritis merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, asas, maupun konsep yang relevan digunakan untuk mengupas suatu kasus ataupun permasalahan. Untuk meneliti mengenai suatu permasalahan hukum, maka pembahasan yang relevan adalah apabila dikaji menggunakan teori-teori hukum. Konsep-konsep hukum, asas-asas hukum. Teori hukum dapat digunakan untuk menganalisis dan menerangkan pengertian hukum dan konsep yuridis, yang *relevan* untuk menjawab permasalahan yang muncul dalam penelitian

12 Maghfiroh Aini, *Kekuatan Akta Consent Roya Sebagai Pengganti Sertifikat Hak Tanggungan Yang Hilang Di Kabupaten Demak* https://repository.unissula.ac.id/33532/1/Magister%20Kenotariatan_21302200115_fullpdf.pdf, diakses pada 09 Februari 2025

hukum.¹³

1. Teori Kewenangan

Kewenangan memiliki arti hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kemampuan untuk melakukan Tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menurut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.¹⁴

Kewenangan yang sah jika ditinjau dari mana kewenangan itu diperoleh, maka ada tiga kategori kewenangan, yaitu atributif, mandat, dan delegasi.¹⁵

a. Kewenangan Atributif

Kewenangan *atributif* lazimnya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan negara oleh Undang-undang Dasar. Istilah lain untuk kewenangan *distributive* adalah kewenangan asli atau kewenangan yang tidak dapat dibagi-bagikan kepada siapapun. Dalam kewenangan atributif, pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan tersebut tertera dalam peraturan dasarnya.

13 M. Solly lubis dan Salim, HS, 2010, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm 54

14 Ridawan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2006, hlm 102

15 Lutfi Effendi, *Pokok-pokok Hukum Administrasi, Edisi Pertama Cetakan Kedua*, Bayu media Publishing, Malang, 2004, hlm 77

Adapun mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat ataupun pada badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

b. Kewenangan Mandat

Kewenangan mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas. Setiap saat pemberi kewenangan dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan tersebut.

c. Kewenangan *Delegatif*

Kewenangan *delegative* merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan kewenangan mandat, dalam kewenangan *delegative*, tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi limpahan wewenang tersebut atau beralih pada delegataris. Dengan begitu, pemberi limpahan wewenang tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas *contrarius actus*. Oleh sebab itu, dalam kewenangan *delegative* peraturan dasar berupa peraturan perundang-undangan merupakan dasar pijakan yang menyebabkan lahirnya kewenangan *delegative* tersebut. Tanpa adanya peraturan perundang-undangan

yang mengatur pelimpahan wewenang tersebut, maka tidak terdapat kewenangan delegasi.

Menurut Philipus M, Hadjon, kewenangan membuat Keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Philipus menambahkan bahwa; “Berbicara tentang delegasi dalam hal ada pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada. Apabila kewenangan itu kurang sempurna, berarti bahwa Keputusan yang berdasarkan kewenangan itu tidak sah menurut hukum”.¹⁶ Pernyataan diatas, dapat dipahami bahwa atribusi dan delegasi merupakan suatu sarana yang digunakan untuk mengetahui apakah suatu badan berwenang atau tidak dalam melaksanakan kewajiban kepada Masyarakat. Philipus M. Hadjon menyatakan dalam hal mandat tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalih tangan kewenangan, menyangkut janji-janji kerja inten antara penguasa dan pengawal, dalam hal-hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan untuk atas nama si penguasa.¹⁷ Berdasarkan pemaparan tersebut dapat dilihat bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional dan Notaris merupakan kewenangan atribusi yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Max weber menyebutkan bahwa,”
In legal authority, legitimacy is based on a belief in reason, and laws are obeyed because they have been enacted by proper

16 Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, hlm 110.

17 *Ibid*, hlm 131

procedures.” (dalam kewenangan hukum, keabsahan suatu perbuatan didasarkan pada keyakinan dalam penalaran dan hukum yang dipatuhi karena telah diberlakukan dengan prosedur yang tepat).¹⁸

Teori kewenangan ini digunakan untuk membahas dan menganalisa masalah tentang kewenangan Badan Pertanahan Nasional wilayah Kota Padang, Notaris wilayah Kota Padang, dalam memberikan wewenang dan jasanya kepada nasabah agar dapat mengetahui wewenang dan jasa tersebut dapat memberikan kejelasan mengenai pelaksanaan pertanggungjawaban dalam pengurusan penghapusan hak tanggungan (*Roya*) dengan akta *aquit* di Badan Pertanahan Nasional Kota Padang.

2. Teori Peralihan Hak (*Levering*)

Menurut sistem Hukum Perdata, suatu pengalihan atau pemindahan hak terdiri atas dua bagian, yaitu:

- a. Setiap perjanjian yang bertujuan memindahkan hak, misalnya perjanjian jual beli atau tukar-menukar;
- b. Pengalihan dan pemindahan hak itu sendiri, dalam hal ini yang penting adalah pengalihan dan pemindahan nama dalam hal jual beli benda tidak bergerak, misalnya tanah, rumah, dan sebagainya.

Menurut Adrian sutedi, pengalihan hak atas suatu benda dapat dilakukan secara nyata, artinya benda yang diperoleh langsung dapat dilihat dan berada di tangan yang bersangkutan, ada pula pengalihan hak

¹⁸ Max Weber, *Mastering Public Administration, Second Edition*, CQ Press, Washington, 2008, hlm 32

yang dilakukan secara simbolis atau tidak langsung, hanya melalui surat atau sertifikat, hal ini terjadi pada benda-benda tidak bergerak, pengalihan hak adalah beralihnya hak milik seseorang kepada orang lain, dengan jalan jual beli atau tukar menukar atau dengan cara lain yang dibenarkan hukum.¹⁹ Menurut Boedi Harsono setiap peralihan, pembebanan, atau penghapusan hak atas tanah baru memperoleh kekuatan hukum penuh setelah didaftarkan pada Kantor Pertanahan, karena pendaftaran merupakan syarat sah bagi berlakukannya perubahan tersebut. Pendapat Boedi Harsono sangat relevan dengan konteks roya. Ia menegaskan bahwa penghapusan Hak Tanggungan hanya sah setelah dicatatkan dalam buku tanah, akta akuit menjadi dasar yuridis untuk melaksanakan pendaftaran penghapusan tersebut.²⁰

3. Teori Perlindungan Hukum

Terkait dengan perlindungan hukum, ada beberapa ahli menjelaskan bahasan ini, antara lain yaitu Fitzgerald, Satjipto Raharjo, Philipus M Hanjon dan Lily Rasyidi. Fitzgerald mengutip istilah teori perlindungan hukum dari Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia,

19 Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika. 2010, hlm 65

20 Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Universitas Trisakti, 2005, hlm 54

sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.²¹

Menurut Fitzgerald sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles murid Plato, dan Zeno pendiri aliran *Stoic*. Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral. Menurut Satjipto Rahardjo, Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.²² Selanjutnya menurut Philipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai Tindakan

21 Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm 53

22 *Ibid*, hlm 69

pemerintah yang bersifat *preventif* dan *respresif*. Perlindungan hukum yang bersifat preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan Keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang respresif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penangannya di lembaga peradilan.²³

Dari uraian teori para ahli diatas memberikan pemahaman bahwa perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subjek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif maupun dalam bentuk yang bersifat represif, baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

G. Kerangka Konseptual

1. Penghapusan hak tanggungan.

Penghapusan hak tanggungan adalah proses penghapusan hak jaminan yang diberikan oleh pemilik tanah kepada kreditur sebagai jaminan atas utang, yang diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan. Hak tanggungan dapat dihapus dalam beberapa kondisi, antara lain karena lunasnya utang yang dijamin, pelepasan hak tanggungan oleh pemegang hak yang disebabkan adanya jaminan *alternatif*, *restrukturisasi* utang,

23 Raharjo, *Op Cit* hlm 54

kepentingan bisnis atau hukum dan permintaan debitur dengan kompensasi, hapusnya hak tanah yang dibebani yang diakibatkan tanahnya musnah atau berubah status hukumnya, pelelangan eksekusi dengan objek hak tanggungan dijual atau dilelang oleh pemegang hak tanggungan. Prosedur penghapusan hak tanggungan dilakukan oleh debitur dengan cara mengajukan permohonan ke kantor Badan Pertanahan Nasional.

- a) Penerbitan surat *roya*, kantor pertanahan akan mengeluarkan surat keterangan *roya* sebagai bukti penghapusan.
- b) Pencoretan catatan hak tanggungan akan dihapus dari buku tanah dan sertifikat dan bebas dari beban jaminan.

2. Akta *aquit*

Akta *aquit* adalah akta otentik yang dibuat oleh Notaris untuk menyatakan bahwa suatu pembayaran telah diterima oleh pihak yang berhak (debitur), dalam bentuk kwitansi resmi yang memiliki kekuatan hukum lebih kuat dibandingkan dengan kwitansi biasa.

Fungsi akta *aquit* sebagai bukti pembayaran, mengesahkan bahwa suatu pembayaran telah dilakukan dan diterima agar memiliki kekuatan hukum yang dibuat oleh notaris, akta ini memiliki kekuatan pembuktian yang lebih kuat dibandingkan kwitansi biasa, serta menghindari sengketa dan dapat digunakan sebagai bukti dalam transaksi bisnis atau perdata untuk mencegah perselisihan terkait pembayaran.

3. Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah non kementerian yang mempunyai tugas dibidang pertanahan dengan unit kerjanya, yaitu kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional di tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Lembaga tersebut dibentuk berdasarkan surat keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 tahun 1988 yang bertugas membantu presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, penguasaan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain- lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden²⁴.

H. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-

24 Metta Djoan, *Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional dalam Pendaftaran Tanah*, Jurnal Ilmiah Hukum, Vol 10. Nomor 1. Januari 2015, hlm 62

permasalahan yang timbul di dalam gejala bersangkutan.²⁵ Metode yang digunakan dalam proposal tesis ini secara keseluruhan dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pendekatan Masalah

Dalam penulisan tesis ini metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian untuk penulisan tesis ini adalah menggunakan metode pendekatan *yuridis empiris*, yaitu penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.²⁶ Dengan pendekatan *yuridis empiris*, peneliti akan mengkaji, membahas atau meneliti penghapusan hak tanggungan atas tanah berdasarkan akta *aquit* di Kota Padang, peneliti secara langsung meneliti keadaan dilapangan dengan cara survei.

2. Sifat Penelitian

Sifat Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Maksudnya memberikan gambaran terhadap permasalahan yang menjadi objek penelitian dan memberikan suatu kesimpulan yang tidak bersifat umum. Metode ini menggambarkan peraturan hukum yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyakut permasalahan yang diteliti. Penelitian ini akan menggambarkan masalah hukum dan

25 Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada Jakarta, 2007, hlm. 37

26 Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm 134.

fakta yang berkaitan dengan masalah *efektivitas* pelaksanaan pengurusan penghapusan hak tanggungan atas tanah berdasarkan akta *aquit* di Kota Padang. Selanjutnya paparan data tersebut dianalisis guna memperoleh gambaran yang utuh dan menyeluruh tentang masalah yang diteliti.

3. Jenis Data

Jenis data dalam Penelitian ini terdiri dari data sekunder dan data primer, data sekunder yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder:

1. Data primer.

Data primer yaitu data diperoleh langsung dari sumber pertama yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas, yaitu sumber data wawancara yang didapat dari pihak Badan Pertanahan Nasional Kota Padang, Notaris Kota Padang, dan Ahli waris.

2. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh penulis dengan mengumpulkan dokumen-dokumen melalui penelitian kepustakaan terutama bersumber dari bahan hukum. Data sekunder terbagi menjadi 3 macam yaitu:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan yang mengikat yang terdiri dari norma-norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum

yang tidak dikodifikasi, dan yurisprudensi seperti:²⁷

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Kitab Undang-undang Hukum Perdata.
- 3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- 4) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang berupa jurnal hukum maupun makalah-makalah yang mempunyai relevansi dengan objek penelitian, buku-buku literatur yang berkaitan langsung maupun tidak langsung terhadap materi penelitian, artikel-artikel yang diperoleh dari media masa dan internet.²⁸

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang dalam hal ini dapat berupa kamus hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).²⁹

4. Sumber Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini berdasarkan

27 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009, hlm 141

28 *Ibid.* hlm. 56

29 Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2016, hlm 37

sumbernya yang terdiri dari:

1. Penelitian lapangan

Data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi dan pendapat-pendapat yang berkaitan dengan penelitian ini.

2. Penelitian kepustakaan

Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari pengaturan dan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian, dan mengkaji bahan-bahan hukum yang terkait dengan penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang merupakan teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data dari salah satu atau beberapa sumber data yang telah ditentukan. dalam penelitian ini digunakan dua jenis metode pengumpulan data antara lain:

a. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan melakukan tanya jawab secara lisan terhadap responden. Adapun responden yang diambil dalam penelitian ini yaitu, petugas ATR/BPN, Notaris dan Ahli waris. Wawancara ini dilakukan secara semi terstruktur yaitu penulis telah mempersiapkan pedoman wawancara (daftar pertanyaan) dan kemudian jawaban dari pertanyaan tersebut dapat dikembangkan dengan pertanyaan

lain yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.³⁰

b. Penelitian kepustakaan

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian kepustakaan ini adalah dengan literatur buku, katalog, media internet yang berkaitan dengan penghapusan hak tanggungan dengan akta *aquit*.

6. Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data dilapangan sehingga siap dipakai untuk dianalisis. Dalam penelitian ini, setelah berhasil memperoleh data yang diperlukan, selanjutnya penelitian melakukan pengolahan terhadap data tersebut dengan cara *editing*, yaitu meneliti kembali terhadap catatan-catatan, berkas-berkas, dan informasi yang dikumpulkan yang mana diharapkan agar dapat meningkatkan mutu reliabilitas data yang akan dianalisis.

b. Analisis data

Analisa data sebagai tindak lanjut dari proses pengolahan data, untuk dapat memecahkan dan menguraikan masalah yang akan diteliti berdasarkan bahan hukum yang diperoleh, maka diperlukan adanya teknik analisa bahan hukum. Setelah mendapatkan data-data yang diperlukan, maka peneliti melakukan analisis kualitatif.

30 Bambang Suggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2016, hlm 23

Yakni dengan melakukan penilaian terhadap data-data yang didapatkan dilapangan dengan bantuan literatur-literatur atau bahan-bahan terkait dengan penelitian, kemudian ditarik kesimpulan yang dijabarkan dalam bentuk penulisan deskriptif.

