

## **BAB III**

### **ROYA PARTIAL DALAM HAK TANGGUNGAN BERDASARKAN PRINSIP KEADILAN DAN PROPORSIONALITAS**

#### **3.1 Problematika Roya Partial dalam Hak Tanggungan saat ini di Indonesia**

Pembahasan subbab sebelumnya perihal adanya pengaturan roya.

Roya merupakan proses pencoretan atau penghapusan Hak Tanggungan dari buku tanah dan sertifikat setelah kewajiban kredit atau hutang diselesaikan. Roya mengembalikan status hak atas tanah menjadi bebas dari beban sebelumnya sehingga pemiliknya dapat menggunakan hak secara penuh dan atau mengalihkannya kembali atas objek bersangkutan.<sup>1</sup>

Proses dari roya partial ini yakni adanya pelunasan sebagian utang dari debitur sehingga dapat menarik beberapa agunan berupa sertifikat. Adanya roya partial ini memberikan ruang dan peluang kepada debitur untuk mengembangkan asetnya melalui kesempatan dengan melihat ketentuan dari Pasal 1163 KUHPerdara yang menyatakan Hak Tanggungan (Hipotek) tidak dapat dibagi-bagi tetapi mengikat seluruh bagian dari barang/benda bergerak itu. Ketentuan ini apabila ditelaah mungkin lebih pas berlaku untuk satuan rumah susun yang hendaknya wajib mengikuti ketentuan ini, karena pada prinsipnya akan sulit mengeksekusi terhadap bangunan yang berdiri diatas sebidang tanah.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Angelica Fitriani Nauseny, “Analisis Problematika dan Solusi Dalam Layanan Roya Elektronik di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul”, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 2025, hlm. 2

<sup>2</sup> Gilang Bella Saputra dan I Made Dedy Priyanto, “Proses Pelaksanaan Roya Partial Pada Kantor Notaris”, Jurnal Hukum Kenotariatan, No.3, 2020, hlm. 468

Pelaksanaan royas partial yang dalam hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUHT yakni berkenaan pada intinya mengenai pengecualian terhadap hak tanggungan yang tidak dapat dibagi namun hal tersebut dapat dituangkan dalam APHT. Praktiknya antara debitur dan kreditur juga terdapat pelaksanaan pelekatan hak tanggungan atas beberapa objek jaminan yang untuk penghapusannya tidak diperjanjikan terlebih dahulu dalam APHT. Studi perkara yang diangkat pada Kantor Pertanahan Kota Pematangsiantar adalah terkait pembagian sertifikat Hak Milik yang telah dijamin dengan Hak Tanggungan oleh Bank BTN, yang berfungsi sebagai jaminan pinjaman konstruksi. Tanah tersebut masih terikat sebagai jaminan, debitur (*developer*) mengajukan dan berhasil melaksanakan pemecahan bidang tanah. Hal ini terjadi karena kreditur (pihak bank) memberikan persetujuan atas permohonan pemecahan yang diajukan oleh debitur, meskipun utang belum dilunasi sepenuhnya, sehingga melanggar prinsip Hak Tanggungan.<sup>3</sup>

Pelaksanaan adanya royas partial yang harusnya dimuat dalam APHT sebagaimana ketentuan Pasal 2 UUHT kemudian dikeluarkanlah aturan Pasal 124 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah sebagaimana yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya pada intinya apabila tidak terpenuhi yang dimaksud adalah tidak diperjanjikan dalam

---

<sup>3</sup> Tiomarida Sinaga, dkk, "Status Hukum Pemecahan Sertifikat Hak Atas Tanah Yang Sedang Terikat Hak Tanggungan", Jurnal Tunas Agraria No.1 Th. 2019, hlm. 198

APHT maka aturan Pasal 124 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah. Memberikan kemudahan bagi debitur yakni dapat melalui surat dibawah tangan dari kreditur bahwa utang sebagian telah lunas dan mencantumkan objek yang akan dilaksanakan roya.

Hal di atas terjadi pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Batam sebagaimana dikutip hasil penelitian dari Lendrawati dan Hirit Hastari yang menyebutkan bahwa praktik adanya kemudahan yang diberikan kepada debitur dengan mengacu pada Pasal 124 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah memang diberikan namun Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Batam tetap berpegang teguh kepada aturan Pasal 2 ayat (2) UUHT. Mengingat masih adanya APHT yang tidak mencantumkan klausula Roya Partial, hal tersebut terjadi karena kurang telitinya PPAT dalam pembuatan APHT, dimana klausula Roya Partial seharusnya ada dalam APHT yang membebani sertipikat hak atas tanah tidak ditulis, tentu saja hal tersebut menimbulkan masalah ketika debitur telah melunasi sebagian hutang kepada kreditur. Hal ini meskipun oleh pihak kreditur telah mengeluarkan surat keterangan Roya Partial Hak Tanggungan namun

pelaksanaan Roya Partial ditolak oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Batam.<sup>4</sup>

Berlanjut dari pihak sisi Bank Batam ternyata untuk pencantuman adanya pelaksanaan roya partial dikarenakan adanya kesulitan dalam menilai setiap hak tanggungan yang juga membutuhkan waktu yang cukup lama. Kondisi ini juga nantinya sebenarnya dapat merugikan kreditur karena pelunasan berdasarkan nilai setiap objek hak tanggungan sehingga ini berdampak kepada PPAT yang tidak mencantumkan roya partial dalam APHT karena kreditur sendiri tidak memberikan perincian nilai dari masing-masing tanah yang menjadi objek hak tanggungan.<sup>5</sup>

Hal ini juga terjadi pada Kantor Pertanahan Kota Semarang yang disimpulkan adanya permasalahan yang timbul yakni:<sup>6</sup>

- a. Setelah berlangsungnya perjanjian kredit, pada suatu saat Debitor menghendaki melunasi sebagian utangnya untuk membebaskan sebagian jaminannya, padahal pada awal pembuatan APHT tidak diperjanjikan adanya Roya Partial;
- b. Sertipikat tanah induk yang dipergunakan oleh Pengembang sebagai jaminan utang dan telah dibebani Hak Tanggungan, kemudian pada saat tertentu Pengembang melakukan pemecahan terhadap Sertipikat tanah induk tersebut menjadi beberapa puluh sertipikat dan diatas masing-masing sertipikat hasil pemecahan didirikan bangunan rumah/ruko, pada saat rumah/ruko tersebut laku terjual, barulah Pengembang menyadari perlu dilakukan Roya Partial, tentunya hal ini menyangkut kepentingan Kreditor/Bank, maka harus mendapat persetujuan dari Bank.

---

<sup>4</sup> Lendrawati dan Hirit Hastari, "Roya Partial Jaminan Hak Atas Tanah Dalam Perjanjian Kredit di Bank Berdasarkan Undang-Undang No. 4 Tahun 1996", No.1, *Journal of Judicial Review*, 2018, hal. 65

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Novita Alviani, *Praktek Op.Cit*, Magister Kenotariatan, Universitas Diponegoro, 2008, hlm 77

Berbicara roya partial terhadap sertipikat induk dapat dilakukan pemecahan yang biasanya diselesaikan dengan penuangan dalam APHT yang merupakan lampiran II dari UUHT itu sendiri yang secara tegas tercantum dalam Pasal 2 yang berbunyi:

“Dalam hal obyek Hak Tanggungan kemudian dipecah sehingga Hak Tanggungan membebani beberapa hak atas tanah, debitor dapat melakukan pelunasan utang yang dijamin dengan Hak Tanggungan dengan cara angsuran yang besarnya sama dengan nilai masing-masing hak atas tanah tersebut yang akan dibebaskan dari Hak Tanggungan, sehingga kemudian Hak Tanggungan itu hanya membebani sisa obyek Hak Tanggungan untuk menjamin sisa utang yang belum dilunasi”

Nilai masing-masing hak atas tanah tersebut akan ditentukan berdasarkan kesepakatan antara debitor dan kreditur. Besarnya nilai masing-masing hak atas tanah yang akan dibebaskan dengan roya partial, yang merupakan jumlah yang harus dibayar untuk membebaskan hak atas tanah yang bersangkutan, akan ditentukan nanti atas dasar kesepakatan. Jadi kesepakatan mengenai nilai hak atas tanah yang akan dibebaskan berlainan dengan yang disebutkan di atas, diadakan dalam kesepakatan tersendiri, di luar APHT. Dengan demikian ditinjau dari Pasal 2 UUHT memberikan penampungan yang luas mengenai kebutuhan pengembang/developer akan kredit dengan jaminan yang fleksibel.<sup>7</sup>

Penandatanganan APHT yang telah disepakati sebagaimana mengacu pada Pasal 2 UUHT, maka terhadap pelaksanaan roya partial

---

<sup>7</sup> J Satrio, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2007, Hal. 294

disesuaikan dengan nilai hak tanggungan yang membebani sertipikat induk untuk dipecah-pecah. Kesepakatan ini nantinya wajib dituangkan dan dirinci serta ditandatangani oleh para pihak agar dikemudian hari dapat dilakukan roya partial dan terjamin kepastian antara debitur dan kreditur.

Perihal adanya roya partial ini sebenarnya telah tersebut Instruksi dari Badan Pertanahan Nasional diatas diberlakukan berdasarkan Surat Edaran Deputy Bidang Pengukuran dan Pendaftaran Tanah Atas Nama Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 600-494-D.IV tanggal 8 Pebruari 2000 telah memberikan instruksi sebagai berikut:

“Pendaftaran hapusnya Hak Tanggungan atas sebagian obyek Hak Tanggungan hanya dapat dilakukan apabila obyek Hak Tanggungan terdiri dari beberapa hak atas tanah dan/atau beberapa hak atas satuan rumah susun dimana kemungkinan hapusnya sebagian obyek Hak Tanggungan tersebut telah diperjanjikan terlebih dahulu dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan (Pasal 2 UU Nomor 4 Tahun 1996).”

Instruksi tersebut kemudian Kantor Badan Pertanahan Kota Semarang sempat mencari solusi dengan memberikan pemahaman dan pengertian kepada kreditur agar dapat memberikan pemahaman dan pengertian pula kepada para debitornya, bahwa untuk melaksanakan roya partial yang tidak diperjanjikan sebelumnya dapat dilakukan dengan terlebih dahulu meroya Hak Tanggungan yang membebani seluruh sertipikat hak atas tanah, kemudian setelah itu mendaftarkan/memasang kembali terhadap

sertipikat (-sertipikat) hak atas tanah yang tidak dibebaskan untuk dibebani Hak Tanggungan baru. Ternyata hal ini tidak mendapat respon baik dari pihak-pihak yang terkait sehubungan dengan keberatan-keberatan yang telah dikemukakan di atas.<sup>8</sup>

Berdasarkan seluruh uraian di atas maka disimpulkan adanya permasalahan yang timbul diakibatkan karena adanya pedoman aturan yang tidak selaras/sinkron yakni adanya pertentangan ketidak sesuaian aturan dalam Pasal 2 ayat (2) UUHT dengan Pasal 124 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah. Aturan hukum yang seharusnya menjadi acuan dapat memberikan kepastian terhadap masyarakat yang menjadi pedoman sehingga juga dapat meminimalisir adanya kerugian dan atau perselisihan antara para pihak. Pasal 124 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah yang mulanya ditujukan untuk memberikan kemudahan khususnya kepada debitur justru secara hierarki telah menyimpang dari ketentuan di atasnya yakni UUHT yang apabila ditelaah dalam asas hukum yakni ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang di atasnya (*lex priori derogate lex superior*).

---

<sup>8</sup> Novita Alviani, *Praktek Op.Cit*, Magister Kenotariatan, Universitas Diponegoro, 2008, hlm 83

Kerugian dan persoalan pada praktiknya juga timbul yakni apabila terdapat satu objek bidang tanah yang telah diagunkan kepada pihak kreditur oleh pihak debitur yang kemudian selama perjalanannya memiliki kemampuan untuk pelunasan sebagian yang hal ini disepakati tanpa adanya perjanjian, kemudian pihak debitur tidak lagi mampu melakukan pembayaran hutang, maka dalam hal ini kreditur akan menggunakan haknya untuk melakukan peledangan yang secara fakta hutang dari debitur telah dilakukan pembayaran sebagian untuk pelunasan sesuai akhirnya menjadi sia-sia karena adanya peledangan satu objek yang dilakukan oleh pihak kreditur nilai lebih tinggi daripada sisa hutang sebagian sehingga adanya permasalahan seperti ini juga harus diakomodir dengan adanya suatu peraturan perundang-undangan agar terciptanya keseimbangan antara para pihak adanya ketidakseimbangan antara sisa nominal hutang dan jaminan ini sebagaimana kasus dalam Perkara Putusan No. 307K/Pdt/2008, Putusan No. 1549K/Pdt/1986 dan Putusan No. 321K/Pdt/1989.

Terbentuknya norma hukum yang ditetapkan menjadi dasar suatu kaidah hukum yang diturunkan dari asas dengan tujuan utama sebagai rasio pembentukan undang-undang (*ratio legis*) yang dapat diartikan sebagai asas norma yang memiliki kekuatan untuk menghasilkan aturan baru secara berkelanjutan.<sup>9</sup> Sehingga adanya pertentangan ini sangat diperlukan penyelarasan agar pihak-pihak yang melakukan hubungan hukum serta penegak hukum maupun institusi pelaksana khususnya dalam hal ini yang

---

<sup>9</sup> Giso Christianto, *Op.Cit*, Magister Hukum Universitas Borneo Tarakan, 2022, hlm.20-

berkaitan dengan pelaksanaan hak tanggungan dan penghapusan hak tanggungan menjadi satu kesatuan pemahaman yang berpedoman pada aturan yang jelas, terarah, dan tidak bertentangan, mengingat hukum adalah pedoman masyarakat dalam kehidupan..

### **3.2 Roya Partial Dalam Hak Tanggungan Berdasarkan Prinsip Keadilan Dan Proporsionalitas**

Pembahasan pada subbab sebelumnya yakni berkaitan dengan adanya permasalahan pelaksanaan roya partial yang dalam hal ini dipengaruhi oleh adanya ketidak sinkronan peraturan antara Pasal 124 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah. Pasal 2 ayat (2) UUHT. Pembahasan selanjutnya pada subbab ini yakni akan mengkaji roya partial dalam hak tanggungan yang didasarkan pada prinsip keadilan dan proporsionalitas yang juga nantinya tidak terlepas dari pengkajian analisa dengan sinkronisasi peraturan perundang-undangan.

Uraian pada bab-bab sebelumnya bahwa perlu dipahami terlebih dahulu mengenai prinsip keadilan dan proporsionalitas. Keadilan mencerminkan dalam sudut pandang bahwa utama dari tujuan hukum yakni kepastian hukum, sehingga perlu dimaknai terlebih dahulu kepastian hukum dengan mengacu pendapat dari Apeldorn, kepastian hukum merupakan:<sup>10</sup>

- 1) Syarat *bepaalbaarheid* (hal yang dapat ditentukan) dari suatu

---

<sup>10</sup> Achmad Ali, *Op.Cit*, hlm. 134-135.

ketentuan hukum terkait dengan berbagai keadaan atau perkara tertentu yang konkrit. Para pihak yang mencari keadilan (yustisiabelen) berkeinginan untuk memahami status hukum terkait suatu kondisi atau peristiwa tertentu sebelum mereka memulai proses perkara;

- 2) Bermakna sebagai jaminan keamanan hukum, yaitu perlindungan bagi para pihak dari kemungkinan terjadinya tindakan sewenang-wenang oleh hakim.

Pendapat Radbruch yang menegaskan bahwa kepastian itu mengindikasikan kepastian bahwa ketentuan hukum yang adil dan mengandung aturan-aturan hukum kebaikan berfungsi efektif sebagai aturan yang dipatuhi kepastian hukum ini merupakan operasional dari hukum.<sup>11</sup>

Sejalan dengan kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto untuk syarat mewujudkan kepastian hukum, harus dipenuhi persyaratan tertentu meliputi:<sup>12</sup>

- a. Hukum yang jelas serta konsisten;
- b. Pelaksanaan terhadap suatu aturan;
- c. Masyarakat menyesuaikan sikap terhadap peraturan;
- d. Hakim menelaah dengan teliti dalam menyelesaikan sengketa sesuai aturan, dan
- e. putusan hakim harus dilaksanakan.

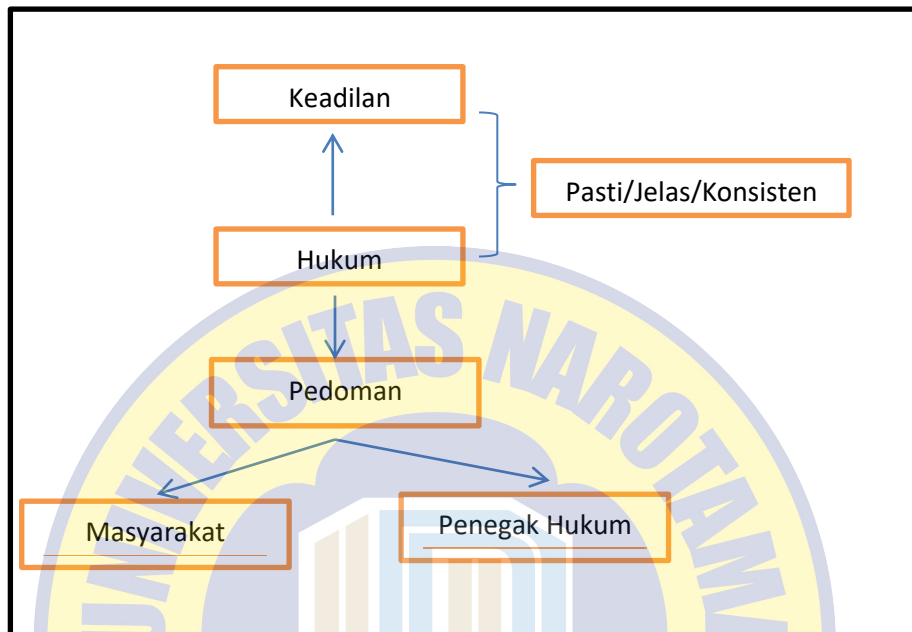
Pendapat di atas tersebut disimpulkan bahwa adanya suatu aturan berperan penting sehingga hukum yang dibuat harus jelas karena berpengaruh

---

<sup>11</sup> Bernard L. Tanya. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Kita, Surabaya, 2006, hlm. 106

<sup>12</sup> NA Situmeang, *Op.Cit* hlm 28-29

terhadap pandangan dan pelaksanaannya. Adapun sinkronisasi di atas akan dibentuk bagan sebagai berikut:



Makna bagan di atas adalah sebagaimana sinkronisasi hubungan pendapat Radbruch dan Jan Michael Otto yang apabila disimpulkan bahwa terhadap adanya keadilan maka memerlukan hukum pengaturan yang jelas sehingga hukum yang menjadi dasar acuan dapat memberikan persepsi dan pandangan yang sama antara masyarakat maupun penegak hukum dalam pelaksanaannya.

Tujuan hukum ini berhubungan erat dengan cita hukum. Sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya, cita hukum merupakan pikiran atau gagasan yang memiliki makna hukum meliputi tiga elemen pokok yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian penegakan hukum. Cita ideal hukum berperan sebagai asas umum, norma kritik, serta landasan

dalam pembentukan dan termasuk faktor yang memberikan motivasi dalam pelaksanaan dan penerapan sistem hukum mulai dari pembentukan, penafsiran serta penerapan hukum, hingga perilaku hukum.<sup>13</sup>

Berbicara keadilan mengacu pada keadilan distributive menurut Aristoteles, yakni dikatakan adil apabila masyarakat memperoleh haknya masing-masing, dan keadilan korektif yaitu memberikan hak diimbangi dengan kewajiban tanpa memandang kedudukan setiap individu.<sup>14</sup> Hal ini juga sejalan dengan pendapat John Rawls yang menyatakan pada prinsipnya setiap individu memiliki hak yang setara dalam upaya pemenuhan semua hak serta kemerdekaan yang dasarnya kompetibel dan sama jenisnya untuk semua orang.<sup>15</sup> Pengertian dari dua keadilan ini menurut Aristoteles, dapat dimaknai bahwa keadilan distributif disini apabila masyarakat memperoleh haknya masing-masing, dan keadilan korektif yaitu memberikan hak diimbangi dengan kewajiban tanpa memandang kedudukan setiap individu.

Lebih lanjut pembahasan perihal adanya prinsip proporsionalitas yang dimaknai bahwa untuk adanya keadilan maka harus terdapat keseimbangan. Penerapan asas proporsionalitas dalam perjanjian kredit yang melibatkan jaminan penting untuk mencegah potensi ketimpangan dalam hubungan hukum antara kreditur dan debitur. Prinsip Proporsionalitas sebagaimana dalam hukum perjanjian merupakan dasar dalam pelaksanaan hak dan tanggung jawab para pihak yang terlibat dengan melakukan

---

<sup>13</sup> Achmad Irwan Hamzani, dkk, *Op.Cit*, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2019, hlm.

<sup>14</sup> Ishaq, *Op.Cit* Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 8

<sup>15</sup> Pan Mohamad Faiz, *Op.Cit, Jurnal Konstitusi*, No. 1 Th. 2009, hlm. 139

perhitungan dari setiap individu dalam seluruh rangkaian kesepakatan tersebut.<sup>16</sup>

Prinsip proporsionalitas yang menganggap harus adanya keseimbangan antara para pihak antara hak dan kewajiban dengan perhitungan sesuai kontribusi para pihak dalam berhubungan kontraktual. Hubungan kontraktual yang dimaksud yakni baik sebelum, selama pembentukan hingga pelaksanaan. Namun, dalam praktiknya, prinsip ini dapat memungkinkan pihak kuat mendominasi pihak lemah, mengancam tujuan keseimbangan yang seharusnya tercipta. Prinsip keseimbangan dapat dinilai dan ditelaah dengan jelas pada kontrak yang telah dibuat oleh para pihak.<sup>17</sup>

Berdasarkan segala uraian di atas maka disimpulkan bahwa adanya hubungan keadilan dan proporsionalitas berhubungan erat dan menjadi satu kesatuan dalam hubungan kontraktual dengan gambaran hubungan sebagai berikut:

---

<sup>16</sup> Dian Rahmania, dkk, *Op.Cit*, Jurnal Administrasi Publik, No. 10 Th. 2025, hlm. 110

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 111

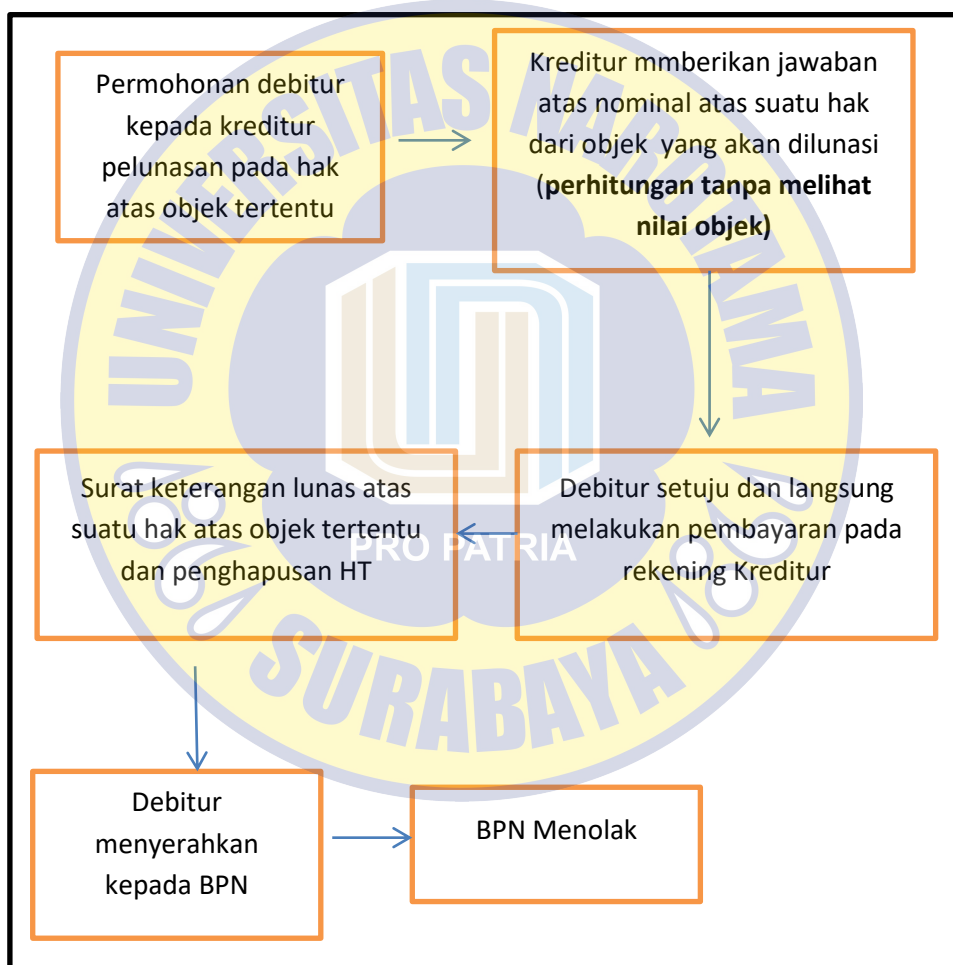


Mengacu pada prinsip keadilan dan proporsionalitas di atas maka selanjutnya akan dikaji dengan dihubungkan adanya pelaksanaan royas partial. Royas partial yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2) UUHT yang merupakan pengecualian dari sifat dari hak tanggungan tidak dapat dibagi-bagi sebagaimana Pasal 2 ayat (1) UUHT merupakan pengaturan yang hemat penulis ditujukan untuk mengikuti perkembangan kebutuhan masyarakat khususnya debitur yang memang memiliki kemampuan pelunasan secara bertahap. Pelunasan bertahap yang dilakukan tidak serta merta. Pelunasan secara bertahap wajib memperhatikan adanya nilai keseimbangan/proporsional yang dalam hal ini pihak kreditur sebagaimana penjelasan pada subbab sebelumnya wajib secara prosedur melakukan penilaian terhadap beberapa hak atas suatu objek yang akan dibebankan hak tanggungan sehingga nantinya pelunasan bertahap juga mengikuti nilai yang telah ditentukan terhadap objek yang terdiri dari beberapa hak tersebut.

Penentuan adanya nilai objek atas beberapa hak tersebut kemudian sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUHT dituangkan dalam APHT. APHT merupakan akta yang menjadi satu kesatuan dengan perjanjian kredit antara debitur dan kreditur yang dalam hal ini hubungan kontraktual. Mengacu pada permasalahan pada subbab sebelumnya dalam Pasal 2 ayat (2) UUHT yang mengamanahkan untuk royalti partial dimuat dalam APHT disamping oleh Pasal 124 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah yang meskipun tidak memenuhi ketentuan Pasal 124 ayat (1) Pasal 124 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah maka dapat dibuatkan surat pernyataan di bawah tangan oleh kreditur bahwa telah terdapat pelunasan sebagian dengan nominal dan objek yang akan dibebaskan dari hak tanggungan.

Hubungan kontraktual antara debitur dan kreditur banyak menyimpangi dalam praktiknya tidak mencantumkan royalti partial dalam APHT. Sehingga sebagaimana yang telah diuraikan pada subbab sebelumnya ketika terdapat debitur yang melakukan royalti partial hanya menyertakan pernyataan dari bank tidak diterima oleh kantor badan pertanahan. Adanya kondisi tersebut pada akhirnya merugikan pihak debitur yang telah melakukan pembayaran pelunasan sebagian. Pihak kreditur dalam hal ini apabila dianalisa senyatanya juga apabila tidak mencantumkan

dalam APHT maka yang menjadi persoalan adalah nilai pelunasan atas sebgiaan hak suatu objek yang akan dilunasi dengan perhitungan tanpa adanya penilaian hak tanggungan sebelum kontrak dengan debitur yang pada faktanya merugikan dan hal ini adalah kesepakatan bawah tangan antara debitur dan kreditur, berikut alur pelunasan sebagian tanpa diperjanjikan dalam APHT terlebih dahulu:



Bahwa kondisi di atas adanya pelaksanaan kreditur kepada debitur dengan roya partial yang tidak diperjanjikan sebenarnya melahirkan persoalan dan kerugian kepada para pihak terlebih adanya pelaksanaan

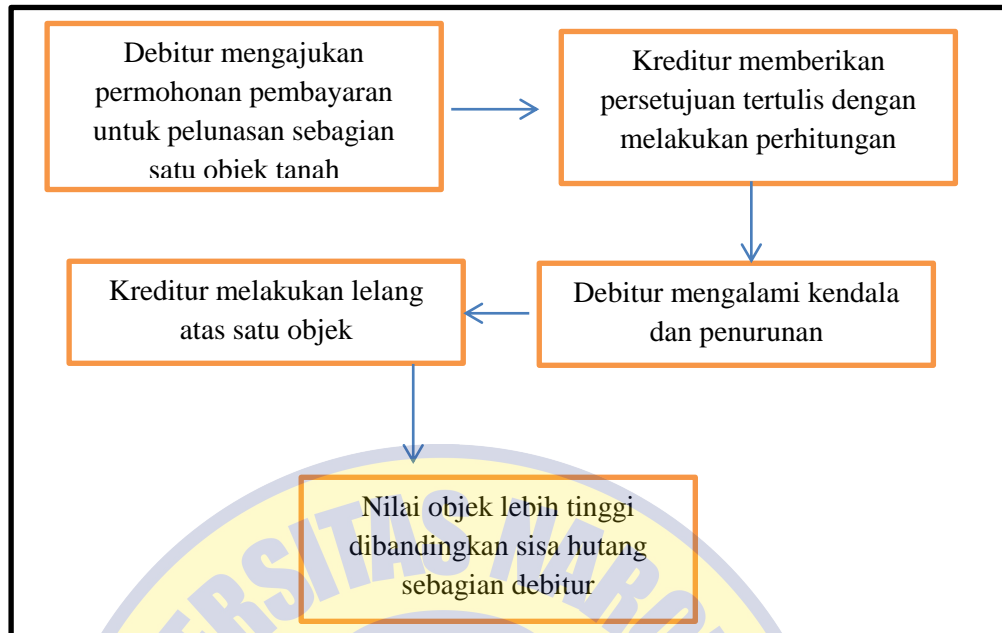
tersebut mengacu pada Pasal 124 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah yang sebenarnya telah ada instruksi dari kantor pertanahan pusat untuk tetap patuh terhadap Pasal 2 UUHT. Adapun kerugian yang dialami:

- a. Pihak kreditur menentukan nilai pelunasan yang tidak didasarkan pada nilai objek hak tanggungan;
- b. Pihak debitur melakukan pembayaran yang sebenarnya bukan nilai dari objek hak tanggungan dan terhadap status nilai objek lainnya dimungkinkan jauh lebih besar dibandingkan sisa hutang nantinya;
- c. Pihak debitur mendapat penolakan dari pihak kantor badan pertanahan untuk melaksanakan roya partial karena tidak diperjanjikan dalam APHT;
- d. Pihak kreditur kemudian mendapatkan complain dari debitur karena adanya penolakan proses roya partial;
- e. Pihak kreditur dan debitur dimungkinkan untuk mengurus addendum APHT sehingga dapat dilaksanakan roya partial yang dalam hal ini juga membutuhkan waktu dan biaya;

Bahwa kerugian dan pertentangan aturan di atas menunjukkan adanya roya partial tidak sesuai dengan prinsip keadilan dan proporsionalitas. Adanya pertentangan pertentangan Pasal 2 ayat (2) UUHT yang mengamanahkan untuk roya partial dimuat dalam APHT disimpangi

oleh Pasal 124 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah yang kemudian dijadikan acuan oleh para pihak menimbulkan kerugian-kerugian sehingga tidak dituangkan dalam APHT yang merupakan kesatuan dari hubungan kontraktual. Mengingat adanya keadilan tercipta dengan memperhatikan proporsionalitas/keseimbangan dalam hubungan berkontrak baik sebelum, pembentukan dan pelaksanaan yang wajib diperhatikan oleh para pihak dan ini sejalan dengan ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUHT.

Tidak hanya itu kerugian dan persoalan pada praktiknya juga timbul yakni apabila terdapat satu objek bidang tanah yang telah diagunkan kepada pihak kreditur oleh pihak debitur yang kemudian selama perjalanannya memiliki kemampuan untuk pelunasan sebagian yang hal ini disepakati tanpa adanya perjanjian, kemudian pihak debitur tidak lagi mampu melakukan pembayaran hutang, maka dalam hal ini kreditur akan menggunakan haknya untuk melakukan pelelangan yang secara fakta hutang dari debitur telah dilakukan pembayaran sebagian untuk pelunasan sesuai akhirnya menjadi sia-sia karena adanya pelelangan satu objek yang dilakukan oleh pihak kreditur nilai lebih tinggi daripada sisa hutang sebagian, akan digambarkan sebagai berikut:



Kondisi di atas juga merupakan suatu keadaan yang tidak memberikan keadilan dan proporsionalitas, sehingga adanya kondisi tersebut seharusnya juga dapat diakomodir dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hal di atas mengacu pada adanya hukum sebagai pedoman untuk menciptakan kepastian dan keadilan maka wajib dilakukan sinkronisasi. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan agar adanya sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal. Dikutip dari Disertasi atas nama Aan Eko Widiarto yang berjudul Pengaruh Politik Hukum Pengaturan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Tertib Hukum di Indonesia, bahwa jenis peraturan perundang-undangan akan mempengaruhi pada sistem hukum di

Indonesia.<sup>18</sup> Pembentukan peraturan perundang-undangan ini diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang berbunyi sebagai berikut:

- “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undang terdiri atas:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

Jenis peraturan perundang-undangan selain yang disebutkan di atas, terdapat pula jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang berbunyi:<sup>19</sup>

- “(1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh

<sup>18</sup> Aan Eko Widiarto, “Pengaruh Politik Hukum Pengaturan Hierarki Peraturan Perundang-Undang Terhadap Tertib Hukum di Indonesia”, *Disertasi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran*, Bandung, 2017, hlm. 247

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 247

Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

Makna dari kedua pasal tersebut yaitu untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan harus memperhatikan peraturan yang lebih tinggi. Hal ini berkaitan dengan *Stufenbau Theory* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yang menyebutkan peraturan perundang-undangan berjenjang dimana norma hukum lebih rendah harus memperhatikan untuk dijadikan acuan yakni norma yang lebih rendah berpegang pada norma yang lebih tinggi dan kaidah hukum yang tertinggi berpegang pada *grundnorm*.<sup>20</sup>

Pertentangan norma perihal roya partial ini yakni antara Pasal 124 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah dengan Pasal 2 ayat (2) UUHT menyebabkan adanya permasalahan pada praktiknya yang akan diuraikan sebagai berikut:

- 1) Hukum, faktor hukum ini dimaknai bahwa aturan yang dibuat harus baik, dalam hal ini hukum harus jelas serta dapat dikatakan baik apabila hierarkisnya tepat atau biasa dikenal dengan *Stufenbau Theory* Berhubungan dengan *roya partial* adanya pertentangan norma pengaturan, yang mempengaruhi pandangan terhadap pelaksanaan roya partial oleh debitur, kreditur maupun badan pertanahan;

---

<sup>20</sup> Sinta, “Bab I Pendahuluan”,.....*Op.Cit*, hlm. 19

- 2) Penegakan hukum, faktor ini tidak dapat terlepas dari faktor yang pertama. Dikatakan berkaitan karena apabila hukumnya telah dibuat dengan baik sesuai hierarkis, maka akan memberikan dampak positif untuk pelaksanaan penegakan hukum yang baik;
- 3) Sarana, ini merupakan faktor pendukung untuk dilakukannya penegakan hukum. Kurangnya fasilitas ini apabila dikaitkan dengan tanah *roya partial* yaitu masih banyak pelaksanaan roya partial yang tidak dicantumkan pada APHT karena terhadap pelaksanaannya meskipun tidak dicantumkan dalam APHT para pihak mengacu pada Peraturan Menteri Agraria yang mengatur adanya pengecualian apabila tidak terpenuhi dengan adanya pernyataan dari kreditor dan dalam pelaksanaannya Badan Pertanahan Nasional menolak untuk menerima adanya roya partial hal ini menunjukkan kurangnya fasilitas yang dimaksud adalah harus diakomodir dan disinkronisasi melalui peraturan hukum pertanahan maupun UUHT;
- 4) Masyarakat, faktor masyarakat ini menunjukkan bahwa adanya hukum yang dibuat serta berlaku dalam masyarakat membutuhkan pula adanya kesadaran dari masyarakat. Hal ini menunjukkan kesadaran masyarakat dan perusahaan baik badan hukum maupun badan hukum sangat penting karena penegakan hukum ini ditujukan demi tujuan kedamaian. Dikaitkan dengan roya partiakl ini sebenarnya masyarakat maupun badan pertanhan

nasional sadar akan hukum terkait adanya royas partial namun dikarenakan fasilitas berupa hukum yang mengatur itu sendiri terdapat perbedaan sehingga mempengaruhi pandangan para pihak maupun badan pertanahan nasional;

5) Kebudayaan merupakan faktor hasil dari kebiasaan masyarakat.

Berhubungan dengan *roya partial* disini yang dilaksanakan dengan kebiasaan dan kemudahan dilakukan para pihak yang harusnya mengikuti aturan hukum yang berlaku. Hukum yang berlaku harus dapat mencerminkan mengikuti perkembangan dan kebutuhan masyarakat agar dapat berlaku secara efektif. Adanya perkembangan dan kendala dalam masyarakat maka hukum juga harus mengikuti perkembangan masyarakat. Maka diperlukanlah pembaruan dan sinkronisasi adanya peraturan perihal royas partial dengan memperhatikan asas *lex priori derogate lex superior*.

Pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik mutlak dilakukan dengan memperhatikan keselarasan antar peraturan perundang-undangan. Hukum yang dibuat dengan jelas dapat berdampak besar untuk menyamakan persepsi atau pandangan pada hukum itu sendiri untuk ditegakkan.

Sinkronisasi yang harus dilakukan yakni dengan melakukan penghapusan aturan pada Pasal 124 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah

agar Pasal 124 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah sesuai dengan Pasal 2 ayat (2) UUHT dan Instruksi dari Badan Pertanahan Nasional diatas diberlakukan berdasarkan Surat Edaran Deputi Bidang Pengukuran dan Pendaftaran Tanah Atas Nama Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 600-494-D.IV tanggal 8 Pebruari 2000.

Tidak terbatas dari itu untuk menciptakan roya partial yang selaras dalam menciptakan keadilan dan proporsionalitas maka sudah sepatutnya wajib diperjanjikan dalam APHT karena mengingat adanya proporsionalitas yang prinsipnya harus ada keseimbangan untuk menciptakan keadilan sebagaimana diuraikan sebelumnya dan kemudian mengacu pada adanya pada praktik sebagaimana yang diuraikan sebelumnya yakni adanya satu hak atas objek bidang tanah yang dalam praktiknya dilakukan pelunasan sebagian yang ternyata berjalannya waktu tidak lagi dapat melakukan pembayaran sehingga merugikan debitur karena kreditur melakukan pelelangan yang nilainya akhirnya lebih tinggi dibandingkan sisa hutang dari debitur yang hal ini tidak sesuai dengan asas proporsionalitas selain tidak diperjanjikan dalam APHT .

Perluasan syarat terhadap roya parsial dimungkinkan tidak hanya terdiri dari beberapa hak atas tanah namun dapat juga diterapkan pada satu alas hak atas tanah. Namun syaratnya apabila hanya satu hak atas tanah harus dipersyaratkan :

1. Hak atas tanah yang luas dan tidak terdapat bangunan di atasnya;
2. Hak atas tanah yang terdapat bangunan namun secara fisik dapat dipisah atau dibagi;
3. Tidak terdapat hak lainnya atau izin – izin lain yang melekat pada hak atas tanah tersebut.

Ketiga syarat di atas semuanya tentunya dengan mengacu pada prinsip keadilan dan keseimbangan maka harus diperjanjikan dalam APHT antara kreditor dan debitur untuk melaksanakan royalti parsial sebagai wujud dari asas keadilan dan proporsionalitas.

Berdasarkan hal di atas maka diperlukan adanya revisi peraturan dalam UUHT untuk mengakomodir perluasan syarat royalti parsial sebagai bentuk dari perkembangan hubungan utang piutang dalam masyarakat sehingga perlu melakukan perbaikan perubahan klausul terhadap Pasal 2 ayat (2) UUHT yang semula berbunyi:

*“Apabila Hak Tanggungan dibebankan pada beberapa hak atas tanah, **dapat** diperjanjikan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan yang bersangkutan, bahwa pelunasan utang yang dijamin dapat dilakukan dengan cara angsuran yang besarnya sama dengan nilai masing-masing hak atas tanah yang merupakan bagian dari obyek Hak Tanggungan, yang akan dibebaskan dari Hak Tanggungan tersebut, sehingga kemudian Hak Tanggungan itu hanya membebani sisa obyek Hak Tanggungan untuk menjamin sisa utang yang belum dilunasi.”*

**Berubah menjadi:**

*“Apabila Hak Tanggungan dibebankan pada satu hak objek atas tanah dan atau beberapa hak atas tanah, **wajib** diperjanjikan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan yang bersangkutan, bahwa pelunasan utang yang dijamin dapat dilakukan dengan cara angsuran yang besarnya sama dengan nilai masing-masing hak atas tanah yang merupakan bagian dari obyek Hak Tanggungan, yang akan dibebaskan dari Hak Tanggungan tersebut, sehingga*

*kemudian Hak Tanggungan itu hanya membebani sisa obyek Hak Tanggungan untuk menjamin sisa utang yang belum dilunasi. Terhadap satu hak objek atas tanah yang ingin dilakukan pelunasan secara angsuran maka wajib memperhatikan syarat sebagai berikut:*

- a. Hak atas tanah yang luas dan tidak terdapat bangunan di atasnya;*
- b. Hak atas tanah yang terdapat bangunan namun secara fisik dapat dipisah atau dibagi;*
- c. Tidak terdapat hak lainnya atau izin – izin lain yang melekat pada hak atas tanah tersebut.”*

Selain itu berbicara hapusnya hak tanggungan maka adanya pengaturan roya partial dalam Pasal 2 ayat (2) UUHT dengan Pasal 18 ayat (1) UUHT wajib pula dilakukan penyelarasan dengan melakukan sinkronisasi perundang-undangan sehingga adanya hapusnya hak tanggungan meliputi:<sup>21</sup>

- a. Hapusnya hutang yang dijamin dengan hak tanggungan;
- b. Dilepaskannya hak tanggungan oleh pemegang hak tanggungan;
- c. Pembersihan hak tanggungan berdasarkan penetapan peringkat hak tanggungan oleh Ketua Pengadilan Negeri;
- d. Hapusnya hak atas tanah yang dibebani hak tanggungan.

Dikarenakan adanya roya partial yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) yakni adanya pelunasan sebagian maka terhadap hapusnya hak tanggungan karena hapusnya sebagian hutang harus dicantumkan dan diperjelas dalam Pasal 18 ayat (1) UUHT sehingga yang semula berbunyi:

- a. Hapusnya hutang yang dijamin dengan hak tanggungan;
- b. Dilepaskannya hak tanggungan oleh pemegang hak tanggungan;
- c. Pembersihan hak tanggungan berdasarkan penetapan peringkat hak tanggungan oleh Ketua Pengadilan Negeri;
- d. Hapusnya hak atas tanah yang dibebani hak tanggungan.

#### **Berubah menjadi:**

- a. **Hapusnya hutang baik seluruhnya atau sebagian sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) yang dijamin dengan hak tanggungan;**

---

<sup>21</sup> Rachmadi Usman, *Op.Cit*, hlm. 45-48

- b. **Dilepaskannya hak tanggungan baik seluruhnya atau sebagian oleh pemegang hak tanggungan;**
- c. Pembersihan hak tanggungan berdasarkan penetapan peringkat hak tanggungan oleh Ketua Pengadilan Negeri;
- d. Hapusnya hak atas tanah yang dibebani hak tanggungan.

