

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Tingginya kebutuhan dan ekonomi yang belum bisa dipenuhi menyebabkan banyak masyarakat yang mendapatkan kredit dari bank. Perjanjian kredit dimana masyarakat meminjam uang yang selanjutnya disebut debitur dan bank yang memberikan pinjaman selanjutnya disebut kreditur. Debitur harus mengembalikan pinjaman berikut dengan bunganya dalam jangka waktu tertentu. Dalam proses peminjaman tersebut terkadang pihak kreditur merasa khawatir terhadap pengembalian dana oleh debitur akan tidak sesuai dengan perjanjian kredit sebelumnya.

Pemberian kredit tidak dapat dipisahkan dari jaminan yang menjamin debitur mengembalikan pinjaman dana. Maka dari itu lahirlah istilah perjanjian pembebanan jaminan.¹ Hak Tanggungan ini lah yang disebut dengan perjanjian pembebanan. Jaminan kredit di bank sekarang banyak menggunakan tanah sehingga Kitab Undang-Undang Hukum Perdata memberikan kedudukan yang sangat penting untuk tanah dan benda-benda yang melekat pada tanah.² Berkenaan dengan praktik pemberian kredit dengan jaminan hak atas tanah, diperlukan lembaga hak jaminan yan mampu

¹ Irwansyah Lubis, Anhar Syahnel, dan Muhammad Zuhi Lubis, Profesi Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Panduan Praktis dan Mudah Taat Hukum), (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2018), hlm. 5.

² Muljadi, Kartini dan Gunawan Widjaja, Hak-Hak Atas Tanah, (Jakarta: Persada, 2008).

memberikan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan.³ Kemudian dibentuklah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan dengan Tanah karena banyaknya praktik pemberian kredit dengan jaminan hak atas tanah.⁴ Perjanjian pembebanan hak tanggungan dibuat dalam bentuk Akta Pemberian Hak Tanggungan yang disebut APHT oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang disebut PPAT selaku pejabat yang berwenang membentuk APHT sesuai dengan Pasal 1 angka 4 UUHT.

Perubahan yang terjadi pada bidang teknologi informatika seiring dengan perkembangan zaman serta tingginya keinginan masyarakat untuk memperoleh pelayanan publik yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel memicu munculnya *E-Government*.⁵ *E-Government* adalah upaya meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan berbasis elektronik. Suatu penataan sistem manajemen dan proses kerja pada lingkungan pemerintah menggunakan teknologi informasi dan komunikasi yang dilakukan secara optimal.⁶ Menurut Rianto dan Lestari kegunaan *E-Government* yaitu mengoptimalkan dan meningkatkan hubungan sesama instansi pemerintah, dan hubungan pemerintah dengan masyarakat. Penggabungan antara komputer dan sistem jaringan komunikasi merupakan salah satu mekanisme



³ Pandam Nurwulan, "Implementasi Pelayanan Hak Tanggungan Elektronik Bagi Kreditor dan Pejabat Pembuat Akta Tanah", Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, Vol. 28 No. 1 (28 Januari 2021), 185.

⁴ Eugenia Liliawati Mulyono, Tinjauan Yuridis UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Dalam Kaitannya dengan Pemberian Kredit oleh Perbankan, (Jakarta: Harvarindo, 2003), hlm.1.

⁵ Abd. Aziz Bouty, Moh. Hidayat Koniyo, dan Dian Novian, "Evaluasi Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik Menggunakan *E-Government Maturity Model* (Kasus di Pemerintah Kota Gorontalo)", Jurnal Penelitian Komunikasi dan Opini Publik, Vol. 23 No.1 (Juni 2019), 17.

⁶ <https://diskominfo.badungkab.go.id/artikel/17777-pengertian-keuntungan-kerugian-e-government>, diakses pada 15 Maret 2022, pukul 01.16 WIB.

dari pemanfaatan teknologi informasi tersebut.⁷ Pengaplikasian *E-Government* ini sesuai dengan Instruksi Presiden No. 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *E-Government*.

Penerapan *E-Government* ini telah dan sedang dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN untuk membangun pelayanan kepada masyarakat melalui layanan elektronik yaitu layanan Hak Tanggungan Elektronik (HT-*el*). Sesuai dengan Pasal 1 ayat (7) Permen ATR/BPN No. 5 Tahun 2020 bahwa "*Hak Tanggungan Elektronik adalah serangkaian proses pelayanan hak tanggungan dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah yang diselenggarakan melalui sistem elektronik yang terintegrasi.*" Pendaftaran HT sebelumnya dilakukan dengan cara manual, dimana pihak pemohon yaitu, PPAT mengirim APHT dan warkah lainnya kepada Kantor Pertanahan paling lambat 7 hari setelah penandatanganan akta, sebagaimana diatur pada Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Hak Tanggungan.



Pengaturan terkait Hak Tanggungan Elektronik dicatat dalam Permen ATR/BPN No. 9 Tahun 2019 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik, lalu diubah dengan Permen ATR/BPN No. 5 Tahun 2020. Peraturan ini difokuskan untuk pelayanan hak tanggungan terintegrasi secara elektronik untuk mengembangkan pelayanan hak tanggungan yang memenuhi asas keterbukaan, akurasi waktu, kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan untuk pelayanan publik, serta untuk menyamakan perkembangan hukum, teknologi dan kebutuhan masyarakat.

⁷ Rianto, Budi & Tri Lestari, Polri & Aplikasi E-Government dalam Pelayanan Publik, (Surabaya: CV. Putra Media Nusantara, 2012)

Namun, berkaitan dengan sistem ini, terkadang terjadi *error* pada sistem aplikasi yang datangnya tidak dapat diprediksi. Sistem yang *error* ini bisa membuat pendaftaran APHT ke BPN menjadi terlambat tidak sesuai dengan jangka waktu yang telah ditentukan. Keterlambatan ini apakah mempengaruhi terhadap terbitnya Sertifikat Hak Tanggungan atau tidak.

Sesuai latar belakang masalah yang sudah penulis uraikan diatas mengenai Hak Tanggungan elektronik yang sedang berkembang ditengah masyarakat, maka dari itu penulis tertarik untuk melakukan sebuah penelitian dan dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul : “IMPLEMENTASI PENDAFTARAN HAK TANGGUNGAN ELEKTRONIK BERDASARKAN PERATURAN MENTERI ATR/BPN NO 5 TAHUN 2020 TENTANG PELAYANAN HAK TANGGUNGAN YANG TERINTEGRASI SECARA ELEKTRONIK DI BPN KOTA CIREBON”

B. Rumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang permasalahan di atas, lalu penulis mengajukan beberapa permasalahan yang akan penulis bahas sebagai berikut

1. Bagaimana proses pendaftaran hak tanggungan elektronik di BPN Kota Cirebon?
2. Bagaimana kendala dalam proses pendaftaran hak tanggungan elektronik di BPN Kota Cirebon?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini bertujuan :

1. Untuk dapat mengetahui proses pendaftaran hak tanggungan elektronik di BPN Kota Cirebon.

2. Untuk dapat mengetahui kendala dalam proses pendaftaran hak tanggungan elektronik di ATR/BPN Kantor Pertanahan Kota Cirebon.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum khususnya pengetahuan hukum perdata di Fakultas Hukum Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon.

2. Kegunaan Praktis

Untuk mengembangkan penalaran, serta untuk mengetahui kapabilitas penulis saat mempraktikkan ilmu yang didapat dan dapat dimanfaatkan bagi pihak-pihak yang membutuhkan pokok bahasan yang dikaji, dengan disertai pertanggungjawaban secara ilmiah.

E. Kerangka Pemikiran

Tugas penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kantor Pertanahan. Hal ini sesuai dengan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang mengatakan bahwa "Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional." Lalu pada Pasal 3 huruf e, Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2013 tentang BPN RI bahwa "BPN RI menyelenggarakan fungsi perumusan dan pelaksanaan kebijakan dibidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat.

Perbuatan tertentu mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun salah satunya adalah penyusunan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT). Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.⁸ Pengertian Akta Pemberian Hak Tanggungan menurut Pasal 1 Undang-Undang No 5 Tahun 2020 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik adalah akta PPAT berisi jaminan untuk pelunasan piutang kreditor terhadap pemberian Hak Tanggungan.

Asas publisitas adalah dasar untuk hak tanggungan. Barang tidak bergerak yang diberikan hak kebendaan tunduk pada asas publisitas (*openbaarheid*). Hak Tanggungan memiliki asas publisitas yang berarti telah didaftarkan di BPN yang kemudian Hak Tanggungan tersebut diketahui dan terbuka untuk umum, bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada pihak yang berkepentingan dan mengikat pihak ketiga.⁹ Hak Tanggungan adalah hak kebendaan yang diberikan atas dasar *jura in re alinea*, oleh sebab itu harus mencakup asas pencatatan dan publisitas supaya bisa mewujudkan hak atas kebendaan. Dengan mendaftar pada Badan Pertanahan Nasional dan tergantung pada penerapan asas publisitas, maka terciptalah hak kebendaan berdasarkan hak yang memberi jaminan.¹⁰



⁸ I Wayan Jody Bagus Wiguna, "Tinjauan Yuridis Terkait Pendaftaran Hak Tanggungan Secara Elektronik", Jurnal Hukum Kenotariatan, Vol. 05 No. 1 (01 April 2020), 79-88.

⁹ Imron Rosyadi, 2017, *Jaminan Kebendaan Berdasarkan Akad Syariah*, Kencana.

¹⁰ Juliana Evawati, 2014, *Asas Publisitas Pada Hak Jaminan Atas Resi Gudang*, Yuridika.

Proses kepemilikan hak tanggungan ini ada dua tahap yang pertama pembuatan akta pemberian hak tanggungan oleh PPAT dan yang kedua pendaftaran hak tanggungan kepada Kantor Pertanahan sesuai dengan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan menyebutkan bahwa Pemberian Hak Tanggungan dilakukan dengan penandatanganan Akta Pemberian Hak Tanggungan oleh PPAT yang harus sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Kemudian Pasal 13 ayat (1) menyebutkan bahwa Pemberian Hak Tanggungan wajib didaftarkan pada kantor pertanahan.¹¹ Didaftarkannya pemberian Hak Tanggungan merupakan syarat mutlak untuk lahirnya hak tanggungan dan mengikatnya Hak Tanggungan terhadap pihak ketiga.¹² Hak Tanggungan mempunyai beberapa ciri-ciri pokok, yaitu:¹³

- 
- a) Memberikan kedudukan diutamakan (preferensi) kepada kreditur-krediturnya;
 - b) Selalu mengikuti objeknya dalam tangan siapapun berada;
 - c) Asas spesialisitas dan publisitasnya terpenuhi; dan
 - d) Mudah serta pasti pelaksanaan eksekusinya.

Perkembangan teknologi komunikasi saat ini sudah mengganti pola komunikasi yang awalnya berlangsung searah antara pemerintah kepada masyarakat. Salah satu cara melaksanakan pemerintahan yang baik yaitu melalui pembaruan layanan masyarakat di tiap instansi pemerintahan. Dengan

¹¹ Lukman Arif, Master Thesis, Implementasi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Pendaftaran Hak Tanggungan Dengan Sistem Elektronik (Analisis Problematika dan Keabsahan Akta Otentik Secara Elektronik), Program Master Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2021.

¹² Abdul R Saliman, 2005, *Hukum Bisnis Untuk Perusahaan*, Kencana.

¹³ Maria SW Soemardjono, 1996, *Hak Tanggungan Dan Fidusia*, Citra Aditya Bakti.

menawarkan layanan berbasis ICT (*e-Government*) untuk memberikan informasi melalui dua cara, yaitu pemerintah, masyarakat, dan sektor korporasi, layanan masyarakat dapat diperbarui.¹⁴ Setelah itu, terjadi perubahan cara penyelenggaraan pemerintahan, yang saat ini berdampak pada pengelolaan taktik informasi dan komunikasi.

Pada pelaksanaan pelayanan Hak Tanggungan yang terintegrasi secara elektronik ini, terdapat salah satu teori yaitu teori delegasi. Teori delegasi sendiri yaitu pelimpahan kewenangan pemerintah yang sudah ada dari organisasi pemerintah kepada organisasi pemerintah lainnya. Dalam delegasi tidak dapat menciptakan dan memperluas wewenang yang ada hanya pelimpahan wewenang dari organ/badan dan atau pejabat pemerintahan lain dan secara yuridis tanggung jawab delegasi serta dapat dicabut atau ditarik kembali jika terdapat penyalahgunaan dan atau penyimpangan yang dilakukan oleh penerima delegasi.¹⁵ Pada saat pelaksanaan pelayanan Hak Tanggungan yang terintegrasi secara elektronik ini kepala BPN mendelegasikan kepada pejabat struktural dan fungsional untuk mengesahkan Sertifikat HT-*el* tersebut. Terintegrasi sendiri memiliki arti adanya saling keterkaitan antar sub sistem sehingga data dari satu sistem secara rutin dapat melintas, menuju atau diambil oleh satu atau lebih sistem yang lain.¹⁶

Electronic Government atau *E-Government* adalah pemakaian jaringan internet pada pengiriman pelayanan dan informasi pemerintah untuk

¹⁴ Hardiyansyah, 2011, *Kualitas Pelayanan Publik*, Gava Media, Yogyakarta.

¹⁵ Moh Gandara, "Kewenangan Atribusi, Delegasi, dan Mandat", *Khazanah Hukum*, Vol. 2 No. 3 (November 2020), 94.

¹⁶ <https://sulselprov.go.id/welcome/post/penerapan-integrasi-sistem-dalam-pemerintahan>, diakses pada tanggal 26 Juli 2022 pukul 22.01 WIB.

masyarakat. Terjadinya pengiriman informasi dua arah yang semakin sederhana tidak hanya antara masyarakat dan pemerintah, tetapi terjadi juga antara pemerintah dan pemerintah pihak swasta atau pemerintah dan pemerintah. Hal ini adalah sebuah kemajuan pada cara komunikasi, yang pastinya berguna dalam mendukung fungsi dan peran pemerintah, masyarakat dan pihak swasta dalam bersama-sama memajukan kehidupan bangsa. Efektivitas, kenyamanan, dan aksesibilitas masyarakat yang lebih besar merupakan manfaat yang paling diharapkan dari pelaksanaan *e-government* ini.

Hal ini sesuai dengan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-Government*, yang menyebutkan terbentuknya pemerintahan yang bersih, transparan, dan mampu menjawab tuntutan perubahan secara efektif, yaitu:

1. Masyarakat menuntut pelayanan publik yang memenuhi kepentingan masyarakat luas di seluruh wilayah negara, dapat diandalkan dan terpercaya, serta mudah dijangkau secara interaktif.
2. Masyarakat menginginkan agar aspirasi mereka didengar dengan demikian pemerintah harus memfasilitasi partisipasi dan dialog publik di dalam perumusan kebijakan negara.



Pembentukan instansi pemerintah formal dan tersedianya layanan terpadu melalui *platform* internet merupakan contoh dari penerapan *e-government*.¹⁷

Kementerian ATR/BPN juga menyediakan pelayanan terpadu dengan sistem daring pada layanan Hak Tanggungan untuk membangun sistem layanan publik yang terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat khususnya dalam bidang layanan pertanahan.¹⁸ Layanan Hak Tanggungan secara elektronik, sering dikenal sebagai Layanan HT-*el* yaitu adalah pelayanan dalam hak pertanggungan memiliki serangkaian prosedur untuk pemeliharaan data pendaftaran tanah yang dilakukan dengan program elektronik yang terpadu. Komponen penyelenggaraan pelayanan Hak Tanggungan Elektronik, terdiri dari:

- a. Kementerian selaku penyelenggara,
- b. BPN selaku pelaksana, dan
- c. Kreditor, PPAT atau pihak lain yang ditentukan oleh Kementerian selaku pengguna.¹⁹

Jenis pelayanan HT-*el* yang dapat diajukan melalui Sistem HT-*el* menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2020 tentang Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik yaitu pendaftaran Hak Tanggungan, peralihan Hak Tanggungan, perubahan nama Kreditor, penghapusan Hak

¹⁷ https://www.setneg.go.id/baca/index/e_government_inovasi_dalam_strategi_komunikasi, diakses pada 15 Maret, pukul 19.35 WIB.

¹⁸ I Made Dwi Gunarta, Akur Nurasa, dan Sukmo Pinuji, "Persepsi Kreditor dan PPAT Terhadap Kualitas Layanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik", Jurnal Tugas Agraria, Vol. 3 No. 3 (September 2020), 76.

¹⁹ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Direktorat Jenderal Hubungan Hukum Keagrariaan, Petunjuk Teknis Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik, hlm. 13.

Tanggung dan perbaikan data. HT-*el* memiliki tujuan hukum, yaitu kepraktisan. Keuntungan di sini bukan didasarkan pada keadilan hukum, tetapi pada kemanfaatan hukum bagi manusia. Pendaftaran hak tanggungan secara elektronik ini bermanfaat bagi masyarakat. Singkatnya, layanan HT akan lebih efektif dan efisien.

F. Metode Penelitian

a. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan penelitian adalah menggunakan metode Yuridis Normatif yaitu pengumpulan data dengan melakukan penelaahan kepustakaan dan berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri No. 5 Tahun 2020 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik, dikaitkan dengan duduk permasalahan sebagaimana yang tertuang dalam penelitian ini.

b. Spesifikasi Penelitian

Dalam penelitian ini Spesifikasi Penelitian yang digunakan bersifat *Deskriptif Analisis* yang merupakan suatu langkah pendekatan yang bertujuan menggambarkan suatu gejala yang berlangsung saat ini yang didukung dengan fakta-fakta tersebut dengan analisa teori-teori hukum yang berlaku. Dengan tujuan memberikan penjelasan dengan fakta yang ada dan mengkajinya secara seksama dan lebih mendalam yang dalam hal ini berkaitan dengan Hak Tanggungan yang terintegrasi secara elektronik.

c. Objek Penelitian

Objek Penelitian ini adalah sesuatu yang menjadi fokus pembahasan untuk mendapatkan jawaban dan solusi terkait dengan permasalahan yang terjadi. Penekanan yang dilakukan dalam penelitian ini bertolak pada objek penelitian menyangkut Hak Tanggungan yang terintegrasi secara elektronik di ATR/BPN Kantor Pertanahan Kota Cirebon.

d. Sumber Data

Dalam penelitian hukum normatif sumber data yang digunakan berupa data sekunder berupa mengkaji peraturan perundang-undangan, mempelajari literatur buku, dan jurnal hukum.

e. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data diawali dengan kegiatan penelusuran peraturan perundang-undangan dan sumber hukum positif lain yang dianggap relevan dengan pokok pembahasan hukum yang sedang dihadapi.

G. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari kepustakaan maupun sumber lainnya. Kemudian dianalisa secara kualitatif yang menjabarkan dan menafsirkan data berdasarkan asas-asas, norma-norma, teori/doktrin ilmu hukum untuk bisa menyempurnakan materi penelitian yang sedang dikaji.

H. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang penulis pilih dalam melakukan pengumpulan data adalah ATR/BPN Kantor Pertanahan Kota Cirebon dikarenakan berkaitan dengan Hak Tanggungan yang terintegrasi secara elektronik.