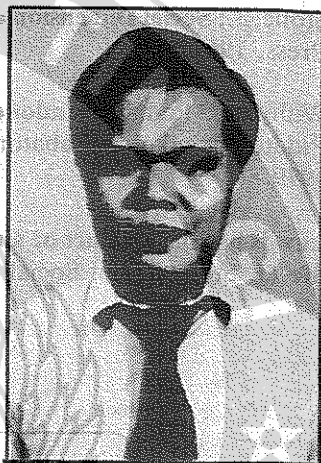


EKSEKUSI HIPOTIK DAN KEPASTIAN HUKUMNYA

Oleh : Mura P. Hutagalung, SH

Kreditur pemegang hipotik sebagai kreditur yang mempunyai hak-hak yang khusus atas dasar ketentuan pasal 1133 jo 1134 dan pasal 1163 jo 1198 KUH Perdata masih tetap berlaku berdasarkan pasal 57 UUPA, dalam kaitannya dengan eksekusi hipotik, masih mempunyai kemudahan-kemudahan untuk memperoleh pelunasan piutangnya dalam hal debitur melakukan cidera janji (pasal 1178 (2) KUH Perdata dan pasal 224 HIR/258 RBG.) Dalam praktek, kemudahan-kemudahan itu mengalami hambatan, karena pada umumnya Kepala Kantor Lelang Negara tidak berani lagi melaksanakan lelang tanpa adanya fiat eksekusi dari Ketua Pengadilan Negeri, yang merupakan konsekwensi dari fiat Mahkamah Agung. Dengan demikian peraturan dan keputusan mengenai eksekusi hipotik menjadi simpang siur, sehingga tidak ada kepastian hukum bagi kreditur yang bersangkutan.



Dalam beberapa tahun terakhir ini permasalahan Eksekusi Hipotik melalui Pengadilan Negeri seringkali menjadi topik diskusi yang hangat dalam berbagai pertemuan-pertemuan ilmiah baik berupa simposium, seminar ataupun lokakarya. Sebelumnya belum banyak dibicarakan orang terutama kalangan hukum dan kalangan perbankan. Menurut perkiraan Hakim Agung Tomi Boestomi SH, sampai sekitar tahun enam puluhan hampir tidak pernah dipermasalahkan terutama dalam kaitannya dengan eksekusi via Pengadilan Negeri. Barangkali pada masa itu permasalahan tanah sebagai jaminan kredit belum begitu pesat seperti pada masa sekarang, seiring dengan lajunya bisnis perbankan khususnya menyangkut soal perkreditan.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) bekerjasama dengan FH-UI dalam rangka menyambut tri dasawarsa UU No. 5/1960 (UUPA) telah menyelenggarakan lokakarya dengan memilih tema seperti judul tulisan ini bertempat di Golden Ballrom Hotel Hilton Jakarta pada tanggal 18-9-1990. Tiga orang pakar hukum telah ditampilkan sebagai pembicara utama dalam lokakarya ini. Prof. Boedi Harsono, SH, Guru Besar Hukum Agraria FH-UI dianggap mewakili kalangan akademisi dan terutama dalam kedudukannya sebagai salah seorang arsitek yang membidani lahirnya UUPA. Soetarno Soedja SH, dari Kantor Gani Djemat & Partners dianggap mewakili kalangan Pengacara dan Perbankan, serta Hakim Agung Tomi Boestomi, SH, dianggap mewakili

kalangan Peradilan sebagai pelaksana hukum yang merupakan tumpuan akhir dari para justiciabelen.

Suatu hal yang perlu diketengahkan dari lokakarya ini munculnya sebuah konsensus yang diprakarsai oleh Hakim Agung Tomi Boestomi, SH. yang diterima serta menjadi harapan dari seluruh peserta agar permasalahan ini dapat dituntaskan serta tidak akan dimunculkan lagi dalam pertemuan-pertemuan ilmiah yang akan datang karena hanya akan menguras tenaga, pikiran serta biaya tanpa ada pemecahan masalah yang diikuti perdebatan yang panjang diantara pakar-pakar hukum. Panitia berkewajiban untuk merumuskan permasalahan ini secara tuntas dan menyajikan alternatif pemecahan masalahnya kepada Bank Indonesia (BI) serta mengeluarkan semacam pengarahan kepada para pelaksana hukum melalui Fatwa, Surat Edaran atau Peraturan Mahkamah Agung demi kepastian hukumnya.

MASALAH EKSEKUSI HIPOTIK

Eksekusi dalam pembicaraan ini adalah termasuk upaya penegakan hukum (law enforcement) yaitu berupa suatu usaha nyata untuk melaksanakan putusan karena para pihak atau salah satu pihak yang tersangkut dalam putusan itu tidak mau menaati secara sukarela. Seringkali digunakan istilah untuk ini "rechttelijketen uitvoerlegging" atau execution force", namun UU No.14/1970 menyebutnya sebagai "melaksanakan putusan Pengadilan".

Dalam kaitannya dengan Eksekusi Hipotik, maka kreditur pemegang hipotik sebagai kreditur yang mempunyai hak-hak yang khusus (istimewa) yaitu "droit de preference" dan "droit de suite", atas dasar ketentuan pasal 1133 jo 1134 dan pasal 1163 jo 1198 KUHPerdara yang masih tetap berlaku berdasarkan pasal 57 UUPA, mempunyai berbagai kemudahan untuk memperoleh pelunasan piutangnya dalam hal debiturnya melakukan cidera janji (breach of contract). Pertama, dengan cara yang diatur dalam pasal 1178 (2) KUHPerdara yang memberi hak kepada kreditur untuk meminta kepada Kantor Lelang Negara melakukan penjualan atas tanah yang dijadikan jaminan tersebut tanpa harus meminta "fiat eksekusi" Ketua Pengadilan Negeri. Cara ini dikenal dengan "beding van eigenmachtige verkoop" yang selalu dimuat di dalam akta pemberian hipotik. Kreditur pemegang hipotik pertama mempunyai wewenang untuk melaksanakan eksekusi seperti ini melalui Kantor Lelang Negara.

Alternatif kedua, dengan menggunakan ketentuan pasal 224 HIR/258 RBG. Dengan cara inipun kreditur mendapat kemudahan karena tidak perlu mengajukan gugatan perdata ke Pengadilan Negeri. Grosse akta hipotik dan grosse akte pengakuan hutang yang notariil, yang diberi irah-irah formula seperti putusan Pengadilan dengan mencantumkan pada judulnya "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA" secara hukum berakibat bahwa grosse akta hipotik dan grosse akta pengakuan hutang

tersebut mempunyai kekuatan eksekutorial, artinya dapat dilaksanakan seperti suatu putusan pengadilan atas permintaan kreditur pemegang grosse akta hipotik atau pemegang grosse akte pengakuan hutang yang notariil, maka Ketua Pengadilan Negeri akan memerintahkan debitur untuk memenuhi kewajibannya melalui "aanmaning" (peringatan) dan apabila waktunya dilampaui, baru dilaksanakan eksekusi secara nyata dengan cara memerintahkan Kepala Kantor Lelang untuk melelang tanah yang dijadikan agunan kredit tersebut.

Ternyata kedua kemudahan bagi kreditur tersebut didalam praktek telah terjadi kesukaran ataupun hambatan. Kepala Kantor Lelang Negara pada umumnya tidak berani lagi melaksanakan lelang tanpa adanya "fiat eksekusi" dari Ketua Pengadilan Negeri.

Dengan Keputusan MA RI tertanggal 30-10-1986 Nomor :321/K/Pdt/1984 dalam perkara PT. Golden City Textile Industri Ltd vs Kantor Lelang Negara Bandung cs. telah membatalkan putusan PT. Bandung dengan alasan :

- a. berdasarkan pasal 224 HIR, pelaksanaan pelelangan sebagai akibat adanya grosse akta hipotik dengan memakai kepala "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA" yang mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan putusan Pengadilan, seharusnya dilaksanakan atas perintah dan pimpinan Ketua Pengadilan bilamana ternyata tidak terdapat perdamaian.
- b. ternyata dalam perkara ini pelaksanaan pelelangan tidak atas perintah Ketua Pengadilan Negeri, tetapi dilaksanakan sendiri oleh Kepala Kantor Lelang Negara Bandung atas perintah Tergugat asal I (Bank-Kreditur). Oleh karenanya maka lelang umum tersebut adalah bertentangan dengan pasal 224 HIR sehingga pelelangan tersebut adalah tidak sah.

DR. Rudhi Prasetya SH. dalam seminar Grosse Akta di Jakarta 23-1-1990 memuji sikap Kepala Kantor Lelang yang menolak melaksanakan "parate executie" dalam arti tidak akan melaksanakan lelang tanpa adanya perintah Ketua Pengadilan Negeri. Sikap tersebut didasarkan pada ketentuan pasal 33 (3) UU.No. 14/1970 sehingga menutup kemungkinan kreditur menggunakan pasal 1178 (2) KUHPerdara untuk mendapatkan kemudahan melaksanakan eksekusi.

Apabila ketentuan pasal 224 HIR digunakan oleh kreditur, ternyata pelaksanaan eksekusi grosse akta pengakuan hutang dan akte grosse hipotik seringkali ditolak oleh Pengadilan Negeri dengan berpedoman kepada Fatwa Mahkamah Agung yang tertera dalam surat-surat Mahkamah Agung sebagai berikut :

1. Surat Wakil Ketua MARI yang ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri Nomor : MA/PAN/213/X/80 tanggal 18-10-1980.
2. Surat Ketua Muda MARI Urusan Lingkungan Peradilan Umum Bidang

2. Hukum Perdata Tertulis tanggal 16-4-1985 Nomor: 213/154/86/II/Um-Tu/Pdt, yang ditujukan kepada Sdr. Soetarno Soedja, SH. dari Pengacara Gani Djemat & Partner.
3. Surat serupa tanggal 18-3-1986 Nomor: 133/154/86/II/Um-Tu/Pdt, yang ditujukan kepada Direksi Bank Negara Indonesia 1946.
4. Surat serupa tanggal 1-4-1986 Nomor: 147/168/II/Um-Tu/Pdt, yang ditujukan kepada Pimpinan BPKH Perbanas.
5. Surat serupa tanggal 3-5-1989 Nomor: 217/648/89/II/Um-Tu/Pdt, yang ditujukan kepada Notaris / PPAT Tjondro Santoso, SH. di Surakarta.

Apabila dipelajari dengan seksama isi surat-surat Mahkamah Agung tersebut tampaknya Mahkamah Agung berpedoman pada asas bahwa suatu sengketa diselesaikan melalui gugatan dimana pihak-pihak yang bersengketa mempunyai hak dan diberi kesempatan untuk sama-sama mempertahankan dalilnya. Penggunaan pasal 224 HIR harus bersifat eksepsional. Grosse akta pengakuan hutang atau pun grosse akta hipotik baru dapat dieksekusi kalau jumlah uang yang harus dilunasi oleh debitur kepada kreditur sudah pasti dan tidak ada lagi suatu alasan hukum bagi debitur untuk menyangkal hutangnya.

Dari pengamatan Mahkamah Agung terbukti bahwa grosse akta tidak lagi bersifat sederhana dan murni, sehingga makna dari pasal 224 HIR itu hutang-hutang harus sederhana ditambah sifat eksepsional agar dapat diberi titel eksekutorial telah disalahgunakan oleh sebagian kreditur. Bahkan banyak kreditur mempunyai persepsi bahwa penyelesaian sengketa melalui perdata justru dianggap pengecualian sedangkan azasnya adalah pasal 224 HIR.

Konsekwensi dari pendirian Mahkamah Agung ini kebanyakan Ketua Pengadilan Negeri menolak eksekusi grosse akta/sertifikat hipotik dan menganjurkan para pihak kreditur untuk menyelesaikan penagihan hutangnya melalui gugatan perdata biasa. Alasan-alasan yang dikemukakan diantaranya adalah :

1. Permohonan eksekusi tidak melampirkan grosse akta pengakuan hutang;
2. Tidak dilampirkan surat kuasa untuk memasang hipotik
3. Jumlah hutang yang harus dilunasi tidak pasti
4. Domisili tidak sesuai dengan domisili yang tercantum dalam perjanjian kredit/pengakuan hutang
5. Hutang belum jatuh waktu
6. Penetapan Ketua Pengadilan Negeri untuk melaksanakan lelang mengandung cacat hukum dan sebagainya.

Adanya pendirian Mahkamah Agung sedemikian rupa telah dimanfaatkan oleh sebagian debitur yang "nakal" dengan mengulur waktu untuk melaksanakan prestasinya kepada pihak debitur. Sekalipun kreditur berhak mengajukan dalam gugatan agar putusan hakim dijalankan serta merta, "uitvoerbaar bijvoorråd" (pasal 180 HIR) tapi lembaga inipun sifatnya

eksepsional dan jarang dikabulkan Pengadilan Negeri dengan berpedoman pada SE Mahkamah Agung No.03 tahun 1978 tanggal 1-4-1978. Lalu dimana keadilan untuk kreditur? Dalam hal ini berlaku adagium "Justice delayed is justice denied". Menunda keadilan sama halnya dengan ketidakadilan.

KEPASTIAN HUKUM

Ada juga yang berpendapat bahwa ketentuan pasal 224 HIR itu tidak dapat kita pakai lagi dalam rangka eksekusi hipotik. Pendapat ini dikemukakan oleh Prof. Boedi Harsono SH. dengan mengemukakan alasan bahwa grosse akte hipotik yang dimaksud dalam pasal 224 HIR itu sudah barang tentu grosse akta hipotik yang diterbitkan oleh Overschrijvings ambtenaar berdasarkan Overschrijving Ordonantie Stb. 1834-27. Pada saat itu grosse akta hipotik berfungsi sebagai surat tanda bukti adanya hipotik.

Setelah berlakunya PP No.10/1961 maka tanda bukti adanya hipotik adalah sertifikat hipotik seperti juga ditegaskan dalam pasal 14 ayat 3 UU No. 16/1985.

Dengan tujuan untuk memberikan kemudahan bagi kreditur pemegang hipotik telah juga digunakan tafsiran fungsional Menteri Agraria yang dinyatakan dalam pasal 7 ayat (2) PMA No. 15/1961. Penafsiran ini dianggap diluar kompetensi Menteri Agraria dan dianggap sebagai pembentukan hukum baru. Ada sementara yang berpendapat hal itu tidak dapat dipakai sebagai dasar mengadakan parate executie. Sekalipun tafsiran itu dikukuhkan melalui pasal 14 ayat 5 UU No. 16/1985 yang menyatakan sertifikat hipotik mempunyai kekuatan eksekutorial dan dapat dilaksanakan sebagai putusan Pengadilan, ternyata juga menimbulkan reaksi dari kalangan pelaksana hukum.

Pendapat Prof. Boedi Harsono SH. ini telah disanggah oleh Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, R. Saragih SH. dengan mengemukakan dalil-dalil bahwa UU No. 16/1985 tidak mengatur Hukum Acara Perdata, dan karena ketentuan tersebut mengatur Rumah Susun maka tetap harus merujuk kembali kepada pasal 224 HIR sebagai Hukum Acara Perdata positif sekarang ini.

Dalam hal ini terasa benar sekali apa yang dikatakan orang: "kalau ada dua sarjana hukum berkumpul, paling sedikit ada tiga pendapat" (twee juristen, drie meningen). Jika Mahkamah Agung berprinsip tidak mungkin membagi kekuasaan peradilan sebagian kecil kepada notaris melalui akta atau kepada BPN melalui sertifikat Hipotik yang dibuatnya sekalipun secara hukum diatur sebagai pengecualian, maka demi pemerataan keadilan kewenangan PUPN untuk langsung mengeksekusi hutang-hutang kredit pada bank-bank dan lembaga-lembaga keuangan negara, perlu diuji kembali oleh Mahkamah Agung.

Lembaga keuangan swasta sudah tentu merasa iri selaku kreditur, karena tidak dapat memanfaatkan kemudahan melalui PUPN, sebab berdasarkan pasal 8 PERPU No.49/1960 jo. pasal 2 (a) Kepres No.11/1976 ditentukan

bahwa penggunaan lembaga PUPN hanya dimungkinkan sepanjang menyangkut piutang negara. Mengapa kewenangan seperti juga tidak dikembalikan ke pasal 224 HIR beserta fatwa-fatwa Mahkamah Agung yang menafsirkan ketentuan tersebut agar konsisten dengan ketentuan pasal 33 (3) UU.No. 14/1970.

Sumber dari segala perbedaan penafsiran sesungguhnya adalah kita belum berhasil membuat UU tentang hak tanggungan seperti yang dijanjikan pasal 57 UUPA. Kita sudah menunggu selama tri dasawarsa namun masih tetap "ius constituendum". Penggunaan pasal 224 HIR secara terus-menerus dengan alasan untuk menghindari kekosongan hukum, sudah tidak dapat mengikuti perkembangan masyarakat sekarang, seperti dengan lahirnya UU No. 16/1985. Hukum seharusnya tidak sekedar "social control" tetapi juga berfungsi sebagai "social engineering".

Dengan pendirian Mahkamah Agung sekarang timbul kesan Pengadilan terlalu berpihak kepada kepentingan debitur, karena ketentuan pasal 224 HIR itu sendiri tidak terlalu jelas. Kesan bahwa kebohongan debitur dilegalisir undang-undang harus dihilangkan. Mahkamah Agung dalam rangka pelaksanaan hukum jaminan ini harus memberikan perlindungan hukum yang seimbang kepada semua pihak yang kepentingannya tersangkut pada hubungan hutang-piutang yang dijamin dengan hipotik itu.

WASANA KATA

Apabila kita berbicara tentang hukum, maka sebetulnya tersimpul pembicaraan mengenai keserasian antara kepastian hukum dengan keadilan. Kepastian hukum tidak identik dengan kekakuan hukum. Atau, kepastian hukum perwujudannya bukanlah dalam aturan-aturan hukum yang sama sekali tidak akan dapat dirobah sekalipun masyarakat telah berkembang.

Kepastian hukum seyogyanya terwujud, di dalam kepastian mengenai hak-hak dan kewajiban hukum warga-warga masyarakat dan tentunya di dalam prosedur pelaksanaannya. Ini berarti suatu sinkronisasi dari pada peraturan-peraturan hukum yang menyangkut pelbagai bidang kehidupan dan juga mengenai keputusan-keputusan.

Oleh karena yang namanya hukum itu bukan hanya "regel" belaka, akan tetapi juga "beslissing". Kalau peraturan dan keputusan mengenai eksekusi hipotik saja sudah simpang-siur, maka mana mungkin ada kepastian hukum. Pada akhirnya para justiciabelen sangat mendambakan kewibawaan Mahkamah Agung, demi menjaga kewibawaan hukum itu sendiri.