

DOI. <https://doi.org/10.22437/mendapo.v7i1.53383>

***Transfer of Mortgage Rights Resulting from Cession as a Land
Administration Act***

**Peralihan Hak Tanggungan akibat Cessie sebagai Tindakan
Administrasi Pertanahan**

Krisnawaty

Faculty of Law, Universitas Jambi, Jambi, Indonesia

watyk13@gmail.com

Muskibah

Faculty of Law, Universitas Jambi, Jambi, Indonesia

muskibah@unja.ac.id

Firdaus Abu Bakar

*Faculty of Law, Universitas Jambi dan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Kota
Jambi, Jambi, Indonesia*

firdausabe@ymail.com

Abstract

*This article analyzes the transfer of Mortgage Rights resulting from the assignment of receivables (cessie) within the framework of land and administrative law. The issue arises from differing interpretations of Article 16 paragraph (1) of the Mortgage Law concerning the phrase "by operation of law" in relation to the principle of publicity in land registration. Using a normative legal method with statutory and administrative law approaches, this study examines the juridical status of recording the transfer of Mortgage Rights at the Land Office. The findings show that although Mortgage Rights follow the receivable under the principle of *accessorium sequitur principale*, the transfer only gains external legal effect after being recorded in the land register. Such recording constitutes a land administrative act that fulfills the characteristics of a State Administrative Decision, as it is concrete, individual, and final, producing legal consequences for the new creditor. Therefore, legal certainty and protection depend on the legality of the administrative action carried out in accordance with the principles of legality and good governance.*

Keywords: *Transfer of Mortgage Rights, Land Registration, Administrative Law.*



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Abstrak

Artikel ini menganalisis peralihan Hak Tanggungan akibat *cessie* dalam perspektif hukum pertanahan dan hukum administrasi negara. Permasalahan muncul dari perbedaan penafsiran Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan terkait frasa “beralih demi hukum” dalam hubungannya dengan asas publisitas pendaftaran tanah. Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan administrasi pemerintahan untuk mengkaji status yuridis pencatatan peralihan Hak Tanggungan pada Kantor Pertanahan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun Hak Tanggungan mengikuti piutang berdasarkan asas *accessorium sequitur principale*, peralihan tersebut baru memiliki daya ikat eksternal setelah dicatat dalam buku tanah dan sertifikatnya. Pencatatan merupakan tindakan administrasi pertanahan yang memenuhi karakter Keputusan Tata Usaha Negara karena bersifat konkret, individual, dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi kreditur baru. Dengan demikian, kepastian dan perlindungan hukum ditentukan oleh legalitas tindakan administratif sesuai asas legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Kata Kunci: Peralihan Hak Tanggungan, Pendaftaran Tanah, Hukum Administrasi Negara.

A. Pendahuluan

Peralihan piutang melalui mekanisme *cessie* sebagaimana diatur dalam Pasal 613 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata merupakan perbuatan hukum dalam ranah perikatan yang mengakibatkan berpindahnya hak tagih dari kreditur lama kepada kreditur baru. Namun ketika piutang tersebut dijamin dengan Hak Tanggungan atas tanah, konsekuensi hukumnya tidak lagi semata-mata berada dalam rezim hukum perdata, melainkan memasuki ranah hukum kebendaan dan hukum administrasi pertanahan yang tunduk pada asas publisitas dan legalitas administrasi negara.¹

Permasalahan yuridis muncul dari ketentuan Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan yang menyatakan bahwa Hak Tanggungan beralih demi hukum kepada kreditur baru. Frasa “beralih demi hukum” sering ditafsirkan sebagai peralihan otomatis tanpa memerlukan tindakan administratif. Padahal dalam sistem pendaftaran tanah nasional yang menganut asas publisitas, setiap perubahan data yuridis, termasuk peralihan Hak Tanggungan, wajib

¹ Nur Lailah et al., “Asas Publisitas Dalam Hukum Jaminan; Telaah Kritis Terhadap Perspektifitas Perlindungan Kreditur,” *Al-Muamalat Jurnal Hukum Dan Ekonomi Syariah* 10, no. 2 (July 29, 2025): 53–69, <https://doi.org/10.32505/muamalat.v10i2.11098>.

dicatat dalam buku tanah dan sertifikatnya oleh Kantor Pertanahan.² Persoalan utama bukan lagi semata-mata sah atau tidaknya *cessie* dalam perspektif hukum perdata, melainkan bagaimana status yuridis pencatatan peralihan Hak Tanggungan sebagai tindakan administrasi pemerintahan.³ Tanpa pencatatan, peralihan tersebut hanya memiliki akibat internal antar para pihak dan belum memiliki daya ikat terhadap pihak ketiga.

Peran strategis tersebut juga ditegaskan dalam kajian ilmiah yang menyebutkan bahwa perbankan berkontribusi terhadap efisiensi alokasi sumber daya ekonomi melalui mekanisme kredit serta jasa keuangan lainnya yang mendukung kelancaran transaksi ekonomi lintas sektor.⁴ Maka secara normatif dan fungsional, perbankan tidak semata-mata berorientasi pada kegiatan komersial, melainkan juga mengemban fungsi publik dalam mendukung terwujudnya sistem keuangan yang sehat, efisien, dan berkelanjutan.

Dalam perspektif hukum publik dan hukum administrasi negara, kegiatan perbankan tidak semata-mata merupakan hubungan kontraktual privat antara bank dan nasabah, melainkan bagian dari rezim pengaturan dan pengawasan negara terhadap sistem keuangan guna melindungi kepentingan umum dan menjamin stabilitas ekonomi nasional.⁵ Peranan bank dalam menyediakan pembiayaan bagi dunia usaha dan perdagangan dipandang sebagai fungsi strategis yang berdimensi publik, karena dana yang disalurkan dalam bentuk kredit bersumber dari simpanan masyarakat yang wajib dilindungi oleh mekanisme regulasi dan pengawasan administratif oleh sebab itu, pemberian kredit mensyaratkan adanya keyakinan yang didasarkan pada analisis mendalam mengenai itikad baik, kemampuan, dan kesanggupan debitur untuk memenuhi kewajibannya, yang dalam doktrin hukum

² Shinta Pangesti and Prilly Priscilia Sahetapy, "Pendaftaran Hak Tanggungan Sebelum Dan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2020," *Tunas Agraria* 6, no. 2 (May 11, 2023): 71–92, <https://doi.org/10.31292/jta.v6i2.216>.

³ Yuherman et al., "Integration of Absolute Authority of District Courts and State Administrative Courts in Land Disputes through Koneksitas Courts," *Administrative and Environmental Law Review* 6, no. 1 (September 4, 2025): 45–60, <https://doi.org/10.25041/aclr.v6i1.4223>.

⁴ Prawitra Thalib et al., "Legal Framework and Employee Liability in Banking Compliance and Crime Prevention: The Case Analysis of Indonesia," *Yustisia Jurnal Hukum* 13, no. 3 (January 4, 2025), <https://doi.org/10.20961/yustisia.v13i3.93370>.

⁵ Helmi et al., *Hukum Administrasi Negara* (Jambi: Unja Publisher, 2025).

perbankan diposisikan sebagai manifestasi prinsip kehati-hatian (*prudential principle*).⁶

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, pencatatan peralihan Hak Tanggungan merupakan tindakan pemerintahan (*bestuursdaad*) yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara berdasarkan kewenangan atribusi undang-undang. Tindakan tersebut bersifat konkret, individual, dan final karena menimbulkan akibat hukum langsung terhadap kreditur baru sebagai pemegang Hak Tanggungan.⁷ Pencatatan tunduk pada asas legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Secara akademik, dimensi publik dari fungsi intermediasi dan pengawasan perbankan juga ditegaskan dalam kajian yang menyatakan bahwa regulasi dan pengawasan bank merupakan bentuk intervensi administratif negara yang bertujuan memastikan stabilitas sistem keuangan serta perlindungan depositan sebagai kepentingan hukum yang dilindungi.⁸ Penerapan prinsip kehati-hatian dan analisis 5C tidak hanya merupakan standar manajerial internal, melainkan juga kewajiban administratif yang berakar pada fungsi pengaturan dan pengawasan negara dalam kerangka hukum administrasi negara.

Perjanjian kredit antara bank sebagai kreditur dan pelaku usaha sebagai debitur secara yuridis merupakan perjanjian pokok yang lahir dari hubungan hukum perdata, namun dalam praktik perbankan tidak dapat dilepaskan dari kerangka hukum publik dan hukum administrasi negara karena kegiatan perkreditan berada dalam rezim pengaturan dan pengawasan negara terhadap sistem keuangan. Dalam doktrin hukum administrasi negara ditegaskan bahwa setiap tindakan badan atau pejabat yang menjalankan fungsi publik harus tunduk pada asas legalitas, asas perlindungan kepentingan umum, serta asas kehati-hatian sebagai bagian dari *good governance*.⁹

⁶ *Op., Cit.* Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia* (Jakarta: Prenada Media, 2020).

⁷ Agus Takariawan and Sherly Ayuna Putri, "Perlindungan Hukum Terhadap Korban Human Trafficking Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, no. 2 (May 2018): 237–55, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss2.art2>.

⁸ Ali Asdon Tanjung et al., "Kritikalitas Pembagian Fungsi Pengawasan Dan Regulasi Antara Bank Indonesia, OJK, Dan LPS," *Akuntansi Dan Ekonomi Pajak: Perspektif Global* 1, no. 2 (May 29, 2024): 84–101, <https://doi.org/10.61132/aeppg.v1i2.139>.

⁹ Fitria et al., "Administrative Law and the Efficiency of Local Government Budgeting," *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law* 5, no. 1 (June 15, 2025): 147–61, <https://doi.org/10.24042/as-siyasi.v5i1.27598>.

Perjanjian kredit meskipun secara substansi merupakan bentuk khusus dari perjanjian utang piutang memiliki dimensi administratif karena pelaksanaannya terikat pada ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perbankan dan pengawasan otoritas jasa keuangan.¹⁰

Kedudukannya sebagai perjanjian pokok (*principal agreement*) mengakibatkan sah atau tidaknya perjanjian jaminan sebagai perjanjian *accessoir* bergantung pada keberlakuan perjanjian kredit tersebut, sekaligus berfungsi sebagai instrumen pembuktian hak dan kewajiban para pihak serta sebagai sarana pengendalian administratif dalam manajemen risiko bank.¹¹ Dari aspek pembuktian, pembuatan perjanjian kredit dalam bentuk akta otentik memberikan kekuatan pembuktian yang sempurna sebagaimana dimaksud Pasal 1868 KUH Perdata, berbeda dengan akta di bawah tangan yang kekuatannya bergantung pada pengakuan para pihak.¹²

Kewenangan notaris sebagai pejabat umum untuk membuat akta otentik yang menjamin kepastian tanggal dan kekuatan pembuktian ditegaskan dalam Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, yang dalam perspektif hukum administrasi dipahami sebagai pelaksanaan atribusi kewenangan oleh undang-undang kepada pejabat publik. Dimensi publik dari perjanjian kredit dan perlindungan hukum dalam praktik perbankan juga dianalisis, perjanjian kredit perbankan tidak hanya berdimensi privat, tetapi juga mengandung tanggung jawab publik dalam rangka menjaga stabilitas sistem keuangan dan perlindungan masyarakat sebagai pemilik dana.¹³

Jabatan notaris merupakan jabatan publik yang memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat secara mandiri, tidak memihak, dan berorientasi pada kepentingan umum, yang kewenangan pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagaimana ditentukan dalam

¹⁰ *Loc. Cit.* Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*.

¹¹ Putri Ayi Winarsasi, *Hukum Jaminan Di Indonesia (Perkembangan Pendaftaran Jaminan Secara Elektronik)* (Surabaya: Jakad Media Publishing, 2020).

¹² M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, Dan Putusan Pengadilan*, Keempat (Rawamangun: Sinar Grafika, 2022).

¹³ Nathasya Nauli Nainggolan and Rouli Anita Velentina, "Pengaturan Pembatasan Penggunaan Data Nasabah Bank Untuk Mencegah Penggelapan Dana Nasabah Di Bank," *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Ekonomi* 53, no. 3 (2022), <https://doi.org/https://doi.org/10.21143/jhp.vol52.no3.3364>.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, dalam perspektif hukum administrasi negara, kedudukan tersebut dipahami sebagai atribusi kewenangan oleh undang-undang kepada pejabat umum untuk membuat akta otentik sebagai alat bukti yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna.¹⁴

Interpretasi terhadap frasa “beralih demi hukum” harus ditempatkan dalam kerangka sistem hukum agraria yang menjadikan pendaftaran sebagai instrumen legitimasi publik. Peralihan secara materiil akibat *cessie* tidak serta merta menghapus kewajiban pencatatan administratif, karena kepastian hukum dalam hukum pertanahan hanya terwujud melalui registrasi resmi oleh negara. Apabila pejabat pertanahan menolak atau menunda pencatatan tanpa dasar hukum yang sah, tindakan tersebut berpotensi menimbulkan sengketa tata usaha negara yang dapat diuji melalui mekanisme Peradilan Tata Usaha Negara. Isu peralihan Hak Tanggungan akibat *cessie* merupakan problem administrasi negara yang berkaitan dengan kewenangan, prosedur, dan pengawasan legalitas tindakan pejabat publik.

Dalam literatur hukum internasional mengenai *assignment*, mekanisme ini dipahami sebagai pemindahan hak tagih melalui perjanjian yang secara substansial mengalihkan hak kreditur kepada pihak lain tanpa harus melibatkan debitur dalam proses perubahan hubungan hukum (*cessio*), meskipun pemberitahuan kepada debitur tetap menjadi syarat agar *assignment* menjadi efektif terhadapnya.¹⁵ Secara yuridis, *cessie* hanya menghasilkan akibat hukum terhadap pihak debitur setelah debitur diberitahukan atau memberi persetujuan secara tertulis, sebagaimana prinsip umum dalam hukum perikatan bahwa perubahan pihak kreditur tidak sah terhadap debitur tanpa pemberitahuan yang memadai hal ini penting untuk memastikan kejelasan kepada debitur mengenai kewajiban pembayaran dan menghindari sengketa akibat ketidakpahaman atas pihak yang berhak menagih (*assignment effectiveness requires proper notification to the debtor*), sehingga hak dan kewajiban tetap jelas bagi semua pihak yang terlibat.¹⁶

¹⁴ Ridwan HR, *Hukum Adminitrasi Negara*, Revisi (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2011).

¹⁵ Miloš Levrinc, “Assignments of Receivables in Civil and Commercial Matters Under the Laws of the Slovak Republic,” *Access to Justice in Eastern Europe* 6, no. 2 (May 14, 2023): 122–34, <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-6.2-a000223>.

¹⁶ Ichsan Aulia Batubara et al., “Dispute Resolution Strategy for the Transfer of Receivables Collection Rights (Cessie) Within a Credit Agreement in Indonesia Supporting Economic Growth,”

Meskipun secara normatif *cessie* diterima sebagai alat hukum sah untuk pengalihan hak tagih, praktiknya sering menimbulkan problematika hukum terkait kepastian status debitur dan batas akibat hukum terhadap jaminan, terutama dalam konteks hak kebendaan yang melekat pada piutang.¹⁷ Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini memfokuskan analisis pada konflik interpretasi antara Pasal 16 Undang-Undang Hak Tanggungan dan asas publisitas dalam sistem pendaftaran tanah, serta menelaah status pencatatan peralihan Hak Tanggungan sebagai tindakan administrasi pertanahan dalam perspektif Hukum Administrasi Negara.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan penekanan utama pada pendekatan hukum administrasi pemerintahan (*administrative law approach*) untuk menganalisis peralihan Hak Tanggungan akibat *cessie* sebagai tindakan administrasi pertanahan yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara berdasarkan kewenangan atribusi peraturan perundang-undangan. Pendekatan ini dipadukan dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual melalui penelaahan terhadap KUHPerdara, Undang-Undang Hak Tanggungan, UUPA, peraturan pendaftaran tanah, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, serta ketentuan Peradilan Tata Usaha Negara, guna menguji status yuridis pencatatan peralihan Hak Tanggungan sebagai tindakan pemerintahan yang berpotensi dikualifikasikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara. Analisis difokuskan pada aspek kewenangan, prosedur, dan substansi tindakan pejabat pertanahan berdasarkan asas legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, termasuk kemungkinan penyalahgunaan wewenang serta implikasi sengketa tata usaha negara, dengan menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara kualitatif melalui penafsiran sistematis dan teleologis.

Journal of Environmental and Development Studies 4, no. 2 (September 1, 2023): 181–88, <https://doi.org/10.32734/jeds.v4i2.11636>.

¹⁷ Nabila Rahma and Merline Eva Lyanthi, “Keabsahan Hukum Akta Pengalihan Piutang (Cessie) Yang Dilakukan Tanpa Sepengetahuan Debitur,” *J-CEKI* 4, no. 1 (2024), <https://doi.org/https://doi.org/10.56799/jceki.v4i1.6491>.

C. Perlindungan Hukum Kreditur Baru dalam Perspektif Tindakan Administratif Pertanahan

Perlindungan hukum terhadap kreditur baru dalam peralihan Hak Tanggungan akibat *cessie* tidak cukup dianalisis dalam kerangka hubungan obligatoir antara para pihak, melainkan harus ditempatkan dalam rezim tindakan administrasi pertanahan yang menentukan legitimasi publik atas perubahan subjek pemegang hak jaminan. Meskipun Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan menyatakan bahwa Hak Tanggungan beralih demi hukum, norma tersebut tidak meniadakan kewajiban pencatatan sebagaimana dituntut oleh asas publisitas dalam sistem pendaftaran tanah. Konflik interpretasi antara frasa “beralih demi hukum” dan kewajiban pencatatan menempatkan pencatatan sebagai titik sentral perlindungan hukum administrasi.

Perkara *a quo* tersebut, pengalihan piutang tersebut turut dikaitkan dengan objek jaminan berupa Sertifikat Hak Milik Nomor 4297/Labuh Baru Barat tanggal 17 Desember 2009 berikutan Surat Ukur Nomor 5688/Labuh Baru Barat/2009 atas sebidang tanah seluas 153 m² yang terletak di Kelurahan Labuh Baru Barat, Kecamatan Payung Sekaki, Kota Pekanbaru, yang sebelumnya dijadikan jaminan oleh debitur untuk memperoleh fasilitas KPR. Permasalahan hukum timbul ketika pengalihan hak tagih tersebut ditafsirkan seolah-olah mengakibatkan beralihnya hak kebendaan atas objek jaminan.

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, pencatatan peralihan Hak Tanggungan oleh Kepala Kantor Pertanahan merupakan tindakan pemerintahan (*bestuursdaad*) yang memenuhi unsur Keputusan Tata Usaha Negara, karena merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan kewenangan atribusi undang-undang, bersifat konkret (terhadap objek hak tertentu), individual (ditujukan kepada kreditur baru tertentu), dan final (menimbulkan akibat hukum langsung berupa perubahan data yuridis dalam buku tanah dan sertipikat).¹⁸ Legitimasi kreditur baru sebagai pemegang hak preferen bukan semata-mata lahir dari perjanjian *cessie*, melainkan dari keabsahan tindakan administratif yang mencatat peralihan tersebut.

¹⁸ Latifah Amir et al., “The Right to Manage Emergent Land on the Riverbank,” *Fiat Justitia: Jurnal Ilmu Hukum* 18, no. 1 (June 26, 2024): 85–94, <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v18no1.3356>.

Kasus ini merefleksikan problematika batas akibat hukum *cessie* dalam praktik perbankan, khususnya ketika dikaitkan dengan eksekusi dan penguasaan objek jaminan, serta menegaskan pentingnya pemisahan tegas antara rezim hukum perikatan dan rezim hukum kebendaan demi menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi para pihak. Akibat hukum pencatatan bersifat publik karena mengikat pihak ketiga dan memberikan kepastian dalam lalu lintas hukum pertanahan. Tanpa pencatatan, pengalihan hanya memiliki akibat internal antar kreditur lama dan kreditur baru, serta tidak menghasilkan perlindungan eksternal dalam sistem registrasi negara.¹⁹ Pencatatan memiliki fungsi deklaratif terhadap peralihan materiil akibat *cessie*, namun sekaligus berfungsi konstitutif terhadap aspek publisitas dan perlindungan hukum pihak ketiga.

Pengalihan piutang atas nama melalui mekanisme *cessie* merupakan salah satu cara pemindahan hak tagih yang dilakukan oleh kreditur kepada pihak ketiga, yang dalam praktik perbankan tidak dapat dilepaskan dari keberadaan perjanjian kredit sebagai sumber lahirnya piutang tersebut. Secara konseptual, piutang merupakan hak relatif (*persoonlijk recht*) yang timbul dari suatu perikatan, khususnya perjanjian pinjam-meminjam uang antara debitur dan kreditur, sedangkan *cessie* adalah perbuatan hukum yang mengalihkan hak tagih tersebut dari kreditur lama kepada kreditur baru tanpa menghapus perikatan pokoknya, sebagaimana diatur dalam Pasal 613 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.²⁰ *Cessie* tidak menciptakan hubungan hukum baru, melainkan hanya menggantikan subjek kreditur dalam hubungan perikatan yang telah ada.

Dalam praktik perbankan, perjanjian kredit pada umumnya dirumuskan dalam bentuk perjanjian baku (*standard contract*), yang secara karakteristik mencerminkan perjanjian sepihak karena klausul-klausulnya telah ditentukan terlebih dahulu oleh bank tanpa proses tawar-menawar yang seimbang dengan debitur. Dari perspektif hukum perikatan, bentuk demikian tetap sah sepanjang memenuhi syarat sah perjanjian sebagaimana ditentukan Pasal 1320 KUH Perdata, namun secara doktrinal

¹⁹ Sri Wahyu Kridasakti, Purwaningdyah, and Eko Nuriyatman, "Pola Legitimasi Criminal-Policy Pada Pembentukan Peraturan Daerah," *Recital Review* 5, no. 1 (January 16, 2023): 40–62, <https://doi.org/10.22437/RR.V5I1.23157>.

²⁰ Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Acara Perdata* (Jakarta: Intermasa, 2019).

mengandung ketidakseimbangan posisi para pihak.²¹ Dalam klausulnya, lazim diatur ketentuan mengenai hak bank untuk setiap waktu mengalihkan piutang dan seluruh hak *accessoir*, termasuk hak atas jaminan, kepada pihak lain apabila dipandang perlu, sehingga persetujuan debitur terhadap kemungkinan *cessie* telah diberikan sejak penandatanganan perjanjian kredit.

Klausul tersebut menimbulkan akibat hukum yang mengikat debitur berdasarkan asas *pacta sunt servanda*, dan sekaligus memperkuat posisi pembuktian bank atas peristiwa hukum pengalihan piutang kepada pihak ketiga.²² Adapun mengenai sifat hukum perjanjian *cessie*, doktrin membedakan antara *cessie* sebagai perjanjian yang bersifat *accessoir* dan sebagai peristiwa hukum yang berdiri sendiri (*obligatoir*). *Cessie* dikatakan bersifat *accessoir* apabila dibuat sebagai pelaksanaan (*levering*) dari perjanjian pokok yang mendahuluinya, misalnya perjanjian jual beli piutang antara kreditur dengan pihak ketiga, karena dalam sistem hukum perdata Indonesia, perjanjian jual beli semata-mata belum mengakibatkan beralihnya hak milik atas objek yang diperjualbelikan sebelum dilakukan penyerahan secara yuridis.²³

Dalam hal objek jual beli berupa piutang atas nama, penyerahan tersebut dilakukan melalui *cessie* sebagai bentuk pengalihan hak tagih. Namun apabila kesepakatan jual beli dan penyerahan piutang dituangkan dalam satu akta yang sama, maka *cessie* tidak lagi sekadar *accessoir*, melainkan menjadi peristiwa hukum yang sekaligus memuat unsur *obligatoir* dan penyerahan.²⁴ Dalam praktik, pemisahan antara perjanjian jual beli piutang dan akta *cessie* sering dilakukan untuk menjaga kerahasiaan harga transaksi dari debitur, sehingga dalam akta *cessie* hanya dicantumkan besaran piutang yang dapat ditagih kepada debitur sesuai perjanjian kredit semula, sedangkan harga pengalihan merupakan hubungan hukum tersendiri

²¹ Laurentina Manalu and Wardani Rizkianti, "Asas Kebebasan Berkontrak Dan Asas Proporsionalitas Dalam Perjanjian Franchise Indomaret," *Jurnal Interpretasi Hukum* 5, no. 1 (January 3, 2024): 760–67, <https://doi.org/10.22225/juinhum.5.1.8406.760-767>.

²² M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, Dan Putusan Pengadilan*.

²³ Tiromsi Sitanggung, "Eksistensi Lembaga Kepailitan Dalam Upaya Pelunasan Hutang," *Fiat Iustitia : Jurnal Hukum* 3, no. 2 (February 25, 2023): 209–20, <https://doi.org/10.54367/fiat.v3i2.2536>.

²⁴ Ryanson Donovan Sinaga, "Analisis Hukum Wanprestasi Dalam Perjanjian Jual Beli Aset Perusahaan: Studi Kasus Sengketa PT Busana Insan Sejahtera Dan Hai Seng," *Journal of Law, Education and Business* 3, no. 1 (April 30, 2025): 637–44, <https://doi.org/10.57235/jleb.v3i1.5914>.

antara kreditur lama dan kreditur baru.²⁵ Konstruksi ini menegaskan bahwa *cessie* tetap berada dalam ranah hukum perikatan dan tidak serta merta mengubah substansi kewajiban debitur sebagaimana diperjanjikan dalam perjanjian kredit awal.

Berdasarkan konstruksi doktrinal mengenai *cessie* sebagai bentuk *assignment of receivables*, secara yuridis terdapat tiga hubungan hukum yang lahir sebagai konsekuensinya, yakni *cedent*, *cessus*, hubungan hukum antara kreditur semula (*cedent*), *cessionaris*, dan hubungan hukum antara debitur (*cessus*) dengan kreditur baru (*cessionaris*). Ketiga relasi tersebut mencerminkan struktur hukum pengalihan hak tagih yang berdampak baik secara internal antar kreditur maupun eksternal terhadap debitur, khususnya setelah terpenuhinya syarat pemberitahuan atau persetujuan sebagaimana dikenal dalam rezim hukum perdata modern.²⁶

Hubungan hukum antara debitur dan kreditur semula (bank) bersumber dari perjanjian kredit sebagai perikatan pokok (*principal obligation*) yang melahirkan hak dan kewajiban timbal balik. Secara praktik perbankan, proses tersebut diawali dengan permohonan kredit oleh calon debitur yang kemudian dianalisis berdasarkan prinsip kehati-hatian (*prudential banking principle*). Apabila dinilai layak, para pihak menuangkan kesepakatan tersebut dalam perjanjian kredit sebelum dilakukan realisasi pencairan dana. Perjanjian kredit dengan demikian merupakan dasar hukum lahirnya hubungan utang-piutang yang selanjutnya dapat menjadi objek pengalihan piutang (*assignment*).²⁷

Perjanjian kredit dalam praktik perbankan modern umumnya dibuat secara tertulis dalam bentuk perjanjian baku (*standard form contract*), di mana klausul-klausulnya telah disusun terlebih dahulu oleh bank sebagai pelaku usaha jasa keuangan. Penandatanganan perjanjian tersebut oleh debitur, sepanjang memenuhi unsur kesepakatan, kecakapan, objek tertentu, dan *causa* yang halal, menimbulkan hubungan hukum yang mengikat berdasarkan asas *pacta sunt servanda*. Karakter

²⁵ Yogi Rahmadinata, "Pengalihan Piutang Secara *Cessie* Sebagai Alternatif Penyelesaian Kredit Dan Akibat Hukumnya Terhadap Jaminan Hutang Debitur," *Recital Review* 4, no. 1 (February 16, 2022): 25–61, <https://doi.org/10.22437/rr.v4i1.15273>.

²⁶ N. Orkun Akseli, "The Utility and Efficacy of the UN Convention on the Assignment of Receivables and the Facilitation of Credit," in *Availability of Credit and Secured Transactions in a Time of Crisis* (Cambridge University Press, 2013), 185–216, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139226363.014>.

²⁷ Michel Deschamps, "Conflict-of-Laws Rules on Assignments of Receivables in the United States and Canada," *Uniform Law Review* 24, no. 4 (December 1, 2019): 649–63, <https://doi.org/10.1093/ulr/unz041>.

perjanjian baku dalam transaksi keuangan dan implikasi keberlakuannya terhadap para pihak telah banyak dikaji dalam literatur hukum kontrak kontemporer.²⁸

Dalam konteks pengalihan piutang, pihak yang secara hukum berwenang untuk mengalihkan adalah kreditur pemegang hak tagih tersebut. Piutang yang timbul dari perjanjian kredit merupakan hak kebendaan tidak berwujud (*intangible property right*) yang dapat dialihkan kepada pihak ketiga sepanjang tidak dilarang oleh perjanjian atau undang-undang. Oleh karena bank merupakan pihak yang menyalurkan dana dan memiliki hak tagih terhadap debitur, maka bank berwenang mengalihkan piutangnya kepada pihak lain, termasuk melalui mekanisme jual beli piutang (*true sale*) atau skema pembiayaan sekunder lainnya. Praktik ini juga diakui dalam perkembangan hukum internasional mengenai *assignment of receivables* sebagai instrumen peningkatan likuiditas.²⁹

Sebagai akibat hukum dari *cessie*, sejak efektifnya pengalihan, kreditur semula tidak lagi berwenang menerima pembayaran dari debitur, dan seluruh kewajiban pembayaran beralih kepada kreditur baru (*cessionaris*). Selain itu, hak-hak *accessoir* yang melekat pada piutang, termasuk jaminan kebendaan, pada prinsipnya turut beralih mengikuti piutang pokoknya (*accessorium sequitur principale*). Agar pengalihan tersebut mempunyai akibat hukum terhadap debitur, diperlukan pemberitahuan atau persetujuan tertulis, sehingga debitur memperoleh kepastian mengenai pihak yang berhak menerima pembayaran. Pentingnya pemberitahuan dalam *assignment* telah ditegaskan dalam kajian hukum perbandingan mengenai efektivitas pengalihan piutang terhadap pihak ketiga.³⁰

Ketentuan mengenai keberlakuan *cessie* terhadap debitur mensyaratkan adanya pemberitahuan atau pengakuan tertulis, sebagaimana dikenal dalam sistem hukum perdata yang mengadopsi model *civil law*. Dalam praktik perbankan, persetujuan tersebut sering kali telah diantisipasi melalui klausul dalam akta perjanjian kredit yang memberikan kewenangan kepada bank untuk sewaktu-waktu mengalihkan piutangnya kepada pihak lain. Klausul demikian merupakan manifestasi kebebasan

²⁸ Péter Gárdos, "Non-Assignment Clauses as Obstacles to True Sale Securitizations," *Hungarian Journal of Legal Studies* 62, no. 2 (April 28, 2022): 143–61, <https://doi.org/10.1556/2052.2021.00325>.

²⁹ Deschamps, "Conflict-of-Laws Rules on Assignments of Receivables in the United States and Canada."

³⁰ Deschamps.

berkontrak dan memiliki kekuatan mengikat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang bersifat memaksa. Analisis mengenai klausul non-assignment dan validitas pengalihan piutang dalam transaksi keuangan modern telah dibahas secara komprehensif dalam literatur hukum kontrak dan pembiayaan.³¹

Berkenaan dengan praktik jual beli piutang melalui *cessie* yang dilakukan oleh PT Bank Tabungan Negara (Persero) Tbk Cabang Pekanbaru, sepanjang pengalihan tersebut dituangkan dalam akta yang sah dan telah memenuhi persyaratan formal pemberitahuan kepada debitur, maka secara yuridis peristiwa hukum tersebut memenuhi unsur keabsahan pengalihan piutang. Keabsahan tersebut diperkuat dengan adanya klausul persetujuan *cessie* dalam perjanjian kredit serta tindakan penagihan oleh kreditur baru melalui penerbitan surat peringatan sebagai bentuk pelaksanaan hak tagih yang telah beralih. Dalam perspektif hukum pembiayaan modern, tindakan demikian sejalan dengan prinsip efektivitas assignment dan perlindungan kepentingan kreditur baru.

Pengalihan piutang melalui mekanisme *cessie* tidak menghapus perikatan pokok antara debitur dan kreditur, melainkan hanya mengalihkan kedudukan kreditur sebagai pemegang hak tagih. Dalam konteks jaminan kebendaan berupa Hak Tanggungan atas tanah, pengalihan piutang tersebut secara hukum mengakibatkan turut beralihnya Hak Tanggungan kepada kreditur baru berdasarkan asas *accessorium sequitur principale*. Perjanjian kredit sebagai perikatan pokok tetap eksis, sementara hak jaminan atas tanah mengikuti peralihan piutang yang dijamin. Prinsip ini sejalan dengan konstruksi hukum jaminan dalam sistem *civil law* yang menegaskan bahwa hak kebendaan bersifat mengikuti objek dan hak pokoknya.³²

Dalam perspektif Hukum Pertanahan Nasional, Hak Tanggungan merupakan hak jaminan atas tanah yang lahir berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT) sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Hak Tanggungan memiliki karakter sebagai hak kebendaan yang memberikan kedudukan preferen kepada kreditur serta memiliki sifat *droit de suite*, sehingga tetap mengikuti objek tanah dalam tangan siapa pun objek tersebut berada. Oleh karena itu, ketika piutang

³¹ Gárdos, "Non-Assignment Clauses as Obstacles to True Sale Securitizations."

³² Gárdos.

beralih melalui *cessie*, Hak Tanggungan sebagai hak kebendaan yang terdaftar turut beralih demi hukum kepada kreditur baru, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 16 ayat (1) UUHT.

Dalam kerangka sistem pendaftaran tanah nasional yang menganut asas publisitas dan spesialisitas, setiap perubahan data yuridis atas tanah, termasuk peralihan Hak Tanggungan, wajib dicatat dalam buku tanah dan sertifikatnya. Pencatatan tersebut bukan sekadar administratif, melainkan merupakan syarat konstitutif bagi lahirnya akibat hukum terhadap pihak ketiga. Hal ini sejalan dengan teori publikasi dalam sistem pendaftaran tanah yang menyatakan bahwa kepastian hukum hak atas tanah hanya dapat dijamin melalui pencatatan resmi oleh negara. Kreditur baru wajib mengajukan permohonan pencatatan peralihan Hak Tanggungan kepada Kantor Pertanahan yang berwenang di wilayah letak objek tanah. Kantor Pertanahan kemudian melakukan penelitian administratif terhadap dokumen *cessie*, identitas para pihak, serta kesesuaian data fisik dan yuridis objek jaminan sebelum melakukan pencatatan dalam buku tanah Hak Tanggungan dan sertifikatnya.

Peralihan tersebut memperoleh kekuatan hukum mengikat sejak tanggal pencatatan, bukan sejak tanggal perjanjian *cessie* dibuat. Konsepsi ini menegaskan bahwa dalam hukum pertanahan, pendaftaran memiliki fungsi publikasi sekaligus perlindungan hukum bagi pemegang hak yang sah.³³ Pendaftaran peralihan Hak Tanggungan akibat *cessie* tidak mensyaratkan roya terlebih dahulu, karena roya hanya dapat dilakukan apabila utang telah lunas dan perikatan berakhir. Dalam *cessie*, yang terjadi hanyalah peralihan subjek kreditur, sedangkan utang debitur tetap ada dan belum hapus. Tindakan administratif yang tepat adalah pencatatan peralihan Hak Tanggungan, bukan pembebasan dan pembebanan ulang hak jaminan. Pencatatan tersebut memenuhi unsur Keputusan Tata Usaha Negara karena merupakan penetapan tertulis pejabat administrasi negara yang didasarkan pada kewenangan atribusi dan menimbulkan akibat hukum bagi subjek tertentu. Oleh sebab itu, tindakan tersebut dapat menjadi objek pengujian legalitas dalam Peradilan Tata Usaha Negara apabila mengandung cacat kewenangan, prosedur, atau substansi.

³³ Akseli, "The Utility and Efficacy of the UN Convention on the Assignment of Receivables and the Facilitation of Credit."

Dari perspektif Hukum Administrasi Negara, pencatatan peralihan Hak Tanggungan merupakan bentuk tindakan administrasi pemerintahan (*bestuursdaad*) yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara, dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan sebagai organ Badan Pertanahan Nasional. Tindakan tersebut merupakan keputusan administratif yang bersifat konkret, individual, dan final karena menimbulkan akibat hukum langsung terhadap subjek tertentu, yaitu kreditur baru sebagai pemegang Hak Tanggungan. Oleh karena itu, prosedur pencatatan harus memenuhi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB), termasuk asas kepastian hukum, kecermatan, dan keterbukaan.

Dalam teori hukum administrasi modern, setiap tindakan administrasi yang berdampak pada hak keperdataan warga negara harus dilakukan berdasarkan kewenangan atribusi atau delegasi yang sah serta mengikuti prosedur yang ditentukan peraturan perundang-undangan. Pencatatan peralihan Hak Tanggungan merupakan pelaksanaan kewenangan atribusi yang diberikan UUHT dan peraturan pelaksanaannya kepada instansi pertanahan. Apabila pejabat pertanahan menolak melakukan pencatatan tanpa dasar hukum yang sah, maka tindakan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai sengketa tata usaha negara yang dapat diuji melalui mekanisme peradilan administrasi.

Dalam konteks perlindungan hukum, sistem pendaftaran tanah dan Hak Tanggungan memberikan perlindungan preventif, karena sejak awal pembebanan dan pendaftaran, hak kreditur telah dijamin oleh negara melalui sistem registrasi publik. Perlindungan represif muncul apabila terjadi wanprestasi debitur atau sengketa administratif, di mana kreditur baru dapat menggunakan Sertifikat Hak Tanggungan yang memuat *titel eksekutorial* sebagai dasar pelaksanaan eksekusi tanpa memerlukan gugatan baru. Hal ini menunjukkan sinergi antara hukum perdata (perikatan dan jaminan), hukum pertanahan (publisitas dan pendaftaran), serta hukum administrasi negara (legalitas tindakan pejabat publik).

Langkah hukum yang tepat bagi kreditur baru setelah pengalihan piutang melalui *cessie* adalah melakukan pencatatan peralihan Hak Tanggungan pada Kantor Pertanahan yang berwenang, disertai dokumen pengalihan yang sah. Tindakan ini bukan sekadar formalitas administratif, melainkan prasyarat konstitutif untuk memperoleh kepastian hukum dan perlindungan hak kebendaan atas tanah yang

dijamin, tanpa perlu terlebih dahulu menempuh gugatan perdata sepanjang tidak terdapat sengketa atas keabsahan pengalihan tersebut.

Apabila pejabat pertanahan menolak, menunda, atau melakukan pencatatan secara tidak cermat, tindakan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai cacat kewenangan, cacat prosedur, atau cacat substansi yang bertentangan dengan asas legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Dalam keadaan demikian, kreditur baru berhak memperoleh perlindungan hukum administrasi melalui mekanisme upaya administratif maupun gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara guna menguji keabsahan tindakan atau keputusan tersebut. Perlindungan hukum kreditur baru dalam peralihan Hak Tanggungan akibat *cessie* bertumpu pada legalitas tindakan administrasi pertanahan, bukan semata-mata pada validitas perjanjian perdata. Negara melalui sistem pendaftaran tanah berfungsi sebagai otoritas legitimasi publik yang menjamin kepastian hukum, sehingga setiap peralihan hak jaminan harus memperoleh pengakuan administratif yang sah agar memiliki daya ikat eksternal dan perlindungan hukum yang efektif.

D. Hukum Administrasi Pertanahan dalam Peralihan Hak Tanggungan Akibat *Cessie*

Pengalihan piutang melalui mekanisme *cessie* sebagaimana diatur dalam Pasal 613 KUHPperdata bentuk peralihan hak tagih yang bersifat obligatoir dan mengakibatkan terjadinya substitusi kreditur tanpa menghapuskan hubungan hukum pokok antara debitur dengan kreditur asal. Norma Pasal 613 ayat (1) KUHPperdata secara eksplisit menentukan bahwa “Penyerahan akan piutang atas nama dan kebendaan tak bertubuh lainnya dilakukan dengan jalan membuat suatu akta otentik atau di bawah tangan, dengan mana hak-hak atas kebendaan itu dilimpahkan kepada orang lain.” Secara doktrinal, peralihan ini hanya berdimensi perikatan selama objeknya merupakan hak relatif. Akan tetapi, ketika piutang tersebut dijamin dengan Hak Tanggungan sebagaimana diatur dalam UUHT, maka konsekuensi hukumnya tidak lagi terbatas pada ranah obligatoir, melainkan memasuki rezim hukum kebendaan yang memiliki sifat absolut dan mengikuti asas publisitas.

Hak Tanggungan sebagai hak jaminan kebendaan memiliki karakter *accessoir* yang keberadaannya bergantung pada piutang yang dijaminnya, namun eksistensinya

sebagai hak kebendaan tetap tunduk pada prinsip publisitas melalui pendaftaran. Pernyataan tersebut menegaskan bahwa meskipun Hak Tanggungan bersifat *accessoir*,³⁴ keberlakuannya sebagai hak kebendaan mensyaratkan legitimasi administratif melalui sistem pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Ketentuan Pasal 16 ayat (1) UUHT secara limitatif menyatakan bahwa “apabila piutang yang dijamin dengan Hak Tanggungan beralih karena *cessie*, subrogasi, pewarisan atau sebab-sebab lain, Hak Tanggungan tersebut beralih demi hukum kepada kreditur yang baru.”

Rumusan norma tersebut mencerminkan berlakunya asas *accessorium sequitur principale*, yaitu hak jaminan mengikuti perikatan pokoknya. Frasa “beralih demi hukum” tidak dapat ditafsirkan sebagai penghapusan kewajiban pencatatan dalam administrasi pertanahan. Hal ini karena sistem hukum agraria Indonesia menganut asas publisitas sebagai instrumen perlindungan hukum terhadap pihak ketiga, sebagai mana yang termuat didalam Pasal 16 ayat (2) UUHT. Hal ini disebabkan dikarenakan pendaftaran peralihan Hak Tanggungan merupakan syarat administratif yang menentukan daya ikatnya terhadap pihak ketiga, sehingga tanpa pencatatan, peralihan tersebut hanya mempunyai akibat internal di antara para pihak.³⁵

Sangat perlu dipahami bahwa kewajiban negara untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagai instrumen kepastian hukum ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyatakan, “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Norma tersebut menempatkan pendaftaran tanah sebagai kewajiban konstitusional negara dalam kerangka *rechtsstaat*. Implementasi teknisnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, khususnya Pasal 34 ayat (1) yang menentukan bahwa setiap perubahan data yuridis mengenai hak atas tanah dan Hak Tanggungan wajib dicatat dalam buku tanah dan sertifikatnya. Peralihan Hak

³⁴ Wahyu Mahendra et al., “Implementasi Nilai Pasar Dan Nilai Likuidasi Sebagai Nilai Limit Dalam Lelang Hak Tanggungan,” *JURNAL USM LAW REVIEW* 8, no. 3 (December 28, 2025): 2861–77, <https://doi.org/10.26623/julr.v8i3.12877>.

³⁵ Muhammad Widya Iswara Rizky Anugerah and Sigit Irianto, “Pendaftaran Hak Tanggungan Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Yang Melampaui Batas Waktu,” *Notary Law Research* 2, no. 2 (May 1, 2021): 1, <https://doi.org/10.56444/nlr.v2i2.2564>.

Tanggungjawab akibat *cessie* bukan sekadar konsekuensi privat dari perjanjian pengalihan piutang, melainkan peristiwa hukum administrasi yang mensyaratkan tindakan pencatatan oleh Kantor Pertanahan agar mempunyai daya laku terhadap pihak ketiga.

Maka sangat harus dipahami bahwa data fisik dan data yuridis yang tercatat dalam buku tanah dan sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya.³⁶ Konsepsi ini diperkuat oleh Urip Santoso yang menyatakan bahwa pendaftaran perubahan Hak Tanggungan merupakan syarat agar peralihan tersebut memiliki kekuatan pembuktian sempurna dalam lalu lintas hukum,³⁷ tanpa adanya pencatatan peralihan hak jaminan hanya mengikat para pihak dan belum memenuhi prinsip perlindungan hukum publik terhadap pihak ketiga.

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, pencatatan peralihan Hak Tanggungan merupakan bentuk tindakan pemerintahan (*bestuursdaad*) yang dilakukan oleh pejabat administrasi pertanahan berdasarkan kewenangan atribusi yang diberikan undang-undang. Ridwan HR menegaskan bahwa asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) mengharuskan setiap tindakan pejabat administrasi negara memiliki dasar kewenangan yang jelas dan dilaksanakan sesuai prosedur yang sah.³⁸ Artinya bahwa, kewenangan Kepala Kantor Pertanahan dalam mencatat peralihan Hak Tanggungan bersumber langsung dari atribusi peraturan perundang-undangan (Pasal 16 ayat (2) UUHT jo. Pasal 34 PP 24 tahun 1997), sehingga tindakan tersebut merupakan keputusan tata usaha negara dalam arti konkret, individual, dan final.

Secara konseptual, tindakan pencatatan tersebut dapat dipahami sebagai keputusan administrasi yang bersifat deklaratif, yakni menegaskan keadaan hukum yang telah terjadi secara materiil akibat *cessie*, namun sekaligus memiliki fungsi konstitutif terhadap aspek publisitasnya. Philipus M.Hadjon menyatakan bahwa perlindungan hukum bagi warga negara dalam tindakan pemerintahan diwujudkan melalui mekanisme pengujian legalitas tindakan administrasi, baik dari aspek

³⁶ Rahmat Ramadhani, *Hukum Pertanahan Indonesia Dan Perkembangannya (Indonesian Land Law and Its Development)* (Medan: UMSU PRESS, 2022).

³⁷ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Ke-6 (Jakarta: Kencana, 2017).

³⁸ Ridwan HR, *Hukum Adminitrasi Negara*.

kewenangan, prosedur, maupun substansi.³⁹ Apabila pejabat pertanahan menolak atau menunda pencatatan tanpa dasar hukum yang sah, tindakan tersebut dapat diuji melalui mekanisme Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Kepastian hukum dalam peralihan Hak Tanggungan sangat bergantung pada ketepatan prosedur administrasi dan akurasi data yuridis dalam buku tanah.⁴⁰ Asas legalitas dan asas kecermatan (*zorgvuldigheidsbeginsel*) menjadi parameter utama dalam menilai sah atau tidaknya tindakan pencatatan oleh pejabat pertanahan. Tindakan pencatatan peralihan Hak Tanggungan oleh pejabat Kantor Pertanahan merupakan perbuatan hukum administrasi yang secara yuridis memiliki sifat konkret, individual, dan final, karena ditujukan kepada subjek tertentu (kreditur baru), menyangkut objek tertentu (Hak Tanggungan atas bidang tanah tertentu), serta menimbulkan akibat hukum langsung berupa perubahan data yuridis dalam buku tanah dan sertipikat.

Secara konseptual, karakter tersebut memenuhi kualifikasi Keputusan Tata Usaha Negara dalam arti materiil sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, karena merupakan penetapan tertulis pejabat administrasi negara berdasarkan kewenangan atribusi yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dan menimbulkan akibat hukum bagi badan hukum perdata. Dalam perspektif doktrinal, Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa suatu keputusan administrasi harus diuji dari aspek kewenangan, prosedur, dan substansi guna menjamin perlindungan hukum warga negara.⁴¹

Keseluruhan tindakan administratif yang berkaitan dengan hak jaminan kebendaan memiliki dimensi publik karena berimplikasi terhadap kepastian hukum dan perlindungan pihak ketiga, sehingga tunduk pada rezim hukum administrasi negara. Konsekuensinya, tindakan pencatatan peralihan Hak Tanggungan wajib

³⁹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gajahmada University Press, 2011).

⁴⁰ Meidy Triasavira, Sjaifurrachman Sjaifurrachman, and Imam Rofiqi, "Pergeseran Asas Publisitas Dalam Pendaftaran Tanah Pertama Kali," *Jurnal Jendela Hukum* 9, no. 2 (December 13, 2022): 145–55, <https://doi.org/10.24929/fh.v9i2.2296>.

⁴¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*.

dilaksanakan berdasarkan AUPB sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang meliputi asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, dan asas pelayanan yang baik. Asas legalitas menghendaki setiap tindakan pejabat administrasi memiliki dasar kewenangan yang sah serta dilaksanakan sesuai prosedur yang ditentukan undang-undang.

Keabsahan pencatatan perubahan data yuridis pertanahan sangat ditentukan oleh kepatuhan pejabat terhadap asas legalitas dan asas kecermatan, karena setiap penyimpangan prosedural berpotensi menimbulkan sengketa tata usaha negara. Pencatatan peralihan Hak Tanggungan tidak hanya merupakan kewajiban administratif, tetapi juga merupakan tindakan pemerintahan yang harus menjamin perlindungan hukum preventif dan represif melalui mekanisme pengujian di PTUN. Kegagalan membedakan konsekuensi *obligatoir* dari *cessie* dan konsekuensi kebendaan dalam hukum pertanahan berpotensi menimbulkan sengketa serius terkait eksekusi jaminan, tanpa pencatatan peralihan Hak Tanggungan, kreditur baru tidak memperoleh legitimasi penuh sebagai pemegang hak preferen.⁴²

Sistem administrasi pertanahan modern tetap mensyaratkan integritas prosedural dan keabsahan dokumen sebagai prasyarat perlindungan hak. Digitalisasi layanan pertanahan tidak menghilangkan prinsip legalitas, melainkan mempertegas kebutuhan akan akuntabilitas administratif.⁴³ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan landasan normatif yang tegas bahwa setiap tindakan dan/atau keputusan administrasi pemerintahan yang melampaui kewenangan, mencampurkan kewenangan, atau bertindak sewenang-wenang dapat dinyatakan tidak sah dan/atau dibatalkan (vide Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 30).

Ketentuan ini memperkuat asas legalitas dan asas larangan penyalahgunaan wewenang sebagai parameter utama keabsahan tindakan pejabat administrasi. Apabila pejabat pertanahan menolak pencatatan peralihan Hak Tanggungan tanpa

⁴² Rahmadinata, "Pergalihan Piutang Secara Cessie Sebagai Alternatif Penyelesaian Kredit Dan Akibat Hukumnya Terhadap Jaminan Hutang Debitur."

⁴³ Duma Indah Sari Lubis, Andi Hakim Lubis, and Rodiatun Adawiyah, "Reformasi Birokrasi Dalam Pengelolaan Pertanahan Nasional (Analisis Terhadap Implementasi Peraturan Presiden No. 177 Tahun 2024 Dalam Meningkatkan Efektivitas Dan Keadilan Sosial Di Indonesia)," *Law Jurnal* 5, no. 1 (December 27, 2024): 45–57, <https://doi.org/10.46576/lj.v5i1.5514>.

dasar kewenangan atau alasan hukum yang sah, tindakan tersebut berpotensi dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan dapat diuji melalui mekanisme upaya administratif maupun gugatan ke PTUN. Penguatan terhadap mekanisme pengujian legalitas ini ditegaskan oleh Indroharto yang menyatakan bahwa keabsahan keputusan tata usaha negara ditentukan oleh terpenuhinya unsur kewenangan, prosedur, dan substansi.⁴⁴ Perluasan kompetensi PTUN pasca berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memperkuat kontrol yudisial terhadap tindakan pemerintahan yang merugikan hak keperdataan warga negara.

Kepastian hukum dalam peralihan Hak Tanggungan akibat *cessie* tidak semata-mata ditentukan oleh keabsahan akta pengalihan piutang berdasarkan Pasal 613 KUHPerdara dan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, melainkan juga oleh sahnya tindakan administrasi pertanahan yang transparan, akuntabel, dan sesuai prosedur. Hukum administrasi pertanahan berperan sebagai mekanisme kontrol legalitas sekaligus instrumen perlindungan hukum, baik secara preventif melalui verifikasi administratif maupun secara represif melalui pengujian di PTUN. Dalam konteks praktik pembiayaan perbankan modern, integrasi antara dimensi perdata, kebendaan, dan administrasi negara tersebut menjadi prasyarat fundamental bagi terwujudnya kepastian hukum, tertib administrasi, dan perlindungan efektif terhadap hak kreditur baru.

E. Kesimpulan

Peralihan Hak Tanggungan akibat *cessie* tidak dapat dipahami semata-mata sebagai konsekuensi perikatan privat, melainkan harus ditempatkan dalam sistem hukum pertanahan yang menganut asas publisitas. Meskipun Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan menyatakan bahwa Hak Tanggungan beralih demi hukum mengikuti piutang yang dijaminnya, peralihan tersebut baru memiliki daya ikat eksternal setelah dilakukan pencatatan dalam buku tanah dan sertipikat oleh Kantor Pertanahan. Pencatatan tersebut merupakan tindakan administrasi pertanahan yang memenuhi karakter Keputusan Tata Usaha Negara karena bersifat

⁴⁴ Sukamto Satoto et al., *Buku Ajar Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, ed. Eko Nuriyatman (Jakarta Selatan: Damera Press, 2024).

konkret, individual, dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi kreditur baru sebagai pemegang hak preferen. Kepastian dan perlindungan hukum dalam peralihan Hak Tanggungan sangat ditentukan oleh legalitas tindakan administratif pejabat pertanahan yang wajib dilaksanakan sesuai asas legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, serta dapat diuji melalui mekanisme Peradilan Tata Usaha Negara apabila terjadi cacat kewenangan, prosedur, atau substansi.

F. Saran

Pemerintah perlu melakukan harmonisasi norma antara Pasal 613 KUHPerdara, Undang-Undang Hak Tanggungan, dan Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah untuk menegaskan bahwa peralihan Hak Tanggungan akibat cessie tetap mensyaratkan pencatatan sebagai bentuk publisitas dan kepastian hukum. Pemerintah perlu menetapkan pedoman teknis yang seragam mengenai prosedur dan batas waktu pencatatan serta memperkuat pengawasan terhadap pejabat pertanahan agar setiap tindakan administrasi dilaksanakan sesuai asas legalitas dan AUPB. Langkah tersebut penting untuk menjamin konsistensi praktik, kepastian hukum, dan perlindungan hak kreditur baru maupun pihak ketiga.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Artikel/Buku/Laporan

Akseli, N. Orkun. "The Utility and Efficacy of the UN Convention on the Assignment of Receivables and the Facilitation of Credit." In *Availability of Credit and Secured Transactions in a Time of Crisis*, 185–216. Cambridge University Press, 2013. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139226363.014>.

Ali Asdon Tanjung, Dafa Ariza, Feryanto Nababan, Raymond Panuturi Siboro, and Hasyim Hasyim. "Kritikalitas Pembagian Fungsi Pengawasan Dan Regulasi Antara Bank Indonesia, OJK, Dan LPS." *Akuntansi Dan Ekonomi Pajak: Perspektif Global* 1, no. 2 (May 29, 2024): 84–101. <https://doi.org/10.61132/aeppg.v1i2.139>.

Batubara, Ichsan Aulia, Dedi Harianto, T. Keizerina Devi Azwar, and Jelly Leviza. "Dispute Resolution Strategy for the Transfer of Receivables Collection Rights (Cessie) Within a Credit Agreement in Indonesia Supporting Economic Growth." *Journal of Environmental and Development Studies* 4, no. 2 (September 1, 2023): 181–88. <https://doi.org/10.32734/jeds.v4i2.11636>.

Deschamps, Michel. "Conflict-of-Laws Rules on Assignments of Receivables in the

- United States and Canada." *Uniform Law Review* 24, no. 4 (December 1, 2019): 649–63. <https://doi.org/10.1093/ulr/unz041>.
- Fitria, Eko Nuriyatman, Latifah Amir, and Sitta Saraya. "Administrative Law and the Efficiency of Local Government Budgeting." *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law* 5, no. 1 (June 15, 2025): 147–61. <https://doi.org/10.24042/as-siyasi.v5i1.27598>.
- Gárdos, Péter. "Non-Assignment Clauses as Obstacles to True Sale Securitisations." *Hungarian Journal of Legal Studies* 62, no. 2 (April 28, 2022): 143–61. <https://doi.org/10.1556/2052.2021.00325>.
- Helmi, Fauzi Syam, Fitria, and Ivan Fauzani Raharja. *Hukum Administrasi Negara*. Jambi: Unja Publisher, 2025.
- Hermansyah. *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*. Jakarta: Prenada Media, 2020.
- Lailah, Nur, Nafisatus Saidah, Yoeand Nadziifah Shafwah, Muhammad Nazzamuzzaman, and Ahmad Musadad. "Asas Publisitas Dalam Hukum Jaminan; Telaah Kritis Terhadap Perspektifitas Perlindungan Kreditur." *Al-Muamalat Jurnal Hukum Dan Ekonomi Syariah* 10, no. 2 (July 29, 2025): 53–69. <https://doi.org/10.32505/muamalat.v10i2.11098>.
- Latifah Amir, Helmi, Arrie Budhiartie, and Eko Nuriyatman. "The Right to Manage Emergent Land on the Riverbank." *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 18, no. 1 (June 26, 2024): 85–94. <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v18no1.3356>.
- Laurentina Manalu, and Wardani Rizkianti. "Asas Kebebasan Berkontrak Dan Asas Proporsionalitas Dalam Perjanjian Franchise Indomaret." *Jurnal Interpretasi Hukum* 5, no. 1 (January 3, 2024): 760–67. <https://doi.org/10.22225/juinhum.5.1.8406.760-767>.
- Lubis, Duma Indah Sari, Andi Hakim Lubis, and Rodiatun Adawiyah. "Reformasi Birokrasi Dalam Pengelolaan Pertanahan Nasional (Analisis Terhadap Implementasi Peraturan Presiden No. 177 Tahun 2024 Dalam Meningkatkan Efektivitas Dan Keadilan Sosial Di Indonesia)." *Law Jurnal* 5, no. 1 (December 27, 2024): 45–57. <https://doi.org/10.46576/lj.v5i1.5514>.
- M. Yahya Harahap. *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, Dan Putusan Pengadilan*. Keempat. Rawamangun: Sinar Grafika, 2022.
- Miloš Levrinc. "Assignments of Receivables in Civil and Commercial Matters Under the Laws of the Slovak Republic." *Access to Justice in Eastern Europe* 6, no. 2 (May 14, 2023): 122–34. <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-6.2-a000223>.
- Nabila Rahma, and Merline Eva Lyanthi. "Keabsahan Hukum Akta Pengalihan Piutang (Cessie) Yang Dilakukan Tanpa Sepengetahuan Debitur." *J-CEKI* 4, no. 1 (2024). <https://doi.org/https://doi.org/10.56799/jceki.v4i1.6491>.

- Nathasya Nauli Nainggolan, and Rouli Anita Velentina. "Pengaturan Pembatasan Penggunaan Data Nasabah Bank Untuk Mencegah Penggelapan Dana Nasabah Di Bank." *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Ekonomi* 53, no. 3 (2022).
<https://doi.org/https://doi.org/10.21143/jhp.vol52.no3.3364>.
- Pangesti, Shinta, and Prilly Priscilia Sahetapy. "Pendaftaran Hak Tanggungan Sebelum Dan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2020." *Tunas Agraria* 6, no. 2 (May 11, 2023): 71–92.
<https://doi.org/10.31292/jta.v6i2.216>.
- Philipus M. Hadjon. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajahmada University Press, 2011.
- Putri Ayi Winarsasi. *Hukum Jaminan Di Indonesia (Perkembangan Pendaftaran Jaminan Secara Elektronik)*. Surabaya: Jakad Media Publishing, 2020.
- Rahmadinata, Yogi. "Pengalihan Piutang Secara Cessie Sebagai Alternatif Penyelesaian Kredit Dan Akibat Hukumnya Terhadap Jaminan Hutang Debitur." *Recital Review* 4, no. 1 (February 16, 2022): 25–61.
<https://doi.org/10.22437/rr.v4i1.15273>.
- Rahmat Ramadhani. *Hukum Pertanahan Indonesia Dan Perkembangannya (Indonesian Land Law and Its Development)*. Medan: UMSU PRESS, 2022.
- Ridwan HR. *Hukum Adminitrasi Negara*. Revisi. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2011.
- Rizky Anugerah, Muhammad Widya Iswara, and Sigit Irianto. "Pendaftaran Hak Tanggungan Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Yang Melampaui Batas Waktu." *Notary Law Research* 2, no. 2 (May 1, 2021): 1.
<https://doi.org/10.56444/nlr.v2i2.2564>.
- Sinaga, Ryanson Donovan. "Analisis Hukum Wanprestasi Dalam Perjanjian Jual Beli Aset Perusahaan: Studi Kasus Sengketa PT Busana Insan Sejahtera Dan Hai Seng." *Journal of Law, Education and Business* 3, no. 1 (April 30, 2025): 637–44.
<https://doi.org/10.57235/jleb.v3i1.5914>.
- Sitanggang, Tiromsi. "Eksistensi Lembaga Kepailitan Dalam Upaya Pelunasan Hutang." *Fiat Iustitia : Jurnal Hukum* 3, no. 2 (February 25, 2023): 209–20.
<https://doi.org/10.54367/fiat.v3i2.2536>.
- Sri Wahyu Kridasakti, Purwaningdyah, and Eko Nuriyatman. "Pola Legitimasi Criminal-Policy Pada Pembentukan Peraturan Daerah." *Recital Review* 5, no. 1 (January 16, 2023): 40–62. <https://doi.org/10.22437/RR.V5I1.23157>.
- Subekti. *Pokok-Pokok Hukum Acara Perdata*. Jakarta: Intermasa, 2019.
- Sukamto Satoto, Hartati, Ivan Fauzani Raharja, Iskandar Zulkarnain, and Rustian Mushawirya. *Buku Ajar Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Edited by

Eko Nuriyatman. Jakarta Selatan: Damera Press, 2024.

Takariawan, Agus, and Sherly Ayuna Putri. "Perlindungan Hukum Terhadap Korban Human Trafficking Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, no. 2 (May 2018): 237–55.

<https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss2.art2>.

Thalib, Prawitra, Faizal Kurniawan, Syauqina Maghfirah Salsabila, and Mohamad Nur Kholiq. "Legal Framework and Employee Liability in Banking Compliance and Crime Prevention: The Case Analysis of Indonesia." *Yustisia Jurnal Hukum* 13, no. 3 (January 4, 2025). <https://doi.org/10.20961/yustisia.v13i3.93370>.

Triasavira, Meidy, Sjaifurrachman Sjaifurrachman, and Imam Rofiqi. "Pergeseran Asas Publisitas Dalam Pendaftaran Tanah Pertama Kali." *Jurnal Jendela Hukum* 9, no. 2 (December 13, 2022): 145–55. <https://doi.org/10.24929/fh.v9i2.2296>.

Urip Santoso. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Ke-6. Jakarta: Kencana, 2017.

Wahyu Mahendra, Zaenal Arifin, Muhammad Junaidi, and Soegianto Soegianto. "Implementasi Nilai Pasar Dan Nilai Likuidasi Sebagai Nilai Limit Dalam Lelang Hak Tanggungan." *JURNAL USM LAW REVIEW* 8, no. 3 (December 28, 2025): 2861–77. <https://doi.org/10.26623/julr.v8i3.12877>.

Yuherman, Wahyu Nugroho, Eko Nuriyatman, and Hartinie Abd Aziz. "Integration of Absolute Authority of District Courts and State Administrative Courts in Land Disputes through Koneksitas Courts." *Administrative and Environmental Law Review* 6, no. 1 (September 4, 2025): 45–60. <https://doi.org/10.25041/aelr.v6i1.4223>.

Peraturan Hukum

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.

Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.