

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pembangunan ekonomi sebagai bagian dari pembangunan nasional, merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Dalam rangka memelihara kesinambungan pembangunan tersebut, yang para pelakunya meliputi baik pemerintah maupun masyarakat sebagai orang perseorangan dan badan hukum, sangat diperlukan dana dalam jumlah yang besar¹.

Didalam menjalankan usahanya, sektor swasta banyak mengalami kendala antara lain berupa kekurangan modal usaha (kekurangan dana), yang berakibat proses usaha menjadi terganggu. Upaya untuk memenuhi kebutuhan modal usaha, salah satunya dengan mengajukan permohonan kredit melalui jasa lembaga perbankan. Hal ini dapat terlihat dari manfaat yang diberikan kepada pengusaha, eksistensi perkreditan yang merupakan salah satu upaya bank guna memperoleh pemasukan melalui bunga yang ditetapkan masing-masing bank, dalam menentukan sendiri prosedur dan syarat pemberian kredit yang harus dipenuhi oleh calon nasabah (debitor).

Didalam Pasal 1 angka 11 Undang-undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perbankan dirumuskan pengertian kredit sebagai berikut :

“kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak meminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga”.

Namun didalam memberikan suatu kredit, didalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 tahun 1998 menyebutkan bahwa bank dalam memberikan kredit, bank wajib mempunyai keyakinan berdasarkan analisis yang

¹ Indonesia, *Undang-undang tentang Hak Tanggungan*, Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 angka (1).

mendalam atas itikad baik dan kemampuan serta kesanggupan debitor untuk melunasi utangnya atau mengembalikan pembiayaan sesuai dengan yang diperjanjikan. Dan hal ini mencerminkan apa yang disebut dengan “*The Five C of Credit*”, yaitu *character* (watak), *capacity* (kemampuan), *capital* (modal), *collateral* (jaminan), dan *condition of economic* (prospek usaha debitor)².

Selain bank mempunyai keyakinan bahwa debitor sanggup untuk melunasi utangnya, bank juga memerlukan sebuah jaminan khusus untuk melindungi pihak bank, manakala debitor tidak sanggup lagi membayar utangnya, walaupun secara hukum telah diatur mengenai jaminan umum didalam Pasal 1131-1132 Kitab Undang-undang Hukum Perdata mengenai jaminan kebendaan debitor, namun belum cukup kuat untuk melindungi kepentingan pihak bank, bilamana semua kebendaan debitor telah habis untuk melunasi semua utangnya secara bersama-sama dengan kreditor lainnya. Namun demikian untuk mendapatkan pembayaran yang cukup dan aman, seorang kreditor dapat meminta kepada debitor untuk mengadakan perjanjian tambahan yang merupakan perjanjian jaminan khusus yang menunjuk barang-barang tertentu milik debitor sebagai jaminan pelunasan utang³.

Suatu hak jaminan timbul karena adanya perjanjian pemberian jaminan yang mengikuti suatu perjanjian utang-piutang (antara bank dengan debitor). Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa perjanjian utang-piutang merupakan perjanjian pokok sedang perjanjian pemberian jaminan merupakan perjanjian aksesoir⁴.

Jaminan sendiri dapat dibedakan menjadi 2 macam jaminan, yakni :

1. Jaminan penanggungan, adalah persetujuan dengan mana seorang pihak ketiga guna kepentingan si berpiutang mengikatkan dirinya untuk memenuhi perikatan si berhutang manakala orang ini sendiri tidak memenuhinya.

² Mariam Darus Badruzaman, Arie Sukanti Hutagalung. “*Beberapa Permasalahan Hukum Jaminan*”, *Transaksi Berjamin : (Secured transaction) Hak Tanggungan dan Jaminan Fidusia*. (Jakarta, 2000), hal. 649.

³ R. Subekti. *Jaminan-jaminan Untuk Pemberian Kredit Menurut Hukum Indonesia*. (Bandung : Alumni, 1978, cetakan pertama), hal. 31.

⁴ Oey Hoey Tiong. *FIDUCIA Sebagai Jaminan Unsur-unsur Perikatan*. (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1984), cetakan pertama, hal. 22-23.

Penanggung utang (*borghtocht*) diatur didalam Pasal 1820-1850 Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Bila didalam Hak Tanggungan, Gadai dan Fidusia sudah diletakkan suatu kebendaan (kreditor memperoleh suatu hak atas benda-benda tertentu), maka dalam hal penanggungan ini baru tercipta suatu ikatan perorangan.

Adapun yang termasuk kedalam jaminan perorangan adalah :

- a. Personal guarantee.
 - b. Corporate guarantee.
 - c. Bank guarantee.
2. Jaminan kebendaan, adalah jaminan yang berupa hak mutlak atas suatu benda, yang mempunyai ciri-ciri : mempunyai hubungan langsung atas benda tertentu dari debitor, dapat dipertahankan terhadap siapapun, selalu mengikuti bendanya dan dapat dipindahtangankan/ dialihkan. Jaminan kebendaan ini dapat diberikan oleh debitor sendiri, maupun kepunyaan pihak lain yang menjamin atas utang debitor.

Adapun yang termasuk kedalam jaminan kebendaan adalah :

- a. Gadai (diatur dalam Bab 20 Buku II, Pasal 1150-1160 Kitab Undang-undang Hukum Perdata)

Adalah suatu hak yang diperoleh seorang berpiutang atas suatu barang bergerak, yang diserahkan kepadanya oleh seorang berutang atau oleh seorang lain atas namanya, dan yang memberikan kekuasaan kepada si berpiutang itu untuk mengambil pelunasan dari barang-barang tersebut secara didahulukan daripada orang-orang berpiutang lainnya. dengan kekecualian biaya untuk melelang barang tersebut dan biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkannya.

- b. Hak Tanggungan (diatur didalam Undang-undang Nomor 4 tahun 1996)

Adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

termasuk atau tidak termasuk 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 lainnya.

c. Fidusia (diatur didalam Undang-undang Nomor 42 tahun 1999)

Adalah pengalihan hak kepemilikan suatu benda atas dasar kepercayaan dengan ketentuan benda tersebut tetap dalam penguasaan debitor (pemilik). Sedangkan jaminan fidusia adalah hak jaminan atas benda bergerak baik berwujud maupun tidak berwujud dan benda tidak bergerak khususnya bangunan yang tidak dapat dibebani hak tanggungan sebagai pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan diutamakan terhadap kreditor lainnya.

d. Hipotik (diatur didalam Pasal 1162-1232 Kitab Undang-undang Hukum Perdata)

Adalah suatu hak kebendaan atas benda-benda tidak bergerak, untuk mengambil penggantian daripadanya bagi pelunasan suatu perikatan.

Mengenai hipotik yang diatur didalam Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata sepanjang mengenai pembebanan hak tanggungan pada hak atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah dinyatakan tidak berlaku lagi.

Pada saat ini untuk jaminan hipotik berlaku pada kapal laut, dan pesawat terbang.

Penyediaan jaminan berupa barang bergerak atau barang tidak bergerak disesuaikan dengan besarnya nominal kredit yang diberikan oleh bank dan jenis pengikatannya. Pada umumnya jaminan dengan barang tidak bergerak jenis pengikatannya adalah pengikatan dengan hak tanggungan, sedangkan jaminan yang berupa barang bergerak jenis pengikatannya berupa gadai atau fidusia,

dengan sendirinya besar nominal pemberian kredit lebih kecil dibandingkan dengan jenis pengikatan hak tanggungan.

Namun pada umumnya jaminan yang paling banyak disukai oleh lembaga keuangan yang memberikan fasilitas kredit berupa jaminan hak tanggungan, karena objek hak tanggungan berupa tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dipandang lebih menguntungkan, karena selain mudah dijual, juga harganya terus meningkat dan mempunyai bukti pemilikan hak atas tanahnya, dan dapat dibebani dengan hak tanggungan yang memberikan hak istimewa kepada kreditor pemegang hak tanggungan⁵.

Namun dengan berjalannya waktu terkadang usaha debitor banyak mengalami kesulitan yang mengakibatkan usaha debitor menjadi kurang lancar atau terhambat, yang berdampak juga pada ketidakmampuan dan ketidakmauan debitor untuk membayar utangnya, baik membayar cicilan pokok maupun bunganya. Akibatnya kredit tersebut sudah tidak sehat lagi dan hanya menunggu untuk dikategorikan sebagai kredit macet.

Persoalan kredit macet selalu saja menjadi berita dalam berbagai harian lokal maupun nasional yang terbit di Indonesia. Keberadaan kredit macet dalam dunia perbankan merupakan suatu penyakit kronis yang sangat mengganggu dan mengancam sistem perbankan Indonesia yang harus diantisipasi oleh semua pihak terlebih lagi keberadaan bank mempunyai peranan strategis dalam kegiatan perekonomian Indonesia⁶.

Menurut hukum, pada dasarnya setiap penyelesaian utang atau kredit dengan hak tanggungan yang macet, yang bertujuan akhir mengeksekusi jaminan utang harus melalui gugatan pengadilan, namun dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, kreditor dapat melakukan eksekusi hak tanggungan melalui penjualan umum (lelang) dan selanjutnya mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan itu, tanpa memerlukan persetujuan lagi dari debitor sebagaimana diatur didalam Pasal 6 Undang-undang Hak Tanggungan (UUHT). Ketentuan ini untuk melindungi pihak kreditor dan

⁵ Effendi Perangin. *Praktek Penggunaan Tanah Sebagai Jaminan Kredit*. (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 1995), hal. 9.

⁶ Hukum Online.

menunjukkan kedudukan kreditor pemegang hak tanggungan sebagai kreditor yang mempunyai kedudukan yang diutamakan terhadap kreditor lainnya (kreditor *preferance*).

Kedudukan terhadap kreditor yang dilindungi melalui Pasal 6 Undang-undang Hak Tanggungan (UUHT) tersebut juga ditegaskan kembali didalam Pasal 20 ayat (1) huruf (a). Namun menurut ketentuan didalam Pasal 13 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 93 tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang Jo. Pasal 20 ayat (1) huruf (b) Undang-undang Hak Tanggungan (UUHT), apabila didalam pelaksanaan eksekusi tersebut terdapat gugatan/sengketa yang berasal dari pihak lain selain debitor/ suami atau istri debitor, pelaksanaan lelang dilakukan berdasarkan titel eksekutorial yang mana didalam sertifikat hak tanggungan tersebut memuat Irah-irah “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”. Dimana Irah-irah tersebut mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*). Sengketa tersebut dapat muncul karena didalam ketentuan Pasal 6 Undang-undang Hak Tanggungan (UUHT) hanya diatur mengenai jaminan tentang eksekusi hak tanggungan, tetapi tidak diatur mengenai tata cara, dan mengenai besarnya utang yang dijamin.

Berbicara mengenai eksekusi hak tanggungan melalui penjualan umum (lelang) dilakukan oleh suatu lembaga pemerintah dibawah naungan Departemen Keuangan, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) melalui kantor operasionalnya yaitu Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan lelang (KPKNL). Dalam tesis ini penulis melakukan penelitian pada Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan lelang (KPKNL) di Kota Serang.

Dahulu, kredit macet khususnya pada bank pemerintah diselesaikan melalui suatu Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) yang berada di Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN). Panitia ini dapat mengambilalih kewenangan bank untuk melakukan penagihan piutangnya terhadap debitor kredit macet berdasarkan Undang-undang Nomor 49 Prp tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN). Undang-undang ini menentukan bahwa kredit yang diberikan bank-bank pemerintah tersebut merupakan piutang negara. Akan tetapi

semenjak tahun 2006 dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/ Daerah, bank-bank pemerintah tidak diwajibkan lagi untuk menyerahkan pengurusan piutangnya kepada PUPN, melainkan menyelesaikan sendiri piutangnya. Jika piutang tersebut tetap tidak dapat diselesaikan sendiri, maka sama halnya dengan bank-bank swasta, eksekusinya dilakukan dengan bantuan pengadilan atau langsung ke Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) dengan memanfaatkan Undang-undang Hak Tanggungan (UUHT) dan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 93 tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan lelang.

Penjualan umum (lelang) yang dilakukan harus didahului dengan adanya pengumuman mengenai hal tersebut. Namun permasalahan muncul manakala debitor ingin melakukan pembayaran untuk melunasi utangnya setelah pengumuman lelang diumumkan, yang menurut ketentuan didalam Pasal 20 ayat (5) Undang-undang Hak Tanggungan (UUHT) menyebutkan :

“Sampai saat pengumuman untuk lelang dikeluarkan, penjualan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dihindarkan dengan pelunasan utang yang dijamin dengan Hak Tanggungan itu beserta biaya-biaya eksekusi yang telah dikeluarkan”.

Dari ketentuan tersebut tampak bahwa setelah pengumuman lelang tersebut dilaksanakan, debitor tidak dapat lagi melakukan pelunasan utangnya. Jadi, meskipun debitor mempunyai itikad baik untuk menyelesaikan kewajibannya, yang mungkin saja dilakukan dengan susah payah, hal tersebut tetap saja tidak dapat dilakukan apabila lelang telah diumumkan.

Tentu saja hal ini dapat menimbulkan ketidakadilan dan kerugian dari pihak debitor karena sewaktu ia melunasi utangnya setelah lelang diumumkan, barang jaminannya tetap akan dieksekusi. Seharusnya jika suatu utang dilunasi oleh debitor, maka perjanjian utang-piutang (kredit) menjadi hapus, yang berarti perjanjian penjaminan suatu kebendaan yang sifatnya adalah mengikuti perjanjian pokoknya tersebut juga menjadi hapus (*accessoir*).

Berbeda dengan ketentuan Undang-undang Hak Tanggungan (UUHT) tersebut, di dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 93 tahun 2010

tentang Petunjuk Pelaksanaan lelang, yang didalamnya diatur mengenai lelang hak tanggungan, pemohon dapat membatalkan lelang antara lain bila ada pembayaran dari debitor yang disampaikan secara tertulis kepada pejabat lelang paling lama 3 (tiga) hari kerja sebelum pelaksanaan lelang, yang mana pembatalan lelang tersebut harus diumumkan paling lama 2 (dua) hari sebelum pelaksanaan lelang dalam surat kabar harian yang sama dengan pengumuman lelang pertama kali diumumkan.

Dengan demikian terdapat perbedaan mengenai perlindungan hukum terhadap debitor yang hendak melakukan pembayaran untuk melunasi utangnya yang diatur didalam dua peraturan yang berbeda antara Undang-undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Undang-undang Hak Tanggungan dan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 93 tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan lelang.

Berdasarkan uraian di atas, penulis merasa tertarik dan bermaksud untuk meneliti bagaimanakah pelaksanaan penjualan umum (lelang) atas objek Hak Tanggungan yang dilaksanakan oleh Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) khususnya di Kota Serang yang berasal dari permohonan lelang yang diajukan oleh kreditor, yang mempunyai kewenangan untuk mengeksekusi sendiri tanpa fiat eksekusi Pengadilan. Atas dasar tersebut, maka dalam tesis ini penulis mengambil judul : **“PERLINDUNGAN HUKUM DEBITOR PADA PELAKSANAAN LELANG HAK TANGGUNGAN DI KANTOR PELAYANAN KEKAYAAN NEGARA DAN LELANG (KPKNL) KOTA SERANG”**.

1.2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis membatasi permasalahan dalam penyusunan tesis ini. Adapun permasalahan yang timbul adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap debitor yang akan melunasi pembayaran setelah diadakan pengumuman lelang ditinjau dari Pasal 20 ayat (5) Undang-undang Nomor 4 tahun 1996 ?

2. Bagaimanakah penyempurnaan peraturan perundang-undangan terkait dengan hak tanggungan untuk melindungi kepentingan debitor ?

1.3. Metode Penelitian

Merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada dalam suatu penelitian yang berfungsi untuk mengembangkan ilmu pengetahuan⁷.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat normatif. Alasan penggunaan penelitian hukum normatif ialah penelitian ini mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang bersumber dari bahan-bahan pustaka dan wawancara dengan narasumber yang berkaitan secara langsung dengan penelitian yang dilakukan dan berkompeten di bidang tersebut.

1.3.1. Tipologi Penelitian

Penelitian yang dilakukan disini bersifat eksploratif karena akan mengungkapkan teori-teori atau konsep-konsep yang akan dipakai untuk menganalisis permasalahan yang dikemukakan dengan tujuan untuk memperdalam pengetahuan. Bentuk penelitian yang akan dipakai adalah preskriptif yaitu penelitian yang tujuannya memberikan jalan keluar atau saran untuk mengatasi permasalahan⁸. Dimana sebaiknya Undang-undang No. 4 tahun 1996 khusus nya Pasal 20 ayat (5) diperbaiki, supaya pihak debitor dapat lebih dilindungi.

1.3.2. Jenis Data dan Alat Pengumpul Data

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer yang diperoleh oleh penulis melalui wawancara dengan narasumber yang mempunyai kompetensi di bidang pelelangan eksekusi Hak Tanggungan melalui Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang

⁷ Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. (Jakarta : Universitas Indonesia-Press, 1986, cetakan ketiga), hal. 7.

⁸ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. (Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 4.

(KPKNL), dan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder serta bahan hukum tertier⁹.

Adapun bahan hukum tersebut adalah :

a. Bahan Hukum Primer.

Yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, seperti norma dasar, peraturan dasar, Undang-undang, Peraturan pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah, dan peraturan lainnya.

b. Bahan Hukum Sekunder.

Yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi atau hal-hal yang berkaitan dengan isi bahan primer serta implementasinya, seperti buku, makalah dan artikel ilmiah.

c. Bahan Hukum Tersier.

Yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan primer atau bahan sekunder, seperti abstrak, bibliografi, ensiklopedi, dan kamus.

1.4. Metode Analisis Data

Yang digunakan adalah metode analisis data kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari lapangan dianalisis dengan analisis kualitatif, dengan memperhatikan fakta-fakta yang ada dalam praktek kemudian dikelompokkan, dihubungkan, dibandingkan dengan kaidah-kaidah yang ada. Pendekatan ini dilakukan dengan membandingkan landasan teori dengan pelaksanaan eksekusi atas objek jaminan hak tanggungan atau dengan kenyataannya sehingga kelemahan-kelemahan dan hambatan-hambatan yang ada dalam pelaksanaan eksekusi dapat diketahui dan ditemukan solusinya.

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001), hal. 13-14.

1.5. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan disusun dalam tiga bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

Bab 1 : Dalam bab ini berisikan gambaran umum mengenai latar belakang masalah yang menjadi dasar penulisan, pokok permasalahan, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab 2 : Dalam bab ini terdiri atas 3 sub bab, yaitu :

Sub bab pertama : berisi mengenai pengertian dan definisi dari perjanjian.

Sub bab kedua : berisi mengenai pengertian dan definisi dari Kredit macet.

Sub bab ketiga : berisi mengenai pengertian dan definisi dari Hak Tanggungan.

Sub bab keempat : berisi pengertian dan definisi dari lelang.

Sub bab kelima : berisi mengenai analisa hukum terhadap perlindungan hukum debitur menurut Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 dan menurut Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.93/PMK.06/2010.

Bab 3 : Pada bab terakhir ini, penulis memberikan kesimpulan yang merupakan intisari bab-bab sebelumnya. Selain itu, penulis juga mengemukakan saran untuk perkembangan hukum lelang agar masyarakat luas pada umumnya mengetahui hal-hal yang berkaitan dengan prosedur lelang objek hak tanggungan pada kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL).