

**BAB 2**

**TINJAUAN MENGENAI PERKREDITAN PERBANKAN DAN  
PERJANJIAN KREDIT SINDIKASI SECARA UMUM SERTA  
KETENTUAN DAN SYARAT PERJANJIAN KREDIT BAGI  
PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN JALAN TOL**

**2.1. Pedoman Penyusunan Kebijakan Perkreditan Bank (PPKPB)**

Pembahasan mengenai perkreditan perbankan tentu tidak dapat dipisahkan dari sebuah pedoman dalam menyelenggarakan suatu perjanjian kredit. Adapun pedoman tersebut biasa disebut dengan Pedoman Penyusunan Kebijakan Perkreditan Bank (PPKPB). Secara teoritis, Pedoman Penyusunan Kebijakan Perkreditan Bank atau PPKPB merupakan panduan bagi bank dalam menyusun Kebijakan Perkreditan Bank (KPB), yaitu: (1) KPB harus mampu mengawasi portfolio perkreditan secara keseluruhan dan menetapkan standar dalam proses pemberian kredit secara individual; (2) KPB juga harus memiliki standar atau ukuran yang mengandung pengawasan intern pada semua tahapan dalam proses pemberian kredit.<sup>24</sup>

Dalam penjelasan pasal 8 Undang-Undang nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan ditetapkan bahwa kredit yang diberikan oleh bank mengandung resiko, sehingga dalam pelaksanaannya bank harus memperhatikan asas-asas perkreditan yang sehat. Faktor penting yang harus diperhatikan oleh bank untuk mengurangi resiko tersebut adalah keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan debitur untuk melunasi hutangnya sesuai dengan yang diperjanjikan. Guna memperoleh keyakinan tersebut, sebelum memberikan kredit, bank harus melakukan penilaian yang seksama terhadap kemampuan, modal, agunan, dan prospek usaha debitur. Untuk itu peranan Kebijakan Perkreditan Bank (KPB) sangat penting karena berfungsi sebagai panduan dalam pelaksanaan semua kegiatan yang terkait dengan perkreditan yang sehat dan menguntungkan bagi bank. Dengan adanya KPB ini maka bank diharapkan dapat menerapkan asas-asas perkreditan yang

---

<sup>24</sup> “Kamus-Bank Sentral Republik Indonesia”,  
<http://www.bi.go.id/web/id/Kamus.htm?id=P&start=1&curpage=6&search=False&rule=last>, di akses pada tanggal 10 September 2008.

sehat secara lebih konsisten dan berkesinambungan. Selain itu, tujuan dari penerapan KPB secara konsekuen dan konsisten, diharapkan bank juga dapat terhindar dari kemungkinan penyalahgunaan wewenang oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab dalam pemberian kredit.<sup>25</sup>

Selain itu, panduan mengenai aspek dan standar minimal yang wajib dimuat dalam KPB dicantumkan dalam suatu Pedoman Penyusunan Kebijakan Perkreditan Bank (PPKPB). Bank dapat memperluas KPB sesuai dengan kebutuhan masing-masing bank. Adapun dasar hukum yang mengatur mengenai PPKPB, selain dijelaskan dalam Undang-Undang nomor 7 tahun 1992 pasal 29 ayat (4), PPKPB juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.27/162/KEP/DIR tanggal 31 Maret 1995. Dalam menjaga keefektivitasan KPB, maka selama-lamanya setiap tiga tahun sekali bank harus melakukan kajian berkala (*periodical review*) terhadap KPB dengan tetap mengacu kepada cakupan PPKPB ini. Adapun cakupan dari PPKPB ini terbagi menjadi dua, yaitu cakupan umum dan cakupan khusus.

Dalam cakupan umum sekurang-kurangnya mengatur mengenai hal-hal sebagai berikut.

- a. Prinsip kehati-hatian dalam perkreditan; sekurang-kurangnya harus meliputi kebijakan pokok dalam perkreditan, tata cara penilaian kualitas kredit dan profesionalisme serta integritas pejabat perkreditan.
- b. Organisasi dan manajemen perkreditan; setiap bank wajib pula memiliki Komite Kebijaksanaan Perkreditan (KKP) yang bertugas membantu direksi bank dalam merumuskan kebijaksanaan, mengawasi pelaksanaan kebijaksanaan, memantau perkembangan dan kondisi portofolio perkreditan serta memberikan saran-saran langkah perbaikan, dan Komite Kredit (KK) yang merupakan komite operasional yang membantu direksi dalam mengevaluasi dan atau memutuskan permohonan kredit untuk jumlah dan jenis kredit yang ditetapkan oleh direksi.

---

<sup>25</sup> Lampiran Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 27/162/Kep/Dir tanggal 31 Maret 1995 tentang Pedoman Penyusunan Kebijaksanaan Perkreditan Bank (PPKPB).

- c. Kebijakan persetujuan kredit; mencakup konsep hubungan total pemohon kredit, penetapan batas wewenang kredit, tanggung jawab pejabat pemutus kredit, proses persetujuan kredit, perjanjian kredit dan persetujuan pencairan kredit.
- d. Dokumentasi dan administrasi kredit; bank wajib melaksanakan dokumentasi kredit yang baik dan tertib, mengingat dokumentasi kredit merupakan salah satu aspek penting yang dapat menjamin pengembalian kredit.
- e. Pengawasan kredit; setiap bank wajib menerapkan dan melaksanakan fungsi pengawasan kredit yang bersifat menyeluruh, mengingat perkreditan merupakan salah satu kegiatan usaha bank yang mengandung kerawanan yang dapat merugikan bank yang pada gilirannya dapat berakibat pada kepentingan masyarakat penyimpan dana dan pengguna jasa perbankan.
- f. Penyelesaian kredit bermasalah; mencakup pelaporan kredit bermasalah kepada Bank Indonesia, pembentukan satuan kerja penyelesaian kredit bermasalah, penyusunan program penyelesaian kredit bermasalah, pelaksanaan program penyelesaian kredit bermasalah, hingga evaluasi efektivitas program penyelesaian kredit bermasalah.<sup>26</sup>

Sedangkan dalam cakupan khusus, PPKPB menetapkan bahwa pengertian kredit yang dimaksudkan dalam PKB tidak terbatas hanya pada pemberian fasilitas kredit yang lazim dibukukan dalam pos kredit pada aktiva neraca bank, namun termasuk juga pembelian surat berharga yang disertai *Note Purchase Agreement* atau perjanjian kredit, pembelian surat berharga lain yang diterbitkan oleh nasabah, serta pengambilan tagihan dalam rangka anjak piutang.

Adapun keterkaitan antara PPKPB ini dengan Bank Indonesia adalah bahwa mengingat Bank Indonesia sangat menaruh perhatian atas penyaluran kredit yang sehat oleh bank dalam rangka mewujudkan perbankan yang sehat, maka bank wajib menyampaikan kepada Bank Indonesia KPB yang telah memuat

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

semua aspek dalam PPKPB dan telah disetujui oleh dewan komisaris bank. Apabila menurut penilaian Bank Indonesia KPB tersebut belum memuat aspek-aspek dalam PPKPB secara rinci, maka bank wajib melakukan perbaikan untuk disempurnakan. Kemudian, Bank Indonesia akan memantau dan mengawasi apakah KPB telah diterapkan dan dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten oleh bank. Penilaian KPB oleh Bank Indonesia tersebut merupakan salah satu penilaian atas ketaatan bank dalam melaksanakan ketentuan *intern* bank sendiri (*self regulation*). Selanjutnya pelaksanaan PPKPB ini oleh bank merupakan salah satu aspek pembinaan dan pengawasan bank yang dilakukan oleh Bank Indonesia.

Oleh sebab itu, setiap bank wajib memiliki dan mentaati segala aspek yang tercantum di dalam PPKPB ini guna menunjang berbagai kegiatan perbankan khususnya dalam hal perkreditan. Hal ini berguna bagi kelangsungan bank itu sendiri agar memperkecil atau menghindari resiko yang dapat merugikan bank atau bahkan dapat merugikan nasabahnya.<sup>27</sup>

## **2.2. Teori Mengenai Perjanjian Kredit Sindikasi Secara Umum**

### **2.2.1 Pengertian Kredit Sindikasi**

Sebelum melangkah lebih jauh mengenai kredit sindikasi, haruslah terlebih dahulu dibedakan antara kredit sindikasi dan sindikasi kredit. Sindikasi kredit adalah suatu sindikasi yang peserta-pesertanya terdiri dari lembaga-lembaga pemberi kredit yang dibentuk dengan tujuan untuk memberikan kredit kepada suatu perusahaan yang memerlukan kredit untuk membiayai suatu proyek, sedangkan yang dimaksud dengan kredit sindikasi adalah kredit yang diberikan oleh sindikasi kredit.

Kredit sindikasi adalah pinjaman yang diberikan dua atau lebih lembaga keuangan dengan persyaratan dan kondisi yang serupa, menggunakan dokumentasi yang umum dan ditatausahakan oleh suatu *Agent Bank*, disusun oleh *arranger* yang bertugas dan bertanggungjawab mulai dari proses solisitasi (permintaan pinjaman) nasabah sampai dengan proses penandatanganan kredit.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

Menurut buku Prof. Dr. Sutan Remi Sjahdeini, S.H. yang dikutip dari artikel yang ditulis oleh *White & Case*, sebuah lawfirm terkenal di Amerika Serikat, yang berjudul *Syndicated Loan Resemble Shared Taxis* pada tahun 2002, kredit sindikasi dapat diartikan sebagai dana yang diberikan secara bersama-sama oleh beberapa bank berdasarkan satu perjanjian kredit saja, dan pada saat yang sama diberikan juga oleh masing-masing bank tersebut.<sup>29</sup>

Pada umumnya, kredit sindikasi memiliki kesamaan dengan kredit biasa.<sup>30</sup> Keduanya sama-sama merupakan upaya bank untuk menyalurkan dana kepada pihak yang membutuhkannya untuk dipergunakan sebagai modal kerja atau keperluan investasi dalam jangka waktu tertentu. Namun demikian, terdapat banyak faktor yang membedakan keduanya. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

1. Faktor Perjanjian Kredit

Dalam perjanjian kredit sindikasi terdapat ketentuan mengenai hubungan hukum antara debitur dengan pihak-pihak terkait, seperti *participants* dan *Agent Bank*.

2. Faktor *Lead Manager*

Dalam kredit sindikasi diperlukan satu pihak dari peserta sindikasi untuk memimpin mereka dalam melakukan kredit sindikasi. Pihak ini disebut *Lead Manager*.

3. Faktor Suku Bunga

Pada kredit sindikasi. Ada kalanya dilakukan negosiasi khusus mengenai tingkat suku bunga yang akan dibebankan kepada debitur bersangkutan. Biasanya sistem suku bunga yang digunakan adalah *Fixed Rate* atau *Floating Rate*.

---

<sup>28</sup> Priasmoro Prawiroardjo, *Pinjaman Sindikasi*, Jakarta-Jakarta, Edisi No. 377, 25 September-1 Oktober 1993, hal.75.

<sup>29</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Kredit Sindikasi*, cet.2,(Jakarta:Pustaka Utama Grafiti,2008),hal.4-5.

<sup>30</sup> Yunus Hussein, *Kredit Sindikasi, Perkembangan Perbankan*, Jakarta, Maret-April 1994.

#### 4. Faktor Market

Target yang dituju dalam kredit sindikasi biasanya adalah perseroan terbatas.

#### 5. Faktor Jangka Waktu

Pada umumnya kredit sindikasi berjangka waktu panjang, antara 3-15 tahun.

Perjanjian kredit sindikasi merupakan dokumen yang paling penting di antara dokumen-dokumen lain yang menyangkut pemberian kredit sindikasi. Dalam perjanjian kredit sindikasi diatur segala macam bentuk hak dan kewajiban dari masing-masing pihak, baik pihak pemberi kredit (*lenders*) atau kreditor maupun debitor (*borrower*). Di dalam perjanjian kredit tersebut juga ditentukan kewenangan dan kewajiban dari *agent bank* yang ditunjuk. Bila terjadi perbedaan pendapat atau sengketa di antar para pihak berkaitan dengan pelaksanaan fasilitas kredit sindikasi ini, maka perjanjian kredit sindikasi itulah yang akan dijadikan dasar dan rujukan bagi para pihak untuk menyelesaikan perbedaan pendapat atau sengketa di antara mereka. Dengan kata lain, tujuan dari dibuatnya perjanjian kredit itu adalah untuk menjadi dasar rujukan bagi penyelesaian sengketa yang timbul di antara pihak-pihak yang membuat perjanjian itu.<sup>31</sup>

Perjanjian kredit sindikasi dapat dibuat sendiri oleh bank dengan ataupun tanpa bantuan notaris atau konsultan hukum. Perjanjian kredit sindikasi dapat dibuat dengan hanya terdiri dari beberapa halaman, namun dapat pula dibuat hingga puluhan halaman. Namun, baik tebal maupun tipis, keduanya tetap memiliki kekuatan hukum yang sama dan mengikat para pihak yang menandatangani perjanjian tersebut.<sup>32</sup>

Para pihak yang ikut serta menandatangani perjanjian itu harus memastikan bahwa hak-hak dan kepentingan-kepentingannya terhadap pihak-pihak lain harus diatur, sehingga apabila timbul perselisihan atau sengketa posisinya menjadi lebih kuat.

---

<sup>31</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Op.Cit.*, hal.189.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hal.190.

### 2.2.2 Fungsi Kredit Sindikasi

Pemberian kredit sindikasi sebagai kredit yang berbeda dari kredit biasa umumnya memberikan manfaat tidak hanya bagi pemberi kredit sindikasi, namun juga bagi penerimanya. Adapun fungsi dari kredit sindikasi diantaranya adalah sebagai berikut.

#### 1. Fungsi bagi bank peserta kredit sindikasi

- memungkinkan bank peserta sindikasi untuk mengatasi masalah Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) atau *Legal Lending Limit*.
- memungkinkan bank melakukan *spread of the risk* dalam pemberian pinjaman.

#### 2. Fungsi bagi nasabah peminjam

- memperoleh pinjaman dengan jumlah yang besar, yang biasanya tidak dapat dipenuhi dari satu kreditur saja.
- memungkinkan nasabah memperoleh kredit dengan jumlah besar tanpa harus membuang waktu berhubungan dengan banyak bank.
- menambah kredibilitas nasabah, apalagi bila peserta bank tersebut adalah bank-bank ternama.

### 2.2.3 Para Pihak dan Isi dari Perjanjian Kredit Sindikasi

Dalam perjanjian kredit sindikasi tentu perlu melibatkan beberapa pihak yang juga memiliki kepentingan pada perjanjian kredit sindikasi tersebut. Selain itu, perjanjian kredit sindikasi juga mengatur beberapa kepentingan serta hak dan kewajiban dari pihak-pihak tersebut. Karenanya, isi dari perjanjian kredit sindikasi merupakan inti dari perjanjian yang wajib untuk diketahui dan dipahami.

Pihak yang terlibat dalam kredit sindikasi pada umumnya terdiri dari pihak *Borrower* (debitur), *Participating Banks/Lenders* (kreditur), dan *Syndicate leader* yang selain berperan sebagai *lender*, juga berperan sebagai *Agent Bank*.

Untuk lebih jelasnya, subyek hukum dari perjanjian kredit sindikasi adalah sebagai berikut:

1. Pihak *Borrower*

Adalah nasabah peminjam kredit sindikasi. Nasabah ini pada umumnya berbentuk PT (perseroan terbatas). Dalam proses kredit sindikasi perlu diperhatikan status badan hukum dari pihak debitur dan siapa yang berhak menandatangani perjanjian kredit sindikasi bank. Hal ini bertujuan untuk memperjelas pihak mana yang dapat bertanggungjawab atau dituntut oleh pihak kreditur ketika terjadi perselisihan ataupun gagal bayar.

2. Pihak *Arranger*

Yaitu bank yang mengatur segala proses perjanjian kredit sindikasi, mulai dari dimulainya proses kredit, menawarkan keikutsertaan kepada bank-bank lain, memonitor perjanjian kredit sindikasi sampai dengan penandatanganannya. Dalam menjalankan tugasnya ini, *arranger* mendapat *fee* yang lebih besar dibandingkan pihak lain dalam kredit sindikasi. Hal ini dikarenakan beratnya tugas *arranger*.

3. *Lead Manager*

Merupakan bank yang memimpin sindikasi. Ada kalanya peranan *Lead Manager* dirangkap dengan peranan *arranger* dan dipegang oleh satu bank saja. Namun ketika dibedakan antara bank yang berperan sebagai *arranger* dan bank yang berperan sebagai *Lead Manager*, maka bank yang berperan sebagai *Lead Manager* hanya bertugas untuk mengumpulkan bank-bank peserta sindikasi/menawarkan suatu proyek kepada bank-bank tersebut, dimana untuk tahap *arrangement* diserahkan pada bank lain yang berperan sebagai *arranger*. Hal ini dimaksudkan agar bank *lead* dapat berkonsentrasi pada proyek-proyeknya yang lain.

4. *Facility Agent*

Merupakan bank yang berperan sebagai agen fasilitas kredit. Umumnya pada suatu kredit sindikasi akan di tunjuk satu bank selaku

agen fasilitas kredit, dimana agen ini bertugas untuk memberitahukan kepada bank-bank peserta kredit sindikasi mengenai kapan waktu untuk mencairkan dana pinjaman ke rekening agen fasilitas yang selanjutnya dana tersebut akan disalurkan ke rekening *borrower*. Begitu juga dengan pembayaran bunga, *borrower* diharuskan untuk membayar kepada rekening agen fasilitas, kemudian oleh agen fasilitas akan di bagikan kepada bank-bank peserta sindikasi sesuai dengan keikutsertaan bank-bank tersebut.

#### 5. *Lender*

Merupakan bank-bank yang tergabung dalam sindikasi kredit dan ikut serta membiayai kredit sindikasi.

Setelah mengetahui pihak-pihak yang terlibat dalam perjanjian kredit sindikasi, aspek selanjutnya dalam perjanjian kredit sindikasi ini adalah isi dari perjanjian kredit sindikasi. pokok yang diatur dalam perjanjian kredit sindikasi antara lain adalah mengenai jumlah utang, cara dan batas waktu pembayaran, penentuan bunga, jaminan, asuransi, penunjukkan agen dan manager, serta pilihan hukum.<sup>33</sup> Selain itu, bahwa hampir dalam seluruh dokumen perjanjian kredit sindikasi dimuat sedikit-dikitnya 31 klausula, yaitu:

##### (1) Pendahuluan

Sebagaimana pada setiap perjanjian, di permulaan perjanjian selalu terdapat bagian pendahuluan. Dalam bagian ini dicantumkan siapa masing-masing pihak yang membuat dan terikat dengan perjanjian itu serta tanggal yang merupakan saat dibuatnya perjanjian kredit sindikasi.

##### (2) Definisi

Pada bagian ini disebutkan definisi dari setiap istilah yang digunakan dalam perjanjian itu. Tujuannya adalah untuk memberikan kesatuan pengertian bagi semua pihak yang membuat perjanjian itu mengenai istilah-istilah yang digunakan dalam perjanjian itu.

---

<sup>33</sup> Gani Djemat, *Kredit Sindikasi dan Masalahnya*, Info Bank, Nomor 22, hal. 27.

(3) Penunjukkan *Agent Bank*

Salah satu tujuan dari dibuatnya perjanjian kredit sindikasi adalah untuk menunjuk *Agent Bank*, dan menerapkan tugas-tugasnya. *Agent Bank* melaksanakan tugasnya bagi kepentingan semua kreditur atau anggota kredit sindikasi. *Agent Bank* bertugas mewakili para anggota sindikasi dalam berhubungan dengan debitur, bukan mewakili debitur dalam berhubungan dengan para kreditur.

(4) Jumlah kredit dan *self financing*

Jumlah kredit yang diberikan oleh kreditur bukan tidak terbatas. Jumlah dari kredit sindikasi yang akan diberikan oleh bank-bank pemberi kredit yang menjadi anggota sindikasi ditentukan menurut kebutuhan yang diperlukan bagi pembiayaan proyek investasi debitur.

Disamping ditentukan berdasarkan kebutuhan pembiayaan untuk membiayai proyek tersebut, jumlah kredit sindikasi juga ditentukan berdasarkan berapa jumlah *self financing* dari debitur. *Self financing* adalah bagian dari biaya proyek tersebut yang menjadi bagian debitur. Jumlah kredit yang diberikan oleh bank-bank peserta kredit sindikasi adalah jumlah biaya yang diperlukan untuk membangun proyek tersebut, yang dalam istilah perbankan disebut dengan *project cost*, dikurangi dengan jumlah *self financing*. Debitur diwajibkan untuk juga memiliki bagian dalam jumlah keseluruhan *project cost* agar debitur juga ikut menanggung resiko atas pembiayaan proyek itu. Dengan demikian debitur akan merasa ikut bertanggungjawab atas pembangunan proyek dan kelangsungan hidup proyek setelah pembangunannya.

(5) Tujuan penggunaan kredit

Pencantuman klausul mengenai tujuan kredit dalam suatu perjanjian kredit merupakan suatu hal yang lazim. Begitu juga dalam perjanjian kredit sindikasi. Tujuan dari pencantuman klausul ini adalah:

- a. untuk memastikan bahwa perjanjian tersebut tidak ilegal
- b. sekalipun debitur menggunakan hasil dari kredit itu untuk tujuan-tujuan yang melanggar hukum, klausul itu memungkinkan sindikasi untuk menyatakan bahwa mereka tidak mengetahui tentang tujuan ilegal dari penggunaan hasil dari kredit itu oleh debitur.

(6) Jangka waktu kredit

Sebagaimana dalam perjanjian kredit pada umumnya, dalam perjanjian kredit sindikasi juga terdapat klausul yang menentukan batas waktu kredit tersebut harus dilunasi. Bila sampai batas waktu tersebut ternyata debitur tidak dapat melunasi kreditnya, maka debitur berada dalam keadaan ingkar janji (*event of default*).

(7) Mata uang dari kredit

Penyediaan dana dapat ditentukan dalam satu atau sejumlah mata uang. Apabila dana tersebut harus disediakan dalam lebih dari satu mata uang maka mata uang tersebut harus ditentukan secara spesifik. Namun demikian, jumlah maksimum kredit yang diberikan kepada debitur ditentukan di dalam mata uang Rupiah ataupun *US Dollar*. Kredit yang diberikan dalam beberapa mata uang disebut *multy currency loans*.

Apabila diinginkan agar pelunasan kredit itu dilakukan dalam mata uang tertentu, maka untuk ketentuan yang demikian itu harus dibuat klausul yang jelas untuk memastikan bahwa mata uang pelunasan atas kredit itu sama dengan mata uang yang dipinjam atau dalam mata uang yang lain.

(8) Tingkat suku bunga

a. Bunga Biasa

Tingkat bunga dapat ditetapkan secara ‘mengambang’ (*floating*) atau secara ‘tetap’ (*fixed*). Tingkat bunga yang ditetapkan secara mengambang disebut ‘tingkat bunga mengambang’ atau ‘*floating rate of interest*’, sedangkan yang

ditetapkan secara tetap disebut dengan ‘tingkat bunga tetap’ atau ‘*fixed rate of interest*’.

Bank-bank di Indonesia pada umumnya menetapkan bunga kredit pada debiturnya dengan *fixed rate*. Namun karena akhir-akhir ini tingkat bunga deposito yang sering berubah naik, maka bank-bank di Indonesia menetapkan tingkat bunga dengan *floating rate*. Apabila bank menetapkan tingkat bunga kreditnya dengan *fixed rate*, bank akan membahayakan dirinya sendiri.

Klausul penetapan bunga kredit bukan saja perlu dicantumkan demi kepentingan bank, tetapi juga demi kepentingan debitur. Dengan diketahui besarnya tingkat bunga yang harus dibayar kepada bank, maka debitur mengetahui bukan saja kewajibannya untuk membayar bunga tetapi juga batas tingkat bunga yang menjadi kewajibannya. Demi kepentingannya, perlu diketahui oleh debitur mengenai dasar perhitungan jumlah uang dari bunga yang harus dibayar, baik yang menyangkut jumlah uang dari bunga yang harus dibayar, jumlah hari perhitungan bunga maupun dasar penetapan *prime rate*-nya.

#### b. Bunga Tunggakan

Selain dari tingkat bunga yang biasa, yang ditetapkan baik dengan *fixed rate* atau *floating rate* di dalam klausul yang menyangkut bunga bank biasa, dalam perjanjian kredit juga terdapat ketentuan mengenai bunga tunggakan. Bunga tunggakan adalah bunga yang tingkatnya lebih tinggi dari bunga biasa yang dibebankan terhadap tunggakan atas pembayaran angsuran atau pelunasan utang pokok. Menurut Rodger Fighe dalam bukunya yang berjudul *Structuring Commercial Loan Agreements*, bunga tunggakan bukan merupakan penalti terhadap debitur, namun dikarenakan debitur gagal untuk membayar angsuran atau pelunasan

pinjaman pokok ketika sudah harus dibayar, maka bank mengalami resiko yang lebih tinggi bahwa kredit itu tidak dapat dilunasi oleh debitur. Menghadapi kenaikan risiko itu maka bank berhak untuk membebankan bunga yang lebih tinggi.

c. Bunga Berganda

Dalam praktik perbankan di Indonesia sudah menjadi kebiasaan untuk membebankan 'bunga berganda'. Penerapan oleh bank-bank di Indonesia adalah membebankan bunga tunggakan terhadap bunga yang tertunggak selama sebulan. Dengan kata lain, apabila debitur tidak membayar bunga, dan pada perhitungan bunga bulan berikutnya bunga tersebut belum juga dibayar, maka bunga yang belum dibayar itu (yang tertunggak) ditambahkan ke dalam jumlah pinjaman pokok dan terhadapnya dikenakan juga bunga.

Dalam perjanjian-perjanjian kredit bank-bank di Indonesia tidak selalu tercantum klausul mengenai pembebanan bunga berganda ini, tetapi dalam penghitungan pembebanan bunga oleh bank ternyata debitur dibebani bunga tunggakan. Tampaknya, bank-bank menganggap bahwa karena pembebanan bunga berganda ini telah menjadi kebiasaan dalam praktik perbankan di Indonesia, maka ketentuan ini dianggap telah diperjanjikan.

Untuk perjanjian peminjaman uang dalam KUH Perdata, membebankan bunga berganda dimungkinkan sebagaimana diatur dalam pasal 1251:

'bunga dari uang pokok yang dapat ditagih dapat pula menghasilkan bunga, baik karena suatu permintaan di muka pengadilan, maupun karena persetujuan khusus, asal saja permintaan atau persetujuan tersebut mengenai bunga yang harus dibayar setahun'

Namun, praktik yang dilakukan oleh perbankan Indonesia dalam penghitungan bunga berganda bagi kredit bank jauh berbeda dengan ketentuan pasal 1251 KUHPerdara tersebut.

Beberapa hal yang harus diperhatikan dari ketentuan pasal 1251 KUH Perdata tersebut adalah:

- 1) bunga yang dapat dibebani bunga harus merupakan bunga dari uang pokok (pinjaman pokok). Dengan demikian bunga atas bunga yang berasal dari bunga tidak dapat dibenarkan.
- 2) Bunga hanya dapat dibebankan atas bunga yang harus dibayar untuk satu tahun. Dengan demikian bunga atas bunga yang dihitung bulanan, apalagi harian, tidak dapat dibenarkan.
- 3) Harus telah diperjanjikan secara khusus sebelumnya. Apabila tidak telah diperjanjikan sebelumnya, maka pembebanannya hanya mungkin berdasarkan putusan pengadilan.

Jelaslah dari apa yang dikemukakan di atas mengenai batas-batas yang ditentukan oleh pasal 1251 KUH Perdata mengenai bunga berganda itu bahwa praktik perbankan tidak mengikuti cara pembebanan dan perhitungan yang berlaku bagi perjanjian peminjaman uang. Untuk kredit bank bukan saja bunga berganda sering tidak diperjanjikan dalam perjanjian kredit, tetapi juga bunga dibebankan atas bunga yang dipungut bulanan serta bunga dibebankan bukan atas bunga yang berasal dari pinjaman pokok saja, tetapi juga terhadap bunga yang berasal dari bunga. Sudah seharusnya dalam perjanjian kredit bank, pembebanan bunga berganda dan penghitungannya diperjanjikan secara tegas.

(9) Penarikan Kredit (*Drawdown*)

Perjanjian kredit sindikasi bukan merupakan perjanjian bilateral antara masing-masing bank peserta sindikasi dengan debitur.

Perjanjian kredit sindikasi adalah perjanjian multilateral, dengan salah satu bank peserta ditunjuk sebagai *Agent Bank* yang mewakili semua anggota sindikasi dalam berhubungan dengan debitur. Dengan pola ini, penarikan kredit dilakukan melalui *Agent Bank*, yaitu yang menjadi perantara bank-bank anggota sindikasi untuk melakukan pembayaran-pembayaran kepada debitur, dan sebaliknya juga menerima angsuran-angsuran yang dilakukan oleh debitur. Dengan demikian, lalu lintas pembayaran tersebut tidak dilakukan antara masing-masing bank secara terpisah langsung dengan debitur, namun harus dilakukan melalui suatu rekening khusus yang ditatausahakan pada *Agent Bank*.

*Agent Bank* adalah kuasa dari dan oleh karena itu bertindak untuk dan atas nama masing-masing bank peserta. Sebagai konsekuensi yuridisnya apabila terjadi ingkar janji oleh salah satu bank peserta sindikasi, yaitu bahwa bank tersebut tidak melaksanakan kewajibannya untuk melakukan pembayaran kepada debitur, maka debitur mempunyai ikatan yang langsung dengan peserta sindikasi itu dan bukan dengan *Agent Bank*.

Dalam perjanjian ditetapkan:

- a) Suatu jangka waktu yang pasti dalam masa mana debitur diizinkan untuk menggunakan kredit;
  - b) Tempat dimana dana dari kredit itu disediakan.
- (10) **Angsuran Debitur dan Jadwalnya**

Menurut Andrew Fight dalam bukunya yang berjudul *Syndicated Lending*, ada tiga macam cara pelunasan, yaitu:

- a) *Amortizing Loans*

Istilah ini dipakai untuk kredit-kredit yang memiliki jadwal angsuran atau pelunasan (*repayment*) dimana debitur harus melakukan angsuran dengan jumlah angsuran yang sama pada tanggal-tanggal angsuran harus dilakukan sebagaimana ditentukan dalam jadwal angsuran tersebut.

b) *Bullet Repayment*

Istilah ini dipakai untuk suatu kredit yang berjangka waktu tertentu, misalnya berjangka waktu tiga tahun, yang pembayarannya tidak dilakukan dengan angsuran tetapi harus dilakukan sekaligus pada saat jangka waktu kredit tersebut berakhir.

c) *Balloon Repayment*

Istilah ini dipakai untuk suatu kredit dimana debitur diwajibkan untuk membayar angsuran secara teratur dengan jumlah kecil selama beberapa waktu di masa permulaan kredit itu diberikan dan harus membayar dalam jumlah yang besar pada sisa akhir jangka waktunya.

Dari ketiga cara pelunasan tersebut, *amortizing loans* adalah cara yang kebanyakan dipilih debitur kredit sindikasi.

Dalam kredit sindikasi dapat pula diberikan berupa *revolving facility*, yaitu suatu fasilitas dimana debitur dapat mengangsur kapanpun yang dikehendakinya atau pada saat-saat yang ditentukan berdasarkan jadwal waktunya dengan ketentuan debitur dapat menggunakan kembali angsuran kredit tersebut.

Dalam perjanjian kredit sindikasi lazim diperjanjikan bahwa debitur tidak mempunyai hak untuk melakukan angsuran hanya untuk melunasi kredit yang diberikan oleh bank peserta tertentu. Debitur juga tidak dapat melakukan angsuran langsung kepada salah satu atau kepada masing-masing bank peserta.

(11) Jenis-jenis dan Besarnya *Fees*

Dalam perjanjian kredit sindikasi ditentukan jenis-jenis dan besarnya *fee* yang harus dibayar debitur. *Fee* tersebut dibayarkan kepada *agent* untuk kemudian oleh *agent* dibayarkan kepada para kreditur. Jumlah dan jenis-jenis *fee* berlainan sesuai dengan perbedaan fasilitas yang diberikan kepada debitur. Sekalipun demikian, pada umumnya jenis-jenis *fee* terdiri dari *commitment fee*, *arrangement fee*, *front end fee*, dan *agency fee*.

## (12) Jenis-jenis Jaminan dan Cara Pengikatannya

Pada umumnya jaminan kredit sindikasi yang harus disediakan oleh debitur adalah proyek yang dibiayai dengan kredit sindikasi itu. Namun demikian, tidak menutup kemungkinan debitur memberikan jaminan tambahan, misalnya berupa *corporate guarantee*, dan/atau berupa obligasi atau saham-saham baik milik debitur sendiri maupun pihak ketiga.

Cara pengikatan hukum atas jaminan-jaminan tersebut dilakukan berdasarkan sistem hukum yang berlaku sebagaimana ditentukan dalam perjanjian kredit itu sesuai dengan *governing law* yang dipilih oleh para pihak sebagaimana hal itu ditentukan dalam perjanjian kredit.

(13) *Conditions Precedents*

*Conditions precedent* adalah segala sesuatu yang harus dipenuhi dulu oleh debitur sebelum dapat menarik atau menggunakan dana kredit sindikasi yang diperolehnya berdasarkan perjanjian kredit sindikasi yang telah ditandatangani antara debitur dan bank-bank pemberi kredit.

Menurut Robert Burgess dalam bukunya yang berjudul *Corporate Finance Law*, ketentuan-ketentuan *conditions precedent* terdiri dari dua kelompok yaitu:

- a) Ketentuan-ketentuan yang harus dipenuhi sebelum timbulnya hak dari debitur untuk menggunakan kredit
- b) Ketentuan-ketentuan yang harus dipenuhi setiap kali debitur akan melakukan kembali penggunaan kredit

Hal-hal yang diperlukan berkaitan dengan dokumen-dokumen yang menyangkut ketentuan-ketentuan dalam kelompok pertama adalah termasuk diterimanya:

- a) Penjaminan-penjaminan dan dokumen agunan lainnya
- b) Salinan-salinan dari semua otorisasi yang diperlukan
- c) Salinan-salinan dari semua persetujuan pemerintah dan badan yang berwenang mengatur lalu lintas devisa

- d) Salinan-salinan dari semua anggaran dasar perusahaan pihak debitur
- e) Pendapat-pendapat yuridis dari ahli hukum
- f) Untuk *joint project financing*, dokumen yang membuktikan bahwa perjanjian-perjanjian kredit lainnya yang menyediakan tambahan pembiayaan untuk proyek itu telah dibuat

Sementara yang termasuk dalam kelompok yang kedua adalah ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- a) Bahwa klausul *representation dan warranties* yang dibuat dan diberikan pada tanggal kredit tersebut ditarik, masih tetap benar
- b) Bahwa tidak terjadi *event of default*
- c) Bahwa *promissory note* yang merupakan bukti mengenai adanya kewajiban-kewajiban dari debitur telah diterima
- d) Bahwa bukti mengenai adanya penerimaan uang telah diterima
- e) Bahwa pendapat-pendapat tambahan dan dokumen-dokumen tambahan yang bertujuan untuk memuaskan pemberi kredit yang memastikan bahwa tidak telah terjadi perubahan terhadap hukum yang berlaku yang mungkin dapat mengakibatkan tidak sahnya kewajiban-kewajiban debitur, telah diterima.

#### (14) *Covenants*

Robert Burgess dalam bukunya yang berjudul *Corporate Finance Law* mengemukakan bahwa definisi dari *covenants* adalah hal-hal yang membebaskan kewajiban-kewajiban pada perusahaan debitur yang bertujuan untuk melindungi kepentingan pemberi kredit. *Covenants* terdiri dari 2 jenis, yaitu:

- (a) ***positive/affirmative covenants***;  
yaitu ketentuan yang menentukan tindakan-tindakan yang harus dilakukan oleh seorang debitur

Menurut Tighe, yang termasuk kedalam *affirmative covenants* adalah:

- (a) Keharusan untuk memelihara eksistensi perusahaan
- (b) Keharusan bagi debitur untuk memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku
- (c) Menyalurkan bisnis dari perusahaan debitur menurut cara-cara yang patut efisien; membuat dan memelihara pembukuan perusahaan dan mengizinkan pembukuan itu untuk diaudit oleh pemberi kredit; untuk membukukan dengan benar ke dalam pembukuan perusahaan semua transaksi dari perusahaan itu
- (d) Membayar seluruh sewa, bunga kredit, dan biaya-biaya lainnya dengan tepat waktu dan mematuhi semua *covenants* yang mempengaruhi properti perusahaan
- (e) Keharusan untuk memberi agunan kredit yang cukup untuk menjamin keseluruhan jumlah kredit
- (f) Melakukan pendaftaran atas semua hak tanggungan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku
- (g) Keharusan untuk mempertahankan harta kekayaan perusahaan, antara lain dengan cara menjaga agar semua gedung, pabrik, dan mesin-mesin perusahaan selalu dalam keadaan terpelihara baik serta tidak merusak gedung, pabrik, dan mesin-mesin tersebut kecuali dengan maksud untuk melakukan penggantian
- (h) Mengizinkan bank untuk melakukan pemeriksaan terhadap debitur
- (i) Mengizinkan dilakukan audit oleh pemberi kredit terhadap bangunan-bangunan milik perusahaan
- (j) Menginformasikan kepada pemberi kredit tentang adanya panggilan pengadilan atau tindakan-tindakan hukum yang mempengaruhi properti perusahaan baik

yang telah ada sekarang maupun yang masih akan ada di kemudian hari

- (k) Keharusan untuk menutup asuransi kerugian atas agunan kredit sampai jumlah yang cukup dibandingkan dengan jumlah kredit yang diberikan.
- (l) Menginformasikan kepada para pemberi kredit mengenai bisnis perusahaan debitur dan memberikan kepada pemberi kredit semua informasi yang diperlukan oleh pemberi kredit; memberikan pada pemberi kredit laporan keuangan secara berkala.
- (m) Keharusan bagi debitur untuk menyampaikan laporan stok bahan baku dari hasil produksinya.
- (n) Membayar semua kewajiban pembayaran yang telah jatuh tempo berdasarkan perjanjian-perjanjian yang telah dibuat oleh debitur atau yang telah diwajibkan berdasarkan putusan-putusan pengadilan.

**(b) *negative covenants*;**

yaitu ketentuan yang menentukan tindakan-tindakan yang tidak boleh dilakukan oleh seorang debitur;

Sementara isi dari *negative covenants* pada umumnya menurut Burgess adalah bahwa debitur dilarang tanpa persetujuan pemberi kredit, untuk melakukan hal-hal sebagai berikut:

- (a) Melakukan perubahan apapun yang bersangkutan dengan perubahan perusahaan selama kredit belum lunas.
- (b) Membeli saham atau aset dari perusahaan lain, memberikan penjaminan atau kredit (lain daripada kredit perdagangan yang biasa), atau menerima kredit atau uang muka kecuali kepada perusahaan anak-anak.
- (c) Membuat perjanjian-perjanjian sewa beli tanpa persetujuan bulat direksi.

- (d) Memindah-tangankan, menjual atau melepaskan dengan cara apapun seluruh atau sebagian dari bisnis, penjaminan (*undertaking*), penyertaan (*shareholding*) dalam perusahaan-perusahaan anak, pemilikan atau penyewaan properti atau aset-aset perusahaan kecuali dalam rangka penggantian aset tersebut atau dalam rangka pembelian aset baru sebagaimana hal itu perlu dilakukan sehubungan dengan kegiatan perusahaan sebagaimana hal itu lazim dilakukan.
- (e) meningkatkan fasilitas atau pensiun yang harus dibayarkan kepada para direktur atau mantan direktur di luar yang sudah dituangkan di dalam perjanjian antara perusahaan dengan mereka atau yang telah ditetapkan sebelumnya oleh manajemen secara tertulis.
- (f) membayar dividen, melunasi modal kepada para pemegang saham kecuali sebagaimana telah ditentukan oleh anggaran dasar perusahaan.

Adapun fungsi dari *covenants* menurut Andrew fights dalam bukunya yang berjudul *Syndicate Lending* adalah:

- (a) Untuk mencegah timbulnya bahaya yang dapat mengakibatkan perusahaan debitur berada dalam keadaan keuangan yang sulit
- (b) Untuk menyediakan peringatan dini bagi bank ketika perusahaan debitur mulai mengalami masalah atau apabila sifat dari kegiatan operasi perusahaan mengalami perubahan secara signifikan
- (c) Untuk membatasi ruang gerak bagi debitur agar tidak leluasa dalam melakukan hal-hal tertentu yang biasanya debitur akan tergoda untuk melakukannya ketika perusahaan debitur mengalami kesulitan keuangan.

- (d) Untuk memicu terjadinya keadaan cidera janji (*loan default*)

Selain *affirmative* dan *negative covenants*, terdapat pula *covenants* yang dapat digunakan dalam perjanjian kredit untuk memastikan bahwa debitur memenuhi kriteria kinerja keuangan yang dasar. *Covenants* yang demikian disebut *financial covenants*. Berikut ini dijelaskan *financial covenants* yang lazim dimuat dalam perjanjian kredit sindikasi yang diberikan kepada perusahaan-perusahaan korporasi (Tennekoon, 1991:84-85):

(a) *Debt to Equity Ratio Covenant*

Rasio ini adalah salah satu rasio terpenting. Klausul ini mensyaratkan bahwa pinjaman yang diperoleh oleh debitur tidak boleh pada setiap waktu kapan pun melebihi suatu perkalian tertentu dari jumlah modalnya (*equity*) yang terdiri atas modal saham dan akumulasi keuntungan atau cadangan.

Rasio ini dimaksudkan untuk mengendalikan utang-utang yang akan dilakukan oleh debitur di kemudian hari demi menghindarkan debitur melakukan ekspansi bisnisnya dengan melakukan utang yang berlebihan (*over-borrowing*)

(b) *Minimum Net Worth Covenant*

Rasio ini merupakan pelengkap dari *debt to equity ratio*. Rasio ini menghendaki bahwa nilai dari *tangible asset* dikurangi semua *outstanding liabilities* harus tetap berada di atas tingkat tertentu.

Tujuan dari *covenant* ini adalah untuk mencegah dilakukannya likuidasi terhadap *revenue-generating assets* yang bertujuan mengurangi tingkat utang yang tercantum di dalam neraca perusahaan, pada waktu perusahaan sedang mengalami kerugian.

(c) *Current Ratio Covenant*

Rasio ini menghendaki debitur memelihara rasio tertentu antara *current asset* dan *current liabilities* di dalam neracanya. Tujuan dari penetapan rasio ini adalah untuk memastikan bahwa perusahaan debitur memiliki *liquid assets* yang cukup di dalam neracanya untuk memungkinkan perusahaan dapat membayar bunga dan pokok pinjaman, dengan cara melakukan likuidasi atas aset tersebut, apabila hal itu sampai terpaksa harus dilakukan demikian.

(d) *Minimum Working Capital Covenant*

*Covenant* ini berkaitan dengan *current ratio covenant* yang bertujuan untuk menjaga likuiditas dari perusahaan. *Covenant ini* menghendaki agar debitur menjaga supaya tingkat minimum dari *liquid assets*-nya melebihi *current liabilities*-nya yang akan jatuh tempo dalam jangka waktu 12 bulan mendatang.

(e) *Debt Service Ratio Covenant*

Rasio ini menentukan bahwa pembayaran bunga dan angsuran pinjaman tidak melebihi suatu rasio tertentu dari keuntungan tahunan perusahaan sebelum pajak dan bunga.

(f) *The Financial Information Covenant*

Adanya *covenant* ini dalam perjanjian kredit adalah untuk memungkinkan bank-bank peserta sindikasi memperoleh informasi keuangan bukan saja yang telah dipublikasikan tetapi juga informasi keuangan lainnya yang diperlukan oleh bank-bank peserta sindikasi yang menurut bank-bank tersebut dapat dijadikan alat pemantauan atas kinerja perusahaan debitur.

(g) *Asset Disposal Covenant*

*Covenant* ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa kuantitas dan kualitas dari aset perusahaan debitur tetap terpelihara. Debitur dilarang untuk memindahtangankan *revenue-generating assets* dari perusahaan secara besar-besaran. Dimaksudkan pula bahwa debitur tidak boleh, termasuk juga perusahaan-perusahaan anak dari debitur, memindahtangankan *assets* melebihi nilai tertentu kecuali dalam rangka kegiatan bisnisnya (*in ordinary course of its business*)

(h) *Merger Control Covenant*

Di dalam praktik, lazim untuk mencantumkan klausul-klausul di dalam kredit yang melarang debitur untuk melakukan merger dengan perusahaan korporasi lainnya tanpa persetujuan bank-bank peserta sindikasi. Tujuan dari klausul ini adalah untuk memastikan tidak terjadinya perubahan identitas dari perusahaan debitur.

(i) *Pari Passu Covenant*

Berdasarkan covenant ini, debitur menjamin bahwa kewajiban-kewajiban debitur sebagaimana yang ditetapkan dalam perjanjian kredit akan mempunyai tingkatan yang sama dengan hak-hak dari kreditur konkuren (*unsecured creditors*) lainnya.

Di dalam praktik, bentuk umum dari klausul ini menghendaki agar debitur menjamin bahwa kewajiban-kewajiban debitur terhadap sindikasi adalah kewajiban-kewajiban yang tidak berjaminan dan tidak bersyarat dan bertingkat pari passu dan sama dengan semua kewajiban yang tidak berjaminan dari debitur.

Tujuan utama dari klausul ini adalah untuk memastikan bahwa debitur tidak memberikan prioritas kepada seorang

kreditur konkuren manapun pada waktu perjanjian kredit sindikasi disetujui.

Apabila terjadi pelanggaran terhadap salah satu *covenants*, maka berarti telah terjadi salah satu dari *event of defaults*. Hal ini memberikan hak bagi bank untuk melarang debitur menarik sisa kredit yang belum digunakan dan bahkan memberikan hak kepada bank untuk seketika menagih pelunasan kredit dari debitur. Apabila bank-bank peserta sindikasi melalui *agent* memutuskan untuk berunding dengan debitur dalam rangka menyelamatkan kredit tersebut, artinya para peserta sindikasi memutuskan untuk memberikan kesempatan kepada debitur melakukan restrukturisasi terhadap kredit itu. Dalam hal ini debitur akan menghadapi berbagai konsekuensi yang pada akhirnya akan menjadi beban (*cost*) bagi debitur. Seperti apa yang dikatakan oleh Fight, beban-beban yang dihadapi oleh debitor dapat berupa (Fight, 2004:142-143):

a. *Renegotiation Costs*

Beban ini merupakan biaya langsung (*direct cost*) yang harus dipikul oleh debitur berkaitan dengan berlangsungnya renegosiasi antara bank dengan debitur dalam rangka merundingkan syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan baru atas perjanjian kredit itu. Ketentuan tersebut dapat berupa *professional fee* dan *management time*.

b. *Refinancing Cost*

Yaitu berupa peningkatan biaya bunga atas kredit yang diperoleh debitur.

c. *Restructuring Cost*

Yaitu beban-beban berkaitan dengan *refinancing* atau perubahan kebijakan operasi agar tuntutan pelunasan kredit yang diminta oleh pemberi kredit dapat dipenuhi.

d. *Increased Lender Control*

ditetapkannya *non-financial covenants* yang baru misalnya diharuskannya debitur menambah jaminan dan

ditetapkannya pembatasan-pembatasan bagi debitur untuk membagikan dividen dan pembatasan-pembatasan bagi debitur untuk melakukan belanja modal (*capital spending*).

(15) Jaminan (*indemnity*) bagi *Agent Bank*;

Dalam perjanjian kredit sindikasi terdapat pula ketentuan-ketentuan yang berisi jaminan (*indemnity*) kepada *Agent Bank* untuk berhak membebankan biaya-biaya yang timbul sehubungan dengan pelaksanaan tugas-tugasnya. Seringkali jaminan bagi *Agent Bank* untuk dapat membebankan biaya-biaya itu diberikan oleh debitur. Dengan demikian klausul ini memberikan hak kepada *Agent Bank* untuk menagih dan membebankan kepada debitur setiap biaya yang telah dikeluarkannya terlebih dahulu dengan menggunakan dananya sendiri.

(16) Tugas-tugas *Agent Bank*; di dalam perjanjian kredit Harus secara rinci ditentukan siapa yang menjadi *Agent Bank* dan apa saja yang menjadi tugas dari *Agent Bank* tersebut. Fungsi utama dari *Agent Bank* bersifat mekanis dan administratif, misalnya menjadi penyalur untuk pembayaran kredit kepada debitur dan menerima angsuran dari debitur; menerima dan meneruskan dokumen-dokumen yang ditentukan dalam *clausul conditions precedent*; menghitung besarnya suku bunga bila tingkat suku bunga ditentukan mengambang; meneruskan informasi-informasi keuangan dan informasi lainnya yang diterima *agent* kepada debitur. Terkadang dalam suatu perjanjian kredit sindikasi, *agent* diberikan wewenang untuk melakukan tindakan sendiri tanpa terlebih dulu memperoleh persetujuan dari mayoritas peserta sindikasi karena waktu sudah mendesak sehingga tidak memungkinkan bagi *agent* meminta persetujuan tersebut, dimana jika tindakan itu tidak disegerakan justru akan merugikan para peserta sendiri.

*Agent Bank* memang diharapkan untuk bertindak sebaik mungkin demi kepentingan para peserta sindikasi, namun dalam perjanjian

kredit sindikasi biasanya ditentukan bahwa *Agent Bank* dibebaskan dari keharusan untuk bertanggung jawab terhadap bank-bank sindikasi, kecuali *Agent Bank* telah bertindak sangat sembrono dan melakukan perbuatan yang tidak terpuji.

Diantara tugas-tugas diatas, tugas *Agent Bank* untuk memastikan dipenuhinya *conditions precedent* oleh debitur merupakan tugas yang paling penting. Hal ini dikarenakan pemenuhan tersebut oleh debitur merupakan langkah preventif setelah perjanjian ditandatangani, agar tidak terjadi kesulitan-kesulitan yang tidak diinginkan oleh bank-bank peserta sindikasi sehubungan dengan penggunaan dana kredit oleh debitur.

Selain tugas-tugas tersebut, *Agent Bank* juga bertugas untuk melakukan pemantauan terhadap keuangan debitur dan memperingatkan para peserta sindikasi jika ada kemungkinan atau telah terjadinya ingkar janji oleh debitur.

- (17) Larangan peserta sindikasi berhubungan langsung dengan debitur; selama *conditions* dan *covenants* dalam perjanjian kredit sindikasi tidak dilanggar, maka masing-masing peserta sindikasi dilarang untuk menagih langsung kepada debitur. Debitur juga dilarang untuk melakukan pelunasan baik sebagian maupun seluruh kredit yang masih terutang (*outstanding credit*) langsung kepada salah satu atau kepada masing-masing peserta sindikasi sekalipun jumlah yang dibayarkan kepada masing-masing peserta sindikasi tersebut proporsional dengan jumlah penyertaan masing-masing peserta sindikasi itu. Semua pembayaran dan pelunasan yang terjadi dalam rangka perjanjian kredit sindikasi harus melalui *Agent Bank*.
- (18) *Representation and Warranties*  
Klausul ini merupakan dasar bagi kewajiban bank-bank peserta sindikasi untuk menyediakan fasilitas kredit bagi debitur.
- (19) *Sharing Clause*;  
*Sharing clause* adalah sarana yang digunakan untuk memastikan kualitas dari sindikasi, yaitu keseimbangan antara kepentingan-

kepentingan semua kreditor. *Sharing clause* dibuat agar setiap jenis pembayaran oleh debitur kepada salah satu kreditor anggota sindikasi dari sumber manapun, baik karena kompensasi (*set off*), putusan pengadilan, ataupun berasal dari pembayaran langsung dari debitur kepada kreditor tersebut, tidak boleh hanya dinikmati oleh kreditor itu sendiri. Pembayaran tersebut harus diserahkan kepada *Agent Bank* untuk kemudian dibagikan kepada seluruh anggota sindikasi secara proporsional menurut besarnya kredit yang diberikan oleh masing-masing kreditor.

*Sharing clause* dapat juga dirancang untuk memungkinkan terjadinya *double dipping* yang terjadi apabila bank melakukan kompensasi (*set off*) atas jumlah kreditnya dengan suatu jumlah deposito milik debitur. *Sharing clause* juga dapat dirancang berkaitan dengan pembayaran yang diterima oleh kreditor tertentu dari pihak lain, misalnya pembayaran yang diterima dari adanya penjaminan yang hanya diberikan kepada suatu kreditor tertentu.

- (20) *Default* (ingkar janji) dan *Cross Default* (ingkar janji bersilang); ingkar janji dapat terjadi karena kredit tidak dilunasi oleh debitur, tidak dipenuhinya salah satu *covenant*, atau karena terjadinya *cross default* yang timbul karena terjadinya *non-payment* oleh debitur terhadap suatu perjanjian kredit yang lain.

Dalam hal terjadinya *event of default* oleh debitur, perjanjian kredit harus memberikan kemungkinan bagi para peserta sindikasi untuk melakukan tindakan-tindakan penyelamatan atas kepentingannya. Tindakan penyelamatan tersebut antara lain, melaksanakan hak untuk melakukan akselerasi terhadap pelunasan kredit, membatalkan semua kewajibannya terhadap debitur berkaitan dengan pemberian kredit tersebut, atau menangguhkan hak debitur untuk menggunakan kredit lebih lanjut.

- (21) Hak Pengajuan Permohonan Pailit Debitur;  
Menurut penjelasan pasal 2 ayat (1) Undang-Undang no. 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran

Utang, bilamana terdapat sindikasi kreditur maka masing-masing peserta sindikasi adalah kreditur sebagaimana yang disebut dalam pasal 1 angka 2 undang-undang tersebut. Dengan demikian, menurut hukum Indonesia, yaitu berdasarkan ketentuan undang-undang kepailitan, setiap peserta atau anggota sindikasi dari kredit sindikasi berhak mengajukan permohonan pailit tanpa harus terlebih dahulu memperoleh izin dari para peserta atau anggota yang lain.

(22) Hak Individual Anggota Sindikasi;

Salah satu sumber konflik antara anggota sindikasi adalah menyangkut masalah eksekusi hak-hak setiap anggota secara individual tanpa harus bergantung pada keputusan anggota yang lain. Akan tetapi pelaksanaan hak-hak tersebut secara individual tidak boleh sampai merugikan kepentingan para anggota yang lain. Ada beberapa kepentingan yang berkenaan dengan hak untuk melaksanakan hak-hak dari setiap anggota sindikasi yaitu sebagai berikut:

- (a) di satu pihak setiap bank menginginkan untuk tetap memiliki kemandirian untuk dapat melaksanakan hak-haknya. Namun di pihak lain mereka ingin menghindarkan mekanisme dimana pihak minoritas dapat merugikan kepentingan pihak mayoritas. Perjanjian kredit harus dapat memberikan keseimbangan berkenaan dengan kepentingan-kepentingan ini.
- (b) Dalam hal terjadi *event of default*, masing-masing tentu ingin dapat menyelamatkan uang semaksimal mungkin. Hal seperti itu harus dapat dihindarkan dengan memberikan pengaturannya di dalam perjanjian kredit. Dalam perjanjian kredit sindikasi harus dimuat ketentuan mengenai cara yang seadil-adilnya berkenaan dengan pelaksanaan distribusi atas setiap dana yang dapat diselamatkan. Hal ini dimaksudkan

agar jangan sampai terjadi bahwa bank tertentu saja yang dapat memperoleh dana yang berhasil diselamatkan itu.

- (c) Kepentingan lain dari anggota sindikasi adalah hak untuk secara individual keluar dari sindikasi tanpa harus merugikan kepentingan para anggota yang lain.

(23) Kewenangan Pengambilan Keputusan;

Pada dasarnya, hak-hak dari seorang kreditur yang ditentukan dalam suatu perjanjian kredit bilateral dalam seorang debitur ingkar janji, berlaku pula bagi para peserta sindikasi yang terikat dalam perjanjian kredit sindikasi. Akan tetapi, dalam suatu sindikasi implikasinya lebih kompleks. Makin banyak jumlah peserta sindikasi, semakin kecil kemungkinan untuk mencapai kesepakatan mutlak di antara para peserta sindikasi mengenai suatu masalah yang timbul.

Ada beberapa jenis kewenangan pengambilan keputusan oleh kreditur pada kredit sindikasi, yaitu:

- (a) cukup disetujui oleh *Agent Bank* saja
- (b) diperlukan persetujuan dari semua anggota sindikasi
- (c) diperlukan persetujuan dari mayoritas anggota sindikasi
- (d) diperlukan persetujuan dari komite kreditur (*Lender committee*)
- (e) dapat diputuskan sendiri oleh anggota yang bersangkutan sepanjang yang menyangkut kewenangan individualnya tidak mempengaruhi kewenangan anggota yang lain dan tidak mempengaruhi sindikasi secara keseluruhan.

Setiap mekanisme yang terdapat diatas tersebut diberlakukan pada masalah-masalah sesuai yang telah diatur didalam perjanjian kredit.

(24) *Voting Clause*;

*Voting clause* harus dirancang sedemikian rupa sehingga untuk *Agent Bank* dapat melakukan tindakan tertentu hanya berdasarkan kesepakatan mayoritas anggota sindikasi. Namun demikian, *voting*

*clause* juga harus dapat memastikan bahwa anggota sindikasi yang menduduki posisi minoritas tidak akan dirugikan atas keputusan para anggota yang menduduki posisi mayoritas.

(25) *Loan Transfer;*

Perjanjian kredit harus memuat ketentuan yang memungkinkan salah satu anggota sindikasi untuk menjual partisipasinya kepada pihak lain. Penjualan itu dapat dilakukan menurut berbagai cara.

(26) Kewajiban *Agent Bank* Mengungkapkan Informasi;

Salah satu kewajiban yang harus dilakukan oleh *Agent Bank* adalah mengungkapkan informasi berkenaan dengan terjadinya *events of default* atau terdapat *potential events of defaults*.

Dengan diketahui adanya *events of defaults* atau *potential events of defaults* oleh para peserta sindikasi memungkinkan bagi para peserta sindikasi untuk sedini mungkin mengambil langkah-langkah pengamanan atau penyelamatan menyangkut kepentingannya.

(27) Larangan Bagi *Agent Bank* Untuk Mendelegasikan Tugasnya;

Dalam perjanjian kredit, biasanya diatur bahwa *Agent Bank* dilarang untuk mendelegasikan tugas-tugasnya kepada pihak lain.

Namun demikian, belum ada aturan hukum yang jelas mengenai hal ini.

(28) *Exculpation Clause;*

Berdasarkan *common law*, *Agent Bank* adalah *true agent* yang menyebabkan ia juga memikul *fiduciary duties*. *Fiduciary obligations*, menurut sistem *common law*, meliputi kewajiban untuk:

- (a) bertindak dengan sebaik-baiknya untuk kepentingan pihak terhadap siapa *fiduciary duty* itu ditujukan. Dalam hubungan ini terutama menghindarkan jangan sampai terjadi benturan antara kepentingan sendiri dan kewajibannya. Selain itu tidak boleh membuat keuntungan yang tersembunyi.

- (b) Bertindak dengan menunjukkan *skill, care, dan dilligence*.
- (c) Berusaha agar pihak yang diwakilinya terinformasi penuh dan lengkap

*Exculpation clause* adalah ketentuan dalam perjanjian kredit sindikasi yang bertujuan untuk meniadakan atau membatasi *fiduciary duties* tertentu bagi *Agent Bank*. Klausul ini dirancang untuk mengecualikan *agent* dan petugas-petugasnya untuk diwajibkan memikul tanggungjawab karena telah ingkar atau karena tidak melaksanakan *fiduciary duties* mereka, kecuali bila hal itu dilakukan karena kelalaian berat atau karena kesengajaan.

(29) Pengunduran Diri dan Penggantian *Agent Bank*;

Dalam perjanjian kredit sindikasi pada umumnya dimuat ketentuan yang memungkinkan *Agent Bank* untuk setiap waktu mengundurkan diri atau berdasarkan suara terbanyak diberhentikan/ digantikan dengan atau tanpa sebab. Klausul untuk melindungi bank-bank peserta sindikasi dalam situasi dimana *Agent Bank* memiliki benturan kepentingan. Klausul tersebut juga untuk melindungi *Agent Bank* karena memungkinkan untuk mengundurkan diri secara sukarela apabila menghadapi risiko bila tetap bertahan sebagai *Agent Bank*.

(30) Ingkar Janji oleh Anggota Sindikasi: *Clawback Provision*;

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, anggota sindikasi hanya bertanggung jawab atas komitmennya sendiri. Anggota sindikasi tidak bertanggungjawab renteng dengan anggota sindikasi yang lain. Artinya, bila salah seorang anggota sindikasi tidak memenuhi komitmennya, maka anggota yang lain tidak harus memikul komitmen tersebut, baik secara tanggung renteng ataupun secara proporsional.

Apabila salah satu anggota sindikasi ingkar janji untuk memenuhi komitmen yang harus dilaksanakannya, maka hal tersebut dapat merugikan *Agent Bank* dalam dua hal:

- (a) Debitur dapat menggugat *Agent Bank* karena dana yang diperlukannya tidak diperolehnya dengan cukup. Untuk menghindari kemungkinan tersebut, dalam perjanjian kredit harus dicantumkan klausul yang dapat memberikan perlindungan kepada *Agent Bank* terhadap gugatan seperti itu.

Artinya, *Agent Bank* tidak memiliki kewajiban terhadap debitur dan debitur tidak memiliki hak untuk melakukan gugatan terhadap *Agent Bank* dalam situasi seperti itu.

- (b) Tidak mustahil *Agent Bank* telah menalangi dulu jumlah yang diharapkan oleh debitur. Apabila hal tersebut terjadi, dan salah satu anggota sindikasi tidak memenuhi komitmennya. Hal ini tentu akan sangat merugikan *Agent Bank*. Untuk menghindari terjadinya hal ini maka dalam perjanjian kredit seharusnya dimuat klausul yang memungkinkan *Agent Bank* untuk menarik dana talangan tersebut. Klausul ini lah yang disebut *clawback provision*. Dengan adanya klausul ini maka *Agent Bank* akan terlindungi terhadap terjadinya ingkar janji oleh salah satu anggota sindikasi.

(31) Restrukturisasi Kredit;

Di dalam prakteknya, bank-bank anggota sindikasi hampir tidak pernah mengambil keputusan untuk mengakhiri perjanjian kredit dan mempercepat penagihan kredit sindikasi. Biasanya para pihak dalam perjanjian kredit sindikasi tersebut berupaya untuk menegosiasikan atau merundingkan agar kredit yang bermasalah direstrukturisasi.

Pada umumnya, perjanjian kredit memuat ketentuan bahwa untuk melakukan restrukturisasi kredit perlu adanya persetujuan dari mayoritas bank-bank. Bahkan kebanyakan perjanjian kredit

menentukan bahwa untuk melakukan restrukturisasi diperlukan persetujuan yang tegas dari masing-masing anggota sindikasi.<sup>34</sup>

#### 2.2.4 Prosedur Pemberian Kredit Sindikasi

Dalam proses pemberian kredit sindikasi, ada tiga tahap yang harus dilalui mulai dari munculnya *arranger(s)* sampai suatu perjanjian kredit sindikasi ditandatangani dan akhirnya kredit sindikasi dapat digunakan oleh debitur. Ketiga tahap tersebut adalah *pre-mandate phase*, *post-mandate phase*, dan *post-signing phase*.

##### (1) *Pre-mandate Phase*

Pada *Pre-mandate phase*, langkah pertama yang dilakukan oleh *lead bank* adalah mengidentifikasi dan memahami kebutuhan-kebutuhan debitur. Adapun beberapa tonggak penting pada masa sebelum *mandate* dikeluarkan oleh debitur, adalah sebagai berikut:

##### (a) Penunjukkan *Arrangers*

Sindikasi tidak terbentuk dengan sendirinya melainkan diusahakan oleh satu atau beberapa bank yang disebut *arranger(s)* secara bersama-sama. *Arranger(s)* tersebut juga sekaligus menjadi anggota sindikasi setelah sindikasi terbentuk. Dalam hal yang menjadi *arranger(s)* adalah sekelompok bank (disebut *managing group*) yang secara bersama-sama mendapat mandat dari debitur, maka segera akan dibagi peranan di antara mereka. Tugas-tugas dari para *arrangers* itu adalah:

##### 1. *Running the books*;

*Running the books* merupakan istilah khusus dalam kredit sindikasi, yaitu merupakan tugas untuk pengorganisasian proses pembentukan kredit sindikasi.

---

<sup>34</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Op.Cit.*, hal. 194-267.

Yang termasuk dalam tugas ini adalah pengiriman undangan bagi bank-bank yang ditunjuk untuk berpartisipasi dalam kredit sindikasi. Selain undangan, dikirimkan juga *information memorandum* kepada peserta sindikasi, dimana di dalamnya dijelaskan segala sesuatu yang menyangkut perusahaan calon penerima kredit dan untuk menjual transaksi tersebut. *Arranger* yang mendapat tugas ini disebut *syndicating bank*.

2. Dokumentasi;

Dalam tugas ini, *arranger* akan menunjuk dan berhubungan dengan konsultan hukum untuk bertindak mewakili bank-bank peserta sindikasi. Kemudian konsultan hukum tersebut akan melakukan negosiasi dengan calon debitur dan dengan konsultan hukum dari calon debitur.

3. Penandatanganan perjanjian kredit sindikasi;

*Arranger* juga bertugas untuk mengorganisasikan upacara penandatanganan kredit sindikasi (*signing ceremony*) yang akan dihadiri oleh seluruh peserta sindikasi dan calon penerima kredit sindikasi.

Apabila terdapat beberapa *arranger*, maka salah satunya akan bertindak sebagai ketua yang disebut dengan *Lead Manager* atau *Lead Bank*. Dapat juga terdapat beberapa bank yang dibentuk menjadi *Lead Manager*, dimana masing-masing disebut sebagai *joint-Lead Manager*. Apabila *arranger* terdiri dari satu bank, maka bank tersebutlah yang sekaligus menjadi *Lead Bank* atau *Lead Manager*.

- (b) Penyampaian *Offer* oleh *arranger* dan penyampaian *acceptance* oleh debitur;

Sebelum mandat dikeluarkan oleh debitur, terlebih dahulu *arranger* (atau *syndicating bank* dalam hal terdapat beberapa bank yang menjadi *arrangers*) menyampaikan *offer* atau tawaran kepada debitur dengan mengirimkan suatu dokumen yang disebut *term sheet* atau *offer document*. Apabila tawaran tersebut telah disetujui oleh debitur, baik dengan atau tanpa perubahan mengenai syarat-syarat yang diajukan oleh *arranger*, maka debitur akan menyampaikan persetujuannya yang didalam sistem *common law* disebut dengan *acceptance*.

Namun demikian, dapat pula terjadi, debitur yang berusaha untuk mencari bank yang nantinya bersedia menjadi *arranger* yang akan membentuk sindikasi kredit yang dimaksud. Dalam keadaan seperti itu, maka debitur lah yang akan mengeluarkan *offer document*, diikuti dengan *acceptance* yang diberikan oleh bank. Setelah diberikannya *acceptance*, maka bank akan meminta debitur untuk mengeluarkan mandat kepada bank tersebut untuk bertindak sebagai *arranger*.

Ada 3 macam *offer* dalam kredit sindikasi, yaitu:

1. *Indicative terms offer*

*indicative terms offer* bukanlah *offer* yang sebenarnya. *Indicative term offer* hanya berkedudukan sebagai *advice* dan hanya meliputi beberapa parameter saja dari transaksi yang ditawarkan seperti jumlah, jangka waktu, bunga, dll.

2. *Best offer efforts*

Merupakan suatu *offer* untuk mengerahkan dana dari pasar berdasarkan syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan yang spesifik. Bank yang mengajukan *offer* ini hanya mengemukakan keyakinannya bahwa bank tersebut dapat mengerahkan dana bagi kepentingan

calon penerima kredit dengan syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan tersebut dan menyatakan kesediaannya untuk mengerahkan dana itu. Bank tidak menanggung diperolehnya dana, baik sebagian maupun seluruhnya. Dalam dokumen penawaran haruslah jelas disebutkan bahwa *offer* ini adalah *best offer*, bukan *underwritten offer*.

### 3. *Underwritten offer*

Ada dua bentuk *underwritten offer*, yaitu *fully underwritten offer* dan *partially underwritten offer*. *Fully underwritten offer* adalah komitmen yang harus dipenuhi bagi peserta sindikasi untuk menyediakan keseluruhan dana yang diperlukan bagi calon penerima kredit sindikasi. Sedangkan *partially underwritten offer* adalah suatu *offer* dimana bank yang mengajukan *offer* hanya menanggung sebagian dari dana yang diperlukan dalam kredit sindikasi itu.

#### (c) Pemberian Mandat oleh debitur

*Mandate* adalah kewenangan yang diperoleh oleh *arranger* atau *managing group* untuk membentuk sindikasi kredit yang nantinya akan memberikan kredit sindikasi kepada debitur, dan diberikan oleh debitur setelah adanya penyampaian *offer* dan *acceptance*.

Dengan tidak tergantung pada siapa yang memberikan *offer* dan *acceptance*, *mandate* diberikan oleh pihak debitur.

### (2) *Post-Mandate Phase*

Setelah *mandate* dikeluarkan oleh debitur untuk *arranger(s)* untuk membentuk sindikasi kredit, langkah-langkah yang harus dilakukan oleh *arranger(s)* adalah sebagai berikut:

#### (a) Penyiapan draft dokumentasi kredit;

Setelah *mandate* diberikan oleh debitur kepada *arranger(s)*, *arranger(s)* akan menyeleksi bank-bank dan lembaga-lembaga pemberi kredit yang akan diundang untuk bergabung dalam sindikasi kredit. Sebelum itu, guna keperluan penyampaian undangan itu, *Lead Manager* bersama dengan debitur terlebih dulu menyiapkan dua perangkat dokumen hukum. Dokumen yang pertama adalah *information memorandum* yang memuat rincian mengenai kredit sindikasi yang dimaksud dan informasi mengenai *financial condition* dan *business profile* dari debitur. Tujuan dari info memo ini adalah untuk menjelaskan segala sesuatu yang menyangkut perusahaan debitur dan untuk menjual transaksi tersebut. *Info memo* ini merupakan dokumen yang penting selama proses sindikasi.

Dokumen kedua yaitu perjanjian kredit sindikasi yang akan merupakan perjanjian antara peserta sindikasi dan *Agent Bank*, antara *Agent Bank* dan debitur, serta antara para peserta sindikasi itu sendiri. Biasanya dokumen itu disiapkan oleh *external lawyer* dari *Lead Manager*, dan bukan oleh *in-house counsel*.

Kedua dokumen ini akan dibagi-bagikan dalam bentuk konsep (*in draft form*) kepada bank-bank yang diundang untuk bergabung dalam sindikasi yang akan dibentuk.

(b) Penyiapan dan Pengiriman Undangan

1. Pemilihan bank-bank yang akan diundang;  
setelah *mandate* diberikan oleh debitur serta syarat-syarat dan ketentuan perjanjian kredit telah disepakati antara *arranger* dan debitur, maka tugas pertama yang harus dilakukan oleh *arranger* adalah memilih dan menentukan bank mana saja yang akan diundang untuk ikut dalam sindikasi kredit. Ada

beberapa faktor yang harus dipertimbangkan dalam menentukan bank-bank mana saja yang akan diundang untuk ikut dalam sindikasi kredit tersebut. Faktor-faktor tersebut yaitu syarat-syarat yang ditentukan oleh debitur dan keinginan debitur agar hanya bank-bank yang memenuhi *debt ratings* tertentu yang boleh diundang. Apabila debitur tidak mencantumkan syarat-syarat tertentu, maka bank-bank yang diundang adalah bebas sesuai kehendak *arranger*.

2. Faktor-faktor bagi bank-bank yang diundang untuk ikut atau menolak ikut dalam sindikasi;

Salah satu pertimbangan yang akan digunakan oleh bank-bank yang diundang untuk memutuskan ikut dalam pemberian kredit sindikasi itu adalah kualitas dan reputasi dari *arranger* yang mengundang. Apabila menurut pertimbangan bank-bank yang diundang *arranger* tersebut tidak berpengalaman atau hanya memiliki sedikit pengalaman dalam menangani transaksi sindikasi, maka keputusan untuk ikut serta sebagai anggota sindikasi akan dilakukan dengan lebih berhati-hati.

3. Parameter Bagi Penentuan *Bracket* Sindikasi;

Sebelum undangan disiapkan, harus ditentukan *parameters* bagi setiap *brackets*. Maksudnya adalah parameter untuk memutuskan berapa tingkatan jumlah komitmen dan besarnya *front-end fees* untuk masing-masing tingkat jumlah komitmen tersebut yang akan ditawarkan oleh *arranger* kepada pasar dengan mempertimbangkan kesempatan-kesempatan lain yang mungkin dapat diperoleh oleh bank-bank yang diundang itu, baik

kesempatan-kesempatan yang dapat diperoleh pada pasar perdana (*primary market*) maupun pasar sekunder (*secondary market*).

(c) *Roadshows*

*Roadshows* adalah suatu pertemuan antara debitur dan bank-bank yang diharapkan tertarik untuk ikut bersindikasi bagi keperluan debitur. *Roadshow* tersebut sekalipun merupakan pertemuan antara debitur dan bank-bank calon peserta sindikasi, tetapi penyelenggaraannya dilakukan oleh *arranger* dengan berkeliling menemui bank-bank yang diperkirakan akan berminat untuk ikut dalam pembiayaan sindikasi tersebut.

(d) Tanggapan calon peserta terhadap undangan *arranger(s)*

Apabila bank-bank yang diundang berminat untuk ikut dalam sindikasi, maka mereka akan mengirimkan jawabannya. Jawaban tersebut tidak bersifat final karena masih didasarkan pada isi dokumentasi kredit.

Jawaban mereka tersebut disertai syarat "*subject to satisfaction with the documentation*". Artinya, persetujuan mereka masih tergantung pada kepuasan pihak yang diundang akan segala sesuatu yang berkenaan dengan dokumentasi kredit tersebut. Bank peserta masih harus mempelajari dokumentasi (perjanjian kredit) dari kredit sindikasi ini sebelum menandatangani. Berdasarkan pendapat dari Rhodes, bank dapat membatalkan keikutsertaannya dalam sindikasi bila akhirnya tidak dapat menerima syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan perjanjian kredit sindikasi tersebut.

(e) Penunjukkan *Agent Bank*

Setelah nantinya perjanjian kredit sindikasi ditandatangani oleh para pihak, operasionalisasi dan administrasi dari penggunaan kredit sindikasi tersebut

harus dilakukan oleh suatu bank yang berperan sebagai *Agent Bank*. Oleh karena itu para peserta sindikasi harus menyepakati siapa yang akan bertindak sebagai *Agent Bank* tersebut.

Siapa yang akan bertindak sebagai *Agent Bank* biasanya telah diketahui sejak proses pembentukan *arranger(s)*. Secara teoritis *Agent Bank* dan *Lead Bank* merupakan dua institusi yang berbeda, namun pada praktiknya yang menjadi *Agent Bank* adalah *Lead Bank*.

(f) **Penyiapan dan Penandatanganan Dokumentasi Kredit**

Apabila sindikasi kredit sudah terbentuk dan sudah terdapat peserta-peserta sindikasi yang telah bersedia menjadi kreditur dalam pemberian kredit sindikasi tersebut, maka langkah berikutnya adalah menyiapkan dokumentasi kredit untuk kemudian ditandatangani bersama oleh para pihak. Dokumentasi kredit yang terpenting adalah perjanjian kredit sindikasi dan perjanjian pengikatan jaminan. Perjanjian kredit seyogyanya dirancang dengan baik oleh konsultan hukum yang mengerti betul mengenai seluk beluk kredit sindikasi dan aspek-aspek hukumnya. Perjanjian kredit sindikasi di Indonesia biasanya disiapkan oleh konsultan hukum dan notaris yang telah berpengalaman membuat perjanjian kredit sindikasi.

(g) **Upacara Penandatanganan Perjanjian Kredit Sindikasi**

Apabila sekelompok bank bertindak sebagai *arranger*, maka di antaranya ada yang ditunjuk untuk mengatur upacara penandatanganan perjanjian kredit sindikasi (*loan signing ceremony*) karena upacara ini merupakan kejadian penting dari jadwal sindikasi, dihadiri oleh semua bank peserta dan debitur. *loan signing ceremony* dapat dilakukan tanpa melalui upacara, yaitu dengan

diberikannya surat kuasa kepada *Agent Bank* atas nama semua peserta. Bersamaan dengan dikirimkannya undangan kepada bank-bank untuk menghadiri penandatanganan tersebut, dikirimkan pula permohonan kepada masing-masing bank yang diundang itu untuk menerbitkan surat kuasa kepada *agent* agar apabila terjadi perwakilan dari salah satu bank tidak dapat hadir, maka *Agent Bank* dapat mewakili bank tersebut untuk menandatangani perjanjian atas nama bank tersebut.

(h) **Publisitas**

Setelah penandatanganan perjanjian kredit adalah publisitas bagi pemberian kredit sindikasi. Publisitas tersebut adalah untuk kepentingan debitur, kreditur, dan juga publik. Bagi debitur, dengan adanya publisitas maka masyarakat luas dapat mengetahui keberhasilannya memperoleh kepercayaan beragam bank dalam bentuk pemberian kredit sindikasi. Bagi kreditur, apabila debitur merupakan perusahaan besar yang terkemuka dan selama ini memiliki reputasi yang sangat baik dan banyak bank besar ingin memiliki hubungan dengan debitur tersebut, maka kreditur ingin agar publik mengetahui keberhasilan debitur menjalin hubungan dengan debitur. Sementara bagi publik, publisitas tersebut bertujuan agar publik dapat mengukur tingkat resiko dari debitur yang bersangkutan. Hal ini diperlukan terutama apabila di kemudian hari publik bermaksud akan membeli saham atau obligasi yang diterbitkan oleh debitur tersebut sebagai emiten di pasar modal.

**(3) *Post-Signing Phase***

Pada tahap ini peranan *arranger(s)* berakhir dan selanjutnya aktivitas pemberian kredit oleh sindikasi kredit dilakukan oleh

*Agent Bank*. Tahap ini dimulai dengan aktifnya *Agent Bank* yang diikuti dengan dikucurkannya dana kredit oleh masing-masing kreditur yang besarnya sesuai dengan komitmen mereka masing-masing atas permintaan *Agent Bank* dengan cara diterbitkannya *notices of drawdown* oleh *Agent Bank* kepada masing-masing anggota sindikasi. Selanjutnya oleh *Agent Bank*, dana yang telah dikucurkan oleh kreditur dibukukan pada suatu rekening khusus yang ada pada *Agent Bank*. Sepanjang syarat-syarat untuk melakukan penarikan kredit itu telah dipenuhi oleh debitur, selanjutnya debitur dapat menarik dana tersebut. Terlebih dahulu, dana yang telah dikucurkan tersebut dibukukan ke dalam rekening kredit sindikasi atas nama debitur yang juga ada pada *Agent Bank*.<sup>35</sup>

### **2.3. Ketentuan dan Syarat Perjanjian Kredit Bagi Pembiayaan Pembangunan Jalan Tol**

Dalam hal Bank memberikan kredit kepada Debitur yang merupakan kegiatan utama Bank, Bank harus menerbitkan Surat Penawaran Pemberian Kredit (SPPK). Pada saat penerbitan SPPK tersebut, maka sudah seharusnya Bank telah memiliki informasi yang cukup tentang calon Debitur tersebut. Hal ini bertujuan agar membantu Bank dalam melakukan penilaian secara komprehensif terhadap profil resiko Debitur.

Pada SPPK ini, tidak dapat dilepaskan dari beberapa faktor penting yang harus dipertimbangkan dan di dokumetasikan dalam SPPK. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah :

- Tujuan kredit dan sumber pembiayaan;
- Profil resiko terkini dari debitur dan agunan serta tingkat sensitivitas terhadap perkembangan kondisi ekonomi dan pasar;

---

<sup>35</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Ibid.*, hal. 36-66.

- Analisis kemampuan pembayaran kembali, baik secara historis maupun dimasa yang akan datang berdasarkan perkembangan keuangan historis dan proyeksi arus kas;
- Kemampuan bisnis debitur dan kondisi sektor ekonomi/usaha debitur serta posisi debitur dalam industri tertentu;
- Persyaratan kredit yang diajukan, termasuk perjanjian yang dirancang untuk membatasi eksposur resiko debitur di waktu yang akan datang.<sup>36</sup>

SPPK yang diberikan oleh Bank kepada debitur, isinya memuat ketentuan-ketentuan sebagai berikut.

- Tujuan penggunaan kredit : Untuk membiayai investasi pembangunan jalan tol.
- Jenis kredit yang ditawarkan : Kredit Investasi
- Sifat kredit : *aflopend* kredit, artinya dalam hak debitur membayar hutang pokok atau sebagian dari padanya maka kredit yang sudah dibayar tersebut tidak dapat digunakan atau dipinjam lagi oleh debitur.
- Jangka waktu : kredit investasi maksimum 10 tahun termasuk masa tenggang (*grace period*) 3 tahun sejak penarikan kredit pertama.
- Suku bunga dan pembayaran bunga.
- Denda tunggakan : Biaya yang timbul akibat debitur terlambat dalam melakukan pembayaran bunga dan pokok dai tanggal yang telah ditentukan.
- Financial Cost,
  - Provisi  
Biaya yang timbul akibat pengadaan dana.
  - *Arrangement Fee*  
Merupakan biaya administrasi untuk mengatur sebuah sindikasi.
  - *Underwriting Fee*

---

<sup>36</sup> Hilman Muchsin, *Investasi Jalan Tol : Pemahaman atas Struktur Perusahaan, Kelayakan, Persaingan Usaha dan Kredit Investasi*, (Depok : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hal. 158.

Merupakan biaya yang timbul atas usaha untuk menjamin dana yang digunakan dari Bank-Bank yang berpartisipasi dalam sindikasi dapat tersedia sesuai dengan jadwal penarikan yang telah ditentukan.

- *Agency Fee*

Biaya administrasi yang diperlukan untuk mengurus fasilitas dan jaminan sampai dengan periode pinjaman berakhir, sehingga biaya ini dikenakan setiap tahun.

- *Commitment Fee*

Merupakan biaya yang timbul akibat adanya fasilitas kredit yang tidak digunakan oleh debitur setelah periode penarikan berakhir, dihitung dari jumlah yang tersisa.

- Masa Penarikan (*Availability Period*) : Merupakan periode waktu yang ditetapkan dan disediakan sejak tanggal perjanjian kredit. Jika terdapat porsi fasilitas yang belum ditarik dengan sebab apapun termasuk delay pembangunan proyek sampai dengan berakhirnya masa penarikan, maka *commitment* kreditur akan berakhir dengan sisa fasilitas plafon menjadi tidak ditarik lagi.

- Agunan (*Collateral*) : Merupakan aset yang diserahkan oleh debitur kepada bank untuk diikat sebagai jaminan atas kredit atau bentuk pinjaman lainnya. Aset ini dapat dikuasai oleh bank sebagai pengganti bila debitur melakukan *default* atas pelunasan kredit yang diterimanya itu. Khusus untuk pembiayaan jalan tol, jaminan yang diserahkan adalah sebagai berikut :

- Hak Pengusahaan Jalan Tol.

Jika kreditur mengikat secara *cessie* maka pihak kreditur tidak memiliki wewenang untuk menetapkan investor pengganti jika terjadi default, melainkan harus ditentukan bersama Badan Pengelolaan Jalan Tol (BPJT). Karenanyalah ada pemberian kuasa terhadap pihak ketiga dan atau menunjuk pihak ketiga sebagai operator jalan tol.

- Pendapatan Tol (termasuk pendapatan lainnya yang berhubungan dengan perusahaan jalan tol), diikat secara *fiducia*.
- Saham dari seluruh pemegang saham perseroan atau badan usaha diikat dengan gadai saham dan di “*paripassu*” dengan nilai penikatan sebesar nominal saham yang tercantum dalam Anggaran Dasar Perseroan.
- *Guarranty* secara Notarial dari pemegang saham perseroan secara *Joint and Several* (tanggung renteng) menjamin hal-hal :

- *Cost overrun*
- *Deficit Cash Flow*

Kewajiban ini tidak hanya ditanggung oleh pemegang saham mayoritas saja tetapi juga oleh pemegang saham minoritas, sehingga jika terdapat pemegang saham yang tidak mampu memenuhi kewajibannya akan terjadi dilusi atas saham miliknya.

- Penarikan Kredit

- Kredit Investasi Efektif

Ditarik berdasarkan skedul penarikan yang disampaikan oleh debitur dan disetujui oleh kreditur.

- Kredit Investasi IDC (KI IDC)

Limit KI IDC hanya disediakan untuk menampung porsi hutang (misal 70%) dari bunga yang timbul selama jangka waktu “*Grace Period*” dan tidak dapat ditarik secara tunai, sisanya (30%) harus dibayar debitur. Jika batas KI IDC telah penuh sebelum jangka waktu tersebut maka seluruh beban bunga yang timbul harus dibayar debitur.

- *Escrow Account* (Rekening Penampungan), yang terdiri dari :

- *Collection Account*,

- Sebelum Operasional

Untuk menampung dana pencairan kredit dan selanjutnya akan digunakan untuk membayar kewajiban debitur kepada pihak ketiga.

- Setelah Operasional

Untuk menampung dana setoran dari hasil tol.

- *Debt Service Account*,  
Rekening yang digunakan untuk menampung pembayaran cadangan kewajiban kredit debitur kepada kreditur.
- *Operational Account*,  
Digunakan untuk biaya operasional debitur setiap bulannya sesuai dengan proyeksi *budget* debitur.
- *Project Account*,  
Rekening yang digunakan guna menampung dana untuk *Self Financing* dan atau *Cost overrun* yang dananya bersumber dari setoran modal dan atau pinjaman pemegang saham.<sup>37</sup>

#### 2.4. Definisi dan Kategori Kredit Sindikasi Bermasalah Serta Bentuk Upaya Penyelesaiannya

##### 2.4.1 Definisi Kredit Sindikasi Bermasalah

Sebelum menyalurkan kreditnya, bank harus melakukan analisis terhadap permohonan kredit tersebut baik terhadap watak debitur, kemampuan, modal, jaminan dan prospek usaha/keadaan debitur. Namun, pada prakteknya walaupun telah dilakukan analisis kredit tersebut oleh bank, tetapi tidak tertutup kemungkinan bahwa akan terjadi masalah dalam pelunasan kredit. Yang mana apabila masalah ini mengakibatkan debitur tidak memenuhi kewajibannya untuk melunasi kreditnya, maka akan menimbulkan kredit macet atau yang sering disebut kredit bermasalah.

Untuk mengetahui apa yang disebut dengan bermasalah maka sebelumnya harus melihat kepada kolektibilitas<sup>38</sup> kredit yang diatur dalam Peraturan Bank Indonesia No.7/2/PBI/2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum yang menyatakan bahwa kualitas kredit dapat ditetapkan berdasarkan faktor-faktor berikut :

---

<sup>37</sup> *Ibid*, hal.159-162.

<sup>38</sup> Kolektibilitas adalah keadaan pembayaran pokok/angsuran pokok dan bunga kredit oleh nasabah serta tingkat kemungkinan diterimanya kembali dana yang ditanamkan dalam surat-surat berharga/penanaman lainnya.

1. Prospek usaha yang meliputi unsur-unsur sebagai berikut.
  - potensi pertumbuhan usaha;
  - kondisi pasar dan posisi debitur dalam persaingan;
  - kualitas manajemen dan permasalahan tenaga kerja;
  - dukungan dari grup atau afiliasi; dan
  - upaya yang dilakukan debitur dalam rangka memelihara lingkungan hidup.<sup>39</sup>
2. Kinerja (*performance*) debitur yang meliputi komponen sebagai berikut.
  - perolehan laba;
  - struktur permodalan;
  - arus kas; dan
  - sensitifitas terhadap resiko pasar.<sup>40</sup>
3. Kemampuan membayar dengan komponen sebagai berikut.
  - ketepatan pembayaran pokok dan bunga;
  - ketersediaan dan keakuratan informasi keuangan debitur;
  - kelengkapan dokumentasi kredit;
  - kepatuhan terhadap perjanjian kredit;
  - kesesuaian penggunaan dana;
  - kewajaran sumber pembayaran kewajiban.<sup>41</sup>

Penggolongan kolektibilitas kredit menurut pasal 12 ayat 3 Peraturan Bank Indonesia No. 7/2/PBI/2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum (PBI No. 7/2/PBI/2005) jo. Pasal 4 Surat Keputusan Direktur Bank Indonesia No. 30/267/KEP/DIR (SKBI No. 30/267/KEP/DIR tentang Kualitas Aktiva Produktif, serta berdasarkan faktor-faktor yang disebutkan diatas, maka kualitas kredit dapat ditetapkan menjadi 5 golongan, yaitu :

1. Kredit Lancar (*pass*), yaitu apabila kredit memenuhi kriteria sebagai berikut.
  - pembayaran angsuran pokok dan/atau bunga tepat waktu;

---

<sup>39</sup> Peraturan Bank Indonesia No.7/2/PBI/2005 tentang *Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum*, ps.11 (1).

<sup>40</sup> *Ibid.*, ps.11(2).

<sup>41</sup> *Ibid.*, ps.11(3).

- memiliki mutasi rekening yang aktif;
  - bagian dari kredit yang dijamin dengan agunan tunai (*cash collateral*).
2. Kredit Dalam Perhatian Khusus (*special mention*), yaitu apabila kredit memenuhi kriteria :
- terdapat tunggakan angsuran pokok dan/atau bunga yang belum melampaui 90 (sembilan puluh) hari;
  - kadang-kadang terjadi cerukan (*overdraft*)<sup>42</sup>;
  - mutasi rekening rendah;
  - jarang terjadi pelanggaran terhadap kontrak diperjanjikan;
  - didukung oleh pinjaman baru.
3. Kredit Kurang Lancar (*substandard*), yaitu jika kredit memenuhi kriteria sebagai berikut.
- terdapat tunggakan angsuran pokok dan/atau yang telah melampaui 90 (sembilan puluh) hari;
  - sering terjadi cerukan;
  - frekuensi mutasi rekening relatif rendah;
  - terjadi pelanggaran terhadap kontrak yang diperjanjikan lebih dari 90 (sembilan puluh) hari;
  - terdapat indikasi masalah keuangan yang dihadapi debitur;
  - dokumentasi pinjaman yang rendah.
4. Kredit Diragukan (*doubtful*), yaitu apabila kredit memenuhi kriteria sebagai berikut.
- terdapat tunggakan angsuran pokok dan/atau bunga yang telah melampaui 180 (seratus delapan puluh) hari;
  - terjadi cerukan yang bersifat permanen;
  - terjadi wanprestasi lebih dari 180 (seratus delapan puluh) hari;
  - terjadi kapitalisasi bunga;
  - dokumentasi hukum yang lemah baik untuk perjanjian kredit maupun pengikatan jaminan.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, ps.1 butir 5 huruf a.

5. Kredit Macet (*loss*), yaitu apabila kredit memenuhi kriteria :

- terdapat tunggakan angsuran pokok dan/atau bunga yang telah melampaui 270 (dua ratus tujuh puluh) hari;
- kerugian operasional ditutup dengan pinjaman baru;
- dari segi hukum maupun kondisi pasar, jaminan tidak dapat dicairkan.

Walaupun suatu kredit masih termasuk dalam kategori kredit lancar ataupun kurang lancar, namun apabila menurut penilaian bank ditinjau dari keadaan usaha debitur maupun agunan kredit yang dikuasai oleh bank diperkirakan bahwa debitur yang bersangkutan tidak mampu mengembalikan sebagian atau seluruh kewajibannya, kredit tersebut tidak dapat digolongkan dalam kredit lancar ataupun kurang lancar. Berdasarkan penilaian berat ringannya kesulitan yang dihadapi debitur maka kredit digolongkan pada kategori kredit diragukan atau macet.

Kesimpulannya, dalam hal ini yang dimaksud dengan kredit sindikasi bermasalah adalah kredit sindikasi yang dalam proses pelunasannya mengalami kesulitan sehingga membuat kredit sindikasi itu dimasukkan ke dalam kredit dalam perhatian khusus, kurang lancar, diragukan, atau macet.

#### **2.4.2 Upaya Hukum Yang Dapat Dilakukan**

Untuk mengurangi kerugian dalam penarikan kredit terdapat beberapa pilihan upaya penyelamatan kredit. Upaya ini dilakukan sebelum bank memutuskan untuk menyelesaikan kredit bermasalah melalui Direktorat Jendral Kekayaan Negara (DJKN) yang merupakan jalan terakhir. Di dalam PBI No.7/2/2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum dijumpai kebijakan dalam penyelamatan kredit macet, yaitu dengan Restrukturisasi Kredit yaitu upaya perbaikan yang dilakukan Bank dalam kegiatan perkreditan terhadap debitur yang mengalami kesulitan untuk memenuhi kewajibannya.<sup>43</sup> Pengertian dari alternatif restrukturisasi kredit yang dituliskan dalam Peraturan Bank Indonesia No. 7/2/2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum Pasal 1 butir 25 sebagai berikut:

---

<sup>43</sup> PBI No.7/2/PBI/2005, *Op.cit.*, ps.1 (25).

- a) Penurunan suku bunga  
Yaitu dengan diturunkannya persentase suku bunga kredit yang harus dibayarkan sehingga meringankan debitur dalam membayar angsuran kreditnya yang berupa angsuran dari utang pokoknya ditambah dengan bunga kredit yang persentasenya telah dikurangi/diperkecil.
- b) Pengurangan tunggakan bunga kredit  
Yaitu berupa pengurangan jumlah bunga kredit yang telah jatuh tempo namun belum dapat dilunasi. Dengan demikian bank membantu debitur dengan mengurangi tumpukan utang debitur.
- c) Pengurangan tunggakan pokok kredit  
Merupakan cara seperti yang di atas, namun yang dikurangi adalah tagihan utang tertunggaknya. Debitur mendapat keringanan dalam melunasi utangnya, sebab pokok kredit tertunggak telah dikurangi oleh bank.
- d) Perpanjangan jangka waktu kredit.  
Yaitu upaya kreditur untuk memperpanjang jangka waktu pelunasan kredit debitur, dengan harapan bahwa dengan jangka waktu yang lebih lama, debitur dapat memperbaiki kinerja usahanya dan mendapatkan dana yang mencukupi untuk melunasi kewajiban-kewajibannya yang jatuh tempo.
- e) Penambahan fasilitas kredit  
Yaitu dengan pemberian fasilitas-fasilitas tambahan pada pemberian kredit sehingga diharapkan dapat mendukung usaha debitur dalam mengatasi masalah perekonomian yang dihadapinya saat ini dan nantinya dapat menghasilkan keuntungan yang dapat digunakan untuk mengatasi masalah usaha terutama untuk membayar kredit yang dipinjamnya. Salah satu bentuk penambahan fasilitas kredit adalah dengan memberikan tambahan dana pinjaman (*redinancing*) yang dapat digunakan debitur sebagai modal untuk meningkatkan kinerja usahanya. Penambahan fasilitas ini diberikan dengan prosedur yang ketat dan disertai dengan agunan kredit yang kuat.
- f) Pengambilalihan aset debitur sesuai dengan ketentuan yang berlaku  
Yaitu dengan cara mengalihkan aset-aset debitur untuk dikuasai bank. Alternatif ini sesuai dengan ketentuan Pasal 12A Undang-undang tentang Perbankan, UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah

diubah dengan UU No. 10 tahun 1998, bahwa terhadap debitur yang tidak memenuhi kewajibannya, bank umum dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, melalui pelelangan ataupun diluar pelelangan secara sukarela oleh pemilik agunan atau kuasanya untuk menjual diluar lelang, dengan ketentuan pengalihan tersebut wajib segera dicairkan.

- g) Konversi kredit menjadi penyertaan modal sementara pada perusahaan debitur.

Yaitu dengan menukar jumlah utang yang tertunggak menjadi penyertaan modal pada perusahaan debitur. Terhadap kreditur yang berupa bank, penyertaan ini sifatnya hanya sementara dan wajib ditarik kembali setelah jangka waktu 5 (lima) tahun atau perusahaan debitur telah memperoleh laba kumulatif. Upaya ini hanya dapat dilakukan bagi kredit yang berkualitas Kurang Lancar, atau Diragukan, atau Macet.

Dari alternatif-alternatif yang diberikan diatas, bank berdasarkan hasil kesepakatan dengan debitur diberikan kebebasan untuk memilih program restrukturisasi kredit mana yang dianggap terbaik untuk dilakukan sesuai dengan kemampuan bank, kondisi kredit dan perusahaan debitur. Alternative yang dipilih dapat berupa salah satu dari ketujuh alternatif diatas, dan dapat pula merupakan kombinasi dari beberapa alternative itu.

Berdasarkan PBI No.7/2/PBI/2005 setiap bank yang melakukan restrukturisasi kredit wajib memuat kebijakan restrukturisasi kredit tersebut secara tertulis dalam Pedoman Restrukturisasi Kredit yang terdapat pada Pedoman Pelaksanaan Kredit (PPK).

## BAB 3

# TINJAUAN UMUM MENGENAI PROSEDUR PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

### **3.1. Tata Cara Memperoleh Tanah**

Yang dimaksud dengan tata cara memperoleh tanah ini adalah prosedur yang harus ditempuh dengan tujuan untuk menimbulkan suatu hubungan yang legal antara subyek tertentu dengan tanah tertentu.<sup>44</sup> Yang dipermasalahkan disini adalah bagaimana caranya subyek hukum memperoleh hak atas tanah yang sesuai dengan peruntukannya, penggunaannya, dan syaratnya.

Sebagaimana diketahui, bahwa secara garis besar menurut hukum tanah nasional dikenal 3 macam status tanah, yaitu :

- Tanah Negara, yaitu tanah yang langsung dikuasai oleh Negara;
- Tanah Hak, yaitu tanah yang dipunyai oleh perorangan atau badan hukum. Artinya sudah terdapat hubungan hukum yang konkrit antara subyek tertentu dengan tanahnya;
- Tanah Ulayat, yaitu tanah dalam penguasaan suatu masyarakat hukum adat.<sup>45</sup>

Dalam garis besar secara khusus, tata cara memperoleh tanah menurut hukum tanah nasional adalah sebagai berikut :

#### **3.1.1. Permohonan dan Pemberian Hak atas Tanah**

Acara Permohonan dan Pemberian Hak Atas Tanah, jika tanah yang diperlukan berstatus tanah Negara. Adapun hak-hak yang dapat diperoleh atas tanah yang dikuasai Negara ada 5 macam (hak-hak primer) yaitu :

---

<sup>44</sup> Aryanto, *Aspek Hukum Perjanjian Penentuan Ganti Rugi Dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di DKI Jakarta*, (Skripsi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2000), hal. 43

<sup>45</sup> Arie S. Hutagalung, et.al., *"Diktat Asas-Asas Hukum Agraria : Bahan Bacaan Pelengkap Mata Kuliah Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Indonesia"*, hal.65.

- Hak Milik;
- Hak Guna Usaha;
- Hak Guna Bangunan;
- Hak Pakai;
- Hak Pengelolaan.

Dasar hukum dari tata cara memperoleh tanah dengan permohonan dan pemberian hak adalah Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah No.24 tahun 1997, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3 tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara.<sup>46</sup>

### 3.1.2. Pemindahan Hak

Acara Pemindahan Hak dapat ditempuh, jika :

- Tanah yang diperlukan berstatus tanah hak;
- Pihak yang memerlukan tanah boleh memiliki hak yang sudah ada;
- Pemilik bersedia menyerahkan tanah.<sup>47</sup>

Yang dimaksud dengan pemindahan hak adalah perbuatan hukum untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain. Tanah-tanah hak yang dapat dipindahkan adalah :

- Hak Milik;
- Hak Guna Usaha;
- Hak Guna Bangunan;
- Hak Pakai atas Tanah Negara (Hak Pakai yang primer)<sup>48</sup>

Pemindahan hak ini dapat dilakukan melalui beberapa cara. Cara-cara yang dapat ditempuh adalah :

- a) Jual-Beli

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, hal.67.

<sup>47</sup> *Ibid.*, hal.65.

<sup>48</sup> *Ibid.*,hal.69.

Pemindahan hak terjadi pada saat itu juga secara langsung dari penjual kepada pembeli. Cara ini bersifat tunai, yaitu pemindahan hak atas tanah dan pembayarannya secara serentak terjadi bersamaan sebagaimana konsepsi hukum adat.

Saat ini, jual-beli harus dilakukan didepan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan hanya jual beli dengan akta yang dibuat oleh PPAT saja yang dapat dipakai untuk pendaftaran di Kantor Pertanahan Seksi Pendaftaran Tanah. Bagi tanah bekas Hak Milik Adat yang belum bersertifikat, harus dibuatkan sertifikat dengan atas nama Penjual terlebih dahulu. Dan jika objek yang akan dijual adalah tanah berikutan bangunan rumah atau tanaman keras yang berada di atasnya, maka harus disebutkan secara tegas dan terperinci di dalam Akta Jual-Beli. Begitupun apabila objek yang akan dijual hanya berupa tanah kosong, maka dalam Akta Jual-Beli yang dibuat PPAT itu harus dijelaskan bahwa penjualan tidak termasuk bangunan rumah dan tanaman-tanaman keras yang melekat di atasnya. Ini sesuai dengan asas pemisahan Horizontal yang bersumber pada Hukum Adat.

Para pihak dapat hadir sendiri ataupun memebrikan kuasa kepada wakilnya untuk hadir dihadapan PPAT untuk menandatangani Akta Jual Beli dengan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang memenuhi syarat sebagai saksi.

b) Tukar Menukar

Hak atas tanah tertentu ditukar dengan hak atas tanah lain yang sejenis.

c) Hibah

Pemindahan hak terjadi seketika dan langsung sebagai penyisihan sebagian dari harta kekayaan seseorang yang diberikan secara cuma-cuma semasa ia hidup kepada orang yang biasanya mempunyai hubungan kekerabatan dengan dirinya.

d) Hibah Wasiat

Pemindahan hak terjadi secara langsung menurut kehendak terakhir dari si pemberi wasiat, tetapi dengan syarat sesudah ia mati baru terjadi pemindahan haknya. Itupun tidak sedemikian mudah, dan masih

diperlukan perbuatan hukum lain dimana pelaksanaannya harus melalui pelaksanaan wasiat kepada si penerima hibah wasiat tersebut.<sup>49</sup>

Dalam hal pemindahan hak tersebut diatas, syarat-syarat subyek hak pun harus dipenuhi. Apabila subyek selaku calon penerima hak tidak memenuhi syarat-syarat subyek hak atas tanah yang akan dipindahkan kepadanya sebagaimana ditentukan dalam pasal 26 ayat 2 Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), tentu saja akan batal demi hukum dan tanahnya akan menjadi tanah Negara, dengan ketentuan, bahwa ketentuan-ketentuan pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta khusus untuk pemindahan hak dengan jual-beli maka pembayaran yang telah diteriam oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.<sup>50</sup>

### **3.1.3 Pelepasan Hak Atas Tanah**

Cara ini merupakan suatu perbuatan hukum berupa melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat antara pemegang hak dan tanahnya melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat dengan cara memberikan ganti rugi kepada pemegang haknya, sehingga tanah yang bersangkutan berubah statusnya menjadi tanah Negara.<sup>51</sup> Acara Pelepasan Hak ini dapat dilakukan jika :

- Tanah yang diperlukan berstatus tanah hak atau tanah hak ulayat suatu masyarakat hukum adat;
- Pihak yang memerlukan tanah tidak boleh memiliki hak yang sudah ada;
- Pemilik bersedia menyerahkan tanahnya.<sup>52</sup>

Acara pelepasan hak ini wajib dilakukan dengan surat pernyataan pelepasan hak yang ditandatangani oleh pemegang hak, dan diketahui oleh pejabat yang berwenang. Pada dasarnya pelepasan hak tersebut dilakukan oleh pemegang

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*, hal.76.

<sup>52</sup> *Ibid.*, hal.65.

hak atas tanah secara suka rela. Dasar hukum pelepasan hak atas tanah diatur di dalam pasal 27, 34, dan 40 UUPA, dan tata cara pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Presiden No.36 tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden No.65 tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pelepasan atau penyerahan tanah merupakan langkah pertama yang dapat dilakukan bilamana Pemerintah ataupun pihak swasta sangat memerlukan tanah untuk kepentingan umum atau untuk kepentingan yang dapat menunjang pembangunan melalui cara musyawarah dan mufakat dengan pemilik atau pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.<sup>53</sup> Tegasnya, cara memperoleh tanah melalui pelepasan atau penyerahan hak didasarkan pada persetujuan bersama antara pemilik tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.

Proses pelepasan atau penyerahan tanah ini ditempuh apabila instansi pemerintah atau badan swasta yang memerlukan tanah itu tidak memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan sehingga tanah itu tidak mungkin diperoleh dengan cara jual-beli, karena yang dapat menguasai tanah hak milik itu terbatas pada perorangan warga negara Indonesia dan badan-badan hukum tertentu. Oleh karena itu untuk memperolehnya secara legal adalah dengan melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang diikuti dengan permohonan hak baru dan pendaftarannya.<sup>54</sup>

Pelepasan atau penyerahan tanah oleh pihak swasta harus mendapatkan izin dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan yang dimohonkan oleh pihak swasta yang berkepentingan, dengan memperhatikan manfaat dan kegunaan proyek bagi kepentingan umum/rakyat banyak sesuai dengan rencana proyek yang mereka ajukan. Atas permohonan tersebut Gubernur Kepala Daerah Tingkat I wajib menyampaikan laporan kepada Menteri Dalam Negeri.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia: Seri Hukum Agraria I*, hlm. 14.

<sup>54</sup> Hilman Rosyidin, "*Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Pembangunan Jalan Tol di Indonesia*", (Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 1989), hal. 130.

<sup>55</sup> *Ibid.*.

Untuk memenuhi kebutuhan akan tanah sebagai usaha-usaha pembangunan baik yang dilakukan oleh instansi/badan pemerintah maupun untuk kepentingan swasta khususnya untuk keperluan pemerintah, pada awalnya Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Menteri Dalam Negeri, tentang Tata Cara Pembebasan Tanah, yaitu PMDN No. 15 Tahun 1975.

Pembebasan tanah berdasarkan PMDN No. 15 Tahun 1975 adalah merupakan suatu kegiatan melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi. Tanah-tanah yang dibebaskan dengan mendapatkan ganti rugi dapat berupa: (a) tanah-tanah yang telah mempunyai sesuatu hak berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1960; (b) tanah-tanah dari masyarakat hukum adat.<sup>56</sup> Pembebasan hak atas tanah wajib disertai dengan pemberian ganti kerugian dan harus berpedoman pada peraturan yang berlaku serta dalam penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi harus diusahakan dengan asas musyawarah antara pihak yang bersangkutan dengan mempertimbangkan dan memperhatikan harga dasar setempat yang ditetapkan secara berkala oleh Panitia. Ketentuan ini pada dasarnya tidak berjalan sesuai dengan substansinya, karena seringkali musyawarah tidak berjalan sebagaimana mestinya dan dalam melakukan penaksiran mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, masyarakat tidak ikut berperan, tetapi kata sepakat hanya dilakukan diantara para anggota Panitia Pembebasan Tanah (P2T).

#### **3.1.4. Pencabutan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum**

Pencabutan hak atas tanah merupakan suatu alternatif lain bagi pengadaan tanah untuk berbagai keperluan instansi pemerintah ataupun badan swasta yang diikuti dengan permohonan hak baru dan pendaftarannya. Pencabutan Hak atas Tanah dapat dilakukan apabila :

- Tanah yang diperlukan berstatus tanah hak;
- Pemilik tanah tidak bersedia melepaskan haknya;
- Tanah tersebut diperuntukkan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

---

<sup>56</sup>“Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”, <<http://library.usu.ac.id/download/fh/pidana-syafruddin11.pdf>>, diakses pada tanggal 2 Juni 2008.

Mengenai pencabutan hak atas tanah, secara konstitusional tidak diatur dengan tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945. Tidak satupun peraturan dalam pasal-pasal UUD 1945 memberi landasan bagi pemerintah untuk melakukan pencabutan hak atas tanah masyarakat. Namun jika mengacu kepada Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang menegaskan “*segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut UUD ini.*” Elemen-elemen yang harus dipenuhi untuk melakukan pencabutan hak milik yaitu: (a) Pencabutan Hak dilakukan untuk kepentingan umum; (b) Pencabutan Hak harus dengan pemberian ganti kerugian kepada yang berhak; (c) Tindakan pencabutan Hak atas dasar ketentuan undang-undang. Dalam perkembangan selanjutnya setelah keluarnya UUPA No. 5 Tahun 1960 sebagai induk dari semua peraturan tanah di Indonesia, telah mengatur tentang pencabutan hak atas tanah sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 18 UUPA. Pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah, pencabutan hak hanya dimungkinkan apabila disertai dengan pemberian ganti rugi yang layak. Pencabutan hanya dimungkinkan untuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat, sebagai bagian dari kepentingan umum dan harus dilaksanakan dengan suatu undang-undang. Sebagai pelaksanaan dari ketentuan ini telah dikeluarkan Undang-undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya. Selanjutnya sebagai dasar hukum pencabutan hak milik atas tanah untuk kepentingan umum adalah Pasal 18 UUPA No.5 Tahun 1960 jo UU No. 20 Tahun 1961.

Pencabutan hak milik berdasarkan ketentuan ini adalah merupakan tindakan sepihak yang dilakukan oleh pemerintah, tanpa memperhatikan apakah masyarakat setuju atau tidak. Untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat yang hak atas tanahnya dicabut, pelaksanaan harus dilakukan sedemikian rupa dengan memberikan ganti kerugian yang layak. Tindakan sepihak ini hanya dapat dilakukan terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diperlukan secara mendesak, salah satunya untuk pembangunan kepentingan umum. Pencabutan hak atas tanah tersebut harus dilakukan dengan segera serta tidak dapat dialihkan ke tempat lain kecuali tanah yang bersangkutan. Pencabutan hak

atas tanah untuk kepentingan umum yang diperuntukan membangun berbagai fasilitas umum, harus dilakukan dengan adanya persetujuan atau kehendak bersama antara pemilik tanah dengan pemerintah, yaitu dengan melakukan perbuatan hukum jual-beli agar masing-masing pihak tidak dirugikan. Pencabutan hak dalam keadaan memaksa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama adalah merupakan kewenangan Presiden, setelah mendengar pertimbangan Kepala Badan Pertanahn Nasional, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri yang bersangkutan.<sup>57</sup>

Dengan demikian pencabutan hak atas tanah tidak dapat dilakukan semena-mena, kecuali dalam keadaan memaksa. Pencabutan hak atas tanah tersebut harus dilakukan dengan musyawarah antara pemilik tanah dengan pemerintah. Jadi dengan demikian pencabutan hak atas tanah adalah merupakan upaya terakhir yang dapat dilakukan pemerintah dalam keadaan memaksa.

Permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah atau benda-benda yang di atasnya itu diajukan oleh yang berkepentingan kepada Presiden dengan perantara Kepala Badan Pertanahan Nasional, melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan yang bersangkutan. Permintaan tersebut oleh yang berkepentingan disertai dengan rencana peruntukannya dan alasan-alasannya, bahwa untuk kepentingan umum harus dilakukan pencabutan hak, keterangan tentang nama yang berhak serta letak, luas dan macam hak dari tanah yang akan dicabut haknya serta benda-benda yang bersangkutan, rencana penampungan orang-orang yang haknya dicabut itu dan kalau ada, juga orang-orang yang menggarap tanah atau menempati rumah yang bersangkutan.<sup>58</sup>

Setelah menerima permintaan yang dimaksud, maka Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan segera meminta kepada Kepala Daerah yang bersangkutan untuk memberikan pertimbangan mengenai permintaan pencabutan hak tersebut. Kemudian, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan segera meminta kepada panitia penaksir untuk melakukan penaksiran jumlah ganti rugi mengenai tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya yang akan dicabut itu.

---

<sup>57</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pencabutan Hak-Hak Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya*, UU No. 20 Tahun 1961, LN No. 288 Tahun 1961, TLN No. 2324, ps. 1.

<sup>58</sup> *Ibid*, Pasal 2.

Dalam waktu tiga bulan sejak diterimanya permintaan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan tersebut maka para Kepala Daerah harus sudah menyampaikan pertimbangannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan dan panitia penaksir harus menyampaikan taksiran ganti rugi kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan.

Setelah Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan menerima pertimbangan Kepala Daerah dan taksiran ganti rugi itu, maka ia segera menyampaikan permintaan untuk melakukan pencabutan hak kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan disertai pertimbangannya pula jika dalam waktu tiga bulan dimaksud pertimbangan dan/atau taksiran ganti rugi belum diterima oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan, maka permintaan untuk melakukan pencabutan hak tersebut diajukan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan tidak menunggu pertimbangan Kepala Daerah dan/atau taksiran ganti rugi panitia penaksir. Dalam hal tersebut, Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam pertimbangannya mencantumkan pula keterangan tentang taksiran ganti rugi oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan, permintaan tersebut di atas dengan disertai pertimbangannya dan pertimbangan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia serta pertimbangan Menteri yang bersangkutan, segera diajukan kepada Presiden untuk mendapat keputusan pencabutan hak.<sup>59</sup>

Surat Keputusan tentang pencabutan hak dari Presiden diumumkan dalam Berita Negera Republik Indonesia dan turunannya disampaikan kepada yang berhak atas tanah dan/atau benda-benda yang haknya dicabut itu. Isinya diumumkan melalui surat kabar dan biaya pengumumannya ditanggung oleh yang berkepentingan.<sup>60</sup> Jika yang berhak atas tanah tidak bersedia menerima ganti kerugian sebagaimana yang ditetapkan dalam Surat Keputusan Pencabutan Hak dari Presiden karena jumlahnya dianggap kurang layak, maka ia dapat meminta banding kepada Pengadilan Tinggi di daerah kekuasaan meliputi tempat dan letak tanah tersebut, agar pengadilan itulah yang menetapkan jumlah ganti ruginya. Pengadilan Tinggi memutus masalah ini dalam tingkat pertama dan terakhir.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> *Ibid*, Pasal 3.

<sup>60</sup> *Ibid*, Pasal 7.

Sengketa mengenai pencabutan hak atas tanah ini, tidak menunda jalannya pencabutan hak dan penguasaannya.<sup>62</sup> Begitu juga jika yang bersangkutan tidak menyetujui jumlah ganti kerugian, maka pencabutan hak atas tanah tetap dijalankan. Ketentuan ini adalah sangat merugikan rasa keadilan masyarakat, namun jika ditinjau dari sudut kepentingan umum yang mendesak, maka secara hukum hal ini dapat ditolerir. Jika di dalam penyelesaian persoalan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dapat dicapai dengan persetujuan jual beli atau tukar-menukar, maka penyelesaian dengan jalan inilah yang ditempuh, walaupun sudah ada surat keputusan pencabutan hak.<sup>63</sup> Namun persetujuan jual-beli atau tukar-menukar dalam praktek pencabutan hak atas tanah tidak mungkin dapat dicapai sebagai kehendak yang sebenarnya karena persetujuan yang dimaksudkan itu hanyalah merupakan musyawarah yang lebih menjurus kepada pemberitahuan tentang penetapan jumlah maksimal harga ganti kerugian yang mungkin bisa dibayar oleh pemerintah. Hal ini disebabkan karena meskipun persetujuan atau kehendak yang dimaksud tidak tercapai, tetapi pemerintah memiliki wewenang untuk memaksakan kehendaknya melalui pencabutan hak atas persetujuan Presiden.<sup>64</sup>

Dalam kaitan kekuasaan untuk pencabutan hak atas tanah, penguasa juga tetap berkewajiban untuk memperhatikan Pasal 28H UUD 1945 yang menyatakan bahwa (1) setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan; (2) setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan; (3) setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat; (4) setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun. Dalam hal tanah hanya bernilai ekonomis, pelepasan hak atas tanah untuk pembuatan

---

<sup>61</sup> *Ibid*, Pasal 8 ayat (1).

<sup>62</sup> *Ibid*, Pasal 8 ayat (3).

<sup>63</sup> *Ibid*, Pasal 10.

<sup>64</sup> “Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”, *Loc.cit*.

jalan tol misalnya (demi kepentingan umum), penggantian atas tanah tersebut dapat dilakukan atas pertimbangan ekonomi, yakni orang yang melepaskan hak atas tanah diganti uang atau tanah di tempat lain dengan mempertimbangkan bahwa kondisi ekonominya minimal seperti sebelum hak atas tanahnya dilepaskan. Dalam hal tanah mempunyai makna yang lebih luas lagi, yakni tanah sebagai benda magis- religius, benda yang melandasi kehidupan komunal tradisional, benda yang tidak dapat dimiliki secara pribadi dan permanen, serta benda sebagai media cadangan bagi sumber kehidupan generasi mendatang, maka penggantian atas pencabutan hak atas tanah demi pembangunan untuk kepentingan umum perlu dicari jalan tengah secara bersama antara pemegang hak, pihak yang memerlukan tanah, dan pemerintah sehingga tidak merugikan pihak-pihak manapun. Untuk memperoleh tanah ini peranan pemerintah sangat diperlukan karena terkadang tanah yang akan didirikan atau bangunan tersebut adalah milik rakyat, sehingga untuk memperolehnya harus melalui pemerintahan yaitu dengan cara pencabutan hak atas tanah dan pembebasan hak atas tanah.<sup>65</sup> Peranan pemerintah atas tanah dalam rangka pembangunan sangat penting sekali, sehingga dalam hal ini pemerintah harus dapat menjalankan fungsinya dengan baik dan benar. Pembangunan ini dilaksanakan untuk kemakmuran rakyat. Pemerintah dalam memecahkan berbagai masalah yang berkenaan dengan tanah, bukan saja harus mengindahkan prinsip – prinsip hukum akan tetapi juga harus memperhatikan kesejahteraan sosial, azas ketertiban dan azas kemanusiaan agar masalah pertanahan tersebut tidak berkembang menjadi keresahan yang mengganggu stabilitas masyarakat.

Demi memperhatikan kesejahteraan rakyat, maka seharusnya jalan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum hanya dijadikan sebagai suatu cara yang paling akhir untuk memperoleh tanah yang sangat diperlukan guna keperluan - keperluan tertentu untuk kepentingan umum. Setelah dilakukan berbagai cara lain tidak membawa hasil sebagaimana yang diharapkan sedangkan keperluan untuk pembangunan tanah yang dimaksud sangat mendesak sekali.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Maria S.W Sumardjono, “*Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*”, (Jakarta:Penerbit Buku Kompas,2007), hal.127.

<sup>66</sup> *Ibid.*, hal.130.

Adapun yang berwenang melakukan pencabutan hak atas tanah adalah Presiden sebagai pejabat eksekutif yang tertinggi setelah mendengar penjelasan Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri yang bersangkutan yaitu Menteri yang bidang tugasnya meliputi usaha yang meminta dilakukannya pencabutan hak atas tanah tersebut.<sup>67</sup> Presiden satu-satunya instansi yang oleh Undang - Undang diberi wewenang untuk mempertimbangkan dan memutuskan apakah benar kepentingan umum mengharuskan dilakukannya pencabutan hak atas tanah tersebut. Keputusan Presiden itu tidak dapat diganggu gugat dimuka pengadilan.<sup>68</sup> Dengan catatan bahwa surat keputusan Presiden tersebut telah mendapat pertimbangan dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan menteri yang bidangnya meliputi usaha-usaha yang memerlukan tanah dengan pencabutan hak itu.

Adapun surat keputusan Presiden itu meliputi Keputusan tentang pencabutan hak, dan penetapan bentuk dan jumlah besarnya ganti rugi.<sup>69</sup> Setelah surat keputusan dari Presiden keluar dan telah disampaikan kepada mereka haknya dicabut dan isinya harus diumumkan di dalam surat kabar barulah penguasa tanah yang baru dapat melakukan kegiatannya setelah diterimanya surat keputusan dari Presiden dan dilakukannya pembayaran ganti kerugian kepada yang berhak, dan melakukan penampungan terhadap mereka yang bertempat tinggal di atas tanah tersebut. Besarnya ganti rugi harus disesuaikan dengan bidang tanah yang dicabut haknya dari pemiliknya. Ganti rugi ini tidak saja berbentuk uang akan tetapi dapat juga berbentuk tanah atau fasilitas lainnya. Pelepasan atau penyerahan ataupun pencabutan hak atas tanah untuk kebutuhan akan tanah dalam usaha melaksanakan pembangunan ditempuh jalan dengan pembebasan hak atas tanah milik perseorangan ataupun tanah-tanah yang dimiliki oleh masyarakat, hal mana disebabkan karena tersedianya tanah negara sudah semakin berkurang, sedangkan kebutuhan akan tanah terus meningkat. Demikian

---

<sup>67</sup> Abdurrahman, *Op.cit.*, hal.45.

<sup>68</sup> *Ibid.*, hal 46.

<sup>69</sup> Rosyidin, *Loc.cit.*

juga di daerah-daerah pedesaan, tanah negara yang tersedia tidak selalu cocok lokasinya untuk proyek-proyek pembangunan yang direncanakan.

Proses pencabutan hak atas tanah, merupakan proses yang panjang yang tidak dapat dilakukan tanpa dasar yang kuat dan ditentukan oleh Undang-Undang. Pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum terlebih dahulu harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Apabila tanah telah ditetapkan sebagai lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan berdasarkan SK Bupati/Walikota atau Gubernur, maka bagi yang ingin melakukan pembelian tanah diatas tanah tersebut, terlebih dahulu harus mendapat persetujuan tertulis dari Bupati/Walikota atau Gubernur. Proses pembebasan tanahnya juga dilakukan melalui jalan musyawarah antara pemegang hak atas tanah dengan pemerintah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi dengan waktu paling lama 90 hari terhitung sejak tanggal undangan pertama.<sup>70</sup>

Selain Undang-Undang No.20 tahun 1961, pencabutan hak atas tanah juga diatur dalam pasal 17 dan 18 Peraturan Presiden No.36 tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam peraturan ini dijelaskan bahwa apabila dalam musyawarah pemegang hak atas tanah dengan panitia pengadaan tanah tidak mencapai kesepakatan dan lokasi pembangunan tidak bisa dipindahkan maka Pemerintah Kabupaten/Kota atau Gubernur akan membentuk Tim Penilai Harga Tanah yang profesional dan independen yang ditunjuk oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T). Setelah P2T menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi, lalu diserahkan kepada pemilik hak tanah, namun apabila pemilik hak tanah tidak menerima, P2T akan menitipkan uang ganti ruginya pada pengadilan negeri. Pemilik hak tanah dapat mengajukan keberatan disertai alasannya kepada Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri dan sesuai kewenangannya mengupayakan penyelesaian melalui kewenangannya mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dengan mempertimbangkan pendapat dan keinginan dari pemegang hak atas tanah atau kuasanya.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> "Menteri PU : Pemda Jangan Ragu Gunakan Perpres 36 Tahun 2005", <<http://www.binamarga-jateng.go.id/berita/2005/juni/230605-02.htm>>, diakses pada tanggal 2 Juli 2008.

Apabila pemilik hak tanah tetap tidak menerima, maka Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri baru mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN kemudian melakukan konsultasi dengan menteri atau instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Hukum dan HAM sebelum usul tersebut disampaikan kepada Presiden.<sup>72</sup>

### 3.1.5. Perjanjian Dengan Pemegang Hak Atas Tanah

Selain keepat cara diatas, alternatif cara untuk memperoleh hak atas tanah adalah dengan melakukan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah. Perjanjian dengan pemegang hak atas tanah dapat dilakukan apabila :

- Pihak yang memerlukan tanah hanya ingin menggunakan tanah dalam jangka waktu tertentu;
- Pemegang hak atas tanah yang tersedia tidak bersedia memindahkan tanahnya, misalnya dengan menjualnya.

Adapun perjanjian yang dimaksud antara lain melalui :

- Perjanjian sewa-menyewa;
- Perjanjian pembebanan Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Milik;
- Perjanjian-perjanjian di bidang pertanian, misalnya usaha bagi hasil.

### 3.2. Tata Cara Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

- a) Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan izin lokasi kepada Bupati/Walikota melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota<sup>73</sup> setempat disertai keterangan-keterangan mengenai :

---

<sup>71</sup> Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Perpres Nomor 36 tahun 2005, ps. 17.

<sup>72</sup> *Ibid.*, ps. 18.

- Lokasi tanah yang diperlukan;
  - Luas dan gambar kasar sketsa tanah yang diperlukan;
  - Rencana penggunaan tanah pada saat permohonan diajukan;
  - Uraian rencana proyek yang akan dibangun disertai keterangan mengenai pembiayaan dan lamanya pelaksanaan pembangunan.<sup>74</sup>
- b) Setelah menerima permohonan dimaksud, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mengadakan koordinasi dengan Ketua Bappeda Tingkat II, Asisten Sekwilda Tingkat II Bidang Ketata-prajaan dan Instansi terkait untuk melakukan penelitian mengenai kesesuaian peruntukan tanah yang dimohon dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang telah ada.<sup>75</sup>
- c) Apabila rencana penggunaan tanahnya sudah sesuai dengan RTRW yang telah ada, Bupati/Walikota memberikan izin lokasi dan pengadaan tanah.
- d) Setelah diterimanya keputusan penetapan lokasi, maka instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari wajib mempublikasikan rencana pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum kepada masyarakat dengan cara sosialisasi langsung maupun tidak langsung (menggunakan media cetak ataupun elektronik).<sup>76</sup>
- e) Untuk melaksanakan Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, maka dibentuk Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dengan Keputusan Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta.<sup>77</sup> P2T bertugas untuk :
- memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat;

---

<sup>73</sup> Indonesia, *Peraturan Kepala BPN tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006*, Peraturan No.3 Tahun 2007, ps.4.

<sup>74</sup> *Ibid.*, ps.2.

<sup>75</sup> *Ibid.*, ps.5.

<sup>76</sup> *Ibid.*, ps.8.

<sup>77</sup> *Ibid.*, ps.14 butir 1.

- mengadakan penelitian dan inventarisasi atas bidang tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang haknya akan dilepaskan;
  - mengadakan penelitian mengenai status hukum bidang tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;
  - mengumumkan hasil penelitian dan inventarisasi;
  - mengadakan musyawarah dengan para pemilik dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dalam menentukan besarnya ganti rugi;
  - menetapkan besarnya nilai ganti rugi serta mengawasi pelaksanaan penyerahannya;
  - membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak;
  - mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota; dan
  - menyampaikan permasalahan disertai pertimbangan penyelesaian pengadaan tanah kepada Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah DKI Jakarta apabila pada musyawarah tidak tercapai kesepakatan untuk pengambilan keputusan.<sup>78</sup>
- f) P2T bersama instansi pemerintah yang memerlukan tanah melaksanakan penyuluhan untuk menjelaskan manfaat, maksud dan tujuan pembangunan kepada masyarakat serta untuk memperoleh kesediaan pemilik.<sup>79</sup> Jika penyuluhan diterima oleh masyarakat maka kegiatan pengadaan tanah dilanjutkan, namun jika penyuluhan tidak diterima oleh masyarakat maka P2T Kabupaten/Kota melakukan penyuluhan kembali.<sup>80</sup> Apabila penyuluhan kembali tersebut tetap

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, ps.14 butir 3.

<sup>79</sup> *Ibid.*, ps.19 butir 1.

<sup>80</sup> *Ibid.*, ps.19 butir 3.

tidak diterima masyarakat dan lokasinya dapat dipindahkan, instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan alternatif lokasi lain. Akan tetapi jika lokasi tidak dapat dipindahkan, maka P2T Kabupaten/Kota dapat mengusulkan kepada Bupati/Walikota ataupun Gubernur untuk menggunakan ketentuan Undang-Undang No.20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya.

- g) Jika proses penyuluhan berjalan dengan lancar, maka tahapan selanjutnya adalah mengidentifikasi dan inventarisasi atas penguasaan, penggunaan dan pemilikan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah oleh P2T.<sup>81</sup> Dalam hal terdapat keberatan dalam kegiatan identifikasi dan inventarisasi ini, P2T dapat mengambil dua langkah. Yang pertama, apabila keberatan dapat dipertanggungjawabkan, maka P2T Kabupaten/Kota melakukan perubahan atau koreksi sebagaimana mestinya. Sedangkan apabila keberatannya tidak dapat dipertanggungjawabkan, maka proses pengadaan tanah tetap dilanjutkan.<sup>82</sup>

Guna keperluan untuk menetapkan jumlah besarnya nilai ganti rugi, maka perlu dibentuk satu lembaga atau badan lagi yaitu Lembaga Penilai Harga Tanah.<sup>83</sup> Dan dalam menentukan besarnya nilai ganti rugi penilaian harus berpedoman pada standar harga yang telah ditetapkan peraturan perundang-undangan.<sup>84</sup>(ps29) Adapun harga yang dijadikan pedoman untuk menentukan kesepakatan antara lain:

- o Harga Penawaran Pemerintah yang ditentukan berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) serta aset-aset yang terdapat di atas permukaan tanah yang terkena dampak proyek. Penggunaan

---

<sup>81</sup>*Ibid.*, ps. 20 butir 1.

<sup>82</sup>*Ibid.*, ps.23 butir 4.

<sup>83</sup>*Ibid.*, ps.25.

<sup>84</sup>*Ibid.*,ps.29.

NJOP memiliki kelemahan karena selama ini ditentukan jauh dibawah harga pasar tanah, sehingga perbaikan dalam mekanisme penentuan NJOP merupakan langkah awal yang perlu dilakukan oleh pihak terkait karena tidak hanya menyangkut proses penentuan harga tetapi juga menyangkut penerimaan pemerintah dari pajak.

- o Harga Masyarakat yang disampaikan dalam bentuk Usulan Ganti Rugi Tanah dan Kekayaan Penduduk. Harga dalam usulan merupakan hasil kesepakatan yang diperoleh melalui musyawarah oleh masyarakat dan disampaikan dalam sebuah dokumen resmi yang memuat tentang pendekatan dan acuan yang digunakan, harga sesuai dengan variasi tanah yang dimiliki serta sistem pembayaran yang diinginkan. Dokumen resmi ini juga dilampiri daftar hadir dan susunan dari Kuasa Masyarakat dan selanjutnya disampaikan kepada pemerintah melalui P2T.
  - o Harga Tim Penilai Independen (TPI) yaitu harga yang ditentukan berdasarkan hasil penilaian oleh pihak-pihak yang tidak memiliki kepentingan secara langsung dengan proses pengadaan tanah untuk proyek pembangunan kepentingan publik.
- h) Dalam menyampaikan usulan besaran nilai ganti rugi, maka P2T mengadakan musyawarah dengan pemegang hak atas tanah. Adapun musyawarah ini dilakukan dalam jangka waktu paling lama 120 (seratus dua puluh) hari kalender<sup>85</sup> untuk membicarakan rencana pembangunan dan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi.<sup>86</sup> Pedoman dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya nilai ganti rugi adalah :
- kesepakatan para pihak;
  - hasil penilaian;
  - tenggat waktu penyelesaian proyek.

---

<sup>85</sup>*Ibid.*,ps.37.

<sup>86</sup>*Ibid.*,ps.31 butir 1.

Pada dasarnya musyawarah dilakukan secara langsung dan bersama-sama antara para pihak. Namun dalam hal jumlah pemilik tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara langsung, bersama-sama, dan efektif, musyawarah dapat dilaksanakan secara bertahap.<sup>87</sup> Musyawarah rencana pembangunan untuk kepentingan dianggap telah tercapai kesepakatan, apabila paling sedikit 75 % (tujuh puluh lima persen) dari luas tanah yang diperlukan untuk pembangunan telah diperoleh, atau 75% dari jumlah pemilik tanah telah menyetujui bentuk dan/atau besarnya ganti rugi.<sup>88</sup> Apabila hal ini terjadi maka instansi pemerintah yang memerlukan tanah menyerahkan ganti rugi kepada pemilik dan dibuat Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi atau Berita Penawaran Penyerahan Ganti Rugi. Namun jika lewat jangka waktu 120 hari kalender, tidak tercapai kesepakatan dan lokasi tidak dapat dipindahkan, maka P2T memerintahkan agar instansi pemerintah yang memerlukan tanah menitipkan uang ganti rugi ke Pengadilan Negeri.<sup>89</sup> Dan bagi pemilik yang keberatan terhadap keputusan penetapan ganti rugi yang diterbitkan oleh P2T dapat mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri disertai alasan dan sebab-sebabnya dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari.<sup>90</sup> Dan apabila pemilik tetap keberatan atas keputusan Bupati/Walikota atau Gubernur ataupun Menteri Dalam Negeri dan lokasi tidak dapat dipindahkan, maka dapat menempuh upaya pencabutan hak.<sup>91</sup>

- i) Bersamaan dengan pembayaran dan penerimaan ganti rugi, maka :
  - instansi pemerintah yang memerlukan tanah membuat tanda terima pembayaran ganti rugi;

---

<sup>87</sup>*Ibid.*,ps. 33 butir 1.

<sup>88</sup>*Ibid.*,ps.34.

<sup>89</sup>*Ibid.*,ps.37.

<sup>90</sup>*Ibid.*,ps.41 butir 1.

<sup>91</sup>*Ibid.*,ps.42.

- yang berhak menerima ganti rugi membuat surat pernyataan pelepasan/penyerahan hak atas tanah;
  - P2T Kabupaten/kota membuat Berita Acara Pembayaran Ganti Rugi dan Pelepasan Hak Atas Tanah atau Penyerahan Tanah.<sup>92</sup>
- j) Setelah pengadaan tanah selesai dilakukan maka instansi pemerintah yang memerlukan waib segera mengajukan permohonan hak atas nama instansi induk kepada pejabat yang berwenang.

### **3.3. Perkembangan Pengaturan Pengadaan Tanah Oleh Pemerintah Setelah Masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria**

#### **3.3.1. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah**

Setelah kurang lebih 15 tahun berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria semakin dirasakan adanya peningkatan kebutuhan akan tanah untuk berbagai macam pembangunan. Sedangkan tanah negara yang tersedia sudah sangat terbatas, bahkan untuk beberapa daerah perkotaan yang padat penduduk relatif tidak ada lagi. Selain itu ketentuan yang mengatur tata cara pembelian tanah untuk keperluan pemerintah yang sudah ada sejak masa pemerintahan Belanda sudah tidak sesuai lagi dengan jiwa Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan kebutuhan yang berkembang. Oleh sebabnyalah, pada tanggal 3 Desember 1975 dikeluarkanlah Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Menurut pasal 1 PMDN No.15 Tahun 1975 ini pembebasan adalah pelepasan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak atau penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi. Berdasarkan peraturan ini, pembebasan tanah dapat dilakukan bila sudah diperoleh kata sepakat antar pemegang hak atas tanah dengan yang membutuhkan tanah itu. Jadi, unsur penting dalam pembebasan tanah adalah unsur sukarela dan musyawarah. Pembebasan tanah dapat dilakukan bukan saja yang diperlukan oleh kepentingan

<sup>92</sup>*Ibid.*,ps.40

instansi pemerintah, tetapi juga untuk kepentingan swasta yang dapat menunjang kepentingan umum, asalkan tanah tersebut telah dilekati oleh suatu hak berdasarkan UUPA.

PMDN No.15 Tahun 1975 tidak memberikan alternatif jalan keluar jika ternyata muayawarah yang dilakukan tidak menghasilkan kata sepakat. Namun apabila itu terjadi, maka dapat menempuh prosedur pencabutan hak berdasarkan Undang-Undang No.20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah.

Dalam prakteknya, hampir dapat dikatakan masalah pembebasan tanah terjadi terus menerus sebagai masalah nasional yang terkadang tidak hanya menjadi masalah yuridis, tetapi juga berkembang menjadi masalah politis.<sup>93</sup> Akar permasalahan yang melekat pada lembaga pembebasan tanah adalah adanya *Conflict of Interests* dan segala akibatnya yang merupakan konsekwensi logis dari kenyataan bahwa tanah sebagai sumber daya alam yang sangat terbatas.

### **3.3.2. Menurut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

Disebabkan sudah tidak sesuai serta masih banyaknya kekurangan yang terdapat di dalam PMDN No.15 tahun 1975, maka peraturan mengenai pengadaan tanah mengalami perubahan serta penyempurnaan. Berbeda dengan peraturan-peraturan sebelumnya, karena telah ditingkatkan menjadi Keputusan Presiden (Keppres) dan judulnya pun dipertegas dengan mencantumkan "Kepentingan Umum". Selanjutnya untuk pelaksanaannya, pada tanggal 14 Juni 1994 dikeluarkan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.1 Tahun 1994 Tentang ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Jika pada peraturan sebelumnya pengadaan tanah dilaksanakan untuk dinas keperluan instansi pemerintah untuk pembangunan yang bersifat menunjang

---

<sup>93</sup> Maria SW Sumardjono, *Tinjauan Kasus Beberapa Masalah Tanah*, Jurusan Hukum Agraria Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1982, hal.40.

kepentingan umum dan untuk keperluan pembangunan di wilayah kecamatan, maka menurut Keputusan Presiden Republik Indonesia dengan tegas membatasi pengadaan tanah hanya bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dan selanjutnya dimiliki Pemerintah dan tidak digunakan untuk mencari keuntungan dalam bidang-bidang antara lain sebagai berikut : Jalan umum, saluran pembuangan air, waduk, bendungan, rumah sakit, pusat kesehatan masyarakat, pelabuhan, bandara, terminal, tempat ibadah, pendidikan, pasar, pemakaman umum, pos telekomunikasi, sarana olah raga, dan lain-lain yang ditetapkan dalam Keputusan Presiden ini.<sup>94</sup>

Menurut ketentuan dalam Keppres ini, Pengadaan tanah dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak yang sah atas tanah serta dilaksanakan dengan cara yang seimbang dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan para pemegang hak atau pemilik tanah.

### **3.3.3. Menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum**

Berdasarkan beberapa pertimbangan seperti terjadinya peningkatan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah, pengadaan tanahnya perlu dilakukan secara tepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah, serta sudah tidak sesuainya pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum, maka pada tanggal 3 Mei 2005 Presiden Republik Indonesia menetapkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Perpres 36/2005).<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Moh. Mahfud M.D, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 1998) hal.193.

<sup>95</sup> Arie S. Hutagalung, Bahan Kuliah tidak dipublikasikan.

Dalam Perpres ini dinyatakan bahwa pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap suatu hak atas tanah. Hal ini mengandung arti bahwa apabila tanah tersebut sudah dikuasai secara legal, maka pihak yang memerlukan tanah tidak dapat begitu saja memaksakan kehendaknya. Namun meskipun telah dinyatakan demikian, terdapat pasal-pasal yang tegas menunjukkan ketidak sesuaian dengan prinsip penghormatan tersebut. Seperti dalam Pasal 4 ayat (3) Perpres 36/2005 yang menyebutkan *"apabila tanah telah ditetapkan sebagai lokasi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan surat keputusan lokasi yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur, maka bagi siapa yang ingin melakukan pembelian atas tanah diatas tanah tersebut, terlebih dahulu harus mendapat persetujuan tertulis dari Bupati/Walikota atau Gubernur sesuai kewenangannya"*. Pasal ini dikatakan seakan-akan membatasi kewenangan pemegang hak atas tanah untuk melakukan perbuatan hukum. Karena pada dasarnya selama belum dilepaskan, maka tanah tersebut adalah milik pemegang hak yang memiliki kewenangan untuk memindahkan hak tersebut, tanpa perlu meminta persetujuan tertulis dari Bupati/Walikota atau Gubernur.

Selain itu, dalam Perpres ini juga memiliki kelemahan lain seperti mengenai pengertian musyawarah dimana cakupan musyawarah itu sendiri masih terlalu sempit dan cenderung merugikan pemegang hak. Seperti yang terdapat dalam Pasal 8 ayat (1) Perpres ini yang menyatakan bahwa kesepakatan itu adalah mengenai pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut, dan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Artinya pasal ini tidak mementingkan adanya kesepakatan mengenai kesediaan pemegang hak atas tanah untuk melepaskan haknya. Atau dengan kata lain hanya kesepakatan sepihak saja.

Atau dengan melihat konsep dasar perhitungan ganti rugi yang terdapat dalam Pasal 15 ayat (1) butir a Perpres ini yang menyatakan bahwa *"dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas Nilai Jual Objek Pajak atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak tahun berjalan berdasarkan penetapan lembaga/tim penilai harga tanah yang ditunjuk oleh panitia"*. Kalimat ini perlu dicermati karena dapat dianggap bahwa dasar perhitungan besarnya ganti rugi yang utama adalah Nilai Jual Objek Pajak,

padahal seharusnya besarnya ganti rugi adalah nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan bahwa kondisi sosial ekonomi pemegang hak tidak boleh menjadi lebih buruk.

Dengan melihat beberapa kelemahan-kelemahan diatas, maka beruntung pemerintah cepat mengambil tindakan dengan melakukan penyempurnaan dari Perpres ini agar tidak ada lagi pemegang hak yang dirugikan. Hal ini sekaligus pencerminan keinginan pemerintah menyejahterakan rakyatnya. Sehingga akan dijelaskan pada sub-bab selanjutnya mengenai proses dan peraturan tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang telah disempurnakan lagi dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.<sup>96</sup>

#### **3.4. Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

Dalam suasana pembangunan sebagaimana halnya di Negara kita sekarang, kebutuhan akan tanah semakin meningkat. Kegiatan pembangunan terutama pembanguan di bidang materiil baik dikota maupun di desa banyak sekali memerlukan tanah sebagai tempat penampungan kegiatan pembangunan dimaksud.<sup>97</sup>

Secara teoritis, pengadaan tanah (*land acquisition*) terdiri atas pengadaan tanah secara sukarela (*voluntary acquisition of land*) dan pengadaan tanah secara wajib (*compulsory acquisition of land*). Di Indonesia sekarang ini, Pengadaan Tanah Secara Sukarela (PTSS) meliputi pemindahan hak dan pelepasan atau penyerahan hak yang sebelumnya diistilahkan dengan pembebasan tanah. Sedangkan yang termasuk dalam Pengadaan Tanah Secara Wajib (PSTW) adalah pencabutan hak atas tanah.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> Abdurrahman, *Op.cit.*, hal.3.

Setelah berbagai peraturan dikeluarkan guna menampung berbagai keperluan akan tanah bagi pelaksanaan pembangunan, dan untuk mengatasi berbagai perdebatan mengenai substansi Perpres No. 36 Tahun 2005 terutama yang berkaitan dengan keberpihakan terhadap kepentingan umum, Pemerintah telah mengeluarkan penyempurnaannya yaitu Perpres No. 65 Tahun 2006 sekaligus mengganti Perpres No. 36 Tahun 2005. Alasan utama dibalik penggantian ini adalah untuk meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan menjamin kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Terakhir, melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN), pemerintah telah menerbitkan petunjuk pelaksanaan (Juklak) No. 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres nomor 36 Tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>99</sup>

Menurut I. Soegiarto, beberapa cara pengadaan tanah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku di Negara kita adalah *pertama*, melalui pelepasan atau penyerahan hak; kemudian *kedua*, melalui proses jual-beli baik dengan tukar-menukar ataupun dengan cara lain yang disepakati secara sukarela oleh para pihak yang terkait. Terakhir *ketiga*, dengan pencabutan hak atas tanah.<sup>100</sup> Sedangkan menurut Perpres No.36 tahun 2005, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat dilaksanakan melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, pencabutan hak atas tanah, serta dapat pula dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, ataupun cara lain yang disepakati secara sukarela oleh para pihak.<sup>101</sup>

Dalam masa pembangunan seperti sekarang ini, pelepasan atau penyerahan dan pencabutan hak atas tanah merupakan sarana yang terpenting untuk mendapatkan tanah untuk keperluan pembangunan. Pengadaan tanah

---

<sup>98</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Indonesia, 2004), hal.2.

<sup>99</sup> "Ringkasan Kajian Alternatif Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan", *Loc.cit.*

<sup>100</sup> Oloan, *Op.cit.*, hal.14.

<sup>101</sup> Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Perpres No. 36 tahun 2005, ps. 2.

merupakan suatu keharusan untuk menunjang terwujudnya sarana umum. Dan apabila ternyata pemerintah sendiri tidak memiliki tanah untuk merealisasikan pembangunan sarana umum tersebut, maka satu-satunya cara yang dapat ditempuh untuk memperoleh tanah adalah dengan pengadaan tanah dari tanah yang dihaki atau dimiliki oleh masyarakat baik secara individual ataupun kelembagaan.

Prosedur hukum pengadaan tanah harus disertai dengan pelepasan atau penyerahan hak dari pemegang hak atas tanah kepada pihak lain. Namun selama ini yang berlaku untuk pengadaan tanah demi kepentingan umum hanya berupa pelepasan hak dalam arti penyerahan dengan imbalan berupa ganti rugi, dan tidak menimbulkan kata sepakat.<sup>102</sup>

Dalam banyak hal pencabutan ataupun pelepasan hak atas tanah selalu menimbulkan dampak cukup besar terhadap stabilitas masyarakat. Berbagai ketegangan timbul dalam masyarakat, karena adanya ketidaksepakatan antara pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah yang tanahnya akan diambil untuk keperluan proyek-proyek pembangunan dan pihak penguasa yang bertugas untuk melakukan hal tersebut. Di samping itu masalah timbul karena status hak yang tidak jelas. Begitu juga tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian yang akan diberikan kepada masyarakat yang terkena dampak. Selain itu, pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum juga sering menimbulkan konflik di berbagai daerah di Indonesia. Faktor penyebabnya bervariasi, mulai dari rendahnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang maksud dari kepentingan umum sampai munculnya para spekulan sebagai pengejar keuntungan (*rent seeker*). Pelepasan ataupun pembebasan tanah rakyat untuk kepentingan umum tidak boleh menguntungkan pejabat “nakal” yang mencari keuntungan dan para calo tanah dan spekulan. Pelepasan hak atas tanah milik rakyat juga tidak boleh memunculkan orang-orang yang berusaha mencari keuntungan sendiri, dan jika tanah rakyat harus dibebaskan untuk kepentingan publik, tidak boleh ada pihak manapun yang dirugikan, termasuk mereka yang melepaskan tanahnya. Sebab pada dasarnya dengan hak apapun suatu bidang tanah dikuasai, tanah yang bersangkutan adalah sebagian dari tanah-bersama

---

<sup>102</sup> Mudakir Iskandar Syah, *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta: Jala Permata, 2007), hal. 3.

Bangsa Indonesia. Oleh karena itu penetapan peruntukan dan penggunaannya selain berpedoman pada kepentingan pribadi pemegang haknya, juga wajib memperhatikan kepentingan bersama.<sup>103</sup>

Guna menunjang kebutuhan akan kepastian hukum mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan pengadaan tanah, maka pengaturan hukum tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan segala pengaturan yang terkait, di Indonesia telah mengalami proses perkembangan. Dimulai sejak unifikasi Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam perkembangan hukum pertanahan di Indonesia awalnya dilakukan dengan cara dan menggunakan lembaga hukum yang pertama adalah 'pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya', tetapi dalam praktek ketentuan undang-undang ini tidak dapat berjalan. Untuk mengatasi hal tersebut pemerintah mengeluarkan ketentuan mengenai 'pembebasan hak atas tanah'. Namun ketentuan ini dalam prakteknya banyak menimbulkan masalah sehingga tidak dapat berjalan secara efektif. Berdasarkan kenyataan ini pemerintah kemudian mengeluarkan Keputusan Presiden mengenai 'pelepasan atau penyerahan hak atas tanah'.<sup>104</sup>

Seperti yang telah diketahui bahwa pencabutan dan pelepasan atau penyerahan hak-hak atas tanah tersebut tidak hanya dilakukan oleh pemerintah untuk pembangunan berbagai proyek pemerintah, namun juga diperuntukan bagi proyek pembangunan untuk kepentingan umum oleh pihak swasta tetapi pelaksanaannya dilakukan dalam bentuk dan cara yang berbeda. Pemerintah melaksanakan pembebasan, untuk proyek pemerintah atau proyek fasilitas umum seperti kantor pemerintah, jalan raya, pelabuhan laut/udara dan sebagainya. Sedangkan tujuan pembebasan dilakukan oleh pihak swasta dipergunakan untuk pembangunan berbagai fasilitas umum yang bersifat komersil seperti pembangunan jalan bebas hambatan atau sering kita sebut dengan jalan tol misalnya.

---

<sup>103</sup> Oloan, *Op.cit.*, hal.11.

<sup>104</sup> "Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum", *Loc.cit.*

### **3.5. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Jalan Tol**

Proses pembangunan jalan tidak mungkin dapat terlepas dari kegiatan pengadaan tanah, termasuk pula dalam pembangunan jalan tol. Dinyatakan demikian sebab pada kenyataannya memang pembangunan jalan tol tidak mungkin berjalan apa bila tidak tersedianya tanah. Hal ini diatur dalam beberapa peraturan. Seperti dalam Undang-Undang No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, yang menyebutkan bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan jalan bagi kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan harus disosialisasikan kepada masyarakat.<sup>105</sup> Adapun maksud dan tujuan dari proses sosialisasi ini adalah untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat sehingga diharapkan dapat mengurangi dampak atas keberatan masyarakat atas pembangunan jalan tol ini. Selain itu, seperti yang telah diungkapkan oleh peraturan-peraturan lain yang mengatur tentang pengadaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum, bahwa setiap pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk pembangunan juga wajib dan harus diberikan biaya ganti kerugian. Undang-undang ini juga mengatur tentang proses pencabutan hak apabila tidak tercapai kesepakatan mengenai besaran ganti rugi dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan. Pencabutan tanah dapat dilaksanakan apabila telah diusahakan kesepakatan para pihak melalui musyawarah secara berjenjang dan tetap tidak membuahkan kesepakatan. Peraturan ini menyatakan bahwa pelaksanaan pembangunan baru dapat dilaksanakan diatas bidang tanah yang telah diberi ganti rugi atau telah dicabut hak atas tanahnya.<sup>106</sup> Selain itu, dinyatakan pula bahwa pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan jalan tol bagi kepentingan umum dilakukan oleh Pemerintah. Dan mengenai dana untuk pengadaan tanah tersebut dapat menggunakan dana dari Pemerintah ataupun dari badan usaha.<sup>107</sup>

Dalam Undang-Undang No. 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol, juga membahas tentang pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol. Menurut

---

<sup>105</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Jalan*, UU No. 38 Tahun 2004, (LN No.132 Tahun 2004, TLN No. 4444), ps.58.

<sup>106</sup> *Ibid.*, ps.59.

<sup>107</sup> *Ibid.*, ps.61.

undang-undang ini, yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah pengadaan tanah yang sudah termasuk pembebasan dari hak-hak lain yang berada di atas, sepanjang, dan dibawah tanah tersebut.<sup>108</sup> Pembahasan mengenai pengadaan tanah pada peraturan ini hanya menegaskan bahwa proses pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol ini mengacu pada peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan<sup>109</sup>, dalam hal ini secara umum Undang-Undang Pokok Agraria serta Perpres No.65 tahun 2006 telah mengatur secara rinci mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan proses pengadaan tanah bagi kepentingan umum. Selain itu, dalam undang-undang ini juga ditegaskan bahwa pelaksanaan konstruksi baru dapat dimulai setelah pengadaan tanah selesai sekurang-kurangnya pada bagian ruas jalan tol yang layak dioperasikan. Artinya, bahwa pelaksanaan konstruksi baru dapat dilaksanakan pada bidang tanah yang sudah bebas dan apabila konstruksi sudah selesai, bagian jalan tol tersebut baru dapat dioperasikan.<sup>110</sup> Dan, seperti yang diatur pada undang-undang tentang Jalan, dalam undang-undang ini juga dinyatakan dimana dana pengadaan tanah dapat menggunakan dana uang yang berasal dari Pemerintah dan/atau dari badan usaha.<sup>111</sup>

Berbeda dengan dua ketentuan sebelumnya, pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.10/PRT/2006 tentang Tata Cara Penggunaan Dana Badan Usaha Untuk Pengadaan Tanah Jalan Tol dijelaskan bahwa proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol dibantu oleh beberapa pihak. Diantaranya adalah :

- Tim Pengadaan Tanah (TPT), adalah tim yang dibentuk oleh Menteri Pekerjaan Umum dengan pembinaan Direktorat Jendral Bina Marga dalam rangka pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan jalan tol.

---

<sup>108</sup> Indonesia, UU Jalan Tol, *Op.cit.*, Penjelasan ps.28 (2).

<sup>109</sup> *Ibid.*, ps. 28 (2).

<sup>110</sup> *Ibid.*, ps.28(1).

<sup>111</sup> *Ibid.*, ps.29(1).

- Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), adalah badan yang dibentuk oleh Menteri Pekerjaan Umum, ada di bawah, dan bertanggung jawab kepada Menteri Pekerjaan Umum.
- Panitia Pengadaan Tanah (P2T), adalah panitia yang dibentuk untuk membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
- Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah, adalah lembaga/tim yang profesional dan independen untuk menentukan nilai/harga tanah yang akan digunakan sebagai dasar ganti rugi.<sup>112</sup>

### 3.6. Ganti Kerugian

Berdasarkan pasal 1 butir 11 Perpres No.36 tahun 2005, dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan ganti kerugian dalam lingkup pelepasan atau penyerahan hak adalah, penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah. Atau lebih jelasnya, ganti kerugian adalah imbalan yang diterima oleh pemegang hak atas tanah sebagai pengganti dari nilai tanah, termasuk yang ada di atasnya, yang telah dilepaskan atau diserahkan. Dan sebagai imbalan, maka prinsip pemberian ganti kerugian harus seimbang dengan nilai tanah termasuk segala benda yang terdapat di atasnya. Berdasarkan Perpres No.36 tahun 2005 Jo. Perpres No.65 tahun 2006, ganti kerugian dapat diberikan untuk :

- Hak atas Tanah;
- Bangunan;
- Tanaman;
- Benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah

---

<sup>112</sup> Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.10/PRT/2006 tentang *Tata Cara Penggunaan Dana Badan Usaha Untuk Pengadaan Tanah Jalan Tol*, ps.1(2),(4),(6).

Sedangkan penggantian terhadap bidang tanah yang masih dikuasai dengan hak ulayat, diberikan ganti rugi dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Dari uraian tersebut artinya, jumlah ganti kerugian yang diterima oleh pemegang hak atas tanah harus sama dengan nilai tanah termasuk segala benda yang terdapat di atasnya pada saat terjadi pembayaran ganti kerugian.

Ganti kerugian merupakan hak (mutlak) dari para pemegang hak atas tanah. Sehingga dalam menentukan besarnya ganti rugi, harus terdapat kata sepakat di antara anggota Panitia dengan memperhatikan kehendak dari para pemegang hak atas tanah. Apabila terjadi perbedaan tafsiran mengenai ganti rugi di antara anggota panitia pembebasan tanah, dipergunakan harga rata-rata dari masing-masing anggota.<sup>113</sup> Perbedaan penaksiran bentuk dan besarnya ganti rugi diselesaikan menurut harga rata-rata dari masing-masing anggota panitia, adalah merupakan tindakan sepihak yang sangat merugikan masyarakat. Seharusnya masyarakat diikutsertakan dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi tersebut. Dalam hal itu, tidak mustahil akan terjadi penolakan mengenai penetapan besarnya uang ganti rugi yang telah ditetapkan Panitia Pembebasan Tanah (P2T), yaitu suatu panitia yang bertugas melakukan pemeriksaan/penelitian dan penetapan ganti rugi dalam rangka pembebasan suatu hak atas tanah dengan atau tanpa bangunan/tanaman, tumbuhan di atasnya, yang pembentukannya ditentukan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I untuk masing-masing Kabupaten/Kotamadya dalam satu wilayah provinsi yang bersangkutan.

Di dalam Perpres No.65 Tahun 2006 disebutkan bahwa pengadaan tanah bagi kepentingan umum dilakukan melalui cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah masyarakat dengan musyawarah dan ganti rugi yang layak. Tetapi dalam praktek pelaksanaannya prinsip musyawarah dan ganti rugi yang layak yang terkandung di dalam peraturan itu sama sekali tidak dijalankan sesuai isi dan jiwa dari prinsip tersebut. Musyawarah untuk menentukan besar dan bentuknya ganti rugi selalu berubah menjadi intimidasi dan dilakukan dengan campur tangan pihak militer yang bertujuan untuk mengalahkan atau meredam perlawanan yang

---

<sup>113</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 *Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah*, ps. 6 ayat (3), (4), dan (5).

dilakukan oleh masyarakat. Dalam praktek pihak swasta maupun pemerintah tidak menjalankan ketentuan tersebut, sehingga menimbulkan sengketa horizontal maupun vertikal.

Apabila telah tercapai kata sepakat tentang besarnya uang ganti rugi antara pihak-pihak, maka pelaksanaan pembayaran ganti rugi harus dilakukan secara langsung antara instansi yang memerlukan tanah kepada yang berhak dan bersamaan dengan itu dilakukan pula penyerahan/pelepasan hak atas tanah secara tertulis di hadapan sekurang-kurangnya empat orang anggota Panitia Pembebasan Tanah di antaranya Kepala Kecamatan dan Kepala Desa yang bersangkutan. Kemudian dibuat berita acara pelepasan hak dan pembayaran ganti rugi yang dilampiri dengan suatu daftar kolektif dari pihak-pihak yang menerima pembayaran ganti rugi.<sup>114</sup> Namun pelaksanaan pembayaran ganti rugi dalam praktek tidak dilakukan secara langsung oleh pihak swasta yang membutuhkan tanah, tetapi dilaksanakan oleh panitia kepada warga masyarakat.

Dalam hal pembebasan tanah untuk kepentingan swasta, pihak-pihak yang berkepentingan juga tetap harus memperhatikan pemberian ganti rugi yang besarnya ditentukan secara musyawarah. Pemerintah daerah berkewajiban mengawasi pelaksanaan pembebasan dan pembayaran ganti rugi yang dilakukan pihak swasta dengan pihak masyarakat pemilik tanah.<sup>115</sup> Adapun bentuk ganti rugi yang dapat diberikan adalah sebagai berikut.

- a. Uang;
- b. Tanah Pengganti;
- c. Pemukiman Kembali;
- d. Gabungan dari dua atau lebih bentuk kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c;
- e. Bentuk lain yang disetujui para pihak.<sup>116</sup>

Apabila terjadi penolakan ganti rugi, maka penolakan itu harus disampaikan kepada Panitia disertai dengan alasan-alasan yang mendasari penolakan.

---

<sup>114</sup> “Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”, *Loc.cit.*

<sup>115</sup> *Ibid.*, “Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”.

<sup>116</sup> Perpres No.65 Tahun 2006, *Op.cit.*, ps.13.

Kemudian, Panitia mempertimbangkan alasan-alasan penolakan dapat mengambil sikap, yaitu:

- a. Tetap pada keputusan semula atau meneruskan surat penolakan tersebut kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I disertai asas-asas dan pertimbangannya untuk mengambil keputusan.
- b. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan dapat mengambil keputusan yang bersifat mengukuhkan keputusan Panitia atau menentukan lain yang bersifat mencari jalan tengah yang dapat diterima oleh semua pihak.<sup>117</sup>

Penguksuhan oleh Gubernur Kepala Daerah tersebut adalah berarti, bahwa panitia telah mendapatkan pelimpahan mandat penguasaan secara konkrit terhadap hak atas tanah serta benda-benda yang ada di atasnya.

Sedangkan apabila terjadi ketidak sepakatan atau pemegang hak atau pemilik tanah menolak atau tidak bersedia menerima ganti kerugian yang telah ditawarkan karena menganggap jumlah besarnya ganti kerugian tersebut tidak layak maka ia dapat meminta banding kepada Pengadilan Tinggi yang daerah kekuasaannya meliputi tempat letak tanah yang bersangkutan untuk menetapkan jumlah ganti kerugian tersebut. Pengadilan Tinggi memutus persoalan tersebut dalam tingkat pertama dan terakhir.<sup>118</sup> Hal ini ditempuh sebab jalan tengah yang diambil selalu tidak dapat diterima oleh warga masyarakat, karena pemerintah selalu terkesan memihak kepada kepentingan swasta daripada kepentingan warga masyarakat.

Dalam menetapkan besarnya ganti rugi harus diperhatikan pula tentang:

- a. Lokasi dan faktor-faktor strategis lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah. Demikian pula dalam menetapkan ganti rugi atas bangunan dan tanaman harus berpedoman pada ketentuan yang telah ditetapkan oleh Dinas Pekerjaan Umum/Dinas Pertanian setempat;
- b. Bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah, dan/atau fasilitas-fasilitas lain;

---

<sup>117</sup> “Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”, *Loc.cit.*

<sup>118</sup> UU No. 20 Tahun 1961, *Op.cit.*, ps. 8 ayat (1).

- c. Yang berhak atas ganti rugi itu ialah mereka yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman yang ada di atasnya dengan berpedoman kepada hukum adat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Pokok Agraria dan kebijaksanaan pemerintah.<sup>119</sup>

Dalam hal penyerahan ganti rugi ini, yang berhak menerima adalah :

- Pemegang hak atas tanah, atau yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- Nadzir bagi tanah wakaf
- Dititipkan ke Pengadilan Negeri setempat, dalam hal kepemilikan bersama.



---

<sup>119</sup> PMDN No. 15 Tahun 1975, *Op.cit.*, ps. 6 ayat (2).