

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum, dan prinsip negara hukum menuntut adanya jaminan kesederajatan bagi setiap orang di hadapan hukum (*equality before the law*). Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menentukan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Landasan yuridis konstitusional dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 telah menyebutkan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dari ketentuan ini dapat tercermin bahwa bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Pengertian dikuasai di sini adalah mengandung pengertian bahwa Negara adalah berwenang selaku organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat Indonesia (Bachtiar Effendie, 1993:38-39) untuk:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan dan pemeliharaannya;
2. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bagian-bagian dari bumi, air dan ruang angkasa;
3. mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
4. penguasaan Negara hanyalah pada tingkat tertinggi saja sedangkan untuk tingkat terendah dapat diberikan dan dipunyai oleh seseorang atau badan-badan hukum tertentu;

5. penguasaan terhadap bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dipergunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

Oleh karena itu, setiap kegiatan manusia maupun kegiatan ekonomi yang berkaitan dengan hal-hal diatas dan yang menunjang pembangunna nasional perlu diatur oleh Negara. Peranan hukum dan peraturan perundang-undangan ini sangat penting dan dengan bertambah dan meningkatnya pembangunan nasional pada bidang ekonomi nasional, sangat dibutuhkan penyediaan dana yang cukup besar, sehingga memerlukan lembaga keuangan yang kuat dan mampu memberi kepastian hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan, yang dapat mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Bank sebagai lembaga keuangan mempunyai usaha untuk menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkan dana tersebut kepada masyarakat melalui kegiatan perkreditan dan lainnya, mengingat peranan Bank sangat penting dalam Pembangunan Nasional Indonesia.

Bank selaku pemberi kredit menghadapi resiko yaitu tidak kembalinya dana yang telah dicairkan kepada debitur atau kredit yang telah disalurkan kepada debitur dan untuk menghindari atau untuk meminimalkan resiko tersebut maka bank perlu melakukan pencegahan dengan cara meminta debitur agar memberikan jaminan berupa barang jaminan baik benda bergerak maupun benda tidak bergerak, untuk dapat dijadikan jaminan dalam pemberian kredit.

Jaminan yang dapat diterima oleh Bank pada umumnya dapat berupa hak atas tanah, simpanan deposito, piutang dagang, mesin pabrik, bahan baku, stock barang dagangan, dan lain-lain. Jaminan berupa hak atas tanah dapat memberikan perlindungan dan

kepastian bagi kreditur karena dapat memberikan keamanan bagi bank dari segi hukumnya maupun dari nilai ekonomisnya yang pada umumnya meningkat terus (Mariam Darus Badruzaman, 1996:51).

Debitur dapat mempergunakan jaminan perorangan atau jaminan kebendaan sebagai jaminan atas fasilitas kreditnya di suatu bank. Jaminan kebendaan juga memberikan bank hak untuk didahulukan dalam mengambil pelunasan atas hasil penjualan benda tertentu milik debitur. Salah satu wujud dari memperjanjikan hak jaminan kebendaan itu ialah dengan memperjanjikan pembebanan hak tanggungan.

Ada beberapa upaya yang dilakukan pihak bank terhadap benda-benda jaminan sebagai suatu perlindungan bagi bank dalam hal debitur mengalami masalah dalam pengembalian kreditnya atau kredit macet, misalnya menggunakan hak tanggungan sebagai upaya untuk eksekusi jaminan dalam upaya pelunasan fasilitas kredit di bank. Hal ini berarti setiap debitur yang akan menerima fasilitas kredit di bank harus melalui prosedur yang ada tentunya dengan perjanjian tambahan sebagai jaminan untuk pelunasannya.

Terbentuknya Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 maka ketentuan *hipotek*, dan *Credietverband* yang terdapat dalam BW menjadi tidak berlaku lagi sebagai lembaga jaminan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, oleh karena itu lembaga jaminan atas tanah berlaku ketentuan hak tanggungan yaitu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan.

Dengan berlakunya Undang-Undang Hak Tanggungan, tidak saja dapat menciptakan keseragaman hukum tanah secara nasional, tetapi juga benar-benar makin memperkuat terwujudnya hukum kepada masyarakat dan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah dan jaminan atas tanah.

Definisi Hak Tanggungan terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan. Di dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang tersebut ditentukan bahwa;

“Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan hutang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain.”

Ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 mengatur tentang Eksekusi Hak Tanggungan dan memberikan jaminan bagi Bank atas fasilitas kredit seorang debitur dan memberikan hak utama (hak preferen) kepada Bank untuk didahulukan dari kreditur-kreditur lain dalam hal debitur mengalami Wanprestasi/Cidera Janji.

Dalam pelaksanaan Eksekusi Hak Tanggungan terhadap jaminan Debitur yang mengalami Wanprestasi/Cidera Janji sering dijumpai adanya hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya. Imma Indra Dewi dan Iswantiningsih dalam Laporan Penelitian Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, tahun 2009, dalam penelitiannya tentang; “Penyelesaian Hambatan Dalam Eksekusi Hak Tanggungan Oleh Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang Yogyakarta”, mengatakan bahwa ada 6 (enam) hambatan-hambatan, adapun hambatan-hambatan yang dimaksudkan (Imma Indra Dewi Dan Iswantiningsih, 2009 ) yaitu:

**1. Dalam pelaksanaan eksekusi hak tanggungan ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tidak dapat berjalan efektif.**

Hal ini terjadi karena adanya beberapa pihak yang belum memanfaatkan pelayanan eksekusi oleh KPKNL Yogyakarta diantaranya bank-bank pemerintah. Dalam kenyataannya bank-bank pemerintah yang akan mengeksekusi hak tanggungan tidak memanfaatkan ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996. Faktor

yang mendukung hal ini karena terbitnya PP No 33 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa bank pemerintah harus mengambil alternative baru untuk penyelesaian kredit macetnya. Sementara untuk bank swasta maupun pihak swasta yang melakukan eksekusi hak tanggungan di KPKNL Yogyakarta umumnya sudah memanfaatkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996.

Selain itu pada kenyataannya tidak semua eksekusi hak tanggungan dapat dilakukan sesuai ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, karena dalam Undang-undang Hak Tanggungan diatur bahwa;

- a. Kreditur pemegang hak tanggungan pertama yang dapat memanfaatkan hak istimewa seperti ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996
- b. Dalam APHT harus dimuat janji bahwa pemegang hak tanggungan pertama mempunyai kekuasaan untuk menjual obyek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum apabila debitur wanprestasi

## **2. Titel Eksekutorial dalam sertifikat hak tanggungan tidak berjalan dengan efektif**

Hambatan ini terjadi karena kenyataannya pada saat akan melakukan eksekusi hak tanggungan melalui KPKNL Yogyakarta, pemohonnya masih banyak melalui Pengadilan Negeri di Wilayah kerja KPKNL Yogyakarta yaitu Pengadilan Negeri Bantul, Sleman dan Yogyakarta

## **3. Janji pengosongan obyek hak tanggungan tidak berjalan efektif**

Undang-undang Hak Tanggungan memberi kemungkinan pada para pihak untuk membuat janji-janjidalam APHT, diantaranya janji untuk melakukan pengosongan obyek hak tanggungan saat debitur wanprestasi. Kenyataannya saat dilakukan eksekusi obyek hak tanggungan saat debitur wanprestasi sebelum dikosongkan, sementara KPKNL tidak mempunyai wewenang untuk melakukan pengosongan

tersebut, karena menurut HIR kewenangan pengosongan ada pada Pengadilan Negeri.

#### **4. Kreditur tidak melakukan pengikatan hak tanggungan dengan sempurna**

Dalam praktek pengikatan jaminan hak tanggungan ternyata masih dijumpai kreditur yang tidak melakukan pengikatan jaminan hak tanggungan dengan sempurna. Kreditur hanya meminta SKMHT saja dari debitur dan tidak membuat APHT ke notaries/PPAT serta mendaftarkannya ke Kantor Pertanahan untuk mendapatkan sertifikat hak tanggungan. Pengikatan hak tanggungan hanya akan dilakukan apabila debitur menunjukkan tanda-tanda akan melakukan wanprestasi.

#### **5. Ketidaksesuaian Pendapat Harga Lelang antara Debitur dengan Pejabat Lelang.**

Faktor lain yang menjadi penghambat eksekusi hak tanggungan yaitu adanya ketidaksesuaian pendapat antara Debitur tereksekusi dengan Pejabat Lelang mengenai harga yang telah terbentuk. Di satu sisi Debitur tereksekusi merasa harga yang telah disepakati dalam pelaksanaan lelangterlalu rendah bahkan jauh di bawah harga pasar, tetapi di sisi lain Pejabat Lelang merasa telah menjalankan tugasnya dengan baik dan terbuka. Selain itu penentuan harga bukan merupakan kewenangan KPKNL, tetapi sudah ditentukan dari pihak kreditur selaku pemohon lelang. Ketidaksesuaian pendapat ini biasanya menyebabkan Debitur mengajukan keberatan dan obyek hak tanggungan tidak dapat segera dieksekusi.

#### **6. Gangguan dari Pihak Ketiga saat pelaksanaan Eksekusi Hak Tanggungan.**

Gangguan dari pihak ketiga biasanya muncul saat akan dilakukan eksekusi. Gangguan ini dapat berupa pengerahan massa yang mendukung pihak tereksekusi maupun munculnya pihak ketiga yang mengakui bahwa obyek hak tanggungan yang akan dieksekusi ini bukan milik Debitur tetapi milik pihak ketiga tersebut.

Penulis dalam praktek perbankan masih melihat dan masih menemukan adanya hambatan lain selain dalam penelitian yang dilakukan oleh Imma Indra Dewi dan Iswantiningsih, oleh karena itu penulis tertarik untuk menyampaikan penulisan tesis ini dan membahas permasalahan yang lain yang dimaksud dengan penelitian yang berkaitan dengan *Kedudukan Kreditur sebagai Pemegang Hak Tanggungan atas agunan Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) yang masa atau jangka waktu berlakunya SHGB tersebut telah berakhir dan belum diperpanjang sehingga menyebabkan Hak Tanggungan yang melekat dalam SHGB tersebut menjadi hapus dan Debitur telah Wanprestasi kepada Kreditur*. Permasalahan tersebut mendorong penulis untuk mencoba dan menentukan formulasi hukum dan langkah-langkah untuk mengatasi problematika eksekusi hak tanggungan dalam penyelesaian kredit macet.

Dalam mengatasi problematika dalam pelaksanaan Eksekusi Hak Tanggungan di atas terhadap debitur yang mengalami Wanprestasi/Cidera Janji yang menyebabkan kredit macet sangat diperlukan formulasi hukum dan langkah-langkah yang tepat yang harus ditempuh oleh kreditur dalam proses penyelesaian dan pengembalian dana dari debitur yang bersangkutan agar tidak merugikan kreditur.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka penulis dapat merumuskan judul Tesis ini; *Formulasi Hukum Dan Langkah-Langkah Untuk Mengatasi Problematika Eksekusi Hak Tanggungan Dalam Penyelesaian Kredit Macet (Study di PT. BANK PAN INDONESIA Tbk. Kantor Cabang Yogyakarta)*.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan Latar Belakang Masalah di atas, maka dapat diambil permasalahan dengan pembatasan Hak Tanggungan telah hapus dikarenakan jangka waktu hak dalam Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) telah berakhir dan belum dilakukan perpanjangan hak dalam Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) yang dimaksud dan debitur telah macet, sebagai berikut:

Bagaimana formulasi hukum dan langkah-langkah untuk mengatasi problematika eksekusi hak tanggungan dalam penyelesaian kredit macet ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan Latar Belakang Masalah dan Rumusan Permasalahan diatas, maka tujuan penelitian ini dapat diharapkan sebagai berikut;

Untuk menentukan formulasi hukum dan langkah-langkah untuk mengatasi problematika eksekusi hak tanggungan dalam penyelesaian kredit macet.

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian dengan judul “Formulasi Hukum Dan Langkah-Langkah Untuk Mengatasi Problematika Eksekusi Hak Tanggungan Dalam Penyelesaian Kredit Macet” diharapkan dapat bermanfaat bagi;

1. Secara Teoretis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan menambah pengetahuan dalam bidang Kredit di Perbankan.
2. Secara Praktis yaitu;

Bagi PT. BANK PAN INDONESIA Tbk. Kantor Cabang di Yogyakarta agar dapat memberikan masukan dan pandangan yuridis dalam menentukan formulasi hukum



dan langkah-langkah untuk mengatasi problematika eksekusi hak tanggungan dalam penyelesaian kredit macet.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Judul Tesis ini “Formulasi Hukum Dan Langkah-Langkah Untuk Mengatasi Problematika Eksekusi Hak Tanggungan Dalam Penyelesaian Kredit Macet,” (*Study di PT. BANK PAN INDONESIA Tbk. Kantor Cabang Yogyakarta*) bukan plagiasi dan bukan duplikasi terhadap Tesis yang lain dan merupakan karya penulis. Penulisan sejenis yang sudah pernah dilakukan sebelumnya, antara lain:

1. Poppy Enike Nany, 2014, Program Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Udayana, Denpasar, dengan Judul “Dampak Hukum Pemberian Hak Tanggungan Atas Nama Perseorangan Warga Negara Asing.” Penelitian ini memiliki tujuan untuk memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu hukum dalam upaya memperjelas keaburan norma. Ilmu hukum yang dimaksud dalam tujuan penelitian ini adalah dalam bidang Kenotariatan terkait keberadaan atau legalitas perbuatan hukum dibuatnya APHT dan pemberian HT hak milik atas tanah dari WNI kepada WNA sebagai subjek (penerima/pemegang) hak dengan mengambil permasalahan yaitu *Siapa saja yang dimaksudkan dengan perorangan sebagai subjek HT dalam ketentuan Pasal 9 UUHT ? Dan Bagaimanakah dampak hukum dari APHT dan HT dengan subjek hukum WNA jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA ?*
2. Sugeng Nugroho, 2009, Program Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, dengan Judul “Analisis Eksekusi Hak Tanggungan Di Pengadilan Negeri Semarang” Tujuan utama yang hendak dicapai peneliti adalah untuk mengetahui prosedur dan praktek penyelesaian lelang eksekusi di Pengadilan

Negeri Semarang. Dan untuk mengetahui kelebihan dan kekurangan penyelesaian eksekusi melalui Hak Tanggungan dan penyelesaian eksekusi di Pengadilan Negeri Semarang, dengan mengambil permasalahan yaitu *Bagaimanakah praktek penyelesaian lelang eksekusi di Pengadilan Negeri Semarang ? Dan Bagaimana kelebihan dan kekurangan penyelesaian eksekusi melalui Hak Tanggungan di Pengadilan Negeri Semarang ?*

3. Nur Hayatun Nufus, 2010, Program Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, dengan Judul “ Proses Pembebanan Hak Tanggungan Terhadap Tanah Yang Belum Bersertipikat.” (Studi di PT Bank Rakyat Indonesia Tbk Unit Bekasi Kota), Penelitian ini merupakan kegiatan mutlak yang harus dilakukan sebelum penyusunan tesis. Penelitian yang dilakukan ini mempunyai tujuan yaitu untuk mengetahui pelaksanaan pembebanan hak tanggungan terhadap tanah yang belum bersertipikat. Dan untuk mengetahui penyelesaiannya apabila pemberi Hak Tanggungan atas tanah yang belum bersertipikat tersebut meninggal dunia dan memiliki ahli waris, sementara piutang kreditur tidak terbayar. Dengan mengambil permasalahan yaitu *Bagaimana pelaksanaan pembebanan hak tanggungan terhadap tanah yang belum bersertipikat ? Dan Bagaimanakah penyelesaiannya apabila pemberi Hak Tanggungan atas tanah yang belum bersertipikat tersebut meninggal dunia dan memiliki ahli waris, sementara piutang kredtur tidak terbayar ?*

Berdasarkan ke tiga Tesis yang tersebut di atas, dalam merumuskan masalah perihal tersebut diatas, maka berbeda dengan penulis yang menekankan pada *Kedudukan Kreditur sebagai Pemegang Hak Tanggungan atas agunan Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) yang masa atau jangka waktu berlakunya SHGB tersebut telah berakhir dan belum diperpanjang sehingga menyebabkan Hak Tanggungan yang melekat*

*dalam SHGB tersebut menjadi hapus dan Debitur telah Wanprestasi kepada Kreditur.* Problematika tersebut mendorong penulis untuk menentukan formulasi hukum dan langkah-langkah untuk mengatasi problematika eksekusi hak tanggungan dalam penyelesaian kredit macet

Dalam mengatasi problematika dalam Pelaksanaan Eksekusi Hak Tanggungan terhadap Debitur yang mengalami Wanprestasi/Cidera Janji sangat diperlukan penentuan formulasi hukum dan langkah-langkah yang harus diambil Kreditur (Bank) dalam proses penyelesaian dan pengembalian dana dari Debitur yang bersangkutan agar tidak merugikan pihak Kreditur.

Dengan demikian penulis dapat merumuskan judul Tesis yaitu: *Formulasi Hukum Dan Langkah-Langkah Untuk Mengatasi Problematika Eksekusi Hak Tanggungan Dalam Penyelesaian Kredit Macet (Study di PT. BANK PAN INDONESIA Tbk. Kantor Cabang Yogyakarta).* Dengan permasalahan; *Bagaimana Formulasi Hukum Dan Langkah-Langkah Untuk Mengatasi Problematika Eksekusi Hak Tanggungan Dalam Penyelesaian Kredit Macet ?* Dan tujuan penelitian ini dapat diharapkan; untuk mengetahui dan menentukan *Formulasi Hukum Dan Langkah-Langkah Untuk Mengatasi Problematika Eksekusi Hak Tanggungan Dalam Penyelesaian Kredit Macet.*

Penulisan Tesis ini juga berbeda dengan penelitian yang telah dilakukan oleh Imma Indra Dewi dan Iswantiningsih dalam Laporan Penelitian Fakultas Hukum, Univesitas Atma Jaya Yogyakarta, tahun 2009, dalam penelitiannya tentang; “Penyelesaian Hambatan Dalam Eksekusi Hak Tanggungan Oleh Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang Yogyakarta.”