

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), sudah disediakan lembaga jaminan yang dapat dibebankan pada hak atas tanah yaitu hak tanggungan sebagai pengganti lembaga *hypotheek* dan *credietverband*. Hak Tanggungan adalah hak jaminan atas tanah untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah yang selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT). Dalam UUHT yang ditentukan hak atas tanah yang dapat dijadikan jaminan dengan dibebani hak tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan. Selain hak atas tanah, UUHT juga memberikan kemungkinan untuk membebankan hak tanggungan atas benda tetap selain tanah yang berupa bangunan, tanaman, dan hasil karya yang secara tetap merupakan satu kesatuan dengan tanah yang dijadikan jaminan tersebut.

Proses pembebanan hak tanggungan dilaksanakan melalui dua tahap kegiatan, yaitu:

1. Tahap pemberian hak tanggungan, dengan dibuatnya Akta Pemberian Hak Tanggungan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), yang didahului dengan perjanjian utang-piutang yang dijamin.
2. Tahap pendaftaran oleh Kantor Pertanahan, yang merupakan saat lahirnya hak tanggungan yang dibebankan.

Lembaga jaminan hak tanggungan ini pada umumnya digunakan dalam dunia perbankan terutama bank pemerintah untuk menjamin pemberian kredit pada debitur. Jadi apabila debitur wanprestasi atau terjadi kredit macet maka benda jaminan dapat dieksekusi untuk memperoleh pelunasan. Eksekusi atas benda jaminan dari debitur yang mengalami kredit macet ini oleh bank pemerintah diserahkan kepada Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN)/ Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara (DJPLN) berdasarkan Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara. Sesuai dengan Pasal 4 dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara, maka kreditur wajib menyelesaikan sendiri piutang-piutang negara tersebut untuk kemudian (setelah tidak berhasil dan piutang masuk kategori macet) wajib menyerahkan piutang-piutang yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum tetapi debitur enggan melunasi utangnya kepada Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN). Dengan adanya penyerahan kredit macet dari kreditur kepada Panitia Urusan Piutang

Negara (PUPN), maka tugas penagihan selanjutnya beralih dari kreditur kepada Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN). Hal ini berlaku juga untuk kredit macet yang dijamin dengan hak tanggungan.

Setelah Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) menerima penyerahan pengurusan piutang negara yang macet maka Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) akan memanggil debitur untuk memusyawarahkan utangnya kepada negara mengenai besar dan waktu pembayarannya. Hasil musyawarah tersebut dituangkan dalam surat Pernyataan Bersama (PB) yang memuat pengakuan utang debitur kepada negara dan syarat-syarat pembayarannya. Pernyataan Bersama ini diberi irah-irah "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa", oleh karenanya mempunyai kekuatan eksekutorial seperti putusan Pengadilan Negeri yang telah berkekuatan hukum tetap. Menurut Pasal 20 ayat (1) UUHT ada dua kemungkinan yang dapat dilakukan kreditur terhadap objek hak tanggungan apabila debitur melakukan wanprestasi, yaitu:

1. Hak pemegang hak tanggungan pertama untuk menjual objek hak tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 UUHT/ melaksanakan *parate executie*.
2. Berdasarkan *titel eksekutorial* yang terdapat dalam sertifikat hak tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2) UUHT yang penjualannya melalui pelelangan umum menurut tata cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan untuk pelunasan

piutang pemegang hak tanggungan dengan hak mendahului dari kreditur-kreditur lainnya.

Ketentuan ini merupakan perwujudan dari kemudahan yang disediakan oleh UUHT bagi para kreditur pemegang hak tanggungan dalam hal harus dilakukan eksekusi. Ketentuan tersebut juga berlaku pada PUPN/KP2LN Surabaya 2.

Umumnya tidak ada satu pihak pun yang mengharapkan terjadinya eksekusi lelang barang jaminan. Semuanya ingin agar perjanjian kredit dapat dilaksanakan sebaik-baiknya. Pihak kreditur ingin agar uang yang dipinjamkan dikembalikan tepat waktu dan pihak debitur mengembalikan utangnya dengan baik, maka dengan demikian pengembalian kredit beserta kewajiban-kewajiban lainnya dapat dipenuhi sesuai perjanjian. Namun kenyataannya pada saat melakukan proses eksekusi benda jaminan yang menjadi objek hak tanggungan yang dilakukan oleh KP2LN Surabaya 2 menemui kendala misalnya yang berkaitan dengan masalah pengosongan objek lelang barang jaminan. Hal ini disebabkan karena DJPLN/KP2LN Surabaya 2 tidak mempunyai hak eksekusi yang sempurna seperti yang dimiliki oleh lembaga pengadilan, sehingga setiap pengosongan suatu objek barang jaminan yang menjadi objek hak tanggungan yang akan maupun yang sudah dilelang harus meminta bantuan dari Pengadilan Negeri dalam hal ini adalah Pengadilan Negeri Surabaya karena hanya Pengadilan Negeri Surabaya sajalah yang berkompeten dalam masalah pengosongan objek lelang tersebut.

B. Rumusan Masalah

Faktor-faktor apakah yang menghambat pelaksanaan eksekusi lelang objek hak tanggungan beserta upaya yang ditempuh KP2LN Surabaya 2 dalam mengatasi hambatan tersebut ?

C. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan eksekusi lelang objek hak tanggungan beserta upaya yang ditempuh KP2LN Surabaya 2 dalam mengatasi hambatan tersebut.

D. Manfaat Penelitian

1. Praktis

a. Bagi Penulis

Untuk memperoleh tambahan pengetahuan mengenai upaya Kantor Pelayanan Piutang dan Lelang Negara (KP2LN) Surabaya 2 dalam mengatasi faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan eksekusi lelang objek hak tanggungan beserta upaya yang ditempuh KP2LN Surabaya 2 dalam mengatasi hambatan tersebut.

b. Bagi Pihak Kantor Pelayanan Piutang dan Lelang Negara (KP2LN) Surabaya 2

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan kepada pihak Kantor Pelayanan Piutang dan Lelang Negara (KP2LN)

Surabaya 2 dalam mengatasi faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan eksekusi lelang objek hak tanggungan beserta upaya yang ditempuh KP2LN Surabaya 2 dalam mengatasi hambatan tersebut.

c. Bagi Masyarakat

Diharapkan dengan membaca hasil penelitian ini masyarakat khususnya kalangan kreditur dan debitur dapat mengetahui atau mendapatkan informasi dan pengetahuan mengenai pengurusan piutang negara yang macet.

2. Tcoritis

Untuk kepentingan Ilmu Pengetahuan yang diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam bidang ilmu hukum, menganalisis mengenai faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan eksekusi lelang objek hak tanggungan beserta upaya yang ditempuh KP2LN Surabaya 2 dalam mengatasi hambatan tersebut.

E. Keaslian Penelitian

Berdasar hasil penelusuran yang telah dilakukan belum pernah ditemukan karya ilmiah lain dengan judul “FAKTOR-FAKTOR YANG MENGHAMBAT PELAKSANAAN EKSEKUSI LELANG OBJEK HAK TANGGUNGAN BESERTA UPAYA YANG DITEMPUH KANTOR PELAYANAN PIUTANG DAN LELANG NEGARA (KP2LN) SURABAYA 2 DALAM MENGATASI HAMBATAN TERSEBUT”. Karya ilmiah ini juga bukan merupakan hasil duplikasi maupun plagiasi

dari karya ilmiah lain, sehingga karya ilmiah ini merupakan karya asli. Apabila ternyata di kemudian hari terdapat karya ilmiah lain yang serupa atau memiliki beberapa kesamaan dengan karya ilmiah ini maka karya ilmiah ini menjadi pelengkap.

F. Batasan Konsep

1. Panitia Urusan Piutang Negara adalah panitia yang dibentuk oleh Menteri Pertama yang bertugas untuk mengurus penyelesaian piutang negara yang macet, hal ini diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara.
2. KP2LN adalah Kantor Pelayanan Piutang dan Lelang Negara. KP2LN Surabaya 2 adalah Kantor Pelayanan Piutang dan Lelang Negara yang wilayah hukum (*yurisdiksi*) meliputi Surabaya, Gresik, Lamongan, Tuban, dan Bojonegoro, hal ini diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 425/KMK.01/2002 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Keuangan Nomor 445/KMK.01/2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara dan Kantor Pelayanan Piutang dan Lelang Negara.
3. 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, berikutan atau tidak berikutan benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan

kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lainnya. Hal ini diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

4. Piutang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada negara atau badan-badan baik secara langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun, hal ini diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara.
5. Piutang negara macet adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada negara atau badan-badan baik secara langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun namun tidak dapat dipenuhi oleh debitur/ debitur melakukan cidera janji (wanprestasi), hal ini diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara.
6. Eksekusi adalah upaya terakhir daripada KP2LN dalam rangka melakukan penagihan piutang negara apabila debitur tidak menyelesaikan utang yang harus debitur bayar setelah melalui proses pengurusan piutang yg dilakukan oleh KP2LN, hal ini diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 300/KMK.01/2002 tentang Pengurusan Piutang Negara.

G. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Penelitian hukum ini menggunakan penelitian hukum empiris yang berfokus pada perilaku masyarakat hukum (*law in action*), dan penelitian hukum ini memerlukan data primer sebagai data utama disamping data sekunder. Dalam penulisan hukum ini, digunakan Penelitian Studi Kasus yaitu, penelitian yang difokuskan pada permasalahan hukum yang terjadi pada satu institusi atau kelembagaan saja.

2. Sumber data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden tentang objek yang diteliti.
- b. Data sekunder meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1) Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terdapat/bersumber pada peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara.

- b) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.
- c) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 61/KMK.08/2002 tentang Panitia Urusan Piutang Negara.
- d) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 300/KMK.01/2002 tentang Pengurusan Piutang Negara.

2) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang terdapat/bersumber pada literatur-literatur hukum misalnya buku-buku hukum yang mengulas tentang objek yang diteliti.

3. Metode pengumpulan data

Dalam penelitian hukum ini, pengumpulan data diperoleh dari:

- a. Wawancara yaitu metode pengumpulan data dengan cara bertanya langsung kepada responden tentang objek yang diteliti dengan menggunakan serangkaian pertanyaan yang telah dipersiapkan terlebih dahulu.
- b. Studi kepustakaan yaitu metode pengumpulan data dengan cara membaca, memahami berbagai peraturan perundang-undangan, literatur-literatur hukum dan bahan lain yang terkait dengan masalah yang diteliti.

4. Lokasi penelitian

Penelitian hukum empiris ini mengambil lokasi di Kantor Pelayanan Piutang dan Lelang Negara (KP2LN) Surabaya 2 karena

praktek hak tanggungan berkembang pesat di kota Surabaya serta dari rentang tahun 2003-2006 ada 20 kasus yang masuk ke KP2LN Surabaya 2 (yang berkaitan dengan hak tanggungan) namun yang berhasil ditangani oleh KP2LN Surabaya 2 ada 15 kasus, 4 kasus gagal ditangani serta 1 kasus yang lain ditolak oleh KP2LN Surabaya 2. Juga terjadi beberapa permasalahan antara lain tindakan kreditur untuk menjual objek hak tanggungan belum merupakan tindakan eksekusi melainkan sekedar dipenuhi tagihan piutang dengan cepat.

5. Responden

Responden adalah subjek yang memberikan jawaban atas pertanyaan dalam wawancara ataupun kuisioner yang terkait langsung dengan permasalahan hukum yang diteliti, dalam hal ini adalah Kepala Kantor Pelayanan Piutang dan Lelang Negara (KP2LN) Surabaya 2, Kepala Seksi Piutang Negara, dan Kepala Seksi Dokumentasi dan Potensi Lelang.

6. Metode analisis

Dalam penelitian ini digunakan metode analisis kualitatif, yaitu suatu metode analisis data yang tidak mendasarkan pada angka-angka, tetapi data yang diperoleh dari hasil penelitian pustaka dan lapangan dianalisis kemudian disajikan dalam kalimat-kalimat yang logis.

H. Sistematika/Kerangka Isi Penulisan Hukum

Penulisan hukum ini diawali dengan Bab I yang membahas mengenai latar belakang permasalahan yang terjadi di negara Indonesia dengan timbulnya kredit macet dari dunia perbankan yang cukup besar sehingga perlu adanya penanganan yang serius serta membutuhkan waktu yang relatif pendek agar uang negara yang disalurkan ke debitur dapat segera ditarik kembali yang diakibatkan debitur cidera janji/melakukan wanprestasi. PUPN sebagai lembaga yang dibentuk pemerintah dengan Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara diharapkan dapat mengatasi kredit macet yang disalurkan dunia perbankan dalam waktu yang relatif pendek, maka diperlukan adanya aturan hukum yang tegas dan jelas, dalam hal ini penulis mengkhususkan pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (UUHT).

Disusul dengan Bab II yang menguraikan tentang tinjauan umum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (UUHT), tinjauan umum Panitia Urusan Piutang Negara/Kantor Pelayanan Piutang dan Lelang Negara Surabaya 2, tinjauan tentang piutang negara, pelaksanaan lelang objek hak tanggungan oleh KP2LN Surabaya 2, dan faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan eksekusi lelang hak tanggungan beserta upaya yang ditempuh KP2LN Surabaya 2 dalam

mengatasi hambatan tersebut. Tinjauan umum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (UUHT) terdiri dari: pengertian hak tanggungan, ciri-ciri hak tanggungan, subjek hak tanggungan, dan objek hak tanggungan, tinjauan umum Panitia Urusan Piutang Negara/Kantor Pelayanan Piutang dan Lelang Negara Surabaya 2 terdiri dari: sejarah singkat pembentukan KP2LN Surabaya 2 beserta tugas dan wewenang KP2LN Surabaya 2, pelaksanaan lelang objek hak tanggungan oleh KP2LN Surabaya 2 terdiri dari: tinjauan tentang lelang objek hak tanggungan dan prosedur lelang objek hak tanggungan.

Kemudian pada Bab III merupakan bagian penutup yang berisi kesimpulan dan saran.