

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam era digitalisasi, dunia perbankan adalah salah satu kebutuhan bagi setiap orang. Lembaga perbankan saat ini memegang peran penting dalam pergerakan ekonomi disuatu negara dan perbankan kini memiliki posisi strategis sebagai lembaga intermediasi dan penunjang sistem pembayaran (Riyanto, 2017). Perbankan menjadi suatu wadah bagi individu maupun badan usaha ataupun pemerintahan untuk dijadikan tempat penyimpanan dana yang mereka miliki. Dalam menjalankan aktivitas bank dalam kredit maupun jasa lainnya, bank juga menjadi suatu media pembayaran bagi banyak sektor usaha serta juga memberikan pelayanan dalam kebutuhan pembiayaan yang dibutuhkan. Disamping itu bank juga sebagai suatu tempat dimana masyarakat menyimpan dananya yang semata-mata dilandasi oleh kepercayaan bahwa uangnya akan diperoleh kembali disertai adanya imbalan berupa bunga (Bhakti, 2013).

Kepercayaan masyarakat yang tinggi terhadap sebuah bank, akan membuat kemajuan yang cukup baik karena adanya kepercayaan membuat masyarakat tidak ragu lagi untuk melakukan transaksi di bank tersebut, baik itu berupa tabungan maupun pinjaman dana (kredit). Sehingga berkembangnya suatu bank sangat tergantung kepada tingkat kepercayaannya masyarakat kepada bank tersebut. Umumnya yang kita ketahui perbankan atau bank memberikan beberapa

kebutuhan akan jasa keuangan untuk melayani kebutuhan masyarakat di bidang keuangan dalam bentuk tabungan dan pinjaman dana (kredit).

Di Indonesia, terdapat tiga golongan dari lembaga perbankan yakni Bank Sentral, Bank Umum, dan Bank Perkreditan Rakyat. *Pertama*, Bank Sentral merupakan salah satu bank yang wajib dimiliki oleh setiap negara, bank sentral hanya terdapat satu di setiap negara, namun bank sentral juga mempunyai cabang-cabang untuk membantu dalam menjalankan aktivitasnya dalam mengontrol atau mengawasi bank-bank yang ada pada negara tersebut. Bank Indonesia atau lebih sering disebut dalam kehidupan masyarakat sehari-hari sebagai BI merupakan bank sentral dari Indonesia. Fungsi Bank Indonesia di samping sebagai bank sentral adalah sebagai bank sirkulasi, *bank to bank dan lender of the last resort* (Kasmir, 2018).

Untuk Bank Sentral atau umumnya dikenal dengan sebutan Bank Indonesia, memiliki tujuan utama yaitu menjaga kestabilan nilai rupiah di Indonesia. Bank Indonesia dalam menjalankan tugasnya sebagai bank sentral memiliki tanggung jawab dan tugas yang besar. Dalam menjalankan tugasnya harus dapat memastikan terlaksananya kebijakan moneter, serta harus bisa mengontrol dalam kelancarannya sistem devisa negara dan mengontrol perbankan yang ada di negara tersebut. *Kedua*, Bank Umum dalam menjalankan aktivitasnya mempunyai tugas dalam melayani jasa-jasa perbankan kepada lapisan masyarakat umum yang berupa perseorangan maupun badan hukum (Kasmir, 2018). *Ketiga*, Bank Perkreditan Rakyat (selanjutnya disingkat sebagai BPR) ditugaskan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat kecil di daerah desa maupun

kecamatan. Dalam menjalankan aktivitas usaha sebagai BPR, jasa-jasa dan produk perbankan yang diberikan BPR kepada lapisan masyarakat umum lebih sempit dibandingkan dengan bank umum (Kasmir, 2018).

Terdapat sejumlah perbedaan antara Bank Sentral, Bank Umum, dan BPR. Namun tujuan ketiga ini adalah sama yaitu melakukan kegiatan usaha jasa perbankan dalam melayani kepada lapisan masyarakat dan memperoleh atau mencari keuntungan yang lebih besar melalui penyaluran dana atau sering disebut sebagai kredit. Kredit memiliki beberapa jenis dan kategori, perbedaannya dapat kita bedakan berdasarkan jangka waktu dan tujuan penggunaan kreditnya kedalam tiga jenis, yaitu (Hermansyah, 2014):

1. Kredit investasi merupakan kredit yang diberikan dalam jangka panjang ataupun menengah kepada nasabah/debitur dengan tujuan pembiayaan perluasan usaha dan dalam rangka rehabilitas. Contoh pembelian ruko untuk perluasan usaha.
2. Kredit modal kerja merupakan pinjaman dana yang disalurkan guna dalam membantu perputaran aktifitas usahanya dalam biaya operasional sehari-hari di perusahaan dengan jatuh tempo waktu maksimal 1 (satu) tahun dan dapat dilakukan perpanjangan asalkan syaratnya terpenuhi dan sesuai apa yang menjadi kesepakatan kedua pihak. Kredit yang diberikan dapat berbentuk mata uang rupiah maupun valuta asing. Namun untuk mata uang valuta asing, perusahaan tersebut secara operasionalnya juga menggunakan transaksi valuta asing.

3. Kredit konsumsi merupakan pinjaman dana yang disalurkan guna untuk memenuhi kebutuhan konsumtif dalam pembelian mobil, rumah atau barang konsumsi lainnya yang tidak ada hubungannya dengan usaha dan sumber dana untuk pengembalian atau pelunasan kredit dari penghasilan bulanan dari hasil kerja debitur yang bersangkutan.

Jenis dan golongan kredit berdasarkan jangka waktu di atas. Penulis menarik kesimpulan bahwa setiap jenis kredit itu adalah sesuai dengan kebutuhan dan jangka waktu yang dibutuhkan oleh masyarakat. Jangka waktu yang dimaksudkan di sini adalah jangka waktu pendek, menengah dan panjang ataupun untuk keperluan modal usaha kita dalam kegiatan operasional sehari-hari.

Hal yang paling pentingnya dalam setiap pemberian kredit atau penyaluran pinjaman dana, bank selalu menerapkan sebuah prinsip kehati-hatian dan kepercayaan. Debitur dalam upaya mendapatkan kepercayaan dari kreditur (bank) dibutuhkan suatu proses dalam analisa kredit yang pada umumnya bank menerapkan prinsip 5C. Prinsip analisa dengan dasar formula 5C yang diuraikan sebagai berikut (Hermansyah, 2014):

1. *Character*, debitur yang memiliki satu kepribadian yang baik, kepribadian yang baik disini dapat berupa watak, karakter, dan moral. Penilaian kreditur atau bank terhadap suatu karakter calon debitur sangatlah penting, karena dalam penilaian ini dapat diketahui kejujuran seseorang, integritasnya, dan kemauan calon debitur dalam menjalankan usaha dan memenuhi kewajibannya. Informasi-informasi ini dapat kreditur peroleh

dari riwayat hidup debitur sehari-hari, riwayat usaha maupun informasi lainnya.

2. *Capacity* adalah kemampuan seseorang dalam menjalankan usahanya dan mampu meembangkan usahanya untuk masa yang akan datang, sehingga usaha yang dijalankan dapat tetap bertahan dan mendapatkan keuntungan agar dapat menjamin kemampuannya dalam mengembalikan atau melunasi kredit yang dia peroleh dalam tempo yang kedua pihak sepakati dalam perjanjian kredit.
3. *Capital*, bank wajib melakukan kajian sebelum pemberian kredit terhadap modal yang debitur miliki agar memastikan pendistribusi modal yang telah ditempatkan oleh debitur telah berjalan dengan baik dan efektif.
4. *Collateral*, adalah tujuan memberikan pengamanan dan mengurangi resiko pinjaman dana yang disalurkan oleh kreditur, ketika debitur telah wanprestasi dalam pengembalian kredit atau pelunasan sehingga jaminan yang diberikan debitur dapat dijual untuk melunasi sisa pinjaman yang ada.
5. *Condition of economy*, merupakan gambaran umum yang di nilai terhadap keadaan ekonomi dan bidang usaha debitur jalankan, hal ini sangat penting bagi kreditur (bank) dalam menimbangakan apakah kredit ini layak diberikan dengan kondisi ekonomi saat itu.

Tujuan penerapan prinsip formula 5C agar bank dapat mendapatkan kepercayaan dan megetahui apakah calon debitur yang akan diberikan pinjaman ini mampu secara finansial dalam mengembalikan pinjamannya kepada bank.

Setiap proses analisa kredit bank atau kreditur, bank juga memiliki harapan untuk mendapatkan calon debitur yang mampu mengembalikan dana yang telah disalurkan dan menghindari terjadinya kredit bermasalah, apabila terjadi kredit bermasalah, upaya dari kreditur (bank) dalam menyelesaikan kredit bermasalah sampai dengan eksekusi jaminan dan tahap pelelangan membutuhkan waktu yang panjang serta biaya yang mahal.

Namun dalam setiap pemberian pinjaman tidak selalu sesuai keinginan kreditur bahwa kreditur akan berjalan lancar saja, pastinya setiap bank pasti akan mengalami adanya kredit macet. Untuk mengurangi setiap kerugian yang diakibatkan dalam memberikan pinjaman (kredit), kreditur akan mensyaratkan adanya jaminan tambahan (angunan) yang harus dipenuhi dari calon debitur. Jaminan tambahan atau angunan ini bisa berbentuk barang bergerak maupun barang tidak bergerak. Menurut Peneliti dalam melakukan pekerjaan di bidang perbankan yang dimaksud dengan barang tidak bergerak berupa rumah atau tanah, sedangkan dibandingkan barang bergerak berupa kendaraan. Namun untuk resiko dalam jaminan benda tidak bergerak memiliki resiko kecil dari pada benda bergerak sebagai jaminan yang diajukan ke bank.

Dikutip dari tulisan peneliti Dwi Nugrohandhini dalam Jurnal Bina Mulia Hukum, mengatakan Saat ini jaminan utang berupa tanah dan atau bangunan berdasarkan hak tanggungan lebih banyak digunakan dengan pertimbangan lebih memberikan rasa aman (*secured*) karena nilai terhadap jaminan berupa tanah dan bangunan cenderung lebih stabil dan terdapat suatu kepastian hukum dalam melakukan eksekusi jaminan hak tanggungan ketika terjadinya ingkar janji dalam

pengembalian pinjaman dari debitur. Pada jaminan berupa tanah dan atau bangunan akan terjadi kenaikan nilai jual pada setiap tahunnya apalagi jaminan berada di tempat yang strategis ataupun kota besar. Jaminan pada barang tidak bergerak yang berupa sertifikat tanah akan dilakukan perikatan atau pembebanan hak tanggungan agar pada saat terjadinya kredit macet maka bank dapat melakukan kepastian dalam eksekusi jaminan (Nugrohandhini, 2019).

Prof. Budi Harsono mendefinisikan hak tanggungan sebagai suatu pemberian kuasa hak atas tanah, dalamnya berisi suatu kewenangan yang diberikan oleh pemilik jaminan kepada kreditur (bank) yang akan dijadikan sebagai angunan atau jaminan. Pemberiaan hak atas tanah di sini bukan secara penguasaan fisik, tetapi untuk dijadikan satu jaminan apabila si debitur telah wanprestasi atau tidak mampu mengembalikan pinjaman yang telah diberikan maka pihak penerima hak tanggungan (bank/kreditur) berhak untuk menjual berdasarkan hak yang telah diberikan, guna untuk dijadikan sebagai sumber pembayaran utangnya dan sisanya akan dikembalikan kepada debitur atau pemilik jaminan (HS, 2017).

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (selanjutnya disingkat sebagai Undang-Undang Hak Tanggungan) sendiri memberikan kemudahan dan kepastian hukum kepada kreditur dalam melakukan eksekusi jaminan hak tanggungan melalui jalur lelang. Eksekusi jaminan hak tanggungan dapat ditempuh dengan dua cara yaitu *Parate Executie* berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Hak Tanggungan, atau melalui *Fiat Executie* berdasarkan Pasal 14 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Hak Tanggungan. *Parate Executie*

adalah eksekusi langsung Sedangkan *fiat* eksekusi adalah eksekusi berdasarkan penetapan pengadilan. Namun sebelum ditempuh jalur penyelesaian melalui eksekusi hak tanggungan bank mempunyai strategi untuk melakukan penyelamatan kredit bermasalah, sehingga dapat mengurangi kerugian yang akan terjadi. Dalam lapangan berdasarkan pengalaman dari penulis sebagai seorang pegawai bank sejak tahun 2013 sampai saat ini di bidang kredit perbankan, upaya dalam penyelamatan kredit bermasalah lebih sering digunakan beberapa strategi dan dapat penulis jabarkan di bawah ini:

1. *Rescheduling*, upaya dalam menyelesaikan kredit macet dengan memperpanjang waktu jatuh tempo pengembelian pinjaman. Misalnya apabila jatuh tempo kredit si debitur adalah 36 bulan, dan saat ini debitur mengalami penurunan pendapatan maka bank dapat mengambil tindakan ini memperpanjang jangka waktu menjadi 60 bulan guna untuk memperkecil angsuran yang debitur cicil setiap bulannya.
2. *Reconditioning*, suatu tindakan dari bank dalam menyelesaikan kredit bermasalah dalam hal melakukan perubahan terhadap beberapa syarat dalam perjanjian kredit seperti bunga di bebaskan kedalam pokok utang, penundaan bayar bunga dalam tempo tertentu (*grace period*), meringankan suku bunga, dan penghapusan bunga yang tertunggak.
3. *Restructuring*, suatu upaya yang diambil dalam melakukan penambahan modal kepada nasabah yang pada saat itu terjadi perputaran modal yang tidak cukup sehingga membuat nasabah macet, namun untuk tindakan ini

dibutuhkan analisa lebih dalam apakah usaha yang nasabah jalankan masih layak untuk diberikan penamabahan modal atau tidak.

4. Penyitaan jaminan merupakan suatu tindakan terakhir dalam upaya menyelesaikan kredit bermasalah apabila nasabah sudah benar-benar tidak mempunyai kemampuan lagi dalam pengembalian atau membayar utang yang telah di pinjam.

Dari keempat strategi penyelesaian kredit bermasalah ini, penyelesaian yang paling berat dan tidak diinginkan oleh pihak bank atau kreditur adalah penyitaan jaminan. Dalam proses penyitaan jaminan membutuhkan waktu, tenaga dan biaya yang mahal. Proses penyitaan jaminan dapat ditempuh menggunakan eksekusi jaminan hak tanggungan melalui pelelangan. Dalam pelaksanaan eksekusi ini diatur dalam Undang-Undang Hak Tanggungan pada Pasal 20 dan Pasal 21. Dalam Pasal 20 mengatur bahwa eksekusi jaminan hak tanggungan dapat dilaksanakan melalui jalur lelang yang nantinya akan diselenggarakan oleh Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (selanjutnya disingkat sebagai KPKNL) yang mana telah diatur dalam tata cara peraturan Undang-Undang. Dan Pasal 21 mengatur bahwa walaupun debitur telah pailit, kreditur tetap dapat melakukan eksekusi sesuai dengan hak yang dipeoleh dari Undang-Undang.

Lelang pada umumnya ada 2 (dua) kategori berupa lelang eksekusi dan lelang noneksekusi. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 27/PMK.06/2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang (selanjutnya disingkat sebagai PMK Nomor 27 Tahun 2016) Pasal 1 ayat (4) mengatakan lelang eksekusi adalah lelang untuk melaksanakan putusan/penetapan pengadilan, dokumen-

dokumen lain yang dipersamakan dengan itu, dan/atau melaksanakan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

Proses pelelangan sering kali terjadi ketidakadilan dan penetapan nilai limit lelang sering kali di bawah harga pasar. Penulis mengambil sebuah contoh kasus yang terjadi karena pelaksanaan lelang yang terjadi pada PT. Bank Mega, Tbk, sebagai tergugat dan H. Arifin Marahayu bersama M. Tio Agung Santika Marahayu sebagai penggugat, dalam kasus ini terdapat gugatan atas penjualan objek jaminan kurang dari nilai jual objek pajak (disingkat NJOP) dan di nilai tergugat telah melanggarnya hak subjektif dari penggugat. Penggugat telah mendapatkan pinjaman (kredit) senilai Rp. 500,000,000 dari tergugat pada 18 Nov 2011 dan hak tanggungan yang terpasang dengan nominal Rp. 625,000,000. Pada saat itu penilaian dari tergugat atas jaminan yang diangunkan senilai Rp. 812,500,000. Namun di saat penggugat telah wanprestasi, penggugat mendapatkan surat pemberitahuan pelelangan (Tahun 2013) dari tergugat di mana akan dilaksanakan dengan nilai limit Rp. 483,000,000. Nilai yang telah ditentukan dari tergugat di nilai telah melanggar hukum karena kurang dari NJOP Tahun 2013 Rp. 755,297,000 serta di bawah nilai penilaian dari internal bank di tahun 2011 Rp. 812,500,000. Sehingga penggugat melakukan permohonan gugatan ke Pengadilan Negeri Bandung (Nomor Perkara 274/Pdt.G/2013/PN. Bdg). Dalam kasus ini menurut penulis terjadi ketidakadilan dalam penetapan nilai limit lelang, padahal dalam penilaian jaminan oleh pihak kredit pada tahun 2011 jauh lebih besar di bandingkan nilai limit lelang.

Berdasarkan uraian yang penulis jelaskan dalam latar belakang, penulis memperoleh ketertarikan dalam melakukan penelitian yang lebih dalam pada masalah-masalah yang ada dengan menyusun skripsi dengan judul “PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP DEBITUR YANG JAMINANNYA DILELANG DIBAWAH HARGA PASAR DITINJAU DARI PERATURAN MENTERI KEUANGAN NO.27/PMK.06/2016 TENTANG PETUNJUK PELAKSANAAN LELANG”.

1.2 Identifikasi Masalah

Melalui penjelasan pada latar belakang yang penulis paparkan, penulis mengidentifikasi sejumlah masalah dalam penelitiannya sebagai berikut:

1. Adanya ketidakadilan di dalam pelelangan atas penetapan nilai limit lelang di bawah harga pasar, karena ditemukan kerugian debitur (konsumen).
2. Belum ada Undang-Undang khusus yang melindungi debitur atas penetapan nilai limit lelang jaminan.
3. Tidak adanya kewenangan pengawasan dari KPKNL terhadap penetapan nilai limit lelang jaminan.

1.3 Batasan Masalah

Supaya penelitian ini dapat dilaksanakan lebih teratur, penulis lebih fokus dalam melakukan penelitian permasalahan yang diangkat sehingga menurut penulis perlu adanya pembatasan penelitian. Oleh sebab itu, dalam tulisan ini

penulis menjabarkan batasan masalah hanya berhubungan dalam Perlindungan Hukum Terhadap Jaminan Yang Dilelang Dibawah Harga Pasar Ditinjau Dari PMK Nomor 27 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.

1.4 Rumusan Masalah

Dalam uraian latar belakang di atas, penulis dapat merumuskan beberapa masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apa yang menyebabkan terjadinya pelaksanaan lelang di bawah harga pasar yang ditinjau dari PMK Nomor 26 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang?
2. Bagaimana peran KPKNL dalam memberikan upaya perlindungan hukum terhadap debitur atas jaminan yang lelang dibawah harga pasar?

1.5 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang diangkat oleh penelitian sesuai dalam rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pelaksanaan pelelangan dibawah harga pasar ditinjau dari PMK Nomor 27 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.
2. Untuk mengetahui peran KPKNL dalam memberikan upaya perlindungan hukum terhadap debitur atas jaminan yang lelang dibawah harga pasar.

1.6 Manfaat Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, penulis mempunyai suatu harapan agar dapat memberikan sebuah manfaat yang dapat di ambil dalam penelitian ini. Penulis juga mengharapkan dalam penelitian ini dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada semua orang baik itu secara teoritis maupun praktis. Adapun hal yang terjadi dalam memberikan manfaat dalam teoritis dan praktis pada penelitian ini akan diuraikan di bawah ini:

1.6.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis dalam melakukan penelitian ini, penulis mengharapkan dapat menjadikan manfaat sebagai berikut:

1. Melalui hasil penelitian ini penulis mengharapkan dapat menjadikan panduan yang berguna bagi mahasiswa, terutama bagi mahasiswa Prodi Ilmu Hukum dalam melakukan penelitian perlindungan hukum dalam penetapan nilai limit lelang jaminan.
2. Melalui hasil penelitian ini penulis juga mengharapkan dapat menjadi pengetahuan bagi masyarakat umum untuk dijadikan sebagai wawasan yang lebih dalam untuk mengetahui masalah eksekusi jaminan sampai dengan tahap penetapan nilai lelang dan memberikan manfaat bagi masyarakat.
3. Melalui penelitian ini, penulis juga mengharapkan agar dapat dijadikan sebagai data perbandingan untuk penelitian selanjutnya dan lainnya.

1.6.2 Manfaat Praktis

Secara praktis dalam penelitian ini, penulis mengharapkan dapat menjadikan manfaat sebagai berikut:

1. Pemerintah pusat

Diharapkan dapat memberikan masukan ke pemerintah pusat untuk lebih efektif memberikan upaya perlindungan hukum khususnya pada KPKNL kepada masyarakat yang belum mendapatkan perlindungan hukum atas jaminan yang di lelang di bawah harga pasar.

2. Para konsumen (Debitur/Pemilik Jaminan)

Diharapkan bagi para debitur mendapatkan hak atas perlindungan hukum di dalam penentuan nilai limit pelelangan jaminan yang di bawah harga pasar.