

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Bank sebagai salah satu lembaga keuangan yang paling penting dan besar peranannya dalam kehidupan perekonomian masyarakat, dalam menjalankan perannya maka bank bertindak sebagai salah satu bentuk lembaga keuangan yang bertujuan memberikan kredit dan jasa-jasa lainnya. Adapun pemberian kredit itu dilakukan dengan jalan memperedarkan alat-alat pembayaran baru berupa uang giral. Dana yang diterima dari masyarakat menurut Muhammad Djumhana:

“dapat berbentuk simpanan berupa tabungan, giro, atau deposito, dan pada akhirnya diedarkan kembali oleh bank. Misalnya lewat pasar uang (*money market*), pendepositoan investasi dalam bentuk lain dan terutama dalam pemberian kredit”.¹ Kredit dalam kegiatan perbankan merupakan kegiatan usaha yang paling utama, karena pendapatan terbesar dari usaha bank berasal dari pendapatan kegiatan usaha kredit, yaitu berupa bunga dan provisi.

Perihal perbankan di Indonesia diatur dalam Undang-undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan (UU Perbankan). Pengertian kredit dijumpai dalam Pasal 1 ayat (11) UU Perbankan bahwa yang dimaksud dengan kredit adalah :

¹ Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan Di Indonesia*, Aditya Bakti, Bandung, 2009, h.298.

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

Unsur yang penting dalam kredit adalah adanya kepercayaan dan yang lainnya adalah sifat atau pertimbangan saling tolong menolong. Dilihat dari pihak kreditor, maka unsur yang paling penting dalam kegiatan kredit sekarang ini adalah untuk mengambil keuntungan dari modalnya dengan mengharapkan pengembalian prestasi, sedangkan bagi debitor adalah bantuan dari kreditor untuk menutupi kebutuhannya berupa prestasi yang diberikan kreditor. Hanya saja antara prestasi dengan pengembalian prestasi tersebut ada suatu masa yang memisahkannya, sehingga terdapat tenggang waktu tertentu. Kondisi ini mengakibatkan adanya risiko, berupa ketidakpastian pengembalian prestasi yang telah diberikan. Oleh karena itu, diperlukan suatu jaminan dalam pemberian kredit tersebut.

Penjelasan dalam Pasal 8 ayat 1 UU Perbankan menyatakan bahwa:

“untuk mengurangi risiko tersebut, jaminan pemberian kredit atau pembiayaan berdasarkan Prinsip Syariah dalam arti keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan Nasabah debitur untuk melunasi kewajibannya sesuai dengan yang diperjanjikan merupakan faktor penting yang harus diperhatikan oleh bank”. Untuk memperoleh keyakinan tersebut sebelum memberikan kredit, bank harus melakukan penilaian yang seksama terhadap watak, kemampuan, modal, agunan menjadi salah satu unsur jaminan pemberian kredit, maka apabila berdasarkan unsur-unsur lain telah dapat diperoleh keyakinan atas kemampuan debitor

mengembalikan hutangnya, agunan dapat berupa barang, proyek atau hak tagih yang dibiayai dengan kredit yang bersangkutan.

Istilah jaminan sering bertukar dengan istilah agunan. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 23/69/KEP/DIR tanggal 28 Februari 1991 tentang Jaminan Pemberian Kredit, maka jaminan itu adalah: “suatu keyakinan bank atas kesanggupan debitor untuk melunasi kredit sesuai dengan yang diperjanjikan”.

Pembebanan benda tidak bergerak sebagai agunan kredit didasarkan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (selanjutnya disingkat UUHT). Pembebanan hak tanggungan wajib daftar sebagaimana ditentukan oleh Pasal 13 ayat (1) UUHT, bahwa “pemberian hak tanggungan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan”. Pendaftar diberikan bukti adanya hak tanggungan, Kantor Pertanahan menerbitkan sertipikat hak tanggungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sertipikat hak tanggungan memuat irah-irah dengan kata-kata "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa". Sertipikat hak tanggungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan berlaku sebagai pengganti *grosse acte hypotheek* sepanjang mengenai hak atas tanah. Ketika debitur wanprestasi kreditur berdasarkan ketentuan Pasal 6 UUHT, mempunyai hak untuk menjual obyek Hak tanggungan atas kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut.

Lelang menurut pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 27/PMK. 06/2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang (selanjutnya disingkat Juklak Lelang 2016) adalah “penjualan barang yang terbuka untuk umum dengan penawaran harga secara tertulis dan/ atau lisan yang semakin meningkat atau menurun untuk mencapai harga tertinggi, yang didahului dengan Pengumuman Lelang”. Menurut M. Yahya Harahap, lelang adalah “penjualan barang yang terbuka untuk umum dengan penawaran harga secara tertulis dan/atau lisan yang semakin meningkat atau menurun untuk mencapai harga tertinggi yang didahului dengan pengumuman lelang”.²

Apabila didasarkan ketentuan Pasal 1 Juklak Lelang 2016 dan pendapat M. Yahya Harahap sebagaimana di atas akan ditemukan pengertian yang sebenarnya dari penjualan lelang yang dapat dirinci sebagai berikut:

- a. penjualan di muka umum harta kekayaan tergugat yang telah disita eksekusi. Atau dengan kata lain, menjual di muka umum barang sitaan milik tergugat (debitur);
- b. penjualan dimuka umum (pelelangan) hanya boleh dilakukan didepan juru lelang. Dengan kata lain, penjualan lelang dilakukan dengan perantaraan atau bantuan kantor lelang (juru lelang), dan
- c. cara penjualannya dengan jalan harga penawaran semakin meningkat, atau makin menurun melalui penawaran secara tertulis (penawaran dengan pendaftaran).

² M. Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, h. 115.

Mengenai barang yang dijadikan obyek lelang yang diperoleh dari eksekusi dilakukan dengan “perantaraan” atau “bantuan” kantor lelang. Jadi untuk mengetahui secara pasti siapa pejabat yang berwenang menurut hukum melakukan penjualan lelang:

- a. Penjualan umum (penjualan lelang) hanya boleh dilakukan “juru lelang”;
- b. Penjualan lelang yang dilakukan seorang yang bukan juru lelang:
 - a) Dihukum dengan hukuman denda paling banyak Rp 10.000; dan
 - b) Tindakan itu dianggap tindak pidana pelanggaran.

Lelang merupakan suatu proses, maka harus dilakukan sesuai dengan prosedur yang benar. “Prosedur lelang merupakan rangkaian perbuatan-perbuatan yang dilakukan sebelum lelang dilaksanakan disebut prosedur persiapan lelang/pra lelang, saat lelang dilaksanakan dan setelah lelang dilaksanakan”.³

Prosedur pelaksanaan lelang dapat kita bagi dalam 3 (tiga) tahap, yaitu:

1. Tahap pra lelang/persiapan lelang
Persiapan lelang menyangkut mulai dari permohonan lelang, penentuan tempat dan waktu lelang, penentuan syarat lelang, pelaksanaan pengumuman, melakukan permintaan Surat Keterangan Tanah dan penyetoran uang jaminan.
2. Tahap Pelaksanaan Lelang
Tahap pelaksanaan lelang menyangkut penentuan peserta lelang, penyerahan nilai limit, pelaksanaan penawaran lelang, penunjukan pembeli.
3. Tahap Pasca Lelang
Pasca lelang menyangkut pembayaran harga lelang, penyetoran hasil lelang dan pembuatan risalah lelang.⁴

Berdasarkan Ketentuan Pasal 27 Juklak Lelang 2016 yang menyatakan bahwa lelang yang akan dilaksanakan hanya dapat dibatalkan dengan permintaan

³Purnama Tioria Sianturi, *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Barang Jaminan Tidak Bergerak Melalui Lelang*, Mandar Maju, Bandung, 2008, h. 82.

⁴*Ibid.*, h. 82-84.

penjual atau berdasarkan penetapan atau putusan dari lembaga peradilan. Berdasarkan Pasal tersebut lelang hanya dapat dibatalkan dengan suatu penetapan atau putusan dari lembaga peradilan.

Paiman melakukan perjanjian kredit dengan Bank Mandiri pada tanggal 21 November 2011 dengan Nomor CDO.KSR/0045/KMK/2011. Obyek jaminannya berupa Tanah Hak Milik Nomor 402/Rahuning I seluas 1.412 m² berikut bangunan di atasnya atas nama Paiman, Tanah Hak Milik Nomor 904/Mekarsari seluas 414 m² berikut bangunan di atasnya atas nama Paikem dan Tanah Hak Milik Nomor 410/Rahuning I seluas 7.405 m² berikut bangunan di atasnya atas nama Paikem. Paiman tidak dapat memenuhi prestasinya, sehingga Bank Mandiri mengajukan permohonan lelang eksekusi dengan perantara Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Kisaran. Paiman merasa keberatan atas permohonan lelang eksekusi Bank Mandiri tersebut dan merasa dirugikan karena Bank Mandiri tidak pernah memberikan salinan dokumen Perjanjian yang mengikat diri antara Paiman dengan Bank Mandiri seperti Perjanjian Kredit dan Akta Pemberian Hak Tanggungan, sehingga paiman mengajukan permohonan pembatalan lelang ke Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kabupaten Batubara, Nomor 191/Arbitrase/BPSK-BB/IX/2016 tanggal 11 Oktober 2016, dimana dalam amar putusannya menyatakan bahwa “menghukum pelaku usaha untuk membatalkan lelang yang akan dan/atau telah dilakukan...”, dan keberatan tersebut dikabulkan oleh BPSK. Kemudian, Bank Mandiri mengajukan keberatan atas putusan BPSK ke Pengadilan Negeri Tanjung Balai Nomor 59/Pdt.Sus-BPSK/2016/PN Tjb dan mengabulkan keberatan Bank Mandiri. Paiman mengajukan keberatan lagi pada

tingkat kasasi di Mahkamah Agung Nomor 459/K/Pdt.Sus-BPSK/2017 dan menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi Paiman tersebut.

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa debitur yaitu Paiman tidak mampu mengembalikan kreditnya, maka dapat dikatakan ingkar janji atau wanprestasi, didasarkan atas perjanjian kredit. Namun ketika lelang akan dilaksanakan Paiman mengajukan keberataan dan pembatalan lelang yang diajukan ke Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang dipermasalahkan dalam tesis ini sebagai berikut:

- 1) Apakah putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dapat dijadikan dasar ke Pengadilan Negeri untuk membatalkan lelang yang dilakukan oleh pejabat lelang di Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL)?
- 2) Apa upaya hukum di luar Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) bagi pemilik barang yang barangnya diagunkan ke Bank yang merasa dirugikan karena adanya lelang eksekusi oleh Bank sebagai pemegang jaminan?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini antara lain :

- a. Untuk mengkaji dan menganalisis putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang dijadikan dasar untuk membatalkan lelang yang dilakukan oleh Pejabat Lelang di Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang.

- b. Untuk menganalisis upaya hukum di luar Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen bagi pemilik barang yang barangnya diagunkan ke Bank sebagai pemegang jaminan.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis :
 - a) Memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya terutama dalam hal eksekusi benda yang dibebani agunan dan kewenangan BPSK dalam menyelesaikan sengketa perbankan.
 - b) Sebagai bahan informasi dan kontribusi bagi akademi maupun sebagai bahan perbandingan bagi para peneliti yang hendak melakukan penelitian lanjut berkaitan dengan peralihan hak atas agunan melalui lelang yang dimohonkan pembatalan di BPSK.

2. Manfaat Praktis :

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran terkait pihak-pihak yang berselisih di BPSK dengan harapan agar penyelesaian tersebut menghasilkan suatu putusan yang tepat dan menjamin kepastian hukum.

1.5. Metode Penelitian

Metode penelitian ialah cara atau jalan atau proses pemeriksaan atau penyelidikan yang menggunakan cara penalaran atau berpikir yang logis-analitis

(logika), berdasarkan dalil-dalil, rumus-rumus dan teori-teori suatu ilmu (atau beberapa cabang ilmu) tertentu, untuk menguji kebenaran (atau mengadakan verifikasi) suatu hipotesis atau teori tentang gejala-gejala atau peristiwa ilmiah, peristiwa sosial atau peristiwa hukum tertentu.⁵

1. Pendekatan Masalah

Tipe pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah gabungan dari pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).

Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁶ Diantaranya yakni, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, dan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 27/ PMK.06/ 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum,⁷ Oleh karena itu pendekatan konseptual

⁵C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke 20*, Alumni, Bandung, 1994, h. 105.

⁶*Ibid.*, h. 93.

⁷*Ibid.*, h. 138.

dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengkaji dan memahami konsep-konsep hukum tentang Kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam Melakukan Pembatalan Lelang.

Pendekatan kasus (*case approach*) yakni menganalisis kasus yang telah diputus oleh pengadilan dan putusannya telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yakni putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 459 K/Pdt.Sus-BPSK/2017.

2. Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi dua yaitu:

- 1) Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan.
- 2) Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi yang meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.⁸

3. Prosedur Pengumpulan

Pengumpulan bahan hukum yang digunakan oleh penulis adalah dengan cara menggali kerangka normatif menggunakan buku-buku yang membahas tentang

⁸*Ibid.*, h. 141.

teori-teori hukum, peraturan mengenai kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam melakukan pembatalan lelang.

Semua bahan hukum yang berhasil dikumpulkan, dibaca dan dikaji kembali materi-materi yang berkaitan dengan permasalahan pokok penulisan penelitian ini. Setelah itu akan dikelompokkan berdasarkan rumusan masalah yang diajukan. Teknik analisis yang digunakan adalah melalui proses penalaran hukum (*legal reasoning*) yang logis dan sistematis. Penalaran hukum juga bertumpu pada aturan berfikir yang dikenal dalam logika. Namun demikian penggunaan logika dalam ilmu hukum menandung ciri khas yang berkenaan dengan hakikat hukum (*the nature of laws*) dan jenis hukum (*the kinds of laws*).⁹ Selanjutnya dilakukan analisis terhadap bahan-bahan hukum tersebut. Bahan-bahan hukum yang telah disusun secara sistematis dan diklasifikasikan menurut kategori pokok bahasan, selanjutnya dikaji untuk melihat keterkaitan berbagai Peraturan Perundang-undangan yang berhubungan dengan rumusan masalah tesis ini, guna memperoleh jawaban atas rumusan masalah yang diangkat peneliti dalam tesis ini sehingga dapat menghasilkan suatu kesimpulan.

Selain itu terhadap Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, dianalisis menggunakan interpretasi yang meliputi interpretasi analogis dan interpretasi sistematis yaitu dengan menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem

⁹Irving M. Copi, *Introduction to Logic dalam PM. Hadjon, Pengkajian Ilmu Dogmatik (Normatif)*, Yuridika No 6, Tahun XI November-Desember 1994, h. 7.

Perundang-undangan dengan jalan menghubungkannya dengan undang-undang yang lain. Kemudian dari hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan, serta melakukan studi kepustakaan maka akan dibuat opini hukum.

4. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum dianalisis menggunakan penafsiran sistematis dilakukan dengan meninjau susunan yang berhubungan dengan pasal-pasal lainnya, baik dalam undang-undang yang sama maupun dengan undang-undang yang lain atau peraturan perundang-undangan satu dengan lainnya yang ada dalam undang-undang itu sendiri maupun dengan pasal-pasal dari undang-undang lain untuk memperoleh pengertian lebih mantap dengan menggunakan penafsiran gramatikal, maksudnya menafsirkan ketentuan yang terdapat di peraturan perundang-undangan ditafsirkan dengan berpedoman pada arti perkataan menurut tata bahasa atau menurut kebiasaan.

1.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini dibagi dalam 4 (empat) bab, dan masing-masing bab terdiri atas sub-sub bab sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, menjelaskan secara umum latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan. Uraian di dalam Bab I merupakan dasar bagi penelitian hukum dan juga sebagai pengantar pembahasan bab-bab selanjutnya.

Bab II membahas mengenai jawaban dan rumusan masalah yang pertama yaitu pembatalan lelang ke Pengadilan Negeri dengan dasar Putusan Badan

Penyelesaian Sengketa Konsumen. Bab ini terdiri dari sub bab yang membahas mengenai sengketa konsumen, pembatalan lelang oleh Pejabat Lelang di Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang, dan gugatan pembatalan lelang berdasarkan Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Bab III, membahas mengenai jawaban atas rumusan masalah yang kedua, yaitu upaya hukum pemilik barang yang dirugikan oleh Bank karena lelang eksekusi. Bab ini terdiri dari sub bab yang membahas mengenai eksekusi jaminan, lelang eksekusi, dan upaya hukum yang dapat dilakukan oleh debitor karena dirugikan akibat lelang.

Bab IV Penutup. Bab ini disajikan pada akhir uraian dan pembahasan, yang berisi kesimpulan sebagai jawaban dari permasalahan dan saran sebagai alternatif pemecahan masalah.