

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Perekonomian di era modern saat ini banyak mengalami peningkatan yang sangat pesat sehingga membuat masyarakat harus mencari cara agar dapat memenuhi kebutuhan kehidupan sehari-hari. Dalam keadaan seperti ini tidak sedikit masyarakat yang melakukan hal-hal apa saja untuk mempermudah mendapatkan uang, salah satunya dengan cara melakukan pinjaman atau kredit di bank untuk menambah modal usaha atau hanya untuk memenuhi kebutuhan hidup.

Di negara-negara berkembang seperti halnya di Indonesia, kegiatan bank terutama dalam pemberian kredit merupakan salah satu kegiatan yang sangat penting dan utama sehingga pendapatan kredit berupa bunga merupakan pendapatan yang paling besar. Oleh karena itu, dalam penyaluran kredit harus dilakukan dengan prinsip kehati-hatian yang bertujuan agar kredit yang disalurkan tersebut dapat kembali tepat pada waktunya sesuai perjanjian kredit.<sup>1</sup>

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, dalam Pasal 1 angka 11 menyebutkan pengertian kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-

---

<sup>1</sup> Sutarno, *Aspek-aspek Hukum Perkreditan Pada Bank*, Alfabeta, Bandung, 2004, h. 2

meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga. Oleh karena itu, diperlukan adanya perjanjian jaminan (*Zekerheids Overenkomsten*) dalam melakukan pinjaman atau kredit di bank sebagai salah satu bentuk perlindungan hukum bagi kreditor maupun debitor.<sup>2</sup>

Pemberian pinjaman atau kredit oleh bank kepada masyarakat, tidak hanya diberikan secara cuma-cuma akan tetapi setiap kali membuat pinjaman di bank biasanya diminta untuk menyerahkan jaminan. Fungsi jaminan secara yuridis adalah untuk menjadi perlindungan bagi keamanan kreditor, dalam hal mendapat kepastian akan pelunasan utang dari debitor.<sup>3</sup>

Jaminan merupakan kebutuhan kreditor untuk memperkecil resiko apabila debitor tidak mampu menyelesaikan segala kewajibannya yang berkenaan dengan kredit. Dengan adanya jaminan, apabila debitor tidak mampu membayar maka kreditor dapat memaksakan pembayaran atas kredit yang telah diberikannya.<sup>4</sup>

Jaminan juga memiliki peranan yang sangat penting bagi bank dalam pemberian kredit, karena jaminan memberikan hak dan kekuasaan kepada bank (kreditor) untuk mendapat pelunasan hutang dari pihak peminjam (debitor). Apabila debitor melakukan wanprestasi untuk menyelesaikan kewajiban pembayaran utang sesuai jangka waktu yang sudah disepakati bersama beserta

---

<sup>2</sup> J. Satrio, *Hukum Jaminan, Hak-Hak Jaminan Kebendaan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, h. 13

<sup>3</sup> Trisadini Prasastinah Usanti dan Leonora Bakarbesy, *Buku Referensi Hukum Perbankan Hukum Jaminan*, Cetakan Kedua, PT. Revka Petra Media, Surabaya, 2014, h. 18

<sup>4</sup> Badriyah Harun, *Penyelesaian Sengketa Kredit Bermasalah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2010, h. 67

besarnya bunga yang telah ditetapkan sesuai dengan apa yang sudah diperjanjikan maka besar kemungkinannya jaminan yang sudah diserahkan akan di eksekusi.

Secara umum kreditor telah diberikan perlindungan hukum oleh undang-undang dalam pemberian kredit, apabila debitor tidak dapat melunasi hutang-hutangnya sebagaimana diatur dalam Pasal 1131 *Burgelijk Wetboek* (selanjutnya disingkat BW), yang menyatakan : “Segala kebendaan si berutang, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang akan ada dikemudian hari, menjadi tanggungan untuk segala perikatan perseorangan”.

Apabila jaminan kebendaan tersebut adalah benda bergerak, maka lembaga yang dipakai adalah jaminan gadai berdasarkan Pasal 1150 sampai dengan Pasal 1160 BW dan dapat juga menggunakan fidusia berdasarkan Undang-undang Jaminan Fidusia. Sedangkan untuk benda tidak bergerak dapat dipakai hipotek berdasarkan Pasal 1162 sampai dengan Pasal 1232 BW dan hak tanggungan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan dengan Tanah.<sup>5</sup>

Sistem jaminan kebendaan yang tunduk pada Pasal 1131 BW tersebut diistilahkan dengan Jaminan Umum. Penjaminan umum seperti ini jika suatu saat debitor wanprestasi maka hak kebendaan yang menjadi objek jaminan utang

---

<sup>5</sup> Fani Martiawan, *Perlindungan Kreditor dan Tanggung Gugat Debitor, Jurnal Yuridika*, Edisi September 2013, Surabaya, 2013, h. 122

dapat dijual melalui pelelangan umum dan dari hasil penjualan tersebut diambil untuk pelunasan utang debitur.

Adapun yang dimaksud dengan lelang adalah penjualan barang-barang di muka umum di hadapan juru lelang.<sup>6</sup> Lelang eksekusi terhadap benda jaminan dalam hal ini karena debitur wanprestasi. Dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 27/PMK.06/2016 menyebutkan bahwa barang adalah tiap benda atau hak yang dapat dijual secara lelang. Dalam hal ini benda jaminan yang dapat dijual dapat berupa benda bergerak maupun benda tidak bergerak.

Berdasarkan peraturan yang berlaku di Indonesia, lelang barang bergerak dan barang tidak bergerak terbagi atas 3 (tiga) bagian, yaitu:<sup>7</sup>

1. Lelang Eksekusi, yaitu lelang atau penjualan umum untuk melaksanakan putusan atau penetapan pengadilan, dokumen lain yang dipersamakan dengan itu, dan/atau melaksanakan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.
2. Lelang Non Eksekusi Wajib, adalah lelang untuk melaksanakan penjualan barang yang oleh peraturan perundang-undangan diharuskan dijual secara lelang.

---

<sup>6</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Lelang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, h. 20

<sup>7</sup> *Ibid*, h. 30

3. Lelang Non Eksekusi Sukarela, adalah lelang atas barang milik swasta, orang atau badan hukum atau badan usaha yang dilelang secara sukarela.

Berdasarkan Pasal 43 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 27/PMK.06/2016 mengatur mengenai pelaksanaan lelang harus dilakukan berdasarkan prosedur yang telah ditetapkan oleh peraturan yang berlaku, dan bahwa setiap pelaksanaan lelang diisyaratkan adanya nilai limit dan penetapan nilai limit menjadi tanggung jawab penjual. Sedangkan dalam Pasal 44 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 27/PMK.06/2016 menyebutkan bahwa:

1. Penjual menetapkan Nilai Limit, berdasarkan penilaian oleh Penilai dan penaksiran oleh Penaksir.
2. Penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a merupakan pihak yang melakukan penilaian secara independen berdasarkan kompetensi yang dimilikinya.
3. Penaksir sebagaimana dimaksud pada huruf b merupakan pihak yang berasal dari penjual, yang melakukan penaksiran berdasarkan metode yang dapat dipertanggungjawabkan oleh penjual, termasuk kurator untuk benda seni dan benda antik atau kuno.
4. Penetapan Nilai Limit sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menjadi tanggung jawab KPKNL (Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang) atau Pejabat Lelang Kelas II.

Berikut ini adalah salah satu kasus yang terjadi dalam lelang eksekusi terhadap benda jaminan yang dilakukan pelelangan berulang kali:

Surabaya, Rumah eks Kepala Desa (Kades) Jetis Edi Sasmito di Dusun Wonoayu Desa/Kecamatan Jetis, Kabupaten Mojokerto dilelang Bank Danamon senilai Rp 50.000.000 (lima puluh juta rupiah). Rumah Edi (debitur) dilelang karena telah dianggap wanprestasi dalam penyelesaian utangnya. Debitur tidak mempunyai itikad baik untuk memenuhi kewajibannya sesuai dengan Perjanjian Kredit yang sudah disepakati (macet/wanprestasi), pihak Bank Danamon (kreditor) telah mengirimkan surat peringatan tertulis secara patut melalui Surat Peringatan I, II dan III dalam periode tanggal 5 April 2010 sampai dengan tanggal 2 Mei 2010. Karena debitur tidak mengindahkan surat peringatan yang diberikan oleh Bank Danamon (kreditor), maka berdasarkan Ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang berkaitan dengan Tanah menyebutkan bahwa: "Apabila debitur cidera janji, pemegang Hak Tanggungan pertama mempunyai hak untuk menjual obyek Hak Tanggungan atas kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut." Bank melaksanakan proses eksekusi Lelang Hak Tanggungan atas Jaminan debitur. Pelaksanaan eksekusi lelang jaminan berlangsung sebanyak 9 (sembilan) kali melalui Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Sidoarjo. Lelang pertama dilakukan pada tanggal 12 Januari 2011 dengan limit harga sebesar Rp 104.200.000,- (seratus empat juta dua ratus ribu rupiah) namun

jaminan belum laku terjual, dan baru pada pelaksanaan lelang ke-9 (sembilan) tanggal 29 Oktober 2012 jaminan laku terjual dengan harga limit Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).<sup>8</sup>

Setelah obyek jaminan tersebut telah laku terjual, maka terhadap penjual dan pembeli dikenakan biaya Jenis dan Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berlaku pada Kementerian Keuangan No. 3 Tahun 2018. Bea Lelang Penjual dalam hal Lelang Eksekusi Selain Barang yang Dirampas untuk Negara:

- a. Benda Tidak Bergerak, per frekuensi sebesar 2% dari pokok lelang.
- b. Benda Bergerak, per frekuensi sebesar 2,50% dari pokok lelang.

Sementara yang menjadi Bea Lelang Pembeli untuk Lelang Eksekusi Selain Barang yang Dirampas untuk Negara:

- a. Benda Tidak Bergerak, per frekuensi 2% dari pokok lelang; dan
- b. Benda Bergerak, per frekuensi 3% dari pokok lelang.

Dari contoh kasus diatas dapat disimpulkan bahwa dalam hal debitor wanprestasi dan obyek jaminannya dilelang, bank biasanya membutuhkan pelunasan utang secara cepat melalui lelang tersebut dan tidak akan menunggu waktu normal pemasaran demi mencapai harga pasaran. Maka diperbolehkan adanya Nilai Likuidasi, yaitu harga pasaran yang didiskon karena waktu ekspos atau pemasaran yang relative singkat. Kisaran besaran diskon yang dianggap wajar juga ada standarnya, yaitu berdasarkan Standar Penilaian Indonesia (SPI).

---

<sup>8</sup> <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3207776/ini-tanggapan-danamon-soal-rumah-mewah-eks-kades-hanya-dilelang-rp-50-juta>, diakses pada tanggal 21 Februari 2020

Jika penetapan harga lelang yang dilakukan oleh Tim Penaksi dari internal pihak bank sendiri, maka pada praktiknya bank juga tetap mengikuti prosedur penetapan nilai serupa. Dari nilai Hak Tanggungan, Harga Pasar dan Nilai Likuidasi, untuk Nilai Limit sendiri harga minimal barang yang akan dilelang dan ditetapkan oleh Penjual dan dipilih harga yang tertinggi. Jika tidak obyek jaminan tersebut tidak laku, maka Nilai Limit akan diturunkan di penawaran kedua. Jika masih belum laku juga, maka akan terus diturunkan sampai menyentuh Nilai Likuidasi. Hal ini diperbolehkan dan sah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku selama masih dalam batas wajar. Pada umumnya hal ini terjadi dalam lelang eksekusi karena merupakan penjualan paksa, maka penawaran menjadi terbatas dan harga obyek menjadi relative lebih rendah dari harga pasar. Setelah obyek jaminan tersebut telah laku, maka bagi penjual dan pembeli dikenakan bea lelang seperti yang dicantumkan dalam ketentuan PP No. 3 Tahun 2018 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Keuangan.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka isu hukum yang akan dibahas dalam penulisan ini yaitu:

1. Siapakah yang menanggung beban biaya lelang eksekusi jaminan yang berulang kali?



2. Apa upaya hukum kreditor pemegang jaminan atas beban biaya lelang yang berulang kali?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Menganalisis mengenai siapakah yang menanggung beban biaya lelang eksekusi jaminan yang berulang kali
2. Menganalisis mengenai apa upaya hukum kreditor pemegang jaminan atas beban biaya lelang yang berulang kali

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan penelitian tesis ini, diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi atau sumbangan bagi ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang hukum lelang, yaitu tentang perlindungan hukum kreditor pemegang jaminan kebendaan dalam proses lelang eksekusi benda jaminan terkait dengan biaya pelelangan yang berulang kali.

#### **2. Manfaat Praktis**

Secara praktis penulisan ini dapat membantu pihak-pihak yang terkait dalam memberikan informasi yang bermanfaat kepada masyarakat umum, mahasiswa, untuk dapat dijadikan sebagai pedoman dalam menyelesaikan permasalahan yang terjadi khususnya dalam perlindungan hukum kreditor

pemegang jaminan kebendaan dalam proses lelang eksekusi benda jaminan terkait dengan biaya pelelangan yang berulang kali.

## 1.5. Metode Penelitian

Penelitian adalah suatu proses yang dilakukan secara terencana dan sistematis yang terdiri dari rangkaian langkah-langkah yang disusun secara terencana dan sistematis untuk memperoleh suatu jawaban atas suatu permasalahan. Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berhubungan dengan analisis dan konstruksi yang dilakukan secara sistematis dan konsisten.<sup>9</sup>

### 1. Tipe Penelitian Hukum

Tipe penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini bersifat yuridis normatif. Pendekatan dan bahan-bahan yang digunakan harus dikemukakan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>10</sup> Penelitian juga merupakan suatu usaha dalam menemukan, mengembangkan serta menguji suatu pengetahuan.<sup>11</sup>

### 2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan untuk pemecahan masalah terdiri dari beberapa gabungan pendekatan, yaitu:

- a. Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

---

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Pengaturan Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Press, Jakarta, 1991, h. 89

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, h. 56

<sup>11</sup> Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2003, h. 31

Pendekatan dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>12</sup> Penelitian dengan cara pendekatan undang-undang ini akan memberikan peluang atau kesempatan bagi peneliti untuk menganalisis adakah kesesuaian dan konsistensi antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang khususnya yang berkaitan dengan perlindungan kreditur pemegang jaminan kebendaan dalam proses lelang eksekusi benda jaminan terkait dengan biaya pelelangan yang berulang kali. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan yang dilakukan dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.<sup>13</sup> Pendekatan ini dilakukan agar penulis dapat memperoleh ide-ide dalam mengemukakan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan. Serta pendekatan ini juga dapat menjadi acuan bagi peneliti untuk membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan masalah hukum yang terjadi terutama yang berkaitan dengan perlindungan kreditor

---

<sup>12</sup> *Ibid.* h. 133

<sup>13</sup> *Ibid.* h. 172

pemegang jaminan kebendaan dalam proses lelang eksekusi benda jaminan terkait dengan biaya pelelangan yang berulang kali.

c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum yang tetap. Penggunaan pendekatan kasus ini dikarenakan penelitian yang dilakukan bertujuan agar dapat mengetahui mengenai perlindungan kreditor pemegang jaminan kebendaan dalam proses lelang eksekusi benda jaminan terkait dengan biaya pelelangan yang berulang kali.

### **3. Sumber dan Bahan Hukum**

Sesuai dengan karakter penulisan yang yuridis normatif, maka penulisan ini menggunakan bahan-bahan hukum diantaranya:

a. Bahan Hukum Primer

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 dan putusan-putusan hakim.<sup>14</sup> Bahan hukum primer yang

---

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2014, h. 181

digunakan adalah semua terkait dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, diantaranya:

- 1) *Burgelijk Wetboek* (BW);
- 2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan;
- 3) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 27/PMK.06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang;
- 4) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2019 tentang Balai Lelang.
- 5) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer yang dapat membantu menjelaskan dan memahami masalah dalam penulisan ini yang diperoleh dari buku-buku atau dokumen yang biasanya disediakan di perpustakaan, jurnal ilmiah, artikel ilmiah, dan makalah hasil seminar.

#### **4. Analisis Bahan Hukum**

Analisa bahan hukum ini menggunakan metode deduktif, yaitu metode yang bersifat umum ke khusus yang selanjutnya memaparkan teori-teori

yang berhubungan dengan pembahasan masalah, lalu menganalisa bahan-bahan hukum yang terkumpul untuk kemudian dihubungkan dengan teori-teori ilmu hukum yang ada untuk dapat menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi untuk menjawab isu hukum dalam penulisan ini.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

Penulisan Tesis ini disusun dalam sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, yang memuat latar belakang sebagai gambaran umum dan rumusan permasalahannya, kemudian dilanjutkan dengan kajian pustaka yang digunakan sebagai acuan dalam memecahkan masalah yang dirumuskan, metode penelitian yang terdiri dari pendekatan masalah, bahan hukum, prosedur pengumpulan dan pengolahan bahan hukum.

Bab II yang membahas mengenai jawaban dari permasalahan hukum yang pertama, yaitu proses lelang eksekusi benda jaminan terkait dengan beban biaya lelang yang berulang kali. Adapun Bab II ini terdiri dari beberapa sub bab, antara lain hukum jaminan kebendaan, eksekusi benda jaminan saat debitor wanprestasi dengan sub-sub bab eksekusi gadai, eksekusi hipotek, eksekusi hak tanggungan, eksekusi jaminan fidusia dan lelang eksekusi benda jaminan dengan sub bab parate eksekusi, fiat eksekusi pengadilan negeri, serta sub bab pembebanan biaya lelang yang berulang kali.

Bab III yang membahas mengenai jawaban dari permasalahan hukum yang kedua, yaitu upaya hukum kreditor pemegang jaminan atas beban biaya lelang

yang berulang kali. Adapun Bab III terdiri dari beberapa sub bab, antara lain perlindungan hukum bagi kreditor penerima jaminan, keberatan kreditor yang dibebani pengulangan lelang benda jaminan, upaya hukum kreditor terhadap debitor atas tidak lunasnya utang karena dipotong biaya lelang, dan analisis mengenai Putusan Pengadilan.

Bab IV merupakan penutup dari tesis ini yang berisi mengenai kesimpulan dan saran yang telah didapat dalam penulisan tesis ini. Kesimpulan merupakan jawaban dari masalah dan saran merupakan rekomendasi yang bersifat operasional terhadap kesimpulan.