

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perbankan mencakup segala sesuatu yang ada hubungannya dengan bank, termasuk lembaga, kegiatan bisnis, serta teknik dan prosedur yang mereka gunakan untuk menjalankan operasi komersialnya. Bank adalah badan usaha yang menghimpun uang dari masyarakat dalam bentuk simpanan kemudian menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat secara keseluruhan.

Perbankan memiliki peran penting dalam mendukung pembangunan nasional, terutama pada masa ekspansi ekonomi kontemporer yang telah mengakibatkan tingkat konsumsi masyarakat yang lebih besar, namun tidak semua orang mampu memenuhi tuntutan peningkatan konsumsi tersebut. Bank, sebagai institusi korporasi, memiliki tempat penting dalam banyak operasi perekonomian. Selain sebagai alat dalam perumusan kebijakan moneter, bank ialah sumber prioritas pendanaan dan kredit untuk dunia usaha dan masyarakat. Kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks, baik dalam hal pemenuhan kebutuhan sehari-hari maupun dalam hal pemenuhan kebutuhan lainnya, mengharuskan adanya kebutuhan untuk menghimpun dana (modal). Akibatnya, skema hutang dan kredit dalam memberikan modal merupakan kegiatan yang sering dilakukan oleh masyarakat, di mana pihak yang memiliki modal besar

meminjamkan modal kepada pihak yang tidak memiliki modal dalam jumlah besar.

Mekanisme utang dan kredit ini dalam masyarakat disebut kredit karena merupakan milik pihak yang membutuhkan dan karena bersifat umum.¹ Lembaga perbankan adalah lembaga keuangan yang memiliki kepentingan strategis dalam perekonomian suatu negara, Lembaga tersebut dimaksudkan sebagai perantara (*intermediary*) antara pihak-pihak yang mempunyai dana (*surplus of funds*) antara pihak-pihak yang kekurangan dana (*deficit of funds*).²

Kredit pada prinsip seluruhnya selalu berisi jaminan.³ Dalam Pasal 1131 BW menentukan bahwa setiap kebendaan milik debitur baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang baru ada akan menjadi tanggungan atas utang-utangnya. Meskipun undang-undang telah mengatur demikian bukan berarti setiap proses pelunasan dengan objek jaminan akan berjalan dengan lancar dan mudah. pada kenyataannya pihak yang menghadapi kredit macet (*wanprestasi*) selalu dihadapkan dengan segala macam perlawanan dari debitur dalam upaya kreditur mengambil pelunasan piutangnya, saat kreditur tersebut mengalami kemacetan yang menyebabkan debitur tidak dapat melunasi utangnya dalam kurun waktu yang telah ditetapkan, jaminan yang dibebani hak tanggungan akan dilelang untuk memperoleh pembayaran atau pelunasan hutang piutang kreditur.

¹ Rahmad Basuki, "Pelaksanaan Lelang Eksekusi Hak Tanggungan Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Di Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Singaraja", *Jurnal Hukum*, Vol 8 No. 2, 2020, h. 34.

² Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2018, h. 1.

³ J. Satrio, *Parate Executie Sebagai Sarana Mengatasi Kredit Macet*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h. 5.

Prosedur lelang standar melibatkan penjualan barang dengan harga standar yang ditetapkan oleh penjual, setelah itu pelaku lelang bisa memperoleh produk lelang untuk bersaing dengan peserta lain dengan menawarkan barang dengan harga tertinggi. Barang tersebut kemudian dibeli oleh peserta lelang yang menawarkan harga tertinggi.⁴ Seperti contoh kasus pada Putusan Pengadilan Negeri Bandung dengan nomor perkara 274/Pdt.G/2013/PN.Bdg adalah perkara batalnya pelaksanaan lelang hak tanggungan, khususnya antara H. Arifin Marahayu dan M. Tio Agung Santika Marahayu selaku penggugat melawan PT. Bank Mega, Tbk selaku Tergugat I. pada kasus ini yang menjadi permasalahan adalah beberapa hal yang diduga telah dilanggar dalam pelaksanaan lelang yang berlangsung pada 21 Maret 2013, tidak ada pengungkapan pelelangan dan hak subyektif penggugat, karena agunan penggugat dijual dengan nilai limit yang lebih rendah dari nilai jual objek pajak (NJOP) jaminan. Oleh karena itu, penggugat mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Bandung dengan nomor pokok perkara 274/Pdt.G/2013/PN.Bdg.

Berdasarkan Pasal 20 Undang-undang No.4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dijelaskan bahwa jika pihak debitur (penggugat) ingkar janji maka pihak yang memegang hak tanggungan pertama dalam hal ini bank selaku kreditur memiliki hak untuk menjual objek yang tertera dalam hak tanggungan. Prosedur eksekusi sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 6 UUHT kreditur pemegang hak tanggungan pertama cukup mengajukan permohonan untuk pelaksanaan pelelangan kepada Kantor Lelang Negara, hak kreditor pertama

⁴ Nadya Rizky Nakayo, "Legalitas Lelang Yang Diselenggarakan Secara Online Melalui Aplikasi yang Bukan Balai Lelang", *Tesis*, Program Studi Magister Kenotariatan fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2020, h. 2.

untuk menjual obyek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri didepan umum sudah diberikan oleh Undang-Undang kepada kreditur pemegang hak tanggungan pertama dan kewenangan itu tidak diperoleh dari pemberi hak tanggungan tapi sudah dengan sendirinya ada padanya atas dasar Undang-undang. Pada prakteknya, untuk mengeksekusi objek jaminan tidak semudah membalikkan telapak tangan, beberapa upaya penyelesaian seringkali menimbulkan perdebatan, terutama dalam mengeksekusi hak tanggungan. secara prinsip setiap eksekusi harus dilaksanakan melalui pelelangan umum, karena dengan cara ini diharapkan dapat memperoleh harga yang paling tinggi untuk objek hak tanggungan. Kreditur berhak mengambil pelunasan piutang yang dijaminakan dari hasil penjualan objek hak tanggungan tersebut.

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang hak tanggungan menentukan bahwa: “Apabila debitur cedera janji, pemegang hak tanggungan pertama mempunyai hak untuk menjual objek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum.”

Hak pemegang tanggungan pertama untuk menjual barang yang digadaikan atas inisiatifnya sendiri merupakan simbol dari kedudukan prioritas yang dimiliki pemegang tanggungan pertama dalam transaksi barang yang digadaikan. pemegang hak tanggungan berhak menjual objek hak tanggungan melalui pelelangan umum tanpa memerlukan persetujuan lagi dari pemberi hak tanggungan. Di antara jenis-jenis lelang yang termasuk dalam lelang eksekusi adalah yang berdasarkan persyaratan Pasal 6 UUHT. Ketika seseorang, badan

hukum, atau lembaga memiliki kemampuan untuk menjual barang jaminan, mereka akan melakukan pelelangan untuk barang jaminan tersebut.⁵

Pembebanan hak tanggungan diawali dengan cara pemberian Hak tanggungan, dimana pembebanan hak tanggungan didahului dengan janji untuk memberikan hak tanggungan sebagai jaminan pelunasan utang tertentu, yang dituangkan di dalam dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian pokok yaitu perjanjian yang menimbulkan hubungan hukum utang piutang yang dijamin pelunasannya (Pasal 10 ayat (1) UUHT). Oleh karena itu sifatnya hanya perjanjian tambahan saja, maka keberadaannya didasarkan pada perjanjian pokoknya.

Berdasarkan Pasal 14 UUHT ketentuan hak tanggungan dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Sebagai tanda bukti adanya hak tanggungan, kantor pertanahan menerbitkan sertifikat hak tanggungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Sertifikat hak tanggungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat irah-irah dengan kata-kata “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.
3. Sertifikat 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.”

Pada umumnya lelang adalah suatu metode mempertemukan pembeli dan penjual dengan tujuan untuk menemukan harga yang wajar untuk suatu objek tertentu. Penyusunan nilai lelang barang hipotek merupakan salah satu rencana tahapan yang wajib dilakukan oleh bank kreditur sebelum lelang berlangsung, dan

⁵ Adrian Febrianto, “Bila Objek Jaminan Dilelang di Bawah Nilai Limit”, hukumonline.com, diakses 19 September 2021.

prosedur ini merupakan salah satu prosedur tersebut. Dalam pasal 1 ayat (25) yang dimaksud nilai limit adalah nilai minimal barang yang akan dilelang dan ditetapkan oleh penjual. Berdasarkan Pasal 47 ayat (1) dikatakan setiap pelaksanaan lelang disyaratkan harus terdapat nilai limit dan pada ayat (2) penetapan nilai limit menjadi kewenangan dan tanggung jawab penjual. Dalam Pasal 48 ayat (1) PMK 213/2020 penentuan nilai limit ditentukan oleh penjual berdasarkan:

1. Laporan hasil penilaian oleh penilai
2. Laporan hasil penaksiran oleh penaksir
3. Harga perkiraan sendiri.

Pada ayat (2) menyebutkan bahwa: “Penilai merupakan pihak yang telah memperoleh izin dari Menteri dan memiliki kualifikasi kemampuan dan pengalaman dalam melakukan kegiatan praktik penilaian untuk mendapatkan nilai ekonomis sesuai dengan bidang keahlian yang dimiliki.” Ayat (3), “Penaksir merupakan pihak internal penjual atau pihak yang ditunjuk penjual untuk melakukan penaksiran berdasarkan metode yang dapat dipertanggungjawabkan.” Ayat (4), “Harga perkiraan sendiri sebagaimana dimaksud berlaku untuk lelang non eksekusi sukarela.” Kemudian tertera dalam Pasal 49 PMK 213/2020, bahwa: “Nilai limit ditetapkan oleh penjual harus berdasarkan laporan hasil penilaian oleh penilai,” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (1) huruf a, untuk:

- a. Lelang Eksekusi Pasal 6 Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT), lelang eksekusi jaminan fidusia, lelang eksekusi gadai, dan lelang eksekusi harta pailit dengan nilai limit paling sedikit Rp. 5.000.000.000,00- (Lima Miliar Rupiah).

- b. Lelang eksekusi Pasal 6 Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT) untuk pemegang hak tanggungan perorangan.
- c. Bank kreditor akan ikut menjadi peserta lelang pada lelang eksekusi Pasal 6 Undang-Undang hak Tanggungan (UUHT), lelang eksekusi jaminan fidusia atau lelang eksekusi gadai.
- d. Objek lelang berupa saham, untuk lelang eksekusi dan lelang non eksekusi wajib.

Penaksir dalam hal ini untuk barang-barang seni dan barang antik atau kuno, penaksir dalam keadaan ini adalah pihak penjual (bank kreditor), dan yang melaksanakan penilaian atas dasar suatu teknik yang dapat dipertanggung jawabkan oleh bank kreditor. Dengan menggunakan estimator, nilai batas objek hak tanggungan ditentukan apakah nilai limit objek hak tanggungan kurang dari Rp 5.000.000.000,00. (Lima Miliar Rupiah). Jika penetapan harga lelang dilakukan oleh tim evaluasi dari internal bank, maka dalam praktiknya bank akan menggunakan sistem yang serupa dengan yang dijelaskan di atas untuk penentuan harga lelang. Pertama-tama untuk nilai limit dipilih harga yang tertinggi, jika tidak laku akan terus diturunkan sampai menyentuh nilai likuidasi. Pada umumnya karena merupakan penjualan paksa, penawaran dibatasi dalam lelang eksekusi, dan harga objek jauh lebih rendah dari harga pasar.⁶ Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk menganalisis lebih jauh melalui tesis dengan judul **“WEWENANG BANK SEBAGAI PEMOHON LELANG EKSEKUSI HAK TANGGUNGAN ATAS PENENTUAN NILAI LIMIT OLEH PENAKSIR INTERNAL BANK.”**

⁶ Agus PJ, “Nilai Pasar Dalam Proses Lelang”, *Artikel*, 2019, phnpartners.com.

1.2 Rumusan Masalah

- a. Dalam hal apa bank selaku pemegang hak tanggungan dapat membuat nilai limit oleh tim penaksir internal dan tidak menggunakan penilai eksternal?
- b. Bagaimana Tanggung jawab Bank selaku pemegang Hak Tanggungan yang menentukan nilai limit lelang oleh tim penaksir internal jika pemilik benda jaminan merasa dirugikan?

1.3 Tujuan Penelitian

- a. Menganalisis dalam hal apa bank selaku pemegang hak tanggungan dapat membuat nilai limit oleh tim penaksir internal dan tidak menggunakan penilai eksternal.
- b. Menganalisis bagaimana tanggung jawab bank selaku pemegang hak tanggungan yang menentukan nilai limit lelang oleh tim penaksir internal jika pemilik benda jaminan merasa dirugikan.

1.4 Manfaat Penelitian

- a. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan tambahan ilmu, sumbangan pemikiran (sebagai informasi ilmiah) dalam bidang hukum khususnya mengenai bank selaku pemegang hak tanggungan dapat membuat nilai limit oleh tim penaksir internal dan tidak menggunakan penilai eksternal juga bagaimana tanggung jawab bank selaku pemegang hak tanggungan yang membuat nilai limit lelang oleh tim penaksir internal jika pemilik benda jaminan merasa dirugikan.

b. Manfaat Praktis

Diharapkan mampu memberikan kontribusi serta solusi-solusi terkait penentuan nilai limit lelang oleh tim penaksir internal yang tidak menggunakan penilai eksternal dalam hal ini bank selaku pemegang hak serta tanggung jawab bank jika pemilik benda jaminan merasa dirugikan. selain itu diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pelajar atau mahasiswa, pengajar dan masyarakat yang mempelajari terkait keilmuan ini.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian hukum yuridis normatif dilaksanakan dalam bentuk inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk memastikan asas-asas yang mendasari peraturan perundang-undangan, dengan tujuan agar penemuan-penemuan hukum relevan dengan situasi tertentu.⁷ Kajian hukum yuridis normatif merupakan cabang ilmu hukum kepustakaan yang meliputi sistematika hukum, sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan, dan sejarah hukum.⁸ Penelitian ini difokuskan pada kesesuaian aturan hukum terkait dengan PMK 213/PMK.06/2020 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang, Undang-Undang Hak Tanggungan dan peraturan-peraturan lain yang berkaitan dengan penetapan nilai limit oleh penaksir internal bank.

⁷ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, h. 86.

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 23.

1.5.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang dipakai yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*Case approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute approach*) merupakan pendekatan undang-undang yang mana pendekatan tersebut digunakan untuk menelaah semua undang-undang beserta regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti.⁹ Dalam penelitian ini, pendekatan dilakukan dengan mempelajari kesesuaian aturan-aturan hukum terkait dengan PMK 213/PMK.06/2020, Undang-Undang Hak Tanggungan, Undang-Undang Perbankan serta peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait.

Pendekatan masalah dalam penelitian ini juga menggunakan Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), merupakan pendekatan konseptual yang beranjak pada pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.¹⁰ Konsep-konsep yang akan dibahas dalam penelitian ini antara lain mengenai bank yang selaku pemegang hak tanggungan dapat membuat nilai limit oleh tim penaksir internal dan tanggung jawab bank selaku pemegang hak tanggungan jika pemilik benda jaminan merasa dirugikan.

Pendekatan kasus (*Case Approach*) dipakai untuk memeriksa kasus-kasus yang mengalami kesulitan hukum. Fokus utama dari masing-masing putusan tersebut adalah pada penalaran hakim dalam mencapai suatu kesimpulan yang dapat dijadikan sebagai pernyataan saat menyelesaikan kesulitan hukum.¹¹

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, h. 95.

¹¹ Johni Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan ke-III, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, h. 321.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas, yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹²

Bahan hukum primer yang dimaksud yakni peraturan perundang-undangan terkait dengan isu hukum. dalam penelitian ini, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. *Burgerlijk Wetboek*.
3. *Vendu Reglement*, Staatsblad 1908 tentang Peraturan Lelang.
4. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.
5. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.
6. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 213/PMK.06/2020 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.
7. Peraturan Direktur Jenderal Kekayaan Negara Nomor PER-03/KN/2010 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Lelang.
8. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 40/PJOK.03/2019 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum.
9. Peraturan Bank Indonesia Nomor 22/20/PBI/2020 tentang Perlindungan Konsumen Bank Indonesia.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, h. 181.

Di antara bahan hukum sekunder ialah buku bacaan hukum, jurnal hukum, artikel hukum, tesis hukum, disertasi hukum, makalah hukum dan pendapat hukum, serta wawancara dan sumber dari internet yang relevan atau terkait dengan masalah hukum. hukum yang menjadi pertimbangan dalam penelitian ini.¹³

1.5.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan dokumen hukum untuk penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan.¹⁴ awalnya dilakukan inventarisasi dan identifikasi secara menyeluruh terhadap semua bahan hukum yang relevan dengan penelitian tesis ini, dilanjutkan dengan klasifikasi bahan hukum primer dan sekunder, dan terakhir penyusunan bahan hukum yang telah terkumpul secara sistematis memudahkannya untuk belajar sehingga memperoleh suatu kesimpulan yang sesuai pada rumusan masalah dalam penelitian ini terkait dengan tanggung jawab bank sebagai pemohon lelang eksekusi hak tanggungan atas penentuan nilai limit oleh penaksir internal bank.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, analisis bahan hukum dilaksanakan menggunakan cara interpretasi atau penafsiran gramatikal, interpretasi sistematis. Interpretasi gramatikal yaitu proses memberikan pemahaman terhadap aturan dan peraturan berdasarkan makna kata-kata yang digunakan dalam penggunaan bahasa sehari-hari. Di sisi lain, interpretasi sistematis mengacu pada proses menghubungkan

¹³ *Ibid.*, h. 195-196.

¹⁴ *Ibid.*, h. 213.

semua peraturan perundang-undangan yang relevan dengan masalah hukum yang sedang ditangani sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan.¹⁵

Analisis dilakukan dengan menelaah permasalahan yang berkaitan dengan isu hukum yaitu terkait dalam hal apa bank sebagai pemohon lelang eksekusi hak tanggungan atas penentuan nilai limit oleh penaksir internal bank kemudian menginventarisasi dan mengidentifikasi peraturan perundang-undangan terkait tanggung jawab bank jika pemilik benda jaminan merasa dirugikan selanjutnya dilakukan analisis terhadap permasalahan dalam penelitian ini dengan melakukan penafsiran terhadap undang-undang untuk kemudian ditarik kesimpulan dari hasil analisis tersebut.

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini, dibagi menjadi 4 (empat) Bab, yakni:

Bab I memberikan informasi latar belakang dan rumusan masalah, serta tujuan dan manfaat studi. Ini juga mencakup diskusi tentang literatur dan teknik penelitian, serta bagian sistematika penulisan. Alhasil, dapat memahami tujuan dan arah perdebatan dalam penelitian ini dengan membaca bab pertama.

Bab II akan dibahas mengenai rumusan masalah yang pertama, yakni mengenai dalam hal apa bank selaku pemegang hak tanggungan dapat membuat nilai limit oleh tim penaksir internal dan tidak menggunakan penilai eksternal.

Bab III akan dibahas mengenai rumusan masalah yang kedua, yakni mengenai tanggung jawab bank selaku pemegang hak tanggungan yang membuat

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, h. 291.

nilai limit lelang oleh tim penaksir internal jika pemilik benda jaminan merasa dirugikan.

Bab IV bab Penutup, adalah bab terakhir yang berisi kesimpulan atas kedua isu hukum yang dibahas dalam bab-bab sebelumnya, yaitu bab kedua dan bab ketiga. Selain kesimpulan, bab keempat juga akan menyertakan saran yang diharapkan dapat bermanfaat bagi para pihak yang berkepentingan.