

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar bagi setiap umat manusia. Pentingnya keberadaan tempat tinggal bagi manusia pun menjadi perhatian khusus baik oleh dunia internasional maupun nasional. Hal ini dapat dilihat dimana pada Pasal 25 ayat (1) *Universal Declaration of Human Rights 1948* yang menyatakan bahwa “Setiap orang mempunyai hak untuk mendapatkan standar hidup yang layak atas kesehatan dan kehidupan serta keluarganya, termasuk makanan, pakaian, perumahan ...”.<sup>1</sup> Indonesia sebagai salah satu negara yang menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia pun telah menyadari akan pentingnya tempat tinggal bagi umat manusia dengan mengadopsi ketentuan tersebut di dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

“setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.<sup>2</sup>

Sehingga menjadi logis apabila pemenuhan kebutuhan dasar akan tempat tinggal menjadi penting untuk diwujudkan.

Tempat tinggal sebagai kebutuhan dasar bagi manusia mempunyai sebuah konsekuensi dimana pemenuhannya merupakan hal yang mutlak. Hal ini

---

<sup>1</sup> Lihat Pasal 25 ayat (1) *Universal Declaration of Human Rights 1948*.

<sup>2</sup> Lihat Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dapat dilihat dari tingginya kebutuhan akan kepemilikan perumahan di Indonesia. Berdasarkan data yang dirilis Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat kebutuhan akan rumah baru mencapai angka 1.200.000 unit per tahun atau diperkirakan hingga tahun 2025 akan mencapai lebih dari 30.000.000 unit. Namun kenyataannya hingga saat ini, negara masih belum mampu untuk memenuhi dan melaksanakan kewajiban untuk menyediakan rumah layak huni bagi rakyat Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari data dimana pada tahun 2014 angka kekurangan rumah (*backlog*) di Indonesia mencapai 7.600.000 unit.<sup>3</sup>

Kebutuhan akan kepemilikan rumah yang meningkat diperburuk oleh kondisi demografi di Indonesia. Dimana berdasarkan data dari Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional, pada tahun 2016 laju pertumbuhan penduduk di Indonesia mencapai angka 1,49 % atau 4.000.000 jiwa pertahun. Angka tersebut tergolong tinggi dimana angka yang ideal adalah sekitar 2.000.000 jiwa pertahun.<sup>4</sup> Hal ini diperburuk oleh fakta dimana jumlah penduduk di Indonesia pada tahun 2016 sudah mencapai angka 261.000.000 jiwa. Oleh karenanya menjadi logis dimana kebutuhan masyarakat untuk mempunyai tempat tinggal sendiri menjadi sangat tinggi.

Permasalahan kepemilikan rumah di Indonesia sejatinya tidak dapat dipisahkan dengan kondisi ekonomi warga Indonesia. Sebagian masyarakat

---

<sup>3</sup> Disampaikan oleh Direktur Jenderal Pembiayaan Perumahan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, dalam Diskusi Harian Kompas dan Radio Sonora di Universitas Gadjah Mada Jakarta.

<sup>4</sup> Andi Hartik, "Kepala BKKBN: Laju Pertumbuhan Penduduk 4 Juta Per Tahun, Idealnya 2 Juta", <<https://regional.kompas.com/read/2016/09/26/11312561/kepala.bkkbn.laju.pertumbuhan.penduduk.4.juta.per.tahun.idealnya.2.juta>>, diakses 2 Mei 2018.

Indonesia mengalami kesulitan di dalam melakukan pembelian perumahan terlebih secara tunai. Oleh karenanya dibutuhkan sebuah mekanisme agar pemenuhan kebutuhan akan perumahan dapat tercapai di tengah permasalahan perekonomian yang ada.

Indonesia sebagai penganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*)<sup>5</sup> mempunyai sebuah tanggung jawab untuk mengupayakan kesejahteraan warga negaranya. Salah satu upaya untuk mewujudkan kesejahteraan tersebut adalah dengan mengupayakan agar setiap warga negara memperoleh tempat tinggal yang layak dan terjangkau.<sup>6</sup> Dalam mewujudkan hal tersebut, maka negara dituntut untuk berperan aktif di dalam penyelenggaraan perumahan dengan menyediakan dan memberikan kemudahan bantuan sehingga setiap warga negara dapat lebih mudah untuk memperoleh tempat tinggal.

Sebagai bentuk tanggung jawab negara dalam pemenuhan kebutuhan akan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah, maka Presiden Joko Widodo pada tahun 2015 meluncurkan sebuah program yaitu “Program Sejuta Rumah”. Pemasaran rumah dalam Program Sejuta Rumah menggunakan sistem Kredit Perumahan Rakyat (selanjutnya disebut “KPR”) yang disubsidi oleh Pemerintah sehingga diharapkan mampu untuk

---

<sup>5</sup> *Welfare State* atau negara kesejahteraan adalah sebuah konsep yang meletakkan negara bukan hanya sekedar memelihara ketertiban hukum, melainkan juga aktif mengupayakan kesejahteraan warga negaranya serta untuk mencapai tujuan tersebut dilandasi oleh keadilan secara merata dan seimbang. Dalam: Roelof Kranenburg, *Ilmu Negara Umum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1989), hal. 126.

<sup>6</sup> Lihat bagian menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

meningkatkan daya beli masyarakat berpenghasilan rendah untuk mendapatkan sebuah hunian yang layak.<sup>7</sup>

Perlu disadari bersama bahwa penyaluran KPR umumnya berjangka panjang yaitu sekitar 5 (lima) hingga 20 (dua puluh) tahun. Sumber dana yang diperoleh oleh Bank untuk membiayai fasilitas KPR umumnya berasal dari dana-dana berjangka pendek, seperti deposito, tabungan, obligasi, dan lainnya.<sup>8</sup> Oleh karena itulah, apabila bank secara terus-menerus menerbitkan KPR yang bersumber pada dana jangka pendek, maka dikhawatirkan bank akan mengalami kesenjangan antar sumber dan penggunaan dana (*mismatch funding*).<sup>9</sup>

Guna menghindari terjadinya *mismatch funding*, maka bank dituntut untuk dapat secara bijaksana dalam memberikan fasilitas KPR. Upaya yang dapat dilakukan yaitu dengan membatasi jumlah portofolio KPR dan mematok suku bunga yang tinggi kepada pengaju KPR. Konsekuensi adanya pembatasan portofolio KPR dan pematokan suku bunga yang tinggi tentunya akan memberatkan masyarakat berpenghasilan rendah yang berniat untuk memperoleh rumah yang layak melalui fasilitas KPR.

Dalam mengatasi permasalahan kemungkinan terjadinya *mismatch funding*, maka diperlukan adanya penghimpunan dana jangka panjang guna

---

<sup>7</sup> Sejuta Rumah Indonesia, “Tentang Program Sejuta Rumah”, <<http://sejutarumah.id/index.php/halaman/detail/13/tentang-program-sejuta-rumah>>, diakses 2 Mei 2018.

<sup>8</sup> Djoni S. Gazali dan Racmadi Usman, *Hukum Perbankan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 138.

<sup>9</sup> Lihat Penjelasan Umum Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2005 tentang Pembiayaan Sekunder Perumahan.

memenuhi kebutuhan pembiayaan perumahan berjangka panjang.<sup>10</sup> Hal ini guna mempermudah masyarakat berpenghasilan rendah untuk dapat mengakses fasilitas KPR tanpa dibayangi rasa takut akan adanya pembatasan jumlah portofolio. Selain itu, dengan dipergunakannya dana jangka panjang di dalam fasilitas KPR maka kemungkinan pematokan suku bunga KPR tidak akan setinggi saat menggunakan dana jangka pendek.

Sebagai salah satu upaya untuk menyediakan dana jangka panjang dalam pembiayaan KPR perumahan, maka lahirlah gagasan untuk menerapkan sistem Pembiayaan Sekunder Perumahan atau *Secondary Mortgage Facility*. Pembiayaan Sekunder Perumahan merupakan penyelenggaraan kegiatan penyaluran dana jangka menengah dan/atau panjang kepada Kreditor Asal dengan melalui sekuritisasi.<sup>11</sup>

Guna menunjang kegiatan Pembiayaan Sekunder Perumahan, maka Pemerintah mewajibkan pendirian sebuah perusahaan pembiayaan sekunder perumahan atau *mortgage company* yang berperan sebagai fasilitator antara bank pemberi KPR dan investor. Keberadaan perusahaan pembiayaan sekunder perumahan berfungsi sebagai pembeli kumpulan aset keuangan KPR berupa hak tanggungan yang kemudian diterbitkan Efek Beragun Aset untuk dipasarkan kepada investor baik melalui penawaran umum maupun penawaran terbatas atau *private placement*.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Pasal 1 angka 10 jo. Pasal 1 angka 13 Peraturan Presiden Nomor 101 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2005 tentang Pembiayaan Sekunder Perumahan.

<sup>12</sup> Penjelasan Umum Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2005 tentang Pembiayaan Sekunder Perumahan.

Sistem Pembiayaan Sekunder Perumahan sejatinya bukanlah barang baru di dalam sistem pembiayaan perumahan. Di beberapa negara seperti Korea melalui *Korea Mortgage Corporation*, Hong Kong melalui *Hong Kong Mortgage Corporation* dan Malaysia melalui *Cagamas Berhad* telah berhasil menjadi sumber dana jangka menengah dan panjang yang konsisten.<sup>13</sup> Atas dasar itulah, maka Pemerintah Indonesia berupaya untuk mengadopsi sistem yang sama guna mewujudkan perumahan yang mudah dijangkau oleh segala kalangan khususnya masyarakat berpenghasilan rendah.

Keseriusan Pemerintah di dalam menerapkan sistem Pembiayaan Sekunder Perumahan guna mengejar ketertinggalan pembangunan perumahan bagi masyarakat mulai menemui titik terang dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 132/KMK.014/1998 tentang Fasilitas Pembiayaan Sekunder Perumahan.<sup>14</sup> Surat Keputusan Menteri Keuangan tersebut menjadi tonggak baru bagi lahirnya sistem Pembiayaan Sekunder Perumahan. Namun pengaturan yang sedemikian baik tidak berjalan beriringan dengan implementasinya di lapangan. Dimana faktanya pembentukan lembaga penunjang Pembiayaan Sekunder Perumahan pun tidak kunjung dilakukan meskipun sudah mempunyai payung hukum.

Dalam perkembangan selanjutnya, pada tahun 2005 Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2005 guna menciptakan

---

<sup>13</sup> Gunawan Widjaja dan E. Paramitha Sapardan, *Asset Securitization (Pelaksanaan SMF di Indonesia)*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), hal. 4.

<sup>14</sup> Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 132/KMK.014/1998 tentang Fasilitas Pembiayaan Sekunder Perumahan mengatur mengenai bidang usaha, tata cara pendirian dan perijinan, sumber dana, pembatasan, pembina dan pengawas serta sanksi dalam Pembiayaan Sekunder Perumahan. Lihat Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 132/KMK.014/1998 tentang Fasilitas Pembiayaan Sekunder Perumahan.

payung hukum yang lebih kuat bagi sistem Pembiayaan Sekunder Perumahan di Indonesia.<sup>15</sup> Sebagai upaya tindak lanjut dari ketentuan tersebut, maka melalui Surat Keputusan Pengesahan Menteri Hukum dan HAM No.C-20694 HT.Ol.Ol.TH.2005 tanggal 26 Juli 2005 lahirlah sebuah perusahaan pembiayaan sekunder perumahan yang dinamakan PT Sarana Multigriya Finansial (Persero) (selanjutnya disebut “PT SMF”). Lahirnya PT SMF menegaskan keseriusan Pemerintah untuk menjadikan Pembiayaan Sekunder Perumahan sebagai solusi atas pembiayaan perumahan di Indonesia.

Eksistensi PT SMF sebagai perusahaan pembiayaan sekunder perumahan mulai menunjukkan kinerjanya. Dimana pada tahun 2009, PT SMF telah berhasil melaksanakan sekuritisasi KPR perdana dengan Bank Tabungan Negara yang disertai dengan pencatatan *residential mortgage backed securities* di Bursa Efek Indonesia dengan nama Kontrak Investasi Kolektif Efek Beragun Aset Danareksa SMF 01 KPR BTN yang sampai dengan semester II-2012 telah mencapai nilai Rp Rp. 1.950.000.000.000,- (satu trilyun sembilan ratus lima puluh milyar rupiah). Angka tersebut merupakan Efek Beragun Aset hasil transaksi sekuritisasi yang portofolio yang terdiri dari aset keuangan yang timbul dari adanya piutang yang sudah ada maupun piutang yang akan timbul dikemudian hari sebagai kumpulan tagihan KPR terpilih (*eligible pool of asset*).<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Kini diubah menjadi Peraturan Presiden Nomor 101 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2005 tentang Pembiayaan Sekunder Perumahan.

<sup>16</sup> Sekuritisasi KPR Bank Tabungan Negara Transaksi Pertama di Indonesia, PT. Bank Tabungan Negara (Persero), Divisi Treasury, hal. 25.

Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa hadirnya PT SMF sebagai perusahaan pembiayaan sekunder perumahan bagaikan sebuah stimulan bagi perkembangan pembiayaan perumahan di Indonesia. Kegiatan utama PT SMF adalah melakukan Sekuritisasi. Sekuritisasi adalah transformasi aset yang tidak likuid menjadi likuid dengan cara pembelian aset keuangan dari kreditor asal dan penerbitan Efek Beragun Aset.<sup>17</sup> Pembelian kumpulan aset keuangan tersebut dilakukan berdasarkan Pasal 613 ayat (1) Kitab Undang – Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut “KUH Perdata”) yaitu cession. Berdasarkan ketentuan Pasal 613 ayat (1) KUH Perdata, Cession yaitu penyerahan piutang atas nama dan kebendaan tak bertubuh lainnya dilakukan dengan jalan membuat sebuah akta otentik atau akta di bawah tangan.<sup>18</sup> Efek Beragun Aset yang diterbitkan dapat berbentuk surat utang atau surat partisipasi.<sup>19</sup>

Dalam proses Sekuritisasi, peralihan perjanjian pokok dalam jual beli piutang KPR demi hukum mengakibatkan turut beralihnya Hak Tanggungan yang melekat pada piutang KPR. Peralihan Hak Tanggungan ini, menurut Pasal 16 ayat (2) UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (selanjutnya disebut “UU Hak Tanggungan”) wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan oleh kreditor baru. Dalam hal ini, kreditor baru adalah Pemodal yang diwakili oleh Wali Amanat.

---

<sup>17</sup> Pasal 1 angka 15 Peraturan Presiden Nomor 101 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2005 tentang Pembiayaan Sekunder Perumahan.

<sup>18</sup> Pasal 613 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

<sup>19</sup> Pasal 4 ayat (1) dan (2) Peraturan Presiden Nomor 101 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2005 tentang Pembiayaan Sekunder Perumahan.



Namun di dalam praktek pada saat dilakukannya Sekuritisasi, kreditor baru dalam hal ini Pemodal yang diwakili oleh Wali Amanat tidak melakukan pendaftaran peralihan Hak Tanggungan di kantor pertanahan setempat. Sehingga dalam buku tanah dan sertipikat Hak Tanggungan dan buku tanah serta sertipikat hak atas tanah masih tercantum nama penerbit KPR sebagai pemegang Hak Tanggungan, meskipun pada kenyataannya Hak Tanggungan telah beralih kepada Wali Amanat yang mewakili kepentingan Pemodal.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis berpendapat bahwa diperlukannya kajian secara mendalam mengenai akibat hukum tidak didaftarkannya peralihan Hak Tanggungan oleh kreditor baru dalam pelaksanaan Pembiayaan Sekunder Perumahan. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk menyajikan skripsi dengan judul **“ASPEK HUKUM TIDAK DIDAFTARKANNYA PERALIHAN HAK TANGGUNGAN OLEH KREDITOR BARU DALAM PELAKSANAAN PEMBIAYAAN SEKUNDER PERUMAHAN”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan di atas, maka disusunlah rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perkembangan pengaturan dan pelaksanaan pembiayaan sekunder perumahan di Indonesia?
2. Bagaimana akibat hukum tidak didaftarkannya peralihan hak tanggungan oleh kreditor baru dalam pelaksanaan pembiayaan sekunder perumahan?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ilmiah ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan memahami perkembangan pengaturan dan pelaksanaan pembiayaan sekunder perumahan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui, mengkaji dan memahami akibat hukum tidak didaftarkannya peralihan hak tanggungan oleh kreditor baru dalam pelaksanaan pembiayaan sekunder perumahan.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ilmiah ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

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

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam memberikan masukan serta referensi bagi perkembangan studi ilmu hukum dalam bidang Hukum *Real Estate* dan Pasar Modal, khususnya mengenai Pembiayaan Sekunder Perumahan.

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

Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat bagi bank sebagai penyalur KPR, Badan Pertahanan Nasional, masyarakat umum, serta dapat berperan dalam pemikiran praktisi hukum, yaitu sebagai tambahan referensi terkait pengaturan mengenai Pembiayaan Sekunder Perumahan.

## 1.5 Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pemahaman mengenai pembahasan dan memberikan gambaran mengenai sistematika penelitian hukum yang sesuai dengan aturan dalam penelitian hukum, maka penulis menjabarkannya dalam bentuk sistematika penelitian hukum yang terdiri dari 5 (lima) bab. Adapun penulis menyusun sistematika penelitian hukum sebagai berikut:

### BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan pengantar untuk masuk ke dalam permasalahan. Pokok yang akan dibahas, diawali dengan Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

### BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini diuraikan mengenai tinjauan pustaka yang terdiri dari landasan teori dan landasan konseptual. Dalam landasan teori berisi Tinjauan Umum tentang *Secondary Mortgage Market*, Hak Tanggungan Sebagai Jaminan Atas Tanah, dan Pasar Modal. Sedangkan landasan konseptual memuat mengenai pengertian-pengertian yang membatasi penelitian ini.

### BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini merupakan penjelasan dari metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yang terdiri dari jenis penelitian, teknik pengumpulan data, jenis data, teknik analisis data, dan pendekatan penelitian.

#### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Bab ini merupakan penjelasan dari hasil penelitian secara kepustakaan (*library research*) dan wawancara yang meliputi perkembangan pengaturan dan pelaksanaan Pembiayaan Sekunder Perumahan di Indonesia beserta akibat hukum tidak didaftarkannya peralihan Hak Tanggungan oleh kreditor baru dalam pelaksanaan Pembiayaan Sekunder Perumahan.

#### BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan bagian akhir dari penulisan skripsi yang berisikan kesimpulan dan saran berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya untuk dapat menjawab rumusan masalah dan membuat saran-saran terkait permasalahan yang ada.

