

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia sebagai negara dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang pesat ditandai dengan terus bertumbuhnya pembangunan nasional di hampir seluruh provinsi di Indonesia dan meningkatnya taraf hidup masyarakat. Pembangunan ekonomi sebagai bagian dari pembangunan nasional merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang adil dan makmur, berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Perekonomian Indonesia berdasarkan Badan Pusat Statistik Republik Indonesia dalam laporannya melalui Berita Resmi Statistik No. 16/02/Th.XX tanggal 06 Februari 2017 mengenai Pertumbuhan Perekonomian Indonesia Tahun 2016 yang diukur berdasarkan Produk Domestik Bruto (PDB) atas dasar harga berlaku mencapai Rp. 12.406,8 triliun atau mengalami pertumbuhan sebesar 5,02 % pada tahun 2016.¹

Untuk mengimbangi pertumbuhan nasional tersebut, masyarakat dan/atau badan usaha membutuhkan modal yang besar untuk meningkatkan kualitas maupun kuantitas dari usahanya dengan keadaan demikian masyarakat dan/atau badan usaha tersebut membutuhkan

¹ Berita Resmi Statistik No. 16/02/Th.XX, diakses dari https://www.bps.go.id/website/brs_ind/brsInd-20170208123344.pdf, pada tanggal 17 Februari 2017 pukul 00.22 WIB, hal. 1

pendanaan salah satunya dari bank sebagai salah satu sumber dana agar mampu mencukupi dalam mendukung peningkatan usahanya. Salah satu produk yang diberikan oleh bank dalam membantu kelancaran usaha nasabahnya adalah dengan pemberian kredit dimana hal ini merupakan salah satu fungsi utama bank untuk mendukung pertumbuhan ekonomi.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-undang nomor 10 tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-undang nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan (selanjutnya disebut “Undang-undang Perbankan”), pengertian bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.

Pemberian utang oleh bank sebagai kreditor kepada debitor atau nasabahnya sudah merupakan praktik sejak berabad-abad yang lalu dalam kehidupan masyarakat. Adalah sulit pada zaman sekarang ini untuk menemukan orang atau perusahaan yang tidak mengambil utang (pinjaman atau kredit), baik berupa utang jangka pendek maupun utang jangka panjang. Utang sudah merupakan faktor yang tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan berbisnis. Pemberian kredit berarti kepercayaan. Seorang nasabah yang mendapatkan kredit dari bank memang adalah seorang yang

mendapat kepercayaan dari bank.² Adapun pengertian kredit menurut Pasal 1 angka 2 Undang-undang Perbankan yaitu:

“kredit adalah 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 hutangnya setelah jangka waktu tertentu dengan jumlah bunga.”

Penyaluran kredit merupakan salah satu *core* bisnis perbankan, namun di sisi lain juga dapat mengundang hal-hal yang beresiko tinggi, terutama monster perbankan yang bernama “kredit macet”.³ Oleh karena itu, bank sebagai kreditor dalam pemberian kredit tidak serta merta memberikan kredit kepada debitur tanpa pertimbangan tertentu. Bank wajib untuk memperhatikan identitas dari debitur dan melaksanakan penilaian kredit terlebih dahulu sebelum memberikan kredit kepada debitur yang bersangkutan. Prinsip bank dalam melaksanakan penilaian kredit ini dikenal juga dengan prinsip *5 C's of Credit*, yaitu *Character*, *Capability*, *Capital*, *Collateral* dan *Condition of Economy*. Kasmir dalam bukunya menjabarkan mengenai definisi dari prinsip *5 C's of Credit* sebagai berikut :

- a. *Character*, adalah sifat atau watak seseorang dalam hal ini adalah calon debitur. Tujuannya adalah untuk memberikan keyakinan kepada bank, bahwa sifat atau watak dari orang-orang yang akan diberikan kredit benar-benar dapat dipercaya;

² R. Subekti, *Jaminan-Jaminan Untuk Pemberian Kredit Menurut Hukum Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1989), hal. 1

³ Munir Fuady, *Hukum Jaminan Utang*, (Jakarta: Erlangga, 2013), hal. 2

- b. *Capacity*, untuk melihat kemampuan calon nasabah dalam membayar kredit dihubungkan dengan kemampuan mengelola bisnis serta kemampuan mencari laba;
- c. *Capital*, dimana untuk mengetahui sumber-sumber pembiayaan yang dimiliki nasabah terhadap usaha yang akan dibiayai oleh bank;
- d. *Collateral*, merupakan jaminan yang diberikan calon nasabah baik yang bersifat fisik maupun nonfisik. Jaminan hendaknya melebihi jumlah kredit yang diberikan;
- e. *Condition*, dalam menilai kredit hendaknya dinilai kondisi ekonomi sekarang dan untuk di masa yang akan datang sesuai sector masing-masing.⁴

Dalam ilmu hukum, konsep jaminan terbagi menjadi 2 (dua) yaitu jaminan umum dan jaminan khusus. Konsep jaminan tersebut kemudian berimplikasi terhadap kedudukan bank sebagai kreditor atas piutang yang dimilikinya. Jaminan umum, berdasarkan Pasal 1131 dan Pasal 1322 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata⁵, memberikan kedudukan kepada bank sebagai kreditor konkuren. Dalam praktik perbankan, bank merasa tidak aman dengan hanya menerima jaminan umum dan membutuhkan jaminan khusus terutama pada kredit-kredit dalam jumlah besar sehingga bank selalu meminta jaminan khusus dari para debiturnya. Bentuk

⁴ Kasmir, *Manajemen Perbankan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hal. 92

⁵ Pasal 1131 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata : “Segala kebendaan si berutang, baik yang bergerak maupun yang tak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang baru akan ada di kemudian hari, menjadi tanggungan untuk segala perikatan perseorangan.” Pasal 1132 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata: “Kebendaan tersebut menjadi jaminan bersama-sama bagi semua orang yang mengutangkan padanya; pendapatan penjualan benda-benda itu dibagi-bagi menurut keseimbangan, yaitu menurut besar kecilnya piutang masing-masing, kecuali apabila di antara para berpiutang itu ada alasan-alasan yang sah untuk didahulukan.”

jaminan khusus tersebut bergantung kepada jenis benda yang dijaminan yaitu benda bergerak atau tidak bergerak serta benda berwujud atau tidak berwujud. Pada hakekatnya, tujuan utama dari pemberian jaminan baik berupa benda bergerak maupun tidak bergerak adalah untuk memberikan kepastian bagi kreditur terhadap pembayaran kembali utang debitur kepada kreditur.⁶ Dengan kata lain, pemberian jaminan khusus dari debitur kepada bank sebagai kreditur membuat bank dapat berkedudukan sebagai kreditur preferen, yaitu kreditur yang mempunyai hak mendahului untuk mengeksekusi jaminan khusus tersebut dalam hal debitur wanprestasi.

Dalam Pasal 51 Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut “Undang-undang Pokok Agraria”), sudah disediakan lembaga hak jaminan yang kuat yang dapat dibebankan pada hak atas tanah, yaitu Hak Tanggungan, sebagai pengganti lembaga *Hypotheek* dan *Credietverband*. Menurut Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (selanjutnya disebut “Undang-undang Hak Tanggungan”) memberikan definisi Hak Tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, yang selanjutnya disebut Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk

⁶ Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan: Hak Pengelolaan atas Tanah (HPL) (Eksistensi, Pengaturan dan Praktik)*, cetakan 2, (Yogyakarta: LaksBang Mediatama, 2014), hal. 107

pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.

Selama lebih dari 30 tahun sejak mulai berlakunya Undang-undang Pokok Agraria, lembaga Hak Tanggungan belum dapat berfungsi sebagaimana mestinya, karena belum adanya undang-undang yang mengaturnya secara lengkap, sesuai yang dikehendaki oleh ketentuan Pasal 51 Undang-undang Pokok Agraria. Dalam kurun waktu itu, berdasarkan ketentuan peralihan yang tercantum dalam Pasal 57 Undang-undang Pokok Agraria, masih diberlakukan ketentuan *Hypotheek* sebagaimana dimaksud dalam Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia dan ketentuan *Credietverband* dalam *Staatsblad* 1908-542 sebagaimana yang telah diubah dengan *Staatsblad* 1937-190, sepanjang mengenai hal-hal yang belum ada ketentuannya dalam atau berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria. Oleh sebab itu maka pada tanggal 9 April 1996 dikeluarkanlah undang-undang yang mengatur hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 Undang-undang Pokok Agraria, yang dikenal dengan Undang-undang Hak Tanggungan. Dengan dikeluarkannya Undang-undang Hak Tanggungan dimaksudkan untuk menggantikan ketentuan mengenai *Hypotheek* dan *Credietverband*, hal ini merupakan perubahan yang mendasar dalam hukum jaminan di Indonesia, khususnya hukum jaminan kebendaan, mengenai tanah dan hal ini ditegaskan pula dalam Pasal 29 Undang-undang Hak Tanggungan yaitu

“Dengan berlakunya Undang-undang ini, ketentuan mengenai *Credietverband* sebagaimana tersebut dalam *Staatsblad*

1908-452 jo *Staatsblad* 1909-686 dan *Staatsblad* 1909-584 sebagai yang telah diubah dengan *Staatsblad* 1937-190 jo *Staatsblad* 1937-191 dan ketentuan mengenai *Hypotheek* sebagaimana tersebut dalam buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang mengenai pembebanan Hak Tanggungan pada hak atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah dinyatakan tidak berlaku lagi.”

Boedi Harsono, menyatakan bahwa Hak Tanggungan sebagai hak penguasaan atas tanah, yang berisikan kewenangan bagi kreditor untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dijadikan agunan, tetapi bukan untuk dikuasai secara fisik dan digunakan, melainkan untuk menjualnya jika debitur cedera janji (wanprestasi) dan mengambil hasilnya, baik seluruh atau sebagian sebagai pembayaran lunas utang debitur kepadanya.⁷

Pada Hak Tanggungan sebagai salah satu hak penguasaan atas tanah yang bersifat perseorangan terdapat dua pihak yang menguasai tanah, yaitu pihak debitur menguasai tanahnya secara fisik, sedangkan pihak kreditor menguasai tanah secara yuridis atas tanah yang dijaminan oleh debitur. Pada Hak Tanggungan, pihak kreditor mempunyai hak untuk menjual lelang untuk mengambil pelunasan utang jika debitur wanprestasi.⁸

⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, Dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hal. 23

⁸ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, (Jakarta: PT Adhitya Andrebina Agung, 2015), hal. 412

Maria S.W. Suwardjono menyatakan bahwa salah satu sifat Hak Tanggungan adalah Hak Tanggungan merupakan ikutan (*accessoir*) pada perjanjian pokok. Perjanjian pokok merupakan perjanjian yang menimbulkan hubungan hukum utang piutang, sedangkan perjanjian *accessoir* merupakan perjanjian ikutan yang menimbulkan hubungan hukum penjaminan atas perjanjian pokok. Keberadaan, berakhir dan hapusnya Hak Tanggungan dengan sendirinya tergantung pada utang yang dijamin pelunasannya.⁹

Lalu apakah dengan berlakunya Undang-undang Hak Tanggungan memberikan jaminan kepada kreditor bahwa kreditor akan mendapatkan kepastian dalam hal pengembalian dananya oleh debitur? Salah satu permasalahan yang diangkat oleh penulis adalah permasalahan apabila jaminan yang diberikan oleh debitur kepada bank berstatus sebagai aset bekas milik asing/tionghoa.

Aset bekas milik asing/tionghoa (selanjutnya disebut “ABMA/T”) adalah aset yang dikuasai oleh Negara berdasarkan :

- a. Peraturan Penguasa Perang Pusat Nomor Prt/Peperpu/032/1958
jo. Keputusan Penguasa Perang Pusat Nomor Kpts/Peperpu/0439/1958 jo. Undang-Undang Nomor 50 Prp. Tahun 1960;
- b. Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1962;

⁹ Maria S. W. Sumardjono, “*Prinsip Dasar dan Isu di Seputar Undang-Undang Hak Tanggungan*”, Jurnal Hukum Bisnis, Volume I, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jakarta, 1997 : 38

- c. Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1962 jo. Keputusan Presiden/Panglima Tertinggi ABRI/Pemimpin Besar Revolusi Nomor 52/KOTI/1964; dan
- d. Instruksi Radiogram Kaskogam Nomor T-0403/G-5/5/66.

Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) Kementerian Keuangan memiliki kewenangan, tugas dan fungsi di bidang kekayaan negara yaitu mengelola kekayaan negara yang bersumber dari aset Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS), Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), barang rampasan Kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), aset eks Kepabeanan dan Cukai, termasuk ABMA/T, Barang Muatan Kapal Tenggelam (BMKT), aset eks Bank Dalam Likuidasi (BDL), aset eks Perusahaan Pengelola Aset (PPA), aset eks Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), aset eks Unit Penjamin Pemerintah, pengelolaan barang rampasan negara, barang gratifikasi termasuk Kekayaan Negara Lain-lain (KNL).¹⁰

ABMA/T yaitu aset-aset yang dikuasai Negara berasal dari bekas milik orang asing/tionghoa, dan bekas aset milik perkumpulan atau organisasi yang bersifat eksklusif rasial yang dilarang, baik berupa gedung maupun tanah, termasuk aset-aset bekas milik perkumpulan etnis Tionghoa yang menjadi sasaran aksi massa atau kesatuan-kesatuan aksi di tahun 1965/1966 sehubungan dengan keterlibatan Republik Rakyat Cina

¹⁰Kementerian Keuangan Republik Indonesia, “Birokrasi Melek Teknologi (direktorat Jenderal Kekayaan Negara Terus Berupaya Mewujudkan Manajemen Aset Negara Yang Modern)”, Media Keuangan, Vol IX No 87, November 2014 : 14-15

dalam pemberontakan Gerakan 30 September/Partai Komunis Indonesia (selanjutnya disebut “G30S/PKI”).

Perkumpulan-perkumpulan Tionghoa yang dinyatakan terlarang dan dibubarkan tersebut adalah perkumpulan-perkumpulan tionghoa yang dinyatakan terlarang dan dibubarkan dengan Peraturan Penguasa Perang Pusat Nomor Prt/Peperpu/032/1958 jo. Keputusan Penguasa Perang Pusat Nomor Kpts/Peperpu/0439/1958 jo. Undang-Undang Nomor 50 Prp. Tahun 1960, perkumpulan atau aliran kepercayaan asing yang tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia yang dinyatakan terlarang dan dibubarkan dengan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1962, perkumpulan-perkumpulan yang menjadi sasaran aksi massa/kesatuan-kesatuan aksi tahun 1965/1966 sebagai akibat keterlibatan Republik Rakyat Cina dalam pemberontakan G30S/PKI yang ditertibkan dan dikuasai oleh Penguasa Pelaksana Dwikora Daerah; atau organisasi yang didirikan oleh dan/atau untuk orang Tionghoa perantauan (*Hoa Kiauw*) yang bukan warga negara asing yang telah mempunyai hubungan diplomatik dengan Negara Republik Indonesia dan/atau memperoleh pengakuan dari Negara Republik Indonesia, beserta cabang-cabang dan bagian-bagiannya. Tanah/bangunan yang menjadi barang milik ABMA/T status tanahnya dinyatakan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara sedangkan kepemilikannya menjadi milik (aset) pemerintah.¹¹

¹¹Gunanegara, *Hukum Pidana Agraria, logika hukum pemberian hak atas tanah dan ancaman hukum pidana*,(Jakarta: PT Tatanusa, 2017), hal. 136

Pada prinsipnya status ABMA/T seharusnya dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat sehingga masyarakat khususnya kreditor pemegang Hak Tanggungan dapat mengetahui status dari tanah yang akan diberikan Hak Tanggungan untuk terciptanya kepastian hukum terhadap aset tersebut agar menjadi jelas dan terang tentang subyek yang berhak atas tanah tersebut. Kepastian hukum terhadap status hukum ABMA/T karena setelah dinyatakan dilarang dan dirampas oleh negara masih tetap tidak jelas statusnya, bahkan sudah dimiliki oleh pihak ketiga dan sudah memiliki sertipikat dari Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Permasalahan di atas merupakan permasalahan baru yang belum diulas secara mendalam mengenai solusi dan penyelesaiannya. Berdasarkan hal tersebut, maka penulis akan mengangkat permasalahan tersebut menjadi sebuah penelitian dengan judul :

“ANALISIS TERHADAP PERMASALAHAN HUKUM PEMBEBANAN HAK TANGGUNGAN DIATAS TANAH ASET BEKAS MILIK ASING/TIONGHOA DALAM RANGKA PEMBERIAN FASILITAS KREDIT OLEH BANK”

1.2 Rumusan Masalah

Setelah mengulas keadaan dan latar belakang permasalahan diatas, selanjutnya dapat dirumuskan dua masalah pokok yang perlu penulis bahas sebagai berikut:

1. Bagaimana status hukum terhadap tanah Aset Bekas Milik Asing/Tionghoa yang telah diterbitkan sertipikat hak atas tanah oleh

Badan Pertanahan Nasional kepada perorangan dan/atau badan hukum?

2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap kreditor pemegang hak tanggungan atas tanah berstatus Aset Bekas Milik Asing/Tionghoa?

1.3 Tujuan Penelitian

Atas permasalahan yang dikemukakan tersebut, dengan demikian penulisan

Tesis ini bertujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui status hukum terhadap tanah Aset Bekas Milik Asing/Tionghoa yang telah diterbitkan sertipikat hak atas tanah oleh Badan Pertanahan Nasional kepada perorangan dan/atau badan hukum; dan
2. Mengetahui perlindungan hukum terhadap kreditor pemegang hak tanggungan atas tanah berstatus Aset Bekas Milik Asing/Tionghoa.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk perkembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum pertanahan dan dengan demikian, penelitian ini akan bermanfaat menambah dan memperjelas perlindungan hukum kreditor terhadap tanah aset bekas milik asing/tionghoa.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih wacana dan data bagi para praktisi terutama masalah yang berkaitan dengan penyelesaian kasus pertanahan.

1.5 Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah dalam penguraian dan pembahasan secara sistematis terhadap materi yang disajikan, penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Materi tulisan pada bab ini merupakan gambaran dari isi bab-bab selanjutnya, yang saling berkaitan untuk membahas tema pokok dari tesis ini, yang disusun secara sistematis dalam latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Dalam tinjauan pustaka ini penulis membagi menjadi 2 (dua) sub bahasan yaitu landasan teori dan landasan konseptual. Dalam landasan teori diuraikan secara garis besar mengenai teori perbankan, teori mengenai hak tanggungan dan Aset Bekas Milik Asing/Tionghoa. Selanjutnya dalam landasan konseptual diuraikan pengertian mengenai hal-hal terkait dengan hak tanggungan dan Aset Bekas Milik Asing/Tionghoa agar tidak terjadi perluasan makna atau penyimpangan dalam penulisan tesis ini.

BAB III: METODE PENELITIAN

Dalam bab metode penelitian hukum ini penulis membahas mengenai jenis penelitian yang digunakan, bagaimana cara atau prosedur untuk memperoleh bahan penelitian, yang kemudian dilanjutkan dengan pembahasan mengenai sifat dari analisis penelitian dan diakhiri dengan hambatan yang ditemui atau dihadapi dalam penelitian serta bagaimana penulis mengatasi berbagai bentuk hambatan tersebut. Singkatnya, bab ini menguraikan mengenai metode penelitian yang digunakan untuk meneliti permasalahan yang diangkat sesuai dengan topik yang dipilih dalam tesis ini.

BAB IV: HASIL DAN ANALISIS PENELITIAN

Pada bab ini dipaparkan mengenai permasalahan penelitian beserta pemecahannya yang dilandaskan pada teori-teori hukum, prinsip-prinsip hukum, dan peraturan perundang-undangan. Jawaban atas isu hukum yang menjadi fokus penelitian dalam tesis ini pun diuraikan pada bab ini.

BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan atas penelitian yang dilakukan dan rekomendasi hukum atas masalah dalam penelitian ini. Kesimpulan diberikan berdasarkan hasil penelitian terhadap isu hukum dan saran yang berupa rekomendasi ditujukan untuk manfaat penelitian hukum normatif, yaitu memberikan preskripsi terhadap apa yang seharusnya.