

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Hukum dan ekonomi merupakan 2 pilar kuat yang menopang pembangunan nasional bangsa Indonesia. Di dalam dunia bisnis, adanya persediaan modal menjadi salah satu andil yang cukup penting, terutama bagi pendirian suatu badan usaha maupun bagi pengembangan usaha yang sudah ada. Salah satu cara yang ditempuh oleh para pemilik usaha di dalam mengatasi kekurangan modal usaha adalah dengan meminjam uang kepada lembaga keuangan seperti bank.

Perbankan Indonesia dalam menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya kepada masyarakat tetap harus senantiasa bergerak cepat guna menghadapi tantangan-tantangan yang semakin berat dan luas, baik dalam perkembangan perekonomian nasional maupun internasional.¹

Pinjam meminjam antara pengusaha dengan bank didasarkan pada suatu perjanjian yaitu perjanjian utang piutang, di mana pihak pengusaha sebagai debitur (pihak yang berutang) dan pihak bank selaku kreditur (pihak yang berpiutang), dan debitur tersebut harus melunasi utangnya dalam tenggang waktu yang telah ditentukan dan disepakati bersama. Akan tetapi tidak jarang pengembalian utang debitur mengalami kemacetan, bahkan mungkin debitur tidak dapat melunasi utangnya sama sekali. Tertundanya pelunasan utang debitur kepada bank tentunya membawa kerugian kepada bank.

Kreditur seperti halnya bank tetap berusaha agar dana yang telah dikucurkan kepada debitur dapat dikembalikan. Namun seringkali penyelesaian utang tersebut berlangsung sangat lambat karena debitur dan kreditur hanya mengikatkan diri dengan perjanjian utang piutang biasa tanpa adanya jaminan yang diprakarsai oleh lembaga jaminan yang kuat. Karena perkembangan ekonomi dan perdagangan akan diikuti oleh perkembangan kebutuhan akan kredit di mana pemberian fasilitas kredit ini memerlukan

¹ Muhamad Djumhana, Hukum Perbankan di Indonesia, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, h.4

jaminan demi keamanan pemberian kredit tersebut.² Mengingat sebelum tahun 1996, lembaga jaminan hak tanggungan yang ada belum terbentuk dengan kuat secara yuridis, karena pembentukannya hanya didasarkan pada yurisprudensi semata di mana yurisprudensi/putusan hakim terhadap suatu kasus di Indonesia tidak mengikat seluruh pihak karena Indonesia menganut *civil law system*, di mana asas *precedent* tidaklah harus diberlakukan.

Munculnya Undang-Undang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-Benda yang berkaitan dengan Tanah Nomor 4 Tahun 1996 (yang selanjutnya disebut UUHT) membuat masalah utang piutang menjadi semakin jelas penanganannya karena UUHT ini lebih memberikan faktor kepastian hukum dan kemudahan dalam pelaksanaan eksekusinya terhadap kasus-kasus wanprestasi di dalam perjanjian utang piutang. Hal ini dikarenakan UUHT memberikan kepada kreditur pemegang jaminan sebuah hak separatis yang didahulukan dari kreditur-kreditur lainnya untuk dapat mengeksekusi obyek jaminan hak tanggungan apabila debitur cidera janji. Kepastian hukum diartikan sebagai suatu keadaan di mana para pencari keadilan (*justiabelen*) dapat mengetahui terlebih dulu ketentuan-ketentuan hukum yang mana yang akan berlaku, dan bahwa hakim tidak akan menerapkan hukum secara sewenang-wenang.³

Jika kita menilik lebih jauh, maka kita akan melihat masih adanya permasalahan yuridis yang perlu dibenahi mengenai faktor kepastian hukum dan kemudahan yang dimiliki oleh para kreditur pemegang hak tanggungan, terutama dalam pelaksanaan eksekusi lelangnya ketika debitur dinyatakan pailit. Pelaksanaan eksekusi lelang obyek hak tanggungan oleh kreditur separatis juga diatur di dalam UU Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang Nomor 37 Tahun 2004 (yang selanjutnya disebut UU Kepailitan), seperti halnya di dalam pasal 55 ayat 1 UU Kepailitan tersebut diatur bahwa bank sebagai kreditur separatis dapat mengeksekusi hak tanggungan seolah-olah tidak terjadi kepailitan. Namun ketentuan tersebut

² Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, **Hukum Jaminan Di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan Dan Jaminan Perorangan**, Liberty, Yogyakarta, 1980, h.1

³ Oey Hoey Tiong, **Fiducia Sebagai Jaminan Unsur-Unsur Perikatan**, Cet. II, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, h.142

masih harus tetap mengacu kepada ketentuan yang ada dalam pasal 56 ayat 1 UU Kepailitan seperti adanya masa tunggu 90 hari sebelum melakukan eksekusi lelang obyek hak tanggungan.

Ketentuan hukum di atas menjelaskan bahwa di dalam proses kepailitan, bank tidak serta merta dapat melakukan eksekusi lelang terhadap obyek hak tanggungan ketika debitur pailit. Selain masa tunggu tersebut, kreditur separatis untuk mengeksekusi obyek hak tanggungan dalam kepailitan harus melalui tahapan-tahapan seperti: penandatanganan kerjasama (*Memorandum Of Understanding*), penerimaan dokumen, pengecekan aspek hukum seperti pembuatan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT), pengecekan ke tata kota, pengecekan/pemblokiran ke instansi terkait, peninjauan dan penilaian aset, penjelasan dan pemasaran aset, pengumuman lelang untuk lelang eksekusi barang tidak bergerak yang dilakukan 2 kali, yaitu: Pengumuman pertama sekurang-kurangnya 15 hari dari pengumuman kedua, pengumuman kedua sekurang-kurangnya 14 hari sebelum hari pelaksanaan lelang, tahap penetapan lelang, sampai dengan tahapan kemungkinan turunnya harga lelang yang diakibatkan oleh faktor-faktor seperti lesunya kondisi ekonomi, jatuhnya harga *property*, serta proses penilaian *appraisal* yang salah.

Hambatan lainnya yang membuat pelaksanaan eksekusi hak tanggungan menjadi tidak lagi memiliki kemudahan dan faktor kepastian hukum yang kuat yang menjadi pokok persoalan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah karena adanya gugatan dari pihak ketiga ketika hendak dilakukan lelang eksekusi obyek hak tanggungan dalam proses kepailitan. Gugatan tersebut seringkali datang dari kurator, kantor pajak, buruh, kreditur konkuren, ahli waris, dan pihak ketiga lainnya, seperti dalam putusan pengadilan niaga dan Mahkamah Agung, terkait dengan adanya hambatan dalam pelaksanaan eksekusi lelang hak tanggungan oleh kreditur separatis dalam kepailitan, yang bersumber kepada adanya gugatan dari pihak ketiga terhadap pelaksanaan lelang yang dilakukan oleh kreditur separatis.

Adapun dasar dari pengajuan gugatan tersebut didasari oleh Peraturan Menteri Keuangan (selanjutnya disebut PMK) Nomor 93/ PMK.06/ 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang pasal 24 yang berbunyi “Lelang yang

akan dilaksanakan hanya dapat dibatalkan dengan permintaan Penjual atau penetapan provisional atau putusan dari lembaga peradilan umum” dan pasal 27 huruf c mengatakan “Pembatalan lelang sebelum pelaksanaan lelang diluar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 dilakukan oleh Pejabat Lelang dalam hal: terdapat gugatan atas rencana pelaksanaan Lelang Eksekusi berdasarkan Pasal 6 UUHT dari pihak lain selain debitor/ suami atau istri debitor/ tereksekusi.”

Kedua pasal tersebut justru menambah faktor ketidakpastian hukum jaminan hak tanggungan di Indonesia, karena pasal 6 dan 14 UUHT jelas mengatakan kreditur separatis dapat menjual obyek Hak Tanggungan atas kekuasaan sendiri melalui pelelangan karena memiliki sertifikat Hak Tanggungan yang telah berkekuatan hukum tetap. Namun adanya pembatalan lelang dari putusan peradilan yang memenangkan debitor maupun hanya dengan adanya gugatan dari pihak ketiga saja (di mana pihak ketiga ini dapat saja pihak fiktif yang dibuat oleh debitor yang beritikad tidak baik), maka penjualan lelang yang merupakan bagian hak separatis dari kreditur menjadi hilang/ paling tidak tertunda eksekusinya dikarenakan adanya gugatan dari pihak ketiga yang membatalkan pelelangan, yang dilakukan berdasarkan PMK tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa kekuatan eksekutorial yang dimiliki kreditur separatis masih lemah, dan hal ini tidak sejalan dengan faktor kepastian hukum jaminan, khususnya UUHT di Indonesia.

Berkaitan dengan eksekusi lelang, dikatakan dalam pasal 14 UUHT bahwa sertifikat Hak Tanggungan yang memuat irah-irah DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA memiliki kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Maka timbul pertanyaan, apakah terhadap eksekusi atas dasar sertifikat Hak Tanggungan tersebut, masih dapat dilakukan upaya hukum oleh pihak ketiga mengingat bahwa sertifikat Hak Tanggungan tersebut telah berkekuatan hukum tetap dan final. Jika memang tidak dapat dilakukan upaya hukum lagi, maka timbul ketidakpastian hukum apakah hal tersebut tidak bertentangan dengan UU Kekuasaan Kehakiman Nomor 48 Tahun 2009

(yang selanjutnya disebut UU Kekuasaan Kehakiman) pasal 10 ayat 1 yang mengatur bahwa seorang hakim tidak boleh menolak perkara.

Jika masih dapat dilakukan upaya hukum, di mana dalam upaya hukum tersebut dihasilkan putusan pengadilan yang memenangkan pihak ketiga, maka timbul permasalahan yuridis apakah sertifikat Hak Tanggung yang memiliki kekuatan eksekutorial sama seperti putusan berkekuatan hukum tetap dan final tersebut, kehilangan kekuatan hukum eksekutorial *inkracht*nya dan dapat dibatalkan akibat dari putusan pengadilan yang memenangkan pihak ketiga tersebut/ dapat tertunda eksekusinya dikarenakan adanya gugatan pihak ketiga, padahal jelas suatu bentuk akta hukum yang telah berkekuatan eksekutorial *inkracht*, seharusnya dapat dilaksanakan eksekusinya.

Adanya aturan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/ PMK.06/ 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang pasal 24 dan 27 huruf c mengenai adanya gugatan dan penetapan/ putusan pengadilan tersebut terhadap proses pelaksanaan eksekusi lelang yang memberikan peluang untuk pembatalan/ penangguhan eksekusi lelang obyek hak tanggungan yang dilakukan kreditur separatis dalam proses kepailitan, membuat hak separatis bank untuk melakukan *parate executie*, yang secara etimologis berasal dari kata *paraat* yang artinya sarana eksekusi yang siap di tangan⁴, yang seharusnya telah dijamin secara kuat oleh UUHT (*ex lege*) sebagai sumber hukum utama hukum hak tanggungan di Indonesia menjadi hilang atau tertunda pelaksanaan eksekusinya dalam jangka waktu yang lama, yang tentunya membawa kerugian bagi pihak bank sebagai kreditur separatis, mengingat percepatan pengembalian dana pinjaman debitur kepada kreditur separatis seperti halnya bank, sangat mendukung roda perekonomian khususnya dan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya⁵.

Proses penangguhan lelang eksekusi obyek hak tanggungan yang cukup lama dikarenakan adanya proses gugatan sampai upaya hukum ke Mahkamah Agung seperti contoh putusan pengadilan yang akan dibahas di penelitian ini, yaitu Putusan Pengadilan Niaga Surabaya No 20/ Pailit/ 2011 tanggal 11

⁴ Herowati Poesoko, **Parate Executie Obyek Hak Tanggungan**, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2007, h.241

⁵ **Ibid.** h.337

Agustus 2011 dan Putusan Mahkamah Agung No.692 K/Pdt.Sus/2011 tanggal 21 Desember 2011, di mana pelaksanaan eksekusi lelang obyek hak tanggungan berupa hotel Bali Kuta Residence yang dilakukan oleh bank BNI dalam proses kepailitan PT. Dwimas Andalan Bali, tertunda pelaksanaannya diakibatkan adanya gugatan perlawanan oleh para pemilik akomodasi unit hotel. Proses peradilan yang cukup panjang, yang menurut suatu penelitian, dibutuhkan waktu 3-9 tahun untuk menyelesaikan utang piutang perbankan⁶, menjadikan hal tersebut sebagai salah satu jenis kredit macet bank yang nilainya sampai bermilyar-milyar, yang dapat mengakibatkan dana yang dimiliki bank tidak lagi menjadi *liquid*, padahal *keliquidan* dana merupakan salah satu syarat mutlak yang harus dimiliki oleh bank.

Hal ini bertentangan dengan ciri hukum jaminan hak tanggungan di Indonesia yang diatur dalam penjelasan umum UUHT angka 9 di mana salah satu ciri Hak Tanggungan yang kuat adalah mudah dan pasti dalam pelaksanaan eksekusinya, jika debitor cidera janji.

1.2 Rumusan Masalah

Apakah obyek hak tanggungan dapat dieksekusi oleh kreditur separatis dalam hal terdapat gugatan dari pihak ketiga dalam proses kepailitan?

1.3 Tujuan Penelitian

a) Tujuan akademik

Untuk memenuhi salah satu persyaratan akademik sebelum memperoleh gelar Sarjana Hukum sebagai tugas akhir pada Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Surabaya.

b) Tujuan praktis

- 1) Untuk lebih mengetahui pandangan dan pemahaman yuridis mengenai kedudukan kreditur separatis pemegang hak tanggungan ketika debitor dinyatakan pailit.

⁶ H.P. Panggabean, Berbagai Masalah Yuridis yang Dihadapi Perbankan Mengamankan Pengembalian Kredit yang Disalurkan, Varia Peradilan VII No. 80, 1992.

- 2) Untuk meneliti dan memperdalam secara rinci kedudukan hak separatis yang dimiliki oleh kreditur separatis dalam mengeksekusi obyek hak tanggungan dalam proses kepailitan.

1.4 Manfaat Penelitian:

- 1) Untuk memberikan jawaban dan faktor kepastian hukum di dalam permasalahan yuridis mengenai kedudukan kreditur separatis hak tanggungan untuk mengeksekusi obyek hak tanggungan dalam kepailitan ketika terdapat gugatan pihak ketiga dalam proses kepailitan.
- 2) Untuk memberikan kontribusi dalam jurnal ilmiah dan terhadap para praktisi hukum yang ada dalam mengimplementasikan hukum jaminan hak tanggungan dan kepailitan yang ada secara benar, tepat, adil, sesuai, dan berdaya guna sesuai asas keadilan dan asas kepastian hukum yang ada.

1.5 Metode Penelitian

a. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metodologi Yuridis Normatif (*doctrinal*). Maksudnya adalah upaya penyelesaian masalah dengan meneliti dan mengkaji norma hukum positif dengan menggunakan konsep *law in book*, yaitu dengan melakukan studi pustaka yang melihat fungsi hukum sebagai norma.

b. Pendekatan masalah

Pendekatan masalah dalam penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*), yang menggunakan konsep dan asas hukum sebagai dasar pemikiran di dalam penyelesaian rumusan permasalahan, pendekatan kasus (*Case Approach*), yang memaparkan sebuah kasus nyata agar memperoleh gambaran yang lebih jelas dan terang, dan pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*), yang mengkaji dan menganalisis secara sistematis seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku dan terkait, serta yaitu UUHT No.4 Tahun 1996, Kitab UU Hukum Perdata, UU Kepailitan dan Penundaan

Kewajiban Pembayaran Utang No.37 Tahun 2004, UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan No.12 Tahun 2011, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/ PMK.06/ 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.

c. Bahan/ sumber hukum

Bahan/ sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini dapat dibedakan sebagai berikut:

- i. Bahan hukum primer, yang merupakan bahan hukum yang sifatnya mengikat, berupa peraturan perundang-undangan, dalam hal ini yakni UU Hak Tanggungan No.4 Tahun 1996, Kitab UU Hukum Perdata, UU Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang No.37 Tahun 2004, UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan No.12 Tahun 2011, UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU No. 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, UU Perbankan No. 10 Tahun 1998, UU Cukai No. 39 Tahun 2007, UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Surat Edaran Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara Nomor: SE-21/ PN/ 1998, Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.09-HT.05.10 Tahun 1998 tentang Biaya Kurator, Surat Edaran Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara Nomor. SE-23/ PN/ 2000 tentang Petunjuk Pelaksanaan pasal 6 UUHT, Surat Menteri Keuangan Nomor 304/ KMK.01/ 2002 tertanggal 13 Juni 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang, Keputusan Direktur Jenderal Piutang dan Lelang Negara No. 35/ PL/ 2002 tertanggal 27 September 2002 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Lelang, Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/ 15/ PBI/ 2012 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/ PMK.06/ 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.
- ii. Bahan hukum sekunder, yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer karena bersifat menjelaskan, yang dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, antara lain literatur,

asas-asas, konsep, doktrin dan ilmu hukum (*yurisprudence*), serta karya ilmiah dari para sarjana yang berkaitan dengan hukum hak tanggungan dan kepailitan di Indonesia.

d. Langkah penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan hukum yang didapatkan dengan cara membaca, mempelajari peraturan perundang-undangan yang berlaku, literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan ini. Kemudian seluruh bahan hukum tersebut akan diinventarisasi, yang pada akhirnya disusun secara sistematis. Pembahasan masalah/ silogisme penelitian menggunakan silogisme deduksi, yaitu pola berpikir/ bernalar yang menggunakan pemikiran yang berawal dari pengetahuan/ hal-hal yang bersifat umum yang diperoleh dari bahan hukum primer maupun sekunder yang akan diimplementasikan pada permasalahan yang terjadi, sehingga akan diperoleh suatu jawaban/ simpulan yang bersifat khusus atas sengketa-sengketa yang terjadi secara yuridis mengenai kedudukan kreditur pemegang hak tanggungan ketika debitur dinyatakan pailit agar sejalan dengan rasa keadilan dan hukum positif yang berlaku di Indonesia (*Ius Constitutum*).

Penelitian ini juga akan menggunakan penafsiran otentik, sistematis, analogi, dan teleologis. Penafsiran otentik adalah penafsiran yang pasti terhadap arti kata yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri. Penafsiran sistematis adalah penafsiran dengan cara melihat/ memperhatikan susunan pasal yang berhubungan dengan pasal-pasal yang lainnya yang ada di dalam UU itu sendiri maupun dengan pasal-pasal lain dari UU yang lain untuk memperoleh pengertian yang lebih mantap. Penafsiran analogi adalah penafsiran yang menyerupakan/ mempersamakan suatu hal dengan hal lainnya, yang memiliki ciri yang serupa, sedangkan penafsiran teleologis adalah penafsiran yang digunakan untuk memahami hukum dalam kaitannya dengan maksud dan tujuan pembuat UU atau tujuan

UU tersebut (*the aims of the legislation*) yang dapat ditemukan pada bagian konsideran dan penjelasan umum UU.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematis

Pertanggungjawaban sistematis dari penulisan ini terdiri dari 4 (empat) bab dan setiap bab dibagi menjadi beberapa sub bab. Adapun keempat bab tersebut sebagai berikut:

BAB I, PENDAHULUAN, merupakan langkah awal dari penelitian ini. Disini digambarkan secara jelas tentang permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Bab 1 terdiri dari beberapa sub bab. Sub bab pertama Latar Belakang Masalah. Pada latar belakang masalah ini dipaparkan kesenjangan antara peraturan hukum jaminan hak tanggungan, hukum kepailitan dan peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/ PMK.06/ 2010 yang berlaku dalam praktik lelang eksekusi obyek hak tanggungan, di mana Peraturan Menteri Keuangan tersebut mengingkari hak separatis para kreditur pemegang jaminan hak tanggungan dan menimbulkan faktor ketidakpastian hukum jaminan hak tanggungan di Indonesia. Sub bab selanjutnya mengemukakan Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian dan diakhiri dengan sub bab Pertanggungjawaban Sistematis.

BAB II, ASAS-ASAS HAK TANGGUNGAN DAN KEPAILITAN, yang terbagi dalam beberapa sub bab. Sub bab pertama Tinjauan Yuridis Hak Separatis yang Dimiliki oleh Kreditur Separatis Pemegang Hak Tanggungan dalam Proses Kepailitan. Dalam sub bab ini dipaparkan mengenai hak separatis kreditur separatis yang yang dijamin secara kuat oleh peraturan perundang-undangan yang ada. Sub bab kedua Kekuatan Eksekutorial Hak Tanggungan di Indonesia. Dalam sub bab ini dijelaskan mengenai bagaimana kekuatan sita eksekutorial yang dimiliki oleh kreditur separatis dalam mengeksekusi lelang obyek hak tanggungan dalam proses kepailitan.

BAB III, ANALISIS YURIDIS MENGENAI KEDUDUKAN KREDITUR SEPARATIS PEMEGANG HAK TANGGUNGAN KETIKA DEBITUR DINYATAKAN PAILIT. Dalam bab ini terbagi ke dalam beberapa sub bab, yang pertama Posisi Kasus Pembatalan/

Penangguhan Eksekusi Lelang Obyek Hak Tanggungan oleh Kreditur Separatis Akibat Adanya Gugatan Pihak Ketiga dalam Proses Kepailitan. Sub bab kedua Pembahasan Perlindungan Hukum terhadap Eksekusi Lelang Obyek Hak Tanggungan oleh Kreditur Separatis dalam HalAdanya Gugatan Pihak Ketiga dalam Proses Kepailitan.

BAB IV, PENUTUP. Terdiri dari Kesimpulan dan Saran. Kesimpulan yaitu perumusan jawaban secara singkat atas pokok masalah yang dikemukakan. Saran yaitu gagasan yang disampaikan untuk menyelesaikan kasus-kasus hukum mengenai eksekusi lelang obyek hak tanggungan oleh kreditur separatis dalam proses kepailitan yang tertunda akibat adanya gugatan pihak ketiga.