

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional Indonesia yang berfokus pada masyarakat yang adil dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, diperlukan upaya pembangunan dalam berbagai sektor seperti sosial, budaya, hukum, politik, dan ekonomi. Faktor permodalan memiliki peran yang sangat penting dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi.¹ Masyarakat Indonesia masih memerlukan modal dalam mengembangkan kehidupan ekonominya, terutama bagi para pengusaha dan individu yang terlibat dalam industri. Dalam kondisi ekonomi saat ini, banyak cara yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan permodalan, salah satunya dengan mengajukan kredit ke bank.

Permodalan atau pembiayaan dalam bentuk kredit merupakan salah satu instrumen penting dalam mendukung kegiatan bisnis dan perkembangan ekonomi suatu negara.² Salah satu elemen kunci dalam pemberian kredit adalah penggunaan jaminan, seperti hak tanggungan, yang memungkinkan kreditur untuk melindungi kepentingan mereka dalam meminjamkan dana kepada debitur.³ Proses

¹ Andilo Sinaga, "Prosedur Pelelangan Objek Jaminan Perbankan Secara Elektronik Di KPKNL Pematang Siantar", *Locus Journal of Academic Literature Review* 2.1 (2023), 66–75.

² I Gede Arya Wira Sena, "Perlindungan Hukum Bagi Pemenang Lelang", *Jurnal Penelitian Dan Pengembangan Sains Dan Humaniora*, 7.1 (2023), 127–134 <<https://doi.org/10.23887/jppsh.v7i1.59242>>.

³ Lis Julianti, "Optimalisasi Penjualan Aset Properti Lelang Eksekusi Hak Tanggungan Pada Balai Lelang Mandiri Prasarana Denpasar Pasca Pandemi Covid-1'", *Jurnal Aktual Justice*, 7.1 (2022), 57–66.

mengajukan kredit disertai dengan menyerahkan data debitur, sertifikat IMB, dan kelengkapan sertifikat agunan sebagai barang jaminan yang kemudian dilakukan penilaian agunan (*appraisal*) oleh pihak bank atau melalui eksternal Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) untuk mengetahui standar nilai pasar dan nilai likuidasinya. Agar pemberian kredit ini dapat dilakukan, diperlukan perjanjian kredit sebagai bentuk tertulis adanya persetujuan atau kesepakatan antara bank sebagai pemberi kredit dengan debitur yang menerima kredit.⁴

Perjanjian kredit berisi hak dan kewajiban para pihak serta terdapat informasi mengenai jumlah hutang, tanggal jatuh tempo, dan ketentuan mengenai penyelesaian sengketa atau perselisihan. Tujuan dicantumkannya ketentuan mengenai cara penyelesaian sengketa di dalam perjanjian kredit yaitu agar hal tersebut tak berlarut-larut dan bisa segera diselesaikan. Namun, pada kenyataannya, tidak semua debitur mampu memenuhi kewajiban pembayaran hutang mereka sesuai dengan ketentuan yang telah disepakati dalam perjanjian kredit. Apabila sampai tanggal jatuh tempo debitur tidak melunasi atau memperpanjang pinjaman dan telah dinyatakan wanprestasi, maka salah satu cara menyelesaikan permasalahan tersebut adalah dengan cara melelang barang jaminan tersebut.

Ketika debitur belum sanggup melakukan pembayaran/ pelunasan, diberikan Surat Peringatan (SP) 1 - 3. Apabila setelah Surat Peringatan (SP) 3

⁴ Mohammad Algifarri Sukmaya, Lastuti Abubakar, and Tri Handayani, "*Perlindungan Hukum Bagi Pemenang Lelang Objek Hak Tanggungan Dalam Hal Eksekusi Terhalang Oleh Gugatan Ditinjau Dari Hukum Jaminan*", *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 8.2 (2020), 204 <<https://doi.org/10.25157/justisi.v8i2.3605>>.

dikirim, namun tidak ada itikad baik dari debitur, maka bank akan melakukan permohonan lelang eksekusi terhadap barang jaminan ke balai lelang atau langsung melalui Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) setempat. Pelaksanaan lelang dapat dilaksanakan secara terbuka untuk umum dengan penawaran harga secara tertulis dan/atau lisan yang semakin meningkat atau menurun untuk mencapai harga tertinggi, yang didahului dengan Pengumuman Lelang.

Barang jaminan yang dapat digunakan sebagai objek lelang eksekusi hak tanggungan yaitu tanah beserta segala sesuatu yang berdiri di atasnya, sebagaimana pada Pasal 1 butir 1 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah menyebutkan bahwa:

“Hak Tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, yang selanjutnya disebut Hak Tanggungan, adalah 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 milik, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.”

Adanya hak tanggungan memberikan kekuasaan kepada kreditor untuk menjual barang jaminan jika peminjam gagal memenuhi kewajibannya.⁵ Dalam konteks eksekusi hak tanggungan, lelang merupakan upaya terakhir dalam

⁵ Novita, "Implementasi Pelayanan Lelang Online (E-Auction) Di Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang (Kpknl) Kota Bekasi", *KYBERNAN: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 13.1 (2022), 47–65.

penyelesaian kredit macet melalui penjualan yang ditetapkan secara hukum sebagai pembiayaan konsumtif yang bermasalah.

Pelaksanaan lelang eksekusi objek hak tanggungan diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 122 Tahun 2023 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang dan Peraturan Direktur Jenderal Kekayaan Negara (Perdirjen) Nomor 02/KN/2017 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Lelang. Lelang merupakan bagian dari hukum acara perdata dimana para pihak yang bersengketa dapat memulihkan hak-haknya yang telah dirugikan pihak lain melalui Pengadilan dan tidak menjadi hakim bagi dirinya sendiri.⁶ Dalam lelang para pihak yang bersengketa adalah debitur dengan kreditur, dan yang menjadi pengadil adalah Pejabat Lelang Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL).⁷

Dalam pelaksanaan lelang terjadi tiga peristiwa, pertama adalah peristiwa pra-lelang, kedua adalah peristiwa pelaksanaan lelang, dan terakhir adalah peristiwa pasca-lelang. Terdapat pula tiga pihak penting dalam pelaksanaan lelang yaitu pihak penjual, pejabat lelang, dan pembeli lelang. Pihak penjual sebagai pemegang hak tanggungan berhak melakukan penyelesaian dengan cara pelelangan, sebagaimana pada Pasal 6 Undang-undang Hak Tanggungan, yang menyatakan bahwa pemegang Hak Tanggungan pertama memiliki hak untuk

⁶ Ria Desmawati Rianto, and others, "*Kajian Yuridis Pembatalan Lelang Eksekusi Karena Nilai Limit Rendah*", *Ojs/Pkp*, 2017, 1–29.u

⁷ Welly Putri Melati, "*Tesis_Pelaksanaan E-Auction Atas BMN Pada KPKNL Pekanbaru*", Universitas Islam Riau, 2018.

menjual objek Hak Tanggungan secara mandiri melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut.

Meskipun regulasi terkait lelang eksekusi objek hak tanggungan telah ada, namun dalam pelaksanaannya terdapat hambatan yang mengakibatkan suatu barang jaminan menjadi sulit/ tidak dapat dilelang. Hambatan-hambatan yang menghambat proses lelang, paling sering dialami oleh pihak bank sebagai penjual, yang seharusnya secara peraturan perundang-undangan berhak untuk menjual barang jaminan ketika debitur telah wanprestasi. Kendati demikian, pada faktanya pihak bank banyak mengalami hambatan untuk menjual barang jaminan karena masalah-masalah seperti renvoi dokumen, antrian jadwal lelang yang terlalu lama, pemilik agunan merupakan pihak ketiga bukan debitur, agunan dalam bentuk rumah namun SHM yang menjadi barang jaminan hanya sebagian rumah, dan adanya kekurangjelasan batas agunan yang berupa tanah sawah dan adanya gugatan.⁸ Implikasi dari hambatan tersebut menyebabkan kerugian terutama bagi pihak bank selaku pemegang hak tanggungan. Permasalahan ini menjadi penting untuk dikaji lebih dalam dari sudut pandang hukum. Berdasarkan uraian permasalahan tersebut, penulis tertarik untuk meninjau pelaksanaan lelang oleh Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang.

⁸ Nia, "Wawancara Pribadi", Manajer Lelang Bank BUMN Semarang, Tanggal 06 Mei 2024.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka dapat ditarik adanya rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan lelang eksekusi objek hak tanggungan oleh Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang?
2. Mengapa bank dalam menjual objek hak tanggungan mengalami banyak hambatan?

C. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian ini memuat uraian sistematis mengenai hasil-hasil karya ilmiah lainnya yang pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu atau hampir sama namun objeknya berbeda dan adanya kebaruan dalam penelitian ini. Dalam penelitian ini, terdapat perbedaan yang mendasar dan kebaruan, dimana penelitian yang dilakukan penulis menitikberatkan pada permasalahan tentang kesulitan bank dalam mengajukan lelang eksekusi objek hak tanggungan di KPKNL. Pada akhirnya banyak obyek hak tanggungan yang tidak dapat dilelang sehingga merugikan pihak bank dan mengurangi investasi.

Permasalahan yang membedakan dengan penelitian-penelitian sebelumnya disini membahas tentang lemahnya KPKNL dalam menangani kasus dan tidak adanya kepastian hukum terhadap obyek hak tanggungan yang tidak bisa dilelang atau batal lelang. Berdasarkan penelusuran yang telah dilakukan oleh penulis dari beberapa literatur, terdapat beberapa penelitian yang mengkaji mengenai lelang eksekusi hak tanggungan, antara lain:

No	Nama	Judul Penelitian	Bentuk Penelitian	Rumusan Masalah	Kebaharuan
1	Angga Karunia Putra	Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Lelang Objek Hak Tanggungan oleh Balai Lelang Swasta Dalam Melakukan Usaha Khusus pada Bidang Jasa Lelang	Yuridis Empiris Tesis Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Tahun 2021	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana pelaksanaan lelang objek hak tanggungan pada Balai Lelang Swasta yang menjalankan usaha khusus pada bidang jasa lelang? 2. Bagaimanakah hambatan dan solusi dalam pelaksanaan lelang objek hak tanggungan melalui Balai Lelang Swasta yang menjalankan usaha khusus pada bidang jasa lelang? 	Tesis ini menjelaskan bahwa pelaksanaan lelang objek jaminan hak tanggungan melibatkan tahapan pra lelang, lelang, dan pasca lelang. Hambatan seperti kekurangan dokumen dan gugatan perdata dapat diatasi melalui persiapan yang matang dan koordinasi yang baik, serta solusi yang tepat selama proses lelang.
2	Elisa	Lelang Eksekusi Hak Tanggungan Terkait Nasabah Wanprestasi di BRI Kalianda (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor Kasasi Nomor: 310/K/Pdt/2023)	Yuridis Normatif Tesis Universitas Lampung 2023	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apakah lelang eksekusi harus memenuhi <i>Onrechtmatige Daad</i>? 2. Mengapa nasabah keberatan terhadap lelang eksekusi? 3. Apakah akibat hukum terhadap lelang eksekusi hak tanggungan dalam Putusan kasasi Nomor: 310/K/Pdt/2023? 	Tesis ini menyoroiti kesulitan bank dalam proses lelang hak tanggungan, termasuk permasalahan seperti <i>renvoi</i> dokumen, antrian jadwal lelang yang panjang, dan gugatan dari pihak debitur. Perbedaan utama dengan penelitian sebelumnya adalah penekanan pada lemahnya KPKNL dalam menangani kasus dan kurangnya kepastian hukum terkait aset yang tidak dapat dilelang atau lelang yang batal.

3	Wely Putri Melati	Pelaksanaan E-auction Atas Barang Milik Negara (BMN) Pada Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang (KPKNL) Pekanbaru	Yuridis Normatif Tesis Universitas Islam Riau 2021	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana pelaksanaan lelang Barang Milik Negara (BMN) melalui penawaran <i>e-auction</i> pada Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Pekanbaru? 2. Apakah kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan lelang Barang Milik Negara (BMN) melalui <i>e-auction</i> tanpa kehadiran peserta lelang? 	Tesis ini menyoroti kesulitan bank dalam proses lelang hak tanggungan, termasuk permasalahan seperti renvoi dokumen, antrian jadwal lelang yang panjang, dan gugatan dari pihak debitur. Perbedaan utama dengan penelitian sebelumnya adalah penekanan pada lemahnya KPKNL dalam menangani kasus dan kurangnya kepastian hukum terkait aset yang tidak dapat dilelang atau lelang yang batal.
---	-------------------	---	---	---	---

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk:

- 1) Mengetahui dan memahami pelaksanaan lelang eksekusi objek hak tanggungan oleh Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang.
- 2) Mengetahui dan memahami penyebab dari hambatan yang dialami oleh bank sebagai penjual objek lelang eksekusi objek hak tanggungan dan solusinya.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pada pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum perdata dan hukum investasi.

2) Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah dalam menetapkan kebijakan yang berkaitan dengan lelang eksekusi objek hak tanggungan oleh Kantor Kekayaan Negara dan Lelang.
- b. Diharapkan sebagai tambahan pengetahuan dan bahan referensi bagi penelitian mengenai pelaksanaan lelang eksekusi objek hak tanggungan oleh Kantor Kekayaan Negara dan Lelang.

F. Metode Penelitian

Suatu penelitian akan menemukan jawaban atas masalah atau pertanyaan yang menjadi beban pemikirannya apabila penelitian itu dilaksanakan melalui tahapan-tahapan, proses dan metode-metode tertentu, dan ilmu tentang itulah yang dinamakan Metodologi Penelitian. “Metodologi Penelitian merupakan ilmu mengenai jenjang-jenjang yang harus dilalui dalam suatu proses penelitian. Atau ilmu yang membahas metode ilmiah dalam mencari, mengembangkan, dan

menguji kebenaran suatu pengetahuan”.⁹ Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini diuraikan sebagai berikut di bawah ini:

1. Pendekatan Masalah

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan yuridis empiris (*non doctrinal*), yang menggunakan fakta-fakta empiris diambil dari perilaku manusia, baik perilaku verbal yang didapat dari wawancara maupun perilaku nyata yang dilakukan melalui pengamatan langsung. Dalam penelitian ini mengkaji pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam praktik yaitu Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan dengan Tanah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Hak, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 122 Tahun 2023 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang, Peraturan Direktur Jenderal Kekayaan Negara (Perdirjen) Nomor 02/KN/2017 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Lelang.

2. Jenis Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

- a. Data primer, yaitu data penelitian yang diperoleh secara langsung dari sumber aslinya yang berupa wawancara. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik wawancara terstruktur dengan menyiapkan daftar pertanyaan yang akan diajukan kepada narasumber. Wawancara dilakukan

⁹ Rianto Adi, , “*Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*”, Granit, Jakarta, 2021, Hal. 1

dengan narasumber Pejabat Lelang Kelas I KPKNL; Manajer Lelang Bank; debitur; dan investor. Pemilihan narasumber atau informan dilakukan dengan menggunakan teknik *purposive sampling* atau *non-probability sampling*. *Purposive sampling* adalah teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu.¹⁰ Teknik ini dipilih karena penelitian ini membutuhkan informasi yang spesifik dari pihak-pihak yang terlibat langsung dalam proses lelang, termasuk narasumber yang merupakan debitur yang sedang dalam proses lelang dan investor yang telah terlibat dalam pelaksanaan lelang.

- b. Data sekunder, yaitu data kepustakaan diperoleh dari buku-buku referensi, makalah, peraturan perundang-undangan, laporan penelitian, jurnal, dokumen-dokumen, dan arsip serta artikel dari internet yang terkait dengan penelitian ini. Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.
 - 1) Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang mengikat Dalam penelitian ini bahan hukum primer terdiri atas:
 - a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Kitab Undang-undang Hukum Perdata.
 - c) Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

¹⁰ Sugiyono, “*Metode Penelitian Kualitatif, Kuantitatif, dan R & D*”, Alfabeta, Bandung, 2012, hlm.76.

- d) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.
 - e) Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
 - f) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
 - g) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
 - h) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Hak.
 - i) Perakturan Direktur Jendral Kekayaan Negara (Perdirjen) Nomor 02/KN/2017 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Lelang.
 - j) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 122 Tahun 2023 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.
- 2) Bahan Hukum Sekunder yang berupa: jurnal hukum, artikel ilmiah, buku, studi kasus, dan literatur hukum lainnya yang relevan dengan topik penelitian.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikaan petunjuk maupun menjelaskan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, ensklopedia.

3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian non doktrinal melibatkan pengumpulan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari narasumber sedangkan data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan.

a. Wawancara

Penelitian ini dilakukan dengan mengumpulkan data primer melalui wawancara langsung dengan responden terkait untuk memperoleh informasi tentang berbagai aspek yang meliputi permasalahan lelang eksekusi objek hak tanggungan. Data primer dalam penelitian ini diperoleh dari informan-informan yang mempunyai keterkaitan dengan judul penelitian melalui wawancara terstruktur. Wawancara dilakukan dengan narasumber antara lain Ibu Ani (Pejabat Lelang Kelas I Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang), Ibu Nia (Manajer Lelang Bank BUMN Semarang), Ibu Siti Aminah (debitur Bank BUMN Semarang), dan Yohanes Catur (investor lelang).

b. Studi Pustaka

Studi kepustakaan dilakukan dengan cara menelusuri data sekunder atau bahan-bahan pustaka dan studi dokumen yang ada kaitannya dengan permasalahan yang diteliti. Data sekunder diperoleh dari teknik pengumpulan data yang menunjang data primer.

4. Metode Analisis Data

Analisis data yang dilakukan adalah analisis data secara kualitatif, yakni data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis sehingga akan diperoleh gambaran yang komprehensif, nantinya data akan dipaparkan secara deskriptif analisis, dengan harapan dapat diperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai permasalahan yang diteliti. Analisis data yang dilakukan dikaitkan dengan teori hukum yang digunakan untuk memberikan jawaban terhadap beberapa permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini. Dalam hal ini berdasarkan data primer yang telah dikumpulkan dan diolah untuk merumuskan kesimpulan penelitian.

G. Sistematika Penulisan

Tesis ini terdiri atas 4 (empat) bab yang dapat diuraikan sebagai berikut:

BAB I berjudul Pendahuluan, menguraikan mengenai latar belakang penelitian, perumusan permasalahan, metode penelitian, kerangka pemikiran dan sistematika penulisan.

BAB II berjudul Tinjauan Pustaka, terdiri dari landasan teori, tinjauan umum mengenai hak tanggungan yang meliputi latar belakang lahirnya Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, konsep dasar hak tanggungan, obyek hak tanggungan, dan pemberian hak tanggungan, serta tinjauan umum mengenai lelang eksekusi yang mencakup sejarah lelang di Indonesia, penyelenggaraan lelang, pengertian lelang dan asas-asas lelang.

BAB III berjudul Hasil Penelitian dan Pembahasan, berupa deskripsi hasil penelitian kepustakaan, dokumentasi dan hasil penelitian lapangan mengenai pelaksanaan lelang eksekusi hak tanggungan oleh Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) dan hambatan yang dialami oleh bank sebagai penjual obyek lelang eksekusi hak tanggungan dan solusinya.

BAB IV berjudul Penutup, berisi Simpulan dan Saran.

