

**EFEKTIVITAS HUKUM PEMBERIAN FASILITAS KREDIT
OLEH BANK DENGAN JAMINAN
HAK TANGGUNGAN BERPERINGKAT
(STUDI BANK TABUNGAN NEGARA CABANG MALANG)**

Nur Hayati¹, Achmad Sodiki², Sentot Prihandajani Sigito³.

Program Studi Magister Kenotariatan,
Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya
Jl.MT. Haryono 169 Malang 65145, Telp (0341) 553898 Fax (0341) 566505
Email: justtobenurhayati@gmail.com

Abstract

The provisions of Article 5, paragraph (1) of Act No. 4 / 1996 on Mortgage of Land and Their Bodies Relating to Land, states that: "An object Encumbrance be saddled with more than one Encumbrance to ensure the repayment of more than one debt". The total credit facilities owned by PT. BTN Branch Malang, which can be used as collateral is land or buildings, but PT. BTN Branch Malang not allow any encumbrance rated as collateral credit. A problem in this journal is why the provision of credit facilities by PT. BTN Branch Malang with guaranteed security rights rated ineffective? The goal is to describe and analyze the effectiveness of lending by banks with the guarantee of security rights rated. The research uses empirical research; the approach used is a socio-juridical. Structurally, the rated security rights when executed by PT. BTN Branch Malang will not be effective. In substance, the provisions governing the security right is rated only contained in Article 5 (1), (2) and (3) of the Act of Mortgage. There is no rule or regulation implementing the Financial Services Authority, which regulates the rights of dependents is rated so that the author raises a concept of substance encumbrance is rated in the form of definition, benefits, as well as floral arrangements, term, collateral, and others. In culture, the security rights are rated to date cannot be pledged as collateral for loans to PT. BTN Branch Malang because of the impact of risk for banks is too high.

Key words: *security rights, ratings, credit, guarantees, effectiveness*

Abstrak

Ketentuan pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, menyebutkan bahwa : "Suatu objek Hak Tanggungan dapat dibebani dengan lebih dari satu Hak Tanggungan guna menjamin pelunasan lebih dari satu utang." Dari keseluruhan fasilitas kredit yang dimiliki PT Bank BTN Cabang Kota Malang, yang dapat dijadikan agunan adalah tanah/atau bangunan, namun PT Bank BTN Cabang Kota Malang tidak mengizinkan adanya hak tanggungan

¹ Mahasiswa, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

² Pembimbing Utama, Dosen, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

³ Pembimbing Pendamping, Dosen, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

berperingkat yang dijadikan jaminan kredit. Permasalahan dalam jurnal ini adalah mengapa pemberian fasilitas kredit oleh PT Bank Tabungan Negara Tbk Cabang Malang dengan jaminan hak tanggungan berperingkat tidak efektif?. Tujuan dalam jurnal ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis tentang efektivitas pemberian kredit oleh bank dengan jaminan hak tanggungan berperingkat. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian *empiris*, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *juridis-sosiologis*. Secara struktur, hak tanggungan berperingkat jika dilaksanakan oleh PT Bank BTN Cabang Malang tidak akan efektif. Secara substansi, ketentuan yang mengatur hak tanggungan berperingkat hanya terdapat dalam Pasal 5 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Hak Tanggungan. Tidak ada peraturan pelaksanaan maupun peraturan Otoritas Jasa Keuangan yang mengatur hak tanggungan berperingkat sehingga Penulis memunculkan suatu konsep mengenai substansi hak tanggungan berperingkat berupa definisi, manfaat, serta pengaturan bunga, jangka waktu, agunan, dan lain-lain. Secara kultur, hak tanggungan berperingkat sampai saat ini tidak dapat dijadikan jaminan kredit di PT Bank BTN Cabang Malang karena dampak resiko bagi bank terlalu tinggi.

Kata kunci: Hak tanggungan, peringkat, kredit, jaminan, efektivitas

Latar Belakang

Dalam mengembangkan suatu usaha diperlukan penyediaan modal yang besar sehingga membutuhkan suatu pembiayaan. Bank merupakan media intermediasi yaitu menyimpan dana dari masyarakat lalu menyalurkan kembali dana tersebut kepada masyarakat salah satunya dalam bentuk perkreditan. Kredit memiliki beberapa fungsi, yaitu : kredit dapat meningkatkan daya guna uang dan barang, memperlancar peredaran uang di masyarakat, memaksimalkan kegiatan usaha masyarakat dan kredit sebagai salah satu media untuk meningkatkan pendapatan nasional.

Pemberian fasilitas kredit oleh bank merupakan pemberian utang berdasarkan kepercayaan. Kepastian hukum diperlukan bagi kreditur yang telah memberikan fasilitas kredit kepada debitur dengan meminta jaminan yang dimiliki pihak debitur. Jaminan merupakan segala sesuatu yang diterima kreditur dan diserahkan debitur untuk menjamin suatu piutang dalam masyarakat.⁴

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan dijabarkan dalam Pasal 1 angka 11 menyebutkan bahwa kredit adalah “penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan itu, berdasarkan

⁴ M. Basan, **Penilaian Jaminan Kredit Perbankan Indonesia**, Rejeki Agung, Jakarta, 2002, hlm. 22.

persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu setelah pemberian bunga.”

Sedangkan menurut J.A. Levy seperti yang dikutip oleh Edy Putra dalam bukunya yang berjudul *Kredit Perbankan Suatu Tinjauan Yuridis*, menyatakan bahwa “kredit sebagai suatu tindakan secara sukarela sejumlah uang untuk dipergunakan secara bebas oleh si penerima kredit.”⁵

Berdasarkan definisi-definisi tersebut penulis memberikan pengertian bahwa kredit adalah suatu kesepakatan antara kreditur dan debitur mengenai penyediaan utang yang diberikan oleh kreditur kepada debitur dengan syarat-syarat tertentu dan dalam jangka waktu tertentu debitur harus melunasi bunga beserta utangnya tersebut.

Kredit yang telah diberikan oleh pihak kreditur tidak terlepas dari adanya suatu resiko kegagalan atau kemacetan dalam pelunasannya yang akan dapat mempengaruhi kondisi kreditur itu sendiri yang pada akhirnya akan dapat berdampak pula pada kondisi yang lebih luas, yaitu kondisi perekonomian suatu negara. Bank dalam memberikan fasilitas kredit kepada debiturnya berdasarkan kepercayaan yang ada. Untuk memupuk kepercayaan tersebut disesuaikan asas 5c yang tertuang didalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, yaitu sebagai berikut⁶: *character* (kepribadian), *capacity* (kemampuan), *capital* (modal), *collateral* (agunan) dan *condition of economy* (kondisi ekonomi).

Untuk memastikan bahwa uang yang telah dipinjamkan kepada debitur akan dapat kembali pada waktunya sesuai dengan jangka waktu kreditnya, maka pihak kreditur tentunya akan meminta kepada debitur untuk mengadakan perjanjian tambahan. Perbuatan hukum baru yang dimaksud dikenal sebagai lembaga jaminan. Jaminan memberikan keyakinan bagi kreditur untuk memberikan fasilitas kredit sesuai dengan nilai yang menjadi barang jaminan kredit tersebut. Jaminan yang diserahkan kepada kreditur adalah jaminan materiil dan imateriil. Jaminan materiil adalah jaminan yang berupa hak-hak kebendaan,

⁵ Edy Putra, *Kredit Perbankan Suatu Tinjauan Yuridis*, Liberty, Yogyakarta, 1989, hlm. 3.

misalnya seperti jaminan atas benda bergerak dan benda tetap. Jaminan imaterii adalah jaminan non kebendaan, misalnya seperti jaminan perorangan.

Dalam pemberian fasilitas kredit terdapat dua macam perjanjian, yaitu: *Pertama*, perjanjian pokok yang mengatur mengenai kesepakatan pemberian fasilitas kredit oleh kreditur dan debitur memiliki prestasi untuk membayar lunas segala bunga dan pokoknya. Kedua, perjanjian *accessoiry* yang merupakan perjanjian tambahan yang mengatur tentang pembebanan jaminan, sebagai contoh: perjanjian tanggungan, gadai, fidusia, dan lain-lain.

Seringkali lembaga keuangan memberikan fasilitas kredit dengan meminta jaminan berupa tanah, sebab tanah memiliki likuidasi yang sangat tinggi, harganya terus meningkat, memiliki sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan yang kuat serta dapat dibebankan hak tanggungan.

Hak tanggungan adalah suatu hak kebendaan yang berobjek tanah dan atau segala sesuatu yang melekat diatas tanah tersebut, yang bersifat *assesoir* (pelengkap), harus dibuat dalam bentuk akta otentik, memiliki kekuatan eksekutorial, yang diberikan oleh debitur kepada debitur sebagai jaminan untuk pelunasan pembayaran utang yang memiliki hak istimewa yaitu hak prioritas bagi pemegangnya untuk mendapatkan pembayaran utang terlebih dahulu daripada kreditor lainnya meskipun tidak harus yang mendapat pertama, yang dieksekusi melalui pelelangan umum maupun penjualan dibawah tangan atas tagihan-tagihan dari kreditor pemegang hak tanggungan, dan yang mengikuti benda objek jaminan kemanapun objek hak tanggungan tersebut dialihkan.

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, menyebutkan bahwa :

“Hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana yang 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 pelunasan hutang

⁶ Damang, **Prinsip Jaminan Kredit Oleh Bank**, <http://www.negarahukum.com/hukum/prinsip-jaminan-kredit-oleh-bank.html>, diakses 4 Maret 2014 pukul 09.15 WIB.

tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lainnya.”

Berdasarkan ketentuan pasal di atas, hak tanggungan ini memberikan hak istimewa bagi kreditur. Hak istimewa berarti apabila debitur wanprestasi maka kreditur memiliki kedudukan yang tertinggi dibanding kreditur lainnya untuk mengeksekusi objek hak tanggungan untuk pelunasan utang.

Secara yuridis, Undang-Undang Hak Tanggungan mengatur mengenai beberapa perjanjian utang dengan menggunakan satu hak tanggungan yang sama. Dalam pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, menyebutkan bahwa : *“Suatu objek Hak Tanggungan dapat dibebani dengan lebih dari satu Hak Tanggungan guna menjamin pelunasan lebih dari satu utang.”*

PT Bank Tabungan Negara (BTN) Cabang merupakan salah satu bank yang berkedudukan di Kota Malang yang memiliki peran untuk menyimpan dana masyarakat dan menyalurkan dana untuk masyarakat. PT Bank Tabungan Negara Cabang Malang merupakan perusahaan yang bergerak dalam lingkup penghimpunan dana dari masyarakat melalui tabungan, memberikan pelayanan Kredit Kepemilikan Rumah (KPR) baik dengan atau tanpa subsidi, serta PT. Bank Tabungan Negara (Persero) Cabang Malang memberikan jasa dan layanan perbankan lainnya.

Dari keseluruhan fasilitas kredit yang dimiliki PT Bank BTN Cabang Kota Malang, yang dapat dijadikan agunan adalah tanah /atau bangunan, namun PT Bank BTN Cabang Kota Malang tidak mengizinkan adanya hak tanggungan berperingkat yang dijadikan jaminan kredit. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor yaitu:

1. Kredit berperingkat merupakan kredit yang beresiko tinggi (*high risk*). Dalam kredit berperingkat, yang memiliki kedudukan yang diutamakan (*preferent*) dan memiliki hak mendahului untuk mendapat hasil penjualan objek hak tanggungan yaitu pemegang hak tanggungan pertama yang memegang sertifikat objek hak tanggungan. Pemegang hak tanggungan kedua, ketiga dan seterusnya tidak memegang sertifikat objek hak

tanggung, sehingga semisal jika debitur wanprestasi pada bank pemegang hak tanggungan kedua sedangkan debitur lancar bayar pada pemegang hak tanggungan pertama, maka bank kedua ini tidak memiliki dasar untuk mengeksekusi objek jaminan.

2. Undang-Undang Hak Tanggungan tidak mengatur mengenai perlunya koordinasi bagi para kreditur kredit berperingkat, sehingga jika hal ini diserahkan kepada para pihak maka kreditur kedua, ketiga dan seterusnya tidak memiliki posisi tawar (*bargain position*) yang cukup. Dalam hal eksekusi dimungkinkan adanya sikap tidak operatif dari kreditur pertama untuk menyerahkan sisa hasil eksekusi kepada kredtur kedua, ketiga, dan seterusnya.
3. Melanggar Prinsip Kehati-hatian Perbankan (*Prudential Banking*). Menurut ketentuan Pasal 2 Undang – undang nomor 10 Tahun 1998 dikemukakan, bahwa perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan Demokrasi Ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian. Prinsip kehati – hatian atau dikenal juga dengan *prudential banking* merupakan suatu prinsip yang penting dalam praktek dunia perbankan di Indonesia sehingga wajib diterapkan atau dilaksanakan oleh bank dalam menjalankan kegiatan usahanya. Prinsip kehati-hatian tersebut mengharuskan pihak bank selalu berhati-hati dalam menjalankan kegiatan usahanya, dalam arti harus selalu konsisten dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan di bidang perbankan berdasarkan profesionalisme dan itikad baik. Pengertian prinsip kehati-hatian sendiri adalah prinsip pengendalian risiko melalui penerapan peraturan perundang-undangan ketentuan yang berlaku secara konsisten. Tujuan dari penerapan prinsip kehati-hatian ini adalah untuk menjaga keamanan, kesehatan, dan kestabilan sistem perbankan.⁷ Kredit berperingkat merupakan kredit resiko tinggi bagi kreditur kedua, ketiga dan seterusnya sehingga tidak memenuhi prinsip kehati-hatian bank.

⁷ Permadi Gandapradja, **Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank**, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 21.

4. Reputasi Perusahaan. Kredit berperingkat yang merupakan kredit beresiko tinggi dapat memperburuk citra perusahaan apabila bank sering mengalami kredit macet. Bagi perusahaan perbankan yang telah memiliki nama yang dikenal oleh masyarakat luas, perusahaan tersebut menjaga citra nama baiknya sehingga masyarakat tetap percaya untuk menjadi nasabah perusahaan perbankan yang bersangkutan.

Beberapa faktor di atas merupakan permasalahan-permasalahan yang perlu diselesaikan sehingga dengan adanya solusi hukum yang akan penulis paparkan dalam jurnal ini, maka efektifitas hukum dapat tercapai dengan baik. Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka rumusan masalahnya adalah bagaimana efektivitas hukum pemberian kredit oleh Bank Tabungan Negara Cabang Malang dengan jaminan hak tanggungan berperingkat. Adapun tujuan penulisan tesis ini yaitu untuk mendeskripsikan dan menganalisis tentang efektivitas pemberian kredit oleh bank dengan jaminan hak tanggungan berperingkat.

Jurnal ini disusun berdasarkan metode penelitian empiris, di mana penulis berupaya untuk mengetahui dan menganalisis tentang efektivitas hukum pemberian fasilitas kredit oleh bank dengan jaminan hak tanggungan berperingkat, dengan melakukan studi di Bank Tabungan Negara (BTN) Cabang Malang. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *juridis-sosiologis*, yaitu melakukan analisis terhadap Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, kemudian menganalisis dari aspek sosiologis atau pelaksanaan peraturan tersebut di masyarakat sehingga dapat di ketahui bagaimana perilaku pihak-pihak yang terkait mengenai pemberian fasilitas kredit oleh bank dengan jaminan hak tanggungan berperingkat. Penulis berusaha untuk mengidentifikasi hukum dan melihat efektifitas hukum yang terjadi di masyarakat (penerapan hukum di lapangan).⁸

Pembahasan

Fasilitas kredit yang diberikan oleh bank merupakan salah satu jasa perbankan yang memerlukan pengetahuan dan keterampilan khusus bagi seorang

⁸ Soerjono Soekanto, **Pengantar Penelitian Hukum**, UI Press, Jakarta, 1986, Hlm. 10.

bankir. Dalam memberikan fasilitas kredit diperlukan suatu pengetahuan untuk melakukan analisa terhadap debitur yang akan diberikan kredit. Jika seorang debitur memiliki aset tanah dan/atau rumah yang memiliki nilai yang besar, maka aset tersebut dapat dijadikan jaminan beberapa utang, Undang-Undang mengatur bahwa satu aset tersebut dapat dijadikan beberapa jaminan utang.

Secara yuridis, Undang-Undang Hak Tanggungan mengatur mengenai beberapa perjanjian utang dengan menggunakan satu hak tanggungan yang sama. Dalam pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, menyebutkan bahwa : *“Suatu objek Hak Tanggungan dapat dibebani dengan lebih dari satu Hak Tanggungan guna menjamin pelunasan lebih dari satu utang.”*

Faktanya, hak tanggungan bersama banyak diberlakukan dalam praktik, ketentuan Undang-Undang Hak Tanggungan tidak melarang sistem pengikatan satu objek jaminan utang untuk beberapa kreditur sekaligus. Berdasarkan rumusan pasal tersebut diatas, terdapat 2 (dua) perjanjian kredit yang dapat terjadi yaitu perjanjian kredit sindikasi dan perjanjian kredit dengan jaminan hak tanggungan berperingkat. Kedua perjanjian ini merupakan beberapa perjanjian kredit dengan menggunakan satu jaminan hak tanggungan. Di dalam praktek perbankan seringkali dijumpai perjanjian kredit sindikasi, jika pihak debitur memiliki permohonan kredit dengan jumlah yang besar sehingga para kreditur bersepakat untuk bersama-sama meminjamkan sejumlah uang tersebut kepada debitur dengan satu jaminan hak tanggungan milik debitur.

Dalam praktek perbankan tidak pernah dijumpai kreditur memberikan fasilitas kredit kepada debitur dengan jaminan hak tanggungan berperingkat. Kredit dengan jaminan hak tanggungan berperingkat artinya terdapat beberapa perjanjian utang dengan satu jaminan hak tanggungan, namun perjanjian utang tersebut berdiri sendiri, masing-masing kreditur tidak bekerjasama untuk memberikan utang kepada debitur, sehingga terdapat pemegang hak tanggungan pertama, kedua, ketiga dan seterusnya, urutan tersebut berdasarkan pemegang hak tanggungan yang terlebih dahulu mendaftar kepada Badan Pertanahan Nasional.

Kredit dengan jaminan hak tanggungan berperingkat tidak bisa dilaksanakan dalam praktek. Hal ini disebabkan bukan hanya karena faktor yuridis, namun juga terjadi karena faktor non yuridis. Jika ditinjau dari teori efektivitas hukum menurut Lawrence M. Friedman⁹ bahwa sistem hukum merupakan gelombang kejut berupa tuntutan yang memancar bersumber dari masyarakat. Dalam sistem hukum dikenal beberapa komponen antara lain:

1. Struktur hukum sebagai salah satu dasar dan elemen nyata dari sistem hukum
2. Substansi hukum tersusun dari peraturan-peraturan dan ketentuan mengenai bagaimana institusi itu harus berperilaku.
3. Kultur hukum adalah elemen sikap dan nilai sosial.

Jika menganalisa implementasi kredit dengan jaminan hak tanggungan berperingkat berdasarkan teori efektivitas hukum oleh Lawrence M. Friedman, maka diketahui bahwa kredit dengan jaminan hak berperingkat tidak efektif dilaksanakan oleh karena faktor-faktor berikut ini:

A. Substansi Hukum

Salim HS dan Erlies Septiana mengutip pendapat Lawrence M. Friedman mengenai substansi hukum sebagai berikut:

*“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ... the stress here is on living law, not just rules in law books”.*¹⁰

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

Substansi hukum dari ketentuan hak tanggungan berperingkat adalah sebagai berikut:

1. Definisi hak tanggungan berperingkat

⁹ Lawrence M. Friedman, **Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial**, Nosa Media, Bandung, 2009, hlm. 17.

Definisi hak tanggungan berperingkat menurut penulis, pada dasarnya tidak diatur dalam Undang-Undang Hak Tanggungan. Penulis juga tidak menemukan definisi hak tanggungan berperingkat di dalam literatur-literatur buku maupun media internet, namun definisi hak tanggungan berperingkat dapat disimpulkan dari dasar hukum yang mengaturnya. Dasar hukum hak tanggungan berperingkat terdapat dalam pasal 5 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Hak Tanggungan yang menyebutkan bahwa :

- Pasal 5 ayat (1) : *“Suatu objek Hak Tanggungan dapat dibebani dengan lebih dari satu Hak Tanggungan guna menjamin pelunasan lebih dari satu utang.”*
- Pasal 5 ayat (2) : *“Apabila suatu obyek Hak Tanggungan dibebani dengan lebih dari satu Hak Tanggungan, peringkat masing-masing Hak Tanggungan ditentukan menurut tanggal pendaftarannya pada Kantor Pertanahan.”*
- Pasal 5 ayat (3) : *“Peringkat Hak Tanggungan yang didaftar pada tanggal yang sama ditentukan menurut tanggal pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan yang bersangkutan.”*

Dari ketiga pasal tersebut diatas, penulis berpendapat bahwa hak tanggungan berperingkat adalah apabila satu obyek hak tanggungan dibebani dengan lebih dari satu perjanjian utang, maka terdapat pemegang hak tanggungan pertama, kedua, ketiga dan seterusnya, sedangkan peringkat masing-masing pemegang hak tanggungan ditentukan menurut tanggal pendaftarannya pada Badan Pertanahan Nasional.

Menurut Penulis, dari definisi diatas mencakup semua unsur-unsur yang penting dari hak tanggungan berperingkat. Pertama, kredit dengan jaminan hak tanggungan berperingkat melibatkan lebih dari satu bank dalam suatu pemberian fasilitas kredit. Kedua, dalam kredit dengan jaminan hak tanggungan berperingkat memiliki syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan yang berbeda bagi masing-masing bank. Hal ini diwujudkan ada beberapa perjanjian kredit antara nasabah dengan bank dengan waktu pembuatan perjanjian kredit yang berbeda satu sama lain. Ketiga, kredit dengan jaminan hak tanggungan berperingkat hanya terdapat satu

¹⁰ *Op.cit*, Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani SH., LLM

objek jaminan yang dijaminakan kepada beberapa bank. Keempat, antara bank yang pertama yang melakukan perjanjian kredit dengan nasabah dengan bank kedua, ketiga dan seterusnya memiliki kedudukan yang berbeda.

2. Manfaat hak tanggungan berperingkat

Menurut Penulis, Kredit dengan jaminan hak tanggungan berperingkat memberi manfaat positif bagi nasabah. Manfaatnya adalah nasabah dapat mendiversifikasi bunga utang ke beberapa bank. Misalnya, seorang nasabah utang terhadap Bank A sebesar Rp100juta rupiah, lalu utang kepada Bank B sebesar Rp100juta rupiah dengan jaminan hak tanggungan yang sama yaitu senilai Rp 1miliar rupiah, bunga masing-masing bank berbeda, bunga utang Bank A 12% pertahun, bunga Bank B 8% pertahun. Maka nasabah dalam hal ini dapat meminimalisir beban bunga utang seluruhnya.

Sebaliknya, bagi bank kredit dengan hak tanggungan berperingkat tidak memberi manfaat apapun, bank dalam posisi pemegang hak tanggungan kedua, ketiga dan seterusnya siap menanggung resiko jika kredit macet, pemegang hak tanggungan kedua, ketiga dan seterusnya tidak dapat *klaim* eksekusi jaminan karena sertifikat jaminan terdapat di bank pertama. Hal ini dikarenakan substansi Undang-Undang yang mengatur masalah jaminan hak tanggungan berperingkat belum mengatur adanya bagaimana jika pemegang hak tanggungan kedua, ketiga dan seterusnya yang mengalami kredit macet dan harus eksekusi jaminan sedangkan sertifikat hak tanggungan masih dipegang pemegang hak tanggungan pertama.

Sebenarnya, jika substansi Undang-Undang Hak Tanggungan dapat mengatur untuk meminimalisir resiko bagi pemegang hak tanggungan kedua, ketiga dan seterusnya, maka bank dapat yakin dan percaya kepada nasabah untuk menerima jaminan dengan hak tanggungan berperingkat dan ini dapat menjadi jalan keluar bagi suatu bank untuk memenuhi permintaan kredit tanpa kehilangan nasabah tersebut.

3. Ciri-ciri utama hak tanggungan berperingkat

Ada beberapa ciri utama dari suatu hak tanggungan berperingkat yang diketahui. Ciri-ciri tersebut adalah:

1. Terdiri atas lebih dari satu pemberi kredit. Kredit dengan jaminan hak tanggungan berperingkat selalu diberikan oleh lebih dari satu pemberi kredit. Perjanjian masing-masing kredit memiliki tanggal yang berbeda, sehingga peringkat kredit berperingkat diketahui ketika didaftarkan di Badan Pertanahan Negara.
2. Besarnya jumlah kredit. Kredit dengan hak tanggungan berperingkat cocok untuk kredit yang jumlahnya kecil. Misalnya jumlah utang Rp 800 juta diberikan kredit oleh 4 (empat) bank masing-masing Rp 200 juta. Besar nilai jaminan 1 milyar. Biasanya ketika seorang debitur memiliki kredit yang relatif kecil di suatu bank namun dengan nilai jaminan yang besar, debitur tersebut tidak bisa mengajukan *top up* (penambahan) kredit, selama debitur belum melaksanakan prestasinya selama 2 (dua) tahun. Jadi kredit dengan hak tanggungan berperingkat merupakan salah satu jalan untuk mendiversifikasi kredit-kredit yang jumlahnya relatif kecil dengan beberapa bank dalam jangka waktu perjanjian kredit yang berbeda.
3. Jangka waktu. Kredit dengan jaminan hak tanggungan berperingkat dapat dilaksanakan jika jangka waktu kredit hak tanggungan peringkat kedua dan/atau ketiga lebih lama dari jangka waktu kredit yang pertama. Misal jangka waktu kredit di Bank A selama 3 tahun, jangka waktu kredit di Bank B selama 5 tahun. Hal ini dapat mengantisipasi ketika kredit macet di Bank B, dimungkinkan hubungan kredit debitur dengan Bank A sudah selesai, sehingga sertifikat dapat dipegang oleh Bank B. Bank B memiliki posisi sebagai bank pemegang hak tanggungan peringkat pertama.
4. Bunga. Perjanjian kredit dengan jaminan hak tanggungan berperingkat antara debitur dengan bank pertama, kedua, ketiga dan seterusnya memiliki tanggal pendaftaran yang berbeda sehingga debitur memiliki prestasi untuk membayar besaran bunga masing-masing bank yang mungkin berbeda.

B. Struktur Hukum

Salim HS dan Erlies Septiana mengutip pendapat Lawrence M Friedman mengenai struktur hukum Friedman sebagai berikut:

“To begin with, the legal sytem has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction ...Strukture also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Strukture, in way, is a kind of crosss section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”¹¹

Berdasarkan penjelasan Friedmen diatas maka, struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan.

Struktur pelaksanaan hak tanggungan berperingkat terdapat beberapa pihak pemangku kepentingan, yaitu Bank dalam hal ini PT Bank BTN Tbk Cabang Malang sebagai kreditur dan Otoritas Jasa Keuangan Perwakilan Kota Malang sebagai lembaga regulator dan pengawas perbankan. Masing-masing *stakeholder* saling terkait satu sama lain sehingga *stakeholder* ini yang menentukan pelaksanaan ketentuan hak tanggungan berperingkat yang diatur dalam Pasal 5 ayat 1,2, dan 3 Undang-Undang Hak Tanggungan dapat terlaksana secara efektif atau tidak.

Adapun *stakeholder* yang berkaitan dengan hak tanggungan berperingkat adalah :

1. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Kantor Perwakilan Kota Malang

Otoritas Jasa Keuangan Kantor Perwakilan Kota Malang menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya berdasarkan Undang-Undang tentang Otoritas Jasa Keuangan terbatas pada wilayah kedudukan Kota Malang. Kedudukan OJK menjadi lembaga yang independen, memiliki kewenangan yang luas dalam pengawasan sektor perbankan. Sebagai lembaga pengawas dan regulator perbankan OJK memiliki fungsi berdasarkan Pasal 5 yang menyatakan bahwa *“OJK berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan.”*

Berdasarkan hasil wawancara Penulis terhadap responden tentang peran OJK terhadap pengawasan kredit perbankan yaitu :

¹¹ *Op.Cit*, Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani SH., LL.M.

“OJK dalam ketentuan Undang-Undang memiliki fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap kegiatan bank secara aktif dan pasif. Pengawasan pasif maksudnya pemeriksaan melalui laporan yang disampaikan. Sedangkan pengawasan aktif maksudnya melalui pengawasan melalui kunjungan langsung ke bank untuk pemeriksaan berkas dan neraca, dlm pemeriksaan aktif OJK juga melakukan pemeriksaan proses pemberian kredit yang telah sesuai dengan ketentuan OJK sebagai regulator bank maupun ketentuan intern bank.”¹²

Pengaturan dan pengawasan bank oleh OJK diarahkan untuk mengoptimalkan fungsi perbankan Indonesia sebagai berikut:

1. Lembaga kepercayaan masyarakat dalam kaitannya sebagai lembaga penghimpun dan penyalur dana
2. Pelaksana kebijakan moneter
3. Lembaga yang ikut berperan dalam membantu pertumbuhan ekonomi serta pemerataan, agar tercipta sistem perbankan yang sehat, baik sistem perbankan secara menyeluruh maupun individual, dan mampu memelihara kepentingan masyarakat dengan baik, berkembang secara wajar dan bermanfaat bagi perekonomian nasional.

Untuk mencapai tujuan tersebut pendekatan yang dilakukan dengan menerapkan:¹³

1. Kebijakan memberikan keleluasaan berusaha (deregulasi);
2. Kebijakan prinsip kehati-hatian bank (*prudential banking*); dan
3. Pengawasan bank yang mendorong bank untuk melaksanakan secara konsisten ketentuan intern yang dibuat sendiri (*self regulatory banking*) dalam melaksanakan kegiatan operasionalnya dengan tetap mengacu kepada prinsip kehati-hatian.

Khusus dalam pengawasan OJK terhadap kredit perbankan, OJK mengawasi pemberian kredit oleh bank sesuai dengan aturan OJK dan prinsip kehati-hatian agar kredit yang dikururkan bank pada akhirnya tidak menjadi kredit macet.

¹² Wawancara dengan Bapak Maulana, Pengawas Perbankan II Otoritas Jasa Keuangan Kantor Perwakilan Kota Malang, 10 Agustus 2015.

¹³ Bisdan Sigalingging, **Tugas dan Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dan Bank Indonesia Menurut Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan**, Gramedia, Jakarta, 2011, hlm 75.

Ketentuan Pasal 5 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Hak Tanggungan melegitimasi pelaksanaan hak tanggungan berperingkat. Dalam implementasinya OJK menyatakan sebagai berikut :

“Selama hak tanggungan berperingkat dijamin pelaksanaannya dalam Undang-Undang, hak tanggungan berperingkat boleh-boleh saja dilaksanakan namun disesuaikan dengan ketentuan intern bank, hal ini diserahkan kepada kebijakan masing-masing bank. Selama saya menjadi Pengawas Perbankan II Kota Malang saya tidak pernah menemukan bank yang memberikan kredit dengan jaminan hak tanggungan berperingkat, mungkin karena bank tidak mau mengambil resiko dalam jaminan yang dikuasai bank.”¹⁴

Dalam pelaksanaan hak tanggungan berperingkat harus ada kecukupan agunan untuk dijamin dalam beberapa perjanjian kredit, sehingga jika terjadi eksekusi karena debitur melakukan wanprestasi maka diharapkan hasil penjualan dari eksekusi jaminan hak tanggungan berperingkat tersebut, dapat mencukupi hak bank-bank yang memberikan kredit. Sebagaimana pendapat Bapak Maulana sebagai berikut:

“Dalam pemeriksaan berkas kredit harus ada kecukupan agunan, walaupun hak tanggungan berperingkat ada beberapa bank yg memberikan kredit namun bank-bank tersebut harus dapat mencover utang yang diajukan. Misalnya ada kredit Rp800 juta. Ada 4 bank yang memberikan kredit masing-masing kredit Rp200juta-an. Jaminan harus senilai 1 milyar. Sehingga ketika ada kredit macet, tiap bank mendapat hak dari penjualan hasil eksekusi.”¹⁵

Colletaral atau agunan kredit merupakan jaminan yang diberikan calon debitur baik berbentuk agunan di dalam proyek maupun agunan di luar proyek. Agunan juga dapat berupa jaminan pelunasan dari misalnya induk perusahaan.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

Jaminan seharusnya melebihi jumlah kredit yang diberikan serta harus diteliti aspek keabsahan dan dapat diikat secara legal.

Objek hak tanggungan berperingkat yang dijaminakan dalam suatu kredit harus *mencover* utang ditambah bunga untuk beberapa bank yang memberikan kredit. Jika debitur melakukan wanprestasi, hasil penjualan eksekusi objek hak tanggungan berperingkat harus dapat mencukupi keseluruhan utang ditambah bunga di beberapa bank yang belum dilunasi debitur.

Hal yang perlu diwaspadai dalam penilaian agunan adalah pengalaman analisis dalam menentukan nilai agunan. Penilaian nilai agunan yang tidak cermat aka menyebabkan kredit bank tidak dilindungi apabila suatu waktu terjadi permasalahan. Selain itu, perlu diwaspadai juga potensi terjadi kolusi antara analisis dan debitur dalam melakukan manipulasi nilai agunan yang sebenarnya. Semakin lama pengalaman analisis, dan semakin tinggi integritas analisis, maka kualitas penilaian agunan akan semakin baik.

Pada hak tanggungan berperingkat, terdapat permasalahan yang mungkin terjadi yaitu jika sertifikat tanah dipegang oleh bank pertama, sedangkan bank kedua, ketiga, tidak memegang sertifikat tanah, kemungkinan terjadi yaitu kredit di bank pertama lancar namun kredit di bank kedua macet, maka bank kedua sulit untuk klaim eksekusi di Balai Lelang. Berdasarkan permasalahan ini, menurut pernyataan Bapak Maulana adalah sebagai berikut:

“Dalam kredit berperingkat terdapat prinsip one obligor concept yang artinya, jadi jika terjadi kredit lancar di Bank A namun kredit macet terjadi di Bank B, maka kolektibilitas harus mengikuti yang terburuk. Artinya, Bank A harus mengikuti Bank B. Jika terjadi salah satu kredit macet dalam kredit berperingkat maka jaminan harus dijual dan dibagi sesuai dengan masing-masing utang kepada beberapa bank tersebut.”¹⁶

One obligor concept adalah seluruh bank dapat secara bersama-sama memperoleh penyelesaian atas kredit. Selain itu, debitur tidak lagi dapat memberikan *preferential treatment* kepada kreditur tertentu karena seluruh kepentingan bank harus diselesaikan dengan *equal treatment*. Kelemahan dari digunakannya konsep ini untuk hak tanggungan berperingkat adalah waktu

¹⁶ *Ibid.*

negosiasi bisa berlarut-larut karena masing-masing bank memiliki kebijakan atau aturan yang berbeda satu sama lain.

2. PT Bank Tabungan Negara Tbk (Persero) Cabang Malang

Hak tanggungan berperingkat adalah suatu kondisi debitur berutang kepada beberapa kreditur dengan menjaminkan satu objek hak tanggungan. Namun, utang-utang debitur kepada para kreditur dituangkan dalam perjanjian-perjanjian yang berbeda dan pada waktu yang berbeda pula, adapun peringkat ditentukan berdasarkan tanggal pendaftarannya kepada Badan Pertanahan Nasional.

Misalnya Perjanjian Kredit I: Tuan A berutang kepada Bank ABC sejumlah Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dengan dibebani satu objek hak tanggungan senilai Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah), perjanjian kredit tertanggal 1 April 2015, didaftarkan ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada tanggal 2 April 2015.

Perjanjian Kredit II: Tuan A berutang kepada Bank DEF sejumlah Rp. 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) dengan dibebani satu objek hak tanggungan yang sama senilai Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah), perjanjian kredit tertanggal 15 April 2015, didaftarkan ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada tanggal 17 April 2015.

Adanya kedua perjanjian kredit tersebut, maka terdapat suatu perjanjian kredit berperingkat dimana terdapat pemegang hak tanggungan pertama, kedua, ketiga, dan seterusnya. Kreditur yang terlebih dahulu mendaftarkan hak tanggungan pertama kalinya, maka dialah menjadi pemegang hak tanggungan pertama, demikian seterusnya.¹⁷

Jika terdapat eksekusi objek jaminan, maka pemegang hak tanggungan pertama memiliki hak yang mendahului dalam hal mendapatkan hasil dari penjualan objek jaminan.¹⁸ Sedangkan pemegang hak tanggungan kedua, ketiga dan seterusnya berhak mendapatkan sisa dari hasil penjualan tersebut. Hal ini

¹⁷ Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

dikarenakan pemegang hak tanggungan pertama memiliki hak yang diutamakan (*preferent*) dibandingkan pemegang hak tanggungan kedua, ketiga dan seterusnya. Sehingga dalam pemenuhan hak-hak nya pemegang hak tanggungan pertama mendapatkan hak yang mendahului dibandingkan pemegang hak tanggungan yang lainnya

PT Bank Tabungan Negara (Persero) Cabang Malang merupakan salah satu bank yang berkedudukan di Kota Malang yang memiliki peran untuk menyimpan dana masyarakat dan menyalurkan dana untuk masyarakat. PT Bank Tabungan Negara Cabang Malang merupakan perusahaan yang bergerak dalam lingkup penghimpunan dana dari masyarakat melalui tabungan, memberikan pelayanan Kredit Kepemilikan Rumah (KPR) baik dengan atau tanpa subsidi, serta PT. Bank Tabungan Negara (Persero) Cabang Malang memberikan jasa dan layanan perbankan lainnya. Produk-produk yang dimiliki oleh PT. Bank Tabungan Negara (Persero) Cabang Malang dapat berupa Produk Dana, Produk Kredit, Produk Jasa Layanan serta Produk Asuransi Jiwa Tabungan.

Jenis-jenis produk kredit yang dimiliki oleh PT. Bank Tabungan Negara (Persero) Cabang Malang adalah sebagai berikut;

1. KPR Griya Utama. Kredit Griya Utama kredit yang diberikan untuk pembelian rumah atau apartemen atau rusun berikut tanah dengan standar bangunan minimal sama dengan standar teknis rumah bersubsidi.
2. KPR Griya Multi. Kredit Griya Multi adalah kredit yang digunakan untuk berbagai keperluan seperti renovasi rumah, modal kerja, sekolah, atau kebutuhan konsumtif lainnya.
3. Kredit Swa griya. Kredit swa griya adalah kredit yang digunakan untuk keperluan membangun rumah diatas lahan milik sendiri.
4. Kredit Swadana. Kredit Swadana adalah kredit yang diberikan kepada nasabah yang memerlukan dana segera dengan jaminan deposito yang ditempatkan di Bank BTN.

¹⁸ Herman Adriansyah Al Tjakraningrat, **Prinsip-Prinsip Dasar Hak Tanggungan Atas Tanah**, <http://www.scribd.com/doc/20482176/Prinsip-prinsip-Dasar-Hak-Tanggungan-Atas-Tanah#scribd>, 5 April 2015.

5. Kredit Yasa Griya. Kredit Yasa Griya adalah kredit yang diberikan kepada pengembang atau koperasi untuk membantu modal kerja dalam rangka pembiayaan pembangunan proyek perumahan.
6. Kredit Kepemilikan Ruko. Kredit Kepemilikan Ruko adalah kredit yang diberikan oleh bank untuk membeli Rumah Toko, guna dihuni dan digunakan sebagai toko.
7. Kredit Perumahan Perusahaan. Kredit Perumahan Perusahaan adalah kredit yang diberikan kepada perusahaan yang menyediakan fasilitas perumahan dinas perusahaan ataupun fasilitas kepemilikan rumah pegawai yang didasarkan kerjasama antara bank dengan perusahaan dalam mendukung program perumahan.
8. *Real Cash*. *Real Cash* adalah penyediaan dana tunai bagi nasabah untuk berbagai keperluan dan dapat ditarik sewaktu-waktu (*Stand-by loan*).
9. Talangan Haji. Talangan Haji adalah fasilitas kredit dalam bentuk talangan biaya ibadah haji yang diberikan kepada calon jamaah haji sehingga dapat digunakan untuk menambah kekurangan saldo minimum Tabungan Haji Nawaitu untuk mendapatkan kepastian kuota haji.
10. KMK – *Housing Related*. KMK – *Housing Related* adalah kredit modal kerja, yang diberikan untuk pembiayaan kebutuhan modal kerja khususnya sektor industri yang terkait dengan perumahan termasuk usaha-usaha penunjangnya.

Agunan kredit merupakan jaminan yang diberikan calon debitur baik berbentuk agunan di dalam proyek maupun agunan di luar proyek. Agunan juga dapat berupa jaminan pelunasan dari misalnya induk perusahaan. Jaminan seharusnya melebihi jumlah kredit yang diberikan serta harus diteliti aspek keabsahan dan dapat diikat secara legal.

Hal yang perlu diwaspadai dalam penilaian agunan adalah pengalaman analisis dalam menentukan nilai agunan. Penilaian nilai agunan yang tidak cermat akan menyebabkan kredit bank tidak dilindungi apabila suatu waktu terjadi permasalahan. Selain itu, perlu diwaspadai juga potensi terjadi kolusi antara analisis dan debitur dalam melakukan manipulasi nilai agunan yang sebenarnya.

Semakin lama pengalaman analisis, dan semakin tinggi integritas analisis, maka kualitas penilaian agunan akan semakin baik.

Dari keseluruhan fasilitas kredit yang dimiliki PT Bank BTN Cabang Kota Malang, yang dapat dijadikan agunan adalah hak tanggungan atas tanah namun PT Bank BTN Cabang Kota Malang tidak mengizinkan adanya hak tanggungan berperingkat yang dijadikan jaminan kredit. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor yaitu:

1. Kredit berperingkat merupakan kredit yang beresiko tinggi (*high risk*).

Pengertian resiko dikemukakan dalam Pasal 1 angka 4 Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/8/PBI/2009, yaitu “*potensi kerugian akibat terjadinya suatu peristiwa (events) tertentu.*” Resiko yaitu suatu kemungkinan akan terjadinya hasil yang tidak diinginkan yang dapat menimbulkan kerugian apabila tidak diantisipasi serta tidak dikelola semestinya.¹⁹ Resiko dalam kredit perbankan merupakan suatu kejadian potensial baik yang dapat diperkirakan maupun tidak dapat diperkirakan yang berdampak negatif pada pendapatan maupun permodalan bank. Resiko-resiko tersebut tidak dapat dihindari namun dapat dikelola dan dikendalikan.²⁰

Berdasarkan pemaparan Bapak Ari Lumbuan Tobing, menjabat sebagai *Legal Officer I* PT. Bank Tabungan Negara (Persero) Cabang Malang mengenai resiko kredit sebagai berikut:

*“PT Bank BTN Cabang Malang tidak pernah memberikan kredit dengan jaminan hak tanggungan berperingkat. Kalaupun kedepan ada, kita selalu mau jika menjadi bank dengan peringkat pertama, tidak mungkin kita menjadi bank dengan peringkat kedua atau bahkan ketiga karena kredit dengan jaminan hak tanggungan berperingkat memiliki resiko kredit yang tinggi, audit internal tidak memperbolehkan adanya jaminan dengan hak tanggungan berperingkat di semua fasilitas PT Bank BTN Cabang Malang”*²¹

¹⁹ Rachmadi Usman, SH., MH, **Aspek Hukum Perbankan Syariah di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 290-291.

²⁰ Adiwarmanto A. Karim, **Bank Islam: Analisis Fiqih dan Keuangan**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 255.

²¹ Wawancara dengan Bapak Ari Lumbuan Tobing SH, Legal Officer PT Bank Tabungan Negara Cabang Malang, 5 Mei 2015.

Audit internal merupakan salah satu bentuk pengawasan yang ada di bank, yang dapat membantu dalam proses pencapaian tujuan. Fungsi ini membantu pihak manajemen dalam proses pengendalian internal operasional bank yang sangat rentan terhadap berbagai resiko tertentu. Bagi Bank BTN Cabang Malang, audit internal merupakan proses yang sangat penting dan tidak dapat dipisahkan dengan pengendalian kredit investasi mempunyai tujuan agar resiko dalam pengelolaan kredit. Hal ini bertujuan agar tujuan kredit dapat tercapai dengan baik dari segi keamanan maupun dari segi keuntungan yang didapat dengan adanya pemberian kredit tersebut.

Resiko kredit yang ada pada hak tanggungan berperingkat adalah pemegang pertama (bank pertama) hak tanggungan berperingkat memiliki kedudukan yang diutamakan (*preferent*) dan memiliki hak mendahului untuk mendapat hasil penjualan objek hak tanggungan yaitu pemegang hak tanggungan pertama yang memegang sertifikat objek hak tanggungan. Pemegang hak tanggungan kedua, ketiga dan seterusnya tidak memegang sertifikat objek hak tanggungan, sehingga semisal jika debitur wanprestasi pada bank pemegang hak tanggungan kedua sedangkan debitur lancar bayar pada pemegang hak tanggungan pertama, maka bank kedua ini tidak memiliki dasar untuk mengeksekusi objek jaminan.

1) Adanya resiko hukum dalam hak tanggungan berperingkat

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Chyntia R sebagai berikut:

“Secara ketentuan Undang-Undang yaitu dalam Undang-Undang Hak Tanggungan diatur dan diperbolehkan untuk menerapkan hak tanggungan berperingkat, tapi aturan intern Bank BTN sendiri tidak memperbolehkan mengeluarkan kredit dengan menerima jaminan hak tanggungan berperingkat, adanya resiko hukum dalam hak tanggungan berperingkat, secara aspek undang-undang mengatur namun audit internal tidak memperbolehkan dan kami tidak menjalankan aturan undang-undang tersebut”²²

²² Wawancara dengan Ibu Chyntia R. menjabat sebagai *legal officer* II PT Bank Tabungan Negara (Persero) Cabang Malang, 28 Juli 2015.

Berdasarkan hasil wawancara diatas dapat diketahui bahwa resiko hukum yang ada dalam hak tanggungan berperingkat adalah adanya kelemahan dari aspek yuridis, antara lain disebabkan oleh ketiadaan peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang Hak Tanggungan yang mengatur masalah hak tanggungan berperingkat sehingga ketentuan Pasal 5 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Hak Tanggungan tidak cukup untuk mengatur pelaksanaan hak tanggungan berperingkat, diperlukan suatu peraturan pelaksanaan atau peraturan di bawah Undang-Undang Hak Tanggungan untuk mengatur hal ini misalnya dikeluarkan suatu aturan Otoritas Jasa Keuangan khusus untuk mengatur tata cara dan pencegahan resiko dalam kredit dengan jaminan hak tanggungan berperingkat.

Selain itu, Undang-Undang Hak Tanggungan tidak mengatur mengenai perlunya koordinasi bagi para kreditur kredit berperingkat, sehingga jika hal ini diserahkan kepada para pihak maka kreditur kedua, ketiga dan seterusnya tidak memiliki posisi tawar (*bargain position*) yang cukup. Dalam hal eksekusi dimungkinkan adanya sikap tidak operatif dari kreditur pertama untuk menyerahkan sisa hasil eksekusi kepada kreditur kedua, ketiga, dan seterusnya.

2) Melanggar Prinsip Kehati-hatian Perbankan (*Prudential Banking*)

Berdasarkan pemaparan Bapak Ari Lumbuan Tobing mengenai prinsip kehati-hatian bank adalah sebagai berikut:

“Prinsip kehati-hatian dapat dilakukan untuk meminimalisir resiko kredit, Bank BTN Cabang Malang melakukan analisis 5C (character, capacity, capital, collateral and condition of economy) terhadap nasabah. Memang biasanya kita menerapkan analisa 5C tersebut dominan terhadap character untuk didalami analis Bank BTN Cabang Malang sebelum memberikan kredit, namun pada hak tanggungan berperingkat analisa dalam terdapat pada collateral karena jaminan tidak bisa langsung disita jika bank tidak memegang sertifikat hak tanggungan.”²³

Menurut ketentuan Pasal 2 Undang – Undang Nomor 10 Tahun 1998 dikemukakan, bahwa perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan

²³ Wawancara dengan Bapak Ari Lumbuan Tobing SH, *Legal Officer* PT Bank Tabungan Negara Cabang Malang, tanggal 5 Mei 2015.

demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian. Prinsip kehati-hatian atau dikenal juga dengan *prudential banking* merupakan suatu prinsip yang penting dalam praktek dunia perbankan di Indonesia sehingga wajib diterapkan atau dilaksanakan oleh bank dalam menjalankan kegiatan usahanya. Prinsip kehati-hatian tersebut mengharuskan pihak bank selalu berhati-hati dalam menjalankan kegiatan usahanya, dalam arti harus selalu konsisten dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan di bidang perbankan berdasarkan profesionalisme dan itikad baik. Pengertian prinsip kehati-hatian sendiri adalah prinsip pengendalian risiko melalui penerapan peraturan perundang-undangan ketentuan yang berlaku secara konsisten. Tujuan dari penerapan prinsip kehati-hatian ini adalah untuk menjaga keamanan, kesehatan, dan kestabilan sistem perbankan.²⁴ Kredit berperingkat merupakan kredit resiko tinggi bagi kreditur kedua, ketiga dan seterusnya sehingga tidak memenuhi prinsip kehati-hatian bank.

3) Resiko Reputasi Perusahaan

Mengenai resiko reputasi perusahaan, Ibu Chyntia R memberi jabaran sebagai berikut:

*“Bank BTN Cabang Malang menolak adanya hak tanggungan berperingkat karena adanya resiko reputasi. Bank BTN Cabang Malang sudah memiliki reputasi yang baik di kalangan masyarakat Kota Malang khususnya, masyarakat memiliki kepercayaan untuk menjadi nasabah kita. Jadi jangan sampai keputusan yang kredit yang salah membuat kepercayaan nasabah berkurang.”*²⁵

Berdasarkan hasil wawancara diatas, menurut Penulis resiko reputasi diakibatkan oleh menurunnya tingkat kepercayaan stakeholder yang bersumber dari persepsi/rumor negatif terhadap bank, antara lain melalui pemberitaan media serta adanya strategi komunikasi bank yang kurang efektif.

Kredit berperingkat yang merupakan kredit beresiko tinggi dapat memperburuk citra perusahaan apabila bank sering mengalami kredit macet. Bagi perusahaan perbankan yang telah memiliki nama yang dikenal oleh masyarakat

²⁴ Permadi Gandapradja, **Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank**, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 21.

²⁵ Wawancara dengan Ibu Chyntia R, *Legal Officer* II PT Bank Tabungan Negara Cabang Malang, tanggal 5 Mei 2015.

luas, perusahaan tersebut menjaga citra nama baiknya sehingga masyarakat tetap percaya untuk menjadi nasabah perusahaan perbankan yang bersangkutan.

C. Kultur (Budaya Hukum)

Mengenai budaya hukum, Salim HS dan Erlies Septiana mengutip pendapat Lawrence M Friedmen sebagai berikut:

*“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the climinate of social thought and social force wicch determines how law is used, avoided, or abused”.*²⁶

Berdasarkan pendapat Lawrence M Friedmen diatas, kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik. Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.

Pelaksanaan hak tanggungan berperingkat jika dilihat dari perspektif budaya hukumnya, Bank BTN Cabang Malang memiliki budaya hukum enggan untuk melaksanakan ketentuan hak tanggungan berperingkat karena berdasarkan penelitian Penulis, hasil wawancara yang sudah penulis lakukan terhadap *Legal Officer* Bank BTN Cabang Malang diatas, hak tanggungan berperingkat dianggap

²⁶ *Op.cit.*, Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani SH., LLM.

suatu pemberian kredit yang disahkan oleh Undang-Undang, namun jika dilaksanakan akan memberi resiko bagi Bank BTN Cabang Malang.

Resiko itu berupa resiko kredit, resiko reputasi dan resiko hukum, sehingga karena substansi ketentuan yang mengatur hak tanggungan berperingkat, yaitu pasal 5 ayat (1), (2) dan (3) tidak cukup untuk mengatur hal ini, sehingga Bank BTN Cabang Malang enggan menerima hak tanggungan berperingkat sebagai jaminan kredit.

Pengetahuan masyarakat juga masih sangat awam mengenai hak tanggungan berperingkat, sehingga masyarakat tidak pernah mengajukan kredit dengan jaminan hak tanggungan berperingkat, hal ini dibuktikan adanya pendapat Pengawas Perbankan II Otoritas Jasa Keuangan Perwakilan Kota Malang, Bapak Maulana mengatakan bahwa di Malang tidak pernah terjadi sekalipun kredit dengan jaminan hak tanggungan berperingkat.

Dari penjelasan Penulis mengenai substansi, struktur dan kultur hak tanggungan berperingkat, sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan ketentuan hak tanggungan berperingkat yang telah ditetapkan, namun tidak didukung oleh substansi hukum yang dibuat dan tidak didukung juga oleh budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka ketentuan hak tanggungan berperingkat tidak akan berjalan efektif.

Simpulan

Berdasarkan uraian dan analisa di atas maka dapat di simpulkan sebagai berikut, bahwa PT Bank Tabungan Negara (Persero) Cabang Malang tidak memberikan fasilitas kredit kepada nasabah dengan jaminan hak tanggungan berperingkat. Hal ini disebabkan oleh bukan hanya karena faktor yuridis, namun juga karena faktor non yuridis. Jika ditinjau dari teori efektivitas hukum menurut Lawrence M.Friedman efektifnya ketentuan hak tanggungan berperingkat dilihat dari :

- 1) Struktur hukum: pelaksanaan hak tanggungan berperingkat memiliki resiko kredit, resiko hukum, resiko reputasi dan melanggar prinsip kehati-hatian perbankan bagi PT Bank Tabungan Negara (Persero) Cabang Malang.

- 2) Substansi hukum : PT Bank Tabungan Negara (Persero) Cabang Malang menilai bahwa substansi ketentuan hak tanggungan berperingkat yaitu ada pada Pasal 5 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan tidak cukup untuk menjadi dasar hukum dilaksanakannya hak tanggungan berperingkat.
- 3) Kultur hukum : PT Bank Tabungan Negara (Persero) Cabang Malang memiliki budaya hukum enggan untuk melaksanakan ketentuan hak tanggungan berperingkat karena berdasarkan penelitian Penulis, PT Bank Tabungan Negara (Persero) Cabang Malang menganggap hak tanggungan berperingkat pelaksanaannya diatur oleh Undang-Undang, namun jika dilaksanakan akan memberi resiko yang tinggi bagi Bank BTN Cabang Malang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adiwarman A. Karim, 2006, **Bank Islam: Analisis Fiqih dan Keuangan**, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Adrian Sutedi, S.H., M.H., 2012, **Hukum Hak Tanggungan**, Sinar Grafika, Jakarta.
- Bisdan Sigalingging, 2011, **Tugas dan Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dan Bank Indonesia Menurut Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan**, Gramedia, Jakarta.
- Dr. H. Salim HS., S.H.,M.S., 2014, **Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Edy Putra, 1989 **Kredit Perbankan Suatu Tinjauan Yuridis**, Yogyakarta: Liberty, Yogyakarta.
- Lawrence M.Friedman, 2009, **Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial**, Penerbit Nosa Media, Bandung.
- M. Basan, 2002, **Penilaian Jaminan Kredit Perbankan Indonesia**, Rejeki Agung, Jakarta.
- Permadi Gandapradja, 2014, **Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank**, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Rachmadi Usman, SH., MH, 2012, **Aspek Hukum Perbankan Syariah di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta.
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani SH., LL.M., 2013, **Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Desertasi**. Rajawali Pers, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 1986, **Pengantar Penelitian Hukum**, UI Press, Jakarta