

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KREDITUR TERHADAP
JAMINAN TANAH HAK MILIK YANG BELUM BERSERTIPIKAT**

Rum Ary Damayanti ¹, Iwan Permadi ², Darma Sanjata Sudagung ³.

Program Studi Magister Kenotariatan

Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

JL. MT. Haryono 169 Malang 65145, Telp (0341) 553898 Fax (0341) 566505

Email: itnay_2000@yahoo.co.id

Abstract

The pace of the economic development in Indonesia need of banking role , therefore, the existence of banks should be supervised and guided by government. The bank's role is not just to make profits for some people but should be felt by all of society, especially the economically weak in order to help improve their living standards .

The purpose of this Research is to know and understand the legal protection against creditors that lending to micro borrowers who can submit a guarantee of land ownership rights have not been certified as well as the efforts to be undertaken by creditors if it turns out later that the debtor defaults.

Type of research the author in this thesis is a juridical sociological (socio-legal) while pendekatannya method is the approach of law (Statute Approach) and the conceptual approach (Conceptual Approach) and writer hope find desired scientific truth.

This research results are land rights that have not been certificate can be used as collateral for the example at PT BRI (Persero) with a credit limit of up to Rp 50 million and has been in accordance with the regulations of the State Minister of Agrarian / Head of National Land Agency No 4 of 1996 on the Limits of Use Power of Attorney Imposing Mortgage to Ensure Repayment of Loans specific especially for certain credit loans as referred to in Bank Indonesia Decree No. 26/24 / KEP / Dir dated May 29, 1993. If in the future the micro debtor defaults , the Bank turned out to first make a settlement with the amicable way. Judicial remedies and KPKNL are difficult to do because the court could not execute the guarantee and the auction KPKNL can not guarantee because the Bank does not have a Certificate of Mortgage over land rights that have not been bersertipikat submitted by the debtor as a credit guarantee .

Key words: *credit agreement , the debtor , debtor defaults, warranty, Petok D*

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

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

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

Abstrak

Laju perkembangan ekonomi masyarakat di Indonesia membutuhkan peran perbankan, oleh sebab itu *eksistensi* perbankan harus diawasi dan dibina oleh pemerintah. Peran perbankan tidak hanya untuk mencari keuntungan bagi sebagian masyarakat tetapi harus bisa dirasakan oleh semua masyarakat terutama golongan ekonomi lemah supaya dapat membantu meningkatkan taraf hidupnya.

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui dan memahami perlindungan hukum terhadap kreditur yang menyalurkan kreditnya kepada debitur mikro yang menyerahkan jaminan tanah hak milik yang belum bersertifikat serta upaya yang bisa dilakukan oleh kreditur apabila ternyata dikemudian hari debitur tersebut wanprestasi.

Jenis penelitian yang dilakukan penulis dalam melakukan penulisan tesis ini adalah yuridis sosiologis (*sosio legal*) sedangkan metode pendekatannya adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) dengan harapan agar untuk diperoleh kebenaran ilmiah yang diinginkan penulis

Hasil penelitiannya adalah hak atas tanah yang belum bersertipikat dapat dijadikan jaminan pada PT BRI (Persero) dengan plafond kredit sampai dengan Rp 50.000.000,-, dan sesuai dengan peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 4 tahun 1996 tentang Penetapan Batas Penggunaan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan Untuk Menjamin Pelunasan Kredit-Kredit Tertentu khususnya untuk kredit kredit tertentu sebagaimana dimaksud dalam Surat Keputusan Bank Indonesia No 26/24/KEP/Dir tanggal 29 Mei 1993. Apabila dikemudian hari debitur mikro wanprestasi maka Bank terlebih dahulu melakukan penyelesaian dengan cara kekeluargaan. Penyelesaian melalui pengadilan dan KPKNL sulit dilakukan dikarenakan Bank tidak mempunyai Sertipikat Hak Tanggungan atas hak atas tanah yang belum bersertipikat yang diserahkan oleh debitur sebagai jaminan kredit yang akhirnya Pengadilan dan KPKNL tidak dapat melakukan lelang dan eksekusi jaminan.

Kata kunci: perjanjian kredit, debitur, wanprestasi, jaminan, Petok D

Latar Belakang

Bank dalam menjalankan fungsinya untuk menghimpun dana dan menyalurkan atau memberikan kredit harus berpedoman pada aturan yang berlaku. Berdasarkan pasal 1 ayat (13) UU Perbankan menjelaskan bahwa “kredit merupakan penyediaan uang atau tagihan antara bank dan pihak lain berdasarkan kesepakatan pinjam meminjam yang mana harus lunas dalam jangka waktu tertentu dan atas pinjaman tersebut bank mengenakan bunga tertentu yang harus dibayar oleh peminjam”.

Keberhasilan penyaluran kredit sangat tergantung pada saat proses kredit dan sampai dengan saat pengembalian kredit oleh debitur kepada kreditur sampai dengan kredit dinyatakan lunas oleh kreditur. Keberhasilan penyaluran kredit tersebut sangat membutuhkan peran serta dan atau kerjasama yang baik dari kreditur dan debitur. Bank sebelum memberikan kredit kepada debitur melalui *credit screening* atau biasa disebut proses kredit.

Bank dalam memberikan kredit pada debiturnya mewajibkan untuk menyerahkan jaminan berupa hak atas tanah. Hak atas tanah ini kemudian oleh Bank akan dibebani hak tanggungan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan dengan Tanah (untuk selanjutnya disebut UUHT) pasal 1 angka (1) menjelaskan bahwa “hak tanggungan merupakan hak jaminan pada hak atas tanah berikut atau tidak berikut benda yang berada satu kesatuan dengan tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dipergunakan guna pelunasan utang debitur kepada kreditur serta memberikan kedudukan utama kreditur pemegang hak tanggungan dari pada kreditur lainnya”.

Saat ini masih sering dijumpai pemilikan Petok D oleh masyarakat di daerah tertentu, terutama di Kabupaten Jombang dengan luas wilayah sebesar 1.159,50 km² yang terdiri dari tanah sebesar 515.414 km², terhitung sampai dengan tanggal 30 Oktober 2015 tanah yang sudah terdaftar sebesar 249.412 km² (48,39%) dan sisanya sebesar 265.999 km² (51,61%) masih belum terdaftar.

Masyarakat yang mempunyai tanah masih berupa Petok D ini dikarenakan masih banyaknya anggapan masyarakat bahwa Petok D adalah bukti pemilikan tanah yang sah. Sebelum berlakunya UUPA, ketentuan tentang hak-hak atas tanah diatur dalam “*agrarische wet* adalah suatu *wet* atau undang-undang yang dibuat di negeri Belanda pada tahun 1878”⁴ yang diundangkan di *Staatsblad* tahun 1970 nomor 55 yang merupakan penambahan ayat pada pasal 62 *Regerings Reglement* tahun 1854 yang kemudian menjadi pasal 51 *Indische Staatsregeling (IS)*. *Agrarische wet* ini sebenarnya lahir dikarenakan adanya desakan dari pengusaha yang mempunyai modal besar pada tahun 1830 yaitu waktu adanya *stelsel* tanaman paksa atau *cultuur stelsel*. Pada saat itu pengusaha yang tidak mempunyai tanah yang luas dengan hak *eigendom* atau biasa disebut tanah *partikelir* tidak diperbolehkan menyewa tanah pada masyarakat untuk jangka waktu panjang. Pengertian hak *eigendom* berdasarkan pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata adalah hak yang leluasa untuk menikmati tanah secara bebas dan sepenuhnya selama tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan serta tidak mengganggu hak-hak orang lain. Pengusaha tersebut hanya diperbolehkan menyewa tanah negara yang masih kosong yang memang disewakan pemerintah pada perusahaan perkebunan, tetapi pada kenyataannya sejak adanya *culture stelsel*, pemerintah tidak menyewakan tanah lagi. Kemudian pada tahun 1854 pemerintah memberi kesempatan pada pengusaha untuk menyewa tanah milik negara, hal ini tercantum dalam *Regerings Reglement* 1854 pasal 62 ayat 3.

Ketentuan tentang sewa menyewa terhadap tanah negara ini tunduk pada *Algemene Maatregel van Bestuur (AmvB)* yang diundangkan dalam *staatsblad* tahun 1856 nomor 64, yang berisi bahwa sewa menyewa tanah hanya diperbolehkan sampai dengan 20 tahun, kecuali untuk tujuan penanaman pohon kelapa dapat dilakukan sewa menyewa tanah selama 40 tahun hal ini tertulis dalam *Koninklijk Besluit* tanggal 7 November 1856. Pembatasan jangka waktu sewa menyewa tanah tersebut ternyata masih dianggap kurang lama dikarenakan pengusaha yang mempunyai modal besar tidak dapat menjaminkan tanah tersebut untuk memperoleh kredit yang

⁴ Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria Bagian Pertama Djilid Pertama Sedjarah Penjusunan Isi Dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djembatan, 1971), hlm. 13.

diperlukannya, kemudian diberlakukan *leveringscontract* yang tercantum dalam *staatsblad* tahun 1838 nomor 50 yaitu perjanjian antara pengusaha dan rakyat yaitu bahwa rakyat akan menanam tanaman yang sudah ditentukan oleh pengusaha dan hasilnya diserahkan ke pengusaha. Ternyata sistem perjanjian dengan rakyat pemilik tanah ini mengakibatkan penderitaan pada masyarakat, terutama di pulau Jawa. Belanda memanfaatkan situasi ini dengan menuntut sistem pemerintah yang monopoli dan sistem kerja paksa ini diganti dengan persaingan bebas dan kerja bebas.

Adanya pihak yang mempunyai kepentingan berbeda inilah kemudian lahir undang-undang tahun 1870 yang rancangannya diajukan oleh Menteri Djajahan *de Waal* yang biasa disebut dengan *Agrarische Wet*.

Adanya *Agrarische Wet* ini ternyata hanya memberikan keuntungan yang besar pada pengusaha asing dan mengakibatkan kemiskinan dan penderitaan bagi rakyat Indonesia. *Agrarische wet* ini sebenarnya bertujuan untuk menarik pengusaha dalam hal ini yaitu pengusaha asing yang mempunyai modal besar untuk melakukan investasi pada pemerintah Indonesia, yang kemudian hak *erfpacht* lahir. Adanya *agrarische wet* merupakan landasan berkembangnya perusahaan besar seperti perusahaan gula dan tembakau.

Adanya *agrarische wet* ini ternyata merupakan bentuk politik pemerintah penjajahan yang bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945 pasal 33 ayat (3) yang berbunyi : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Sebelum perang dunia pertama Kolonial Direktor Belanda Dernburg menyampaikan bahwa “pendjadjahan ialah usaha mengolah tanah, mengolah harta-harta didalam tanah, mengolah tanaman-tanaman, mengolah hewan-hewan dan terutama mengolah penduduk, untuk keuntungan keperluan ekonomi dari bangsa jang mendjadjah.....”⁵.

Agrarische besluit pada awalnya hanya berlaku untuk Jawa dan Madura kemudian berdasarkan *staatsblad* tahun 1875 no 119a pasal 1 *agrarische besluit* berlaku untuk di luar Jawa dan Madura. Fungsi dari *domeinverklaring* adalah untuk

⁵ Boedi Harsono, *Ibid.*, hlm. 25.

dasar hukum bagi negara untuk memberikan tanah dengan hak-hak barat sesuai dengan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata serta untuk keperluan pembuktian. Tanah hak barat yang dimaksud disini adalah hak *erfpacht*, *opstal*, *eigendom* dan lain sebagainya. Asas *domeinverklaring* ini bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia yang merdeka dan modern dikarenakan bahwa hak-hak atas tanah yang dimiliki rakyat yang berupa hak milik, hak usaha, hak ulayat (hak atas tanah milik masyarakat adat) adalah milik negara dan rakyat hanya berhak menggarap tanah tersebut dan harus membayar sewa tertentu kepada negara.

Hukum agraria yang berlaku sebelum tanggal 24 September 1960 bersumber pada hukum adat (hukum agraria adat) dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia (Hukum agraria barat). Hukum agraria adat dan hukum agraria barat ini berlaku bersama-sama yang akhirnya hukum agraria mempunyai sifat dualistis. Tanah-tanah hak adat misalnya tanah ulayat, tanah milik, tanah usaha, tanah gogolan dan tanah Indonesia lainnya tunduk pada ketentuan hukum agraria adat, sedangkan tanah hak barat atau hak eropa misalnya tanah *eigendom*, tanah *erpacht*, tanah *opstal*, tanah Indonesia yang tidak bersumber dari hak adat (*eigendom* agraris) tunduk pada hukum agraria barat.

Keberadaan hukum agraria administratif yang bersumber dari *agrarische wet* serta hukum agraria adat banyak dipengaruhi oleh politik kolonial penjajah yang bertentangan dengan hukum agraria nasional karena hanya menguntungkan golongan masyarakat tertentu saja. Tanah-tanah hak barat (hak *erfpacht*, *opstal*, *eigendom* dan lain sebagainya) hampir semuanya sudah terdaftar pada kantor pertanahan berdasarkan *overschrijvingsordonnantie* atau *ordonansi* balik nama (*Staatsblad* tahun 1834 nomor 27 dimuat dalam *Engelbrecht* tahun 1954 halaman 570 dan seterusnya). Tanah-tanah dengan hak-hak Indonesia (tanah ulayat, tanah milik, tanah usaha, tanah gogolan, tanah bengkok, tanah *agrarische eigendom*, tanah grant sultan dan lain-lainnya) hampir semuanya belum terdaftar. Tanah yang sudah terdaftar hanya *agrarische eigendom* milik Yogyakarta (*Rijksblad* Jogjakarta tahun 1926 nomor 13), Surakarta (*Rijksblad* Surakarta tahun 1938 nomor 14) dan tanah *grant* di Sumatera timur (tanah ciptaan pemerintah Swapraja). Sedangkan tanah-tanah lainnya di

wilayah Jawa, Madura, Bali, Lombok dan Sulawesi Selatan sudah terdaftar di Kantor *landrente* atau pajak bumi. Terdaftar disini hanya bertujuan untuk keperluan pemungutan pajak bumi (*fiscaal kadaster*). Dikarenakan tanah-tanah tersebut hanya terdaftar secara *fiscaal kadaster* saja maka tanah tersebut tidak mempunyai *recht kadaster* yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan kepastian hak dan hukum pada pemegang hak. Sedangkan untuk tanah-tanah selain milik hak barat dan Indonesia adalah milik Tionghwa (warga Timur Asing) yang memegang hak usaha diatas tanah partikelir (tanah Tionghoa atau *Landerijenbezitrecht*) yang sewaktu-waktu dapat dibeli oleh pemerintah. Hal tersebut tercantum dalam pasal 3 *Staatsblad* tahun 1913 nomor 702 yang kemudian diubah dengan *Staatsblad* tahun 1926 nomor 421 yang dimuat dalam Engelbrecht tahun 1954 halaman 1706 dan 1707). Tanah *Landerijenbezitrecht* banyak terdapat di Jakarta, Tangerang, Krawang dan Bekasi.

Dengan diundangkannya undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut dengan UUPA) pasal II ayat (1) dan (2) tentang aturan peralihan/ konversi maka beberapa hak atas tanah dilakukan konversi, sebagaimana yang disebutkan oleh Boedi Harsono, yaitu hak *agrarisch eigendom*, milik, yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, *grant* sultan, *landweijenbezitrecht*, *altijddurende erfpacht*, hak usaha atas bekas tanah partikelir, hak-hak yang bersifat tetap (gogolan, pekulen atau sanggan) dan hak-hak lain dengan nama lain yang ditegaskan oleh Menteri Agraria dikonversi menjadi hak milik. Apabila pemilik hak-hak tersebut adalah orang asing, warga negara Indonesia (WNI) yang juga menjadi warga negara asing (WNA) serta badan hukum maka hak-hak tersebut dikonversi menjadi hak guna usaha atau hak guna bangunan. Adanya konversi hak atas tanah tersebut menjadi hak milik maka dapat beralih dan dialihkan kepihak lain serta pemegangnya mempunyai hak turun temurun, terkuat dan terpenuh.

Tujuan dari *recht kadaster* dapat dicapai dengan melakukan pendaftaran tanah. Tanah hak milik rakyat Indonesia yang hanya terdaftar untuk keperluan pemungutan pajak bumi (*landrente*) hanyalah *fiscaal kadaster* bukanlah *recht*

kadaster, karena *recht kadaster* membutuhkan pencatatan secara teliti tentang jenis hak atas tanah, pemilik hak atas tanah, obyek hak atas tanah dan kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi sedangkan *fiscaal kadaster* hanyalah bertujuan untuk memungut pajak saja yang mengesampingkan siapa pemilik tanah tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pencatatan secara *fiscaal kadaster* bukanlah bukti hak kepemilikan karena hanya tanda bukti pembayaran pajak saja. Penjelasan tentang bukti *fiscaal kadaster* tidak dapat dipergunakan sebagai bukti pemilikan tanah adalah berdasarkan :

“Putusan Mahkamah Agung tanggal 10 Pebruari 1960 nomor 34/K/Sip/1960 didalam kumpulan Subekti tamara halaman 153 : Surat petuk padjak bumi bukan merupakan suatu bukti mutlak bahwa sawah sengketa adalah milik orang jang namanja tertjantum dalam petuk padjak bumi tersebut, akan tetapi petuk itu hanja merupakan suatu tanda siapakah jang bersangkutan petuk-petuk padjak bumi itu dianggap sebaga tanda bukti hak”⁶.

Pada tahun 1970 Menteri Dalam Negeri mengeluarkan keputusan nomor Sk 26/DDA/1970 yang menyatakan bahwa yang dapat dianggap sebagai tanda bukti hak adalah seperti yang tercantum dalam pasal 3 huruf a Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria nomor 2 tahun 1962 , yaitu :

- a. Adanya surat keputusan dari instansi yang berwenang tentang pemberian hak disertai dengan tanda bukti dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemegang hak.
- b. Daerah yang belum atau sudah memungut pajak hasil bumi (*landrente*) sebelum 24 September 1960 atau masih berupa *verponding* Indonesia ternyata terjadi perpindahan hak maka harus di lengkapi dengan asli surat yang berisi tentang perpindahan hak yang dibuat dihadapan dan disaksikan oleh Kepala Desa/ Kepala Adat.

Adanya putusan Mahkamah Agung seperti tersebut diatas tidak banyak di ketahui oleh masyarakat di Indonesia, karena pada saat itu sesama warga hanya saling

⁶ Boedi Harsono, *Ibid.*, hlm. 52.

mengetahui tanah yang dimiliki oleh warga di daerah tersebut yang pada umumnya merupakan tanah adat, sedangkan proses pengalihan hak dan menjaminkan agunan di bank bukan kejadian sehari-hari masyarakat, dan apabila digunakan sebagai jaminan kredit akan diketahui oleh warga dan Kepala Desa. Masyarakat pada saat itu merasa belum memerlukan pendaftaran tanah yang teliti. Tetapi semakin lama demi keinginan untuk mengembangkan perekonomiannya masyarakat memerlukan bukti pemilikan haknya.

Berdasarkan hukum agraria sekarang ini, hak-hak atas tanah dapat dimiliki oleh orang-orang dan badan hukum dan memberi wewenang kepada pemiliknya untuk mempergunakan tanah yang dimilikinya. Hak atas tanah yang dimilikinya ini. Orang-orang dapat memiliki hak milik baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain. Berdasarkan pasal 16 ayat 1 UUPA, bahwa yang macam-macam hak-hak atas tanah adalah:

1. Hak Milik.
2. Hak Guna Usaha.
3. Hak Guna Bangunan.
4. Hak Pakai.
5. Hak Sewa
6. Hak membuka tanah.
7. Hak memungut hasil hutan.

Boedi Harsono menyatakan bahwa hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan bukanlah hak atas tanah yang sebenarnya dikarenakan pemiliknya tidak berhak untuk mempergunakan dan mengusahakan tanah tersebut, maka sangatlah perlu untuk ditambahkan hak pengelolaan dalam UUPA.

Hak-hak yang memberi wewenang kepada pemiliknya untuk memiliki tanah hampir sama dengan hak milik maka berdasarkan UUPA dikonversi menjadi hak milik. Hak milik yang dimaksud disini adalah :

“hak *eigendom*, *agrarische eigendom*, hak milik adat, yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grant sultan, *landerijenbezitrecht*, *altijddurende erfpacht*, hak usaha atas bekas tanah partikelir, hak gogolan

yang bersifat tetap, wewenang nganggo run temurun dan hak-hak lainnya yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria”⁷

Berdasarkan UUPA maka hak opstal dan erfpacht untuk perumahan dikonversi menjadi hak guna bangunan, sedangkan hak-hak yang memberi wewenang pemiliknya hampir sama dengan hak pakai dikonversi menjadi hak pakai, misalnya “*vruchtgebruik, gebruik, grant controleur, bruikleen, ganggam bauntuik, anggadu, bengkok, lungguh, pituwas, gogolan* yang bersifat tidak tetap, dan hak-hak lainnya yang akan ditetapkan oleh Menteri Agraria”⁸.

Masyarakat memerlukan tanda bukti haknya sebagai jaminan untuk mengambil kredit di bank. Bank menentukan persyaratan khusus tentang jaminan yang diserahkan oleh masyarakat, yaitu adanya kewajiban bagi masyarakat sebagai calon debitur agar menyediakan tanda bukti hak kepemilikannya secara lengkap.

Bank dalam mewujudkan fungsinya sebagai pihak yang pemberi kredit memberikan kredit dengan ketentuan tertentu khususnya untuk nasabah mikro yang mempunyai keterbatasan dalam penyediaan jaminan. Salah satu perbankan di Indonesia yang bisa menerima agunan berupa belum bersertifikat sebagai jaminan atas kreditnya pada kreditur adalah PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk (yang untuk selanjutnya dalam tesis ini disebut PT BRI (Persero) melalui salah satu produk kreditnya yaitu KUPUDES (Kredit Umum Pedesaan) yang khusus untuk debitur mikro yang besarnya plafond sampai dengan Rp 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah). PT BRI (Persero) dalam hal ini melalui BRI unit dan Teras BRI dapat menyalurkan KUPUDES kepada debitur mikro baik untuk perorangan maupun untuk badan hukum yang mempunyai kegiatan usaha selama tidak termasuk dalam “kegiatan usaha yang dilarang untuk dibiayai dalam KUP BRI dan PPK Bisnis Mikro, usaha yang dihindari, Negative List Kredit Mikro BRI, Negative List BKPM dan jenis usaha yang dibatasi/diatur/dilarang melalui ketentuan/peraturan

⁷ Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria Bagian Pertama Djilid Kedua Sedjarah Penjusunan Isi Dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 1971), hlm. 366.

⁸ Boedi Harsono, *Loc.cit.*

Pemerintah”⁹. “Produk KUPEDES yang disalurkan oleh PT BRI (Persero) menerima jaminan berupa tanah dan bangunan yang berupa SHM, SHGU, SHGB, Petok D, Letter C, Girik atau kepemilikan tanah hak adat lainnya”¹⁰.

Hak milik atas tanah yang dijaminan oleh debitur kepada bank tersebut dibebani hak tanggungan yang terlebih dahulu akan dibuatkan oleh notaris berupa SKMHT (Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan). Berdasarkan UUHT pasal 10 ayat (3) menjelaskan pemberian hak tanggungan dapat dilakukan bersamaan dengan permohonan untuk pendaftaran hak atas tanah khusus untuk hak atas tanah yang berasal dari konversi hak lama.

Berdasarkan peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 4 tahun 1996 tentang Penetapan Batas Penggunaan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan Untuk Menjamin Pelunasan Kredit-Kredit Tertentu khususnya untuk kredit kredit tertentu sebagaimana dimaksud dalam Surat Keputusan Bank Indonesia No 26/24/KEP/Dir tanggal 29 Mei 1993 bahwa :

- a. SKMHT berlaku selama berakhirnya hutang debitur, yaitu :
 1. Kredit untuk debitur kecil, misalnya :
 - a. Kredit kepada Koperasi Unit Desa.
 - b. Kredit Usaha Tani.
 - c. Kredit kepada Koperasi Primer untuk anggotanya.
 2. Kredit Pemilikan Rumah (KPR) dengan kriteria sebagai berikut :
 - a. KPR untuk luas tanah maksimal 200m² dan luas bangunan kurang dari 70m².
 - b. Kredit untuk pemilikan kavling Siap Bangun dan untuk membiayai bangunannya dengan luas tanah sebesar 54m² sampai dengan 74 m².
 - c. Kredit untuk renovasi sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b tersebut diatas.
 3. Kredit yang diberikan oleh Bank umum kepada debiturnya dengan plafond maksimal sebesar Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah), misalnya :

⁹ PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk, **Surat Edaran Direksi BRI NOSE: S. 09-DIR/ADK/05 /2015**, Jakarta, 2015, hlm. 1.

¹⁰ PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk, *Ibid*, Jakarta, 2015, hlm. 6.

- a. KUPEDES BRI (Kredit Umum Pedesaan Bank Rakyat Indonesia).
 - b. Kredit kelayakan usaha yang diberikan oleh bank pemerintah.
- b. SKMHT berlaku selama 3 bulan untuk hak atas tanah yang pensertifikatannya sedang dalam pengurusan, dengan ketentuan sebagai berikut :
1. Kredit Produktif (Kredit usaha kecil) yang diberikan oleh Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat dengan plafond Rp 50.000.000,- (lima juta rupiah) sampai dengan Rp 250.000.000,- (dua ratus lima puluh juta rupiah).
 2. Kredit Pemilikan Ruko oleh usaha kecil yang dijamin dengan tanah yang dibiayai dengan kredit tersebut dengan luas tanah maksimal 200m² dan luas bangunan kurang dari 70m² dengan plafond maksimal Rp 250.000.000,- (dua ratus lima puluh juta rupiah).
 3. Kredit untuk perusahaan inti dalam rangka KKPA PIRTRANS atau PIR lainnya yang dijamin dengan hak atas tanah yang dibiayai dari kredit tersebut.
 4. Kredit untuk pembebasan tanah dan konstruksi kepada pengembang dengan jaminan hak atas tanah yang pengadaan dan pengembangannya dibiayai dari kredit tersebut.

PT BRI (Persero) merupakan salah satu bank pemerintah yang mengutamakan kepuasan nasabah yang mengutamakan pelayanan pada segmen masyarakat mikro, kecil dan menengah. PT BRI (Persero) yang saat ini sudah mempunyai lebih dari 9.500 unit kerja “BRI mempunyai debitur mikro sebesar 7,4 juta di kuartal pertama tahun 2015 yaitu yang total kredit mikro yang sudah disalurkan sebesar Rp 157,5 triliun”¹¹. Jumlah nasabah mikro yang semakin lama semakin meningkat ini juga akan menambah jumlah resiko yang akan dihadapi oleh kreditur yaitu PT BRI (Persero) apabila terdapat debitur mikro (dalam hal ini adalah debitur yang mendapatkan fasilitas kredit KUPEDES yang menyerahkan jaminan berupa agunan tanah hak milik belum bersertifikat) yang ternyata dikemudian wanprestasi. Keberadaan jaminan tanah hak milik yang belum bersertifikat ini akan membuat kreditur tidak menjadi kreditur *preference* dikarenakan jaminan tanah hak milik yang

¹¹ Ichsan Emerald Alamsyah, “Fee Based Income BRI Naik 40,2 Persen”, <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/korporasi/15/04/30/nmaw2-emfee-based-incomeem-bri-naik-402-persen>, diakses 19 September 2016.

belum bersertifikat ini tidak dapat dibebani hak tanggungan oleh kreditur, sehingga apabila debitur wanprestasi maka kreditur tidak mempunyai hak untuk mendapatkan pelunasan lebih dahulu atau lebih utama dari pada kreditur lainnya.

Pembahasan

Tanah dan bangunan di atasnya merupakan agunan sering diserahkan oleh debitur pada kreditur. Hal ini dikarenakan masyarakat masih banyak yang menganggap bahwa tanah dan bangunan di atasnya merupakan salah satu kebutuhan yang penting baik sebagai tempat tinggal maupun untuk investasi. Masyarakat di desa banyak yang mempunyai agunan tersebut yang kadangkala diperoleh baik secara jual beli maupun diperoleh dari hasil warisan orangtuanya. Peralihan hak yang terjadi di masyarakat pedesaan masih banyak yang hanya di alihkan tanpa disertai dengan pendaftaran ke kantor pertanahan. Hal ini dikarenakan seringkali dijumpai tanah tersebut masih belum bersertifikat. Masyarakat hanya memegang Petok D, letter C sebagai bukti telah memiliki atas sebidang tanah. Masyarakat yang memerlukan dana untuk meningkatkan usahanya ataupun untuk kebutuhan konsumtif seringkali menyerahkan agunan Petok D atau letter C pada bank sebagai jaminan atas kreditnya.

Petok D atau Letter C bukanlah bukti hak atas tanah yang akhirnya tidak dapat dibebani hak tanggungan. Pengertian tentang hak atas tanah telah tercantum dalam pasal 4 UUPA yang menjelaskan bahwa “hak atas tanah merupakan hak yang diberikan pemerintah kepada masyarakat baik untuk badan hukum, diri sendiri maupun bersama-sama untuk berwenang mempergunakan secara langsung tubuh bumi dan air beserta ruang yang ada di atasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adanya peraturan tentang hak atas tanah tersebut yang khususnya dalam rangka sebagai jaminan kredit dan pengaturannya dalam pembebanan haknya diatur lebih lanjut dalam UUHT.

Hak tanggungan sebenarnya merupakan pengganti dari lembaga *hypotheek* dan *credietverband*. Ketentuan tentang *hypotheek* diatur dalam Buku II KUH Perdata sedangkan untuk *credietverband* diatur di *Staatsblad* 1908-542 yang telah diubah sesuai dengan *Staatsblad* 1937-190. Keberadaan lembaga *hypotheek* dan *credietverband* sudah ada sejak zaman Belanda yang mana pengaturannya pada saat

itu berdasarkan hukum tanah. Lembaga *hypotheek* dan *credietverband* ini lahir sebelum adanya hukum tanah nasional yang sebenarnya berlaku hanya untuk sementara yaitu sampai dengan dikeluarkannya UUPA oleh pemerintah Indonesia. Kemudian dengan berlakunya UUPA tahun 1960 ini mengakibatkan banyak timbulnya perbedaan pandangan atau penafsiran terhadap ketentuan-ketentuan tentang lembaga *hypotheek* dan *credietverband*, misalnya ketentuan tentang pelaksanaan hukum jaminan hak atas tanah. Masyarakat mempunyai perbedaan penafsiran dalam hal penggunaan titel eksekutorial, pelaksanaan eksekusi, dan lain-lainnya. Adanya perbedaan penafsiran ini akhirnya pemerintah merasa perlu untuk membuat peraturan perundang-undangan tentang pelaksanaan hukum jaminan hak atas tanah agar pihak yang berkepentingan mempunyai kepastian hukum.

Keberadaan UUHT ini diperlukan untuk menjamin kepastian hukum para pihak yang berkepentingan terutama dalam hal kegiatan perkreditan, misalnya :

- a. Pihak pemegang hak tanggungan yakni kreditur mempunyai hak *preference*.
- b. Adanya kepastian bahwa obyek hak tanggungan mengikuti pemegang hak tanggungan (dalam hal ini apabila ternyata dikemudian hari ternyata krediturnya beralih pada kreditur lain).
- c. Terpenuhinya asas spesialisitas dan publisitas serta dapat mengikat pihak yang berkepentingan untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum.
- d. Pemegang hak tanggungan dapat dengan mudah melaksanakan eksekusi terhadap obyek hak tanggungan.

Hak tanggungan merupakan hak *preference* dari kreditur pemegang hak tanggungan terhadap jaminan atas tanah yang diserahkan debitur sebagai jaminan pelunasan atas kredit yang diterimanya dari kreditur. Hak *preference* ini berlaku ketika debitur wanprestasi, jadi apabila debitur belum atau tidak wanprestasi maka kreditur sebagai pemegang hak tanggungan tidak dapat serta merta melakukan eksekusi jaminan baik secara langsung ataupun melalui pelelangan. Hak *preference* ini merupakan hak yang diperoleh kreditur setelah hak-hak piutang negara, misalnya adanya hutang pajak yang belum dibayar. Hutang pajak ini harus dilunasi terlebih

dahulu, kemudian kreditur pemegang hak tanggungan akan mendapatkan hak *preferencenya*.

Obyek dari hak tanggungan adalah tanah dan atau benda-benda yang berkaitan dengan tanah baik secara keseluruhan ataupun hanya benda-benda yang berdiri diatas tanah tersebut. Adanya pembebanan hak tanggungan ini bertujuan agar kreditur mempunyai hak *prefence* atau hak yang didahulukan untuk mendapatkan pelunasan dari pada kreditur lainnya. Maksudnya adalah bahwa pemegang hak tanggungan mempunyai hak untuk dilunasi terlebih dahulu dari pada kreditur lainnya yang mana pelunasan hutang debitur di peroleh dari hasil penjualan jaminan yang diserahkan oleh debitur baik secara langsung maupun melalui pelelangan.

Obyek hak atas tanah ada yang tidak dapat dipindah tangankan walaupun hak atas tanah tersebut sudah terdaftar, hal ini dapat dikarenakan hak atas tanah tersebut karena sifatnya tidak dapat dipindah tangankan, misalnya hak pakai yang termasuk dalam hal-hal sebagai berikut :

- Sudah atas nama pemerintah.
- Milik badan keagamaan.
- Milik sosial.
- Milik perwakilan negara asing yang ada di Indonesia.

Berdasarkan hukum tanah nasional yang menganut asas pemisahan *horizontal*, maka antara benda-benda yang berdiri diatas tanah bukan serta merta menjadi satu kesatuan dengan tanahnya kecuali secara tegas oleh pemberi hak tanggungan di akta pembebanan hak tanggungan (APHT). Benda-benda yang berdiri diatas tanah ini meliputi bangunan, tanaman dan hasil karya. Kegiatan pembebanan hak tanggungan harus melalui dua tahap , yaitu :

1. Tahap pemberian dan pembuatan hak tanggungan.
2. Tahap pendaftaran APHT di kantor pertanahan.

Sifat dari hak tanggungan adalah ikutan atau *accessoir* yaitu bahwa keberadaannya mengikuti perjanjian hutang piutang atau perjanjian lainnya yang sudah terlebih dahulu ada atau lahir. Apabila terjadi pengalihan kreditur maka hak tanggungan beralih pada kreditur pemegang hak tanggungan yang baru. Proses

pengalihan kreditur ini tidak perlu menggunakan akta PPAT tetapi harus tetap menggunakan akta beralihnya piutang yang dijamin. Peralihan tersebut harus ditulis dalam buku tanah dan sertifikat hak tanggungan serta buku tanah dan sertifikat hak atas tanah yang di jaminkan oleh debitur pada kreditur.

Hutang yang sudah lunas atau karena sebab-sebab lain dapat mengakibatkan hak tanggungan ini hapus. Sebab-sebab lain ini dapat diakibatkan karena :

- Kreditur melepaskan haknya sebagai pemegang hak tanggungan.
- Adanya penetapan dari Ketua Pengadilan Negeri untuk membersihkan hak atas tanah dari hak tanggungan yang sudah ada.
- Hapusnya hak atas tanah yang dijadikan jaminan.

Berdasarkan pasal 4 UUHT yang menjelaskan tentang macam-macam hak atas tanah yang dapat dibebani termasuk hak atas tanah yang belum terdaftar ini harus memenuhi beberapa ketentuan seperti yang tercantum dalam penjelasan pasal 4 ayat (1) UUHT, yaitu :

1. Wajib di daftar dalam Kantor Pertanahan.
2. Dapat di pindahtanggankan.

Secara umum dapat dijelaskan bahwa ciri-ciri dari hak tanggungan ada 4 macam yaitu :

1. *Droit de suit.*
2. *Accesoir.*
3. *Asas spesialitas.*
4. *Asas publisitas.*

Antara Pejabat Pembuat Akta Tanah selaku pejabat yang berwenang untuk mengeluarkan hal-hal yang berhubungan dengan pertanahan dalam hal ini yaitu APHT dan atau SKMHT, memberikan penyelesaian pada kreditur dan debitur yang menyerahkan jaminan hak milik belum terdaftar yaitu dengan menandatangani SKMHT dengan tetap melakukan proses pendaftaran hak milik yang belum bersertifikat tersebut. Apabila hak milik yang belum bersertifikat tersebut telah selesai proses pendaftarannya dan sudah terbit sertifikatnya maka kemudian dibebani hak tanggungan dengan cara menandatangani APHT.

Pada kenyataannya masih banyak dijumpai bahwa hutang piutang yang dijamin dengan hak milik belum bersertifikat hanya diikat dengan SKMHT. Tidak semua hutang piutang dapat menerima hak milik belum bersertifikat sebagai jaminan kredit, dikarenakan dengan tidak dapatnya hak milik belum bersertifikat tersebut digunakan sebagai obyek hak tanggungan maka tentu saja kreditur akan kehilangan hak *preferencenya*. Tidak adanya hak *preference* pada kreditur ini akan menimbulkan resiko apabila kreditur wanprestasi.

PT BRI (Persero) sebelum menyalurkan kreditnya pada debiturnya melakukan proses kredit yang meliputi analisa terhadap karakter debitur, kemampuan debitur dalam membayar hutangnya, modal yang dimiliki debitur, kondisi perekonomian yang dapat mempengaruhi usaha debitur, agunan debitur yang diserahkan kepada kreditur sebagai jaminan sampai dengan kredit lunas. Analisa tersebut biasa disebut 5 C, yaitu

1. *Character*
2. *Capacity.*
3. *Capital*
4. *Condition of Economy*
5. *Collateral*

Perbankan saat ini tidak hanya memberlakukan 5 C dalam melakukan analisa terhadap calon debiturnya dikarenakan masih ada satu hal lagi yaitu *cashflow* atau arus kas debitur yang juga sangat diperhatikan dalam proses pemberian kredit kepada debiturnya. *Cash flow* merupakan gambaran atau laporan arus kas calon debitur yang biasanya berisi laporan tentang keuangan beberapa waktu lalu, saat ini dan proyeksi yang akan datang apabila calon debitur mendapatkan fasilitas kredit. Dengan adanya cash flow, maka kreditur dapat melihat gambaran usaha dari calon debiturnya dan kekurangan kebutuhan dana calon debitur untuk mengembangkan usahanya, sehingga kreditur dapat memutuskan berapa plafond kredit yang sesuai dengan calon debitur.

Enam (6) unsur tersebut diatas harus dipenuhi oleh debitur sebelum kreditur sebelum menyalurkan kreditnya. Colateral atau jaminan merupakan salah satu hal yang kadangkala sulit dipenuhi oleh debitur khususnya untuk debitur dari golongan

ekonomi lemah atau dalam hal ini biasa disebut dengan debitur mikro. Hal ini bisa disebabkan karena rendahnya pengetahuan debitur terhadap pentingnya melakukan pendaftaran hak atas tanahnya secara resmi melalui kantor pertanahan dan juga bisa dikarenakan debitur akan terbebani biaya yang relatif mahal atau banyak guna melakukan pensertifikatan terhadap hak atas tanahnya.

Petok D sebenarnya bukanlah hak atas tanah milik debitur, melainkan bukti bayar pajak sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria (yang untuk selanjutnya akan disebut dengan UUPA). Petok D ini dalam masyarakat berbentuk SPPT (Surat Pembayaran Pajak Terutang). Penyebutan SPPT di masyarakat adalah Petok D, girik atau verponding. Masyarakat di pedesaan sampai dengan saat ini masih banyak dijumpai yang masih mempunyai Petok D dan belum dilakukan pensertifikatan hak atas tanah.

Kreditur dalam memberikan penilaian kepada calon debitur harus tunduk pada aturan-aturan yang berlaku. Kita tidak dapat memungkiri, bahwa sebaik-baiknya kreditur dalam melakukan analisa terhadap debiturnya sebelum kredit di cairkan, tetap saja ada kemungkinan di kemudian hari debitur wanprestasi. Wanprestasi adalah ingkar janji. Wanprestasi yang dimaksud dalam tesis ini adalah wanprestasi kredit yaitu suatu kondisi dimana debitur tidak melakukan atau tidak membayar kewajibannya kepada kreditur seperti yang telah diperjanjikan dalam perjanjian kredit. Kewajiban disini maksudnya adalah sejumlah uang yang harus dibayar oleh kreditur baik itu berupa pokok dan atau bunganya sesuai dengan yang diperjanjikan antara kreditur dan debitur yang tertuang dalam perjanjian kredit. Debitur wanprestasi biasanya penyebabnya bermacam-macam, misalnya :

- Adanya faktor kesengajaan dari debitur.
- Adanya kebutuhan yang mendesak yang tidak dapat ditunda.
- Adanya perubahan stabilitas ekonomi secara makro.
- Adanya bencana yang mengakibatkan musnahnya usaha dan jaminan debitur

Keadaan yang tidak terduga tersebut itulah yang mengakibatkan debitur tidak dapat membayar kewajibannya pada kreditur atau dan atau mengalami penundaan pembayaran. Adanya hal-hal tersebut maka bank yang bertindak selaku kreditur harus

mengupayakan solusi terbaik bagi masing-masing pihak, karena berdasarkan pasal 1 angka 11 UU Perbankan mewajibkan kepada debitur untuk melunasi hutangnya pada kreditur dalam jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga sesuai dengan perjanjian pinjam meminjam yang telah disepakati oleh kreditur dan debitur. Apabila debitur mengalami penundaan pembayaran dan atau tidak dapat membayar kewajibannya pada kreditur maka kreditur akan memberikan sanksi kepada debitur yang biasanya berupa keharusan untuk membayar denda dan atau di haruskan untuk melunasi seluruh hutangnya secara sekaligus, agunan yang diserahkan oleh debitur pada bank akan dilakukan eksekusi jaminan.

Apabila debitur wanprestasi maka bank akan mengalami kerugian dikarenakan debitur tidak dapat mengembalikan hutang pokok dan bunganya yang mana bunga yang dibebankan pada debitur dipergunakan untuk kegiatan operasional bank, oleh sebab itu, Bank Indonesia mengharuskan bank membentuk PPA (Penyisihan Penghapusan Aset) yang nilainya berdasarkan prosentase tertentu berdasarkan plafond kredit yang di salurkan bank ke debiturnya. PPA tersebut merupakan cadangan penghapusan kredit atau hapus buku (*write off*) apabila debitur wanprestasi.

Bank dalam menghadapi debitur yang wanprestasi tidak serta merta langsung melakukan *write off* dan atau eksekusi jaminan, dikarenakan bank harus melakukan beberapa prosedur terhadap debitur wanprestasi yang biasa disebut dengan restrukturisasi kredit. Upaya bank dalam restrukturisasi kredit adalah dengan memberikan kebijakan tertentu pada debitur wanprestasi, yaitu :

- a. Menurunkan suku bunga kredit.
- b. Memperpanjang jangka waktu kredit.
- c. Mengurangi tunggakan bunga kredit.
- d. Mengurangi tunggakan pokok kredit.
- e. Menambah fasilitas kredit, dan atau
- f. Melakukan konversi kredit menjadi penyertaan modal sementara.

Bank mengklasifikasikan debitur wanprestasi berdasarkan berapa beberapa faktor penyebab yang biasa disebut dengan penilaian kualitas aktiva. Berdasarkan

peraturan Bank Indonesia Nomor 7/2/ PBI/2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum juncto Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 7/3/DPNP Tahun 2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum terutama dalam pasal 12 ayat (3) yang mengklasifikasikan kredit menjadi 5 macam kolektibilitas, yaitu :

- a. Kredit lancar.
- b. Kredit dalam perhatian khusus
- c. Kredit kurang lancar.
- d. Kredit diragukan
- e. Kredit macet.

Usaha bank untuk menyalurkan kredit kepada masyarakat yang membutuhkan memang mempunyai resiko adanya gagal bayar dari debiturnya. Adanya resiko gagal bayar dari debitur itulah yang membuat bank harus benar-benar menerapkan prinsip kehati-hatian (*Prudential Principle*). Prinsip kehati-hatian merupakan suatu pedoman bank untuk berhati-hati dalam menjalankan usahanya dan melakukan tugas dan fungsinya secara professional dan mempunyai itikad baik sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 2 UU Perbankan. Bank dalam menjalankan usahanya harus senantiasa menaati peraturan-peraturan yang berlaku dan dapat dipertanggung jawabkan secara hukum.

Berdasarkan pasal 10 ayat (3) UUHT maka pelaksanaan pemberian hak tanggungan dapat dilakukan bersamaan dengan pendaftaran tanah khususnya untuk hak atas tanah yang berasal dari konversi hak lama yang sudah memenuhi syarat. Proses pendaftaran tanah tersebut memerlukan biaya yang memberatkan debitur, akhirnya Bank tetap menerima agunan hak atas tanah belum bersertifikat sebagai jaminan kredit.

Pemberian fasilitas kredit dengan jaminan hak milik belum bersertifikat hanya diikat dengan SKMHT (Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan). Adanya SKMHT yang berlaku selama jangka waktu kredit sangatlah beresiko bagi bank apabila debitur wanprestasi, dikarenakan jaminan tersebut tidak dapat dilakukan eksekusi hak tanggungan. Bank tidak dapat melakukan eksekusi dikarenakan berdasarkan pasal 4 UUHT yang mencantumkan bahwa hanya hak milik, hak guna

bangunan, hak guna usaha dan hak-hak lainnya sebagaimana yang dimaksud dalam UUPA yang dapat dibebani hak tanggungan. Hak-hak tersebut harus didaftar dalam daftar umum di Kantor Pertanahan. Jaminan yang diterima oleh bank dari debiturnya yang masih berupa hak milik belum bersertifikat ternyata tidak langsung didaftarkan ke Kantor Pertanahan. Bank tidak melakukan pendaftaran dikarenakan biaya yang harus dikeluarkan oleh debitur untuk proses pendaftaran ke Kantor Pertanahan ternyata sangatlah memberatkan debitur.

Selama ini bank memang tetap menerima jaminan belum bersertifikat tersebut, walaupun dalam kenyataannya bank mempunyai resiko tidak dapat melakukan eksekusi terhadap jaminan dikarenakan tidak dibebani hak tanggungan. Resiko yang mungkin terjadi pada bank dapat diminimalisir dengan melakukan *monitoring* pada debitur sebelum wanprestasi yang mengakibatkan timbulnya kredit macet. Hal-hal lain yang dilakukan bank untuk mencegah timbulnya kredit macet adalah dengan melakukan penyelamatan kredit, yang terdiri dari :

1. *Rescheduling* (Penjadwalan kembali).
2. *Reconditioning* (Persyaratan kembali).
3. *Restructuring* (Penataan kembali).

Bank dalam melakukan penyelamatan terhadap kredit macet ini harus tunduk pada Standar Akuntansi Keuangan yang berlaku. Berdasarkan Surat Edaran Bank Indonesia kepada Semua Bank Umum Yang Melaksanakan Kegiatan Usaha Secara Konvensional Di Indonesia Nomor 15/28/DPNP tanggal 31 Juli 2013 Perihal Penilaian Kualitas Aset Bank Umum , maka hal-hal yang harus dipenuhi bank dalam melakukan penyelamatan kredit adalah :

1. Melakukan analisis dan dokumentasi.
2. Melakukan pendekatan dan asumsi untuk menentukan proyeksi arus kas (*projected cash flows*) dalam menghitung nilai tunai (*present value*) dari anggaran pokok dan/ atau bunga yang menjadi beban debitur.
3. Melakukan penyesuaian terhadap fasilitas kredit debitur dengan mempertimbangkan usaha debitur dan kemampuan debitur sehingga dapat

memenuhi kewajibannya dalam membayar tunggakan pokok dan/ atau bunga hingga jangka waktunya berakhir.

4. Memberikan tambahan kredit tetapi tambahan tersebut tidak diperbolehkan untuk melunasi tunggakan debitur.
5. Melakukan penyesuaian terhadap jadwal pembayaran (*repayment schedule*) debitur.
6. Memberikan klausula pada perjanjian kredit yang berisi kesepakatan antara debitur dan bank atas rencana rekapitulasi usaha debitur atau adanya hak bagi bank untuk merubah atau meningkatkan suku bunga kredit berdasarkan kemampuan debitur dalam membayar kewajibannya.
7. Dokumen terkait dengan pelaksanaan restruktur kredit harus mempunyai kekuatan hukum
8. Melakukan dokumentasi terhadap file kredit.
9. Melakukan monitoring debitur (Prosedur pemantauan).

Apabila bank sudah melakukan hal-hal tersebut tetapi belum debitur masih tidak sanggup membayar kewajibannya, maka bank dapat menggunakan lembaga hukum sebagai mediator antara debitur dan bank dalam menyelesaikan kredit macet. Lembaga tersebut adalah Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) dan Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara (DJPLN) dalam hal ini melalui Badan Peradilan serta melalui Arbitrase atau Badan Penyelesaian Sengketa. Pemerintah Indonesia membentuk lembaga tersebut bertujuan untuk “mempercepat, mempersingkat dan mengefektifkan penagihan piutang Negara”¹².

Lembaga tersebut sebelum melakukan tindakan-tindakan tersebut harus melakukan pendekatan bisnis dan ekonomi agar memberikan keuntungan yang bersifat ekonomis dan sosial bagi para pihak. Selain lembaga tersebut, bank dapat meminta kepada badan atau arbitrase alternatif penyelesaian sengketa sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Penyelesaian kredit bermasalah dapat melalui

¹² Chatamarrasjid, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, (Jakarta : 2009), hlm. 78.

lembaga Arbitrase Alternatif Penyelesaian Sengketa apabila dalam perjanjian kredit yang disepakati oleh debitur dan bank memuat klausul atau perjanjian arbitrase setelah timbulnya kredit bermasalah. “Lembaga Arbitrase yaitu suatu badan yang dipilih oleh para yang bersengketa untuk memberikan putusan mengenai sengketa tertentu”¹³.

Bank dalam rangka penyelesaian kredit bermasalah dapat juga meminta bantuan pada Kejaksaan sebagai mediator. Kejaksaan dengan surat kuasa khusus dapat bertindak didalam maupun diluar pengadilan, hal tersebut sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia terutama dalam pasal 27 ayat (2). Kejaksaan disini dengan persetujuan dari bank dapat mengeluarkan surat panggilan kepada debitur yang bermasalah tersebut untuk hadir dalam waktu yang ditentukan untuk menyelesaikan kewajibannya pada bank.

Bank dalam meminimalisir kerugian akibat debitur yang wanprestasi seringkali menggunakan asuransi. Asuransi berasal dari bahasa latin yaitu *assecurare* yaitu menyakinkan orang, sedangkan dalam bahasa Belanda biasa disebut dengan *assuratie*, dan dalam bahasa Perancis dikenal dengan istilah *assurance*. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang pasal 246 menjelaskan bahwa :

“Asuransi atau pertanggungan adalah perjanjian, di mana penanggung mengikat diri terhadap tertanggung dengan memperoleh premi, untuk memberikan kepadanya ganti rugi karena suatu kehilangan, kerusakan, atau tidak mendapat keuntungan yang diharapkan, yang mungkin akan dapat diderita karena suatu peristiwa yang tidak pasti. (KUHPerd. 1774; KUHD 60, 249, 252, 269, 286, 593.)”.

Kredit yang dijamin dengan asuransi harus tertulis dalam perjanjian kredit, dan atas kredit tersebut tersebut harus dengan *banker's clause* yang jangka waktunya minimal harus sama dengan jangka waktu kredit. Pengertian *Banker's clause* berdasarkan penjelasan pasal 44 ayat (1) huruf c pada Bank Indonesia Nomor 14/15/PBI/2012 Tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum menyebutkan bahwa *banker's clause* merupakan klausula yang mengakibatkan hak bagi bank untuk menerima sejumlah uang pertanggungan dari klaim yang dicairkan oleh pihak

¹³ Chatamarrasjid, *op.cit.*, hlm. 79.

asuransi apabila debitur wanprestasi. Klausul *banker's clause* harus jelas tertulis dalam perjanjian kredit dan tercantum dalam polis asuransi.

Adanya *banker's clause* terhadap Asuransi kredit dan asuransi jiwa sangatlah beda, yang mana hal ini seringkali tidak dipahami oleh debitur. Asuransi kredit dengan *banker's clause* dapat diartikan bahwa sejumlah uang pertanggungan yang akan diberikan dari pihak asuransi kepada tertanggung berdasarkan kriteria-kriteria tertentu atau juga dapat diartikan bahwa klaim akan dicairkan oleh pihak asuransi apabila debitur wanprestasi, yang mana kategori wanprestasi disini adalah kondisi tertundanya pembayaran kewajiban oleh debitur dalam jangka waktu tertentu (sesuai dengan kesepakatan antara bank dan pihak asuransi), sedangkan asuransi jiwa dengan *banker's clause* adalah bahwa pihak tertanggung akan menerima sejumlah uang dari pihak asuransi apabila debitur meninggal dunia atau sejumlah uang pencairan klaim akan diterima oleh bank apabila debitur meninggal dunia.

Kredit yang diasuransikan dengan *banker's clause* akan menimbulkan subrograsi. "Subrograsi atau *subrogation* pada prinsipnya merupakan hak penanggung, yang telah memberikan ganti rugi kepada tertanggung, untuk menuntut pihak lain yang mengakibatkan kepentingan asuransinya mengalami suatu peristiwa kerugian"¹⁴. Upaya yang dilakukan bank terlebih dahulu harus menggunakan jalan damai dalam penyelesaian kredit bermasalah, tetapi apabila usaha dari bank tersebut tidak berhasil atau debitur ternyata tidak mempunyai itikat baik untuk menyelesaikan kewajibannya maka bank akan menyelesaikannya melalui Pengadilan. Penyerahan permasalahan kredit macet ke Pengadilan merupakan sarana dari bank untuk menghadapi debitur yang macet, dikarenakan proses tersebut memerlukan waktu dan biaya yang relatif mahal.

Apabila bank setelah menghitung biayanya apabila diserahkan ke Pengadilan dan ternyata bank akan mengalami kerugian, maka bank dapat membeli barang jaminan milik debitur macet tersebut yang biasa disebut dengan AYDA (Agunan

¹⁴ Dahlan Siamat, *Manajemen Lembaga Keuangan Kebijakan Moneter dan Perbankan*, (Jakarta: 2005), hlm. 665.

Yang Diambil Alih). Hal tersebut sesuai dengan pasal 12 A ayat (1) UU Perbankan yang berbunyi :

- (1) Bank umum dapat membeli sebagian atau seluruh agunan, baik melalui pelelangan maupun di luar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan dalam hal Nasabah Debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya.

Bank diperbolehkan melakukan AYDA untuk mempercepat penyelesaian kewajiban debitur yang bermasalah. Berdasarkan peraturan Bank Indonesia Nomor 14/15/PBI/2012 Tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum terutama pada pasal 1 angka (15) menyebutkan bahwa “AYDA adalah aset yang diperoleh Bank baik melalui pelelangan maupun diluar pelelangan berdasarkan penyerahan secara sukarela oleh pemilik agunan atau berdasarkan kuasa untuk menjual di luar lelang dari pemilik agunan dalam hal debitur tidak memenuhi kewajibannya kepada Bank” . Bank diperbolehkan melakukan AYDA tetapi wajib bagi bank untuk segera melakukan penjualan AYDA selambat-lambatnya dalam jangka waktu 1 tahun hal tersebut tercantum dalam penjelasan pasal 12 A ayat (2) UU Perbankan.

Pada prinsipnya bank dapat meminta pada pengadilan dalam rangka penyelesaian kredit bermasalah yaitu dengan mengajukan permohonan pelaksanaan pasal 1178 ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Grosse akta pengakuan hutang. Dalam pasal 1178 tersebut memang debitur diberi kuasa penuh untuk melakukan penjualan jaminan dimuka umum dan hasilnya dipergunakan untuk melunasi seluruh kewajiban debitur, tetapi dengan syarat perjanjian tersebut harus di daftarkan dalam daftar-daftar umum. Yang dimaksud pendaftaran disini adalah bahwa jaminan harus didaftarkan dan apabila tidak didaftarkan maka tidak mempunyai kekuatan hukum apapun hal ini sesuai dengan pasal 1179 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Pelaksanaan penyelesaian kredit bermasalah melalui pengadilan memerlukan sertifikat hak tanggungan yang mempunyai titel eksekutorial dengan irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Bank yang menerima jaminan

hak milik belum bersertipikat yang tidak mendaftarkan hak milik tersebut ke Kantor Pertanahan dan tidak membebani dengan hak tanggungan akhirnya bank tidak mempunyai sertipikat hak tanggungan. Resiko dengan tidak adanya hak tanggungan adalah bank tidak dapat menuntut pelaksanaan eksekusi jaminan melalui pengadilan.

Bank yang melakukan AYDA terhadap debitur macet kemudian dapat melakukan hapus buku dan hapus tagih. Hapus buku merupakan tindakan bank secara administratif untuk menghapus bukukan atas kredit macet dari neraca kewajiban debitur tanpa menghapus hak tagih dari Bank kepada debitur sedangkan hapus tagih adalah tindakan dari bank untuk menghapus semua kewajiban dari debitur macet yang sama sekali tidak dapat diselesaikan. Bank dalam melakukan hapus buku dan hapus tagih harus tunduk pada ketentuan Bank Indonesia. Pelaksanaan hapus tagih seringkali mengakibatkan bank mengalami kerugian, karena bank seolah-olah harus membiarkan debitur yang wanprestasi tersebut tidak membayar kewajibannya, oleh sebab itu bank sangat jarang melakukan hal ini dan pelaksanaan hapus tagih adalah upaya yang terakhir bagi bank dalam menghadapi kredit bermasalah.

Debitur yang bermasalah atau yang mengalami penundaan pembayaran kewajibannya terutama dalam hal ini yang menggunakan hak milik yang belum bersertifikat sebagai jaminan kredit memang harus mendapatkan perhatian yang khusus, mengingat jaminan yang belum bersertifikat tersebut tidak dapat dilakukan eksekusi hak tanggungan, oleh sebab itu bank harus melakukan pembinaan dan pengawasan yang intensif pada debitur.

Bentuk pembinaan dan pengawasan yang intensif dapat berupa hal-hal sebagai berikut :

- Memberi kesempatan waktu pada debitur untuk mengembalikan pinjamannya.
- Memberi kesempatan pada debitur untuk menawarkan agunannya dan kemudian menjualnya (dengan persetujuan dari bank) yang hasilnya dipergunakan untuk melunasi hutangnya pada bank.
- Memberi keringanan bunga yang harus di bayar oleh debitur.

Simpulan

1. Kebijakan dari pemerintah pada bank untuk memberi kesempatan pada debitur dalam hal penyediaan jaminan dengan tetap menerima jaminan hak milik belum bersertipikat ini memang merupakan hal yang menggembirakan bagi masyarakat, tetapi disisi lain jaminan hak milik yang belum bersertifikat yang tidak dibebani hak tanggungan tersebut ternyata merupakan tindakan bank yang kurang memperhatikan *prudential principal banking*. Bank selaku kreditur kurang mendapatkan perlindungan hukum serta kehilangan hak preferencinya terhadap jaminan yang hak milik yang belum bersertipikat yang diserahkan oleh debitur pada bank apabila ternyata dikemudian hari debitur wanprestai. Hal tersebut dikarenakan jaminan tersebut ternyata tidak dilakukan pendaftaran ke Kantor Pertanahan dan tidak dibebani hak tanggungan.
2. Upaya yang harus dilakukan oleh kreditur apabila debitur yang menyerahkan jaminan berupa hak milik belum bersertipikat yang ternyata mengalami penundaan pembayaran atau wanprestasi adalah dengan melakukan restrukturisasi kredit, dan juga dapat melakukan penyelesaian dengan melalui :
 - Asuransi Kredit dan atau Asuransi Jiwa.
 - AYDA (Agunan Yang Diambil Alih).
 - Hapus buku dan atau hapus tagih.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Chatamarrasjid. *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*. Cetakan ke-V. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.

Harsono, Boedi. *Undang-Undang Pokok Agraria Bagian Pertama Djilid Pertama Sedjarah Penjusunan Isi Dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 1971.

_____. *Undang-Undang Pokok Agraria Bagian Pertama Djilid Kedua Sedjarah Penjusunan Isi Dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 1971.

Siamat, Dahlan. *Manajemen Lembaga Keuangan Kebijakan Moneter dan Perbankan*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2005.

Naskah Internet

Alamsyah Ichsan Emerald, Fee Based Income *BRI Naik 40,2 Persen*, <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/korporasi/15/04/30/nnmaw2-emfee-based-incomeem-bri-naik-402-persen>. Diakses 19 September 2015.

PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk, Kupedes. <http://www.bri.co.id/articles/33>. Diakses 22 September 2015.