

BAB II

HAK TANGGUNGAN DAN NILAI WAJAR SEBAGAI DASAR EKSEKUSI KREDIT MACET KPR

2.1 Prinsip Kehati-hatian dan Perlindungan Konsumen dalam Perjanjian KPR

Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) merupakan suatu bentuk perjanjian kredit jangka panjang antara debitur dan kreditor yang pada dasarnya tunduk pada ketentuan umum perjanjian dalam Pasal 1313 dan 1338 KUHPdata, serta prinsip kebebasan berkontrak. Namun, mengingat bahwa objek dalam perjanjian KPR adalah rumah sebagai kebutuhan primer, maka perjanjian ini tidak dapat sepenuhnya didekati secara formalistik. Perlu diterapkan prinsip kehati-hatian dan perlindungan konsumen sebagai nilai fundamental dalam pelaksanaan KPR.

Prinsip kehati-hatian atau *prudential principle* merupakan prinsip utama dalam sistem perbankan modern sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan. Pasal 29 ayat (2) UU tersebut menyatakan bahwa bank wajib menerapkan prinsip kehati-hatian dalam menjalankan usahanya, termasuk dalam hal pemberian kredit.³² Dalam praktiknya, penerapan prinsip ini mencakup analisis kelayakan finansial debitur melalui mekanisme penilaian rasio cicilan terhadap pendapatan (*debt to income ratio*), serta pengikatan agunan dengan hak tanggungan yang sah. Prinsip kehati-

³² Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

hatian juga meliputi prosedur pemberian informasi yang utuh dan transparan kepada debitur terkait ketentuan kredit, termasuk risiko gagal bayar dan mekanisme eksekusi jaminan. Ketika hal ini tidak dilakukan, kreditor berpotensi melakukan wanprestasi administratif yang bisa memunculkan celah sengketa hukum.

Di sisi lain, prinsip perlindungan konsumen mendapatkan penguatan normatif melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK). Pasal 4 huruf a dan c UUPK menyatakan bahwa konsumen berhak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa, serta berhak mendapatkan informasi yang benar, jelas, dan jujur.³³ Menurut pasal tersebut, debitur KPR berposisi sebagai konsumen jasa keuangan yang berhak memperoleh perlakuan adil, termasuk saat terjadi wanprestasi.

Dalam jurnal yang ditulis oleh Amin, dijelaskan bahwa ketidakseimbangan relasi antara bank dan nasabah menjadi sumber ketidakadilan struktural dalam perjanjian KPR.³⁴ Mereka menyebut bahwa banyak bank tidak secara terbuka menjelaskan ketentuan tentang penetapan nilai limit saat eksekusi berlangsung, serta tidak melibatkan debitur dalam proses appraisal, sehingga memperbesar potensi kerugian sepihak. Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa hukum harus hadir sebagai sarana pembebasan dan keadilan substantif, bukan sekadar penegak prosedur formal.³⁵ Dalam konteks ini, prinsip kehati-hatian dan perlindungan

³³ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

³⁴ Amin, N. *Penerapan penentuan nilai limit terhadap pelaksanaan lelang objek jaminan hak tanggungan berbasis nilai keadilan* (Tesis Magister Hukum). Universitas Islam Sultan Agung, Semarang. 2024.

³⁵ Rahardjo, S. Ilmu hukum. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2000.

konsumen merupakan dua instrumen hukum yang dapat membatasi potensi tindakan sepihak kreditor, khususnya dalam proses eksekusi hak tanggungan.

Dalam studi kasus Putusan MA No. 471 K/Pdt/2015, ketidaksesuaian tersebut tercermin dari tindakan kreditor yang menetapkan nilai limit secara sepihak tanpa appraisal independen, dengan hasil lelang jauh di bawah harga pasar. Meskipun tindakan tersebut dipersoalkan oleh debitur karena dianggap melanggar prinsip kehati-hatian dan transparansi, Mahkamah Agung dalam putusannya tidak menyatakan bahwa kreditor melanggar ketentuan hukum. Sebaliknya, MA menyatakan bahwa pelaksanaan lelang telah sesuai prosedur dan bahwa pembeli lelang berhak atas perlindungan hukum. Oleh karena itu, Putusan ini justru menunjukkan keterbatasan perlindungan hukum represif dalam praktik, serta menggarisbawahi pentingnya penguatan perlindungan hukum preventif untuk mencegah terjadinya pelanggaran administratif yang berdampak pada hak debitur.

Salah satu kasus dari permasalahan tersebut dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 471 K/Pdt/2015, di mana kreditor melelang objek hak tanggungan dengan nilai limit yang dipersoalkan debitur karena dianggap terlalu rendah dan tidak berdasarkan penilaian objektif. Debitur kemudian menggugat tindakan tersebut sebagai bentuk pelanggaran asas kepatutan dan prinsip perlindungan hukum. Namun, Mahkamah Agung dalam putusannya tidak menyatakan bahwa tindakan kreditor melawan hukum, melainkan menilai bahwa prosedur lelang telah dijalankan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Putusan ini memperlihatkan bahwa praktik parate eksekusi yang dipersoalkan oleh debitur

tidak selalu dianggap melanggar hukum oleh pengadilan, dan bahwa penguatan perlindungan hukum preventif sangat diperlukan untuk mencegah potensi ketidakadilan dalam pelaksanaan lelang hak tanggungan.

Tindakan kreditor yang menetapkan nilai limit lelang secara sepihak dalam Putusan Mahkamah Agung No. 471 K/Pdt/2015 merupakan pelanggaran serius terhadap sejumlah prinsip hukum fundamental yang seharusnya dijunjung tinggi dalam pelaksanaan eksekusi hak tanggungan. Pertama, tindakan tersebut melanggar asas kepatutan, karena kreditor menetapkan harga limit jauh di bawah nilai pasar tanpa melibatkan appraisal independen, sehingga keputusan tersebut tidak mencerminkan logika yang wajar dan proporsional. Dalam hukum kontrak, hal ini termasuk bentuk penyalahgunaan hak (*abuse of rights*) karena pelaksanaan hak tidak dilakukan dengan dasar keadilan, melainkan cenderung merugikan pihak lain.

Kedua, eksekusi dilakukan tanpa mempertimbangkan kondisi sosial debitur yang kehilangan satu-satunya tempat tinggal, sehingga bertentangan dengan asas keadilan substantif, yang menghendaki agar hukum hadir sebagai alat perlindungan terhadap pihak yang secara struktural lebih lemah. Hukum tidak cukup hanya ditegakkan secara formal prosedural, melainkan harus berpihak pada realitas keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Ketiga, kreditor secara nyata mengabaikan prinsip kehati-hatian sebagaimana diwajibkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan dan Pasal 48 PMK 213/PMK.06/2020, yang secara eksplisit mensyaratkan bahwa penetapan nilai limit harus berdasarkan penilaian obyektif

dari pihak profesional yang bersertifikat. Kegagalan kreditor dalam menjalankan appraisal ini bukan hanya mencerminkan kelalaian administratif, tetapi juga pelanggaran terhadap tata kelola etis dan akuntabilitas kelembagaan yang menjadi dasar operasional institusi keuangan.

Keempat, tindakan tersebut juga bertentangan dengan prinsip perlindungan konsumen, khususnya sebagaimana diatur dalam Pasal 4 huruf c Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang menegaskan bahwa setiap konsumen berhak mendapatkan informasi yang benar, jelas, dan jujur. Dalam perkara ini, debitur sebagai konsumen jasa keuangan tidak pernah diberikan akses terhadap informasi appraisal maupun kesempatan untuk menyampaikan keberatan sebelum lelang dilakukan. Dengan melanggar keempat prinsip tersebut, kreditor tidak hanya bertindak di luar batas kewenangan normatifnya, tetapi juga menimbulkan kerugian sosial, ekonomi, dan hukum yang melanggar rasa keadilan publik dan prinsip konstitusional atas hak atas tempat tinggal sebagaimana dijamin dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945.

Putusan ini menjadi preseden penting yang menegaskan bahwa dalam eksekusi hak tanggungan, kreditor tidak hanya wajib mematuhi prosedur formal, tetapi juga bertanggung jawab menjamin perlindungan hukum dan kepatutan nilai lelang terhadap debitur selaku pihak yang lebih lemah secara ekonomi dan struktural.

Dengan demikian, dalam perjanjian KPR, prinsip kehati-hatian dan perlindungan konsumen harus ditempatkan sebagai fondasi etik dan hukum, baik dalam tahap perikatan maupun pelaksanaan. Ketidakpatuhan terhadap prinsip-

prinsip ini dapat menjadikan kreditor rentan terhadap gugatan hukum, terutama jika eksekusi hak tanggungan dilakukan secara tidak proporsional dan merugikan debitur.

2.2 Konsep dan Mekanisme Penilaian Nilai Wajar dalam Objek Hak Tanggungan

Hak tanggungan dalam konteks KPR merupakan hak jaminan kebendaan yang dibebankan pada hak atas tanah dan bangunan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (UUHT). Berdasarkan Pasal 1 angka 1, hak tanggungan memberikan kreditor kedudukan yang diutamakan dibanding kreditor lainnya dalam pelunasan utang. Hak ini bersifat *acesor* dan eksekutorial, artinya kreditor dapat mengeksekusi objek jaminan apabila debitur wanprestasi.

Pelaksanaan hak tanggungan dilakukan melalui proses eksekusi, yaitu tindakan kreditor untuk memperoleh pelunasan utang dengan menjual objek jaminan. Berdasarkan Pasal 6 UUHT, kreditor berwenang melaksanakan parate eksekusi, yakni penjualan objek jaminan melalui lelang umum tanpa perlu putusan pengadilan. Sertifikat Hak Tanggungan memiliki kekuatan eksekutorial, setara dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Namun demikian, pelaksanaan eksekusi harus memperhatikan asas kehati-hatian, proporsionalitas, dan keadilan substantif, sebagaimana ditegaskan oleh M. Yahya Harahap dan Satjipto Rahardjo. Eksekusi yang dilakukan tanpa dasar yang

obyektif dan transparan, terutama jika nilai limit lelang ditetapkan di bawah nilai wajar, berpotensi merugikan debitur secara hukum dan ekonomi.

Nilai wajar merupakan representasi dari harga pasar yang obyektif dan seimbang terhadap suatu objek, dalam hal ini tanah dan/atau bangunan yang dijadikan sebagai agunan dalam perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR). Penilaian ini menjadi sangat krusial ketika objek jaminan akan dieksekusi melalui mekanisme lelang, karena nilai wajar akan menjadi acuan utama dalam penetapan nilai limit lelang.

Penilaian nilai wajar dilakukan berdasarkan Standar Penilaian Indonesia (SPI), yang menyatakan bahwa nilai wajar adalah "jumlah yang diperkirakan dapat diperoleh dari penjualan suatu aset dalam transaksi yang wajar antara pihak-pihak yang berpengetahuan, berkehendak bebas, dan tidak berada dalam tekanan".³⁶ Penilaian ini tidak bersifat spekulatif, melainkan didasarkan pada data pasar aktual, pendekatan nilai perbandingan, pendekatan biaya, atau pendekatan pendapatan.

Tahapan penilaian nilai wajar objek hak tanggungan dilakukan melalui:

1. **Inspeksi lapangan** terhadap kondisi fisik objek jaminan dilakukan untuk mengetahui secara langsung kualitas, lokasi, aksesibilitas, dan karakteristik teknis bangunan atau tanah. Faktor-faktor ini akan mempengaruhi nilai pasar karena kondisi fisik yang buruk atau lokasi yang kurang strategis dapat menurunkan nilai properti.

³⁶ SPI (Masyarakat Profesi Penilai Indonesia). Standar Penilaian Indonesia. Jakarta: MAPPI. 2019

2. **Pemeriksaan dokumen legalitas** dan status hukum tanah atau bangunan bertujuan memastikan bahwa objek jaminan tidak dalam sengketa, bebas dari sitaan, dan memiliki sertifikat hak atas tanah yang sah. Legalitas yang jelas akan meningkatkan kepercayaan pasar dan memperkuat nilai wajar objek.
3. **Analisis pasar** terhadap properti sejenis di lokasi yang sama dilakukan untuk membandingkan harga jual aktual dan tren nilai pasar terkini. Penilai akan mengumpulkan data dari transaksi properti serupa untuk memperkirakan nilai pasar obyektif.
4. **Pemilihan pendekatan penilaian** yang paling relevan dapat berupa pendekatan pasar, pendekatan biaya, atau pendekatan pendapatan. Pendekatan pasar biasanya digunakan untuk rumah tinggal, sedangkan pendekatan pendapatan dipakai untuk properti komersial yang menghasilkan pemasukan rutin.
5. **Penyusunan laporan hasil penilaian (LHP)** oleh penilai independen bersertifikat merupakan tahap akhir yang menyajikan ringkasan analisis, metode, data pembanding, dan kesimpulan nilai wajar objek. LHP ini menjadi dokumen resmi yang digunakan kreditor sebagai dasar hukum dalam penetapan nilai limit lelang.

Secara normatif, PMK 213/PMK.06/2020 Pasal 48 mengharuskan agar nilai limit lelang ditetapkan berdasarkan penilaian obyektif oleh penilai independen atau penaksir internal bersertifikat.³⁷ Kewajiban ini bertujuan untuk mencegah

³⁷ Kementerian Keuangan Republik Indonesia. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213/PMK.06/2020 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang*. Jakarta: Kementerian Keuangan RI. 2020

kreditor bertindak sewenang-wenang dalam menetapkan harga dasar lelang, yang jika dilakukan di bawah nilai wajar, dapat menimbulkan kerugian signifikan bagi debitur. Teori keadilan John Rawls menekankan pentingnya keadilan distributif dalam relasi sosial-ekonomi, termasuk dalam hubungan kreditur-debitur.³⁸ Ketika objek agunan dijual dengan harga di bawah nilai wajarnya, maka kreditor memperoleh keuntungan tidak proporsional, sedangkan debitur kehilangan aset tanpa kompensasi yang seimbang. Penjualan objek di bawah nilai wajar menciptakan ketidakadilan yang tidak dapat dibenarkan dalam sistem hukum modern yang menjunjung asas keadilan.

Kasus Putusan MA No. 471 K/Pdt/2015 menjadi bukti nyata penyimpangan dari prinsip nilai wajar. Dalam kasus tersebut, kreditor menetapkan nilai limit lelang tanpa menggunakan appraisal independen, dan nilai tersebut berada jauh di bawah nilai pasar rumah yang dijadikan objek hak tanggungan.³⁹ Debitur menggugat tindakan tersebut sebagai bentuk pelanggaran terhadap asas kepatutan dan prinsip keadilan, namun Mahkamah Agung dalam putusannya menyatakan bahwa pelaksanaan lelang telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan menolak permohonan kasasi. Meskipun demikian, secara normatif tindakan kreditor tetap dapat dikritisi karena tidak mencerminkan prinsip penilaian yang obyektif, transparan, dan adil. Dalam konteks perlindungan hukum debitur, penilaian wajar bukan sekadar prosedur teknis, tetapi merupakan manifestasi dari asas keadilan, kepastian hukum, dan penghormatan terhadap hak-hak debitur.

³⁸ Rawls, J. *Justice as Fairness: A Restatement* (E. Kelly, Ed.). Cambridge: Harvard University Press. 2001.

³⁹ Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Nomor 471 K/Pdt/2015. Jakarta: Direktori Putusan MA RI. 2015.

Tanpa mekanisme appraisal yang profesional, pelaksanaan eksekusi hak tanggungan rentan menciptakan ketimpangan dan merusak kepercayaan terhadap sistem pembiayaan berbasis agunan seperti KPR

2.3 Kewajiban Kreditor Menetapkan Nilai Limit Berdasarkan Penilaian

Wajar: Perspektif PMK 213/PMK.06/2020

Penetapan nilai limit lelang merupakan salah satu elemen paling krusial dalam pelaksanaan eksekusi hak tanggungan. Nilai limit adalah harga awal atau dasar dalam lelang yang digunakan sebagai titik pembuka penawaran atas objek jaminan. Dalam konteks hukum dan keadilan, nilai limit harus mencerminkan nilai wajar dari objek hak tanggungan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 48 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213/PMK.06/2020. Pasal tersebut menyatakan bahwa penjual (kreditor atau pejabat lelang) wajib menetapkan nilai limit berdasarkan laporan hasil penilaian dari penilai independen atau pejabat penaksir internal yang memenuhi syarat kompetensi.⁴⁰ Penetapan nilai limit yang tidak berdasarkan penilaian wajar akan menimbulkan risiko kerugian sepihak, terutama bagi debitur yang objek rumahnya berisiko dilelang di bawah harga pasar. Penilaian yang tidak wajar dapat dikategorikan sebagai bentuk penyalahgunaan hak eksekusi, yang melanggar prinsip kehati-hatian, asas proporsionalitas, dan asas perlindungan terhadap konsumen. Dalam ranah hukum privat, tindakan tersebut bahkan dapat membuka peluang untuk gugatan perbuatan

⁴⁰ Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213/PMK.06/2020 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang. Jakarta: Kementerian Keuangan RI. 2020

melawan hukum (*onrechtmatige daad*) sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdota.⁴¹

PMK 213/PMK.06/2020 hadir sebagai respons terhadap praktik lelang yang tidak akuntabel dan rawan konflik. Peraturan ini menekankan pentingnya akuntabilitas, transparansi, dan profesionalisme dalam setiap proses penetapan nilai limit. Salah satu ketentuannya adalah bahwa laporan penilaian harus sah, terdokumentasi, dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan profesional.⁴² Lembaga lelang juga harus melakukan verifikasi terhadap laporan penilaian sebelum pelaksanaan lelang dilakukan.

Dari sudut pandang hukum administrasi negara, kelalaian dalam mematuhi ketentuan PMK 213 dapat diartikan sebagai pelanggaran terhadap prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik (AUPB), khususnya asas kecermatan dan asas kepastian hukum. Dalam praktiknya, penyimpangan terhadap ketentuan ini dapat menimbulkan konsekuensi hukum baik secara perdata maupun administratif.

Putusan Mahkamah Agung No. 471 K/Pdt/2015 sering dirujuk dalam kajian hukum terkait parate eksekusi yang tidak disertai appraisal independen dan penetapan nilai limit yang dianggap terlalu rendah oleh debitur. Dalam perkara ini, kreditor menetapkan nilai limit lelang sebesar Rp 483.000.000,00, jauh di bawah nilai pasar yang diperkirakan mencapai Rp 812.500.000,00. Debitur menggugat tindakan ini sebagai pelanggaran terhadap prinsip keadilan, kehati-hatian, dan perlindungan konsumen. Namun, Mahkamah Agung dalam

⁴¹ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdota).

⁴² Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Nomor 471 K/Pdt/2015. Jakarta: Direktori Putusan MA RI. 2015.

putusannya menolak permohonan kasasi debitur dan menyatakan bahwa pelaksanaan lelang telah dilakukan sesuai ketentuan prosedural, serta menyatakan pembeli sebagai pihak yang beritikad baik.

Meskipun demikian, dari perspektif hukum normatif dan keadilan substantif, tindakan kreditor dapat dikritisi melalui empat poin utama.

1. Penetapan nilai limit tanpa appraisal independen berpotensi melanggar asas kepatutan dan proporsionalitas, karena dilakukan secara sepihak tanpa partisipasi debitur
2. Pelaksanaan lelang terhadap satu-satunya tempat tinggal debitur mengabaikan dimensi sosial dan perlindungan atas hak atas tempat tinggal yang layak sebagaimana dijamin dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945.
3. Kreditor tampak tidak menjalankan prinsip kehati-hatian sebagaimana diwajibkan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 dan PMK 93/PMK.06/2010 yang berlaku saat itu, yang mewajibkan penilaian obyektif atas objek lelang.
4. Tidak adanya pemberitahuan nilai limit atau akses terhadap hasil appraisal kepada debitur dapat dipandang melanggar hak atas informasi yang jujur dan transparan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 huruf c Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Dengan demikian, meskipun secara hukum formal Mahkamah Agung menyatakan lelang sah, perkara ini menegaskan pentingnya perlindungan hukum preventif dan akuntabilitas prosedural dalam pelaksanaan eksekusi hak

tanggungan. PMK 213/PMK.06/2020 yang lahir setelah perkara ini, menegaskan bahwa appraisal independen adalah prasyarat mutlak dalam menetapkan nilai limit lelang. Oleh sebab itu, pelaksanaan parate eksekusi harus memadukan antara prosedur formal dan prinsip keadilan substantif untuk melindungi hak-hak debitur secara utuh. Pelanggaran terhadap ketentuan ini bukan hanya maladministrasi, tetapi juga potensi pelanggaran HAM dalam ranah sosial-ekonomi.⁴³



⁴³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.