

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) merupakan salah satu instrumen pembiayaan yang secara luas dimanfaatkan oleh masyarakat dalam rangka pemenuhan kebutuhan akan hunian. Dalam praktik perbankan, perjanjian tersebut disertai dengan jaminan berupa hak tanggungan atas objek rumah yang dibeli, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan. Ketentuan ini memberikan legitimasi hukum kepada kreditor (bank) selaku pemegang hak tanggungan untuk melakukan eksekusi terhadap objek jaminan apabila debitur dinyatakan wanprestasi atau mengalami kredit macet.¹ Penelitian oleh Azura dan Taupiqqurrahman menyebutkan bahwa bank cenderung mengandalkan Pasal 6 UUHT untuk mempercepat proses penyelesaian kredit bermasalah melalui parate eksekusi.²

Implementasi eksekusi hak tanggungan kerap kali memunculkan persoalan hukum, khususnya yang berkaitan dengan perlindungan terhadap hak-hak debitur. Meskipun kreditor memiliki kewenangan hukum untuk melakukan eksekusi, pelaksanaannya harus tetap memperhatikan asas kehati-hatian, proporsionalitas, serta prinsip keadilan, mengingat posisi debitur yang secara struktural berada dalam kedudukan yang lebih lemah. Hutapea, menekankan bahwa eksekusi

¹ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah.

² Azura, A. H., & Taupiqqurrahman. *Penyelesaian kredit macet melalui eksekusi jaminan hak tanggungan pada lembaga perbankan berdasarkan Pasal 6 UUHT*. Jurnal Hukum dan Kenotariatan, 5(4). 2021.

jaminan hak tanggungan sering kali mengabaikan nilai pasar yang layak, sehingga merugikan posisi debitur secara ekonomi dan hukum.³

Berdasarkan sejumlah kasus yang telah terjadi, ditemukan bahwa debitur tidak memperoleh informasi yang memadai mengenai tahapan eksekusi, bahkan kehilangan tempat tinggal satu-satunya tanpa adanya upaya penyelesaian alternatif seperti mediasi atau restrukturisasi terlebih dahulu. Situasi tersebut menimbulkan permasalahan terkait sejauh mana perlindungan hukum yang tersedia bagi debitur dalam praktik pelaksanaan eksekusi hak tanggungan, baik dari aspek normatif maupun pelaksanaannya di lapangan. Salsabila dan Surahmad dalam studi kasus PT Bank Artos Indonesia menunjukkan bahwa pelaksanaan eksekusi tanpa proses komunikasi dengan debitur justru memperbesar risiko sengketa hukum.⁴

Perjanjian KPR yang menyangkut kebutuhan dasar berupa tempat tinggal, memerlukan keseimbangan antara hak kreditor untuk memperoleh pelunasan dan hak debitur atas perlindungan tempat tinggalnya. Anwar juga menegaskan bahwa dalam kerangka Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, posisi hukum kreditor memang dilindungi, namun demikian harus ada kepastian hukum yang seimbang dengan perlindungan terhadap hak debitur agar eksekusi tidak menimbulkan ketidakadilan.⁵ Selain itu, Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 memberikan hak kepada kreditor untuk melakukan parate eksekusi apabila debitur

³ Hutapea, J. A. P. *Perlindungan hukum terhadap debitur atas lelang eksekusi hak tanggungan yang tidak mencapai nilai maksimum*. Prosiding National Conference on Law Studies (NCoLS), 2(1). 2020.

⁴ Salsabila, A. Z., & Surahmad. *Pelaksanaan eksekusi jaminan hak tanggungan terhadap kredit macet PT. Bank Artos Indonesia*. Jurnal Justitia: Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora, 8(4). 2021.

⁵ Anwar, M. *Perlindungan hukum terhadap kreditor dalam perjanjian kredit dengan jaminan hak tanggungan menurut Undang-undang No. 4 Tahun 1996*. Jendela Hukum, 1(1). 2014.

wanprestasi.⁶ Namun, ketentuan ini harus dilaksanakan dengan tetap mengacu pada asas keadilan, seperti dijelaskan dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 yang menjamin hak setiap orang untuk bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen juga menekankan pentingnya perlakuan yang adil dan tidak diskriminatif terhadap konsumen termasuk debitur, sebagaimana diatur dalam Pasal 4.⁷

Dalam praktiknya, salah satu persoalan utama yang menimbulkan benturan dengan prinsip keadilan dan perlindungan konsumen adalah penetapan nilai limit lelang atas objek jaminan yang berada jauh di bawah harga pasar wajar. Penetapan harga tidak wajar ini berpotensi merugikan debitur secara ekonomi karena hasil lelang tidak mencerminkan nilai sebenarnya dari aset yang dijamin. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213/PMK.06/2020 secara tegas mengatur bahwa nilai limit lelang harus didasarkan pada penilaian yang objektif dan dapat dipertanggungjawabkan, baik melalui penilai independen maupun pejabat penaksir internal yang memenuhi persyaratan. Namun, dalam banyak kasus, bank atau kreditor menetapkan nilai limit tanpa dasar yang transparan dan adil, sehingga menimbulkan konflik hukum.

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 dipersalkan debitur karena dianggap terlalu rendah dan tidak berdasarkan penilaian objektif. Debitur kemudian menggugat

⁶ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah.

⁷ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

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.

Permasalahan yang terjadi di Indonesia menunjukkan masih lemahnya perlindungan hukum terhadap debitur dalam praktik eksekusi hak tanggungan, terutama pada kredit pemilikan rumah yang menyangkut kepemilikan rumah tinggal satu-satunya. Banyak pelaksanaan eksekusi dilakukan tanpa melalui pendekatan musyawarah, transparansi informasi, atau upaya mediasi, serta tanpa mempertimbangkan ketentuan nilai wajar sebagaimana diatur dalam PMK 213/PMK.06/2020. Pelaksanaan yang banyak ditemui di Masyarakat ini menunjukkan adanya benturan antara praktik eksekusi dan norma hukum positif yang mengatur perlindungan terhadap hak debitur. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji bagaimana pelaksanaan eksekusi hak tanggungan terhadap objek KPR dalam kasus kredit macet dilakukan, serta bagaimana perlindungan hukum bagi debitur dapat dijamin secara adil dan proporsional melalui penerapan ketentuan hukum yang berlaku, termasuk PMK 213/PMK.06/2020 dan putusan-putusan pengadilan yang relevan seperti Putusan Mahkamah Agung Nomor 471 K/Pdt/2015.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan di atas, rumusan masalah dari penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah mekanisme penetapan nilai limit lelang dalam pelaksanaan eksekusi hak tanggungan terhadap objek Kredit Pemilikan Rumah (KPR) pada kasus kredit macet?
2. Apakah bentuk dan implementasi perlindungan hukum bagi debitur dalam hal penetapan nilai limit lelang yang bertentangan dengan ketentuan PMK 213/PMK.06/2020?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi permasalahan yang menjadi objek penelitian, maka penelitian yang dilakukan memiliki tiga (3) tujuan penelitian yang lebih lanjut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Menganalisis mekanisme penetapan nilai limit lelang dalam praktik eksekusi hak tanggungan terhadap objek KPR dalam kasus kredit macet.
2. Menganalisis implementasi perlindungan hukum bagi debitur dalam hal penetapan nilai limit lelang yang bertentangan dengan ketentuan PMK 213/PMK.06/2020

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memiliki kegunaan secara teoritis dan kegunaan secara praktis, sehingga penelitian yang dilakukan dapat memiliki

manfaat dalam mengatasi permasalahan yang menjadi objek penelitian. Penelitian secara teoritis dan praktis secara deskriptif diharapkan dapat memiliki kegunaan sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian diharapkan dapat memiliki kegunaan secara teoritis dan memberikan kontribusi positif dalam pengembangan bidang ilmu, seperti:

- a. Memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum jaminan dan perlindungan konsumen.
- b. Menjadi referensi akademik untuk studi lanjut terkait hak tanggungan dan eksekusi jaminan atas kredit bermasalah.
- c. Menyediakan dasar konseptual bagi evaluasi kebijakan hukum terhadap pelaksanaan eksekusi hak tanggungan.
- d. Mendorong kajian kritis terhadap peran hukum dalam melindungi hak-hak debitur dalam sistem perbankan

2. Kegunaan secara praktis

Penelitian yang dilakukan diharapkan memiliki kegunaan dan kontribusi positif bagi pihak-pihak yang memiliki kewenangan atau pihak-pihak yang berhubungan dengan penegakan hukum seperti:

- a. Memberikan masukan bagi regulator dan otoritas terkait untuk menyusun kebijakan dan pengawasan yang lebih efektif dalam pelaksanaan lelang eksekusi, sesuai dengan ketentuan PMK 213/PMK.06/2020.

- b. Menjadi referensi bagi praktisi hukum, perbankan, serta debitur dalam memahami hak dan kewajiban mereka, serta mendorong proses eksekusi yang adil dan transparan sesuai hukum yang berlaku.

1.5 Orisinilitas Penelitian

No	Sumber (Nama Peneliti dan Tahun)	Judul	Persamaan (Metode, Sumber Hukum, Hasil)	Perbedaan (Metode, Sumber Hukum, Hasil)
1	Sitompul et al. (2022)	Perlindungan Hukum terhadap Kreditur pada Perjanjian Kredit dengan Jaminan Hak Tanggungan	Metode: yuridis normatif; sumber hukum: UUHT; hasil: menekankan kekuatan hak tanggungan bagi kreditur	Tidak menyoroti perlindungan debitur; tidak mengkaji aspek putusan pengadilan secara langsung
2	Salsabila et al. (2022)	Perlindungan hukum bagi debitur terhadap eksekusi hak tanggungan akibat kredit macet	Metode: yuridis normatif; sumber hukum: UUHT dan UU Perlindungan Konsumen; hasil: debitur perlu perlindungan dalam proses eksekusi	Tidak membahas putusan pengadilan secara komparatif; fokus pada prosedur eksekusi
3	Walidani & Adjie (2018)	Perlindungan Hukum Kreditur terhadap Pelaksanaan Eksekusi Hak Tanggungan	Metode: normatif; sumber hukum: UUHT dan putusan MA No. 2859K/Pdt/2011	Tidak fokus pada perlindungan debitur; tidak menyentuh aspek prinsip kehati-hatian dan HAM

4	Anugrah & Maulisa (2024)	Perlindungan Hukum Kreditur atas Objek Hak Tanggungan yang Telah Disita	Metode: yuridis normatif; sumber hukum: UUHT dan studi kasus	Tidak menekankan prinsip keadilan dalam eksekusi; lebih menyoroti aspek administrasi eksekusi
---	--------------------------	---	--	---

No	Sumber (Nama Peneliti dan Tahun)	Judul	Persamaan (Metode, Sumber Hukum, Hasil)	Perbedaan (Metode, Sumber Hukum, Hasil)
5	Na'im & Harahap (2024)	Menetapkan Perjanjian Kredit yang Adil untuk Pinjaman Bermasalah	Metode: normatif konseptual; sumber hukum: KUHPerdato dan hukum perbankan	Tidak meninjau pelaksanaan eksekusi; fokus pada perjanjian kredit dan keadilannya

1.6 Tinjauan Pustaka

1.6.1 Kajian Perjanjian Berdasarkan KUHPerdato

Perjanjian dalam perspektif hukum perdata merupakan dasar dari setiap hubungan hukum yang bersifat kontraktual. Dalam hal ini, perjanjian kredit antara debitur dan kreditor merupakan bentuk perjanjian yang bersumber pada kesepakatan dan kehendak bebas para pihak. Menurut Subekti, perjanjian adalah suatu peristiwa di mana dua orang atau lebih saling mengikatkan diri untuk melaksanakan suatu hal. Konsep mengenai perjanjian ditegaskan dalam Pasal 1313 KUHPerdato dan diperjelas oleh Pasal 1320 yang memuat empat syarat sah perjanjian: kesepakatan, kecakapan, objek tertentu, dan causa yang halal.⁸ Jika salah satu syarat ini tidak terpenuhi, maka perjanjian dapat batal demi hukum. Teori Konsensualisme menjadi landasan yang kuat dalam hal ini, karena menekankan bahwa perjanjian mengikat begitu kesepakatan tercapai, tanpa perlu formalitas lain.⁹

Salah satu contoh perjanjian yang memenuhi syarat hukum tersebut adalah perjanjian kredit KPR antara bank dan nasabah yang dituangkan secara tertulis di

⁸ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdato)

⁹ Subekti. *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermasa.2005.

hadapan notaris. Dalam dokumen ini, para pihak menyepakati jumlah pinjaman, jangka waktu, suku bunga, hak dan kewajiban masing-masing, serta jaminan berupa rumah yang dibiayai. Perjanjian ini memenuhi unsur kesepakatan, kecakapan (karena para pihak dewasa dan tidak dalam pengampuan), objek tertentu (dana kredit), serta causa yang halal (untuk membeli rumah).

Sitompul dkk menyatakan bahwa dalam konteks perjanjian kredit dengan jaminan hak tanggungan, penting adanya perlindungan terhadap posisi kreditur, namun tanpa mengabaikan hak-hak debitur.¹⁰ Hak debitur yang disebutkan termasuk penyusunan perjanjian yang transparan dan sesuai hukum. Mereka juga menyarankan pentingnya klausul perlindungan konsumen dimasukkan dalam perjanjian untuk mencegah potensi kerugian sepihak terhadap debitur.

1.6.2 Pengertian Kredit

Kredit merupakan instrumen penting dalam sistem keuangan modern. Dalam praktiknya, kredit berperan sebagai sarana distribusi dana dari pihak yang kelebihan dana (bank) kepada pihak yang membutuhkan, dengan dasar kepercayaan. KPR atau Kredit Pemilikan Rumah adalah salah satu bentuk kredit konsumtif yang bertujuan memenuhi kebutuhan primer, yaitu tempat tinggal. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan menjelaskan bahwa bank memiliki fungsi intermediasi dalam menghimpun dan menyalurkan dana kepada masyarakat, termasuk dalam bentuk kredit.¹¹ Dalam hal ini, KPR menempati posisi strategis karena menyentuh langsung hajat hidup masyarakat.

¹⁰ Sitompul, R. W., Sitorus, N., Devi, R. S., & Hamonangan, A. *Perlindungan Hukum terhadap Kreditur pada Perjanjian Kredit dengan Jaminan Hak Tanggungan*. Jurnal Rectum, Vol. 4(1), 2022

¹¹ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.

Selain itu, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 48/POJK.03/2020 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum juga menegaskan pentingnya analisis kelayakan kredit.¹² Dalam kasus KPR, bank wajib melakukan analisa kemampuan membayar debitur, termasuk penghitungan rasio cicilan terhadap penghasilan (*debt to income ratio*). Ketentuan ini sejalan dengan asas kehati-hatian dan perlindungan terhadap risiko gagal bayar. Oleh karena itu, proses seleksi dan persetujuan KPR bukan hanya bersifat administratif, tetapi juga mencerminkan kepatuhan terhadap ketentuan hukum yang berlaku di sektor jasa keuangan.

Prosedur pengajuan KPR pada umumnya dimulai dari pengumpulan dokumen seperti KTP, NPWP, slip gaji, rekening koran, dan dokumen kepemilikan properti. Calon debitur akan melalui proses penilaian kredit (*credit scoring*), termasuk wawancara, analisis kemampuan membayar (*debt service ratio*), serta penilaian agunan. Setelah persetujuan prinsip diberikan, bank akan mengeluarkan Surat Penawaran Kredit (SPK) dan melakukan akad kredit di hadapan notaris. Rumah yang dibeli kemudian dijadikan jaminan melalui hak tanggungan.

Na'im dan Harahap menyatakan bahwa dalam penyusunan perjanjian kredit, khususnya untuk kredit bermasalah, penting untuk mencantumkan unsur keadilan serta memperhatikan kepastian hukum dan perlindungan bagi kedua belah pihak, baik debitur maupun kreditur.¹³ Dalam konteks hukum perdata, hubungan kredit

¹² Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan.

¹³ Na'im, K., & Harahap, F. S. S. *Menetapkan Perjanjian Kredit yang Adil untuk Pinjaman Bermasalah. Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik*, Vol. 4(6). 2024.

ini didasarkan pada perjanjian yang menimbulkan hak dan kewajiban timbal balik, serta menimbulkan jaminan pelunasan berupa hak tanggungan atas rumah yang dibiayai.

1.6.3 Pengertian Hak Tanggungan

Hak Tanggungan merupakan lembaga jaminan kebendaan yang secara khusus dibentuk untuk menjamin utang yang menggunakan objek berupa hak atas tanah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, hak ini memberikan kekuatan eksekutorial kepada kreditor untuk mengeksekusi objek jaminan apabila debitur wanprestasi.¹⁴ Hak tanggungan bersifat aksesori, artinya keberadaannya bergantung pada perjanjian pokok utang-piutang. Teori Jaminan Kebendaan menyatakan bahwa kreditor memiliki preferensi atau hak mendahului terhadap objek jaminan dibanding kreditor lain.¹⁵ Keberadaan jaminan dimaksudkan agar pelunasan utang dapat dilakukan secara efisien dan berkeadilan. Walidani dan Adjie melalui kajian terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 2859K/Pdt/2011 menekankan bahwa hak tanggungan memberi kreditor kedudukan yang kuat untuk mengeksekusi jaminan, namun tetap harus sesuai prosedur dan menjunjung prinsip kehati-hatian.¹⁶ Namun dalam praktiknya, pelaksanaan eksekusi kerap menimbulkan konflik jika tidak dilakukan secara transparan dan adil. Oleh karena itu, penting untuk menyeimbangkan kekuatan eksekutorial dengan perlindungan terhadap hak-hak debitur sebagai pemilik rumah yang menjadi objek jaminan.

¹⁴ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.

¹⁵ Widjaja, G. *Jaminan Fidusia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. 2003.

¹⁶ Walidani, L., & Adjie, H. *Perlindungan Hukum Kreditor terhadap Pelaksanaan Eksekusi Hak Tanggungan*. Res Judicata, Vol. 1(1). 2018.

Contoh nyata dari implementasi hak tanggungan dapat dilihat dalam praktik perbankan, di mana setelah akta pemberian hak tanggungan dibuat di hadapan PPAT, sertifikat hak tanggungan didaftarkan ke kantor pertanahan. Ketika terjadi wanprestasi, bank berhak melakukan parate eksekusi sesuai Pasal 6 UUHT. Misalnya, dalam kasus antara debitur dengan Bank X, pengadilan mengakui bahwa kreditor berhak mengeksekusi agunan setelah pemberitahuan resmi, asalkan tidak melanggar prinsip kehati-hatian dan hak dasar debitur. Hak juga ditegaskan dalam studi oleh Salsabila menyatakan bahwa kreditor wajib memberi pemberitahuan resmi dan menjalankan proses eksekusi berdasarkan itikad baik, sebagaimana dituntut dalam pelaksanaan eksekusi hak tanggungan menurut ketentuan hukum yang berlaku.¹⁷ memperkuat peran hak tanggungan sebagai instrumen hukum yang efisien namun tetap menuntut kehati-hatian dalam pelaksanaannya. Referensi tambahan mengenai praktik eksekusi hak tanggungan juga dapat ditemukan dalam studi oleh Anugrah dan Maulisa dalam studi tentang sengketa objek hak tanggungan yang telah disita menjelaskan pentingnya keterbukaan informasi dan prinsip kehati-hatian sebagai syarat eksekusi yang sah dan adil.¹⁸ Mereka menyoroti bahwa kekuatan hak tanggungan harus dibarengi prinsip keadilan agar tidak menimbulkan pelanggaran terhadap hak sosial debitur.

Pada Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR), hak tanggungan merupakan bentuk jaminan kebendaan yang diberikan debitur kepada kreditor

¹⁷ Sabila, P. R. R., Farahika, N., Candrasari, I. A., & Weharima, T. *Perlindungan hukum bagi debitur terhadap eksekusi hak tanggungan akibat kredit macet*. Jurnal Education and Development, 11(1), 275–279. 2022.

¹⁸ Anugrah, D. M., & Maulisa, N. *Perlindungan Hukum bagi Kreditor atas Obyek Hak Tanggungan yang Telah Diletakan Sita Jaminan*. Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik, Vol. 5(2). 2024.

(bank) atas objek berupa rumah atau tanah yang dibeli dengan fasilitas kredit. Hak tanggungan ini diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (UUHT).¹⁹ Pasal 1 angka 1 UUHT menyebutkan bahwa hak tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah, yang memberikan kedudukan diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor lainnya.

Pemberian hak tanggungan dalam perjanjian KPR lazimnya dituangkan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) yang dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan didaftarkan ke kantor pertanahan. Setelah pendaftaran, kreditor memperoleh Sertifikat Hak Tanggungan (SHT) yang memiliki kekuatan eksekutorial. Artinya, kreditor dapat mengeksekusi objek jaminan tanpa melalui gugatan terlebih dahulu jika debitur wanprestasi, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 UUHT. Menurut Walidani dan Adjie, hak tanggungan memberikan kepastian hukum dan kedudukan prioritas (*droit de préférence*) bagi kreditor dalam hal pelunasan utang dari hasil penjualan objek jaminan.²⁰ Namun, pelaksanaan hak ini harus tetap mengacu pada prinsip kehati-hatian dan keadilan. Dalam praktik KPR, bank sebagai kreditor harus memastikan bahwa pelaksanaan eksekusi tidak melanggar hak dasar debitur, seperti hak atas tempat tinggal.

¹⁹ Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (UUHT)

²⁰ Walidani, L., & Adjie, H. *Perlindungan hukum kreditor terhadap pelaksanaan eksekusi hak tanggungan*. Res Judicata, 1(1). 2018.

Oleh karena itu, meskipun hak tanggungan memberikan kekuasaan eksekusi kepada kreditor, tetap terdapat batasan normatif dan prinsip perlindungan hukum yang harus dipatuhi. Batasan normatif yang disebut termasuk kewajiban untuk menetapkan nilai limit lelang yang mengacu pada nilai wajar dan melaksanakan eksekusi dengan transparansi dan itikad baik.

1.6.4 Nilai Wajar Hak Tanggungan

Nilai wajar hak tanggungan merupakan landasan utama dalam menentukan besaran jaminan dalam perjanjian kredit dan sekaligus menjadi acuan saat terjadi eksekusi terhadap objek jaminan. Nilai wajar ini mengacu pada estimasi objektif terhadap harga pasar dari suatu properti atau tanah yang dijamin. Menurut Standar Penilaian Indonesia (SPI), nilai wajar adalah "jumlah yang dapat diperoleh dari penjualan suatu aset atau dibayarkan untuk mengalihkan suatu kewajiban dalam suatu transaksi antara pihak-pihak yang berpengetahuan, berkehendak bebas, dan wajar".²¹

Secara hukum, pengakuan terhadap nilai wajar terdapat dalam beberapa regulasi, seperti Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213/PMK.06/2020 Pasal 48 yang mengatur bahwa penetapan nilai limit lelang harus didasarkan pada hasil penilaian dari penilai independen atau pejabat penaksir internal yang memiliki kompetensi.²² Selain itu, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) No. 35/POJK.05/2018 juga mengatur kewajiban lembaga keuangan dalam melakukan

²¹ SPI (Masyarakat Profesi Penilai Indonesia). *Standar Penilaian Indonesia*. Jakarta: MAPPI. 2019.

²² Kementerian Keuangan Republik Indonesia. *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213/PMK.06/2020 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang*. Jakarta: Kementerian Keuangan RI. 2020.

penilaian agunan secara objektif dan berkala, sebagai bentuk perlindungan terhadap risiko kredit dan integritas nilai jaminan.²³

Dalam teori hukum, nilai wajar merupakan bagian dari prinsip keadilan dalam kontrak. Menurut Satjipto Rahardjo, hukum harus mampu menjamin keadilan substantif, bukan hanya keadilan formal.²⁴ Artinya, nilai yang digunakan sebagai dasar hukum atau transaksi harus mencerminkan realitas ekonomi yang aktual dan adil bagi kedua belah pihak. Oleh karena itu, dalam konteks jaminan kebendaan, nilai wajar adalah manifestasi dari prinsip ekivalensi antara hak dan kewajiban yang dijanjikan dalam kontrak. Menurut M. Yahya Harahap, penilaian agunan atau objek hak tanggungan yang tidak mencerminkan nilai wajar dapat menimbulkan ketimpangan hukum, terutama apabila proses lelang dilakukan berdasarkan angka yang jauh di bawah harga pasar²⁵. Ia menyebut bahwa nilai wajar juga menjadi alat ukur itikad baik kreditor dalam mengeksekusi jaminan, dan kegagalan menjaga obyektivitas nilai dapat dikualifikasi sebagai pelanggaran prinsip kehati-hatian (*prudential principle*).

Penilaian terhadap nilai wajar dilakukan melalui tahapan profesional yang terdiri dari:

1. Inspeksi fisik terhadap objek jaminan,
2. Penelitian yuridis mengenai status hukum properti,
3. Analisis pasar dan kondisi ekonomi wilayah,
4. Penentuan nilai menggunakan pendekatan pasar, pendekatan biaya, atau

²³ Indonesia. 2013. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan.

²⁴ Rahardjo, S. Ilmu hukum. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2000.

²⁵ Harahap, M. Y. *Hukum acara perdata: Gugatan, persidangan, penyitaan, pembuktian, dan putusan pengadilan*. Jakarta: Sinar Grafika. 2001.

5. Pendekatan pendapatan,
6. Penerbitan laporan resmi oleh penilai yang telah tersertifikasi.

Contoh umum dari penerapan nilai wajar dapat ditemukan dalam transaksi jual beli rumah secara tunai maupun kredit, di mana harga ditentukan melalui appraisal pihak ketiga agar kedua belah pihak merasa adil dan setara. Nilai wajar juga digunakan dalam transaksi pengalihan aset perusahaan, restrukturisasi utang, dan pelelangan aset negara.

Pada kasus hak tanggungan KPR, nilai wajar menjadi sangat penting saat debitur mengalami wanprestasi. Misalnya, jika seorang debitur gagal membayar cicilan rumah selama lebih dari 90 hari dan bank hendak mengeksekusi jaminan berupa rumah tinggal satu-satunya, maka bank wajib menetapkan nilai limit lelang yang mengacu pada hasil penilaian independen atas harga pasar rumah tersebut. Jika rumah tersebut ditaksir senilai Rp 500 juta tetapi nilai limit ditetapkan hanya Rp 300 juta tanpa appraisal yang sah, maka hal ini berpotensi merugikan debitur dan dapat digugat secara hukum. Praktik seperti ini menjadi inti perdebatan dalam perkara seperti Putusan MA No. 471 K/Pdt/2015.

Nilai ini bersifat dinamis, bergantung pada waktu dan kondisi pasar. Oleh karena itu, appraisal independen menjadi sangat penting untuk menjamin validitas dan legalitas nilai tersebut. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa perlindungan hukum harus mencakup dimensi preventif dan represif.²⁶ Perlindungan preventif berarti adanya sistem appraisal yang transparan dan terstandar, sedangkan

²⁶ Hadjon, P. M. *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia: Studi tentang prinsip-prinsipnya, penanganannya oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum dan pembentukan peradilan administrasi negara*. Surabaya: Bina Ilmu. 1987.

perlindungan represif merujuk pada hak debitur untuk mengajukan keberatan atau gugatan jika merasa dirugikan akibat penetapan nilai yang tidak wajar.

Dengan demikian, nilai wajar hak tanggungan tidak hanya berfungsi sebagai alat teknis dalam transaksi kredit, tetapi juga memiliki fungsi yuridis sebagai pelindung keadilan kontraktual dan perlindungan konstitusional terhadap hak atas properti. Jika nilai wajar diabaikan dalam proses eksekusi, maka yang terjadi bukan hanya kerugian ekonomi, tetapi juga pelanggaran hak hukum yang sah bagi debitur.

1.6.5 Penetapan Nilai Limit Lelang

Konsep nilai limit dalam pelaksanaan lelang adalah nilai awal atau harga minimum yang ditetapkan sebagai dasar pembukaan lelang suatu objek, baik itu barang bergerak maupun tidak bergerak, termasuk objek hak tanggungan dalam perjanjian kredit. Nilai limit memiliki posisi krusial karena menentukan kelayakan harga suatu objek lelang serta secara langsung berpengaruh terhadap hak-hak keuangan pihak yang terlibat, terutama debitur. Menurut M. Yahya Harahap, nilai limit harus disusun berdasarkan penilaian wajar dan obyektif agar tidak menimbulkan kerugian pada pihak-pihak yang memiliki kepentingan atas objek lelang.²⁷ Penetapan nilai limit juga menjadi barometer apakah kreditor telah menjalankan asas kehati-hatian dan proporsionalitas secara benar dalam eksekusi hak tanggungan.

²⁷ Harahap, M. Y. *Hukum acara perdata: Gugatan, persidangan, penyitaan, pembuktian, dan putusan pengadilan*. Jakarta: Sinar Grafika. 2001.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213/PMK.06/2020 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang menetapkan ketentuan normatif mengenai tata cara penetapan nilai limit objek lelang. Dalam Pasal 48 ayat (1) disebutkan bahwa penjual (dalam hal ini kreditor atau pejabat lelang) wajib menetapkan nilai limit berdasarkan hasil penilaian dari penilai independen atau pejabat penaksir internal yang memiliki sertifikasi dan kompetensi. Ketentuan ini bertujuan menjamin bahwa proses lelang dilaksanakan secara objektif, akuntabel, dan melindungi hak-hak pihak yang berkepentingan, termasuk debitur sebagai pihak yang paling rentan dirugikan oleh kesalahan penilaian. Aspek perlindungan hukum terhadap debitur dalam konteks nilai limit juga dikaitkan dengan asas keadilan dan asas proporsionalitas. Menurut Satjipto Rahardjo, hukum tidak boleh hanya dilihat sebagai aturan formal, tetapi juga sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan substantif.²⁸ Oleh karena itu, ketika nilai limit ditetapkan secara sewenang-wenang atau tanpa dasar obyektif, maka pelaksanaan lelang kehilangan legitimasi moral dan hukum. Penetapan nilai limit menjadi makin penting mengingat objek lelang sering kali adalah satu-satunya tempat tinggal debitur.

Penetapan nilai limit yang terlalu rendah tanpa justifikasi yang jelas dapat menyebabkan hasil lelang tidak mencerminkan nilai pasar yang adil. Ini berpotensi menghilangkan hak debitur atas kelebihan hasil lelang (dalam hal terjadi *underpricing*), yang pada dasarnya dilindungi oleh asas keadilan, asas perlindungan konsumen, serta prinsip *due process of law* dalam sistem hukum Indonesia. Konsep ini juga diperkuat oleh teori perlindungan hukum dari Philipus

²⁸ Rahardjo, S. Ilmu hukum. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2000.

M. Hadjon, yang membagi perlindungan hukum menjadi dua bentuk: preventif dan represif.²⁹ Perlindungan preventif dalam hal ini adalah kewajiban kreditor untuk menetapkan nilai limit secara transparan dan berbasis appraisal. Sementara perlindungan represif terjadi ketika debitur menempuh upaya hukum atas proses lelang yang dinilai merugikan.

Dalam praktiknya, penetapan nilai limit lelang telah menjadi perdebatan dalam dunia hukum jaminan. Studi oleh Amin menunjukkan bahwa sering kali terdapat disparitas besar antara nilai pasar dengan nilai limit yang ditetapkan oleh kreditor dalam pelaksanaan lelang hak tanggungan, tanpa penilaian yang dapat dipertanggungjawabkan.³⁰ Disparitas yang terjadi dinilai bertentangan dengan prinsip transparansi dan perlindungan hukum terhadap debitur sebagai pihak yang lebih lemah. Pendapat senada juga disampaikan oleh Husellin yang menekankan pentingnya penerapan prinsip kehati-hatian dan keterbukaan informasi dalam menetapkan nilai limit lelang.³¹ Mereka menilai bahwa kreditor wajib memastikan adanya appraisal independen atau paling tidak dokumentasi penilaian internal yang sah, agar tidak terjadi ketimpangan yang dapat menjadi objek sengketa hukum.

Selain pandangan normatif dan akademik, penting pula untuk mempertimbangkan dimensi praktis dari pelaksanaan parate eksekusi. Dalam

²⁹ Hadjon, P. M. *Perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia: Studi tentang prinsip-prinsipnya, penanganannya oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum dan pembentukan peradilan administrasi negara*. Surabaya: Bina Ilmu. 1987.

³⁰ 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.

³¹ Husellin, H. A. *Analisis yuridis pelaksanaan lelang eksekusi jaminan kebendaan berdasarkan sertifikat hak tanggungan di Kota Pekanbaru* (Tesis Magister Hukum). Universitas Islam Riau, Pekanbaru. 2021.

kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 471 K/Pdt/2015, kreditor menetapkan nilai limit lelang tanpa appraisal independen, yang kemudian digugat oleh debitur karena dinilai tidak wajar dan merugikan. Namun, Mahkamah Agung dalam putusannya tidak menyatakan bahwa tindakan tersebut melawan hukum, melainkan menilai bahwa prosedur lelang telah dilaksanakan sesuai ketentuan yang berlaku, dan pembeli dianggap beritikad baik. Putusan ini menunjukkan bahwa pelaksanaan parate eksekusi meskipun secara formil sah, tetap menyisakan persoalan substansial terkait keadilan dan proporsionalitas, khususnya bagi debitur yang berada dalam posisi lemah. Oleh karena itu, baik dari sisi regulasi seperti PMK 213/PMK.06/2020, maupun dari pendekatan teori hukum dan keadilan sosial, terdapat kesepahaman bahwa penetapan nilai limit lelang harus dilakukan secara objektif, transparan, dan adil. Praktik yang menyimpang dari prinsip-prinsip tersebut tidak hanya berpotensi menimbulkan pelanggaran administratif, tetapi juga dapat mengarah pada pelanggaran terhadap hak konstitusional atas tempat tinggal dan perlakuan hukum yang setara.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara menelusuri dan mengkaji bahan hukum yang relevan untuk menjawab isu hukum yang menjadi fokus kajian. Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengkaji asas-asas hukum, norma hukum, dan doktrin yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi debitur dalam pelaksanaan eksekusi

hak tanggungan pada kredit macet KPR. Penelitian ini mengambil putusan pengadilan sebagai objek kajian untuk dianalisis secara yuridis.

1.7.2 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan utama, yaitu:

a. Pendekatan Perundang-Undangan (Normative/Statute Approach)

Pendekatan ini digunakan untuk menelaah peraturan perundang-undangan yang secara langsung mengatur hubungan hukum antara debitur dan kreditur, khususnya dalam konteks pelaksanaan eksekusi hak tanggungan terhadap objek jaminan kredit pemilikan rumah (KPR). Peraturan perundang-undangan yang menjadi kunci dalam pendekatan ini meliputi:

1. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPdata), terutama Pasal 1313 dan Pasal 1320 mengenai perjanjian.
2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah.
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.
4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
5. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 28H ayat (1) tentang hak atas tempat tinggal yang layak.
6. Peraturan OJK Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen di Sektor Jasa Keuangan
7. PMK213/PMK.06/2020

b. Pendekatan Konseptual

Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis dan mengembangkan pemahaman atas konsep-konsep hukum yang mendasari pelaksanaan eksekusi hak tanggungan dan perlindungan terhadap debitur. Konsep-konsep yang dianalisis mencakup:

1. Konsep keadilan dalam hubungan perjanjian kredit antara debitur dan kreditur.
2. Konsep perlindungan hukum terhadap konsumen dalam konteks jasa keuangan.
3. Prinsip kehati-hatian dalam pelaksanaan parate eksekusi oleh lembaga keuangan.
4. Doktrin tentang perlindungan hak asasi atas tempat tinggal dan kepemilikan.

c. Pendekatan Kasus (Case Approach)

Pendekatan ini dilakukan dengan menganalisis putusan pengadilan yang relevan, khususnya yang mempermasalahkan penetapan nilai limit lelang di bawah harga pasar dalam eksekusi hak tanggungan. Putusan Mahkamah Agung No. 471 K/Pdt/2015 digunakan sebagai studi utama karena mengandung isu penting terkait benturan antara praktik perbankan dan ketentuan hukum positif mengenai kewajiban penetapan nilai wajar. Pendekatan ini berguna untuk menggambarkan realitas pelaksanaan hukum di lapangan dan menilai kesesuaian antara norma hukum dan praktik yudisial.

1.7.3 Sumber Badan Hukum

Sumber bahan hukum bermakna asal ditemukannya bahan hukum yang dapat dijadikan referensi dalam penelitian. Dalam penelitian ini sumber bahan terdiri dari:

a. Sumber Hukum Primer

Sumber hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat baik secara umum atau hanya bagi pihak yang berkepentingan. Adapun yang masuk dalam kategori bahan hukum primer antara lain :

1. KUHPerdata
2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan
4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
5. UUD 1945 Pasal 28H ayat (1)
6. POJK Nomor 1/POJK.07/2013

b. Sumber Hukum Sekunder

Sumber hukum sekunder merupakan sumber hukum penjelasan atas sumber hukum primer. Adapun yang masuk dalam kategori sumber hukum sekunder antara lain : literatur hukum, artikel ilmiah, jurnal hukum, hasil penelitian, dan pendapat para ahli hukum yang mendukung analisis terhadap bahan hukum primer dan memperkaya pemahaman terhadap isu hukum yang dikaji

c. Sumber Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yang terkait adalah berkaitan dengan teori hukum, dan indeks hukum yang digunakan untuk memperjelas makna istilah-istilah hukum yang digunakan dalam penelitian.

1.8 Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan pada laporan ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab I membahas tentang latar belakang perlindungan hukum debitur terhadap penetapan nilai limit yang tidak wajar dalam konteks jaminan utang, terutama dalam proses lelang, adalah adanya potensi kerugian yang dialami debitur akibat penetapan nilai limit yang jauh di bawah harga pasar oleh kreditur, dan nilai wajar hak tanggungan. Di akhir bab ini kemudian dijelaskan mengenai sistematika penulisan penelitian ini.

BAB II : HAK TANGGUNGAN DAN NILAI WAJAR SEBAGAI DASAR EKSEKUSI KREDIT MACET KPR

Bab II menjelaskan tentang pengertian hak tanggungan dan nilai wajar sebagai dasar eksekusi kredit macet KPR disertai dengan contoh kasus dan penyelesaian permasalahan macet KPR, dan dijelaskan juga apa saja yang menjadi keterbatasan pada sistem eksekusi dalam menyelesaikan permasalahan macet Kredit Pemilikan Rumah.

BAB III: PERLINDUNGAN HUKUM DEBITUR TERHADAP PENETAPAN NILAI LIMIT YANG TIDAK WAJAR

Bab III membahas Perlindungan hukum debitur terhadap penetapan nilai limit yang tidak wajar dalam konteks hukum perdata dan perbankan, khususnya terkait perjanjian kredit, menjadi penting untuk memastikan keadilan dan keseimbangan dalam hubungan hukum antara debitur dan kreditur.

BAB IV: PENUTUP

Bab IV berisikan beberapa kesimpulan berdasarkan hasil penelitian dan analisis yang telah dilakukan dengan disertai saran-saran yang diharapkan dapat menjadi masukan atas permasalahan yang diangkat oleh penulis.

