



ACTA DIURNAL

Jurnal Hukum Kenotariatan dan ke-PPAT-an

ISSN: 2614-3542 EISSN: 2614-3550

Volume 2, Nomor 1, Desember 2018

KEPASTIAN HUKUM PENERAPAN JANGKA WAKTU PERPANJANGAN HAK GUNA BANGUNAN YANG BERAKHIR MASA BERLAKUNYA SEBAGAI OBYEK HAK TANGGUNGAN SEBELUM PERJANJIAN POKOK BERAKHIR DIKAITKAN DENGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU

Freddy Putera Husein^a, Lastuti Abubakar^b, Nanda Anisa Lubis^c

^aProgram Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung

^bDepartemen Hukum Ekonomi, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung

^cProgram Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung

INFORMASI NASKAH

Naskah diterima 02/11/2018

Naskah diterbitkan 27/12/2018

Halaman publikasi <http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jad/issue/archive>

KORESPONDEN PENULIS

* Email: freddyph93@gmail.com

ABSTRAK

Hak Guna Bangunan (HGB) sebagai benda tetap merupakan salah satu obyek dari Hak Tanggungan yang dapat diterima oleh bank dalam memberikan fasilitas kredit kepada debitur, akan tetapi keterbatasan masa berlaku HGB ketika dikaitkan dengan perjanjian pokoknya dapat berpotensi untuk menjadi suatu permasalahan hukum bagi kreditur. Mengenai keterbatasan waktu ini, disebutkan dalam PP Nomor 40

Tahun 1996 bahwa perpanjangan jangka waktu HGB diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu HGB tersebut, sedangkan menurut PMNA Nomor 9 Tahun 1999 perpanjangan jangka waktu HGB yaitu dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya HGB. Adanya perbedaan ketentuan tersebut menimbulkan suatu ketidakpastian hukum. Kasus yang terjadi dalam praktik, terdapat debitur yang mengalami kredit macet dan kemudian diketahui bahwa jangka waktu HGB telah berakhir sehingga bank kehilangan agunan berupa HGB tersebut. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, diperoleh kesimpulan bahwa ketentuan jangka waktu perpanjangan HGB sebagaimana tercantum dalam PMNA Nomor 9 Tahun 1999 lebih dirasakan manfaatnya dan ditaati oleh masyarakat sehingga perlu diadakan perubahan terhadap PP Nomor 40 Tahun 1996. Perlindungan hukum yang diberikan melalui SKMHT maupun APHT yang dibuat oleh PPAT tidak dapat berlaku untuk melakukan perpanjangan HGB karena telah hapusnya hak atas tanah. Perlindungan hukum yang dimiliki kreditur pada saat terjadi kredit macet dan ketiadaan agunan HGB tersebut terdapat dalam Pasal 1131 dan Pasal 1132 KUH Perdata.

Kata kunci: perpanjangan jangka waktu hak guna bangunan; hak tanggungan; kredit macet.

ABSTRACT

Building Rights Title is an immovable assets that can be accepted by banks in providing credit facilities to debtors, but the time limitations of the Building Rights Title when its related with the principal agreement, so that it has the potential to become problems for the creditors. Regarding this time limitation, it is stated in PP Number 40 of 1996 that the extension time terms of Building

Rights Title is submitted no later than 2 (two) years before the expiration of the Building Rights Title, whereas according to PMNA Number 9 of 1999 extension time terms of Building Rights Title is stated within 2 (two) years before the end of Building Rights Title. The difference in these clause creates legal uncertainty. In practice, there is a case where the debtor had bad debts and then its discovered that the validity of the Building Rights Title has ended, so that the bank have no special guarantee anymore. This research contains descriptive analytical by using a normative juridical approach. Based on the results, the conclusions is that the clause of extension time terms of Building Rights Title as stated in PMNA Number 9 of 1999 have more benefits and are adhered to by the community, thus it is necessary to make changes for PP Number. 40 of 1996 specifically related to the claus terms of Building Rights Title, Mortgage Right, Bad debt and the absence of Building Rights Title as collateral is contained in Article 1131 and Article 1132 of the KUH Perdata.

Keywords: *extension time terms of building rights title; mortgage right; bad debt.*

PENDAHULUAN

Pembangunan nasional yang dilaksanakan selama ini merupakan upaya pembangunan yang berkesinambungan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Guna mencapai tujuan tersebut, pelaksanaan pembangunan harus senantiasa memperhatikan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan berbagai unsur pembangunan, termasuk di bidang ekonomi dan keuangan nasional.¹

Pembangunan ekonomi sebagai bagian dari pembangunan nasional merupakan salah satu cara untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur. Konsep pembangunan ekonomi yang dijabarkan di dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 amandemen keempat yang menyebutkan: Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta menjaga keseimbangan

kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Pengaturan yang demikian menimbulkan munculnya kepedulian terhadap ekonomi kerakyatan yang mengutamakan kemakmuran masyarakat bukan hanya kemakmuran perorangan.

Cita-cita ekonomi Indonesia adalah menyiapkan konsep tentang kehidupan ekonomi yang diinginkan, yaitu kehidupan berbangsa dan bernegara yang rakyatnya memiliki kesejahteraan dalam keadilan sosial.² Pembangunan di bidang ini harus menjamin terwujudnya ketertiban dalam masyarakat atau Negara karena ketertiban adalah tujuan pokok dan pertama dari segalanya, karena ketertiban ini pula sebagai syarat fundamental bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur.³

Master Plan Sektor Jasa Keuangan Indonesia (MPSJKI) 2015-2019 menyebutkan tiga fokus utama arah pengembangan sektor jasa keuangan nasional secara terintegrasi dan komprehensif, yakni mengoptimalkan peran sektor jasa keuangan dalam mendukung percepatan pertumbuhan ekonomi nasional

¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

² Sri Redjeki Hartono, *Hukum Ekonomi Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang: 2007, hlm. 30-31.

³ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung: 1986, hlm. 2.

(kontributif), menjaga stabilitas sistem keuangan sebagai landasan bagi pembangunan yang berkelanjutan (stabil), dan mewujudkan kemandirian finansial masyarakat serta mendukung upaya peningkatan pemerataan dalam pembangunan (*inklusif*).⁴

Perbankan mempunyai peran strategis sebagai penggerak perekonomian nasional melalui fungsi *intermediary* yaitu menghimpun dan menyalurkan dana.⁵ Hal ini karena bank menjadi perantara antara pihak yang memiliki kelebihan dana dengan pihak yang kekurangan dana dalam rangka meningkatkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional, ke arah peningkatan taraf hidup rakyat banyak.

Di samping berperan dalam sistem keuangan tersebut, peran bank dalam suatu negara juga dapat dilihat dari harapan masyarakat atas keberadaan bank bagi mereka. Terkait dengan harapan masyarakat tersebut maka ada tiga peran penting yang dijalankan oleh perbankan sebagai berikut:⁶

- a. Lembaga Kepercayaan (*agent of trust*), dasar utama kegiatan perbankan adalah kepercayaan (*trust*), baik dalam hal menghimpun dana maupun penyaluran dana. Masyarakat mau menitipkan dananya di bank apabila dilandasi adanya unsur kepercayaan. Masyarakat percaya bahwa uangnya tidak akan disalahgunakan oleh bank, uangnya akan dikelola dengan baik, bank tidak akan bangkrut, dan pada saat yang telah dijanjikan simpanan tersebut dapat ditarik kembali dari bank.

- b. Agen Pembangunan Negara (*agent of development*), Kegiatan bank berupa penghimpunan dan penyaluran dana sangat diperlukan bagi lancarnya kegiatan perekonomian di sektor riil. Kegiatan bank tersebut memungkinkan masyarakat melakukan kegiatan investasi, kegiatan distribusi, serta kegiatan konsumsi barang dan jasa, mengingat bahwa kegiatan investasi, distribusi, dan konsumsi tidak dapat dilepaskan dari adanya penggunaan uang. Kelancaran kegiatan investasi, distribusi, dan konsumsi inilah yang menjadi inti kegiatan pembangunan perekonomian suatu masyarakat.

- c. Pemberi Layanan (*agent of services*), Selain melakukan kegiatan penghimpunan dan penyaluran dana, bank juga memberikan penawaran jasa perbankan yang lain kepada masyarakat. Jasa yang ditawarkan bank ini erat kaitannya dengan kegiatan perekonomian secara luas. Jasa ini antara lain dapat berupa jasa pengiriman uang, penitipan barang berharga, pemberian jaminan bank, dan penyelesaian tagihan.

Ketiga peran tersebut akan berjalan dengan baik, apabila fungsi *intermediary* bekerja secara optimal. Bank menjadi alternatif pembiayaan bagi dunia usaha dan berperan menggerakkan perekonomian dengan menggunakan dana yang dipercayakan masyarakat kepada bank. Itu sebabnya perbankan sering kali disebut sebagai urat nadi perekonomian, yang menggerakkan sektor rumah tangga, dunia usaha termasuk usaha mikro kecil. Semakin besar penyaluran pembiayaan pada sektor

⁴ Otoritas Jasa Keuangan, *Master Plan Sektor Jasa Keuangan Indonesia 2015-2019*, Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Jakarta: 2016, hlm. 36.

⁵ Lastuti Abubakar dan Tri Handayani, *Implementasi Prinsip Kehati-hatian Melalui Kewajiban Penyusunan dan Pelaksanaan Kebijakan Perkreditan atau Pembiayaan Bank*, *Rechtidee*, Vol. 13, No. 1, Juni 2018, hlm. 63, DOI: <http://dx.doi.org/10.21107/ri.v13i1.4032>.

⁶ Otoritas Jasa Keuangan, *Perbankan-Seri Literasi Keuangan Perguruan Tinggi*, Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan (OJK), 2016, hlm. 6.

dunia usaha, pembangunan ekonomi akan semakin meningkat, termasuk pemerataan pendapatan melalui penyerapan tenaga kerja. Siklus inilah yang menempatkan bank sebagai *agent of development*.⁷

Usaha perkreditan dalam dunia perbankan merupakan kegiatan usaha yang paling utama, karena pendapatan terbesar dalam usaha perbankan berasal dari pendapatan kegiatan usaha kredit tersebut. Kredit adalah kemampuan untuk mengadakan suatu pinjaman dengan suatu janji pembayarannya akan dilakukan pada suatu jangka waktu yang disepakati. Oleh karenanya kredit yang diberikan oleh bank kepada rakyat mengandung risiko sehingga dalam pemberiannya harus memperhatikan asas perkreditan yang sehat berdasarkan prinsip kehati-hatian.

Penerapan prinsip kehati-hatian (*prudential banking*)⁸ mengandung arti, bahwa segala perbuatan dan kebijaksanaan yang dibuat dalam rangka melakukan kegiatan usahanya harus senantiasa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Setiap permohonan pemberian kredit oleh bank, bank akan melakukan penilaian terlebih dahulu dari berbagai aspek antara lain yaitu prinsip 5 C sesuai dengan Penjelasan Pasal 8 ayat (2) UU Perbankan yang berisi unsur-unsur antara lain:⁹ *Character, Capital, Capacity, Conditions of Economy, dan Collateral*. Secara hukum sarana pengaman bagi terlaksananya pengembalian hutang atau kredit adalah

dengan adanya jaminan baik berupa jaminan kebendaan maupun jaminan perorangan, dalam hal ini jaminan kebendaan lebih bermanfaat dan lebih aman daripada menggunakan jaminan perorangan.

Suatu benda dijadikan jaminan adalah merupakan itikad baik debitur guna memastikan pelunasan utangnya sebagaimana yang tertuang dalam perjanjian pokoknya akan terselesaikan dengan baik, sedangkan kreditur menjadi lebih yakin akan niat baik debitur, jika ada benda tertentu yang memiliki nilai ekonomis yang diikat dalam perjanjian yang dikenal dengan jaminan kebendaan.¹⁰

Di Indonesia dikenal sejumlah lembaga jaminan untuk menjamin kredit perorangan maupun badan usaha. Lembaga jaminan tersebut yaitu Gadai, Hipotik, Hak Tanggungan, Fidusia, dan jaminan pribadi (*Borgtocht/ Personal Guarantee*). Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang berkaitan dengan Tanah (selanjutnya disebut dengan UU Hak Tanggungan), disebutkan bahwa hak atas tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan. Di dalam praktik lembaga Hak Tanggungan lebih disukai karena dianggap sebagai lembaga jaminan kebendaan yang kuat dan ampuh karena mengandung sifat absolut, spesialisitas, dan publisitas dan sebagainya yang memberikan keamanan, preferensi dan kedudukan yang kuat bagi kreditur.¹¹

⁷ Lastuti Abubakar dan Tri Handayani, "Telaah Yuridis Terhadap Implementasi Prinsip Kehati-Hatian Bank dalam Aktivitas Perbankan Indonesia", *De Lega Lata*, Volume 2, Nomor 1, Januari-Juni 2017, hlm. 75, DOI: <https://doi.org/10.30596/dll.v2i1.1157>.

⁸ Sentosa Sembiring, *Hukum Perbankan, Edisi Revisi*, Bandung: Mandar Maju, 2012, hlm. 7.

⁹ Kasmir, *Dasar-Dasar Perbankan*, Edisi Revisi 2014, Jakarta : PT Rajagrafindo Persada, 2014, hlm. 136.

¹⁰ Herowati Poesoko, *Dinamika Hukum Parate Executie Obyek Hak Tanggungan*, Edisi Revisi, Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2013, hlm. 35.

¹¹ Djuhaendah Hasan, *Lembaga Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat Pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, Jakarta: Nuansa Madani, 2011, hlm. 241.

Terkait dengan pembebanan Hak Tanggungan atas Hak Guna Bangunan, adanya keterbatasan waktu ketika dikaitkan dengan perjanjian pokok maka hal tersebut berpotensi untuk menjadi suatu permasalahan bagi kreditur. Potensi masalah ini disebabkan karena Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, untuk selama jangka waktu tertentu.¹² Pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengatur bahwa hak Guna Bangunan dapat diberikan untuk jangka waktu terbatas yakni paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan kemudian dapat diperpanjang untuk selama-lamanya 20 (dua puluh) tahun.

Selanjutnya dalam Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (untuk selanjutnya disebut dengan PP Nomor 40 Tahun 1996) menyebutkan, bahwa permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut, sedangkan menurut Pasal 41 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (untuk selanjutnya disebut dengan PMNA/ KBPN Nomor 9 Tahun 1999) dinyatakan bahwa permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan oleh pemegang hak dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun, sebelum berakhirnya jangka waktu hak tersebut.

Adanya 2 (dua) istilah berbeda yang dipergunakan tersebut menyangkut jangka waktu pengajuan permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan, maka dapat menimbulkan penafsiran serta implikasi yang berbeda. Hal ini akan berpengaruh terhadap penentuan kebijakan dalam masing-masing kantor pertanahan selaku badan yang berwenang untuk mengabulkan permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan, serta terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah dan pihak lain yang bersinggungan dengan Hak Guna Bangunan. Demi kepentingan bank maka Hak Guna Bangunan yang akan dijadikan agunan untuk menjamin pengembalian atau pelunasan kredit yang telah diberikan oleh bank kepada nasabah debitur, maka terhadap agunan tersebut harus dilakukan pengikatan pembebanannya dengan sempurna yaitu melalui pembuatan akta pembebanan Hak Tanggungan yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Hak Guna Bangunan sebagai agunan dalam praktik perbankan dapat terjadi masa berlakunya telah berakhir terlebih dahulu sedangkan hutang piutangnya masih berjalan dan debeturnya wanprestasi atau pada waktu jangka waktu Hak Guna Bangunan belum berakhir. Debitur dianggap wanprestasi karena proses pelunasan hutangnya yang berlarut-larut, sehingga jangka waktu berlakunya Hak Guna Bangunan tersebut berakhir tanpa diketahui oleh para pihak. Beberapa kasus pernah terjadi yaitu jangka waktu Hak Guna Bangunan habis namun hutangnya belum lunas.¹³

¹² Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Prenada Media, 2004, hlm. 26.

¹³ Wiwin Yulianingsih dan Dea Syagita Noviana, *Perlindungan Hukum Bagi Bank Sebagai Kreditur Pemegang Hak Tanggungan ber-Obyek Hak Guna Bangunan (HGB)*, Perspektif Hukum, Vol. 12 No. 2 November 2012, DOI: <http://dx.doi.org/10.30649/phj.v12i2>, hlm. 3.

Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 menyebutkan bahwa pemberi Hak Tanggungan adalah orang-perorangan atau Badan Hukum yang mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap obyek Hak Tanggungan yang bersangkutan. Hal ini berarti, bahwa dengan berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan yang dijadikan obyek jaminan Hak Tanggungan, maka secara otomatis hapus pula Hak Tanggungan-nya dan obyek Hak Tanggungan tersebut menjadi tanah negara. Hapusnya Hak Tanggungan tersebut tidak membatalkan perjanjian pokok karena sifat perjanjian jaminan adalah *accessoir* terhadap perjanjian pokoknya dalam hal ini yaitu perjanjian kredit, akibatnya fasilitas kredit yang telah diberikan oleh bank tersebut tidak memiliki jaminan khusus dan hal ini dapat membahayakan posisi bank pada saat terjadinya kredit macet meskipun Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) menyebutkan adanya jaminan umum.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis untuk memperoleh gambaran secara menyeluruh dan sistematis mengenai masalah yang dihadapi dalam penelitian dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku, dikaitkan dengan bahan-bahan kepustakaan sebagai data sekunder dan ditunjang dengan wawancara sebagai data primer yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti

PEMBAHASAN

Kepastian Hukum Penerapan Jangka Waktu Perpanjangan Hak Guna Bangunan Dikaitkan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku

Prinsip negara hukum menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum menuntut bahwa lalu lintas hukum dalam kehidupan masyarakat memerlukan adanya alat bukti yang menentukan dengan jelas hak dan kewajiban seseorang sebagai subjek hukum dalam masyarakat. Hal ini tentunya sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Berdasarkan hal tersebut maka demi tercapainya tujuan dimanfaatkannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, diaturlah macam-macam hak atas tanah sesuai yang tercantum dalam ketentuan Pasal 16 UUPA antara lain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil hutan. Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUPA adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan diberikan jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh tahun) dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh tahun). Hal ini berarti bahwa dalam hal jangka waktu hak guna bangunan berakhir maka hak guna bangunan tersebut dapat hapus pula sesuai dengan ketentuan yang termuat dalam Pasal 40 huruf a UUPA.

Perpanjangan hak adalah penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak atas tanah tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak tersebut, yang permohonannya dapat diajukan sebelum jangka waktu berlakunya hak atas tanah yang bersangkutan berakhir. Melalui perpanjangan hak maka nomor dalam sertifikat hak akan tetap sama, melainkan hanya jangka waktunya saja dicoret dengan penggantian jangka waktu perpanjangan yang baru. Keputusan mengenai perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan mulai berlaku sejak berakhirnya hak yang bersangkutan. Perpanjangan hak hanya dapat dilakukan satu kali dan apabila jangka waktu perpanjangan telah habis, kemudian terhadap pemegang hak yang sama dapat dimohonkan pembaharuan hak. Pembaharuan hak adalah pemberian hak atas tanah yang sama kepada pemegang hak yang sama yang dapat diajukan setelah jangka waktu berlakunya hak yang bersangkutan berakhir. Pembaharuan Hak Guna Bangunan mulai berlaku sejak didaftarkan keputusan Pemberian Hak Guna Usaha di Kantor Pertanahan.

Pasal 27 ayat (1) PP Nomor 40 Tahun 1996 menyebutkan, bahwa permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut, sedangkan dalam Pasal 41 PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 disebutkan bahwa permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan oleh pemegang hak dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun, sebelum berakhirnya jangka waktu hak tersebut. Pada kedua aturan tersebut ditemukan pertentangan pada ketika PP Nomor 40 Tahun 1996 menyebutkan perpanjangan diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun

sebelum berakhirnya Hak Guna Bangunan yang berarti apabila telah lewat 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya Hak Guna Bangunan, maka pemegang hak tidak dapat melakukan perpanjangan terhadap Hak Guna Bangunan yang ia miliki. Akan tetapi dalam PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 disebutkan diajukan dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun yang memiliki makna bahwa meskipun telah lewat 2 (dua) tahun sebelum Hak Guna Bangunan berakhir maka pemegang hak masih dapat mengajukan perpanjangan Hak Guna Bangunan.

Tentunya dengan adanya dua perbedaan pengaturan terhadap jangka waktu perpanjangan Hak Guna Bangunan menimbulkan suatu ketidakpastian hukum. Landasan hukum yang digunakan mengenai perpanjangan Hak Guna Bangunan sudah tentu seharusnya adalah Peraturan Pemerintah yang merupakan dasar dari pembentukan suatu Peraturan Menteri. Mengingat dalam praktik perpanjangan Hak Guna Bangunan ternyata dalam jangka waktu 2 (dua) tahun masih dapat dilaksanakan, hal ini berarti penerapan hukum perpanjangan Hak Guna Bangunan dikembalikan kepada pengetahuan dan kepatuhan pejabat yang menentukan keputusan dapat atau tidaknya Hak Guna Bangunan diperpanjang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya berkaitan dengan hierarki norma hukum, sesuai teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*) oleh Hans Kelsen bahwa norma-norma hukum itu berjenjang- jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki, dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi. Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

(untuk selanjutnya disebut dengan UU Nomor 12 Tahun 2011) disebutkan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Di samping ketujuh jenis peraturan perundang-undangan tersebut tercakup pula peraturan yang ditetapkan lembaga struktural lain seperti lembaga kementerian berupa peraturan menteri. Selanjutnya ditegaskan pula dalam Pasal 8 angka (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 bahwa jenis peraturan selain dalam Pasal 7 diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Peraturan Menteri adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan, dengan demikian artinya Peraturan Menteri merupakan peraturan pelaksanaan dari suatu Peraturan Pemerintah serta mengikat hanya kepada suatu instansi pemerintahan tertentu sehingga memiliki tingkat struktural di bawah Peraturan Pemerintah. Hal demikian juga memiliki arti bahwa dasar dari dibentuknya suatu Peraturan Menteri adalah suatu norma hukum yang telah ditentukan dalam aturan yang tingkatannya lebih tinggi dan dalam hal ini umumnya adalah Peraturan Pemerintah. Terkait dengan hal tersebut maka dikenal suatu asas hukum yakni asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang memiliki arti bahwa peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah. Penggunaan asas ini sesuai bila dikaitkan dengan aturan

mana yang digunakan pada saat adanya dua aturan hukum yang berbeda tingkatannya saling bertentangan.

Berdasarkan asas tersebut, dalam hal Peraturan Pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi dari Peraturan Menteri akan tetapi terdapat ketentuan yang berbeda, bahkan bertentangan satu dengan yang lain, maka menurut asas *lex superiori derogat legi inferiori*, Peraturan Pemerintah mengesampingkan Peraturan Menteri, dengan demikian bila dikaitkan dengan PP Nomor 40 Tahun 1996 dan PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999, sudah tentu aturan hukum yang digunakan adalah PP Nomor 40 Tahun 1996 tersebut. Di samping hal itu, berdasarkan Pasal 6 UU Nomor 12 Tahun 2011 ditetapkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas ketertiban dan kepastian hukum yang bermakna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum. Tertib di sini ialah bahwa pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku harus selaras tidak memiliki pertentangan di dalamnya.

Selanjutnya mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan yang di dalamnya terdiri dari landasan *filosofis*, landasan *yuridis*, dan landasan *sosiologis*, maka perlu untuk menganalisa kedua ketentuan di atas melalui landasan-landasan tersebut. Pertama landasan *filosofis*, terhadap landasan ini sesuai dengan pendapat Bagir Manan bahwa dasar *filosofis* berkaitan dengan "*rechtsidee*" di mana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban,

kesejahteraan dan sebagainya, dalam hal ini tentunya masyarakat mengharapkan kemudahan dan dapat diterapkannya peraturan perundang-undangan yang ada khususnya yang berkaitan dengan kepentingannya sendiri yakni pemegang hak guna bangunan tidak kehilangan haknya. Secara filosofis maka tentunya 2 (dua) tahun sebelum habisnya jangka waktu pun masih memiliki status pemegang Hak Guna Bangunan dan memiliki hak penuh atas hak tersebut termasuk untuk melakukan perpanjangan hak.

Kedua, landasan yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, karena akan menunjukkan keharusan adanya kewenangan dari pembuat produk-produk hukum, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur terutama jika diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, ketidaksesuaian bentuk atau jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan atau dapat dibatalkan produk hukum tersebut, serta keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Dasar yuridis dari PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 menunjukkan bahwa Peraturan Menteri tersebut dibuat sesuai dengan kewenangan dan tata cara tertentu yang dimaksudkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, akan tetapi pada kesesuaiannya dengan peraturan di atasnya yakni PP Nomor 40 Tahun 1996 maka dapat disimpulkan bahwa PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 bertentangan dan tidak sesuai yakni pada saat PP Nomor 40 Tahun 1996 menyebutkan perpanjangan dilakukan 2 (dua) tahun sebelum Hak Guna Bangunan habis dan PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 menyebutkan perpanjangan dilakukan dalam 2 (dua) tahun sebelum Hak Guna Bangunan habis.

Konsekuensi logis dari adanya pertentangan antar dua ketentuan tersebut adalah dapat dibatalkannya produk hukum yang lebih rendah tersebut dalam hal ini PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 yang merupakan turunan dari PP Nomor 40 Tahun 1996. Tentunya untuk dapat mengubah ketentuan dalam Peraturan Menteri tersebut agar disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah, dibutuhkan gugatan dari masyarakat yang dirugikan ataupun kesadaran dari pembuat peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Ketiga landasan *sosiologis (sociologische gelding)*. Dasar *sosiologis* artinya, mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, dan melalui dasar sosiologis diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengarahannya institusional untuk melaksanakannya. Suatu hal yang harus diingat bahwa kenyataan yang hidup dalam masyarakat sebagai dasar sosiologis harus termasuk pula kecenderungan-kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat.

Memperhatikan landasan sosiologis maka diperlukan pula analisis sebagai berikut, analisis kebutuhan atau keperluan, analisis manfaat, dan analisis dampak atau implikasi. Melalui analisis kebutuhan atau keperluan maka dapat disimpulkan bahwa jangka waktu untuk perpanjangan hak guna bangunan merupakan kebutuhan atau keperluan sesuai dengan UUD 1945 dan UUPA yang menyebutkan bahwa negara sebagai yang diberikan mandat untuk menguasai tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam hal ini terkait dengan penggunaannya untuk berpenghidupan yang layak, artinya mengutamakan hak

pemegang hak guna bangunan yang layak untuk melanjutkan kepemilikan haknya atas bangunan tersebut.

Melalui analisis manfaat maka perlu untuk membandingkan dua ketentuan yang mengatur berbeda tersebut. Berdasarkan PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 yang menyebutkan perpanjangan dilakukan dalam jangka waktu 2 (dua) tahun, maka meskipun adanya asas fiksi hukum bahwa semua orang dianggap tahu hukum akan tetapi Peraturan Menteri tersebut tidak menyulitkan pemilik Hak Guna Bangunan yang memang tidak mengetahui kewajiban untuk melakukan perpanjangan 2 (dua) tahun sebelum seperti yang ditentukan dalam PP Nomor 40 Tahun 1996.

Analisis dampak atau implikasi dari adanya kedua hal tersebut menunjukkan pula bahwa meskipun PP Nomor 40 Tahun 1996 memiliki kekuatan hukum yang lebih tinggi akan tetapi dalam praktik PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 ternyata memberikan kemudahan bagi para pemegang Hak Guna Bangunan pada ketika pemegang Hak Guna Bangunan baru mengetahui adanya kewajiban untuk perpanjangan haknya yang dilakukan sebelum habisnya masa berlaku Hak Guna Bangunan yang ia miliki tersebut.

Selanjutnya perlu untuk mengambil suatu keputusan yang mempertimbangkan keseluruhan aspek dari adanya peraturan perundang-undangan yang dibentuk demi kepentingan masyarakat itu sendiri. Sesuai dengan tujuan adanya hukum yaitu ketertiban, maka perlu dilakukan analisis tertib hukum untuk menentukan pemecahan masalah tersebut sebagai berikut. Pertama, mengetahui secara lengkap undang-undang, peraturan undang-undangan atau hukum pada umumnya mengenai atau yang bertalian dengan materi muatan yang diatur. Mengenai ketentuan

perpanjangan Hak Guna Bangunan, maka peraturan perundang-undangan yang bertalian adalah UUD 1945, UUPA, PP Nomor 40 Tahun 1996, dan PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999. Sesuai dengan urutan dan teori *grundnorm*, maka UUD 45 merupakan dasar filosofis dibentuknya UUPA, sedangkan PP Nomor 40 Tahun 1996 dan PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 merupakan peraturan pelaksana dari UUPA.

Kedua, menghindari inkonsistensi antar berbagai ketentuan yang ada dengan peraturan perundang-undangan baru, dalam hal ini maka hanya dalam PP Nomor 40 Tahun 1996 dan PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 mengenai teknis jangka waktu perpanjangan hak guna bangunan saja yang terjadi inkonsistensi, sedangkan tujuan dari adanya kedua ketentuan tersebut tetap mengacu dan selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan demikian maka perlu adanya penyesuaian peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perpanjangan hak guna bangunan demi terciptanya tertib hukum dan kepastian hukum.

Mengingat asas peraturan perundang-undangan yang berlaku maka yang perlu diubah untuk disesuaikan adalah PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 terhadap PP Nomor 40 Tahun 1996 karena secara yuridis kedudukan Peraturan Pemerintah lebih tinggi dari Peraturan Menteri, akan tetapi apabila melihat secara sosiologis dan filosofis maka PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 memiliki manfaat dan dampak yang lebih efektif terhadap masyarakat. Atas dasar demikian maka perubahan terhadap PP Nomor 40 Tahun 1996 tersebut sangat dimungkinkan pula untuk dirubah. Perubahan tersebut dapat dilakukan melalui putusan Mahkamah Agung ataupun kesadaran dari pembuat peraturan perundang-undangan dalam hal ini pemerintah.

Perlindungan Hukum Bagi Kreditur Pemegang Hak Tanggungan Atas Hak Guna Bangunan yang Habis Masa Berlakunya Sebelum Perjanjian Pokok Berakhir pada Saat Terjadinya Kredit Macet Ditinjau dari Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku

Salah satu risiko dalam pemberian kredit adalah bahwa tidak ada seorang pun dapat menjamin kepastian bahwa hutang-hutang yang diperoleh dari bank melalui pemberian kredit akan terbayar lunas pada waktu yang telah ditetapkan dalam perjanjian, karena siapa pun tidak dapat menjamin kepastian prediksi kemampuan membayar seseorang di masa yang akan datang, dan apabila hal yang demikian terjadi, maka tidak ada satu pun cara atau sarana hukum yang dapat menolak seseorang untuk mengingkari janjinya tersebut.

Hal ini dapat terjadi karena faktor dari internal debitur seperti usaha yang dilakukan debitur tidak menggunakan sistem kerja yang baik, karakter debitur yang ternyata berubah menjadi tidak kooperatif. Di samping itu, dapat pula faktor eksternal dari debitur itu sendiri yang menghilangkan kemampuan debitur untuk melunasi hutang-hutangnya misalnya keadaan pasar yang semakin menurun, terjadinya musibah, dan hal-hal lain yang tidak selalu dapat diperkirakan dan menjadi di luar kontrol baik debitur maupun kreditur.

Penyaluran kredit dari bank pada akhirnya tidak seluruhnya dapat dikembalikan lagi dengan baik oleh debitur sesuai dengan waktu yang telah diperjanjikan dan hal ini mengakibatkan perjalanan kredit terhenti atau macet. Secara tidak langsung adanya kredit macet dapat mempengaruhi kesehatan bank dan laju perputaran uang yang dikelola. Hal demikian seharusnya tidak boleh terjadi karena bank merupakan lembaga intermediasi yang dipercaya masyarakat untuk mengelola uang yang mereka miliki.

Keberadaan agunan/jaminan kredit (*collateral*) sesuai dengan Pasal 8 UU Perbankan merupakan suatu persyaratan yang sangat penting bagi bank dalam memenuhi prinsip kehati-hatian untuk memperkecil dan menghindari risiko bank dalam menyalurkan kredit. Jaminan sebagai sarana perlindungan bagi keamanan kreditur, yaitu kepastian atas pelunasan utang debitur atau pelaksanaan suatu prestasi oleh debitur atau oleh penjamin debitur, apabila debitur tidak mampu menyelesaikan segala kewajiban yang berkenaan dengan kredit tersebut.

Tanah merupakan barang jaminan untuk pembayaran utang yang paling disukai oleh lembaga keuangan yang memberikan fasilitas kredit, sebab tanah pada umumnya mudah dijual, harganya terus meningkat, mempunyai tanda bukti hak, sulit digelapkan dan dapat dibebani dengan hak tanggungan yang memberikan hak istimewa kepada kreditur. Agunan kredit berupa tanah tersebut dianggap aman karena tanah memiliki nilai jual yang semakin lama semakin meningkat, hal ini berbeda dengan agunan berupa barang bergerak seperti kendaraan yang semakin lama nilai jualnya akan semakin menyusut.

Mengingat perkembangan dan persaingan antara bank, maka terdapat bank-bank tertentu yang dapat menerima sebagai agunan kredit berupa Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Pengelolaan. Berkaitan dengan Hak Guna Bangunan sebagai agunan kredit bank, maka untuk kepentingan bank, dalam hal untuk menjamin pengembalian atau pelunasan kredit yang telah diberikan oleh bank kepada debitur, maka terhadap agunan berupa Hak Guna Bangunan tersebut harus dilakukan pengikatan pembebanannya dengan sempurna. Pentingnya pengikatan agunan berupa Hak Guna Bangunan tersebut dengan sempurna karena memberikan

hak diutamakan dan hak untuk didahulukan dalam mengambil pelunasan atas hasil penjualan eksekusi obyek Hak Tanggungan daripada kreditur lainnya sesuai asas *droit de preference*.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka pengikatan hak atas tanah tersebut wajib dilakukan melalui lembaga Hak Tanggungan yang dibuat dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT). Adanya pengikatan jaminan melalui hak tanggungan ini memberikan kepastian hukum bagi bank dan pihak-pihak lain yang berkepentingan. Di samping itu pengikatan agunan berupa Hak Guna Bangunan secara sempurna melalui Hak Tanggungan dibuktikan dengan adanya Sertifikat Hak Tanggungan. Sertifikat Hak Tanggungan yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan setelah dilaluinya proses pembebanan Hak Tanggungan menjadikan bank sebagai *kreditur preferen*.

Sesuai dengan sifat *accessoir* dari Hak Tanggungan, bahwa adanya Hak Tanggungan tergantung pada adanya piutang yang dijamin pelunasannya, apabila piutang itu hapus karena pelunasan atau sebab-sebab lain, dengan sendirinya Hak Tanggungan yang bersangkutan menjadi hapus juga. Dalam hal Hak Guna Bangunan yang dijadikan obyek Hak Tanggungan berakhir jangka waktu berlakunya dan diperpanjang berdasarkan permohonan yang diajukan sebelum berakhirnya jangka waktu tersebut, Hak Tanggungan tetap melekat pada hak atas tanah yang bersangkutan.

Selanjutnya bahwa dalam kenyataannya terdapat debitur yang menjalankan kreditnya tidak sampai dengan selesai (lunas), serta kredit berjalan dengan tidak lancar (macet), dalam hal ini debitur lalai/tidak menjalankan kewajibannya secara baik dengan berbagai alasan, sebagai contohnya usaha debitur

mengalami penurunan, sedang bangkrut, dan lain sebagainya. Biasanya untuk mengatasi hal tersebut kreditur langsung memberikan surat peringatan secara tertulis (somasi) kepada debitur, hal tersebut bertujuan agar debitur mau memenuhi prestasinya kembali. Praktik perbankan yang terjadi terdapat pula kasus-kasus yang jangka waktu Hak Guna Bangunannya telah berakhir, sedangkan kreditnya masih berjalan dan debiturnya wanprestasi atau pada waktu jangka waktu Hak Guna Bangunan belum berakhir debitur wanprestasi karena proses pelunasan hutangnya yang berlarut-larut, sehingga jangka waktu berlakunya Hak Guna Bangunan tersebut berakhir tanpa diketahui oleh para pihak.

Konsekuensi hapusnya Hak Guna Bangunan bagi pemegang haknya ditetapkan dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 yaitu apabila hak guna bangunan atas tanah negara hapus dan tidak diperpanjang atau tidak diperbaharui, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanah kepada negara dalam keadaan kosong selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun sejak hapusnya Hak Guna Bangunan.

Hal tersebut tentunya menimbulkan masalah terhadap kreditur atau pihak Bank selaku pemegang Hak Tanggungan karena piutangnya tidak lagi mempunyai jaminan ataupun perlindungan hukum dari Hak Tanggungan, akan tetapi dengan hapusnya Hak Tanggungan yang melekat pada Hak Guna Bangunan tidak serta-merta menyebabkan hapusnya kredit artinya tidak menghapuskan hak kreditur untuk menagih hutang debitur. Kedudukan kreditur dalam hal ini tidak lagi preferen tetapi sebagai kreditur konkuren yang artinya kreditur tidak mempunyai hak

pengambilan pelunasan terlebih dahulu daripada kreditur lain dan terhadap kreditur konkuren tersebut piutangnya tidak dijamin dengan suatu hak kebendaan tertentu.

Berbicara mengenai perlindungan hukum terhadap kreditur dalam rangka Hak Tanggungan tentu saja tidak terlepas pula dari perlindungan hukum terhadap debitur serta pihak-pihak terkait lainnya. Hukum tidak hanya memperhatikan kepentingan dari kreditur, oleh karenanya perlindungan juga diberikan kepada debitur atau pemberi Hak Tanggungan. Hal ini terutama karena debitur selaku pemilik jaminan juga menjadi kehilangan hak yang seharusnya dapat ia pertahankan, bahkan juga kepada pihak ketiga yang berkepentingan dapat terpengaruh oleh cara penyelesaian utang piutang kreditur dan debitur jika debitur cedera janji.

Mengingat jaminan dalam dunia perbankan mempunyai arti yang luas, yaitu meliputi jaminan yang bersifat material dan immaterial, untuk itu dikenal istilah "*Five C's of Credit*", seperti tersebut dalam Penjelasan Pasal 8 UU Perbankan, yaitu *Character, Capacity, Capital, Collateral dan Conditon of Economy*", maka sejak awal proses pemberian kredit harus sudah dilandasi dengan prinsip kehati-hatian tersebut.

Pentingnya penerapan *Five C's of Credit* agar bank selaku kreditur dapat mencegah atau meminimalisir risiko bank dalam menyalurkan kredit seperti pada masalah habisnya jangka waktu Hak Guna Bangunan yang sedang dijadikan agunan, untuk itu seharusnya bank sebelum terjadinya masalah tersebut, dengan tetap memperhatikan prinsip kehati-hatian tersebut perlu melakukan hal-hal sebagai berikut :

1. Menyajikan penilaian *5C's* yang obyektif dan tidak dipengaruhi oleh pihak-pihak yang berkepentingan dengan permohonan kredit.

2. Menganalisa semua informasi yang berkaitan dengan usaha dan data pemohon termasuk hasil penelitian pada daftar kredit macet.
3. Penilaian kelayakan jumlah permohonan kredit dengan kegiatan usaha yang akan dibiayai serta perbandingan nilai dengan agunan yang diberikan serta kekayaan debitur seluruhnya, apabila dimungkinkan agunan yang disyaratkan tidak hanya Sertifikat Hak Guna Bangunan.
4. Melakukan penelitian yang seksama mengenai jangka waktu kredit dan jangka waktu berakhirnya Hak Guna Bangunan serta kemungkinan-kemungkinan terburuk lainnya.
5. Melindungi Hak Tanggungan agar tidak hapus akibat hapusnya Hak Guna Bangunan karena jangka waktunya telah berakhir dengan membuat pula surat kuasa pada saat diadakan perjanjian kredit kepada Bank selaku kreditur, khusus untuk memperpanjang Hak Guna Bangunan yang jangka waktunya akan berakhir sebelum kreditnya jatuh tempo, untuk memudahkan proses perpanjangan maupun pembaharuan Hak Guna Bangunan.
6. Meminta kepada debitur menandatangani surat pengantar untuk Kantor Pertanahan setempat guna memperpanjang jangka waktu Hak Guna Bangunan yang mendekati jatuh tempo, hal ini selain memberikan perlindungan kepada bank selaku kreditur juga dari sisi debitur atau pemilik Hak Guna Bangunan dapat terlindungi juga kepentingannya yaitu tetap memiliki hak atas tanah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penerapan prinsip kehati-hatian harus terus dilaksanakan baik pada saat analisis kelayakan calon debitur, pembuatan perjanjian

kredit dan agunannya, hingga pada pengawasan perjalanan kredit dan akhirnya dilunasi dengan tuntas oleh debitur. Pengawasan ini harus dilakukan secara terus menerus mengingat kredit macet dapat terjadi diakibatkan adanya unsur kesengajaan penyalahgunaan kredit oleh debitur yang sejak awal memiliki itikad buruk dengan tidak menggunakan fasilitas kredit sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan pada saat pengajuan permohonan kredit yang menyebabkan kredit macet.

Kejadian hapusnya atau dibatalkannya hak atas tanah, yang dijadikan obyek Hak Tanggungan berakibat menjadi berakhirnya Hak Tanggungan tersebut, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf d UU HT akan sangat merugikan pemegang Hak Tanggungan apabila pemberi Hak Tanggungan tidak melakukan tindakan-tindakan penyelamatan yang diperlukan untuk dapat tetap memiliki atau memperoleh kembali pemilikan dari hak-hak atas tanah yang menjadi obyek Hak Tanggungan itu.

Selanjutnya agar pemegang Hak Tanggungan dapat menyelamatkan kepentingannya, Pasal 11 ayat (2) UU HT telah memberikan kemungkinan kepada pemegang Hak Tanggungan untuk memperjanjikan di dalam APHT yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) agar dimuat janji-janji yang memberikan kewenangan dan kuasa kepada pemegang hak tanggungan kepada Kreditur untuk dan atas biaya debitur melakukan tindakan yang diperlukan untuk menjaga dan mempertahankan serta menyelamatkan obyek Hak Tanggungan.

Disebutkan pula bahwa hal itu dapat dilakukan jika diperlukan untuk pelaksanaan eksekusi atau untuk mencegah menjadi hapusnya atau dibatalkannya hak atas obyek Hak Tanggungan karena tidak dipenuhinya ketentuan undang-undang, dalam hal ini termasuk jika

diperlukan untuk mengurus perpanjangan jangka waktu dan pembaharuan hak atas tanah yang menjadi obyek Hak Tanggungan demi mencegah obyek Hak Tanggungan berkurang nilainya dan yang akan mengakibatkan harga penjualan sehingga tidak cukup untuk melunasi utang yang dijamin, bahkan juga diperkenankan untuk memperjanjikan kepada pemegang Hak Tanggungan menjual atas kekuasaan sendiri obyek Hak Tanggungan apabila debitur cedera janji.

Demikian melalui pasal tersebut tentunya dapat diartikan bahwa pemegang Hak Tanggungan berdasarkan APHT diberikan wewenang untuk melakukan perpanjangan Hak Guna Bangunan yang telah dibebani dengan Hak Tanggungan, akan tetapi dalam Pasal 8 ayat (1) PP Nomor 4 Tahun 1996 yang disebutkan bahwa pemberi Hak Tanggungan adalah orang-perorangan atau Badan Hukum yang mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap obyek Hak Tanggungan yang bersangkutan.

Hal ini berarti, bahwa dengan berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan yang dijadikan obyek jaminan Hak Tanggungan, maka sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara otomatis hapus pula Hak Tanggungannya dan obyek Hak Tanggungan tersebut menjadi tanah Negara. Baik pemberi Hak Tanggungan maupun penerima Hak Tanggungan secara *yuridis* tidak lagi memiliki kewenangan terhadap Hak Guna Bangunan yang jangka waktunya telah habis tersebut. Kekuatan kuasa dalam Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) atau APHT yang dibuat oleh PPAT untuk melakukan perpanjangan Hak Guna Bangunan yang jatuh tempo pada saat masih dibebani dengan Hak Tanggungan oleh kreditur tersebut juga tidak dapat dilaksanakan.

Ketiadaan jaminan khusus yang dipegang oleh bank atas suatu kredit memang tidaklah menjadi masalah apabila debitur memenuhi kewajibannya dengan lancar, akan tetapi karena bank merupakan *agent of trust* yang bermakna bahwa dana yang disalurkan sebagai kredit merupakan dana pihak ketiga, maka bank wajib memperhatikan dan mengimplementasikan prinsip kehati-hatian bank sebagai bentuk pertanggungjawaban bank pada pihak ketiga. Artinya dengan ketiadaan jaminan khusus maka bank menjadi dapat terindikasi tidak patuh terhadap prinsip kehati-hatian dan Pasal 8 UU Perbankan.

Bank apabila mengalami kerugian akibat kredit atau pembiayaan yang bermasalah dan dalam hal ini telah kehilangan agunan yang seharusnya dipegang, maka dapat dikatakan bank telah melanggar prinsip kehati-hatian dan hal ini dapat diklasifikasikan sebagai tindak pidana perbankan, oleh karena itu bank wajib berhati-hati pada saat menerima Hak Guna Bangunan sebagai agunan kredit. Pihak bank wajib untuk melakukan tindakan-tindakan yang menghindarkan dirinya dari kerugian atas tidak terpenuhinya prestasi oleh debitur pada ketika terjadi kredit macet. Tindakan bank dalam usaha menyelamatkan dan menyelesaikan kredit bermasalah juga akan sangat bergantung pada kondisi kredit yang bermasalah itu sendiri. Untuk menyelamatkan dan menyelesaikan sengketa kredit pada bank terdapat dua strategi yang dapat ditempuh oleh bank, yaitu antara lain dapat melalui jalur non litigasi dan litigasi (pengadilan).

Bank dalam menghadapi masalah kredit macet pertama kali mengumpulkan informasi terkait nasabah mengenai hubungan antara bank dan nasabah, potensi manajemen, laporan keuangan, kekuatan dan kelemahan bank dari segi hukum, kekuatan nasabah dalam

hukum, serta posisi kreditur lainnya. Hal ini penting dilakukan agar bank dapat mengetahui letak masalah dan bagaimana kedudukan bank dalam kasus tersebut.

Setelah berbagai informasi yang dibutuhkan, selanjutnya bank membuat analisis permasalahan untuk menentukan prospek keberlangsungan usaha milik nasabah, jumlah dan kualitas faktor usaha serta strategi nasabah dalam menyelesaikan masalah kredit macet. Bank dalam hal ini harus tetap berpegang pada prinsip kehati-hatian dan manajemen risiko. Selanjutnya melalui hasil analisis tersebut maka bank akan memutuskan apakah penyelesaian permasalahan kredit macet secara administrasi perkreditan yakni penyelamatan kredit ataupun penyelesaian dengan menggunakan lembaga hukum yang tercantum dalam perjanjian kredit.

Tentunya bank akan mengutamakan pertimbangan apakah masalah tersebut dapat diselesaikan dengan metode penyelamatan kredit atau tidak. Hal demikian penting karena melalui penyelamatan maka posisi bank akan tetap aman karena kredit yang diberikan akan dapat dilunasi, meskipun demikian jika berdasarkan pencarian informasi ditemukan bahwa nasabah diketahui curang dan tidak kooperatif terhadap bank, maka bank akan secara tegas membawa masalah kredit macet melalui proses litigasi.

Proses penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi atau administrasi perkreditan dilakukan melalui perundingan kembali antara kreditur dan debitur dengan meringankan syarat-syarat dalam perjanjian kredit, jadi dalam tahap penyelamatan kredit ini bank belum memanfaatkan lembaga hukum karena debitur masih kooperatif dan dari prospek usahanya masih *feasible*, sehingga melalui penyelamatan kredit ini diharapkan terjadinya solusi yang *win-win solution*. Mengenai penyelamatan

kredit bermasalah maupun kredit macet dapat dilakukan dengan berpedoman kepada Surat Edaran Bank Indonesia No. 26/4/BPPP tanggal 29 Mei 1993 yang pada prinsipnya mengatur penyelamatan kredit bermasalah sebelum diselesaikan melalui lembaga hukum adalah melalui alternatif penanganan secara penjadwalan kembali (*rescheduling*), persyaratan kembali (*reconditioning*), dan penataan kembali (*restructuring*).

Penyelamatan kredit ini apabila dapat dilaksanakan, maka bank bersama-sama dengan debitur wajib melakukan upaya mengadakan kembali Hak Guna Bangunan yang telah habis masa berlakunya. Secara otomatis pada dasarnya Hak Guna Bangunan yang telah habis masa berlakunya akan kembali menjadi tanah negara, akan tetapi tidak serta merta pada saat itu juga pemegang Hak Guna Bangunan kehilangan haknya sepenuhnya. Kepada bekas pemegang hak sebelumnya oleh negara akan didahulukan atau diprioritaskan untuk dilakukan pemberian hak tanah bila dimohonkan, dalam hal ini maka pemegang hak bersama-sama dengan kreditur dapat melakukan negosiasi dan mengusahakan dimohonkannya Hak Guna Bangunan tersebut kembali ke Kantor Pertanahan.

Langkah yang dimungkinkan yaitu memohonkan pembaharuan Hak Guna Bangunan mengingat bahwa bekas pemegang Hak Guna Bangunan diprioritaskan untuk dapat memohonkan haknya kembali, dalam hal ini walaupun pemilik, luas tanah dan jenis haknya sama akan tetapi nomor sertifikat Hak Guna Bangunan yang baru akan berbeda. Perbedaan nomor sertifikat Hak Guna Bangunan tersebut tentu menyebabkan ketidaksesuaian dengan obyek yang disebutkan dalam perjanjian kredit, sehingga apabila melalui perpanjangan Hak Guna Bangunan disebutkan bahwa Hak

Tanggungannya tetap melekat pada hak atas tanah yang bersangkutan, akan tetapi apabila yang dilakukan adalah pembaharuan hak maka terhadap Hak Guna Bangunan tersebut harus dipasangkan kembali pembebanan Hak Tanggungannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini diperlukan mengingat bahwa adanya asas spesialisasi dari Hak Tanggungan yang menentukan bahwa Hak Tanggungan melekat pada suatu hak tertentu secara spesifik salah satunya dengan nomor sertifikat tersebut.

Debitur pada ketika tetap tidak mau memenuhi prestasinya, maka kreditur dapat memberikan somasi dan apabila tetap tidak memenuhi prestasinya, dengan demikian debitur dapat dianggap telah wanprestasi. Selanjutnya upaya menyelesaikan sengketa kredit dapat dilakukan melalui jalur litigasi yakni dengan mengajukan gugatan ke pengadilan. Hal ini diperlukan karena untuk dapat menyatakan debitur telah wanprestasi, maka harus melalui putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Terhadap permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan sengketa kredit adalah termasuk gugatan perdata, sehingga berlaku Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata. Pihak bank selaku kreditur akan mengajukan gugatan wanprestasi terhadap debitur yang kreditnya macet ke Pengadilan Negeri setempat, namun untuk hal ini juga bergantung dalam klausul perjanjian kreditnya, apakah terdapat suatu klausul yang menyatakan bahwa jika ada sengketa kredit maka penyelesaiannya dilakukan di pengadilan. Kreditur mengajukan gugatan kepada debitur atas dasar bahwa debitur telah melakukan wanprestasi terhadap perjanjian kredit. Jika dalam amar putusan pengadilan menyatakan bahwa debitur telah melakukan wanprestasi, maka dengan

adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap tersebut kreditur barulah dapat melakukan eksekusi yang berupa menjual secara lelang harta kekayaan milik debitur yang dijadikan sebagai jaminan kredit. Ketiadaan jaminan khusus yang dapat dieksekusi tidaklah menjadikan kreditur tidak mendapat ganti kerugian apapun.

Perlindungan terakhir yang diberikan kepada kreditur secara umum oleh Pasal 1131 KUHPerdara disebutkan bahwa, segala kebendaan si berutang, baik yang bergerak maupun yang tak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang baru akan ada dikemudian hari, menjadi tanggungan untuk segala perikatan perseorangan. Artinya seluruh harta kekayaan yang masih dimiliki oleh debitur merupakan jaminan bagi pelunasan utang bagi semua krediturnya, dalam hal ini kedudukan bank yang sebelumnya merupakan kreditur preferen tidak lagi mendapatkan kedudukan kreditur yang diutamakan karena tidak adanya hak tanggungan yang dipegangnya. Penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi ini tentunya akan menjadi langkah terakhir yang akan digunakan bank karena umumnya membutuhkan biaya dan waktu yang tidak sedikit, sehingga bank akan menempuh cara-cara penyelesaian secara non litigasi agar kerugian yang dialaminya menjadi seminimal mungkin.

PENUTUP

Secara filosofis dan sosiologis ketentuan jangka waktu perpanjangan dalam waktu 2 (dua) tahun sebelum habisnya Hak Guna Bangunan sebagaimana tercantum dalam PMNA Nomor 9 Tahun 1999 lebih dirasakan manfaatnya dan ditaati oleh masyarakat, sehingga meskipun secara yuridis Peraturan Pemerintah yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan di bawahnya akan tetapi pada

praktiknya penerapan hukum ketentuan dalam PP Nomor 40 Tahun 1996 tidaklah efektif. Berdasarkan hal tersebut maka perlu diadakan perubahan terhadap PP Nomor 40 Tahun 1996 khususnya terkait ketentuan mengenai jangka waktu perpanjangan Hak Guna Bangunan sehingga kepastian hukum mengenai jangka waktu perpanjangan Hak Guna Bangunan dapat tercipta serta berlaku secara sinkron dan harmonis. Selanjutnya mengenai perlindungan hukum terhadap kreditur pemegang Hak Tanggungan atas Hak Guna Bangunan pada saat terjadinya kredit macet, diberikan melalui SKMHT maupun APHT yang dibuat oleh PPAT akan tetapi pada akhirnya tidak dapat berlaku untuk melakukan perpanjangan Hak Guna Bangunan karena telah hapusnya hak atas tanah terlebih dahulu. Bank dengan berpegang pada prinsip kehati-hatian dan manajemen risiko akan tetap mengusahakan dilakukannya penyelamatan kredit tersebut dan meminta tambahan jaminan serta mengusahakan kembali Hak Guna Bangunan demi kepentingan debitur. Perlindungan hukum terakhir yang dimiliki kreditur pada saat terjadi kredit macet dan ketiadaan agunan Hak Guna Bangunan tersebut, terdapat dalam Pasal 1131 dan Pasal 1132 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yakni bahwa keseluruhan harta benda milik debitur merupakan jaminan umum terhadap seluruh hutang-hutangnya. Oleh karena itu, Bank dalam memberikan fasilitas kredit harus berlandaskan prinsip kehati-hatian terutama pada ketika menerima Hak Guna Bangunan sebagai agunan kredit. Tindakan pencegahan yang dapat dilakukan sebelum habisnya masa berlaku Hak Guna Bangunan yaitu membuat kuasa dan surat keterangan yang dapat diterima kantor pertanahan untuk melakukan perpanjangan Hak Guna Bangunan. PPAT diharapkan dapat pula membantu

mengingatkan atau memberikan notifikasi kepada bank yang telah dibuatkan APHT atas Hak Guna Bangunan bahwa agunan tersebut perlu untuk diperpanjang jangka waktunya agar terhindar dari masalah di kemudian hari.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Djuhaendah Hasan, *Lembaga Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat Pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, Jakarta: Nuansa Madani, 2011.
- Herowati Poesoko, *Dinamika Hukum Parate Executie Obyek Hak Tanggungan*, Edisi Revisi, Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2013.
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Prenada Media, 2004.
- Kasmir, *Dasar-Dasar Perbankan*, Edisi Revisi 2014, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2014.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Penerbit Bina Cipta, 1986.
- Otoritas Jasa Keuangan, *Master Plan Sektor Jasa Keuangan Indonesia 2015-2019*, Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan (OJK), 2016.
- _____, *Perbankan-Seri Literasi Keuangan Perguruan Tinggi*, Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan (OJK), 2016.
- Sentosa Sembiring, *Hukum Perbankan*, Edisi Revisi, Bandung: Mandar Maju, 2012.
- Sri Redjeki Hartono, *Hukum Ekonomi Indonesia*, Malang: Bayumedia Publishing, 2007.

Jurnal

- Lastuti Abubakar dan Tri Handayani, Implementasi Prinsip Kehati-hatian Melalui Kewajiban Penyusunan dan Pelaksanaan Kebijakan Perkreditan atau

Pembiayaan Bank, *Rechtidee*, Vol. 13, No. 1, Juni 2018, DOI: <http://dx.doi.org/10.21107/ri.v13i1.4032>.

_____, Telaah Yuridis Terhadap Implementasi Prinsip Kehati-Hatian Bank dalam Aktivitas Perbankan Indonesia, *De Lega Lata*, Volume 2, Nomor 1, Januari – Juni 2017, DOI: <https://doi.org/10.30596/dll.v2i1.1157>.

Wiwin Yulianingsih dan Dea Syagita Noviana, Perlindungan Hukum Bagi Bank Sebagai Kreditur Pemegang Hak Tanggungan ber-Obyek Hak Guna Bangunan (HGB), *Perspektif Hukum*, Vol. 12 No. 2 November 2012, DOI: <http://dx.doi.org/10.30649/phj.v12i2>.

Pertaruran Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang berkaitan dengan Tanah.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.