

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Populasi manusia yang semakin meningkat turut memicu terjadinya peningkatan kebutuhan hidup, khususnya kebutuhan tempat tinggal. Hal ini dapat diketahui dengan banyaknya proyek pembangunan apartemen, pusat perbelanjaan, dan perumahan baru di berbagai daerah di Indonesia. Pemenuhan kebutuhan papan merupakan salah satu faktor esensial dalam menjaga stabilitas sosial dan ekonomi masyarakat, karena bukan hanya menjadi tempat tinggal, melainkan juga sebagai sarana produktivitas ekonomi. Oleh karena itu, dalam upaya mewujudkan perekonomian yang stabil dan pembangunan yang berkelanjutan, ketersediaan dan keterjangkauan perumahan menjadi aspek yang sangat penting untuk dipenuhi.

Tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan perumahan dan permukiman untuk mensejahterakan masyarakat merupakan amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan Pasal 28 H ayat (1) yang memuat aturan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.” Akan tetapi, pemerintah belum sepenuhnya memenuhi aksesibilitas fasilitas perumahan bagi setiap strata sosial, termasuk mereka yang berasal dari kelompok berpenghasilan rendah. Oleh karena itu, masih ditemukan adanya beberapa perumahan dan permukiman yang kurang layak.

Masyarakat umumnya berkeinginan untuk memiliki rumah tetapi terkendala dalam melakukan pembayaran secara tunai. Oleh karena itu, salah satu alternatif yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat untuk memiliki rumah yaitu melalui Kredit Pemilikan Rumah (KPR). Jenis pinjaman KPR ini direkomendasikan oleh bank kepada nasabah untuk melakukan pembelian perumahan. Seiring berjalannya waktu, bank kini juga mengembangkan KPR sebagai jenis kredit yang dapat digunakan untuk pembangunan rumah baru atau renovasi.¹ Pelaksanaan pembelian rumah dilakukan melalui metode pembayaran dengan cara mengangsur yang dikenal sebagai kredit dengan jangka waktu tertentu.² Penerapan metode pembayaran angsuran tersebut memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam mengakses kepemilikan rumah. Hal ini berarti bahwa pihak perbankan telah membantu pemerintah meningkatkan jumlah pembangunan perumahan bagi masyarakat.

¹ Hudiyanto, et.al, 2017, *Kajian Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan: Kredit Pemilikan Rumah (KPR)*, Jakarta: Departemen Perlindungan Konsumen - Otoritas Jasa Keuangan, hlm. 18.

² Dewi Restu Mangeswuri, 2016, *Kebijakan Pembiayaan Perumahan Melalui Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP)*, Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik, Volume 7 Nomor 1, Jakarta Pusat, hlm.86.

Dalam praktik perbankan, kredit berfungsi sebagai layanan bagi masyarakat, termasuk mulai dari perorangan, pelaku usaha, organisasi, hingga perusahaan yang memerlukan dana untuk memenuhi kebutuhan dan mengembangkan usaha mereka.³ Berdasarkan Ketentuan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan *jis.* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan *jis.* Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan *jis.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (semua ketentuan tentang perbankan dari keempat undang-undang tersebut disebut UU Perbankan), Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dan pihak lain. Pada sistem kesepakatan ini, pihak peminjam diharuskan untuk membayar utangnya dalam jangka waktu tertentu disertai bunga. Dengan demikian, timbul hubungan antara pemberi kredit dan penerima kredit yang disebut sebagai perjanjian kredit.

Selanjutnya, pengaturan mengenai kemudahan dan dukungan untuk pembangunan serta perolehan rumah diatur dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2021 tentang Kemudahan dan Bantuan Pembiayaan Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Peraturan tersebut memuat beberapa ketentuan, salah satunya mengenai kemudahan dan bantuan pembiayaan perumahan diberikan kepada MBR melalui dana murah jangka panjang yang dikenal dengan istilah Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP).

KPR bersubsidi FLPP adalah program subsidi pemerintah untuk menawarkan pembiayaan pemilikan rumah dengan fasilitas likuiditas. Program ini ditujukan untuk kelompok sasaran yang memiliki batasan penghasilan setiap bulan maksimum Rp 8.000.000 (delapan juta rupiah). Masyarakat yang mendapatkan fasilitas ini akan dibebani suku bunga maksimal 5% dengan masa subsidi KPR yang dapat berlangsung hingga 20 tahun.⁴

Kredit diberikan atas dasar kepercayaan, sehingga dengan adanya pemberian kredit akan menunjukkan kepercayaan di dalamnya. Makna dari kepercayaan tersebut adalah keyakinan dari bank sebagai pihak yang memberikan kredit bahwa ia akan benar-benar menerima kembali pinjaman yang diberikan dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan perjanjian. Pemberian kredit tersebut dilakukan berdasarkan prinsip kehati-hatian dengan memprioritaskan asas-asas perkreditan yang sehat untuk mengurangi risiko tak diinginkan. Dalam hal ini, jaminan yang sesuai dengan janji awal adalah faktor penting yang harus dilihat bank, karena bank wajib

³ Hudiyanto, *et.al*, *Op.Cit.* hlm. 14.

⁴ Pasal 1 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2021 tentang Kemudahan dan Bantuan Pembiayaan Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah.

memberikan perlindungan hukum bagi pemberi dan penerima kredit serta para pihak terkait. Oleh karena itu, bank harus menganalisis seorang calon debitur dengan mendalam atas iktikad baik dan kemampuannya untuk melunasi utang.

Pemberian perlindungan hukum terhadap bank selaku kreditor diperlukan jaminan yang kuat dan menjamin adanya kepastian hukum bagi para pihak dalam hal ini kreditor maupun debitur, yaitu dengan adanya jaminan hak tanggungan. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (selanjutnya dikenal dengan UUHT) mengatur bahwa hak tanggungan adalah hak jaminan atas satu kesatuan dengan tanah itu untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.

Sebagai bentuk pemenuhan asas spesialisitas dari hak tanggungan maka Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) akan membuat akta otentik berupa Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) atas sertifikat tanah tersebut. Hak tanggungan dinyatakan mengikat setelah dilakukannya pendaftaran, dimana pendaftaran hak tanggungan tidak hanya mengikat debitur, kreditor, dan pihak ketiga. Hal itu merupakan perwujudan dari asas publisitas.⁵ Kemudian, dalam Pasal 13 ayat (1) UUHT mengatur bahwa untuk menjamin kepastian hukum terhadap seseorang yang memiliki hak jaminan yang dibebankan maka perlu mendaftarkan hak tanggungannya atas sertifikat tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional. Sesuai dengan peraturan yang berlaku, pembebanan Hak Tanggungan harus dilakukan oleh Pemberi Hak Tanggungan. Apabila Pemberi Hak Tanggungan tidak memungkinkan untuk hadir sendiri, maka penunjukan kuasa wajib dilakukan melalui Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT) dalam bentuk akta otentik.

Dalam hal ini, SKMHT dibuat oleh Notaris atau PPAT yang kemudian diberikan oleh pemberi hak tanggungan (debitur) kepada penerima hak tanggungan (kreditor) sebagai persetujuan untuk pembebanan hak tanggungan. Jika merujuk pada Pasal 2 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 22 Tahun 2017 tentang Penetapan Batas Waktu penggunaan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT) Untuk Menjamin Pelunasan Kredit-Kredit Tertentu, bahwa SKMHT untuk menjamin pelunasan kredit/pembiayaan/pinjaman berlaku sampai dengan berakhirnya perjanjian pokok. Dengan demikian, dalam penyaluran KPR skema FLPP yang memenuhi kriteria luas tanah maksimal 200 m² dengan luas bangunan tidak lebih dari 70 m², dan plafon hingga Rp200.000.000,00, (dua ratus juta ribu rupiah), maka SKMHT dapat digunakan sebagai dasar pengikatan objek jaminan hak tanggungan, sepanjang sesuai dengan ketentuan perjanjian pokok kredit.

Berdasarkan laporan resmi Bank Negara Indonesia (BNI), rasio *Non-Performing Loan* (NPL) KPR subsidi hingga April 2024 tercatat sebesar 1,2%,

⁵ Adrian Sutedi, 2012, *Hukum Hak Tanggungan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 55.

mengalami penurunan 20 bps dibandingkan periode yang sama tahun sebelumnya.⁶ Data ini menunjukkan capaian positif dalam pengelolaan kredit perumahan bersubsidi secara nasional. Namun, hasil pra-penelitian penulis yang dilakukan di BNI Cabang Makassar,⁷ bahwa terdapat kasus kredit macet terkait KPR Subsidi yang menerapkan skema FLPP. Salah satu faktor yang turut memengaruhi terjadinya kredit macet tersebut adalah permasalahan dalam aspek legalitas agunan. Pada praktiknya, sertifikat tanah dalam pelaksanaan KPR sering kali masih terdaftar atas nama *developer*. Akibatnya, beberapa rumah yang dibiayai melalui KPR hanya dijamin dengan SKMHT. Adapun alasannya dikarenakan sertifikat hak atas tanah belum dipecah oleh *developer* menjadi sertifikat individual, sehingga menyulitkan proses peralihan hak dan pengikatan jaminan secara sempurna. Ketidaksempurnaan pengikatan jaminan ini berpotensi meningkatkan risiko gagal bayar dari debitur yang pada akhirnya berkontribusi terhadap meningkatnya angka kredit macet.

Hal inilah yang mendorong penulis untuk mengkaji lebih mendalam terkait pengikatan objek jaminan dalam perjanjian KPR yang hanya menggunakan SKMHT. Bank sebagai pemberi kredit belum termasuk dalam kategori kreditor preferen, sehingga berpotensi dapat berisiko menimbulkan kesulitan apabila debitur melakukan wanprestasi dan mengakibatkan perjanjian kredit tersebut mengalami kredit macet.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perlindungan hukum bagi bank selaku kreditor pemegang Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan pada Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP)?
2. Bagaimana upaya kreditor pemegang Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan pada Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) apabila terjadi kredit macet?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Dalam suatu karya ilmiah tentu memiliki tujuan yang hendak dicapai oleh penulisnya, demikian pula dengan penelitian ini yang memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji perlindungan bank selaku kreditor pemegang Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan pada Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP).

⁶ Nurtiandriyani Simamora, 2024, *Sejumlah Bank Terus Berupaya Tekan Rasio Kredit Macet KPR Subsidi pada Tahun Ini*, Kontan.co.id, <https://keuangan.kontan.co.id/news/sejumlah-bank-terus-berupaya-tekan-rasio-kredit-macet-kpr-subsidi-pada-tahun-ini>, diakses pada tanggal 5 Juli 2025.

⁷ Wawancara dengan Fitri, *Staff Bagian Retail Credit* BNI Cabang Makassar, pada tanggal 7 Oktober 2024.

2. Untuk menguraikan upaya kreditor pemegang Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan pada Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) apabila terjadi kredit macet.

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan dapat memberikan kegunaan antara lain:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana untuk berbagi pengetahuan dan pemikiran dalam mengembangkan ilmu hukum, khususnya dalam pengembangan ilmu hukum keperdataan.
 - b. Penelitian ini memiliki tujuan untuk memperdalam teori-teori yang telah dipelajari selama menempuh Pendidikan Strata Satu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, serta memberikan dasar untuk penelitian selanjutnya, khususnya mengenai perlindungan hukum kreditor terhadap SKMHT.
2. Manfaat Praktis
 - a. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi kepustakaan dan informasi bagi mahasiswa dalam menyusun karya ilmiah yang berkaitan dengan topik ini.
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan rekomendasi untuk para pengambil kebijakan dalam penyusunan pengaturan terkait dengan kedudukan kreditor atas SKMHT.

D. Orisinalitas/Keaslian Penelitian

Setelah penulis melakukan penelusuran di Perpustakaan Universitas Hasanuddin dan *repository online* dari beberapa perguruan tinggi di Indonesia terhadap judul dan permasalahan yang berkaitan dengan topik penelitian ini. Maka diperoleh beberapa penelitian, antara lain:

Nama Penulis	: Vania Carissa Salsabila	
Judul Tulisan	: Kepastian Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan Tanpa Penerbitan Akta Pemberian Hak Tanggungan Pada KPR Bersubsidi	
Kategori	: Skripsi	
Tahun	: 2023	
Perguruan Tinggi	: UPN Veteran Jakarta	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu & Permasalahan	Fokus dari penelitian penulis yakni mengangkat topik mengenai keabsahan dari hak tanggungan itu sendiri dengan tujuan untuk menganalisis mengenai	Penulis memfokuskan pada perlindungan hukum kreditor atas SKMHT pada KPR FLPP dan untuk mengetahui terkait dengan upaya

	kepastian hukum daripada SKMHT yang diterbitkan tanpa adanya APHT.	hukum yang dilakukan oleh kreditor terhadap SKMHT apabila debitor terjadi kredit macet.
Metode Penelitian	: Yuridis Normatif	Empiris
Hasil & Pembahasan	Hasil dari pembahasan skripsi ini adalah Keabsahan suatu hak tanggungan menurut ketentuan “Undang-Undang no. 4 tahun 1996 tentang hak tanggungan adalah suatu obyek hak tanggungan dapat dianggap sah dan diakui apabila akta hak tanggungannya telah dibuat oleh PPAT berwenang dan terdaftar pada kantor pertanahan setempat”. “Pasal 13 ayat 1 Undang-Undang Hak Tanggungan” menyatakan bahwa “Pemberian Hak Tanggungan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan” kemudian diperjelas dengan pasal 14 ayat (1) Undang Undang Hak Tanggungan yang menyatakan “Sebagai tanda bukti adanya Hak Tanggungan, Kantor Pertanahan menerbitkan sertipikat Hak Tanggungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Pendaftaran hak tanggungan dianggap sangatlah penting karena suatu obyek hak tanggungan baru dapat diakui sebagai jaminan apabila telah terbit sertifikat hak tanggungannya.	Hasil penelitian ini menunjukan bahwa (1) Perlindungan hukum bagi bank selaku kreditor pemegang SKMHT pada FLPP belum optimal. Hal ini disebabkan karena SKMHT adalah surat kuasa yang memberikan kewenangan kepada bank untuk membebaskan hak tanggungan atas objek jaminan, sehingga kedudukan bank tetap sebagai kreditor konkuren, (2) Upaya penyelesaian kredit macet oleh kreditor pemegang SKMHT pada FLPP dapat dilakukan dengan upaya restrukturisasi kredit, pengalihan piutang melalui <i>cessie</i>, pembebanan asuransi, <i>auto debet</i>, dan <i>buy back guarantee</i>
Nama Penulis	: Heri Mulyono	

Judul Tulisan	: Kedudukan Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan dalam Pemberian Fasilitas Kredit Pemilikan Rumah Bersubsidi (Penelitian Di PT. Bank Tabungan Negara (Persero) Tbk. Cabang Pekalongan	
Kategori	: Tesis	
Tahun	: 2022	
Perguruan Tinggi	: Universitas Islam Sultan Agung	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu & Permasalahan	Fokus penelitian mengenai prosedur pembuatan SKMHT dalam pemberian fasilitas kredit pemilikan rumah subsidi di Bank BTN Cabang Pekalongan dan mengetahui kedudukan SKMHT dalam pemberian fasilitas kredit pemilikan rumah subsidi di Bank BTN Cabang Pekalongan, serta untuk menjelaskan akibat hukum SKMHT terhadap debitor wanprestasi di Bank BTN Cabang Pekalongan.	Penulis memfokuskan pada perlindungan hukum kreditor atas SKMHT pada KPR FLPP dan untuk mengetahui terkait dengan upaya hukum yang dilakukan oleh kreditor terhadap SKMHT pada KPR FLPP apabila debitor terjadi kredit macet di BNI Cabang Makassar dan BTN Cabang Makassar.
Metode Penelitian	: Yuridis Empiris	Empiris
Hasil & Pembahasan	Pembuatan Surat Kuasa membebaskan Hak Tanggungan didahului dengan adanya proses pelaksanaan realisasi kredit dengan penandatanganan Surat Perjanjian Kredit. Kedudukan SKMHT tidak mempunyai nilai jaminan yang kuat sehingga kreditor berkedudukan hanya sebagai kreditor biasa. Dalam hal debitor wanprestasi maka berdasarkan Pasal 1276 KUHPerdata kreditor dapat menggugat hal-hal yang telah diatur didalamnya.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Perlindungan hukum bagi bank selaku kreditor pemegang SKMHT pada FLPP belum optimal. Hal ini disebabkan karena SKMHT adalah surat kuasa yang memberikan kewenangan kepada bank untuk membebaskan hak tanggungan atas objek jaminan, sehingga kedudukan bank tetap sebagai kreditor konkuren, (2) Upaya penyelesaian kredit

	macet oleh kreditor pemegang SKMHT pada FLPP dapat dilakukan dengan upaya restrukturisasi kredit, pengalihan piutang melalui <i>cessie</i> , pembebanan asuransi, <i>auto debet</i> , dan <i>buy back guarantee</i>	
Nama Penulis	: Ike Sulistyaningrum	
Judul Tulisan	: Kedudukan Hukum Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT) dalam Pengikatan Kredit Modal Kerja	
Kategori	: Tesis	
Tahun	: 2023	
Perguruan Tinggi	: Universitas Islam Sultan Agung	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu & Permasalahan	Penelitian ini menjelaskan prosedur pembuatan SKMHT, kedudukan SKMHT, akibat hukum SKMHT terhadap debitor wanprestasi dalam pemberian fasilitas kredit modal usaha di Bank Mandiri Kota Tegal.	Penulis memfokuskan pada kedudukan kreditor atas SKMHT pada KPR FLPP dan untuk mengetahui terkait dengan upaya hukum yang dilakukan oleh kreditor terhadap SKMHT pada KPR FLPP apabila debitor terjadi kredit macet.
Metode Penelitian	Yuridis Empiris	Empiris
Hasil & Pembahasan	Pembuatan Surat Kuasa membebankan Hak Tanggungan didahului dengan adanya proses pelaksanaan realisasi kredit dengan penandatanganan Surat Perjanjian Kredit. Kedudukan SKMHT tidak mempunyai nilai jaminan yang kuat sehingga kreditor berkedudukan hanya sebagai	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Perlindungan hukum bagi bank selaku kreditor pemegang SKMHT pada FLPP belum optimal. Hal ini disebabkan karena SKMHT adalah surat kuasa yang memberikan kewenangan kepada bank untuk

kreditor biasa. Dalam hal debitor wanprestasi maka berdasarkan Pasal 1276 KUHPerdata kreditor dapat menggugat hal-hal yang telah diatur didalamnya.	membebankan hak tanggungan atas objek jaminan, sehingga kedudukan bank tetap sebagai kreditor konkuren, (2) Upaya penyelesaian kredit macet oleh kreditor pemegang SKMHT pada FLPP dapat dilakukan dengan upaya restrukturisasi kredit, pengalihan piutang melalui <i>cessie</i> , pembebanan asuransi, <i>auto debet</i> , dan <i>buy back guarantee</i>
---	---

E. Landasan Teori

Dalam konteks perlindungan hukum bagi bank selaku kreditor pemegang SKMHT pada FLPP ini sangat penting, mengingat aspek hukum yang melingkupi hubungan antara kreditor dan debitor dalam transaksi pembiayaan perumahan. Adapun teori yang digunakan yaitu:

1. Teori Perlindungan Hukum

a. Pengertian Perlindungan Hukum

Upaya untuk menjaga harkat dan martabat manusia serta mengakui hak-hak asasi subjek hukum sesuai dengan hukum dikenal sebagai perlindungan hukum. Perlindungan ini bertujuan untuk melindungi dan mencegah tindakan sewenang-wenang dan berfungsi sebagai seperangkat aturan atau norma yang dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya.⁸ Pada hakikatnya, ini merupakan bentuk pemenuhan kewajiban pelayanan dari pihak berwenang terhadap masyarakat, baik dari ancaman, gangguan, kekerasan, dan sebagainya.

Menurut Satjipto Rahardjo, bahwa perlindungan hukum merupakan upaya untuk menjaga kepentingan sendiri dengan menjamin perlindungan hak asasi manusia dalam kerangka kepentingan tersebut.⁹ Adapun dua bentuk perlindungan hukum yang diberikan negara, yakni bersifat preventif dan bersifat represif.

Sistem perlindungan hukum yang bersifat *preventif*, terutama yang berkaitan dalam proses pengambilan kebijakan yang berdampak pada masyarakat, dan

⁸ Dhoni Martien, 2023, *Perlindungan Hukum Data Pribadi*, Makassar: Mitra Ilmu, hlm. 21.

⁹ Satjipto Rahardjo, 2003, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Kompas, hlm. 121.

masyarakat diberikan kesempatan untuk menyuarakan ketidaksepakatan atau pendapat mereka sebelum keputusan pemerintah ditetapkan secara definitif. Hal ini tercantum dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Di sisi lain, perlindungan hukum bagi masyarakat secara *represif* dapat dilakukan melalui lembaga atau pihak yang berwenang untuk menangani atau menyelesaikan sengketa. Jika kebijakan yang diambil menimbulkan sengketa, masih ada mekanisme perlindungan hukum bagi masyarakat dengan cara mengajukan penyelesaian melalui jalur pengadilan atau alternatif penyelesaian di luar pengadilan.¹⁰

b. Tujuan Pelaksanaan Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum adalah wujud dari tujuan hukum yakni keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum. Hal itu, harus terus berjalan sesuai dengan ditegakkannya hukum agar terdapat kesinambungan yang jelas antara proses hukum dan akibat hukum tersebut. Dalam hal memberikan keadilan, setiap individu berhak mendapatkan perlakuan yang adil tanpa diskriminasi berdasarkan latar belakang sosial, ras, agama, atau jenis kelamin.

Dengan adanya perlindungan hukum yang memberikan kepastian, setiap individu guna memastikan bahwa telah terpenuhinya hak dan kewajiban tanpa ada unsur pelanggaran yang diperbuat. Apabila tujuan hukum dari keduanya telah terpenuhi, maka timbulah kemanfaatan hukum bagi setiap individu. Jeremy Bentham berpandangan bahwa keberadaan negara dan hukum hanya melayani kepentingan yang sebenarnya, yaitu kepentingan atau kebahagiaan mayoritas individu.¹¹

2. Teori Kepastian Hukum

a. Pengertian Kepastian Hukum

Menurut Sudikno Mertokusumo, Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan.¹² Hal ini menunjukkan bahwa kepastian hukum adalah komponen penting dari sistem hukum yang memastikan bahwa hak-hak individu dilindungi dan hukum diterapkan dengan benar. Namun, kepastian hukum tidak selalu menunjukkan keadilan karena hukum yang berlaku terkadang tidak adil bagi sebagian individu. Oleh karena itu, meskipun keadilan menjadi tujuan yang diharapkan, kepastian hukum tetap menjadi prioritas utama dalam menjaga stabilitas dan ketertiban masyarakat.

Kepastian hukum disebut juga dengan istilah *principle of legal security* dan *rechtszekerheid*, merupakan alat hukum suatu negara yang menjamin hak dan kewajiban setiap warga negaranya. Hal itu adalah konsep yang relatif baru,

¹⁰ Amalia Syauket, Rabiah Al Adawiah, dan Andre Ferdiananto, 2022, *Hukum Perlindungan Investor*, Malang: CV. Literasi Nusantara Abadi, hlm. 16.

¹¹ Achmad Ali, 2017, *Menguak Tabir Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 91.

¹² Sudikno Mertokusumo, 2007, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 160.

yang muncul sejak hukum itu mulai dituliskan, dipositifkan, dan dipublikasikan.¹³ Secara umum, kepastian hukum merujuk pada "*Scherkeit des Rechtsebst*", yaitu kepastian mengenai hukum itu sendiri. Gustav Radbruch merumuskan 4 (empat) prinsip utama yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:¹⁴

Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya hukum positif merupakan seperangkat aturan yang dibentuk melalui mekanisme perundang-undangan dan memiliki kekuatan mengikat secara formal dalam suatu sistem kenegaraan. *Kedua*, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya setiap norma hukum harus berlandaskan pada realitas sosial yang dapat diketahui secara nyata, sehingga kebenaran hukum dapat diukur melalui kejadian nyata yang terjadi di masyarakat. *Ketiga*, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas, menunjukkan bahwa perumusan norma hukum harus menghindari ketidakjelasan, agar interpretasi tidak menimbulkan kekeliruan dan hukum dapat diterapkan secara konsisten. *Keempat*, hukum positif tidak boleh mudah diubah karena stabilitas norma hukum merupakan prasyarat penting bagi terciptanya kepastian hukum, keadilan, dan ketertiban dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kepastian hukum dapat didefinisikan sebagai ketegasan norma-norma yang dapat menjadi acuan bagi masyarakat yang mengikuti aturan tersebut. Selain itu, kepastian hukum juga diartikan sebagai kejelasan dan ketegasan dalam penerapan hukum di masyarakat. Adapun asas kepastian hukum yang relevan dikenal sebagai *asas pacta sunt servanda*, merupakan asas yang berkaitan dengan konsekuensi dari perjanjian dalam pelaksanaannya.¹⁵ Jika dikaitkan dengan teori kepastian hukum dalam suatu perjanjian, menurut Pasal 1313 BW bahwa suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Perjanjian ini dapat menimbulkan hak dan kewajiban bagi setiap pihak yang terlibat.

Hal itulah yang menekankan pentingnya penafsiran yang jelas dan penerapan sanksi yang tegas guna menjamin keseimbangan hak dan kewajiban para pihak dalam perjanjian. Kepastian hukum memberikan kejelasan tentang bagaimana perjanjian atau kontrak sewa menyewa dilaksanakan, baik dalam bentuk tindakan maupun ketika salah satu pihak gagal atau mengalami kerugian. Dalam hal tersebut, sanksi yang tercantum dalam perjanjian atau kontrak harus diterapkan melalui kesepakatan yang telah dibuat oleh kedua belah pihak, baik pihak penyewa maupun pihak yang menyewakan.

¹³ Sri Nur Hari Susanto, 2019, *Good Governance Dalam Konteks Hukum Administrasi*, Administrative Law & Governance Journal. Volume 2 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, hlm. 214.

¹⁴ Satjipto Rahardjo, 2006, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta: UKI Press, hlm. 85.

¹⁵ Elvira Rosdiana Dewi, Lia Amaliya, dan Muhamad Abas, 2024, *Kepastian Hukum Bagi Kreditor Dengan Jaminan Sertifikat Hak Milik*, Collegium Studiosum Journal, Volume 7 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Buana Perjuangan, hlm. 501.

b. Tujuan Pelaksanaan Kepastian Hukum

Salah satu tujuan utama pelaksanaan kepastian hukum adalah untuk menghindari ketidakpastian yang bisa muncul dalam perjanjian kredit yang dapat merugikan pihak kreditor, termasuk bank. Tanpa adanya kepastian hukum yang jelas, bank dapat mengalami kerugian yang besar apabila debitor gagal melunasi kewajibannya atau melakukan wanprestasi. Dengan adanya regulasi yang mendukung, seperti UU Perbankan atau ketentuan lainnya dalam *Burgerlijk Wetboek* (BW) mengenai kepastian hukum memberi dasar bagi pelaksanaan hak-hak kreditor dengan cara yang sah dan terukur.

Kepastian hukum adalah ketika hukum diterapkan secara jelas, konsisten, dan dapat diprediksi sehingga pihak-pihak terkait dalam kontrak kredit seperti bank selaku kreditor akan merasa aman. Kepastian hukum juga berfungsi untuk menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban kreditor serta debitor dalam perjanjian kredit. Dalam hal ini, bank sebagai kreditor tidak boleh mengambil tindakan yang melanggar hukum, sementara debitor juga harus memenuhi kewajibannya secara terbuka dan selaras dengan perjanjian yang telah disepakati. Kepastian hukum mengatur mekanisme yang adil untuk kedua belah pihak, termasuk prosedur penyelesaian sengketa yang dapat digunakan apabila terjadi perbedaan interpretasi atau perselisihan.

F. Kerangka Pikir

1. Alur Kerangka

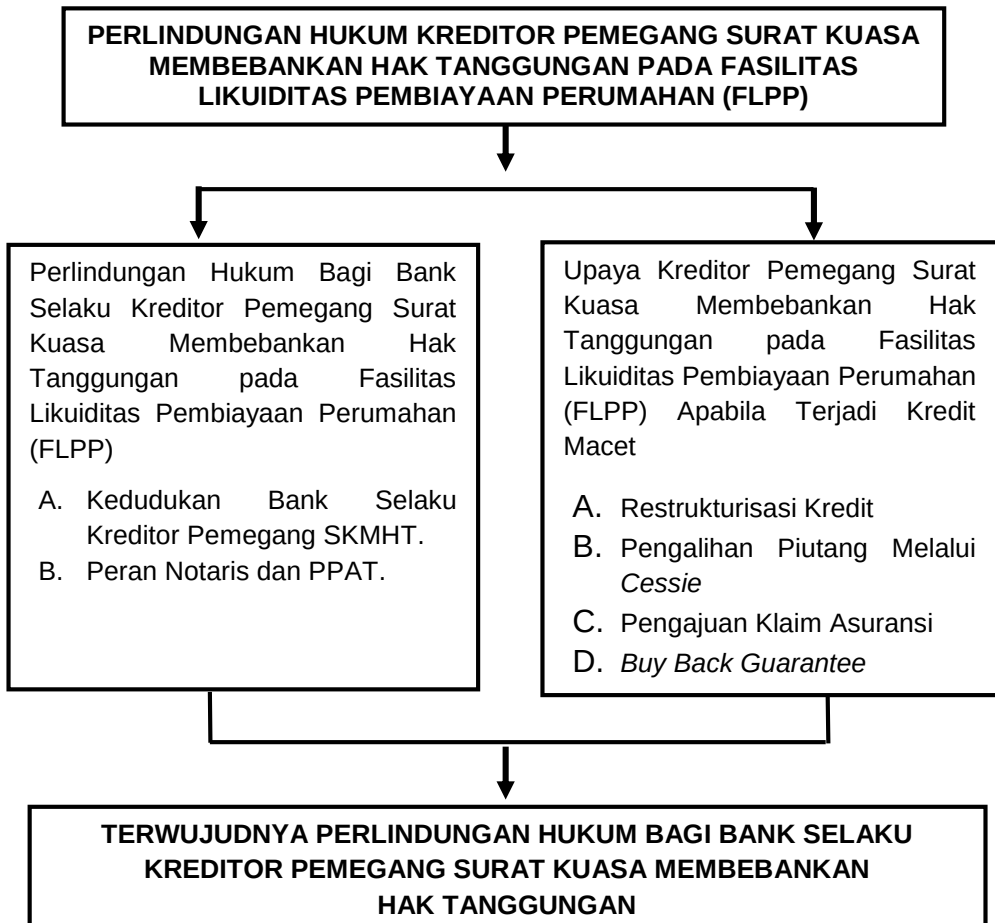
Kerangka pikir merujuk pada pemikiran yang digunakan oleh penulis dalam menganalisis suatu yang akan diteliti. Melalui kerangka pikir akan menggambarkan hubungan antara konsep-konsep atau variabel yang berkaitan didalam fokus penelitian tersebut. Merujuk pada landasan teori yang digunakan, maka dapat disusun suatu kerangka pikir yang telah penulis jabarkan sebagai berikut:

Pada penelitian penulis terdapat dua pokok pembahasan utama. Pertama, alur kerangka pikir penelitian ini dimulai dengan memahami pentingnya perlindungan hukum bagi bank selaku kreditor pemegang SKMHT sebagai pengikatan objek jaminan hak tanggungan pada KPR Subsidi dengan skema FLPP. Hal ini relevan karena kreditor yakni bank, sering kali menghadapi risiko dalam melaksanakan haknya jika debitor gagal memenuhi kewajiban pembayaran. Oleh karena itu, perlu ada perlindungan hukum yang jelas bagi kreditor, terutama dalam hal pelaksanaan hak tanggungan yang dibebankan melalui SKMHT. Indikator yang akan dibahas dalam pembahasan pertama ini yakni: kedudukan bank dalam sistem perbankan, peran Notaris atau PPAT, dan analisis hasil penelitian.

Kedua, mengenai bentuk upaya yang dilakukan kreditor pemegang SKMHT pada FLPP apabila terjadi kredit macet. Tentunya berkaitan apabila debitor gagal memenuhi kewajiban pembayaran atas pembiayaan perumahan, maka kredit tersebut akan macet. Adapun indikator yang akan dibahas yakni restrukturisasi

kredit, pengalihan piutang melalui *cessie*, pengajuan klaim asuransi, *buy back guarantee*, dan pengajuan gugatan di Pengadilan Negeri.

2. Bagan Kerangka Pikir



BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian empiris. Dalam penelitian ini, penulis akan mengkaji mengenai perlindungan hukum bagi bank selaku kreditor pemegang Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan dalam Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP), serta upaya yang dilakukan kreditor apabila terjadi kredit macet. Untuk itu, penelitian ini menggunakan data langsung melalui studi lapangan, dan wawancara dengan narasumber untuk memperjelas informasi mengenai isu penelitian yang dikaji.¹⁶

B. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Kota Makassar yaitu pada PT. Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk. Cabang Makassar dan PT. Bank Tabungan Negara (Persero) Tbk. Cabang Makassar. Pemilihan Kota Makassar sebagai lokasi penelitian karena merupakan salah satu dari sepuluh kota besar di Indonesia dengan populasi penduduk sekitar 1.48 juta jiwa dan luas wilayah 175.8 km² di tahun 2024.¹⁷ Hal ini menjadikan kota ini sebagai salah satu kota dengan tingkat urbanisasi tinggi yang mempengaruhi berbagai aspek kehidupan masyarakat, termasuk kebutuhan akan perumahan. Menyadari tingginya permintaan akan rumah tinggal, banyak *developer* dan institusi keuangan yang menawarkan berbagai jenis perumahan dengan skema KPR Subsidi sebagai solusi pembiayaan perumahan.

C. Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh bank penyedia fasilitas KPR di Kota Makassar. Dari jumlah 7 bank penyedia fasilitas KPR di Kota Makassar, penulis menetapkan 2 bank yang menyediakan fasilitas KPR dengan skema FLPP. Adapun sampel penelitian dalam penelitian ini adalah:

- 1) PT. Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk. Cabang Makassar.
- 2) PT. Bank Tabungan Negara (Persero) Tbk. Cabang Makassar.

Selanjutnya, metode yang digunakan dalam penelitian ini ditentukan melalui metode *purposive sampling*, merupakan teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu. Metode ini digunakan agar sampel yang dipilih relevan dan sesuai dengan kriteria yang dibutuhkan untuk penelitian. Sebagai ilustrasi alasan, relevansi program KPR subsidi terlihat dari tingginya kebutuhan hunian terjangkau di

¹⁶ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, 2018, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Jakarta: Kencana, hlm. 149.

¹⁷ Agus Dwi Darmawan, 2024, Jumlah Penduduk Kota Makassar 1,48 Juta Jiwa Data per-2024, https://databoks.katadata.co.id/demografi/statistik/7ae125901_3b3c7a/jumlah-penduduk-kota-makassar-1-48-juta-jiwa-data-per-2024, diakses pada tanggal 17 Februari 2025.

Makassar, yang mendorong masyarakat memanfaatkan fasilitas tersebut. Seperti PT. Bank Negara Indonesia (BNI) Cabang Makassar tercatat sebagai penyalur KPR subsidi terbesar secara nasional dalam lingkup BNI.¹⁸ Sementara, PT. Bank Tabungan Negara (BTN) tercatat sebagai salah satu bank yang masuk dalam *Top 10 Best Branch* kategori Realisasi KPR Subsidi Tingkat Nasional pada tahun 2023.¹⁹

D. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini sebagai dasar menunjang hasil penelitian sebagai berikut:

1. Data Primer

Sumber data primer adalah data yang berasal langsung dari sumber utama. Data ini diperoleh dari narasumber, informan, dan sumber-sumber yang berpartisipasi. Dalam penelitian hukum empiris, sumber data berasal dari lapangan, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari narasumber dan informan, termasuk pendapat para ahli sebagai narasumber.²⁰

2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari studi kepustakaan berdasarkan berbagai macam bacaan literatur akademik diantaranya adalah buku, jurnal ilmiah, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun sumber lainnya yang memiliki relevansi dengan penelitian ini. Hal itu digunakan untuk sebagai panduan berpikir dalam proses penyusunan argumentasi penulis terkait penelitian.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan bahan hukum yang penulis gunakan terdiri atas:

1. Studi lapangan (*field research*), penelitian ini dilakukan melalui tanya jawab atau wawancara dengan narasumber atau petugas yang dapat memberikan informasi yang diperlukan untuk menjawab permasalahan penelitian. Untuk mendapatkan data yang tepat dan relevan, penulis melakukan penelitian langsung ke lapangan. Adapun narasumber dalam penelitian ini yaitu:
 - 1) 6 orang *user* (debitor) kredit FLPP
 - 2) 6 orang Notaris atau Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Kota Makassar
 - 3) Perwakilan Kantor Badan Pertanahan Kota Makassar.

¹⁸ Teropongbisnis.ID, 2025, *Developer Award 2025: BNI Kantor Wilayah 07 Makassar Apresiasi Pengembang dengan Penyerahan Penghargaan*, <https://teropongbisnis.id/detail/95246/developer-award-2025-bni-kantor-wilayah-07-makassar-apresiasi-pengembang-dengan-penyerahan-penghargaan>, diakses pada tanggal 17 Februari 2025.

¹⁹ Rahmi, 2024, *BTN KC Makassar Target 5 Besar Nasional*, <https://berita45.com/?action=infodetail&idberita=10003100124>, diakses pada tanggal 17 Februari 2025.

²⁰ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram: Mataram University Press, hlm. 89

2. Studi kepustakaan (*library research*), penelitian ini dilakukan penulis dengan membaca dan mempelajari literatur yang relevan, sehingga bahan referensi ini dapat digunakan untuk menunjang keberhasilan penelitian.

F. Analisis Data

Setelah semua data yang diperlukan telah terkumpul secara lengkap dan terorganisir secara sistematis, langkah selanjutnya adalah melakukan analisis. Penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif, yaitu suatu metode yang menghasilkan data deskriptif dan analitis berupa kata-kata tertulis atau lisan dari narasumber yang diwawancarai dan juga perilaku yang dapat diamati.²¹ Data tersebut kemudian diteliti dan dipelajari secara menyeluruh sebagai satu kesatuan yang utuh. Data yang diperoleh selama proses penelitian kemudian dihubungkan dengan teori yang relevan untuk mengetahui sejauh mana keterkaitan antara keduanya. Dengan demikian, peneliti dapat memberikan gambaran yang jelas serta menyusun kesimpulan umum berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan.

²¹ *Ibid*, hlm. 105