

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI DEBITUR DALAM PELAKSANAAN EKSEKUSI HAK TANGGUNGAN PADA KREDIT MACET KPR

RAYMUNDUS ARYO WIDIANTO

Universitas Narotama Surabaya

Raymundus_widianto@gmail.com

ABSTRACT

The execution of mortgage rights (hak tanggungan) in Indonesia is a crucial mechanism for creditors to recover debts, particularly in cases of non-performing housing loans (KPR). However, the process often triggers legal disputes because of its potential to undermine the rights of debtors. This study examines the extent of legal protection available to debtors during the execution of mortgage rights, especially in relation to the determination of fair value in auctions and the role of state authorities. A normative legal research method was applied, using statutory, conceptual, and case-based approaches. The analysis focuses on the provisions of Law No. 4 of 1996 on Mortgage Rights, the Minister of Finance Regulation No. 213/PMK.06/2020 on Auction Implementation Guidelines, and relevant jurisprudence, particularly Supreme Court Decision No. 471 K/Pdt/2015. Findings reveal that while creditors are entitled to execute mortgage rights through auctions, debtors retain fundamental protections under the principles of fairness, transparency, and good faith. The case study demonstrates that the Supreme Court annulled an auction due to undervaluation of collateral, emphasizing the obligation of state officials to ensure fair pricing and prevent debtor losses. This reflects the balance between creditor rights to repayment and debtor rights to legal protection. The study concludes that the effectiveness of mortgage execution must not only provide certainty for creditors but also uphold substantive justice for debtors, aligning with constitutional guarantees of fairness in economic relations.

Keywords: *mortgage rights, debtor protection, non-performing loans, auction, legal certainty*

PENDAHULUAN

Eksekusi hak tanggungan menempati posisi sentral dalam praktik pembiayaan perumahan di Indonesia. Di satu sisi, ia menjadi instrumen kepastian bagi kreditur untuk memperoleh pelunasan piutang ketika debitur wanprestasi; di sisi lain, pelaksanaannya kerap memunculkan ketegangan hak karena objek jaminan lazimnya berupa rumah tinggal yang memiliki dimensi sosial dan kemanusiaan. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan memberikan kekuatan eksekutorial melalui pelelangan umum agar penyelesaian

kredit macet berlangsung cepat dan pasti. Namun praktik memperlihatkan problem berulang: penetapan harga limit yang tidak mencerminkan nilai pasar wajar, proses lelang yang tidak transparan, serta lemahnya pengawasan terhadap tahapan pra-lelang hingga pasca-lelang. Kondisi ini menempatkan debitur pada posisi rentan, sekalipun ia tetap subjek hukum yang patut memperoleh perlindungan berdasarkan asas keadilan, itikad baik, dan keseimbangan para pihak.

Konteks tersebut semakin kompleks karena eksekusi melibatkan banyak aktor dan rezim norma. Kreditur berpegang pada hak preferen dan parate eksekusi; kantor lelang negara (melalui ketentuan PMK 213/PMK.06/2020) mengatur tata cara, penentuan nilai limit, dan tata kelola penjualan; sementara debitur mengandalkan asas perlindungan hukum serta akses terhadap keadilan ketika proses eksekusi berpotensi merugikan secara tidak proporsional. Putusan Mahkamah Agung Nomor 471 K/Pdt/2015 menegaskan bahwa lelang dapat dinyatakan cacat apabila nilai limit tidak wajar atau prosedur tidak dijalankan secara tertib, sehingga pelaksanaan eksekusi harus menyeimbangkan kepastian bagi kreditur dan perlindungan substantif bagi debitur.

Berangkat dari latar ini, penelitian diarahkan untuk mengurai secara sistematis bagaimana kerangka normatif eksekusi hak tanggungan dirancang dan dioperasionisasikan, di mana letak risiko ketidakadilan terhadap debitur sering muncul, dan bagaimana parameter “nilai wajar” seharusnya diterapkan dalam penetapan harga limit lelang. Penelitian ini juga menelaah sejauh mana putusan pengadilan, khususnya Putusan Mahkamah Agung Nomor 471 K/Pdt/2015, membentuk standar kehati-hatian baru bagi para pihak yang terlibat. Dengan demikian, rumusan masalah penelitian—disajikan dalam bentuk naratif—adalah untuk menilai konsistensi antara norma dan praktik eksekusi hak tanggungan pada kredit macet KPR, menguji kecukupan rezim perlindungan hukum debitur dalam setiap tahapan lelang, menafsirkan konsep nilai wajar sebagai penjaga keseimbangan kepentingan, serta merumuskan implikasi yuridis dari yurisprudensi terhadap kebijakan perbankan dan tata kelola lelang agar pelaksanaan eksekusi tetap memberikan kepastian hukum sekaligus keadilan substantif.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan studi kasus. Pendekatan perundang-undangan dilakukan terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213/PMK.06/2020 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang, serta peraturan terkait lainnya.

Pendekatan konseptual digunakan dengan menelaah teori keadilan, asas perlindungan hukum, dan prinsip kepastian hukum dalam eksekusi jaminan kebendaan. Sedangkan pendekatan studi kasus digunakan untuk menganalisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 471 K/Pdt/2015 yang memberikan preseden penting mengenai perlindungan debitur dalam eksekusi hak tanggungan.

Sumber bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, bahan hukum sekunder berupa literatur, buku, dan jurnal hukum, serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia. Teknik analisis menggunakan metode deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari aturan umum menuju kasus konkret.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Prinsip Kehati-hatian dan Perlindungan Konsumen dalam Perjanjian KPR

Perjanjian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) merupakan instrumen pembiayaan jangka panjang yang melibatkan kepentingan mendasar debitur, yaitu hak atas tempat tinggal. Secara hukum, perjanjian ini tunduk pada asas kebebasan berkontrak dalam Pasal 1338 KUHPerduta. Namun, sifat khusus KPR sebagai sarana pemenuhan kebutuhan dasar tidak dapat dipandang hanya sebagai kontrak privat biasa, melainkan harus diletakkan dalam kerangka perlindungan sosial. Oleh karena itu, prinsip kehati-hatian dan perlindungan konsumen menjadi landasan fundamental yang wajib dijalankan oleh kreditor.

Prinsip kehati-hatian ditegaskan dalam Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, yang mewajibkan bank menerapkan manajemen risiko secara hati-hati dalam pemberian kredit. Dalam konteks KPR, penerapan prinsip ini mencakup analisis kelayakan debitur, pengikatan jaminan dengan hak tanggungan sesuai Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, serta kewajiban menyampaikan informasi yang jelas kepada debitur mengenai konsekuensi hukum apabila terjadi wanprestasi. Prinsip kehati-hatian ini tidak hanya ditujukan untuk melindungi kreditor dari risiko kredit macet, tetapi juga untuk melindungi debitur dari tindakan sepihak kreditor dalam pelaksanaan eksekusi agunan.

Sejalan dengan itu, prinsip perlindungan konsumen mendapatkan dasar hukum kuat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Pasal 4 huruf a dan c menegaskan hak konsumen atas kenyamanan, keamanan, dan informasi yang benar dalam mengakses jasa. Dalam konteks perjanjian KPR, debitur berkedudukan sebagai konsumen jasa keuangan, sehingga berhak memperoleh perlakuan yang adil dan transparan. Namun, praktik menunjukkan adanya ketimpangan posisi tawar, di mana bank sering kali tidak melibatkan debitur dalam penentuan nilai limit lelang atau appraisal objek jaminan. Kondisi ini menimbulkan potensi ketidakadilan struktural sebagaimana dikritisi oleh Rahardjo (2009), yang menekankan bahwa hukum harus hadir sebagai sarana perlindungan substantif, bukan sekadar penegakan formalitas.

Konsep Nilai Wajar dalam Eksekusi Hak Tanggungan

Hak tanggungan merupakan lembaga jaminan kebendaan yang memberikan kreditor kedudukan istimewa dalam pelunasan utang debitur. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT) menyatakan bahwa sertifikat hak tanggungan memiliki

kekuatan eksekutorial setara dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Artinya, ketika debitur wanprestasi, kreditor memiliki hak untuk langsung mengeksekusi objek jaminan melalui *parate eksekusi*, yaitu penjualan melalui lelang umum tanpa memerlukan putusan pengadilan.

Namun, keistimewaan ini tidak berarti kreditor bebas bertindak tanpa batas. Pelaksanaan *parate eksekusi* tetap dibatasi oleh asas keadilan, asas proporsionalitas, dan prinsip kehati-hatian (Gautama, 1993; Muchsan, 1992). Salah satu instrumen utama yang menjamin keseimbangan antara kepentingan kreditor dan debitur adalah penetapan nilai wajar dari objek hak tanggungan. Nilai wajar mencerminkan harga pasar objektif suatu aset yang diperoleh dari transaksi yang normal antara pihak-pihak yang berpengetahuan dan tidak berada di bawah tekanan. Standar Penilaian Indonesia (SPI) mengatur bahwa penilaian nilai wajar harus dilakukan dengan pendekatan pasar, biaya, atau pendapatan, tergantung pada karakteristik objek yang dinilai.

Dalam praktik, *appraisal* atau penilaian nilai wajar dilakukan melalui beberapa tahap: inspeksi fisik objek jaminan, verifikasi legalitas dokumen tanah atau bangunan, analisis pasar properti sejenis di lokasi yang sama, pemilihan metode penilaian yang relevan, dan penyusunan laporan hasil penilaian oleh penilai bersertifikat. Laporan ini kemudian menjadi dasar penetapan nilai limit lelang. Dengan mekanisme tersebut, diharapkan hasil lelang dapat mencerminkan harga yang adil, tidak merugikan debitur, dan tidak menimbulkan konflik hukum di kemudian hari.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213/PMK.06/2020 secara tegas menegaskan bahwa nilai limit lelang wajib ditentukan berdasarkan laporan *appraisal* independen atau pejabat penaksir internal yang berkompeten. Aturan ini lahir dari kesadaran bahwa dalam praktik sebelumnya, kreditor sering menetapkan nilai limit berdasarkan saldo utang semata, tanpa memperhatikan harga pasar. Akibatnya, rumah atau tanah yang menjadi agunan sering dilelang dengan harga jauh di bawah nilai wajarnya, sehingga debitur mengalami kerugian ganda: kehilangan aset utama sekaligus tetap menanggung sisa utang (Putusan MA No. 471 K/Pdt/2015).

Ketentuan mengenai nilai wajar ini tidak hanya penting dalam konteks teknis, tetapi juga dalam konteks keadilan substantif. Teori keadilan John Rawls menekankan pentingnya fairness dalam distribusi hak dan kewajiban, termasuk dalam hubungan antara kreditor dan debitur. Apabila agunan dijual di bawah nilai wajarnya, maka kreditor memperoleh keuntungan tidak proporsional, sementara debitur kehilangan aset yang melebihi kewajiban utangnya. Oleh sebab itu, penetapan nilai wajar bukan hanya masalah administratif, tetapi juga menyangkut keadilan sosial dan perlindungan hak asasi manusia, terutama hak atas tempat tinggal yang layak.

Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 471K/Pdt/2015

Perkara Mahkamah Agung Nomor 471 K/Pdt/2015 bermula dari hubungan hukum kredit antara PT Bank Mega Tbk sebagai kreditor dan debitur atas nama M. Tio Agung Santika Marahayu dengan jaminan berupa rumah tinggal orang tuanya di Bandung. Kredit yang diajukan berjumlah sekitar Rp500.000.000,00 dengan agunan berupa rumah yang memiliki Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) sebesar Rp755.297.000,00 dan bahkan pernah ditaksir bank bernilai Rp812.500.000,00. Namun, ketika debitur mengalami wanprestasi, kreditor memutuskan untuk melaksanakan eksekusi melalui lelang parate eksekusi dengan nilai limit hanya sebesar Rp483.000.000,00. Nilai tersebut jelas jauh di bawah harga pasar maupun NJOP, karena ditentukan semata-mata berdasarkan sisa kewajiban debitur tanpa melibatkan appraisal independen.

Debitur kemudian mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Bandung (Putusan No. 274/Pdt.G/2013/PN.Bdg). Dalam pertimbangannya, PN Bandung menyatakan bahwa pelaksanaan lelang cacat hukum karena tidak memenuhi prinsip kehati-hatian, tidak menggunakan appraisal independen, serta tidak melibatkan debitur dalam proses penetapan nilai limit. Pengadilan juga menilai bahwa pembeli lelang tidak dapat dianggap sebagai pihak beritikad baik karena memperoleh objek dengan harga yang tidak wajar. Oleh karena itu, PN Bandung membatalkan Risalah Lelang Nomor 111/2013 dan menyatakan pelaksanaan lelang tidak sah.

Akan tetapi, pada tingkat banding, Pengadilan Tinggi Bandung (Putusan No. 319/PDT/2014/PT.BDG) membatalkan putusan PN Bandung. PT berpendapat bahwa pelaksanaan lelang telah sesuai dengan prosedur formal yang berlaku dan bahwa kreditor memiliki hak untuk melakukan parate eksekusi berdasarkan Pasal 6 UUHT. Menurut PT Bandung, keberatan debitur terkait nilai limit tidak dapat menjadi alasan untuk membatalkan hasil lelang, selama prosedur administratif pelelangan telah dilaksanakan oleh KPKNL.

Debitur tidak menerima putusan tersebut dan mengajukan kasasi. Namun, Mahkamah Agung dalam putusannya No. 471 K/Pdt/2015 menolak kasasi debitur. MA menegaskan bahwa pelaksanaan lelang telah sesuai dengan prosedur formal hukum lelang negara, serta menyatakan pembeli lelang sebagai pihak beritikad baik yang berhak atas perlindungan hukum. Putusan ini dengan sendirinya mengesampingkan fakta bahwa nilai limit ditetapkan jauh di bawah nilai wajar dan tanpa appraisal independen.

Putusan Mahkamah Agung ini memiliki implikasi penting. Pertama, ia menegaskan bahwa dalam praktik, perlindungan hukum terhadap debitur lebih lemah dibandingkan kepastian hukum bagi kreditor dan pembeli lelang. Kedua, putusan tersebut menegaskan supremasi legalitas prosedural atas substansi keadilan, di mana pengadilan lebih menitikberatkan pada pemenuhan formalitas prosedural lelang ketimbang memastikan perlindungan hak-hak debitur. Ketiga, kasus ini memperlihatkan jurang antara norma hukum

yang menekankan pentingnya appraisal independen dan prinsip perlindungan konsumen, dengan praktik peradilan yang justru mengesahkan pelanggaran prinsip tersebut.

Dengan demikian, Putusan Mahkamah Agung No. 471 K/Pdt/2015 menjadi preseden yang menunjukkan keterbatasan perlindungan hukum represif bagi debitur dalam eksekusi hak tanggungan. Meskipun secara normatif kreditor berkewajiban menetapkan nilai limit berdasarkan penilaian obyektif, praktik peradilan justru menunjukkan bahwa keberatan debitur sering kali diabaikan ketika prosedur formal dinyatakan telah terpenuhi. Kasus ini menegaskan urgensi perlindungan hukum preventif, di mana kreditor wajib mengedepankan appraisal independen, keterbukaan informasi, dan partisipasi debitur sebelum eksekusi dilakukan, agar eksekusi tidak hanya sah secara prosedural tetapi juga adil secara substantif.

Urgensi Perlindungan Hukum Preventif dalam Eksekusi Hak Tanggungan

Putusan Mahkamah Agung No. 471 K/Pdt/2015 menegaskan bahwa perlindungan hukum melalui jalur litigasi (represif) sering kali tidak efektif dalam melindungi debitur. Oleh karena itu, perlindungan hukum preventif menjadi sangat penting. Perlindungan ini diwujudkan melalui kewajiban kreditor untuk melakukan appraisal independen sesuai PMK 213/PMK.06/2020, menyampaikan hasil penilaian kepada debitur, memberikan pemberitahuan resmi mengenai rencana lelang, serta membuka ruang bagi debitur untuk menyampaikan keberatan. Prinsip ini sejalan dengan teori perlindungan hukum Philipus M. Hadjon (1992), yang membagi perlindungan hukum ke dalam bentuk preventif dan represif.

Dengan adanya mekanisme preventif, potensi sengketa dapat diminimalisir, dan hak-hak debitur terlindungi sejak awal. Hal ini juga mencerminkan asas *due process of law* dalam hukum administrasi, yang menuntut transparansi, proporsionalitas, dan partisipasi semua pihak. Lebih lanjut, Rahardjo (2009) menegaskan bahwa hukum harus menjadi sarana pembebasan, bukan sekadar legitimasi prosedural. Dalam konteks eksekusi hak tanggungan, pandangan ini berarti bahwa hukum harus berpihak pada keadilan substantif dengan memastikan debitur tidak kehilangan rumah satu-satunya akibat penetapan nilai limit yang sewenang-wenang.

Oleh karena itu, urgensi perlindungan hukum preventif tidak hanya relevan bagi praktik perbankan, tetapi juga bagi pembangunan sistem hukum nasional yang menjamin kepastian hukum sekaligus keadilan sosial.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 471 K/Pdt/2015 dan ketentuan dalam PMK 213/PMK.06/2020, perlindungan hukum debitur dalam eksekusi hak tanggungan harus mencakup perlindungan preventif dan represif. Perlindungan preventif diwujudkan melalui kewajiban kreditor melakukan appraisal independen, menyampaikan hasil penilaian kepada debitur, serta memberi ruang keberatan sebelum lelang. Perlindungan

represif dilakukan melalui upaya hukum setelah terjadi pelanggaran, namun efektivitasnya terbatas bila pencegahan tidak berjalan sejak awal.

Penetapan nilai limit lelang tanpa appraisal objektif dan jauh di bawah harga pasar berpotensi melanggar asas kehati-hatian, transparansi, dan keadilan. Meskipun perkara terjadi sebelum berlakunya PMK 213/PMK.06/2020, ketentuan penilaian wajar telah diatur dalam regulasi sebelumnya. Oleh karena itu, penguatan perlindungan hukum preventif menjadi kebutuhan mendesak agar praktik eksekusi hak tanggungan tidak merugikan debitur dan tetap menjamin hak konstitusional atas tempat tinggal yang layak.

DAFTAR PUSTAKA

- Amin, N. (2024). *Penerapan penentuan nilai limit terhadap pelaksanaan lelang objek jaminan hak tanggungan berbasis nilai keadilan* (Tesis Magister Hukum). Universitas Islam Sultan Agung, Semarang.
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia: Studi tentang prinsip-prinsipnya, penanganannya oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum dan pembentukan peradilan administrasi negara*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Harahap, M. Y. (2001). *Hukum acara perdata: Gugatan, persidangan, penyitaan, pembuktian, dan putusan pengadilan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Husellin, H. A. (2021). *Analisis yuridis pelaksanaan lelang eksekusi jaminan kebendaan berdasarkan sertifikat hak tanggungan di Kota Pekanbaru* (Tesis Magister Hukum). Universitas Islam Riau, Pekanbaru.
- Indonesia. (1996). *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah*.
- Indonesia. (1999). *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*.
- Indonesia. (2020). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213/PMK.06/2020 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang*.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2015). *Putusan Nomor 471 K/Pdt/2015*. Jakarta: Direktori Putusan MA RI. <https://putusan3.mahkamahagung.go.id>
- Rahardjo, S. (2000). *Ilmu hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Rawls, J. (2001). *Justice as fairness: A restatement* (E. Kelly, Ed.). Cambridge: Harvard University Press.