

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam dekade terakhir, pengelolaan aset bermasalah perbankan kian kompleks. Kompleksitas tidak hanya dipicu oleh meningkatnya volume kredit bermasalah (Non-Performing Loan/NPL), tetapi juga oleh dinamika ekonomi global dan perubahan regulasi prudensial yang menuntut bank menjaga rasio kecukupan modal (Capital Adequacy Ratio/CAR) tetap sehat meskipun dihadapkan pada aset tidak produktif. Di Indonesia, urgensi itu memuncak saat Hak Tanggungan (HT) atas agunan kredit macet perlu dikonversi menjadi Aset Yang Diambil Alih (AYDA) suatu mekanisme hukum dan finansial yang memungkinkan bank menekan potensi kerugian akibat wanprestasi.¹

Perbankan menopang perekonomian melalui fungsi intermediasi dan transmisi kebijakan moneter, namun penyaluran kredit mengandung risiko gagal bayar yang bila tak tertangani, menggerus kualitas aset dan stabilitas sistem keuangan. Karena itu, praktik prudensial menuntut kerangka manajemen risiko yang ketat dan konsisten lintas regulasi.² Perbankan juga berperan sebagai pilar yang mendukung perekonomian melalui fungsi intermediasi dan transmisi kebijakan moneter namun penyaluran kredit tetap mengandung risiko gagal bayar yang dapat memengaruhi kualitas aset dan stabilitas sistem keuangan.³

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Manajemen Risiko mewajibkan bank mengenali, mengukur, memantau, dan mengendalikan risiko dari seluruh aktivitas usaha, ini landasan bagi penetapan kebijakan internal hingga pengakuan dan penyisihan kerugian kredit (Cadangan Kerugian Penurunan Nilai/CKPN) yang

¹ Grace Ayu Prabandari et al., “Penyelesaian Kredit Yang Dijamin Hak Tanggungan Dengan Ayda (Agunan Yang Diambil Alih) Bank Melalui Lelang,” *Ejournal.Undip.Ac.Id* 14 (2021), <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/notarius/article/view/39135>.

² Dian Oktariani et al., “Booklet Perbankan Indonesia 1,” 2024, Hal 96-97,168, [https://www.ojk.go.id/id/kanal/perbankan/data-dan-statistik/booklet-perbankan-indonesia/Documents/Pages/Booklet-Perbankan-Indonesia-2024/Booklet Perbankan Indonesia 2024.pdf](https://www.ojk.go.id/id/kanal/perbankan/data-dan-statistik/booklet-perbankan-indonesia/Documents/Pages/Booklet-Perbankan-Indonesia-2024/Booklet%20Perbankan%20Indonesia%202024.pdf).

³ “Banking: The Backbone of the Economy,” UCCU, 2024, <https://www.uccu.com/banking-the-backbone-of-the-economy/>.

berdampak pada permodalan (Capital Adequacy Ratio/CAR). Dengan demikian, kerangka prudensial menjembatani aturan materiil dan praktik akuntansi kehati-hatian dalam pengelolaan kredit bermasalah.⁴

Untuk meredam risiko kredit, bank lazim mensyaratkan agunan. Bentuk dominan adalah Hak Tanggungan atas tanah dan/atau bangunan karena memberikan kepastian hukum, nilai ekonomis yang relatif stabil, serta kemudahan verifikasi kepemilikan melalui sertifikat yang terdaftar di kantor pertanahan. Jaminan ini juga memiliki kekuatan eksekutorial, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, yang memungkinkan kreditur mengeksekusi objek jaminan secara langsung apabila debitur wanprestasi. Dengan demikian, keberadaan Hak Tanggungan tidak hanya berfungsi sebagai alat pengaman bagi kreditur, tetapi juga sebagai instrumen hukum yang memperkuat kepercayaan dalam hubungan kreditur debitur dan menjaga stabilitas sistem keuangan melalui kepastian penyelesaian kredit bermasalah.⁵

Ketika terjadi gagal bayar, kreditur memerlukan jalur eksekusi yang legitimate untuk memperoleh pelunasan piutangnya. Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT) memberikan dasar hukum bagi pelaksanaan parate eksekusi, lelang umum, maupun penjualan di bawah tangan, sebagai sarana penyelesaian kredit macet yang diakui secara hukum dan efisien. Mekanisme tersebut memastikan bahwa kreditur memiliki hak preferen untuk mendahului kreditur lain dalam pelunasan dari hasil penjualan objek jaminan. Namun, pelaksanaannya tetap berada dalam koridor hukum yang ketat demi perlindungan para pihak. UUHT tidak hanya mengatur kekuatan eksekutorial Hak Tanggungan, tetapi juga menyeimbangkan perlindungan hukum bagi kreditur dan debitur agar proses eksekusi berjalan adil, transparan, dan akuntabel.⁶

⁴OJK, “Laporan Surveillance Perbankan Indonesia,” 2024, [https://www.ojk.go.id/id/kanal/perbankan/data-dan-statistik/laporan-profil-industri-perbankan/Documents/Laporan Surveillance Perbankan Indonesia - Triwulan I 2024.pdf](https://www.ojk.go.id/id/kanal/perbankan/data-dan-statistik/laporan-profil-industri-perbankan/Documents/Laporan%20Surveillance%20Perbankan%20Indonesia%20-%20Triwulan%20I%202024.pdf).

⁵ Azra Balqis et al., “Pembebanan Hak Tanggungan Dan Hipotik Kepada Debitur Sebagai Bentuk Perwujudan Perlindungan Hukum Bagi Kreditur,” *Diponegoro Private Law Review* 9, no. 1 (2022): 1–17, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/dplr/article/view/18426>.

⁶ Nur Rizji Siregar and Mohamad Fajri Mekka Putra, “Tinjauan Hukum Kekuatan Eksekutorial Terhadap Permohonan Lelang Eksekusi Hak Tanggungan Atas Debitur Wanprestasi,” *JURNAL USM LAW REVIEW* 5 (2022): 142–51, <https://doi.org/10.26623/julr.v5i1.4872>.

Dalam praktik, tidak semua agunan dapat segera terjual di pasar terbuka. Minimnya peminat, ketidakpastian nilai pasar, adanya sengketa hukum, atau kendala penguasaan fisik terhadap objek jaminan sering kali membuat proses penyelesaian kredit macet berlangsung lama. Kondisi ini menimbulkan beban tambahan bagi bank karena nilai agunan berpotensi menurun seiring waktu, sementara kewajiban pencadangan (CKPN) tetap meningkat. Untuk menghindari kerugian yang lebih besar, bank biasanya menempuh opsi pengambilalihan agunan atau Aset Yang Diambil Alih (AYDA) sebagai langkah terakhir penyelesaian kredit macet. Melalui mekanisme ini, bank dapat menguasai sementara objek jaminan guna menjaga nilai ekonomisnya sambil menunggu kondisi pasar membaik atau proses penjualan kembali dilakukan sesuai ketentuan POJK 40/2019. Dengan demikian, AYDA berfungsi sebagai instrumen manajemen risiko yang memberikan waktu bagi bank menstabilkan neraca tanpa menghapus langsung piutang bermasalah.⁷

Dari laporan keuangan tahun 2022-2024 yang di publikasikan oleh beberapa bank dapat dilihat jumlah nilai nominal agunan yang diambil alih oleh Bank (AYDA), dari data tsb menunjukkan bahwa setiap bank memiliki dinamika tersendiri dalam pengelolaan AYDA, yang mencerminkan efektivitas strategi restrukturisasi dan penyelesaian aset bermasalah di masing-masing institusi keuangan. Berikut tabel yang dirangkum dari beberapa laporan yang publikasi

⁷ Nur Muhammad Dilapanga, "Agunan Yang Diambil Alih: Sebuah Mekanisme Dalam Penyelesaian Kredit Macet," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan* 5 (2021), <http://ejournal.mandalanursa.org/index.php/JISIP/index>.

Tabel 1.1
Jumlah Nilai Nominal AYDA (dalam jutaan rupiah)

Bank	2022	2023	2024
Bank Sahabat Sampoerna	178.666 ⁸	208.376 ⁹	298.554 ¹⁰
BRI	67.569 ¹¹	59.347 ¹²	102.280 ¹³
BNI	1.150.197 ¹⁴	897.057 ¹⁵	914.825 ¹⁶

Dalam POJK 40/POJK.03/2019 mendefinisikan AYDA sebagai aset yang diperoleh bank melalui pembelian lewat lelang atau di luar lelang berdasarkan penyerahan sukarela/kuasa menjual ketika nasabah tidak memenuhi kewajibannya, definisi ini menjadi rujukan prudensial atas pengakuan dan kualitas AYDA.¹⁷

Mekanisme perolehan AYDA dapat terjadi setelah lelang tidak laku atau melalui penyerahan sukarela/kuasa jual, bukti lelangnya dituangkan dalam Risalah Lelang sebagai akta otentik menurut PMK 213/PMK.06/2020. AYDA sejatinya belum memiliki ketentuan yang secara tegas mengatur pada tata cara pembelian agunan dan pencairannya. Hal ini terjadi karena hingga kini Pemerintah belum juga menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur secara komprehensif mengenai tata cara pelaksanaan lelang. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, khususnya Pasal 12A ayat (2), ditegaskan bahwa prosedur pembelian agunan oleh bank serta mekanisme pencairannya akan ditetapkan lebih

⁸ PT . Bank Sahabat Sampoerna, “Annual Report Bank Sahabat Sampoerna Tahun 2023,” vol. 57951234, 2023, <https://www.banksampoerna.com/hubungan-investor/laporan-keuangan-diaudit>.

⁹ PT . Bank Sahabat Sampoerna, “Annual Report Bank Sahabat Sampoerna Tahun 2024,” no. 1 (2024), <https://www.banksampoerna.com/hubungan-investor/laporan-keuangan-diaudit>.

¹⁰ PT . Bank Sahabat Sampoerna.

¹¹ PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk, “Annual Report BRI Tahun 2022,” 2022, <https://bri.co.id/report>. Hal 286

¹² PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk, “Annual Report BRI Tahun 2024,” 2024, <https://bri.co.id/report>. Hal 195

¹³ PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk.

¹⁴ PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk, “Annual Report BNI Tahun 2023,” 2023, 133, <https://www.bni.co.id/id-id/investor/laporan-keuangan>.

¹⁵ PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk, “Annual Report BNI Tahun 2024,” 2024, 137, <https://www.bni.co.id/id-id/investor/laporan-keuangan>.

¹⁶ PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk.

¹⁷ OJK, “Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum (POJK Nomor 40/POJK.03/2019),” 2019, <https://www.ojk.go.id/id/regulasi/Documents/Pages/Penilaian-Kualitas-Aset-Bank-Umum/pojk-40-2019.pdf>.

lanjut melalui Peraturan Pemerintah. Tanpa adanya pengaturan tersebut, praktiknya AYDA umumnya dilakukan pada lelang kedua atau ketiga, mengingat pada tahapan tersebut nilai limit barang jaminan yang dilelang telah mengalami penurunan dan mendekati nilai likuidasi.¹⁸

Lebih lanjut, landasan utama yang menjadi dasar hukum atas mekanisme AYDA terletak pada Pasal 12A ayat 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan. Pasal ini memberikan kewenangan kepada bank untuk membeli agunan, baik melalui proses lelang maupun secara langsung di luar lelang, apabila debitur gagal memenuhi kewajibannya. Namun, bank wajib melepas atau mencairkan agunan yang telah dibeli tersebut paling lama dalam jangka waktu satu tahun, sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 12A ayat (2) huruf b. Ketentuan inilah yang menjadi titik sentral kebijakan mengenai batas waktu pelepasan AYDA.¹⁹

Secara normatif, prinsip kehati-hatian dan proporsionalitas dalam pengelolaan aset bermasalah sejalan dengan nilai keadilan yang diajarkan dalam Al-Qur'an bahwa Allah tidak membebani seseorang melainkan sesuai dengan kesanggupannya (QS. Al-Baqarah: 286).²⁰ Prinsip ini menegaskan bahwa kebijakan hukum, termasuk pengaturan batas waktu pelepasan Aset Yang Diambil Alih (AYDA), idealnya disusun secara rasional dan realistis, dengan mempertimbangkan kapasitas institusional bank serta kompleksitas prosedur hukum yang harus dipenuhi, sehingga tercapai keseimbangan antara stabilitas sistem keuangan dan kepastian hukum.

Titik rawan disharmoni muncul di pertemuan UU Perbankan (Pasal 12A), UU Hak Tanggungan (Pasal 20), PMK 122/2023, dan POJK 40/2019 terletak pada perbedaan orientasi serta batas waktu dalam pengelolaan dan pelepasan Aset Yang Diambil Alih (AYDA). UU Perbankan Pasal 12A dan POJK 40/2019 menekankan prinsip prudensial perbankan, dengan kewajiban agar agunan yang diambil alih

¹⁸ Prabandari et al., "Penyelesaian Kredit Yang Dijamin Hak Tanggungan Dengan Ayda (Agunan Yang Diambil Alih) Bank Melalui Lelang."

¹⁹ Pemerintah RI, "Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Perbankan (UU Nomor 10 Tahun 1998)" (Jakarta, 1998).

²⁰ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, 2019), QS. Al-Baqarah (2): 286

bank segera dicairkan, paling lama dalam waktu satu tahun sejak perolehan, guna menjaga kualitas aset dan rasio kecukupan modal (CAR). Sebaliknya, UUHT Pasal 20 dan PMK 122/2023 berorientasi pada kepastian hukum perdata dan akuntabilitas administrasi negara, yang menuntut prosedur eksekusi formal melalui lelang atau penjualan di bawah tangan. Proses ini mencakup tahapan pemberitahuan, pengumuman, penilaian, dan lelang yang berpotensi memakan waktu panjang, apalagi bila terjadi keberatan hukum, kegagalan lelang, atau keharusan melakukan lelang ulang. Menurut Yahya Harahap, sistem eksekusi di Indonesia masih sangat bergantung pada mekanisme administratif yang kompleks dan memerlukan koordinasi antara lembaga, termasuk pengadilan, KPKNL, kepolisian, dan pihak terkait lainnya. Ketiadaan mekanisme satu pintu dan ketidakpastian waktu dalam pelaksanaan eksekusi merupakan hambatan nyata dalam mewujudkan keadilan substantif bagi pemenang lelang²¹

Konflik antar regulasi tersebut menyebabkan ketidaksinkronan antara kecepatan yang dituntut oleh regulator keuangan dan lamanya prosedur hukum yang diatur oleh peraturan lelang. UU Perbankan dan POJK 40/2019 mendorong bank untuk mempercepat pelepasan AYDA agar tidak menurunkan kualitas aset, sementara UUHT dan PMK 122/2023 mengutamakan proseduralitas dan kepastian hukum dalam eksekusi jaminan. Akibatnya, bank menghadapi dilema kepatuhan, jika mempercepat pelepasan AYDA untuk memenuhi ketentuan OJK, mereka berpotensi menanggung kerugian karena harga jual rendah, namun jika mengikuti proses hukum yang panjang, mereka terancam terkena sanksi prudensial akibat keterlambatan. Disharmoni ini menunjukkan perlunya harmonisasi lintas sektor antara otoritas keuangan, lembaga peradilan, dan kementerian terkait agar prinsip kehati-hatian dan asas kepastian hukum dapat berjalan beriringan.

Dalam konteks konseptual, untuk meningkatkan pelayanan Hak Tanggungan yang memenuhi asas keterbukaan, ketetapan waktu, kecepatan, kemudahan, efektifitas dan efisiensi mekanisme maka pemerintah melalui kementerian

²¹ Dinny Octafiani et al., "Legal Certainty for Auction Winners Regarding the Execution of the Object of the Dependent Rights," *Interdisciplinary Social Studies* 4, no. 3 (2025): 463–69, <https://iss.internationaljournallabs.com/index.php/iss/article/view/829>. Hal. 466

ATR/BPN mengeluarkan Permen Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik sehingga pendaftaran Hak tanggungan yang dilakukan secara konvensional mulai beralih menggunakan sistem elektronik/online melalui aplikasi. Melalui Sistem Hak Tanggungan Elektronik (HT-el), sejumlah layanan yang berkaitan dengan Hak Tanggungan dapat diajukan secara digital, yang mencakup proses pendaftaran Hak Tanggungan, pengalihan Hak Tanggungan, pembaruan data kreditor, serta penghapusan Hak Tanggungan.²²

Transisi dari Hak Tanggungan konvensional ke sistem elektronik (HT-el) menimbulkan sejumlah kendala dan permasalahan hukum, terutama terkait kesenjangan regulasi karena UU No. 4 Tahun 1996 belum mengatur dokumen dan tanda tangan elektronik, sehingga muncul ketidakpastian hukum antara regulasi lama dan Permen ATR/BPN No. 9 Tahun 2019 serta No. 5 Tahun 2020.²³ Selain itu, validitas bukti elektronik dan tanggung jawab PPAT atas keabsahan dokumen masih lemah dan belum diatur jelas.²⁴ Dari sisi implementasi, banyak hambatan teknis seperti sistem yang sering error, keterbatasan SDM, serta disparitas antar Kantor Pertanahan yang menyebabkan keterlambatan pendaftaran.²⁵ ²⁶ Prosedur yang belum optimal, batas waktu koreksi yang singkat, serta minimnya pemahaman pengguna turut memperbesar risiko administratif.²⁷ Di sisi lain, kepastian hukum atas eksekusi jaminan elektronik masih dipertanyakan, termasuk tanggung jawab

²² Wiyandari Nur, "Pelayanan Hak Tanggungan Elektronik Pasca Terbitnya Permen ATR / BPN Nomor 5 Tahun 2020 Pada Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta" 4 (2025): 245–68, <https://dspace.uui.ac.id/handle/123456789/57529>.

²³ Dzaky Alwan Bisyr, "Problematika Dalam Pelaksanaan Hak Tanggungan Elektronik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah," *Jurnal Privat Law* 11, no. 1 (2023): 22–34.

²⁴ Yosi Abdhan Pradana and Anak Agung Istri Ari Atu Dewi, "Kepastian Hukum Pelaksanaan Hak Tanggungan Elektronik Terhadap Kewenangan Dan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah," *Acta Comitas* 6, no. 03 (2021): 654, <https://doi.org/10.24843/ac.2021.v06.i03.p14>.

²⁵ Anwar Musadad et al., "Kendala Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 5 Tahun 2020: (Studi Kasus Pada Kantor Notaris/Ppat Meri Efda, S.H. Dan Pt Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk, Kantor Cabang Jakarta Panglima Poli" 2, no. 11 (2024), <https://doi.org/https://doi.org/10.3783/causa.v2i11.2567>.

²⁶ Bisyr, "Problematika Dalam Pelaksanaan Hak Tanggungan Elektronik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah."

²⁷ Fanny Meutia Fafentry Fanny, "Analisis Terhadap Penolakan Pendaftaran Hak Tanggungan Elektronik Berdasarkan Permen Atr Bpn No 5 Tahun 2020 Tentang Pelayanan Hak Tanggungan Yang Terintegrasi Secara Elektronik (Studi Pada Kantor Pertanahan Kota Medan)," *Journal Law of Deli Sumatera* 2, no. 1 (2022), <https://jurnal.unds.ac.id/index.php/jlds/article/view/162>.

saat terjadi gangguan sistem dan keabsahan sertifikat digital sebagai dasar eksekusi.^{28 29}

Merujuk pada latar belakang yang telah penulis uraikan di atas, judul penelitian yang dipilih yakni **“Kebijakan Pemerintah Dalam Penentuan Masa Daluarsa: Analisa Konversi Hak Tanggungan Menjadi Aset Bank”**.

1.2 Rumusan Masalah

Bertolak dari pemaparan latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan sebelumnya, penelitian ini merumuskan sejumlah permasalahan yang selanjutnya menjadi fokus utama pembahasan sebagai berikut :

1. **Bagaimana konversi hak tanggungan menjadi aset bank di Indonesia?**
2. **Bagaimana bentuk kebijakan pemerintah dalam konversi hak tanggungan berdasarkan masa daluarsa?**

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah penulis uraikan, maka dapat disimpulkan bahwa tujuan yang ingin dicapai melalui penulisan ini adalah: Untuk menganalisis dan memahami ketentuan hukum yang mengatur konversi hak tanggungan menjadi aset bank di Indonesia serta untuk mengidentifikasi dan menganalisis bentuk kebijakan pemerintah dalam konversi hak tanggungan berdasarkan masa daluarsa.

²⁸ Rifki Khrisna Mahendra and Bambang Eko Turisno, “Pelaksanaan Eksekusi Hak Tanggungan Elektronik,” *Notarius* 17, no. 2 (n.d.): 1179–98, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/notarius/article/view/45258>.

²⁹ Nur, “Pelayanan Hak Tanggungan Elektronik Pasca Terbitnya Permen ATR / BPN Nomor 5 Tahun 2020 Pada Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta.”

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun dalam penelitian ini diharapkan manfaat yang diperoleh sebagai berikut:

1.4.1 Aspek Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan keilmuan hukum, terutama yang berkaitan dengan ranah hukum perbankan dan hukum jaminan. Serta memberikan informasi dan pemahaman kepada pembaca terkait pemahaman yang komprehensif mengenai aspek yuridis konversi hak tanggungan menjadi AYDA.

1.4.2 Aspek Praktis

Dalam penelitian ini, penulis berharap dapat bermanfaat dengan baik oleh semua pihak guna meningkatkan pengetahuan Masyarakat dibidang hukum dan memberikan pemahaman yang lebih mendalam kepada praktisi hukum, bankir, dan pihak-pihak terkait mengenai mekanisme AYDA, hak dan kewajiban para pihak, serta implikasi hukumnya.

1.5 Kerangka Konsep

Kerangka konseptual merupakan konstruksi pemikiran yang berfungsi untuk menjelaskan keterkaitan antara berbagai variabel penelitian maupun hubungan antar konsep yang relevan dengan permasalahan yang ditelaah, yang disusun berdasarkan hasil kajian kepustakaan yang telah dilakukan sebelumnya.

Dengan demikian adanya kerangka konsep membuat penulisan tesis ini menggunakan beberapa kerangka teori atau hubungan antar konsep dari objek yang diteliti dengan definisi sebagai berikut :

1.5.1 Kebijakan Pemerintah

Kebijakan Pemerintah merujuk pada tindakan, aturan, atau pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah dengan tujuan menangani suatu isu publik atau mengatur kehidupan sosial-ekonomi masyarakat. Sebagai contoh, definisi umum menyebut bahwa kebijakan publik adalah “*whatever governments choose to do or*

not to do” terkait suatu permasalahan.³⁰ Dalam konteks regulasi keuangan atau perbankan, kebijakan pemerintah mencakup undang-undang, peraturan pelaksanaan, dan instrumen pengawasan yang menetapkan kewajiban dan batasan bagi lembaga keuangan.³¹ Kebijakan pemerintah tidak hanya bersifat normatif tetapi juga prosedural dan instrumentatif, ia meliputi pembuatan regulasi, implementasi, pengawasan, dan evaluasi. Proses pembentukan kebijakan mencakup tahapan seperti identifikasi masalah, formulasi alternatif, implementasi dan evaluasi.³²

1.5.2 Masa Daluarsa

Masa Daluarsa secara umum adalah batas waktu yang ditentukan oleh hukum atau regulasi di mana suatu hak, tuntutan, kewajiban, atau proses harus dilakukan; setelah lewat batas itu, hak atau proses tersebut dapat gugur atau tidak dapat dilanjutkan. Dalam sistem hukum umum dikenal istilah *statute of limitations* yang mengatur bahwa suatu klaim tidak dapat diajukan setelah jangka waktu tertentu, *statute of limitations* bertujuan menciptakan legal certainty dan predictability, sehingga subjek hukum mengetahui batas waktu dan konsekuensi hukum secara jelas.³³

Fungsi masa daluarsa sebagai mekanisme pengendalian risiko dan efisiensi dalam sistem hukum dan ekonomi: dengan adanya batas waktu, maka bukti masih relatif segar, pihak-terkait dapat menyelesaikan kewajiban atau haknya tepat waktu, dan ketidakpastian jangka panjang dapat diminimalisir.³⁴

1.5.3 Hak Tanggungan

Hak tanggungan adalah bentuk jaminan kebendaan yang secara khusus dibebankan pada objek berupa tanah beserta bangunan di atasnya, dengan tujuan

³⁰ Center for Civic Education, “What Is Public Policy?” (Center for Civic Education, n.d.), <https://www.civiced.org/project-citizen/what-is-public-policy>.

³¹ Adetayo Olaniyi Adeniran et al., “Government Policy: Meaning, Types, Manifestations, Theories, and Policy Cycles,” *Insights into Regional Development* 5, no. 2 (June 30, 2023): 83–99, [https://doi.org/10.9770/IRD.2023.5.2\(6\)](https://doi.org/10.9770/IRD.2023.5.2(6)).

³² Frame Works Institute, “Framing and Policy Making,” 2018, <https://www.frameworksinstitute.org/articles/framing-and-policy-making/>.

³³ Wex Definitions Team, “Statute of Limitations,” Legal Information Institute, Cornell Law School, 2024, https://www.law.cornell.edu/wex/statute_of_limitations.

³⁴ P.A Ben Crump, “Statute of Limitations: Know Your Legal Deadlines Before It’s Too Late,” Ben Crump Law, PLLC, n.d., <https://bencrump.com/statute-of-limitations-overview/>.

untuk menjamin pelunasan suatu utang tertentu. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 menegaskan bahwa Hak Tanggungan menempatkan kreditor pemegangnya pada posisi yang memiliki prioritas dibandingkan dengan kreditor lainnya.. Hal ini menegaskan bahwa secara hukum, hak tanggungan memperkuat posisi kreditor sebagai pihak yang memiliki hak preferen, sehingga kreditor tersebut berhak untuk langsung mengeksekusi objek jaminan apabila debitur melakukan wanprestasi atau gagal memenuhi kewajibannya.³⁵ Dalam sistem hak tanggungan, posisi para kreditor terbagi menjadi tiga kategori salah satunya adalah Kreditor preferen yaitu kreditor yang memiliki hak untuk didahulukan pembayarannya karena piutangnya memperoleh kedudukan istimewa yang diberikan secara khusus oleh undang-undang.³⁶ Oleh karena itu, hak tanggungan tidak sekadar berfungsi sebagai jaminan pelunasan utang, tetapi juga memperkuat posisi bank sebagai kreditor utama dalam hal prioritas kepemilikan dan pelaksanaan eksekusi terhadap jaminan. Hal ini menjadi relevan dalam analisis yuridis mengenai AYDA, karena berkaitan dengan proses eksekusi, konversi agunan, serta perlindungan hak-hak bank dalam kerangka pengelolaan aset tetap.

1.5.4 Agunan yang Diambil Alih (AYDA)

Pengertian AYDA dapat di temukan pada POJK No. 40/POJK.03/2019 Pasal 1 angka 15 yang menjelaskan AYDA adalah aset yang dikuasai bank, baik melalui proses lelang maupun cara di luar lelang, sebagai konsekuensi dari debitur yang gagal memenuhi kewajibannya. Tindakan ini dilakukan sebagai alternatif terakhir setelah berbagai upaya penyelesaian kredit bermasalah tidak berhasil. Menurut Prabandari, Nurdin dan Prasetyo (2021) AYDA juga dapat dipahami sebagai “alternatif eksekusi agunan setelah upaya lelang dan penjualan di bawah tangan tidak menghasilkan pembayaran piutang oleh debitur.”³⁷ Warsito & Sudarwanto (2019) mengemukakan bahwa mekanisme AYDA merupakan bentuk eksekusi non-

³⁵ Althea Salza Nastiti et al., “Pembebanan Hak Tanggungan Pada Hak Guna Bangunan Diatas Hak Milik,” *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum Dan Pranata Sosial Islam* 5, no. 1 (March 13, 2023): 363–72, <https://doi.org/10.37680/almanhaj.v5i1.2385>.

³⁶ Balqis et al., “Pembebanan Hak Tanggungan Dan Hipotik Kepada Debitur Sebagai Bentuk Perwujudan Perlindungan Hukum Bagi Kreditor.”

³⁷ Prabandari et al., “Penyelesaian Kredit Yang Dijamin Hak Tanggungan Dengan Ayda (Agunan Yang Diambil Alih) Bank Melalui Lelang.”

formal yang lebih modern, yang diawali dengan pengiriman surat peringatan, dilanjutkan dengan proses negosiasi, penyerahan jaminan, hingga pembuatan serta penandatanganan akta kuasa untuk menjual di hadapan notaris, khususnya apabila pelaksanaan lelang umum tidak memungkinkan.³⁸

1.5.5 Batasan Kepemilikan AYDA oleh Bank

Dalam Pasal 12A Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 dengan tegas mengatur bahwa bank berwenang mengambil alih agunan milik debitur, baik melalui mekanisme lelang maupun tanpa lelang. Namun, agunan tersebut harus segera dijual atau dicairkan dalam batas waktu paling lama satu tahun sejak tanggal pengambilalihan.

Ketentuan ini secara yuridis mengikat bank agar tidak menjadi pemilik aset non-produktif secara permanen, sejalan dengan prinsip bahwa fungsi utama bank adalah sebagai lembaga intermediasi keuangan, bukan sebagai pemegang aset jangka panjang.

1.5.6 Risiko Kredit dan Capital Adequacy Rasio (CAR)

Penerapan Agunan yang Diambil Alih (AYDA) merupakan salah satu instrumen penting dalam mitigasi risiko kredit macet (*Non-Performing Loan/NPL*) yang dihadapi perbankan. Risiko kredit merupakan risiko utama yang timbul akibat kegagalan debitur memenuhi kewajibannya, sehingga diperlukan langkah strategis seperti pengambilalihan agunan untuk meminimalisasi kerugian bank. POJK No. 18/POJK.03/2016 tentang Penerapan Manajemen Risiko mengatur bahwa bank wajib memiliki sistem dan prosedur yang komprehensif untuk mengidentifikasi, mengukur, memantau, dan mengendalikan seluruh risiko yang timbul dalam kegiatan usahanya. Hal tersebut menunjukkan bahwa rasio NPL berpengaruh signifikan terhadap profitabilitas bank, sehingga manajemen risiko kredit melalui

³⁸ Bayu Rangga Warsito and Albertus Sentot Sudarwanto, "Penyelesaian Kredit Macet Dengan Agunan Yang Diambil Alih (Ayda) Sebagai Upaya Perlindungan Kreditur Di Perseroan Daerah Bpr Bank Klaten," *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Ekonomi* 7, no. 2 (2020): 187, <https://doi.org/10.20961/hpe.v7i2.43003>.

mekanisme AYDA menjadi salah satu indikator kesehatan perbankan yang krusial.³⁹

Menurut Mudrajat Kuncoro dan Suhardjono Capital Adequacy Rasio (CAR) adalah kecukupan modal mencerminkan kapasitas bank untuk menjaga tingkat modal yang memadai, sekaligus menunjukkan kemampuan manajemen bank dalam mengenali, menghitung, memantau, dan mengendalikan berbagai risiko yang berpotensi memengaruhi besarnya modal yang dimiliki oleh bank yang mencerminkan kemampuan bank menyerap kerugian yang bersumber dari risiko kredit, pasar, dan operasional.⁴⁰ Capital Adequacy Ratio (CAR) dikenal pula sebagai Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPMM), yang pengaturannya ditetapkan dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2016, sebagaimana telah mengalami perubahan pertama melalui Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 34/POJK.03/2016 dan perubahan kedua melalui Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 27 Tahun 2022 mengenai Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum.

1.6 Metode Penelitian

Metodologi penelitian (*research methodology*) merupakan ilmu yang mempelajari secara teoritis prinsip-prinsip dasar dalam melakukan penelitian. Sementara itu, metode (*methods*) adalah langkah-langkah ilmiah yang dilakukan dalam kegiatan penelitian, dimulai dari penetapan sifat dan karakter penelitian, perumusan masalah sebagai fokus utama penelitian, penyusunan hipotesis, penentuan tema atau judul penelitian, penyusunan kerangka teori, penentuan metode penelitian, pembahasan hasil, penyusunan kesimpulan dan saran, hingga

³⁹ Albertha Daisy Arya Palupi and Fika Azmi, "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Non Performing Loan Pada Perbankan Di Indonesia," *Indicators : Journal of Economic and Business* 1, no. 2 (2019): 119–30, <https://doi.org/10.47729/indicators.v1i2.35>.

⁴⁰ Dwi Puji Lestari et al., "Pengaruh Capital Adequacy Ratio, Biaya Operasional Pendapatan Operasional, Dan Non Performing Loan Terhadap Return On Assets (Survei Pada Bank Umum Yang Terdaftar Di Bursa Efek Indonesia Tahun 2016 – 2018)," *JURNAL EKONOMI DAN KEWIRAUSAHAAN* 20, no. 1 (September 23, 2020), <https://doi.org/10.33061/jeku.v20i1.4364>.

pemilihan alat/instrumen penelitian lainnya.⁴¹ Dalam pelaksanaan penelitian ini, penulis menerapkan metode penelitian sebagai berikut:

1.6.1 Uraian Tipe Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah penelitian yang menggunakan metode penelitian kepustakaan (penelitian doctrinal). Penelitian ini berupaya menggambarkan, menjelaskan, juga menganalisis terkait konversi hak tanggungan yang menjadi aset tetap bank dengan proses aset yang diambil alih (AYDA) melalui proses lelang. Penelitian ini menggunakan metode kepustakaan untuk menemukan ketentuan dan prinsip hukum yang bermanfaat, dengan tujuan menanggapi isu hukum yang sedang diteliti secara ilmiah.

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan kepustakaan (doctrinal research). Metode ini dilakukan dengan menelaah bahan-bahan hukum seperti peraturan perundang-undangan, literatur hukum, yurisprudensi, untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai permasalahan hukum yang dikaji.

Fokus utama dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan, menjelaskan, dan menganalisis proses konversi hak tanggungan menjadi aset milik bank, yang dilakukan melalui mekanisme pengambilalihan aset (AYDA) setelah proses lelang eksekusi. Fenomena ini menjadi penting untuk ditelaah karena berkaitan erat dengan aspek legalitas, kepemilikan, dan perlakuan hukum terhadap objek jaminan yang tidak laku dalam proses lelang, serta konsekuensinya bagi perbankan sebagai kreditur pemegang hak tanggungan.

Dengan menggunakan pendekatan kepustakaan, penelitian ini berusaha menemukan norma-norma hukum, asas-asas, dan ketentuan peraturan yang dapat dijadikan dasar untuk menilai keabsahan proses AYDA dan status hukum objek hak tanggungan yang dikonversi menjadi aset tetap.

1.6.2 Pendekatan Yang Digunakan

Dalam penelitian ini, penulis mengedepankan pendekatan konseptual (conceptual approach) dan pendekatan perundang-undangan (statute approach).

⁴¹ Nurul Qomar et al., *METODE PENELITIAN HUKUM* (Makasar: CV. Social Politic Genius (SIGn), 2017), Hal 2.

Pendekatan konseptual merujuk pada perspektif dan teori yang diterapkan dalam bidang ilmu hukum. Melalui penelaahan terhadap berbagai pandangan dan teori yang berkembang dalam disiplin ilmu hukum, peneliti dapat menggali gagasan-gagasan yang membentuk pemahaman, konsep, serta prinsip hukum yang memiliki keterkaitan langsung dengan permasalahan yang sedang dikaji. Pendekatan perundang-undangan sebagai salah satu pendekatan penelitian yang digunakan oleh penulis dengan menelaah peraturan perundang undangan.

1.6.3 Sumber-Sumber Bahan Penelitian

Dalam pelaksanaan penelitian ini, penulis memprioritaskan penggunaan pendekatan kepustakaan dengan memanfaatkan data sekunder sebagai sumber utama. Data sekunder tersebut diperoleh melalui kegiatan penelusuran, pengumpulan, dan pendokumentasian bahan-bahan yang bersumber dari literatur kepustakaan. Metode yang digunakan dalam penelitian kepustakaan ini melibatkan pengumpulan data sekunder dari berbagai sumber, seperti bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Data-data sekunder ini diperoleh melalui analisis literatur atau studi kepustakaan, yang mencakup berbagai jenis sumber data sebagai berikut :

1.6.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan pada penelitian ini yaitu sebagai berikut:

- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (UUHT)
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang perbankan
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 122 tahun 2023 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 40/POJK.03/2019 yang mengatur mengenai penilaian dan pengelompokan kualitas aset pada Bank Umum.
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 18/POJK.02/2016 tentang penerapan kerangka manajemen risiko yang wajib dilaksanakan oleh Bank Umum.

- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2016 mengenai Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum, yang telah mengalami perubahan pertama melalui POJK Nomor 34/POJK.03/2016 dan perubahan kedua melalui POJK Nomor 27 Tahun 2022.
- Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 24/SEOJK.03/2021 Tentang Perhitungan Aset Tertimbang Menurut Risiko Untuk Risiko Kredit Dengan Menggunakan Pendekatan Standar Bagi Bank
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020 mengatur mengenai penyelenggaraan layanan Hak Tanggungan yang dilaksanakan melalui sistem terintegrasi berbasis elektronik.

1.6.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah sumber-sumber hukum yang memiliki keterkaitan langsung dengan bahan hukum primer dan berfungsi untuk mendukung proses penelaahan, penafsiran, serta pemahaman yang lebih mendalam terhadap bahan hukum primer tersebut. Bahan hukum sekunder yang dimanfaatkan dalam penelitian ini mencakup berbagai sumber tertulis yang relevan dengan topik kajian, antara lain buku, jurnal, artikel ilmiah yang disusun oleh pakar hukum, serta bentuk karya ilmiah lain yang mendukung analisis penelitian.

1.6.3.3 Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang berupa komplementer untuk bahan hukum sekunder dan tersier. Adapun yang dimaksud bahan hukum tersier dalam penelitian ini adalah kamus.

1.6.4 Prosedur Pengumpulan Sumber-Sumber

Dalam penelitian ini, pengumpulan bahan dan sumber penelitian dilakukan dengan menerapkan metode penelusuran kepustakaan sebagai pendekatan utama. sebagaimana sumber-sumber yang telah didapat dan dikumpulkan kemudian digolongkan dan diartikan serta juga mengorganisasikan sumber tersebut yang selanjutnya disusun atau diajukan sehingga memberikan kemungkinan adanya penarikan Kepustakaan dengan analisis kualitatif.

1.6.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam tesis ini terbagi menjadi 5 bab. Penulis akan memberikan ulasan terkait pembahasan dalam penelitian ini yang dimaksudkan agar mempermudah penjelasan dan uraian penelitian.

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini disusun sebagai bagian pendahuluan yang memuat uraian mengenai latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian yang digunakan, serta sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN KEPUSTAKAAN

Pada bab ini akan membahas mengenai konsep hukum, dasar hukum, dasar landasan teori, dan kajian pustaka dalam penelitian ini.

BAB III : DATA PENELITIAN

Bab ini memuat pemaparan berbagai data dan material penelitian yang digunakan, yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier.

BAB IV : PEMBAHASAN PERMASALAHAN

Bab ini akan mengkaji konversi hak tanggungan menjadi aset Bank dan bentuk kebijakan pemerintah dalam konversi hak tanggungan berdasarkan masa daluarsa.

BAB V : PENUTUP

Bab kelima disusun sebagai bagian penutup yang memuat ringkasan hasil penelitian. Pada bab ini dirangkum kesimpulan yang merupakan esensi dari jawaban atas rumusan masalah yang telah dianalisis, serta disertai dengan rekomendasi atau saran yang diajukan oleh peneliti sebagai upaya memberikan alternatif penyelesaian terhadap permasalahan yang menjadi objek kajian

1.7 Karya Ilmiah Pemandang

Tabel 1.2 Karya Ilmiah Pemandang

No	Penulis	Judul	Fokus Kajian
1	Nur Muhammad Dilapanga , <i>Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan</i> , Universitas Indonesia, Vol. 5 No. 2, Maret 2021, Mataram	Agunan Yang Diambil Alih: Sebuah Mekanisme Dalam Penyelesaian Kredit Macet	Kajian prosedural AYDA sebagai cara penyelesaian kredit macet.
2	Hasan Siahaan, Budiman Ginting, O.K. Saidin , <i>Nommensen Journal of Legal Opinion (NJLO)</i> , Pascasarjana Universitas HKBP Nommensen, Vol. 5 No. 1, Januari 2024, Medan	Akibat Hukum Daluarsa Atas Pembelian Agunan Debitur Oleh Kreditur (Bank) Secara Lelang atau Penyerahan Sukarela Menggunakan AYDA	Menekankan aspek daluarsa dan konsekuensi hukum Pasal 12A UU Perbankan.
3	Grace Ayu Prabandari, Agus Nurdin, Mujiono Hafidh Prasetyo , <i>Notarius</i> , Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Vol. 14 No. 1, 2021, Semarang	Penyelesaian Kredit yang Dijamin Hak Tanggungan dengan AYDA Bank Melalui Lelang	AYDA sebagai alternatif eksekusi hak tanggungan
4	Widya Sari Pratiwi1, Siti Mahmudah . Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2024	Implementasi parate eksekusi sebagai penyelesaian kredit bermasalah	Parate eksekusi via Pasal 6 UUHT; kendala: minat pembeli rendah, gugatan debitur, keterbatasan KPKNL
5	Finda Rudiana , <i>Uniska Law Review</i> , Magister Kenotariatan Universitas Islam Indonesia, Vol. 3 No. 1, April 2022, Kediri	Konsekuensi Yuridis AYDA Terhadap Hapusnya Perikatan	Mengetahui konsekuensi yuridis AYDA terhadap eksistensi perikatan.