

BAB II

KEPEMILIKAN OBYEK LELANG OLEH BANK

YANG TERKENDALA DENGAN PERATURAN DAERAH

2.1 Kedudukan Peraturan Menteri dan Peraturan Daerah

Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum, Negara Hukum adalah sebuah negara konstitusional yang membatasi antara kekuasaan pemerintah dengan hukum, hal ini menekankan bahwa semua aspek dalam kebangsaan, kenegaraan, kehidupan bermasyarakat, dan pemerintahan harus berdasarkan hukum, semua perbuatan yang dilakukan warga negaranya diatur dalam peraturan yang mengatur, peraturan tersebut mengikat dan harus dilaksanakan atas perintahnya dan ditinggalkan atas larangannya, pelanggaran terhadap sebuah larangan mempunyai sanksi-sanksi sebagai bukti tegasnya sebuah peraturan.

Menurut Aristoteles terdapat bentuk hukum yaitu yang tertulis dan tidak tertulis,¹³ hukum tertulis mengikat manusia yang sifatnya lebih luas dan lebih teratur, hukum tertulis selalu mengalami pembaharuan dengan mengikuti kondisi dan situasi yang terus mengalami perkembangan contohnya adalah Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya, sedangkan hukum yang tidak tertulis merupakan sebuah kebiasaan turun menurun yang dilakukan berulang-ulang dengan jangka waktu yang sangat lama seperti hukum adat.

¹³ Citra Ayu Kishardian Salsabilla, M Daffa Syahreza Al-Imron, Ridzky Ramadhan S.P., Sarah Hastriani, "Konsep Hukum dan Keadilan Dalam Prespektif Aristoteles", *Nusantara: Jurnal Pendidikan, Seni, Sains dan Sosial Humaniora*, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2022, h. 1-25.

Indonesia dalam hal ini yang merupakan negara hukum yang selalu berpedoman dengan hukum yang tertulis juga mengakui hukum adat sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang”.

Ini berarti hukum adat yang tidak tertulis memiliki kedudukan yang sama dengan hukum lainnya yang berlaku di Indonesia mengingat pengakuan terhadap hukum tidak tertulis di samping Undang-Undang Dasar itu sendiri.¹⁴ Hukum adat tetap berjalan walaupun hanya sanksi administratif saja, dan beberapa hukum adat dijadikan sebagai masukan dasar atau referensi dalam membuat peraturan yang bersifat tertulis di suatu daerah, karena hukum adat bersifat lokal maka peraturan tiap-tiap daerah mempunyai perbedaan dalam peraturan tertulisnya.

Dalam setiap negara hukum pasti memiliki sebuah peraturan tertulis dan itupun jumlahnya puluhan bahkan ada yang mencapai ribuan tidak terkecuali Indonesia, peraturan harus dibentuk untuk mengatur kebijakan dalam semua hal kehidupan yang memang dibutuhkan, sebuah peraturan dibuat untuk menjaga penduduknya agar ketertiban, keteraturan dan keseimbangan dan menghindari terjadinya kekacauan dan penyimpangan yang mengakibatkan kerugian bagi negara maupun masyarakatnya, peraturan yang dibuat di Indonesia mempunyai

¹⁴ Muskibah, “Kedudukan Hukum Adat Dalam Sistem Hukum Indonesia” <https://www.metrojambi.com/kolom/13528319/Kedudukan-Hukum-Adat-Dalam-Sistem-Hukum-Indonesia>, diakses 31 Agustus 2019.

tingkat dan kewenangan masing-masing tergantung siapa yang membuat, dengan maksud dan untuk tujuan apa peraturan tersebut dikeluarkan.

Menurut Hans Kelsen dengan Teori Stufenbau yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang, di mana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti Konstitusi) harus berpegangan dan berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Berkaitan dengan *Grundnorm* di Indonesia adalah UUD 1945 sebagai dasar dan Hukum tertinggi, Teori Stufenbau dikenal dengan Hierarki Norma yaitu norma yang dibawah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berada diatasnya, dan hukum yang paling tinggi tidak boleh bertentangan dengan *Grundnorm*.¹⁵

Selanjutnya Teori Stufenbau tersebut dikembangkan dan disempurnakan oleh Hans Nawiasky, dengan mengatakan bahwa suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, teori itu disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung* dan ini merupakan pencerminan dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, teori norma tersebut menyatakan bahwa dengan susunan norma teori tersebut adalah:¹⁶

1. Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

¹⁵ Ahmad Redi, 2017, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, h. 41.

¹⁶ *Ibid.*, h. 41.

Dalam norma hukum Negara Republik Indonesia, norma-norma hukum yang berlaku berada dalam sebuah sistem yang berlapis-lapis, bertingkat-tingkat, berjenjang-jenjang, serta berkelompok-kelompok, dimana suatu norma sudah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya/lebih tinggi lagi dan demikian seterusnya sampai kepada norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan teori Hans Nawiasky dan Hans Kelsen, tokoh hukum Indonesia A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dan menerapkannya pada susunan norma hukum di Indonesia, dari perbandingan tersebut terciptalah susunan tata hukum yaitu:¹⁷

1. Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) adalah Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
2. Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*) adalah Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dan Konvensi Ketatanegaraan;
3. Undang-Undang Formal (*Formell Gesetz*) adalah Undang-Undang;
4. Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*) adalah secara hierarki mulai dari Peraturan Pemerintah (PP) hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Teori Stufenbau di Indonesia diadopsi ke dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang telah

¹⁷ Muhammad Fikri Hanafi, Sunny Ummul Firdaus, "Implementasi Teori Hans Nawiasky Dalam Peraturan Perundangundangan di Indonesia", *Sovereignty-Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2022, h. 79-83.

mengalami beberapa kali perubahan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2015 untuk perubahan yang pertama dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 untuk perubahan yang kedua (UU Perundang-undangan), Undang-Undang inilah yang dijadikan pedoman dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Untuk menjaga dalam peraturan tidak terjadi tumpang tindih dan saling bertentangan maka dikenal 3 (tiga) asas hukum asas yaitu: ¹⁸

1. *Lex Superior derogat legi inferiori* dalam hal ini dapat diartikan peraturan yang lebih tinggi dapat meniadakan keberlakuan peraturan yang dibawahnya atau lebih rendah. Artinya, peraturan yang lebih tinggi mengenyampingkan peraturan yang lebih rendah. Asas ini hanya berlaku terhadap dua peraturan yang secara hierarki tidak sederajat dan saling bertentangan.
2. *Lex Posterior derogat legi priori* dalam hal ini dapat diartikan bahwa sebuah peraturan yang baru dapat meniadakan keberlakuan peraturan yang lama. Asas ini hanya dapat diterapkan dalam keadaan apabila norma hukum yang baru memiliki kedudukan yang lebih tinggi atau sederajat dari peraturan yang lama. maksudnya bahwa hubungan antar norma merupakan hubungan antara “superordinasi” dan “subordinasi” dimana validitas norma yang lebih rendah selalu bersumber dari norma yang lebih tinggi. Tujuannya untuk mencegah ketidakpastian hukum yang mungkin timbul saat terdapat dua peraturan yang sederajat berdasarkan hierarki.
3. *Lex Specialis derogat legi generali* mempunyai makna dan diartikan bahwa hukum yang bersifat khusus dapat mengesampingkan hukum yang bersifat

¹⁸ Suma Anio Lui Alamsyah, “Memahami 3 Asas Hukum: Lex superior, Lex spesialis, lex posterior”, <https://accounting.binus.ac.id/2022/11/22/memahami-3-asas-hukum-lex-superior-lex-spezialis-dan-lex-posterior/> diakses 22 November 2022.

umum. Asas hanya berlaku terhadap dua peraturan yang secara hierarki sederajat dan mengatur mengenai materi yang sama.

Menurut Retno Saraswati arti tata urutan atau hierarki atau tingkatan dalam Tata Hukum /Peraturan Perundang-undangan merupakan bentuk dan wujud serta pengejawantahan dari 3 (tiga) asas hukum di atas adalah:¹⁹

1. Peraturan hukum atasan merupakan dasar hukum pembentukan peraturan hukum bawahan.
2. Peraturan hukum bawahan merupakan pelaksanaan peraturan hukum atasan, oleh karena itu sifat dan kedudukannya lebih rendah/dibawahnya dan materi muatannya tidak boleh bertentangan.
3. Manakala terdapat dua peraturan perundang-undangan dengan materi muatan mengatur materi sama dan dengan kedudukan sama/sejajar maka berlaku peraturan perundang-undangan baru.

Peraturan yang dibuat memiliki kedudukan tersendiri dan diberlakukan dalam lingkup wilayah yang sesuai dengan hierarki tergantung lembaga pembuatnya dan ini dijelaskan dalam Pasal 7 ayat (1) UU Perundang-undangan, dengan susunan mulai dari yang paling tinggi yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR);
3. Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (PERPU);
4. Peraturan Pemerintah (PP);
5. Peraturan Presiden (PERPRES);
6. Peraturan Daerah Provinsi (Perda Tingkat I);
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Tingkat II).

¹⁹ Dian Agung Wicaksono, "Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum Yang Adil di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10 Nomor 1 (Maret) 2013, h. 143-178.

Peraturan-perundang undangan di atas selain menentukan kedudukan dan ruang lingkup juga menentukan kekuatan hukumnya, UUD 1945 adalah sebuah peraturan pokok/utama yang dijadikan dasar dari peraturan lainnya dan merupakan peraturan tertinggi yang darinya turun peraturan-peraturan turunan yang berfungsi sebagai penjabaran dan pelaksana dari undang Undang Dasar tersebut, semua peraturan yang diterbitkan harus berdasarkan dengan Undang Undang Dasar dan tidak boleh bertentangan, sesuai dengan susunan dan urutan di atas peraturan dibawahnya atau yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan diatasnya atau yang lebih tinggi.

Selain hierarki peraturan sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) UU Perundang Undangan ada beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang juga termuat dalam Pasal 8 ayat (1), yang diakui dan mempunyai kekuatan hukum seperti peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, lembaga, badan, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPR) Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

2.1.1 Kedudukan Peraturan Menteri

Menteri adalah Pejabat yang diangkat oleh Presiden dan bertugas dalam membantu presiden, keberadaan menteri diatur dalam Pasal 17 UUD 1945,

Menteri memimpin perangkat pemerintah yang membidangi urusan dan bidang tertentu dalam pemerintah yang disebut dengan kementerian, menteri yang memimpin sebuah departemen diberi kewenangan untuk membuat peraturan menteri dalam departemen yang dipimpinnya hal tersebut guna menunjang jalannya roda pemerintahan.

Ada beberapa regulasi tentang hierarki peraturan perundang-undangan sebelum diterbitkan dan diberlakukannya Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Perundang-undangan, yaitu:

1. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia dengan Susunan Hierarki sebagai berikut:
 - a. Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945);
 - b. Ketetapan MPR/TAP MPR;
 - c. Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);
 - d. Peraturan Pemerintah (PP);
 - e. Keputusan Presiden (Kepres);
 - f. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti:
 - 1) Peraturan Menteri (Permen);
 - 2) Instruksi Menteri;
 - 3) dan lain-lainnya.

2. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan dengan susunan hierarki sebagai berikut:
 - a. Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945);
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR);
 - c. Undang-Undang (UU);
 - d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);
 - e. Peraturan Pemerintah (PP);
 - f. Keputusan Presiden (Kepres);
 - g. Peraturan Daerah (Perda).

Dengan diterbitkan dan diberlakukannya Ketetapan ini maka ketetapan sebelumnya yaitu Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 7 ayat (1) terdapat susunan hierarki perundang-undangan yaitu:
 - a. Undang-Undang Dasar 1945;
 - b. Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);
 - c. Peraturan Pemerintah (PP);
 - d. Peraturan Presiden (Perpres);
 - e. Peraturan Daerah (Perda).
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dengan munculnya Undang-Undang Nomor

12 Tahun 2011 maka Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Dari beberapa peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan di atas peraturan menteri hanya masuk dan disebutkan dalam hierarki peraturan yang terdapat dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, sedangkan 3 (tiga) peraturan setelahnya tidak memasukkan peraturan menteri pada hierarki peraturan pembentukan perundang-undangan.

Pada UU Perundang-undangan keberadaan Peraturan Menteri terdapat pada Pasal 8 ayat (1), ketentuan tersebut jelaskan dengan penjelasan Pasal 8 ayat (1) dalam Undang-Undang tersebut, sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan “Peraturan Menteri” adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.

Dengan tidak masuknya Peraturan Menteri dalam hierarki dalam Pasal 7 ayat (1) membuat dipertanyakan dimanakah letak dan kedudukannya, tetapi walaupun Peraturan Menteri tidak termasuk pada Pasal 7 ayat (1), Menteri disebutkan dalam Pasal 8 ayat (2) tersebut sebagai lembaga yang dapat menetapkan peraturan perundang-undangan. Keberadaan Peraturan Menteri dianggap termasuk sebagai peraturan perundang-undangan, Menurut pasal tersebut, Peraturan Menteri diakui keberadaannya serta mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan syarat:

1. Sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Menteri dibentuk dan diterbitkan untuk dan karena ada perintah dari peraturan di atasnya seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden atau Keputusan Presiden, tujuannya adalah sebagai pelaksana dalam mengatur ketentuan secara teknis, dibuat dengan praktis, detail dan sangat memerlukan keahlian khusus. Karena dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kebanyakan hanya mengatur secara umum, sehingga memerlukan peraturan lanjutan untuk mengatur secara khusus operasional jalannya peraturan di atasnya. Pembuatan peraturan pelaksana akan lebih cepat karena tidak perlu peran lembaga Dewan Perwakilan Rakyat yang jika dilakukan akan membutuhkan waktu yang relatif lama, panjang dan rumit karena harus ada sidang pembahasan yang akan menimbulkan banyak perdebatan yang belum tentu peraturannya disetujui oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat, peraturan pelaksana juga dibuat secara tepat, efektif dan efisien sesuai dengan peran dan tugas Menteri serta Departemen yang membidangnya.

2. Dibentuk berdasarkan kewenangan

Dalam penjelasan Pasal 8 ayat (2) yang dimaksud “kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, Setiap Menteri membidangi urusan dan departemen yang tugasnya memimpin dan mengurus departemen dalam membantu Presiden, sebagai pembantu Presiden setiap Menteri diberi dan mempunyai kewenangan membentuk peraturan yang diperintahkan Presiden atau Peraturan Pemerintah sesuai dengan bidang, urusan dan kinerja dari departemen yang dipimpinya.

Dengan kedua syarat tersebut maka Peraturan Menteri adalah merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk sebagai peraturan pelaksana dengan kewenangan delegasi,²⁰ yang berarti bahwa Peraturan Menteri bersifat sebagai pelaksana dari perintah peraturan yang di atasnya yang hanya mencakup terutama dalam bidang lingkup kerja dari kementerian yang bersangkutan. Karena bersifat delegasi maka Menteri bertanggungjawab sepenuhnya atas peraturan yang telah dikeluarkannya.

Salah satu contoh sebagai dasar pelimpahan kewenangan kepada Menteri untuk membuat peraturan pelaksana terdapat dalam Pasal 52 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 57 Tahun 2020 tentang Kementerian Keuangan, dalam pasal menegaskan bahwa: "Ketentuan lebih lanjut mengenai penugasan dan tata kerja Staf Ahli Menteri Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur oleh Menteri Keuangan".

Apabila Peraturan Menteri itu diatur dan dimasukkan ke dalam hierarki, maka kedudukannya dapat diletakkan persis di bawah Peraturan Presiden. Hal ini karena Presiden adalah pemegang kekuasaan yang yang paling kuat dan paling besar. Menteri diangkat oleh Presiden dan bertugas membantu Presiden menjalankan roda pemerintahan sehingga Menteri berada di bawah Presiden. Atas itulah, ketika Menteri mengeluarkan sebuah peraturan maka sudah pasti peraturan itu berada di bawah peraturan yang dikeluarkan oleh Presiden.

²⁰ Moh Gandara, "Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat", *Khasanah Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung*, Nomor 3 Volume 2 Tahun 2020, h. 92-99.

2.1.2 Kedudukan Peraturan Daerah

Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemerintah Daerah) adalah bukti implementasi dari otonomi daerah, berdasarkan Pasal 2 ayat (1) bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah Propinsi dan Daerah Propinsi itu dibagi atas daerah Kabupaten dan Kota, baik Propinsi, Kabupaten dan Kota mempunyai hak otonomi.

Dengan adanya otonomi maka setiap daerah diberikan hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, untuk mengurus dan mengatur sebuah wilayah dengan baik maka dibutuhkan regulasi, regulasi tersebut dalam bentuk peraturan-peraturan, peraturan-peraturan tersebut merupakan bentuk dari kemandirian pemerintah daerah dalam mengurus dan mengatur urusan pemerintahan daerah dan urusan rumah tangga daerah, peraturan-peraturan bagi daerah merupakan hak dari Pemerintah Daerah karena peraturan tersebut memang dibutuhkan sebagai wadah yang dapat menampung kehendak ide/aspirasi masyarakat daerah dan melindungi masyarakat atas dampak dari berlakunya otonomi daerah. Peraturan-peraturan itu mempunyai sifat dan karakteristik berbeda antara tempat satu dengan tempat lainnya tergantung dengan kondisi, lingkungan, alam dan masyarakatnya.

Peraturan-peraturan itu disebut Peraturan Daerah (Perda) yang dibentuk berdasarkan pada Pasal 236 ayat (1) guna menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Perbantuan, yang dimaksud dengan Tugas Perbantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi

kepada kabupaten/kota dan/atau desa, dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa untuk melaksanakan tugas tertentu dengan kewajiban mempertanggungjawabkan pelaksanaannya, melaporkan dan menyampaikan kepada yang menugaskan,²¹ atas dasar itu pemerintah daerah dapat membuat Perda dengan melihat situasi, tempat dan kondisi wilayah beserta masyarakat di daerah tersebut.

Dalam Perundang-undangan sebagaimana disebut dalam Pasal 7 ayat (1) UU Perundang-undangan ditetapkan bahwa kedudukan Perda Propinsi dan Perda Kabupaten/Kota masuk dalam hierarki perundang-undangan, Perda adalah merupakan sebuah produk hukum sebagai landasan untuk mengatur sebuah daerah.

Menurut peneliti dari sinilah kemudian muncul sebuah pertanyaan tentang tingkat, derajat dan kedudukan antara Peraturan Menteri dan Perda, perlu diperhatikan bahwa teori dan konsep bentuk negara Indonesia yaitu negara kesatuan, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terbagi atas pembagian kekuasaan secara vertikal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini menempatkan bahwa pemerintah pusat berada di atas pemerintah daerah, dapat dikatakan bahwa peraturan yang dibentuk oleh pemerintah pusat termasuk Peraturan Menteri lebih tinggi tingkat dan kedudukannya dari peraturan yang dibentuk oleh pemerintah daerah, dengan alasan:

1. Dari karakteristiknya dapat dilihat dan diukur dari jangkauan keberlakuan kedua peraturan tersebut. Peraturan menteri berlaku secara nasional di seluruh

²¹ Aditya Mardiatuti, "Arti Tugas Perbantuan dalam Pemerintahan", <https://www.detik.com/jabar/berita/d-6216859/arti-tugas-pembantuan-dalam-pemerintahan> diakses 05 Agustus 2022.

provinsi di wilayah Indonesia, sangat berbeda dengan jangkauan Perda Kabupaten/Kota yang hanya bersifat kedaerahan atau lokal dan hanya berlaku di wilayah kabupaten/kota dimana peraturan tersebut dikeluarkan.

2. Bahwa Peraturan Menteri adalah peraturan tingkat pusat yang dibuat oleh Pemerintah Pusat yang isinya bersifat pelaksanaan dari peraturan di atasnya yang memiliki kewenangan dan keberlakuan yang bersifat nasional, dapat diartikan bahwa Peraturan Menteri merupakan peraturan perundang-undangan pemerintah tingkat pusat yang derajat dan tingkatannya paling rendah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia yang berlaku saat ini, karakter Peraturan Menteri pada dasarnya hampir sama dengan Peraturan Presiden, hanya saja posisi Peraturan Menteri berada di bawah Peraturan Presiden/Keputusan Presiden dan di atas Perda Propinsi atau Perda Kabupaten/Kota.
3. Dalam pembentukan Perda yang merupakan produk hukum di daerah diatur dan mengacu kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 yang telah dirubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Sebagaimana diatur dalam Pasal 147 UU Pemerintah Daerah yang isinya bahwa Gubernur dalam hal ini sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati (Perbup) atau Peraturan Walikota (Perwali) yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan maka Menteri Dalam Negeri (Mendagri) melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah (Dirjen

Otoda) dapat/bisa membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau Peraturan Bupati/Walikota.

Jadi dalam hal ini Menteri Dalam Negeri ini mempunyai kewenangan untuk membatalkan Perda apabila isinya bertentangan dengan aturan di atasnya, hal ini menegaskan bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri mempunyai tingkat dan kedudukan lebih tinggi dibanding Perda, ini berlaku terhadap menteri menteri lainnya jika peraturan yang dibuat Menteri sebagai pelaksana peraturan peraturan di atasnya.

2.2 Kepemilikan Tanah Pertanian oleh Perseroan Terbatas

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Ketentuan tersebut menjadi dasar bagi Pemerintah Negara Indonesia dalam rangka mengelola Sumber Daya Alam (SDA) sekaligus mengatur hak-hak pemanfaatan dan penguasaan tanah, air dan ruang angkasa dengan prinsip prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan. Pemerintah sebagai penyelenggara negara dan yang bertanggungjawab memajukan kesejahteraan umum bagi rakyat Indonesia diberikan kewenangan sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang jumlahnya tidak akan dan tidak mungkin bertambah, maka pengaturan dan pengendalian dalam hal penggunaan tanah terutama tanah pertanian sangat diperlukan. Pengaturan dalam penggunaan tanah bertujuan agar penggunaan fungsi tanah dapat teratur dan terkontrol khususnya dalam perubahan status penggunaan fungsi tanah pertanian ke non pertanian, pengendalian diperlukan dalam mengurangi persoalan tanah atau lahan khususnya yang berkaitan dengan alih fungsi, Pengaturan dan Pengendalian fungsi lahan pertanian adalah upaya perlindungan lahan pertanian produktif serta perlindungan terhadap petani yang merupakan bentuk kebijakan yang strategis guna mewujudkan sistem pertanian yang berkelanjutan serta ketahanan pangan.

Untuk melindungi fungsi ruang agar lebih tertata maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dan berdasarkan Undang-Undang tersebut daerah kabupaten/kota diberi wewenang untuk menata dan mengelola wilayahnya.

Dalam melaksanakan dan menjalankan ketentuan-ketentuan undang-undang tersebut, khususnya mengenai tata ruang wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota, maka masing-masing Provinsi dan Kabupaten/Kota membentuk Perda tentang Rencana Penataan Ruang wilayahnya. Masing-masing daerah membuat rencana tata ruang sesuai dengan visi, misi dan ciri daerahnya serta sumber daya alam dan sumber daya manusianya, tak terkecuali kabupaten Bojonegoro yang juga mengeluarkan Perda RTRW yang bertujuan mewujudkan ruang Kabupaten Bojonegoro yang mampu mempertahankan dan meningkatkan sektor pertanian,

mendukung pengembangan pariwisata, perindustrian pertambangan dan energi yang selaras dengan lingkungan hidup dan pemerataan pembangunan.

Dalam hal pengembangan dan peningkatan pertanian Perda tersebut dijadikan sebagai pedoman dan rujukan pembangunan tata ruang di kawasan kabupaten agar tidak terjadi alih fungsi lahan pertanian serta penyalahgunaan pemanfaat lahan pertanian, diharapkan keadaan daerah bisa lebih baik, lebih berkembang dan lebih maju sehingga dibutuhkanlah aturan penataan ruang, manfaat dari penataan ruang adalah:²²

1. Mewujudkan keterpaduan pembangunan dalam wilayah kabupaten/kota.
2. Mewujudkan keserasian pembangunan antar wilayah kabupaten/kota dengan wilayah sekitarnya
3. Menjamin terwujudnya tata ruang wilayah kabupaten/kota yang berkualitas.

Perda RTRW merupakan instrumen hukum diharapkan dapat mengatur tata ruang daerah yang menyangkut berbagai kepentingan pembangunan baik antara pusat dan daerah, antar daerah, antar wilayah/sektor, maupun antar pemangku jabatan dan kepentingan dapat berjalan dan dilakukan dengan selaras, serasi, seimbang, dan terpadu, melalui Perda RTRW ini penggunaan ruang telah diatur, dan dikelompokkan berdasarkan struktur dan fungsi ruang baik itu pemukiman, hutan, daerah industri, daerah pangan yang meliputi pertanian, perkebunan, tambak ataupun yang lainnya. Struktur dan fungsi ruang inilah yang menjadi dasar dalam penggunaan ruang.

²² Direktorat Jenderal Tata Ruang-Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Tata Ruang, "Perencanaan Tata Ruang: Pengertian dan Jenis", <https://tataruang.atrbpn.go.id/Berita/Detail/3736> diakses 13 Mei 2023.

Dengan berlakunya perda RTRW mengakibatkan peningkatan pengawasan, pengendalian dan pengketatan peralihan fungsi tanah dan status tanah, BPN yang merupakan Instansi dibawah Kementerian Agraria juga tidak sembarangan mendaftarkan tanah terutama dari jual beli, Perda RTRW juga dijadikan salah satu acuan dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai Instansi Pertanahan.

Sejauh ini memang tidak ada/belum ada larangan dari Perda RTRW untuk menjaminkan tanah pertanian yang bukti kepemilikan tanah adalah Sertipikat Hak Milik yang berada dalam kawasan berlakunya perda kepada bank atau lembaga jasa keuangan, sehingga masih banyak pemilik tanah pertanian yang menjaminkan sertipikatnya kepada bank atau perusahaan jasa keuangan untuk penambahan modal untuk pembelian alat-alat pertanian, bibit/benih dan pupuk sebagai penunjang dalam menggarap tanah pertaniannya guna meningkatkan hasil panen.

Persoalan muncul ketika kredit yang diambil oleh petani dengan jaminan sertipikat Hak Miliknya mengalami macet dan harus di lelang, dan pemenang lelang adalah bank sebagai kreditur dimana sertipikat tersebut dijaminkan, kendala yang timbul adalah permohonan proses balik nama jaminan ke atas nama Bank dan penurunan hak dari Hak milik menjadi Hak Guna Bangunan ditolak BPN karena mengacu pada Perda RTRW, dengan alasan bahwa tanah yang didapat dari hasil lelang yang sebelumnya merupakan obyek yang dijadikan agunan oleh bank merupakan wilayah pertanian yang berfungsi sebagai daerah sumber pangan bagi wilayah kabupaten tersebut.

Prosedur dan tata cara lelang diatur dalam PMK Nomor 213/PMK.06/2020 tentang Pelaksanaan Lelang, pemenang lelang mendapatkan Kutipan Risalah

lelang, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 93 ayat 2 point (1), risalah lelang berfungsi sebagai Akta Jual Beli sebagai bukti atas pengalihan hak atas tanah yang jadi obyek lelang, Risalah Lelang digunakan untuk proses balik nama di Badan Pertanahan Nasional dimana letak tanah tersebut berada.

Dari kedudukan peraturan di atas seharusnya Peraturan Menteri mempunyai kedudukan di atas peraturan daerah, Risalah Lelang adalah sebagai pengganti dari Akta Jual beli dan dibuat oleh Pejabat yang Berwenang dalam hal ini Pejabat Lelang, sama seperti juga Akta Jual beli yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang juga merupakan pejabat yang berwenang dalam pembuatan Akta Jual beli, Risalah Lelang merupakan akta otentik peralihan hak (*acta van transport*) atas barang sekaligus sebagai dasar hak penyerahan barang.²³

Setelah dikaji lebih lanjut sikap penolakan BPN dalam hal ini tidak hanya berdasarkan Perda RTRW tetapi disebabkan juga karena domisili bank selaku pembeli dan pemenang lelang dengan objek lelang tersebut berada di daerah yang berlainan dengan arti bank tidak berdomisili di kabupaten tersebut, pembahasan tentang hal ini telah disebutkan dalam Pasal 10 UUPA yang berbunyi “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”.

Berdasarkan ketentuan pasal di atas maka pemilik tanah pertanian harus mengerjakan dan wajib mengusahakan sendiri tanahnya secara aktif, supaya ketentuan tersebut bisa dilaksanakan maka dibuatlah dan dikeluarkan ketentuan

²³ Siska Nadia, “Keberadaan Kutipan Risalah Lelang”, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-pontianak/baca-artikel/15109/KEBERADAAN-KUTIPAN-RISALAH-LELANG.html> diakses 15 Juni 2022.

dan aturan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian yang disebut “*Absentee*” atau “*Guntai*” yaitu pemilikan tanah yang letaknya diluar daerah tempat tinggal pemiliknya.²⁴

Ketentuan-ketentuan tentang *Absentee* diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, yang didalamnya menjelaskan mengenai larangan dalam kepemilikan tanah *absentee*, yang bunyinya sebagai berikut:

“Dilarang untuk melakukan semua bentuk pemindahan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar Kecamatan dimana ia bertempat tinggal”.

Dengan demikian aturan di atas menegaskan bahwa semua bentuk-bentuk pemindahan hak atas tanah pertanian yang mengakibatkan penerima hak memiliki tanah secara *absentee* baik dilakukan oleh perseorangan ataupun badan hukum yang pemindahannya dilakukan secara sah adalah dilarang.

Setelah mempelajari larangan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa meskipun perolehan hak kepemilikan atas tanah pertanian tersebut sesuai dengan ketentuan ketentuan berasal dari pembelian lelang, akan tetapi pemenang lelang/ pembeli yang menjadi pemilik hak atas tanah yang baru harus berdomisili di dalam satu kecamatan yang sama dengan letak tanah pertanian yang menjadi objek lelang.

²⁴ Boedi Harsono, 2015, *Hukum Agraria Indonesia*, Universitas Trisakti, Jakarta, h. 385.

Dengan diterbitkannya larangan tersebut bertujuan agar hasil dari tanah pertanian yang dikelola untuk sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah pertanian yang bersangkutan, karena dengan pemilik tanah bertempat tinggal di daerah tanah tersebut maka pengerjaan tanah dan hasil dari tanah itu lebih optimal. Jika pemenang lelang/pembeli tanah pertanian tidak menetap/berdomisili di luar kecamatan yang berbeda dengan letak/lokasi tanah pertanian ia akan dihadapkan pada kesulitan-kesulitan dalam pengurusan proses balik nama ataupun penurunan hak dari hak milik menjadi hak guna bangunan terhadap objek lelang tersebut.

Maka dalam hal ini terdapat beberapa hal penting yang harus diperhatikan dalam *absentee*, diantaranya:²⁵

1. Tanah-tanah pertanian seharusnya wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya;
2. Pemilik tanah pertanian harus bertempat tinggal sama di kecamatan di mana tanahnya terletak (domisili yang sama);
3. Pemilik tanah pertanian yang berdomisili di luar kecamatan dimana letak tanahnya berada, wajib/harus mengalihkan atau memindahkan hak atas tanah/kepemilikannya atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut;
4. Dilarang mengalihkan atau memindahkan hak atas tanah pertanian kepada orang atau badan hukum yang berdomisili atau berkedudukan di luar kecamatan dimana tanahnya terletak;
5. Larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai* ini hanya berlaku untuk tanah pertanian.

Menurut peneliti agar selanjutnya tidak terjadi pelanggaran terhadap larangan kepemilikan tanah *absentee* dan pemenang lelang tidak dirugikan atas pembelian tanah tersebut, maka hal-hal yang dilakukan oleh calon peserta lelang

²⁵ Dinalara Dermawati Butarbutar, "Mengatasi Kepemilikan Tanah Secara Absentee/Guntai", *Pakuan Law Review*, Volume 1 Nomor 2 Tahun 2015.

dapat melakukan langkah antisipasi sebagai berikut sebelum mengikuti lelang, yaitu dengan:

1. Melibatkan peran serta PPAT setempat, yang berkedudukan di kabupaten yang sama dengan dimana letak tanah tersebut berada, yang memahami proses pengalihan hak sesuai tugas dan fungsi dari PPAT itu sendiri.
2. Berkonsultasi ke BPN setempat dengan menggali informasi apakah tanah pertanian yang akan dilelang dapat dibeli oleh badan hukum, dan apakah tanah tersebut dalam wilayah pangan yang keberadaanya masuk dalam tata ruang kabupaten tersebut karena tanah pertanian yang tidak masuk dalam wilayah pangan, tidak produktif dan dekat dengan pemukiman masih dapat dimiliki oleh perorangan yang berdomisili diluar wilayah tersebut bahkan bisa dimiliki oleh badan hukum.

Agar permasalahan seperti di atas tidak terulang lagi kedepannya maka yang harus dilakukan oleh pihak-pihak kepentingan dan pemangku jabatan adalah:

1. Untuk Kantor Lelang sebagai lembaga pengelola lelang dalam melaksanakan lelang terhadap suatu objek hak atas tanah, perlu diperhatikan apakah peserta lelang telah memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah yang baru, agar tidak timbul persoalan hukum, yang pada akhirnya malah dapat merugikan pihak yang menjadi pembeli dan pemenang objek lelang tersebut, apabila objek lelang tersebut berupa tanah pertanian, sebaiknya waktu penayangan Pengumuman Lelang didalamnya disebutkan dan dicantumkan persyaratannya secara tegas, bahwa syarat untuk menjadi peserta lelang tempat tinggalnya harus sama atau paling tidak satu wilayah kecamatan

dengan letak obyek lelang (tanah pertanian) tersebut berada, ini dibuktikan dengan menunjukkan identitas baik itu Kartu Tanda Penduduk atau surat domisili yang dikeluarkan oleh kelurahan atau desa tempat tinggalnya, dan seharusnya dalam pengumuman lelang juga dipertegas lagi khususnya obyek yang di lelang adalah tanah Pertanian,²⁶ harus dijelaskan mengenai status tanahnya, dengan maksud agar nantinya pembeli lelang dalam proses balik nama atas objek lelang tidak mengalami kesulitan karena berbenturan dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dimaksud.

2. Bank atau Lembaga Jasa keuangan selaku badan hukum harus mempelajari ketentuan-ketentuan yang disyaratkan sebelum mengikuti pelaksanaan lelang terutama dengan peraturan-peraturan yang tingkatnya nasional hingga daerah tentang hal-hal yang menimbulkan permasalahan dikemudian hari agar tidak semakin menjadi rugi apabila nanti keluar sebagai pemenang lelang, yang akhirnya asset yang didapatkan dari lelang jadi tidak berfungsi dan tidak dapat difungsikan dengan baik.
3. Departemen keuangan dan direktorat kekayaan negara juga harus mengkaji aturan aturannya mengenai syarat-syarat lelang terutama hal hal yang dilarang oleh aturan-aturan dari instansi lain terutama mengenai barang jaminan yang menjadi obyek lelang untuk menghindari benturan-benturan aturan atau aturan

²⁶ Arifin Nurhantanto, "Hambatan Proses Balik Nama Objek Lelang Hak Tanggungan Tanah Sawah (Pertanian)", <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/12806/Hambatan-Proses-Balik-Nama-Objek-Lelang-Hak-Tanggung-an-Tanah-Sawah-Pertanian.html> diakses 06 Mei 2019.

yang saling bertabrakan/bertentangan sehingga tidak merugikan masyarakat dalam hal ini pemenang lelang.

4. Pemerintah Daerah melakukan sosialisasi tentang berlakunya perda RTRW agar masyarakat mengerti bahwa wilayahnya masuk dalam Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota sehingga tanah pertanian yang dimilikinya harus dijaga dan dirawat dengan baik sehingga apabila tanah pertanian miliknya dijual mereka tahu siapa pembeli yang berhak, dan tidak menjadikan barang jaminan di Bank, Leasing atau Lembaga Keuangan lainnya, karena hasil akhirnya tetap merugikan petani itu sendiri dan lembaga jasa keuangan tersebut.
5. Kepala Desa harus melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap tanah pertanian diwilayahnya dan tidak memberikan persetujuan apabila ada masyarakatnya menjaminkan sertipikat tanah miliknya yang berupa tanah pertanian kepada bank atau jasa keuangan, hal ini hanya bisa dilakukan dengan cara memperketat pemberian surat-surat keterangan yang dibuat dan dikeluarkan oleh desa, tetapi hal ini akan membuat dilematis karena dalam bertani banyak masyarakat membutuhkan modal untuk membeli bibit dan pupuk sehingga kebutuhan itu hanya bisa dipenuhi oleh lembaga jasa keuangan, tetapi permasalahan tersebut sebenarnya dapat diminimalisir dengan memfungsikan dengan baik Koperasi Unit Desa (KUD), dengan memaksimalkan kinerja KUD dapat mengurangi ketergantungan para petani kepada lembaga jasa keuangan dalam memenuhi modal pertanian, dengan adanya KUD maka kondisi keuangan petani dapat diawasi oleh Kepala Desa

dengan melihat pembayaran angsuran oleh petani yang menjadi debitur koperasi, sehingga dapat dilakukan pencegahan apabila terjadi pengalihan hak kepada pembeli yang berasal dari luar desa, sehingga kepemilikan tanah pertanian tetap dimiliki orang dari desa yang sama dengan petani penjual.

Dengan penolakan proses balik nama dan penurunan hak tersebut oleh BPN, terutama alasan penolakan bukan karena kurangnya syarat-syarat administrasi tetapi memang aturan-aturannya tidak memperbolehkan, maka yang dilakukan bank adalah mengajukan keberatan kepada Pemerintah Daerah, karena proses lelang dilakukan dan dimenangkan bank sebelum Perda RTRW berlaku, sebagaimana datur dalam Pasal 206 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, penyelesaian permasalahan ini yang merupakan sengketa antara Bank dengan Pemerintah daerah dilakukan dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat sebagai tahap awal dalam menguraikan permasalahan dan solusi yang akan diambil, jika musyawarah untuk mufakat tidak menyelesaikan sengketa maka sesuai dengan pasal 207 penyelesaian dilanjutkan ke tahap selanjutnya, bisa melalui jalur diluar pengadilan seperti Negosiasi, Mediasi dan Konsiliasi atau langsung dapat melalui jalur pengadilan.

Tetapi jika enggan menggunakan cara penyelesaian diatas dapat dilakukan penyelesaian melalui solusi alternatif yaitu:

1. Menjual dengan melibatkan pemilik tanah

Dianggap tanah tersebut tidak pernah terjadi lelang (pemilik tanah masih sesuai dengan yang tercantum dalam sertipikat) selama belum didaftarkan ke BPN setempat maka belum dianggap ada peralihan hak, ini dilakukan dengan

menghubungi pemilik tanah dan menjadikannya sebagai penjual, ada 2 (dua) cara proses dilakukan yaitu:

a. Dengan Akta Jual Beli

Dilakukan dihadapan PPAT sesuai dengan letak tanah tersebut berada.²⁷

cara ini bisa dilakukan dengan syarat apabila sudah ada calon pembeli yang bersedia/berminat membeli tanah tersebut, dan syarat domisili juga harus terpenuhi yaitu harus bertempat tinggal dalam 1 (satu) kecamatan dimana tanah tersebut terletak.

b. Dengan Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli dan Kuasa Untuk Menjual

Dibuat secara notariil dihadapan Notaris manapun, cara ini dilakukan dengan syarat jika belum ada peminat/calon pembeli dan obyek jual beli akan dijual lagi kepada pihak lain,²⁸ Bank dalam hal ini bertindak sebagai pembeli dan penerima kuasa untuk menjual.

Cara-cara diatas mempunyai resiko-resiko yang harus ditanggung oleh bank, karena meminta debitur menjual tanahnya merupakan hal yang tergolong susah, jika debitur bersedia maka akan muncul biaya-biaya dan syarat-syarat yang harus ditanggung bank yaitu:

- 1) Debitur/pemilik jaminan pasti akan meminta kompensasi dari penjualan yang dilakukan, bahkan ada permintaan kompensasi tergolong diluar kewajaran, supaya nilai kompensasi yang diminta tidak terlalu besar dan wajar maka bank harus selalu melakukan

²⁷ Irma Devita Purnamasari, 2010, *Kiat Kiat Cerdas, Mudah dan Bijak Mengatasi Masalah Hukum Pertanahan*, Kaifa PT. Mizan Pustaka, Bandung, h. 16.

²⁸ Oddy Inayah Kassi, Listyowati Sumanto, "Penggunaan Kuasa Untuk Menjual di Dalam Praktek Jual Beli Tanah", *Reformasi Hukum Trisakti*, Volume 1 Nomor 2 Tahun 2019, h. 1-16.

pendekatan-pendekatan secara personal dan terus-menerus terhadap debitur maupun penjamin guna terlaksananya penandatanganan akta.

- 2) Resiko yang lain dan ini kerugian juga dari bank adalah ketika jaminan sudah terjual maka pembebanan pajak pembeli atau Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penjual atau Surat Setoran Pajak (SSP) akan ditanggung bank, yang sebelumnya pajak-pajak tersebut sudah dibayar sebagai syarat keluarnya risalah lelang dari KPKNL, berarti dalam hal ini bank membayar pajak BPHTB dan SSP masing masing sebanyak 2 (dua) kali, setelah pajak terbayar maka balik nama ke atas nama penjual bisa dilakukan.
- 3) Biaya-biaya yang timbul akibat pembuatan akta-akta di Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

2. Menyewakan

Dengan disewakan membuat tanah tetap dalam kondisi produktif tetapi upaya tersebut hanya bisa dilakukan ketika debitur tidak menggarap dan mengelola tanah pertanian tersebut, dan dengan disewakan maka ada pendapatan bagi bank yang nantinya dapat digunakan untuk pemeliharaan tanah dan membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tiap tahunnya.

3. Membiarkannya

Tanah tersebut dibiarkan menjadi tidak produktif, dapat terjadi apabila debitur sudah tidak lagi mengelola, dalam hal ini debitur sudah merelakan tanahnya dimiliki bank melalui lelang sehingga debitur merasa sudah tidak mempunyai hak atas tanah tersebut.

Diatas adalah beberapa alternatif yang harus dilakukan bank sebagai kreditur dan selaku pemilik jaminan atas lelang apabila mengalami kendala balik nama pada tanah *absentee/guntai*, tetapi mempelajari aturan-aturan sebelum mengikuti lelang adalah langkah yang bijak.