

**STANDARISASI PROSEDUR PENDAFTARAN
FIDUSIA DALAM PRAKTEK PERBANKAN¹
Oleh : Fatmah Paparang²**

ABSTRAK

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum pada Tanggal 15 Maret 2005 mengeluarkan Surat Edaran No. C. HT. 01.10-22 tentang Standarisasi Prosedur Pendaftaran Fidusia yang dialamatkan ke Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia di seluruh Indonesia. Merujuk pada Surat Edaran tersebut pada angka 2-nya memberikan penekanan khusus terhadap pengecekan data atas benda yang menjadi objek jaminan fidusia, khususnya dalam membedakan antara mana-mana yang merupakan hak perorangan. Surat Edaran tersebut jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 9 UU Jaminan Fidusia menimbulkan berbagai macam penafsiran umum yang bersifat sangat luas, di mana salah satunya dilandasi oleh penafsiran hukum maupun pada transaksi yang dilakukan. Oleh karenanya menyikapi keadaan ini, apabila telah dinyatakan baik secara eksplisit maupun implisit dalam peraturan perundang-undangan tersebut, maka diberlakukan asas *lex specialis derogat legi generali*. Implementasi ketentuan angka 2 Surat Edaran memperhatikan penciptaan kepastian hukum dan pembentukan hukum guna menjawab dan memberikan solusi terhadap begitu minimnya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pranata lembaga jaminan, khususnya lembaga fidusia di Indonesia. Ketidakjelasan hukum ini seharusnya sesegera mungkin diantisipasi dengan dikeluarkannya peraturan-peraturan pelaksana dan bukan berarti dengan peraturan perundang-undangan yang sudah ada dipandang telah cukup dan memadai, sehingga tidak dipandang perlu untuk dilaksanakan dan/atau menunda proses penyusunan peraturan-peraturan pelaksana dimaksud. Kata kunci: Surat Edaran, Jaminan Fidusia

Pendahuluan

Pranata jaminan fidusia muncul atas dasar adanya kebutuhan masyarakat akan kredit dengan jaminan barang bergerak tanpa syarat (secara fisik) melepaskan barang yang dijadikan jaminan. Jaminan fidusia merupakan hak jaminan atas benda bergerak atas benda bergerak baik yang berwujud maupun tidak berwujud dan benda tidak bergerak yang tidak dapat dibebani hak tanggungan, yang tetap berada dalam penguasaan pemberi fidusia, sebagai agunan bagi pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada penerima fidusia terhadap kreditur lainnya. Cakupan dari ketentuan undang-undang ini dari segi kebendaannya, maupun dari segi transaksi yang akan dijamin sangatlah luas. Tujuannya yaitu untuk dapat memenuhi kebutuhan dunia bisnis yang berkembang dengan cepat dan semakin kompleks.

Jaminan fidusia menerapkan jamina yang penekanannya pada jamina kebendaan dan bukan jaminan perorangan. Menurut penjelasan Umum UU no. 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia, undang-undang ini dimaksudkan untuk menampung kebutuhan masyarakat dalam mengatur jaminan fidusia sebagai salah satu sarana untuk membantu kegiatan usaha dan untuk memberikan kepastian hukum kepada para pihak yang berkewajiban.

Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum pada Tanggal 15 Maret 2005, mengeluarkan Surat Edaran No. C.HT.01.10-22, tentang Standarisasi Prosedur Pendaftaran Fidusia yang dialamatkan ke Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia di seluruh Indonesia (Surat Edaran). Merujuk pada Surat Edaran tersebut pada angka 2-nya memberikan penekanan khusus terhadap pengecekan data atas benda yang menjadi objek jaminan fidusia, khususnya dalam membedakan antara mana-mana yang merupakan hak perorangan.

Penelitian ini berusaha mengungkapkan fungsi yuridis jaminan fidusia sebagai pengaman kredit bank, praktek pembebanan dan pendaftaran fidusia menurut UU No. 42 Tahun 1999 serta penafsiran secara yuridis yang dapat dipaparkan sebagai argumentasi

¹ Artikel

² Dosen dengan gelar magister hukum pada Fakultas Hukum Unsrat, Manado.

hukum sehubungan dengan adanya ketentuan angka 2 Surat Edaran dengan seluruh ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Jaminan Fidusia, khususnya ketentuan Pasal 9, serta implementasi ketentuan angka 2 Surat Edaran dengan memperhatikan penciptaan kepastian hukum pada lingkup lembaga jaminan fidusia.

Mengingat penelitian ini menggunakan pendekatan normatif, maka pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan prosedur indentifikasi dan inventarisasi bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder secara kritis. Biasanya, pada penelitian hukum normatif yang diteliti hanya bahan pustaka atau data sekunder, yang mungkin mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tertier (Soekanto, 1986:52).

PEMBAHASAN

1. Fungsi Yuridis Jaminan Fidusia Sebagai Pengaman Kredit Bank

Dalam rangka untuk menjalankan fungsi perbankan sebagai penyalur dana kepada masyarakat, bank melakukan secara aktif usahanya yakni memberikan kredit kepada pihak nasabah debitur. Bank memberikan kredit didasarkan kepada prinsip kehati-hatian. Prinsip ini terlihat dalam sistem penilaian yang dilakukan bank yaitu prinsip keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan nasabah debitur untuk melunasi kewajibannya. Sistem penilaian dengan melakukan analisis terhadap keyakinan tersebut hanya merupakan suatu paradigma bank dengan menggunakan beberapa faktor sebagai indikator.

Sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992, faktor-faktor yang dijadikan sebagai pedoman untuk menilai permintaan kredit yakni watak, kemampuan, modal, jaminan dan kondisi-kondisi ekonomi. Sekarang terjadi perubahan yakni untuk memperoleh keyakinan, sebelum memberikan kredit, bank harus melakukan penilaian yang seksama terhadap watak, kemampuan, modal, agunan dan prospek usaha dari nasabah debitur. Walaupun ada perbedaan istilah dan substansi yang dipakai, tetapi dalam praktik bank selalu dipergunakan sistem penilaian dengan menggunakan prinsip 5 C's yakni *Character* (watak, kepribadian), *Capital* (Modal), *Collateral* (Jaminan, agunan), *Capacity*

(Kemampuan), dan *Condition of Economic* (kondisi ekonomi) (Kamelo, 2004: 184).

Penilaian watak menyangkut masalah reputasi dari calon nasabah debitur, artinya calon nasabah debitur mempergunakan kredit sesuai dengan tujuan dan selalu memenuhi kewajibannya membayar kredit tepat pada waktu yang diperjanjikan. Penilaian kemampuan menyangkut kemampuan calon nasabah debitur dalam menjalankan dan mengembangkan usahanya sehingga berjalan lancar. Dengan kondisi usaha yang menguntungkan dan kejelasan pertambahan pendapatan nasabah debitur pasti mampu membayar hutang pokok dan bunganya.

Penilaian modal menyangkut masalah besarnya modal yang dimiliki calon nasabah debitur. Semakin besar jumlah modal yang dimiliki oleh nasabah akan semakin baik karena keterlibatan nasabah debitur terhadap maju dan mundurnya usaha akan menjadi besar. Penilaian jaminan atau agunan menyangkut tentang harta benda milik nasabah debitur atau dapat juga milik pihak ketiga yang merupakan jaminan tambahan dan merupakan jalan terakhir mengamankan penyelesaian kredit.

Penilaian kondisi ekonomi menyangkut masalah situasi perekonomian dan politik secara makro artinya kondisi dan situasi yang memberikan dampak positif bagi prospek usaha nasabah debitur. Dari 5 (lima) faktor penilaian yang dilakukan bank, faktor terpenting yang berfungsi sebagai penjamin yuridis dari kredit yang disalurkan yaitu jaminan kredit. Fungsi yuridis ini berkaitan erat dengan tujuan jaminan yakni sebagaimana dikatakan bahwa *the purpose of a security interest is to confer property rights upon someone to whom a debt is due* (Arora, 1997:708).

Belum ada pemahaman yang sama mengenai pengertian jaminan kredit. Sebagian kalangan perbankan menafsirkan jaminan kredit merupakan keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan debitur untuk melunasi hutangnya sesuai yang diperjanjikan (Bank BNI, 1994:3). Sebagian lagi menafsirkan bahwa jaminan kredit yang dimaksudkan yaitu agunan yang diberikan nasabah debitur. Perbedaan pandangan ini menunjukkan bahwa jaminan kredit dapat diartikan dalam arti luas dan sempit. Dalam arti luas, jaminan kredit bukan

saja persoalan agunan yang diberikan nasabah debitur tetapi juga meliputi faktor-faktor lain seperti bonafiditas dan prospek usaha. Dalam arti sempit, jaminan kredit hanya ditujukan kepada benda agunan yang diberikan nasabah debitur yang lazim disebut dengan jaminan tambahan berupa harta benda.

Menurut ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, meminta jaminan kredit sebagai jaminan tambahan bukanlah suatu kewajiban bank. Yang wajib diadakan jaminan yaitu yang berkaitan secara langsung dengan objek yang dibiayai. Pemberian kredit tanpa jaminan tambahan lazim disebut dengan *unsecured loans*. Jaminan tambahan itu dapat berupa barang bergerak dan barang tidak bergerak, jaminan tambahan merupakan benda tidak bergerak yaitu tanah, tanah beserta rumah/bangunan, kapal laut yang melebihi berat 20 meter³.

Pada umumnya, yang diterima bank yakni tanah yang sudah bersertifikat dengan bentuk perjanjian jaminan yaitu hak tanggungan. Sebelum keluarnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, pengikatan atas tanah belum bersertifikat dilakukan dengan menggunakan surat kuasa jual atau perjanjian penyerahan jaminan dan pemberian kuasa. Kedua bentuk pengikatan jaminan baik surat kuasa jual maupun perjanjian penyerahan jaminan dan pemberian kuasanya bukanlah suatu lembaga jaminan yang dapat memberikan perlindungan hukum bagi bank, tetapi hanya merupakan bentuk pengikatan jaminan yang berlaku di lingkungan bank masing-masing. Konsekuensi yuridisnya bagi kreditur yakni hanya sebagai kreditur konkuren. Bentuk pengikatan jaminan yang demikian dinamakan kuasa jaminan atau jaminan semu. Setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, kalangan perbankan pada umumnya tidak menerima lagi tanah yang belum bersertifikat dijadikan sebagai agunan, padahal tanah belum bersertifikat merupakan objek jaminan, namun ada juga tanah yang belum bersertifikat seperti Surat Ganti Rutgi Tanah yang dikeluarkan oleh Camat dapat diterima sebagai agunan kredit bank. Praktik pemberian kredit dengan agunan tanah belum bersertifikat hanyalah dilaksanakan oleh Bank Rakyat Indonesia (BRI Unit).

Jaminan tambahan yang merupakan benda bergerak dapat berupa mobil, stok barang dagangan, truk, barang setengah jadi, kapal yang berukuran tidak lebih dari 20 meter kubik. Bentuk perjanjian jaminannya yakni jaminan fidusia. Sebagian kalangan perbankan dan notaris mengatakan bahwa jaminan fidusia hanya merupakan jaminan pelengkap dari jaminan hak tanggungan. Sebagian lagi berpendapat bahwa jaminan fidusia bukan sebagai pelengkap dari hak tanggungan melainkan tanpa hak tanggungan pun, pihak bank akan memberikan kredit dengan jaminan fidusia. Di sini terlihat masih ada anggapan bahwa jaminan fidusia bukanlah hal primer, tetapi suatu jaminan yang bersifat sekunder sebagai pelengkap dari hak tanggungan. Pandangan ini kurang tepat, karena jika dilihat dari sisi hukum jaminan kebendaan, jaminan fidusia dan hak tanggungan memiliki kekuatan yuridis yang sama, hanya berbeda dalam hal objeknya. Jaminan fidusia selalu lebih kecil nilai pinjaman kredit jika dibandingkan dengan pinjaman kredit yang diberikan lewat pengikatan hak tanggungan, namun menurut kalangan perbankan dan notaris, secara yuridis hak tanggungan dan jaminan fidusia memiliki fungsi pengaman yang sama dalam perjanjian kredit yakni sebagai jaminan kebendaan yang diakui dalam hukum positif.

Jaminan fidusia merupakan salah satu sarana perlindungan hukum bagi keamanan bank yakni sebagai suatu kepastian bahwa nasabah debitur akan melunasi pinjaman kredit. Perjanjian jaminan fidusia bukan suatu hak jaminan yang lahir karena undang-undang melainkan harus diperjanjikan terlebih dahulu antara bank dengan nasabah debitur. Oleh karena itu, fungsi yuridis pengikatan jaminan fidusia lebih bersifat khusus jika dibandingkan jaminan yang lahir berdasarkan Pasal 1131 KUHPerdata. Fungsi yuridis pengikatan benda jaminan fidusia dalam akta jaminan fidusia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian kredit.

Dengan fungsi yuridis jaminan fidusia yang dinyatakan dalam akta jaminan fidusia semakin meneguhkan kedudukan bank sebagai kreditur preferen. Selain itu, kreditur penerima fidusia akan memperoleh kepastian terhadap pengembalian hutang debitur. Fungsi yuridis

itu juga akan mengurangi tingkat resiko bank dalam menjalankan usahanya sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Perbankan. Bahwa untuk lebih menjamin pembayaran hutang tersebut dengan baik bank memerlukan jaminan.

2. Pembebanan dan Pendaftaran Fidusia

2.1. Pembebanan Fidusia

Sebagaimana perjanjian jaminan hutang lainnya, seperti perjanjian gagai, hipotik atau hak tanggungan, maka perjanjian fidusia juga merupakan suatu perjanjian yang *asserroir* itu tidak mungkin berdiri sendiri, tetapi mengikuti/membuntuti perjanjian lainnya yang merupakan perjanjian pokok. Dalam hal ini, yang merupakan perjanjian pokok merupakan perjanjian hutang piutang.

Pembebanan fidusia dilakukan dengan menggunakan instrument yang disebut dengan akta jamina fidusia. Akta jaminan fidusia ini haruslah berupa akta notaris.

Hutang yang bagaimanakah yang dapat diikat dengan fidusia untuk suatu jaminan hutang. Menurut Pasal 1 angka 7, maka yang dimaksud dengan hutang dalam hal ini yaitu suatu kewajiban yang dinyatakan atau dapat dinyatakan dalam sejumlah uang, baik secara langsung ataupun secara di kemudian hari (*kontinjen*).

Fidusia tidak mungkin diberikan kepada lebih dari satu kreditur kecuali jika diberikan secara bersama-sama pada waktu yang bersamaan dan semua kreditur saling mengetahui adanya dua atau lebih kreditur tersebut.

Benda-benda yang menjadi objek jaminan fidusia tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Benda tersebut harus dapat dimiliki dan dialihkan secara hukum.
- 2) Dapat atas benda berwujud
- 3) Dapat juga atas benda tidak berwujud, termasuk piutang
- 4) Benda bergerak
- 5) Benda tidak bergerak yang tidak dapat diikat dengan hak tanggungan

- 6) Benda tidak bergerak yang tidak dapat dikatakan dengan hipotik
- 7) Baik atas benda yang sudah ada maupun terhadap benda yang akan diperoleh kemudian. Dalam hal benda yang akan diperoleh kemudian, tidak diperlukan suatu akta pembebanan fidusia tersendiri.
- 8) Dapat atas satu satuan atau jenis benda
- 9) Dapat juga atas lebih dari satu jenis atau satuan benda
- 10) Termasuk hasil dari benda yang telah menjadi objek fidusia
- 11) Termasuk juga hasil klaim asuransi dari benda yang menjadi objek jaminan fidusia
- 12) Benda persediaan (*inventory, stock perdagangan*) dapat juga menjadi objek jaminan fidusia.

2.2. Pendaftaran Fidusia

Fidusia lahir dalam praktek hukum yang dituntun oleh yurisprudensi, baik yurisprudensi di negeri Belanda maupun yurisprudensi di Indonesia. Sebagai pranata hukum yang lahir dari praktek, dan tidak mendapat pengaturan yang berarti dalam peraturan perundang-undangan, maka tidak ada peraturan dari segi procedural dan proses. Sebab yurisprudensi tentang fidusia tidak sampai mengatur tentang procedural dan proses tersebut. Karena itu, tidak mengherankan jika kewajiban pendaftaran sebagai salah satu mata rantai dari proserur lahirnya fidusia tidak diatur sehingga tidak ada kewajiban pendaftaran tersebut bagi jaminan fidusia.

Ketidakadaan kewajiban pendaftaran tersebut sangat dirasakan dalam praktek sebagai kekurangan dan kelemahan bagi pranata hukum Fidusia ini. Sebab disamping menimbulkan ketidakpastian hukum, absennya kewajiban pendaftaran Jaminan Fidusia tersebut menyebabkan jaminan fidusia tidak memenuhi unsur publisitas, sehingga susah dikontrol. Hal ini dapat menimbulkan hal-hal yang tidak sehat

dalam praktek, seperti adanya fidusia dua kali tanpa sepengetahuan krediturnya, adanya pengalihan barang fidusia tanpa sepengetahuan kreditur, dan lain-lain.

Mengingat betapa pentingnya fungsi pendaftaran bagi suatu jaminan hutang termasuk jaminan fidusia ini, maka Undang-Undang tentang Fidusia yakni Undang-Undang No. 42 Tahun 1999 kemudian mengaturnya dengan mewajibkan setiap jaminan fidusia untuk didaftarkan pada pejabat yang berwenang.

Salah satu ciri jaminan hutang yang modern adalah terpenuhinya unsur publisitas. Maksudnya semakin terpublikasi jaminan hutang, akan semakin baik, sehingga kreditur atau khalayak rapai dapat mengetahuinya atau punya akses untuk mengetahui informasi-informasi penting di sekitar jaminan hutang tersebut. Asas publisitas ini menjadi semakin penting terhadap jaminan-jaminan hutang yang fisik obejek jaminannya tidak diserahkan kepada kreditur, seperti jaminan fidusian misalnya.

Karena itu kewajiban pendaftaran faminan fidusia ke instansi yang berwenangn merupakan slah satu perwujudan dari asas publisitas yang sangat penting itu. Dengan pendaftaran ini, diharapkan agar pihak debitur, terutama yang nakal, tidak dapat lagi mengibuli kreditur atau calon kreditur dengan memfidusikan sekali lagi atau bahkan menjual barang objek jaminan fidusia tanpa sepengetahuan kreditur asal.

2.3. Kewajiban Pendaftaran Fidusia

Untuk pertama sekali dalam sejarah hukum Indonesia, adanya kewajiban untuk mendaftarkan fidusia ke instansi berwenang. Kewajiban tersebut bersumber dari Pasal 11 dari Undang-undang tentang Fidusia No. 42 Tahun 1999. Pendaftaran fidusia dilakuan pada kantor pendaftaran fidusia di tempat kedudukan pihak pemberi fidusia.

Pendaftaran fidusia dilakukan terhadap hal-hal sebagai berikut:

- 1) Benda objek jaminan fidusia yang berada di dalam negeri (Pasal 11 ayat (1))
- 2) Benda objek jaminan fidusia yang berada di luar negeri (Pasal 11 ayat (2))
- 3) Terhadap perubahan isi sertifikat fidusia (Pasal 6 ayat (1)). Perubahan ini tidak perlu dilakukan dengan akta notaris tetapi perlu di beritahukan kepada para pihak.

Tempat pendaftaran fidusia di Kanotr Pendaftaran Fidusia yang berada di bawah naungan Kementerian Kehakiman RI. Kantor inilah yang akan mengurus administrasi jaminan fidusia tersebut. Nantinya kantor Pendaftaran Fidusia ini akan dibentuk di setiap daerah tingkat dua. Akan tetapi, untuk sementara Kantor Pendaftaran Fidusia tersebut hanya didirikan di Jakarta dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah di Indonesia.

Setelah Kantor Pendaftaran Fidusia berdiri di Jakarta, kemudian secara bertahap akan didirikan Kantor Fidusia di ibu kota propinsi sesuai kebutuhan. Selama Kantor Pendaftaran Fidusia belum merata di setiap kabupaten, maka wilayah kerja Kantor Pendaftaran Fidusia di ibukota propinsi meliputi juga kabupaten-kabupaten dalam wilayah propinsi tersebut. Pendaftaran kantor Pendaftaran Fidusia di daerah-daerah tersebut dapat disesuaikan dengan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah No. 23 Tahun 2014.

3. Tinjauan Yuridis atas Jaminan Fidusia Berkaitan Dengan Standarisasi Prosedur Pendaftaran Fidusia

Fidusia lahir dalam praktek hukum yang dituntun oleh yurisprudensi, baik yurisprudensi di negeri Belanda maupun yurisprudensi di Indonesia. Sebagai pranata hukum yang lahir dari praktek, dan tidak mendapat pengaturan yang berarti dalam peraturan perundang-undangan, maka tidak terdapat pengaturan dari segi procedural dan proses. Sebab

yurisprudensi tentang fidusia belum sampai mengatur tentang procedural dan proses tersebut. Karena itu tidak mengherankan jika kewajiban pendaftaran sebagai salah satu mata rantai dari prosedur lahirnya fidusia tidak diatur, sehingga tidak ada kewajiban pendaftaran tersebut bagi jaminan fidusia.

Ketidakadaan kewajiban pendaftaran tersebut sangat dirasakan dalam praktek sebagai kelemahan bagi pranata hukum fidusia. Sebab di samping menimbulkan ketidakpastian hukum, absennya kewajiban pendaftaran fidusia tersebut menjadikan jaminan fidusia tidak memenuhi unsur publisitas, sehingga susah dikontrol. Hal ini dapat menimbulkan hal-hal yang tidak sehat praktek, seperti adanya fidusia dua kali tanpa sepengetahuan krediturnya, adanya pengalihan barang fidusia tanpa sepengetahuan kreditur dan lain-lain.

Sejalan dengan hal tersebut pemerintah segera menindaklanjuti prosedur maupun tatalaksana pendaftaran Jaminan Fidusia, yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 86 tahun 2000 tentang Tata Cara Pendaftaran Jaminan Fidusia dan Biaya Pembuatan Akta Jaminan Fidusia. Oleh karenanya dapat dikatakan bahwa pendaftaran fidusia merupakan satu faktor penting yang harus diperhatikan dalam rangka lebih menciptakan kepastian hukum bagi para kreditur, dan untuk menghindari pemanfaatan kondisi ketidakadaan hukum yang mengatur oleh para debitur yang beritikad tidak baik.

Jaminan fidusia sebagaimana ditentukan dalam Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Jaminan Fidusia, lahir pada tanggal yang sama dengan tanggal yang sama dengan tanggal pendaftaran jaminan fidusia dalam buku daftar fidusia.

Melalui sistem pendaftaran ini diatur ciri-ciri yang sempurna dari jaminan fidusia sehingga memperoleh sifat sebagai hak kebendaan (*right in item*) yang menyandang asas *droit de suite* hak jaminan itu mengikut bendanya, kecuali terhadap benda persediaan (*inventory goods*).

Selanjutnya tentang pernyataan pendaftaran fidusia dan pernyataan perubahan disebutkan bahwa permohonan pendaftaran fidusia disampaikan ke Kantor Pendaftaran Fidusia dengan melampirkan suatu naskah yang disebut dengan Pernyataan Pendaftaran Fidusia

dalam hal ini karena yang disampaikan merupakan pernyataan pendaftaran, maka kantor pendaftaran fidusia tidak bersifat konstitutif dalam arti bahwa dia tidak melakukan penilaian atas kebenaran atau menyatakan/menjamin kebenaran dari data dalam penyertaan pendaftaran. Kantor Pendaftaran Fidusia hanya berfungsi sebagai instansi yang melakukan pengecekan administrasi saja.

Sebagai bukti penerima fidusia memiliki hak fidusia tersebut, maka kepadanya diserahkan dokumen-dokumen yang disebut dengan Sertifikat Jaminan Fidusia. Ketentuan angka 2 Surat Edaran Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor C.HT.01.10-22 tanggal 15 Maret 2005 tentang Standarisasi Prosedur Pendaftaran Fidusia, menetapkan bahwa khusus tentang pengecekan data atas benda yang menjadi jaminan fidusia, Kantor Pendaftaran Fidusia harus dapat membedakan antara hak kebendaan dan hak perorangan. Oleh karena jaminan fidusia bersifat kebendaan/agunan atas kebendaan atau jaminan kebendaan, sehingga termin proyek, sewa, kontrak atau pinjam pakai, serta hak perorangan lainnya bukan merupakan pengertian benda yang menjadi objek jaminan fidusia.

Surat Edaran tersebut diterbitkan dalam rangka meningkatkan kinerja dari Kantor Pendaftaran Fidusia, di mana sudah barang tentu sangat memperhatikan aspek teoritis dan aspek praktis yang terjadi dalam lingkup lembaga penjamin fidusia sebagaimana di atur dalam Undang-Undang Jaminan Fidusia.

Dalam perspektif yang berbeda ketentuan angka 2 ini memberikan suatu pengalaman yang majemuk dalam kalangan praktisi termasuk salah satunya notaris. Pada prakteknya terjadi perbedaan pemahaman terhadap ketentuan yang disebutkan dalam angka 2 Surat Edaran dimaksud, yang dari satu sisi dapat dipahami bahwa selalu hak kebendaan, maka tidak dapat dibebankan sebagai jaminan fidusia, khususnya terhadap sesuatu kebendaan yang lahir dalam kerangka hukum perikatan (*verbintenisrechts*). Timbul pertanyaan dari para praktisi tentang bagaimana sebuah Surat Edaran dapat

memberikan suatu pengaturan yang secara jelas-jelas tidak sejalan dengan undang-undang yang ada dan berlaku, atau setidaknya tidak memberikan suatu kejelasan gambarang. Sudah merupakan suatu hal yang wajar bahwa sebuah produk hukum tidak dapat senantiasa mengelaborasi perubahan dan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat, oleh karenanya senantiasa dikatakan bahwa hukum merupakan *agent of change*, yaitu berupaya untuk senantiasa memberikan pembaharuan hukum yang mengarah pada penciptaan kepastian hukum seiring dengan perubahan yang terjadi dalam masyarakat.

Hak kebendaan secara prinsip merupakan hak yang bersifat absolut dan melekat pada bendanya. Sedangkan hak perorangan memiliki jiwa yang berbeda yaitu dikarenakan sifat relatifnya yang hanya dapat dipertahankan kepada orang-orang tertentu, yaitu dikarenakan lahir dalam bentuk perjanjian. Dapat dipahami bilamana Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum mengeluarkan kebijakan semacam ini, yaitu dengan asumsi bahwa tidak semua pihak yang berkepentingan baik secara jaminan fidusia, memahami betul tentang objek-objek apa saja yang dapat dibetukan secara fidusia. Artinya dapat saja seorang calon debitur menyatakan kepada sebuah bank bahwa pihaknya telah memiliki perjanjian yang melahirkan hubungan hutang piutang. Perjanjian tersebut yang dipergunakan sebagai jaminan dan justru bukan piutangnya yang dijadikan sebagai objek jaminan fidusia. Sehingga terjadi salah kaprah dalam konteks pembebanan jaminan fidusia. Surat Edaran tersebut seyogyanya bertujuan untuk lebih memantapkan dan memperjelas kinerja pranata fidusia tersebut secara lebih optimal. Tetapi dikarenakan tidak terdapatnya suatu pemaparan dalam Surat Edaran dimaksud, yang relative lebih dapat dipahami secara mudah dan cepat, mengakibatkan timbulnya berbagai macam penafsiran.

Di lain pihak karena adanya tuntutan yang mendesak mengakibatkan perumusan diri sebuah kebijakan menjadi kurang komprehensif dan memiliki kelemahan-kelemahan. Dalam menyikapi situasi dan kondisi ketidakjelasan penafsiran sebagaimana salah satunya yakni

terhadap ketentuan angka 2 pada Surat Edaran tersebut, khususnya sehubungan dengan implementasi peraturan perundang-undangan dengan yang mengatur tentang jaminan fidusia, maka mekanisme dalam menghadapi permasalahan tersebut sebagai berikut:

1. Penerapan asas *lex specialis derogate legi generali*.

Menyikapi keadaan ini, secara umum atau apabila telah dinyatakan baik secara eksplisit maupun implisit dalam peraturan tersebut, maka diberlakukan asas *lex specialis derogate legi generali*.

2. Penerapan mekanisme *rechsvinding* dan *rechtsvorming*.

Terhadap permasalahan ke-dua ini secara umum memiliki keterkaitan erat dengan pembahasan analisa pada bagian pertama, di mana pemecahan yang lazimnya yaitu dengan dilakukannya:

- a. Interpretasi, yaitu memberikan penafsiran dan mencoba untuk memahami arti dan ide yang diberikan oleh pembuat undang-undang dan/atau peraturan secara gramatikal.
- b. Analogi, yaitu melakukan penafsiran lebih jauh mengenai maksud dari isi ketentuan dan melakukan pencocokkan dengan keadaan yang terjadi di lapangan.
- c. Sosialisasi, yaitu merupakan upaya yang harus dilakukan oleh pembuat kebijakan atau lembaga yang berkepentingan untuk memberikan pemaparan dan penjelasan secara konkrit terhadap para *stakeholder* yaitu berhubungan dengan konteks pembebanan jaminan fidusia, terutama pada aparat penegak hukumnya.

Pemikiran tentang diadakannya sosialisasi yaitu dengan memperhatikan bahwa pendaftaran fidusia tidak dilakukan secara sentralistik, melainkan terdapat wilayah-wilayah di daerah yang telah ditentukan oleh pemerintah berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya, khususnya berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia no. 139 Tahun 2000 tentang Pembentukan Kantor Pendaftaran Fidusia di setiap ibu kota propinsi di wilayah Negara Republik Indonesia.

Ketiga bentuk solusi tersebut pada akhirnya akan bermuara pada fase *rechtsvinding* dan *rechtsvorming*. Yaitu fase dimana dilakukan penelusuran hukum dan pembentukan hukum guna menjawab dan memberikan solusi terhadap begitu minimnya keterbatasan-keterbatasan yang mungkin timbul terhadap peraturan-peraturan yang mengatur lembaga jaminan fidusia di Indonesia.

PENUTUP

Dengan fungsi yuridis jaminan yang dinyatakan dalam akta jaminan fidusia maka semakin meneguhkan kedudukan bank sebagai kreditur preferen. Selain itu, kreditur penerima fidusia akan memperoleh kepastian terhadap pengembalian hutang debitur. Fungsi yuridis itu juga akan mengurangi tingkat resiko bank dalam menjalankan usahanya sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Perbankan. Bahwa untuk lebih menjamin pembayaran hutang tersebut dengan baik Bank memerlukan jaminan.

Mengingat betapa pentingnya fungsi pendaftaran bagi suatu jaminan hutang termasuk Jaminan Fidusia ini, maka Undang-Undang tentang Fidusia yakni Undang-Undang No. 42 Tahun 1999 kemudian mengaturnya dengan mewajibkan setiap Jaminan Fidusia untuk didaftarkan pada pejabat yang berwenang.

Penafsiran secara yuridis yang dapat dipaparkan sebagai argumentasi hukum sehubungan dengan adanya ketentuan angka 2 Surat Edaran dengan seluruh ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Jaminan Fidusia, khususnya ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Jaminan Fidusia, dikarenakan adanya berbagai macam penafsiran umum yang bersifat luas, di mana salah satunya dilandasi oleh penafsiran hukum maupun pada transaksi yang dilakukan. Oleh karenanya menyikapi keadaan ini, apabila telah dinyatakan baik secara eksplisit maupun implisit dalam peraturan perundang-undangan tersebut, maka diberlakukan asas *lex specialis derogate legi generali*. Implementasinya kepastian hukum pada lingkup lembaga jaminan fidusia, fase *rechtsvinding* dan *rechtsvorming*, yaitu fase dimana dilakukan penelusuran hukum dan pembentukan hukum guna menjawab dan memberikan solusi

terhadap begitu minimnya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pranata lembaga jaminan, khususnya lembaga fidusia di Indonesia. Ketidajelasan hukum ini seharusnya mungkin diantisipasi dengan dikeluarkannya peraturan perundang-undangan yang sudah ada dipandang telah cukup dan memadai, sehingga tidak dipandang perlu untuk dilaksanakan dan/atau menunda proses penyusunan peraturan-peraturan pelaksana dimaksud.

Memperbaiki kebijakan-kebijakan sektor perekonomian. Kebijakan ini tidak luput pada kebijakan-kebijakan sektor perekonomian. Kebijakan ini tidak luput pada kebijakan sektor lembaga jaminan di Indonesia. Ketentuan yang mengatur lebih jauh tentang lembaga jaminan fidusia memang telah diatur secara komprehensif tetapi dalam konteks pelaksanaannya terdapat bagian yang justru menimbulkan banyaknya penafsiran dan berbagai pendapat khususnya dalam tulisan ini yaitu adalah ketentuan angka 2 Surat Edaran. Hal ini apabila dibiarkan berlanjut akan mengakibatkan ketidakpastian hukum baik bagi pemberi jaminan, notaris dan pihak terkait lainnya, meruginya pemerintah Indonesia dalam menyikapi peluang usaha yang sedianya dilakukan oleh para pengusaha, terciptanya suatu iklim usaha (terkait dengan lembaga jaminan) yang sarat dengan kecenderungan kontrak produktif dan yang paling penting yaitu tidak terdapat suatu jaminan kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwari. A, 1981, *Praktek Perbankan Di Indonesia (Kredit Investasi)*, Balai Aksara, Jakarta.
- Arora. A, 1997, *Political Banking And Building Society Law*, Blackstone Press Limited, London
- Badruzalman M.D. 1981 (a) *Perjanjian Kredit bank*, Alumni, Bandung
- , 1999, *Mengatur Jaminan Fidusia Dengan Undang-Undang dan Penerapan Sistem Pendaftaran*, Seminar Fidusia diselenggarakan oleh ELIPS, 18 Mei 1999, Jakarta
- Bahsan, 2002, *Penilaian Jaminan Kredit Perbankan Indonesia*, CV. Rejeki Agung, Jakarta

- Djumaldji F. X, 2001, *Perjanjian Kredit Bank*, Aditya Bakti Press, Jakarta
- Hartono S. 1982, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Binacipta, Jakarta
- Kamelo H. T. 2004, *Hukum Jaminan Fidusia Suatu Kebutuhan Yang Didambakan*, PT. Alumni, Bandung
- Mangunkusumo S, 1972, *Fiducia Bangunan Di Atas Tanah Hak Sewa, Hukum dan Keadilan*, No. 3 Tahun III, Mei/Juni
- Prasodjo R. W, 1999, *Pokok-Pokok Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999, Tentang Jaminan Fidusia*, Majalah Hukum Trisakti, Nomor 33/tahun XXIV/Okttober
- Satrio J. 1996, *Hukum Jaminan, Hak-Hak Jaminan Kebendaan*, Bandung Citra Aditya Bakti, 1996
- Soekanto S, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta
- Sofwan S. S. M. 1997, *Beberapa Dalam Pelaksanaan Lembaga Jaminan Khususnya Fidusia Dalam Praktek dan Perkembangannya*, Yogyakarta, Liberty
- Subekti R. 1982, *Jaminan-Jaminan Untuk Pemerian Kredit Menurut Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung
- Tjong O. H. 1984, *Fidusia Sebagai Jaminan Unsur-Unsur Perikatan*, Jakarta Ghalia Indonesia, Jakarta.