

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu konstruksi pengaman dalam menjamin pelaksanaan pembayaran angsuran adalah dengan melakukan pengikatan jaminan. Pengikatan jaminan digunakan untuk memitigasi risiko bilamana debitur cedera janji sehingga ada jaring pengaman agar hak kreditur dalam mendapatkan pelunasan utangnya tetap terjaga. Penjaminan terhadap benda bergerak dan/atau tidak bergerak sepanjang tidak dibebani hak tanggungan dikenal dengan sebutan jaminan fidusia. Walaupun jaminan fidusia sebagai alat untuk memitigasi risiko atas pelunasan suatu utang namun pada praktiknya sering terjadi permasalahan baik dari pemberi fidusia (debitur) maupun penerima fidusia (kreditur). Debitur dirugikan saat kreditur mengeksekusi objek jaminan fidusia secara semena-mena seperti penarikan paksa di jalan saat mobil dikendarai sedangkan kreditur dapat dirugikan saat lokasi debitur tidak diketahui, objek fidusia telah beralih ke pihak lain, dan identitas objek jaminan fidusia tidak sesuai (Adisti dkk., 2020). Penyebab masalah utama ini adalah pengaturan tentang pengakuan adanya cedera janji dan cara eksekusi terhadap jaminan fidusia yang diikatkan.

Dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia, pada Pasal 15 ayat (2) mengatur bahwa sertifikat jaminan fidusia mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta pada Pasal 15 ayat (3) mengatur apabila debitur cedera janji maka penerima fidusia mempunyai hak untuk menjual benda yang menjadi objek jaminan fidusia atas kekuasaannya sendiri. Dalam praktiknya atas peraturan tersebut menimbulkan tindakan sepihak dari kreditur yang kurang manusiawi baik fisik maupun psikis terhadap debitur yang acapkali mengesampingkan hak-hak pemberi fidusia (Saputra, 2021). Kesewenangan ini dapat terjadi saat pengeksekusian objek jaminan fidusia maupun saat penetapan cedera janji atas perjanjian utang-piutang yang tidak memberi kesempatan debitur untuk melakukan klarifikasi.

Pada tahun 2019, atas Undang-Undang tersebut dimohonkan untuk diuji ke Mahkamah Konstitusi yang diputus dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XVII/2019. Dalam pokok permohonan, debitur keberatan atas Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 karena beberapa alasan, antara lain:

- a) Terjadi pelanggaran hak pemberi fidusia (debitur) karena titik fokus pasal *a quo* yang hanya memberikan kepastian hukum bagi hak penerima fidusia (kreditur) dalam mengeksekusi objek fidusia secara serta-merta tanpa memberikan detail pelaksanaannya.

- b) Keluputan pasal *a quo* dalam pemberian kepastian hukum yang adil, jaminan, dan perlakuan yang sama di hadapan hukum, serta perlindungan terhadap hak milik pribadi pemberi fidusia (debitur).
- c) Terdapat beberapa ketidakjelasan yang menyebabkan perbedaan dalam memaknai frasa “kekuatan eksekutorial” dan frasa “sama dengan putusan pengadilan”, yaitu sebagai berikut:
 - a) Ketidakjelasan pembatasan kekuasaan eksekusi menyebabkan kreditur bisa secara serta-merta dan sewenang-wenang mengeksekusi barang jaminan.
 - b) Ketidakjelasan prosedur eksekusi terhadap sertifikat jaminan fidusia yang sama dengan putusan pengadilan menyebabkan pengabaian asas kepastian hukum dan keadilan.
 - c) Ketidakjelasan kekuatan sertifikat jaminan fidusia yang dibandingkan dengan putusan pengadilan menyebabkan tindakan semena-mena oleh kreditur.
- d) Dalam pengujian kebenaran cedera janji, pasal *a quo* tidak memberikan mekanisme hukum untuk debitur sementara hak eksklusif tetap diberikan kepada kreditur walaupun ada ketidakjelasan prosedur penilaian serta mekanisme dalam pengeksekusian objek jaminan fidusia.

Mahkamah berpendapat bahwa pemberian keseimbangan perlindungan hukum baik kepastian hukum maupun keadilan antara debitur, kreditur, dan objek yang terikat dalam perjanjian fidusia tidak tercermin dalam norma pasal *a quo*. Hal ini disebabkan oleh dua elemen fundamental, yaitu “titel eksekutorial” dan “dipersamakannya dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan

hukum tetap” mempunyai implikasi eksekusi yang seolah-olah sama dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap sehingga pelaksanaan eksekusi tidak memerlukan bantuan pengadilan. Pasal *a quo* menunjukkan ketidakseimbangan posisi karena adanya hak eksklusif yang diberikan kepada kreditur sedangkan disisi lain terjadi pengabaian hak debitur dalam mendapatkan perlindungan hukum untuk membela diri terkait penetapan cedera janji yang sepihak maupun kesempatan untuk mendapatkan harga yang wajar dari hasil penjualan objek jaminan fidusia.

Selanjutnya, Mahkamah berpendapat ketidakseimbangan posisi tawar antara pemberi fidusia (debitur) dan penerima fidusia (kreditur) menimbulkan perlindungan hukum yang tidak seimbang karena debitur berada dalam posisi sebagai pihak yang membutuhkan. Hal ini berarti substansi perjanjian tersebut secara terselubung berlangsung dalam keadaan tidak bebas secara sempurna dalam berkehendak sehingga bertentangan dengan syarat dasar bagi keabsahan suatu perjanjian. Selain itu, tidak adanya kepastian hukum terkait tata cara pelaksanaan eksekusi dan waktu penetapan cedera janji serta kesempatan debitur yang hilang untuk mendapatkan harga yang wajar menimbulkan perbuatan paksaan bahkan kekerasan dari orang yang mengaku menerima kuasa dalam menagih pinjaman utang debitur. Hal ini melahirkan perbuatan sewenang-wenang dari kreditur serta merendahkan harkat dan martabat debitur.

Kemudian melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XVII/2019 yang diucapkan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada 6 Januari 2020 menyatakan bahwa Pasal 15 ayat (2) Undang-

Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia terhadap frasa “kekuatan eksekutorial” dan frasa “sama dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap” bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai hukum tetap sepanjang tidak dimaknai “terhadap jaminan fidusia yang tidak ada kesepakatan tentang cedera janji (wanprestasi) dan debitur keberatan menyerahkan secara sukarela objek yang menjadi jaminan fidusia, maka segala mekanisme dan prosedur hukum dalam pelaksanaan eksekusi sertifikat jaminan fidusia harus dilakukan dan berlaku sama dengan pelaksanaan eksekusi putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Selain itu, pada Pasal 15 ayat (3) terhadap frasa “cedera janji” juga bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa adanya cedera janji tidak ditentukan secara sepihak oleh kreditur, melainkan atas dasar kesepakatan antara kreditur dengan debitur atau atas dasar upaya hukum yang menentukan telah terjadinya cedera janji. Implikasi putusan tersebut terletak pada sita jaminan fidusia ketika debitur cedera janji, perusahaan pembiayaan tidak lagi dapat melakukan eksekusi secara serta-merta hanya berdasarkan akta fidusianya. Kendati demikian, putusan ini memicu perkara-perkara baru bagi pengadilan negeri karena para pihak dapat gugat-menggugat apabila kesepakatan tentang cedera janji tidak ditemukan (Wahyuni, 2021) .

Pada tahun 2021, atas Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia tersebut dimohonkan untuk diuji kembali kepada Mahkamah Konstitusi. Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-

XIX/2021, alasan pemohon dalam mengajukan pengujian yudisial adalah sebagai berikut:

- 1) Apabila dinilai dengan *proportionality test*, tidak adanya proporsionalitas secara konstitusional untuk pihak yang terdampak.
- 2) Proses pengadilan yang cukup lama membuat eksekusi tidak efektif bahkan merugikan kreditur selaku penerima fidusia.
- 3) Kedudukan yang berat sebelah karena kreditur harus membawa perkara ke pengadilan yang mengakibatkan tidak adanya perlindungan hukum yang adil.
- 4) Debitur memiliki celah untuk mengulur waktu dan melarikan barang sehingga memberi ruang bagi munculnya kejahatan yang bertentangan dengan prinsip negara hukum.
- 5) Terjadi penghancuran lahan profesi bagi perusahaan pembiayaan maupun kolektor yang legal serta diakui oleh Mahkamah Konstitusi.
- 6) Sukarela ada ketika kontrak perjanjian ditandatangani sehingga menambahkan "sukarela terhadap eksekusi" bertentangan dengan hak maupun kewajiban dari setiap pihak.
- 7) Debitur tetap dapat mengelak terhadap penentuan cedera janji walaupun telah ditulis di perjanjian sehingga harus dibuktikan di pengadilan yang menyebabkan adanya ketimpangan hak yang berat sebelah.
- 8) Munculnya potensi kejahatan dari debitur yang beritikad buruk karena seharusnya ketika debitur beritikad baik maka mereka akan meminta restrukturisasi alih-alih tidak sukarela menyerahkan barangnya.

Mahkamah berpendapat bahwa selama tidak ada permasalahan terkait kepastian waktu debitur ditetapkan cedera janji serta debitur secara sukarela menyerahkan objek fidusianya untuk dilakukan penjualan sendiri maka kewenangan eksklusif kreditur selaku penerima fidusia masih dapat melekat. Oleh karena itu, Pemohon menurut mahkamah tidak memahami secara menyeluruh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XVII/2019 tentang kekuatan eksekutorial sertifikat jaminan fidusia. Dalam putusan ini, debitur dan kreditur mempunyai keseimbangan dalam posisi hukum sehingga perbuatan kesewenang-wenangan dalam pelaksanaan eksekusi dapat terhindari. Adapun pelaksanaan eksekusi sertifikat jaminan fidusia melalui pengadilan negeri hanyalah sebagai sebuah alternatif yang dapat ditempuh jika tidak adanya kesepakatan tentang cedera janji dan penyerahan secara sukarela objek fidusia. Sementara itu, terhadap debitur yang telah mengakui adanya wanprestasi serta dengan sukarela menyerahkan objek jaminan fidusianya maka eksekusi jaminan fidusia bisa dilakukan oleh kreditur bahkan debitur itu sendiri. Sehingga melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XIX/2021 yang diucapkan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada 31 Agustus 2021, Mahkamah menolak seluruh permohonan Pemohon.

Dalam mengartikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XVII/2019 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XIX/2021 terdapat perbedaan. Hal ini dilatarbelakangi oleh sudut pandang yang berbeda antara debitur dan kreditur selaku pemohon. Setelah keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XVII/2019, banyak yang menafsirkan cara eksekusi harus mengikuti hukum acara dan tidak diperkenannya untuk melakukan eksekusi di luar

hukum acara, banyaknya keambiguitasan dalam masyarakat untuk menafsirkan penentuan wanprestasi juga memperparah kondisi kejelasan norma pasal *a quo*, penentuan wanprestasi ditentukan di awal perjanjian atau di akhir perjanjian juga menjadi polemik di dalam masyarakat. Tak hanya itu, penentuan kesukarelaan juga menjadi titik yang belum terang karena ada beberapa yang menganggap sukarela ada ketika kontrak ditandatangani dan bukan setelah disepakati. Konsep parate eksekusi juga sering ditanyakan karena penafsiran di masyarakat atas pertimbangan mahkamah adalah bahwa eksekusi jaminan fidusia itu harus dilakukan melalui putusan pengadilan. Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XIX/2021 membawa angin segar dalam menjamin ketertiban dalam masyarakat. Problematika dalam keambiguitasan penafsiran dijawab oleh pertimbangan-pertimbangan dari Mahkamah. Cara eksekusi yang tidak harus mengikuti hukum acara sepanjang dipenuhinya instrumen prasyarat, kemudian penentuan wanprestasi serta kesukarelaan yang ada di klausula perjanjian itu dapat dibantah di pengadilan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XIX/2021 yang diucapkan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk pada 24 Februari 2022 juga mendukung Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya. Putusan ini diawali oleh debitur yang ingin mempertahankan objek jaminan fidusianya karena tidak adanya kesepakatan telah terjadinya cedera janji dan tidak secara sukarela menyerahkan objek jaminan fidusianya. Atas ketentuan yang diatur sebelumnya oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XVII/2019, debitur berusaha untuk mempertahankan haknya dengan tidak menunjukkan objek jaminan fidusianya. Hal ini menyebabkan kreditur meminta bantuan kepolisian sehingga

debitur ditetapkan menjadi tersangka atas ketentuan pidana jaminan fidusia. Sebenarnya tindakan kreditur tersebut telah sesuai dengan pemaknaan selama ini terhadap pihak yang berwenang dalam Penjelasan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan fidusia yang berbunyi “Dalam hal Pemberi Fidusia tidak menyerahkan Benda yang menjadi objek Jaminan Fidusia pada waktu eksekusi dilaksanakan, Penerima Fidusia berhak mengambil Benda yang menjadi objek Jaminan Fidusia dan apabila perlu dapat meminta bantuan pihak yang berwenang”. Selama ini pihak berwenang diartikan sebagai kepolisian dan pengadilan negeri. Setelah pengujian yudisial yang dimohonkan oleh pihak debitur karena tidak adanya kepastian hukum yang adil, Mahkamah melalui amar putusannya menyatakan bahwa yang dimaksud pihak yang berwenang adalah hanya pengadilan negeri.

Pada implementasinya atas Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi khususnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XVII/2019 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XIX/2021 tentang Pasal 15 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 42 tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia tersebut tidak selalu berjalan baik. Kerugian-kerugian dari putusan *a quo* masih ada di dalam masyarakat. Kreditur selaku penerima fidusia dan KPKNL selaku penyelenggara lelang mengalami kesulitan dalam pelaksanaan lelang eksekusi jaminan fidusia. Hal ini tentunya menyebabkan eksekusi melalui pelelangan umum di KPKNL dianggap tidak efektif dan tidak efisien karena kreditur kehilangan haknya untuk melakukan eksekusi atas kekuasaan sendiri (*parate eksekusi*). Hal ini menyebabkan apabila tidak adanya kesepakatan atas adanya cedera janji serta debitur keberatan untuk

menyerahkan objek jaminan fidusianya maka kreditur tidak boleh mengambil barang tersebut secara paksa dan harus mengajukannya ke pengadilan negeri. Hal ini berdampak pada lamanya proses eksekusi, biaya yang besar, dan meningkatnya risiko kehilangan objek jaminan fidusia di tangan debitur.

Atas peristiwa-peristiwa tersebut, penulis akan melakukan penelitian untuk melihat implementasi norma dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XVII/2019, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XIX/2021, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XIX/2021 terhadap lelang eksekusi jaminan fidusia. Penelitian akan dilakukan di KPKNL Palembang dan hasil penelitian yang penulis lakukan akan dituangkan dalam Karya Tulis Tugas Akhir berjudul “REFORMULASI ATAS LELANG EKSEKUSI JAMINAN FIDUSIA PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 2/PUU-XIX/2021”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan, ada beberapa masalah yang dapat didefinisikan dalam karya tulis tingkat akhir (KTTA) ini antara lain:

- 1) Bagaimana pelaksanaan lelang eksekusi jaminan fidusia pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XVII/2019, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XIX/2021, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XIX/2021 pada KPKNL Palembang?
- 2) Bagaimana reformulasi yang tepat terhadap Pasal 15 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XVII/2019, Putusan

Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XIX/2021, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XIX/2021?

1.3 Tujuan Penulisan

Berdasarkan latar belakang serta rumusan masalah yang dikemukakan, tujuan yang akan dicapai dalam penulisan karya tulis tingkat akhir (KTTA) ini antara lain:

- 1) Menganalisis pelaksanaan lelang eksekusi jaminan fidusia pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XVII/2019, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XIX/2021, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XIX/2021 pada KPKNL Palembang.
- 2) Melakukan reformulasi yang tepat terhadap Pasal 15 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XVII/2019, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XIX/2021, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XIX/2021.

1.4 Ruang Lingkup Penulisan

Ruang lingkup penulisan karya tulis tugas akhir (KTTA) ini terbatas pada hal-hal yang berhubungan dengan pelaksanaan lelang eksekusi jaminan fidusia di KPKNL Palembang. Dalam pembahasan, penulis juga menganalisis kendala, dan upaya penyelesaiannya pada pelaksanaan lelang eksekusi jaminan fidusia yang terjadi di KPKNL Palembang dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun terakhir (2019-2021).

1.5 Manfaat Penulisan

Karya tulis tugas akhir (KTTA) ini diharapkan dapat memberi manfaat secara langsung maupun tidak langsung bagi pihak-pihak yang membutuhkan. Adapun manfaat karya tulis ini adalah sebagai berikut:

1) Manfaat Akademis

Karya tulis ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai lelang eksekusi jaminan fidusia serta memberi sumbangan berupa sarana pengembangan ilmu pengetahuan yang secara teoritis dipelajari di bangku perkuliahan. Tak hanya itu, karya tulis ini juga diharapkan sebagai pijakan dan referensi pada penelitian-penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan lelang eksekusi jaminan fidusia.

2) Manfaat Praktis

a) Penulis

Karya tulis ini diharapkan menjadi sarana bagi penulis dalam menerapkan pengetahuan yang diperoleh selama menempuh studi, khususnya di dalam mata kuliah lelang dan sebagai sarana untuk membandingkan teori yang pernah didapat terkait lelang dengan pelaksanaannya di lapangan, serta perkembangannya berdasarkan peraturan-peraturan yang dikeluarkan pemerintah.

b) Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang

Karya tulis ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai perubahan dalam lelang eksekusi jaminan fidusia

pasca Putusan Mahkamah Konstitusi kepada KPKNL sebagai penyelenggara lelang eksekusi.

c) Perusahaan Pembiayaan

Karya tulis ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi perusahaan pembiayaan mengenai eksekusi jaminan fidusia pasca Putusan Mahkamah Konstitusi agar dapat memperhatikan persyaratan yang diperlukan dalam mengeksekusi jaminan fidusia sehingga tidak terjadi pelanggaran hak debitur.

d) Masyarakat Luas

Karya tulis ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi masyarakat mengenai eksekusi jaminan fidusia pasca Putusan Mahkamah Konstitusi serta perlindungan hukum yang diberikan dengan tak lupa memperhatikan hak dan kewajibannya sebagai debitur.

1.6 Sistematika Penulisan KTTA

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan, dan manfaat yang diharapkan dalam penulisan karya tulis ini. Selain itu, penulis juga akan menguraikan ruang lingkup sebagai pembatasan masalah dan sistematika penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI

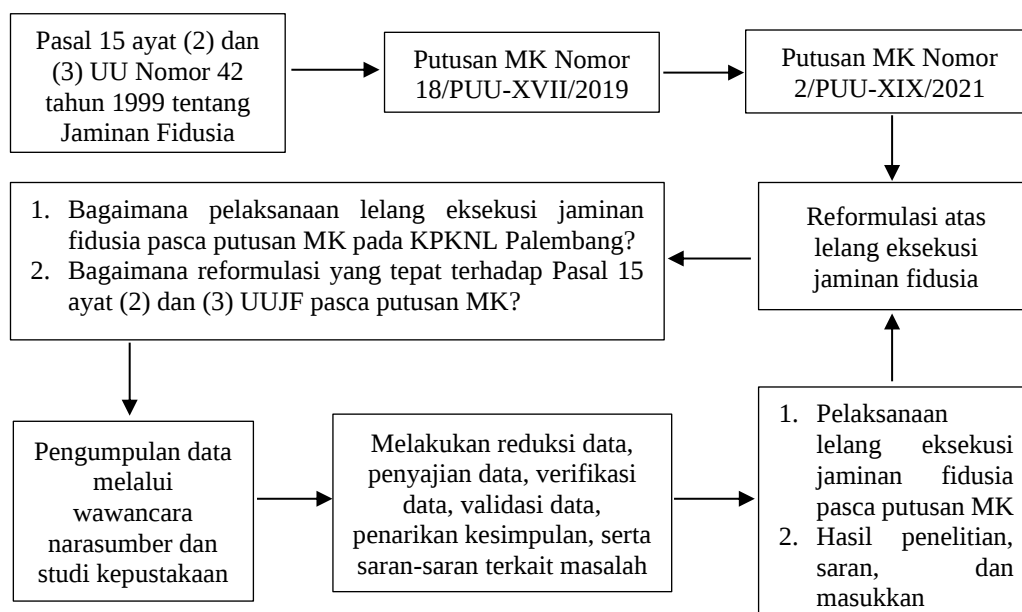
Bab ini memberikan kriteria pokok bahasan dalam karya tulis. Pada bab ini penulis memaparkan teori cita hukum oleh Gustav Radburch, konsep dasar jaminan fidusia, sejarah pengaturan jaminan fidusia, perjanjian dan perikatan jaminan fidusia,

eksekusi jaminan fidusia, dan tata cara lelang eksekusi jaminan fidusia berdasarkan peraturan yang berlaku.

BAB III METODE DAN PEMBAHASAN

Bab ini memberikan penjelasan tentang metode pengumpulan data, gambaran umum objek penulisan, dan pembahasan hasil penelitian. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis empiris dengan metode pendekatan sosiologi hukum dan pendekatan kasus. Data yang digunakan adalah data kualitatif yang berkaitan dengan lelang eksekusi jaminan fidusia sehingga data primer adalah hasil wawancara sedangkan data sekunder diperoleh dengan studi kepustakaan yang dilakukan analisis dengan model interaktif.

Gambar I.1 Kerangka Berpikir



Sumber: diolah penulis

Gambaran umum objek penulisan adalah pelaksanaan lelang eksekusi jaminan fidusia di KPKNL Palembang. Kemudian berdasarkan hal tersebut, penulis melakukan pembahasan hasil penelitian dengan melakukan tinjauan, analisis, dan

reformulasi atas lelang eksekusi jaminan fidusia. Secara sederhana, kerangka berpikir dalam bab ini ditunjukkan pada Gambar I.1.

BAB IV SIMPULAN

Bab ini adalah bagian penutup karya tulis yang memuat kesimpulan dari pembahasan yang telah dijabarkan pada bab sebelumnya. Penulis membuat kesimpulan dari pembahasan terkait teori dan fakta yang terjadi, serta memberi masukan kepada pihak-pihak terkait mengenai pelaksanaan lelang eksekusi jaminan fidusia.